
دکتر گودرز افتخار جهرمی

حاکمیت دولتها

و محدودیتهای منشور ملل متحد

* توضیح: آقای دکتر افتخار جهرمی سخنرانی خود را در جلسه سمینار «سازمان ملل متحد در آئینه پنجاه سال تحولات جهانی» براساس مقاله ای که برای مجله تحقیقات حقوقی تحت عنوان «صلاحیت ملی دولتها و منشور ملل متحد» نوشته بودند ایراد کردند و چون مقاله مزبور در شماره ۱۶-۱۷ مجله چاپ گردید برای این مجموعه این مقاله را نوشتند.

مقدمه

از آنجا که کار اصلی حقوق بین الملل تنظیم روابط میان دولتهاست، تحقیق در هریک از مباحث این نظام، مستلزم شناخت وضعیت حقوقی «دولت» است.

بعضی از حقوقدانان بین المللی، برای تبیین این وضعیت، به جای آنکه «دولت» را براساس روابط بین المللی موجود مورد مطالعه قرار دهند، هم خود را مصروف تعریف انتزاعی حقوق بنیادین دولتها کرده اند.^۱ از آنجا که این مطالعات بر مبنای اصولی فرضی انجام گرفته است، نتایجی در بر نداشته و در رشد و توسعه حقوق بین الملل مؤثر نبوده است.

خصوصیت اصلی هر دولت که وجه ممیز آن از دیگر جوامع انسانی است، حاکمیت است. به این اعتبار، دولت تابع بلا فصل و سایر جوامع انسانی تابع بالواسطه حقوق بین الملل هستند.

در قرون هیجدهم و نوزدهم و حتی در اوائل قرن بیستم میلادی این عقیده رواج داشت که «حاکمیت» و «حقوق بین الملل» دو مفهوم متباین

1. Cf. Gidel G., "Droits et devoirs des nations. La théorie classique des droits fondamentaux des Etats", RCADI, tome 10, 1925/ IV, pp. 537-600

هستند و در روابط بین الملل هیچ حاکمیتی نمی تواند تابع «قاعده» باشد.^۲ هگل، فیلسوف آلمانی، از جمله کسانی بود که در اثبات این نظر اهتمام می ورزید. وی معتقد بود که «دولت» تعین ذهنیت های اخلاقی و تجسم روح عینی^۳ یا قدرتی مطلق است که هیچ نظم حقوقی برتری را نمی پذیرد؛ از این رو، مقرراتی که حاکم بر روابط دولتها شده است و حقوق بین الملل نام دارد، نظامی برتر از نظام داخلی نیست: حقوق بین الملل در تحلیلی نهایی چیزی نیست جز حقوق خارجی هر دولت که اعتبار و مشروعیت خود را از اراده های متقابل دولتها، که هریک در جهت تحقق منفعتی شخصی [ملی] فعال است، اخذ می کند. به اعتقاد هگل، چون دولت مجموعه ای ارگانیک است، اصولاً محصور بالذات^۴ است و وحدتی خود بسته دارد. بدین ترتیب دولت در حکم فرد است و مجموعه یا توده ای از اجزا نیست، بلکه موجودی واحد و وحدتی ارگانیک است. از این دیدگاه دولت واحدی است که واحدهای دیگر را طرد و دفع می کند. پس هر دولت از یک سودارای وجهه ای درونی است و از سوی دیگر دارای جنبه ای بیرونی که متضمن

۲. به اعتقاد این دسته از حقوقدانان، اعضای جامعه بین المللی منحصرأ دولتهای دارای حاکمیت هستند که تابع هیچ قاعده ای جز اراده خود نیستند.

Cf. Triepel C.H., "Les rapports entre le droit interne et le droit international", RCADI., 1923/ 1, pp. 82-83

۳. روح عینی Objective Spirit روحی است که از حالت درونی و ذهنی بیرون آمده و خویشتن را در هیأت جهان خارج مجسم کرده است. این جهان خارج، جهان طبیعت نیست که روح، آن را از پیش موجود می یابد؛ بلکه جهانی است که روح آن را از برای خویش می آفریند تا در جهان واقع، خود عینی و موجود و اثر بخش گردد. در مقابل روح عینی، روح ذهنی Subjective Spirit قرار دارد که همان روح است، در حالی که آن را از درون بنگریم.

برای اطلاع بیشتر، رک. ستیس، و. ت، فلسفه هگل، ترجمه حمید عنایت، انتشارات جیبی، تهران ۱۳۵۷، صص. ۴۴۱-۴۵۳؛ همچنین

Gilson B., L'essor de la dialectique moderne et la philosophie du droit, Paris, Vrin, 1991, pp. 531- 543

4. Self- enclosed

روابط آن با دیگر دولتهاست. این روابط چنانچه رسمیت و عمومیت یابند، حقوق بین الملل را پدید می آورند.^۵

در مورد تفاوت رابطه میان دولتها با رابطه میان افراد هر جامعه مدنی، هگل معتقد است که افراد تابع دولت هستند ولی دولتها از هیچ قدرتی تبعیت نمی کنند؛ نتیجه آنکه، حق کلی در میان کشورها، زمینه ای عینی ندارد و عمل هر دولت تابع خواست خودسرانه آن است. به همین سبب برترین شکلی که حق می تواند در میان دولتها داشته باشد، از هماهنگی اراده آنها که در معاهده تجلی می یابد، نشأت می گیرد. البته محتوای این پیمانها جزء لاینفک حقوق بین الملل نیست. حقوق بین الملل فقط می تواند خواستار رعایت این معاهدات شود. اما از آنجا که هیچ مقامی برتر از دولتها وجود ندارد و روابط بین الملل تابع کلیت و ضرورت نیست، بلکه عرصه حدوث و اتفاق است، معاهدات بین المللی از دوام و ثباتی که لازمه هر قاعده حقوقی است، بی بهره اند و آخرین چاره برای حل اختلافات فقط اعمال زور است.^۶

نظر هگل، در آن دوران که حاکمیت مفهومی مطلق داشت، از مبنایی منطقی برخوردار بود، زیرا در چنان اوضاع و احوالی هرگاه میان دولتها اختلافی بر سر منافع اساسی پدیدار می گشت، چون هیچ قاعده ای وجود نداشت که از لحاظ حقوقی بتوان با استناد به آن اختلاف را از میان برداشت، جنگ امری اجتناب ناپذیر می نمود. اما در دوران حاضر که ممنوعیت توسل به زور اصل آمره و اساسی حقوق بین الملل است و حاکمیت مفهومی به گستردگی آن زمان ندارد، هرگز نمی توان مدعی بود که «دولت» اساساً در بند هیچ قاعده حقوقی قرار نگرفته است. در این مقاله که مشتمل بر سه بخش است، نخست حاکمیت در جامعه حقوقی دولتها (۱) سپس صلاحیتهای سازمان ملل متحد (۲) و در پایان صلاحیت

۵. ستیس، همان. صص ۶۰۷-۶۰۸

۶. همان، صص ۶۰۸-۶۰۹؛ همچنین

Hegel W.F., Principes de la philosophie du droit, Paris, Vrin, 1975, p. 330.

ملی دولتها (۳) مورد بحث قرار خواهند گرفت.

۱. تحلیل حاکمیت در جامعه حقوقی دولتها

الف. مفهوم حاکمیت دولت

«حاکمیت» دولت اساساً به این مفهوم است که «دولت» تابع هیچ اقتدار انسانی مستقری نیست.^۷ در اکثر نظامهای داخلی، دیوانعالی کشور نیز در سلسله مراتب قضایی، در نخستین مرتبه جا دارد و در محدوده اختیارات قانونی خود، حرف آخر را می زند. ولی این بدان معنا نیست که دیوانعالی با همه شأن و منزلت خود اراده ای مطلق و بی چون و چرا دارد و تابع هیچ قانونی نیست. دولت، با آنکه در نظام داخلی عالی ترین مقام را دارد و در حیطه اختیارات خود از شخصیتی مستقل بهره مند است، در اداره امور داخلی مطیع قانون و در استقرار روابط خارجی تابع حقوق بین الملل است.^۸

دولت، اصولاً سازمانی سیاسی است که رشد و توسعه آن مستلزم تحقق چند شرط است: شرط مادی یعنی جمعیت مستقر در سرزمین، شرط موضوعی یعنی توانایی اعمال قدرت بر جمعیت و شرط روانشناختی یعنی وفاداری مردم به این قدرت. خصوصیت اصلی دولت، از جهتی، نهادین بودن قدرت یعنی انفکاک حقوقی وظایف سیاسی از افرادی است که مکلف به انجام آن وظایف شده اند و از جهتی دیگر، وجود حدی معین از اقتدار است. بدین ترتیب باید میان شرایط وجودی دولت یعنی آن شرایطی که برای رشد و توسعه دولت لازم است، اما کافی نیست و خصوصیات حقوقی که دلالت بر موجودیت دولت همچون تشکیلاتی سیاسی دارد، قائل به تفاوت شد.

از زمان بدن (Bodin) تا چندی پیش اقتدار دولت را حاکمیت می نامیدند. اما در حال حاضر این مفهوم دامنه وسیعی پیدا کرده تا آن حد

7. Basdevant J., "Règles générales du droit de la paix", RCADI., 1936, IV, p. 578.

8. Ibidem

که برای بعضی از دولتها این توهم بوجود آمده است که حاکمیت در نظام بین‌المللی به معنای همان دخالت‌های وسیع دولت در امور داخلی است. علت این طرز تفکر آن بوده است که این قبیل دولتها، مفاهیم سه‌گانه حاکمیت یعنی حاکمیت - استقلال، حاکمیت - قدرت و حاکمیت - منبع را با یکدیگر مخلوط کرده و نتیجه‌ای ناصواب از آن گرفته‌اند؛ چنانکه حاکمیت دولت را در مقابل حاکمیت در دولت قرار داده و این‌طور نتیجه‌گیری کرده‌اند که حاکمیت به مفهوم قدرت و استقلال [حاکمیت دولت] از حاکمیت به مفهوم منبع [حاکمیت در دولت] متمایز است.⁹

با آنکه این تقسیم‌بندی از جهاتی در خور توجه است ولی این نقص را دارد که ماهیت قدرت را نمایانده است. حاکمیت ملت و حاکمیت دولت طبعی یکسان دارند، اما از جهت آنکه صاحب اصلی قدرت مردم هستند و گرداننده قدرت دولت، با یکدیگر تفاوت دارند. به عبارت دیگر، قدرت صاحبی واقعی دارد که در واقع امر مردم و در شکل انتزاعی ملت است؛ ولی دولت فقط می‌تواند به اعمال آن قدرتی پردازد که از آن ملت است. به همین سبب حاکمیت دولت با حاکمیت در دولت تفاوتی ندارد؛ گویانکه قدرت دولت، قدرت ملت نیست و محدودتر از آن است. این محدودیت با قانونی اساسی تحقق پیدا می‌کند و از لحاظ دولت و ملت مناط واقعی قدرت بشمار می‌آید. بدین ترتیب قدرت دولت خود نیز تابع قانون است.

مسلم است که دولت، شخصیت حقوقی برتر است و به این اعتبار در حیطه اختیاراتی که دارد، قدرت رقیب ندارد و تابع هیچ قدرتی نیست؛ اما به هر حال نمی‌تواند برتر از قانون باشد.

ب. اعتبار حاکمیت در جامعه حقوقی دولتها

در نظام بین‌المللی، قدرت دولت اساساً به معنای آن است که دولت

9. Cf. Rials s., "La puissance étatique et le droit international", Archives de philosophie du droit, tome 32, Sirey 1987, p. 197.

را هیچ قدرت دولتی دیگر نمی تواند محدود کند. البته این به آن معنا نیست که دولت نمی تواند به اراده خود محدودیتی برای خود بوجود آورد و با پیمانی که با دولت یا دولتهای دیگر می بندد، از بعضی از امتیازات حاکمیت صرفنظر کند. رعایت این قبیل محدودیتهای، به منزله اعراض دولت از حاکمیت خود نیست، زیرا ایجاد این گونه محدودیتهای دقیقاً به معنای اعمال حاکمیت است.

دیوان دائمی دادگستری بین المللی در قضیه ویمبلدون چنین حکم کرده است که «انعقاد معاهدات بین المللی، اعراض از حاکمیت نیست. این معاهدات با آنکه تعهداتی برای دولتها به وجود می آورد و حقوق ناشی از حاکمیت را محدود می کند و جهت حاکمیت را مشخص می دارد، چون خود ناشی از اختیاری بوده است که هریک از دولتها براساس آن، به انعقاد معاهده مبادرت ورزیده است، حاکمیت دولتها را زائل نمی سازد».¹⁰

دولتهای دارای حاکمیت همواره در طول تاریخ میان خود روابطی قراردادی برقرار کرده اند. این روابط گاه به لحاظ ضرورتهای اولیه حیات، استمرار نوعی همزیستی را ممکن ساخته و گاه در جهت تأمین نیازهای آینده، همکاری میان دولتها را موجب شده است. دامنه این روابط که ابتدا محدود به چند مورد معین بود، تدریجاً وسیع تر شده و همانگونه که امروزه شاهدیم در سطح منافع بی شمار و مناسبات عالی تری گسترش یافته است. ثبات و تداول نسبی روابط میان دولتها سبب گردیده است که این روابط در قلمرو حقوق اعتبار یابد و تابع مقررات آن شود. با این حال، جامعه بین المللی تجمعی است که میان اعضایش یعنی دولتها سلسله مراتبی وجود ندارد. به عبارت دیگر جامعه بین المللی جامعه ای مبتنی بر تبعیت نیست و تنها به سبب همکاری دولتها بنیاد گرفته است. بنابراین «بیهوده است اگر در پی یافتن دستگاهی نهادین در جامعه بین المللی باشیم که مولود خود آن جامعه باشد و در مقام تابعی ممتاز و برتر از دیگر دولتها دارای اختیارات و امتیازاتی [حاکمیت] باشد که در تجمعات ملی

10. CPJI., *Affaire du vapeur Wimbledon*, Série A, n0 1, p. 25, in *Ibidem*, p. 209.

[کشورها] خاصّ قدرت عمومی است». «جامعه بین المللی با آنکه در تحلیلی نهایی تجمعی انسانی است و از تشکل حاکمیت‌های مختلف به وجود آمده است، خود دارای حاکمیت نیست. با این همه، میان دولتها، روابطی وجود دارد که با مقررات حقوقی خاصّ آن جامعه شکل گرفته است. این امر در دورانی که این روابط دامنه چندان وسیعی نداشت و فقط محدود به چند قلمرو معین می شد، مشکل عمده‌ای ایجاد نمی کرد. اما در قرون نوزدهم و بیستم، به سبب تحولاتی که در جهان و در زندگی روزمره دولتها پدیدار گشت و ضرورتها و نیازهای جدید و پیچیده‌ای بوجود آمد، دولتها فقط توانستند با استفاده از وسائل موجود تا حدودی در جهت اجابت این نیازها گام بردارند. از این رو باز به همان ابزار قدیمی یعنی معاهده روی آوردند و با استفاده از آن، نهادهایی بین المللی برای تحقق و تثبیت منافع خود بوجود آوردند. این نهادها با آنکه صورتهایی متفاوت با یکدیگر دارند، همه برای تحقق اهداف مشابه ایجاد شده‌اند. این نهادها هریک، در محدوده‌ای معین، جامعه‌ای خاص میان دولتهای عضو پدید آورده است. مهمترین وجه امتیاز این قبیل جوامع، قابلیت هریک از آنها برای ایجاد مراتبی از اصول ثابت حقوقی است. این نهادها یا به عبارت دقیقتر این جوامع را بطور کلی سازمانهای بین المللی نام نهاده‌اند. مسلماً، این عنوان بیشتر معرف تشکیلات سازمان یعنی مجموعه نهادهایی است که در هریک از این تجمعات بین الدول در جهت تحقق منافع مشترک اعضاء فعال است.

سازمانهای بین المللی که معرف تجمعات بین الدول هستند و براساس معاهده‌ای بین المللی در صحنه روابط بین الملل ظاهر شده‌اند، با جامعه بین المللی ارتباط مستقیم دارند.

هریک از این سازمانها عضو جامعه بین المللی و تابعی از مقررات حقوق بین الملل است. از این رو، این سازمانها که متشکل از نمایندگان دولتهای مستقل هستند، میان خود و همچنین با دیگر دولتهای عضو جامعه بین المللی روابطی براساس مقررات حقوق بین الملل برقرار کرده‌اند.

11. Ago, R., "Communauté internationale et organisation internationale", Manuel sur les organisations internationales, Martinus Nijhoff, 1988, p. 6.

البته حوزه روابطی که این سازمانها در قلمرو جامعه بین المللی ایجاد کرده اند، محدودتر از روابط عادی میان دولتهاست.

بدین ترتیب، تأسیس سازمانهای بین المللی، هیچگاه حاصل پوششهای خود بخود اجتماعی نبوده است. هر سازمان بین المللی اصولاً با تصمیم آن دسته از دولتهایی بوجود آمده است که دیپلماسی محض (دیپلماسی غیرنهادین و دیپلماسی کنفرانس) را تأمین کننده منافع مستمر خویش ندانسته و بدین ترتیب برای تحقق بعضی از آن منافع، به تأسیس چنین نهادی روی آورده اند؛ چندان که می توان گفت علت وجودی هر سازمان بین المللی، ثبات و پایداری هدفی است که سازمان باید در جهت نیل به آن تلاش کند.

در جوامع ملی نیز هر دولت به دنبال اهدافی معین از جمله رعایت مصالح مربوط به تأمین منافع عالی، استقرار امنیت و رفاه ملی است. این اهداف با آنکه در کلّ علت وجودی هر دولت است، به آن دولت هویتی خاص می بخشد، چندان که هیچ دولتی لازم نمی بیند که موجودیت خود را به اثبات رساند یا دلیلی برای تصمیمات مهم خود عرضه کند؛ زیرا مصالح عمومی و مفهوم مستقیم آن یعنی «منافع عالی دولت» و همچنین لزوم احترام به قدرت حاکم، در هر جامعه ملی به صورت ارزشهایی در آمده که ارزشهای دیگر را تحت الشعاع خود قرار داده است. این دیدگاه جزمی با آنکه اساساً موجه نمی نماید و در این چنددهه مورد انتقاد بسیار قرار گرفته است، تا به امروز همچنان معتبر باقی مانده است.

البته، سازمانهای بین المللی، همانند هر نهاد حقوقی دیگر کوشیده اند تا به اعتبار وظایف و صلاحیتهایی که برایشان در نظر گرفته شده است، برای خود چنان وجهه و حیثیتی کسب نمایند و این طور نشان دهند که هر اقدامی که در جهت منافع آنها صورت گرفته یا آنها را متضرر کرده است، نهایتاً به آن وظائف و صلاحیتهای منفعت یا ضرر رسانده است. اما از آنجا که اهداف این سازمانها هیچگاه با خود آن سازمانها یکی نشده است، همیشه لازم بوده که هر سازمان موجودیت خود را با

خدماتی که انجام می دهد، اثبات کند. این اهداف با آنکه در اساسنامه هر سازمان بین المللی با عباراتی کلی انشاء شده، اهدافی غیرانتزاعی و غیرواقعی نبوده و وظائف هر سازمان نیز به تناسب آن اهداف مشخص شده است.

سازمان ملل متحد که برای تحقق اهدافی متعالی یعنی برقراری صلح و امنیت بین المللی، توسعه روابط دوستانه میان دولتها براساس اصل تساوی حقوق و خودمختاری ملل و حصول همکاریهای بین المللی در قلمرو امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ترغیب دولتها به رعایت حقوق بشر و آزادیهای اساسی بوجود آمده است، از جمله مهمترین این سازمانهاست. هریک از وظائف این سازمان که فعالیتی خاص بشمار می آید، با توجه به صلاحیتهای معین آن سازمان و از طریق هماهنگی میان دولتها در قلمرو مسائل مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همگرایی بین المللی، تدابیر جمعی و اقدامات نهادین، در جهت تحقق آن اهداف حرکت می نماید. اما از آنجا که اعضای این سازمان دولتهایی هستند دارای حاکمیت، بند ۷ ماده ۲ منشور، سازمان ملل متحد را موظف کرده است که در انجام وظایف خود از دخالت در اموری که اساساً در قلمرو صلاحیت داخلی دولتها قرار گرفته است خودداری کند؛ همچنانکه برای دولتهای عضو نیز این تکلیف را بوجود نیاورده است که چنان مسائلی را تابع مقررات منشور کنند. در اینجا مسأله ای که اهمیت زیاد دارد، آن است که صلاحیت سازمان ملل در مقابل صلاحیتهای ملی قرار گرفته است و منشور، برای جلوگیری از بروز هر نوع تعارض میان صلاحیت ملی دولتها و صلاحیت سازمان ملل چنین تدبیری اندیشیده تا آنکه سازمان ملل متحد با اهدافی که در منشور ملل متحد برشمرده شده است، یکی نشود و در امور داخلی دولتها مداخله نکند. با این حال، از آنجا که صلاحیت و وظایف این سازمان جهانی باید با توجه به تحولات جامعه بین المللی و ضرورتها و نیازهای جدید، در محدوده اهداف و مقاصد سازمان سنجیده شود، ابتدا باید معلوم کرد که صلاحیتهای کلی سازمان ملل متحد چه حدودی دارد و آنگاه به این مطلب

پرداخت که صلاحیت اساساً ملی دولتها در جامعه بین المللی از چه مفهومی برخوردار است.

۲. صلاحیتهای سازمان ملل متحد

سازمان ملل متحد نهادی است متشکل از دولتها که براساس مقررات حقوق بین الملل، به منظور تحقق اهدافی معین تأسیس شده است. سند اساسی این سازمان معاهده‌ای است بین المللی به نام منشور ملل متحد که کلیه وظائف و فعالیت‌های سازمان را تنظیم و تنسيق می‌کند. هر سازمان بین المللی خصوصیتی دارد، از جمله آنکه دارای ارکانی سه گانه است؛ یکی آن رکنی که از تمامی نمایندگان دولتها تشکیل یافته و دیگری رکنی که فقط نمایندگان بعضی از دولتها در آن مشارکت دارند و آخر رکنی اداری که غالباً دبیرخانه نامگذاری شده است. در سازمانهای بین المللی، آن ارکانی که حق تصمیم‌گیری دارند، اصولاً از نمایندگان دولتها ترکیب یافته‌اند. اصل برابری دولتها در این قبیل سازمانها اصلی اساسی بشمار می‌آید. در سازمانهای بین المللی اراده دولتها برای تصمیم‌گیری به صورتهای مختلف بروز می‌کند؛ چنانکه برای مسائل مهم، دولتها به یک شکل و برای سایر مسائل به صورت دیگری اتخاذ تصمیم می‌کنند. " سازمانهای بین المللی همچنین دارای شخصیتی حقوقی هستند و بدین اعتبار اراده آنها مستقل از اراده دولتها محسوب می‌گردد.

سازمان ملل متحد نیز دارای چنین خصوصیتی است؛ اما به سبب صلاحیتهای وسیعی که به آن داده شده است، علاوه بر رکن عمده‌ای که دارد [مجمع عمومی]، دارای سه رکن محدود دیگر یعنی شورای امنیت، شورای اقتصادی و اجتماعی و شورای قیمومت است و همچنین رکنی قضایی دارد که به دیوان بین المللی دادگستری موسوم است.

در این سازمان، یکی از ارکان محدود یعنی شورای امنیت، به جای

۱۲. برای مثال طبق ماده ۱۸ منشور ملل متحد، برای مسائل مهم، مجمع عمومی با اکثریت دوسوم دولتهای حاضر و رأی‌دهنده تصمیم‌گیری می‌کند و در مورد سایر مسائل با اکثریت آراء دولتهای حاضر و رأی‌دهنده تصمیم می‌گیرد.

آنکه تابع رکن عمده سازمان یعنی مجمع باشد، دارای اعتباری یکسان با مجمع است و به رغم آنکه بخشی از اعضای شورای امنیت را مجمع عمومی انتخاب می‌کند (ماده ۲۳) و شورا ناگزیر است همه ساله گزارشی به مجمع عمومی تسلیم بدارد (بند ۳ از ماده ۲۴)، شورا با مجمع برابر است. صرفنظر از مسائل اداری داخلی، رکن عمده سازمان یعنی مجمع عمومی نمی‌تواند تصمیماتی اتخاذ کند که برای دولتها الزام‌آور باشد. اما شورای امنیت به سبب اهمیتی که در منشور ملل متحد دارد، دارای چنین صلاحیتی است (ماده ۲۵ و ارتباط آن با مواد مندرج در فصل هفتم). شورای امنیت و همچنین شورای قیمومت (مواد ۲۳ و ۸۶ منشور) بر مبنای اصل برابری دولتها که منشور نیز صراحتاً به آن اشاره کرده است، سازمان نیافته‌اند. در اجرای مواد ۱۰۸ و ۱۰۹ منشور ملل متحد، تجدیدنظر در منشور نیز به نظر متفق پنج عضو دائم شورای امنیت منوط شده است.

در سازمان ملل متحد، دبیرکل که بلندپایه‌ترین مقام اداری سازمان بشمار می‌آید و در حل و فصل مسائل بین‌المللی، منشور به وی اهمیتی سیاسی داده است (ماده ۹۹ منشور)، توانسته در صحنه روابط بین‌الملل تا حدودی به نحوی مؤثر ابراز وجود کند. مع ذلک، سازمان ملل متحد، سازمانی متعارف است و به هیچ روی ابر دولت یا دولت فدرال نیست. اقتدارات این سازمان محدودیت دارد و ملاک این محدودیت صلاحیتهایی است که منشور برای آن سازمان در نظر گرفته است.

صلاحیت در مفهوم ایجابی کلمه عبارت است از اهلیت در انجام کاری معین^{۱۳} و در مفهوم سلبی کلمه به معنای نبود این اهلیت یا ممنوعیت از انجام بعضی اعمال است. البته صلاحیت ایجابی و صلاحیت سلبی با هم تناسبی ندارند و الزاماً میان آنها ارتباطی متقابل وجود ندارد؛ چنانکه فقدان صلاحیت

13. Scelle G., Précis de droit des gens, tome 1, CNRS, 1984, pp. 7- 9.

ایجابی در یک رکن دلیل آن نیست که رکن دیگر الزاماً دارای آن صلاحیت باشد. در این باره می توان از ممنوعیت توسل به زور که منشور بدان تصریح کرده است، سخن گفت. بموجب بند ۴ از ماده ۲ منشور «کلیهٔ اعضاء در روابط بین المللی خود از تهدید به زور یا استفاده از آن برضد تمامت ارضی یا استقلال سیاسی هر دولت، یا از هر روش دیگر که با مقاصد ملل متحد مبیانت داشته باشد، خودداری خواهند کرد». در نظامهای داخلی، ممنوعیت توسل به زور و یا تهدید پشتوانهٔ تقنینی، قضایی و اجرایی دارد. اما در منشور ملل متحد، چنین پشتوانه‌ای وجود ندارد، زیرا سازمان ملل متحد فقط در مواردی که دولتی به زور متوسل شده باشد، می تواند اعمال قوهٔ قهریه کند. به همین سبب، این سازمان هرگز نمی تواند راه حل اختلاف را به دولتها تحمیل کند یا آنکه قاعدهٔ حقوقی جدیدی برای وضعیتهای تغییر یافته وضع نماید، یا حتی برای آنکه تصمیماتش به اجراء درآید تدابیری قهری اتخاذ کند. در این قبیل موارد، مداخلهٔ سازمان ملل با مداخلهٔ نیروهای انتظامی داخلی مشابهت دارد.

وظیفهٔ سازمان ملل به موجب مواد ۱ (بند ۱)، ۱۴، ۳۳ تا ۳۸، ۵۲ (بند ۳) فراهم ساختن موجبات حل و فصل اختلافات بین المللی یا وضعیتهایی است که صلح و امنیت جهان را به مخاطره می اندازد. همانطور که دیده می شود، در اینجا نیز منظور از اختلافات بین المللی، اختلافاتی بوده که صلح را به مخاطره می اندازد.

به موجب ماده ۱۴ منشور ملل متحد، مجمع عمومی به لحاظ صلاحیتهای کلی خود می تواند برای حل و فصل مسالمت آمیز هر وضعیتی که احتمالاً به آسایش عمومی یا روابط دوستانه لطمه می زند، صرفنظر از منشأیی که آن وضعیت دارد، اقداماتی را توصیه کند.

به موجب ماده ۳۴ منشور، شورای امنیت نیز می تواند، هر اختلاف یا وضعیتی را که ممکن است منجر به مناقشه ای بین المللی گردد، یا اختلافی ایجاد کند، با این هدف که تعیین نماید آیا ادامهٔ آن اختلاف یا وضعیت، حفظ صلح و امنیت بین المللی را به خطر می اندازد، مورد

رسیدگی قرار دهد. اختیار شورای امنیت در این مقوله از آن جهت اهمیت دارد که این رکن اصولاً در چنین مواردی فقط می تواند توصیه هایی شکلی کند. با این وصف، در این قبیل موارد شورای امنیت به شرطی می تواند توصیه ای ماهوی کند که ادامه اختلافات یا وضعیتهای ایجاد شده، صلح و امنیت جهانی را به مخاطره اندازد (بند ۲ از ماده ۳۷).

صرفنظر از مورد اخیر، شورای امنیت حق ندارد که برای حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات بین المللی، توصیه نامه ای ماهوی صادر کند؛ مگر آنکه طرفهای اختلاف از شورا صدور چنان توصیه نامه ای را خواستار شوند (ماده ۳۸).

سازمان ملل متحد، همچنین به موجب مواد ۱ (بند ۲)، ۱۳ (بند ۱، جزء الف) موظف به توسعه روابط دوستانه میان دولتها شده که البته منظور از این روابط فقط روابط سیاسی است. به موجب مواد ۱ (بند ۳)، ۱۳ (بند ۱، جزء ب و بند ۲)، ۵۵ و ۶۲، حل مسائل بین المللی که طبعی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و انسانی دارند نیز بر عهده سازمان ملل متحد است. سازمان ملل متحد باید از این طریق تلاش کند که همکاری بین المللی را در قلمرو آن مسائل محقق سازد تا آنکه صلح بین المللی برقرار بماند. البته صلاحیتهای مربوط به حل و فصل مسائل یاد شده، به عهده سازمانهای تخصصی گذاشته شده است تا آنکه سازمان ملل متحد بتواند به وظیفه اصلی خود که همانا حل و فصل مسائل سیاسی است، بپردازد.^{۱۴}

علاوه بر وظایفی که برشمردیم، سازمان ملل متحد، به موجب مواد ۱ (بند ۳)، ۱۳، ۵۵ و ۶۲ منشور موظف شده است که در جهت تشویق دولتها به رعایت حقوق بشر و آزادیهای اساسی تلاش کند. ایجاد این وظیفه نیز برای آن بوده است که اقدامات سرکوبگرانه دولتها صلح و امنیت جهان را به مخاطره نیفکند. با این حال، منشور برخلاف میثاق جامعه ملل، از حمایت از گروههای ملی و نژادی سخنی به میان نیاورده

14. Cf. Henry P -M., "L'art 1, Para 3 , in Cot- Pellet, "La Charte des Nations Unies", Economica, 1991, p. 61.

است که این خود نقضی اساسی برای منشور بشمار می آید. حمایت از منافع سرزمینهایی که مردم آن هنوز به استقلال دست نیافته اند، نیز از جمله وظایف سازمان ملل متحد است. برای آنکه این حمایت صورت واقع به خود بگیرد، منشور ملل متحد به موجب مواد ۱۶، ۷۳، ۷۵ تا ۸۵، ۸۷، ۸۸ نظامی خاص بنام نظام قیومت پدید آورده است.

صلاحیتهای سازمان ملل متحد، صلاحیتهایی بین المللی است، به این معنی که سازمان فقط در مسائل مربوط به روابط دولتها دارای صلاحیت است. البته با آنکه منشور این صلاحیتهای را برشمرده است، سازمان صلاحیتهایی دیگر نیز دارد که استثنائی است، مثل صلاحیتهایی که این سازمان در مسائل مربوط به حقوق بشر دارد؛ هرچند که در این باره باز می توان از تأثیر این قبیل مسائل بر صلح و امنیت بین المللی و لزوم همکاری دولتها با سازمان سخن گفت.

همچنین، وظیفه سازمان ملل متحد به ارتقاء سطح زندگی، فراهم ساختن کار برای همه، حصول شرایط رشد و توسعه در نظام اقتصادی و اجتماعی (ماده ۵۵، بند الف) و نیز نظارت بر اداره سرزمینهای غیرمختار، از جمله این استثنائات بوده و در تحلیلی نهایی به دلیل اهمیت حفظ صلح، بر عهده سازمان ملل گذاشته شده است. البته، از آنجا که تحقق چنین هدفی تنها با اقدامات مستقیم سازمان ملل میسر نمی بوده، همکاری دولتها با سازمان از اهمیت و لزوم بیشتری برخوردار شده است.^{۱۵}

بدین ترتیب، همانگونه که دیده شد، صلاحیتهای سازمان ملل، در عمل تا حدودی گسترش پیدا کرده و این بدان علت بوده است که هر مسأله مهمی طبعاً با صلح و امنیت بین المللی ارتباطی نزدیک داشته است. اکثر این مسائل، با آنکه وصفی داخلی (ملی) داشته، نهایتاً صلح و امنیت بین المللی را تهدید می کرده و در نتیجه موجب شده است تا سازمان ملل با توجه به وظیفه اصلی خود در آن امور مداخله کند. هدف

15. Bedjaoui M., L'article 73, in Cot- Pellet, op. cit., pp. 1081- 1083.

اصلی سازمان ملل تنها جلوگیری از بروز فاجعه جنگ جهانی دیگری نیست بلکه به جلوگیری و دفع هرگونه جنگ و نزاع مسلحانه تعمیم می‌یابد. از همین رو بوده که صلاحیت سازمان ملل حدی وسیع پیدا کرده است. تفاوت سازمان ملل متحد با سایر سازمانهای بین‌المللی در آن است که سازمان ملل بر خلاف سازمانهای بین‌المللی دیگر، صلاحیت [جهانی] بالقوه دارد.¹⁶ بدین ترتیب سازمان ملل متحد برای اعمال صلاحیتهای خود تنها به تفسیر محدود اختیارات برشمرده مجرد در منشور نمی‌پردازد و برای تحقق اهداف آن از حدود خشک این مقررات قدم فراتر می‌گذارد. از این رو، در سیاق منشور، مقررات حقوق بین‌الملل عام اعتباری محدود دارد. با همه این احوال، دولتها در منشور برای تضمین حاکمیت ملی خود محدودیتهای شکلی معینی برای وظایف سازمان بوجود آورده‌اند؛ از جمله آنکه سازمان ملل متحد را مکلف ساخته‌اند که تصمیمات خود را در این قبیل موارد در قالب توصیه نامه‌ای ساده اتخاذ کند تا آنکه این تصمیمات - به استثنای تصمیمات مرتبط با فصل هفتم - بر آنها تحمیل نشود و صلاحیتهای ماهوی آن برای دولتهای عضو قابل تحمل باشد.

به اعتقاد یکی از قضات دیوان بین‌المللی دادگستری، با آنکه منشور ملل متحد، اهداف سازمان را بصورتی کلی و مبهم اما وسیع بیان کرده است، نباید تصور نمود که سازمان ملل متحد - صرفنظر از امکانات مادی خود - قادر است که با هر وسیله‌ای آن اهداف را محقق سازد. به همین سبب هیچ یک از ارکان سازمان نمی‌تواند برای آنکه اعمال خود را مشروع جلوه دهد فقط به یکی از اهداف منشور استناد کند. منشور که معاهده‌ای چندجانبه است، حاصل تلاش فراوان و نتیجه کار و فعالیت ذهنی دقیقی است که پس از رفع مشکلات جدی دولتها بر سر حل تعارض منافع ملی پدید آمده و مقررات آن با وسواسی هرچه تمامتر به تصویب رسیده است. این مقررات با تأسیس ارکانی معین در این سازمان، صلاحیتهای و ابزار کار

16. Mc Nair L., *The Law of Treaties*, Oxford, 1961, p. 436
 Bourquin M., *L'Etat souverain et l'organisation internationale*, New York, 1959, pp. 18-19.

آن ارکان را معین کرده اند. بدین ترتیب، جای هیچ گونه تردیدی نیست که نیت واقعی نویسندگان منشور اصولاً آن بوده است که میان صلاحیتهای سازمان و صلاحیتهای ملی دولتهای عضو توازنی بوجود آید و سازمان ملل بتواند فقط در محدوده صلاحیتهای معین خود، اهداف منشور را محقق سازد.^{۱۷}

سازمان ملل متحد، در همه موارد، باید فعالیتهای خود را با توجه به اصل برابری حاکمیت دولتهای عضو هدایت کند، زیرا اصل برابری دولتها متضمن شرط حاکمیت دولتهاست و مقررات منشور باید براساس این اصل تفسیر گردد. به همین علت، اصول مندرج در بندهای ۳ و ۴ از ماده ۲ منشور درباره حل و فصل اختلافات بین المللی و ممنوعیت توسل به زور در قبال خود سازمان نیز قابل استناد است. به عبارت دیگر همانگونه که از منطوق و مفهوم ماده ۲ برمی آید، سازمان ملل که هدف اساسی آن حفظ صلح و امنیت بین المللی است خود نمی تواند - بجز در موارد مربوط به فصل هفتم منشور - به زور متوسل شود و از این طریق در امور دولتهای عضو مداخله کند.

۳. صلاحیت ملی دولتها

به موجب بند ۷ از ماده ۲ منشور ملل متحد «هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی دارد در اموری که اساساً در قلمرو صلاحیت داخلی دولتها قرار گرفته است، دخالت کند و اعضاء را نیز ملزم نمی کند که چنین مسائلی را برای حل و فصل تابع مقررات این منشور قرار دهند. لیکن این اصل به اعمال اقدامات قهری پیش بینی شده در فصل هفتم لطمه وارد نخواهد کرد».

برخلاف آنچه در بند ۸ از ماده ۱۵ میثاق پیش بینی شده بود،^{۱۸}

17. Cf. C.I.J., Rec. 1962, p. 230.

18. به موجب بند ۸ از ماده ۱۵ میثاق: «هرگاه یکی از طرفین اختلاف ادعا کند که اختلاف، متضمن مسأله ای است که به لحاظ مقررات حقوق بین الملل در صلاحیت انحصاری کشورش قرار دارد، شورای اجرایی، بی آنکه راه حلی توصیه کند، می تواند این ادعا را تأیید نماید.»

مقررات این ماده در قبال هریک از ارکان سازمان ملل متحد قابل استناد است.

واژه «دخالت» در این ماده را نباید به معنای استفاده از زور یا تهدید به استفاده از زور و یا تحمیل اراده دولتی بر دولت دیگر تفسیر کرد زیرا به تصریح بند ۷ ماده ۲، استفاده از زور در مواردی خاص، یعنی در چهارچوب اقدامات قهری و تنبیهی ملل متحد به نحو پیش بینی شده در فصل هفتم مجاز شمرده شده است.

ممنوعیت مداخله در امور داخلی دولتهای عضو باید به همه اعمال حقوقی سازمان، حتی آن اعمالی که دارای اثر الزامی نیست، یعنی توصیه نامه ها تعمیم داده شود؛ زیرا این توصیه نامه ها می توانند در مواردی بر صلاحیت ملی دولتها اثر بگذارند. هریک از توصیه نامه های سازمان ملل اعم از آنکه خطاب به همه دولتها باشد یا دولت معینی را مورد خطاب قرار دهد در مواردی خاص می تواند متضمن آثاری زیانبار برای دولتها باشد.¹⁹ با این وصف، سؤالی که در اینجا مطرح می شود آن است که حدود قلمرو ملی محفوظ از مداخله سازمان ملل کدام است؟ بدیهی است که اگر بخواهیم برای تعیین این حدود از معیاری عینی و حقوقی استفاده کنیم، مسأله قلمرو ملی محفوظ از مداخله را باید با توجه به مقررات حقوق بین الملل و منشور ملل متحد مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم.

بند ۸ از ماده ۱۵ میثاق جامعه ملل دقیقاً از این معیار تحت عنوان مقررات حقوق بین الملل نام برده و به جای عبارت «صلاحیت اساساً ملی» از عبارت «صلاحیت انحصاری دولتها» استفاده کرده بود.

اما تفاوت میان متن این دو ماده [ماده ۱۵ میثاق و ماده ۲ منشور] این سؤال را مطرح می سازد که آیا منشور علاوه بر صلاحیت انحصاری، به صلاحیتهای اساساً ملی که گاه از حدود مرزهای حاکمیت ملی فراتر می رود

19. Cf. Korowicz M-S, Organisations internationales et Souveraineté des Etats membres, Paris, Pedone, 1961, p. 215; Preuss L., "Article 2, paragraph 7 of the United Nations Charter and Matters of Domestic Jurisdiction", RCADI, Vol. 74, 1949/I, pp. 547- 653.

نیز نظر داشته است و یا آنکه صلاحیت انحصاری خود در برگیرنده صلاحیت اساساً ملی نیز هست؟

متون مقدماتی منشور ملل متحد نشان می دهد که دولتها به تفسیر موسع صلاحیت اساساً ملی توجه داشته اند، " زیرا مایل بوده اند که میان صلاحیتهای سازمان ملل - که برخلاف میثاق از وسعت بیشتری برخوردار است - و صلاحیتهای ملی توازنی معقول ایجاد گردد.

مسائل داخل در صلاحیت اساساً ملی، اصولاً آن مسائلی هستند که حقوق بین الملل حل و فصل آنها را بر عهده خود دولتها گذارده است. حقوق بین الملل در اینجا هم متضمن حقوق عرفی است و هم حقوق قراردادی که منشور از جمله آن حقوق است. بنابراین قلمرو محفوظ از مداخله قلمروی است که فعالیتهای دولتی یا بطور کلی صلاحیت دولت، در قالب حقوق بین الملل ملتزم نشده است. ماده ۳ قطعنامه انجمن حقوق بین الملل در ۲۹ آوریل ۱۹۵۴، قلمرو اساساً ملی را در همین مفهوم تعریف کرده است. " از این رو، قلمرو حاکمیت هر دولت با قلمرو حاکمیت دولت دیگر تفاوت دارد، زیرا دولتها هر یک به شکلی معین در قبال مقررات حقوق بین الملل ملتزم شده اند. دیوان دائمی دادگستری بین المللی نیز با توجه به این مفهوم معتقد بوده است که «پاسخ به این مسأله فقط با توجه به اوضاع و احوال خاص روابط بین الملل میسر است».

طبیعت حقوق بین الملل ایجاب می کند که به هر مسأله ای بپردازد و در نتیجه حدود صلاحیت ملی را محدود کند. از لحاظ حقوقی هیچ موضوعی وجود ندارد که ماهیتاً به قلمرو صلاحیت ملی تعلق داشته باشد و همواره در همان قلمرو نیز باقی بماند.

منشور ملل متحد، اموری را که از لحاظ حقوقی اساساً و نه انحصاراً در قلمرو صلاحیت ملی قرار می گیرند، آن اموری دانسته است که اهمیتی حیاتی برای دولتها دارند و به بیان دیوان دائمی دادگستری بین المللی:

20. Guggenheim P., *Traité de droit international*, Genève, 1967, p. 254.

21. Cf. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1954, II, p. 292.

22. C.P.J.I., Série B, no. 4, 1923, pp. 23- 24.

«متضمن آن مسائلی است که اصولاً در محدوده مقررات حقوق بین الملل قابل حل نیست؛ هرچند که آن مسائل با منافع چند کشور مرتبط باشد. در این قبیل موارد، هر دولت می تواند به هر صورت که صلاح بداند، آن مسائل را در محدوده نظام داخلی خود حل و فصل کند».^۳

با این حال، منشور ملل متحد با وضع اصول و مقرراتی درباره حمایت از حقوق بشر و آزادیهای اساسی و همچنین مسائل مربوط به سیاست اقتصادی (بند الف از ماده ۵۵) و نیز امور مربوط به سرزمینهای غیرمختار (فصل یازدهم) بر قلمرو اساساً ملی محدودیتهایی وارد کرده است. ولی از آنجا که انتقال این صلاحیتهای سازمان ملل متحد با اراده صریح دولتها صورت یافته است، مداخله سازمان در این قبیل موارد محمل حقوقی دارد و نباید به صورت مداخله در امور داخلی دولتها تعبیر گردد. این موارد را می توان مخصّص مقررات کلی بند ۷ از ماده ۲ دانست.

ممکن است کسانی با استناد به صدر بند ۷ از ماده ۲ منشور مدعی شوند که مداخله سازمان ملل متحد در هیچ موردی پذیرفته نیست و مخصصهای یاد شده اعتبار حقوقی ندارند. اما این ادعا مبنایی صحیح ندارد و به اعتبار سایر مقررات منشور لطمه می زند و آنها را از هرگونه محتوا تهی می سازد. وانگهی میان مقررات منشور نمی توان قائل به تفکیک شد و هر ماده را بصورتی مستقل و با روشی جداگانه تفسیر کرد. هر ماده باید با توجه به سیاق کلی منشور و با عنایت به موضوع و هدف آن تفسیر شود و این تفسیر نباید سایر مواد منشور را از فایده عملی خود بی بهره کند.*

با توجه به آنچه گفته شد، به نظر می رسد که بند ۷ از ماده ۲ منشور ملل متحد به حدّ کافی آزادی عمل دولتها را در قلمرو روابط بین الملل تضمین نکرده است، در نتیجه صلاحیتهای شکلی سازمان ملل متحد در این گونه موارد از اهمیت خاصی برخوردار شده است.^۳ از این

23. Ibidem

*. رک: ماده ۳۱ معاهده ۱۹۶۹ اوین درباره حقوق معاهدات

24. Virally M., L'ONU d'hier à demain, Paris, 1961, p. 108.

رو، قسمت اخیر بند ۷ ماده ۲ مقرر می‌دارد که بند مزبور در قبال اقدامات تنبیهی سازمان ملل در محدوده مقررات فصل هفتم قابل استناد نیست. در مواردی که میان دو دولت بر سر موضوعی که در قلمرو صلاحیت ملی یکی از آنهاست، اختلافی پدید می‌آید، شورای امنیت در صورتی که آن مسأله را تهدیدی برای صلح تشخیص دهد، می‌تواند، اقداماتی علیه آن دولت که مسأله مورد نظر در صلاحیت داخلی آن قرار دارد، انجام دهد. در این قبیل موارد شورای امنیت آزادانه اتخاذ تصمیم می‌کند، زیرا مواد ۳۹ تا ۴۲ منشور معین نکرده‌اند که شورا باید علیه کدام دولت تدابیری لازم اتخاذ کند. بدیهی است هرگاه مسأله به حفظ یا استقرار صلح مربوط شود، راه برای هرگونه فرصت طلبی باز است، و چه بسا که در این میان دولتهای ضعیف که صرفاً در جهت اعمال حقوق حقه خود فعال بوده‌اند، طعمه صیادان قدرتمند جهان شوند. این خود به خوبی نشان می‌دهد که در نظام ملل متحد «حقوق» تا چه حد دستخوش سیاستهای جهانی یا بطور کلی منطق قدرت شده است.

نتیجه

با توجه به اینکه دولتهای عضو سازمان ملل متحد، با قبول تعهداتی صریح، صلاحیت خود را در حل و فصل بعضی مسائل به این سازمان انتقال داده‌اند و با اعتقاد به اینکه منافع جامعه بین‌المللی در قلمرو مسائل مربوط به امنیت جمعی، حفظ محیط زیست، حمایت از حقوق و آزادیهای اساسی نوع بشر بر منافع ملی غلبه دارد و با قبول اینکه، دولتها در مواردی به تنهایی قادر به تأمین منافع ملی نیستند و به کمک سایر دولتها نیاز دارند، به نظر می‌رسد که تحقق منافع ملی اساسی هریک از دولتها فقط از رهگذر همکاری آنها با یکدیگر و تمرکز اداره آن منافع در سازمانی بین‌المللی همچون سازمان ملل متحد میسر است. با این حال ناهمگونی اعضای جامعه بین‌المللی و برخورداری هریک از آنها از تمدن، قدرت و فرهنگی خاص، سبب گردیده است که منطق قدرت که معجونی است زورمدارانه

از عوامل اقتصادی، سیاسی، نظامی و حتی حقوقی، بر منطق همکاری و برابری ملل سایه افکند و اعتبار آن را زائل سازد.

حتی سازمان ملل متحد که با داعیه و رسالت هماهنگی روابط بین المللی تأسیس شده است، نیز از آسیب منطق قدرت مصون نمانده است. کارنامه پنجاه ساله سازمان ملل نشان می دهد که بند ۷ از ماده ۲، در مقام اجرا از قصد و نیت اولیه نویسندگان منشور بسیار فاصله گرفته تا حدی که اصولاً نمی توان گفت که این بند در اجرا از اصولی معین پیروی کرده است.

به نظر می رسد که این ناکامی، معلول دو چیز باشد یکی عدم استفاده از روش علمی صحیحی در تدوین این بند و دیگری وسعت صلاحیتهای ماهوی سازمان به نحوی که این محدودیت شکلی را تحت الشعاع خود قرار داده است. از این رو میان صلاحیتهای ملی دولتها و صلاحیتهای بین المللی سازمان ملل توازن منطقی بوجود نیامده و منافع دولتهای ضعیف قربانی منافع دولتهای قدرتمند عضو این سازمان شده است. بنابراین با آنکه اهداف بلند منشور فی نفسه مبین و ضامن منافع همه دولتهای جهان است، ابزار تحقق آن اهداف، باید با تحولات جامعه بین المللی همسو و هماهنگ شود و سازمان تلاش کند که سند اساسی خود را با این تحولات سازگار سازد؛ به این ترتیب که با ابتکار و بکارگیری صلاحیتهای شکلی دقیق و هماهنگ با صلاحیتهای ماهوی سازمان، راههای نفوذ سیاسی دولتهای قدرتمند را به قلمرو حقوق سازمان مسدود گرداند.