

انتقال مفاهیم مسئولیت دولتها به حوزه سازمان‌های بین‌المللی و چالش‌های

پیش رو

سیدمهدی رضوی حاجی‌آقا*
مجتبی بابایی**

چکیده

مواد پیش‌نویس مسئولیت دولتها در ۲۰۰۱ توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل تدوین شد و با تأسی از آن، مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیز در ۲۰۱۱ توسط همین کمیسیون تنظیم گردید. متن و محتوای هر دو سند تا حدود زیادی یکسان است. این در حالی است که میان دولتها و سازمان‌های بین‌المللی، تفاوت‌هایی به لحاظ ساختار، شخصیت حقوقی و اقدامات و عملکردها وجود دارد. تفاوت‌های مزبور منجر به طرح این سؤال می‌گردد که الگوی مسئولیت دولتها تا چه حد با وضعیت سازمان‌های بین‌المللی سازگار است. در این تحقیق که به روش توصیفی - تحلیلی انجام یافته است عدم تناسب برخی مفاهیم مسئولیت دولتها با شرایط خاص سازمان‌های بین‌المللی تبیین گردیده است. علاوه بر این نشان داده شده است که کاربرد مفاهیم

* دانش آموخته دکترای حقوق بین‌الملل، مربی دانشگاه پیام نور، گروه الهیات و علوم اسلامی، ایران
seidmehdi.razavi@gmail.com (نویسنده مسئول)

** استادیار حقوق بین‌الملل، دانشگاه پیام نور، گروه الهیات و علوم اسلامی، ایران
mojtaba.babae@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۲۳

مسئولیت دولتها در حوزه سازمان‌های بین‌المللی به دلیل فقدان یا کمبود رویه بین‌المللی مرتبط، در عمل فاقد کارایی لازم و حداکثر از کارکردی ارشادی یا توصیه‌ای برخوردار است.

واژه‌های کلیدی: مسئولیت بین‌المللی، دولتها، سازمان‌های بین‌المللی، کمیسیون حقوق بین‌الملل.

۱. مقدمه

اگرچه در گذشته فقط دولتها دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی تلقی گردیده و مشمول آثار و نتایج ناشی از آن، از جمله مسئولیت بین‌المللی بودند اما با گسترش روابط بین‌المللی، سازمان‌های بین‌المللی نیز به عنوان تابعان جدید حقوق بین‌الملل، دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی، شناخته شده و مشمول آثار آن گردیده‌اند. لذا در حال حاضر سازمان‌های بین‌المللی نیز همانند دولتها در صورت نقض قواعد بین‌المللی، مسئول بوده و باید از عهده آثار آن برآیند.

کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد در راستای وظیفه خود در تدوین و توسعه حقوق بین‌الملل، مواد مربوط به مسئولیت بین‌المللی دولتها را در سال ۲۰۰۱ تصویب کرد. اگرچه در ابتدا بحث مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیز در چارچوب همین طرح مورد توجه قرار گرفت اما سرانجام تصمیم گرفته شد این موضوع در قالب طرحی جداگانه مورد بررسی قرار گیرد. این کار از سال ۲۰۰۲ آغاز و در سال ۲۰۱۱ مجموعه‌ای از ۶۷ ماده به همراه تفاسیر مربوطه به صورت طرح پیش‌نویس تصویب و در اختیار مجمع عمومی سازمان ملل متحد قرار گرفت.

ساختار کلی طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی و نیز بسیاری از مواد آن، مشابهت فراوانی با آنچه در طرح مسئولیت دولتها بیان گردیده است دارد. در واقع کمیسیون، طرح مسئولیت دولتها را به عنوان مبنای کار خود در ایجاد طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی قرار داده است. نوع تقسیم‌بندی مطالب و محتوای مواد این طرح به همراه تفاسیر مربوطه آنها به طور کامل گویای واقعیت مذکور است. کمیسیون حقوق

بین‌الملل خود به تبعیت از رویکرد مورد اتخاذ طرح مسئولیت دولت‌ها و الگوی عمومی آن اذعان نموده است.^۱ بر این اساس، بسیاری از مواد دو طرح پیش‌نویس از لحاظ متن و محتوا یکسان است و عمده تفاوتشان در کاربرد واژگان دولت و سازمان بین‌المللی است.

اقدام کمیسیون حقوق بین‌الملل در تنظیم مقررات مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی بر اساس قواعد مسئولیت دولت‌ها از زوایای مختلف مورد توجه قرار گرفته است؛ برخی معتقدند که «همسانی طرح‌های مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌ها قابل قبول و منطقی است؛ چرا که بسیاری از آنچه در مورد مسئولیت بین‌المللی، نسبت به یک دولت، قابل اعمال است به سادگی می‌تواند نسبت به مجموعه دولت‌ها نیز اعمال گردد، حتی اگر آن مجموعه دارای شخصیت حقوقی مختص به خود نیز باشد».^۲ (Amerasinghe, ۲۰۱۲: ۲۹). در مقابل برخی دیگر اعتقاد دارند که امکان اعمال موازین همسان مسئولیت در مورد دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی منتفی است چرا که هیچ‌کدام از پیش‌زمینه‌هایی که در ارتباط با قواعد مقرر در طرح مسئولیت دولت‌ها وجود داشته در مورد قواعد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد، چرا که؛ اولاً، مواد مسئولیت دولت‌ها بیانگر قواعد ثانویه در برابر قواعد اولیه ناشی از تعهدات بین‌المللی دولت‌هاست، ثانیاً این قواعد، مبتنی بر رویه بین‌المللی موجود میان دولت‌ها بوده و طرح مسئولیت دولت‌ها در واقع تدوین موازین از پیش موجود است و ثالثاً قواعد مسئولیت دولت‌ها مبتنی بر اصل برابری حاکمیت^۳ است که بر اساس آن همه دولت‌ها می‌توانند دارای حقوق و تکالیف یکسان در برابر همدیگر قلمداد شوند. (Alvarez, ۲۰۰۶).

از نظر برخی سازمان‌های بین‌المللی نیز «طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، بیش از حد متکی به مواد مسئولیت دولت‌هاست، در حالی که همسانی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی در مسئله مسئولیت، با توجه به تفاوت‌های مهم موجود میان

^۱ United Nations, International Law Commission (ILC), ۲۰۱۱, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (Document. A/۶۶/۱۰), p. ۶۹, para. ۳.

^۲ Principle of Sovereign equality.

آنها قابل توجیه نیست.»^۳

از طرفی دیگر، بر خلاف دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی در میان خود نیز دارای ساختارها و کارکردهای متنوعی هستند که این مسئله نیز مطابق برخی دیدگاه‌ها «می‌تواند چالش قابل توجهی را برای حقوق بین‌الملل و به طور خاص، بحث مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی به همراه داشته باشد».^۴

با توجه به الگوپذیری طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی از طرح مسئولیت دولت‌ها این سؤال مطرح می‌شود که الگوی مسئولیت دولت‌ها تا چه حد با وضعیت سازمان‌های بین‌المللی سازگار است در واقع پرسش اینست که تفاوت‌های ماهوی میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، چه تأثیری می‌تواند در نظام مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی داشته باشد. لذا در این مقاله سعی می‌شود اقدام کمیسیون حقوق بین‌الملل در انتقال مفاهیم مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها به حوزه سازمان‌های بین‌المللی و چالش‌های ناشی از این رویکرد مورد بررسی و تدقیق قرار گیرد.

۲. محدودیت در رویه مرتبط با سازمان‌های بین‌المللی

مواد پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها عمدتاً مستظهر به رویه بین‌المللی دولتی و سوابق قضایی و داوری متعدد است و کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر هر ماده، نمونه‌های متعددی از آنها را مطرح کرده است. در مقابل، مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، مبتنی بر بدنه بسیار محدودی از رویه بین‌المللی است.

آن‌گونه که از پاسخ سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌ها به استعلام کمیسیون حقوق بین‌الملل، راجع به سوابق مرتبط با مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی فهمیده می‌شود به غیر از چند نمونه محدود مربوط به سازمان‌های بین‌المللی مشخص (مثلاً عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد، قضایای مرتبط با مسئولیت بین‌المللی اتحادیه اروپا و دعاوی مستخدمین سازمان بین‌المللی کار) در این زمینه نمونه‌های زیادی از آن دست که در

^۳. United Nations, ILC, ۲۰۱۱, Comments and Observations received from International Organizations (Document. A/CN.۴/۶۳۷), p.۸, para. ۱.

^۴. Ibid, p. ۵, para.۴ (comment of Mexico).

مورد دولت‌ها وجود دارد به چشم نمی‌خورد. این کمبود رویه به صراحت در نظرات برخی از سازمان‌های بین‌المللی نیز مطرح شده است؛ مثلاً یونسکو در قسمتی از نظرات خود اظهار داشته است؛ «... در رابطه با درخواست کمیسیون مبنی بر ارائه اطلاعات مرتبط با دعوی نقض حقوق بین‌الملل علیه یونسکو به نظر می‌رسد که از زمان تأسیس این سازمان هیچ‌گونه ادعایی علیه آن صورت نگرفته است.»^۵ همچنین سازمان تجارت جهانی^۶ بیان می‌دارد؛ «... مایل است به اطلاع کمیسیون برساند هیچ دعوی علیه سازمان تجارت جهانی در ارتباط با نقض حقوق بین‌الملل مطرح نشده است. این امر نه تنها به دلیل جوان بودن این سازمان بلکه می‌تواند به دلیل ماهیت کارکردهای آن باشد؛ سازمان تجارت جهانی اصولاً نهادی برای انجام مذاکرات و حل و فصل اختلافات میان اعضا است.»^۷ همین‌طور جمعی از سازمان‌های بین‌المللی در نظر مشترک خود اذعان داشته‌اند که؛ «روش مورد اتخاذ کمیسیون، منشأ نگرانی، بخصوص از دو جهت است، اولاً مواد پیش‌نویس، مبتنی بر یک بدنه بسیار محدود از رویه - عمدتاً رویه ناشی از عملکردهای تعداد خیلی کمی از سازمان‌های بین‌المللی - است ...»^۸

بنابراین در شرایطی که مواد پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها دارای عقبه گسترده‌ای از رویه بین‌المللی است، اما مواد متناظر آن در مورد سازمان‌های بین‌المللی بر اساس رویه بسیار محدود بین‌المللی شکل گرفته است. کمیسیون حقوق بین‌الملل، خود در این زمینه اظهار داشته است؛ «یکی از مشکلات اصلی در تشریح قواعد مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، دسترسی محدود به رویه مربوطه بوده است. علت

^۵. United Nations, ILC, ۲۰۰۴, Comments and Observations received from International Organizations (Document. A/CN.۴/۵۶۸), p.۱۲۸.

^۶. World Trade Organization (WTO).

^۷. United Nations, ILC, ۲۰۰۷, Comments and Observations received from International Organizations (Document. A/CN.۴/۵۴۵), p.۳۶.

^۸. ILC, Responsibility of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations (joint submission of the comprehensive Nuclear – Test – Ban Treaty Organization, the International Civil Aviation Organization, the International Fund for Agricultural Development, the International Labour Organization, the International Maritime Organization, the International Organizations for Migration, the International Telecommunication Union, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the United Nations World Tourism Organization, the World Meteorological Organization and World Trade Organization) Doc. A/CN.۴/۶۳۷, ۲۰۱۱, P.۱۰-۱۱, para ۲.

اصلی این امر آن است که رویه مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، تنها در یک دوره نسبتاً متأخر ایجاد گردیده است. یک دلیل دیگر، استفاده محدود از روش‌های حل و فصل اختلافاتی است که سازمان‌های بین‌المللی طرف آن بوده‌اند ...^۹

اقدام کمیسیون حقوق بین‌الملل در تنظیم مقرراتی که دسترسی محدودی به رویه بین‌المللی مرتبط با آن وجود دارد این سؤال را مطرح می‌کند که آیا قواعد مزبور می‌تواند به منزله تدوین حقوق عرفی تلقی گردد یا اینکه می‌بایست از منظر توسعه حقوق بین‌الملل به آن نگریسته شود و در هر صورت چه کارکردی می‌توان برای قواعد مزبور در نظام حقوق بین‌المللی قائل گردید.

۲.۱. توسعه یا تدوین حقوق بین‌الملل

مطابق بند ۱ ماده ۱ اساسنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، این کمیسیون باید در اهداف خود، هم توسعه تدریجی^{۱۰} حقوق بین‌الملل و هم تدوین^{۱۱} آن را مدنظر داشته باشد.^{۱۲} توسعه تدریجی، متضمن تهیه پیش‌نویس مقررات در زمینه‌هایی است که هنوز در حقوق بین‌الملل، نظام‌مند نشده و یا اینکه در رویه دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی به اندازه کافی به آن پرداخته نشده است، در مقابل، تدوین به معنای قاعده‌سازی دقیق و دسته‌بندی قواعد حقوق بین‌الملل در موضوعاتی است که قبلاً توسط رویه دولت‌ها، رویه قضایی بین‌المللی و دکترین به طور گسترده‌ای پوشش داده شده است؛ به تعبیری دیگر، تدوین حقوق بین‌الملل به معنای تبدیل یک قاعده موجود حقوق بین‌المللی (Lex Lata) به شکل مکتوب است که مصالح اصلی آن هم حقوق عرفی است اما توسعه تدریجی، نوعی وضع قواعد جدید (Lex Ferenda) است و در مواردی که این

^۹ United Nations, ILC, ۲۰۱۱, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (Document. A/۶۶/۱۰), p. ۶۹, para. ۵.

^{۱۰} Progressive Development

^{۱۱} Codification

^{۱۲} United Nations, General Assembly, ۱۹۴۷, States of the International Law Commission, Adopted by the General Assembly in resolution ۱۷۴ (II) of ۲۱ November ۱۹۴۷. As amended by resolution ۴۸۵(V) of ۱۲ December ۱۹۵۰, ۹۸۴ (x) of December ۱۹۵۵, ۹۸۵ (x) of ۳ December ۱۹۵۵ and ۳۶/۳۹ of ۱۸ November ۱۹۸۱, rettiend from: un.org, time: ۱۰am. Date: ۳ Jul ۲۰۱۵.

قواعد جدید با حقوق عرفی، خیلی سازگار نباشد می‌تواند به معنای تغییرات اساسی یا اصلاحات کامل نیز باشد (Villiger, ۲۰۰۹: ۱۱).

کمیسیون حقوق بین‌الملل در تبیین ماهیت کار خود راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی با اذعان به محدودیت رویه بین‌المللی مرتبط در این خصوص بیان می‌دارد؛ «... واقعیت آن است که چند مورد از مواد این پیش‌نویس که مبتنی بر رویه محدودی می‌باشند در مرز میان تدوین و توسعه تدریجی جریان دارند. این اتفاق که یک مقرره مربوط به مسئولیت دولت‌ها به عنوان نشانه‌ای بر تدوین قلمداد گردد در حالی که ماده متناظر با آن در مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، بیشتر ماهیت توسعه تدریجی داشته باشد قابل تحقق است؛ به عبارت دیگر مقررات طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی هنوز لزوماً اعتباری که مواد متناظر آن‌ها در طرح مسئولیت دولت‌ها برخوردار می‌باشند را ندارند ...». این مطلب نشانگر آن است که کمیسیون حقوق بین‌الملل به قواعد مقرر در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی هم از منظر تدوین و هم توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل نگریسته و البته از تعیین اینکه قواعد مزبور دقیقاً در کدام دسته (تدوین یا توسعه تدریجی) قرار می‌گیرند خودداری کرده است.

به اعتقاد برخی، اقدام کمیسیون حقوق بین‌الملل در ایجاد مواد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، بدون اینکه رویه عملی قابل اتکایی در این زمینه وجود داشته باشد، ماهیت کار را بیشتر به سمت توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل سوق می‌دهد تا تدوین (Wouters and Odermatt, ۲۰۱۲: ۷). با این حال به این رویکرد کمیسیون، لزوماً نباید از بعد منفی نگریسته شود؛ چرا که «صرف تدوین قواعد، همراه با خطر ثبت و ضبط وقایع گذشته بوده و می‌تواند مانع از توسعه بعدی آن‌ها گردد. در شرایط موجود به نظر می‌رسد که توسعه تدریجی قواعد، منجر به ارتقاء سطح قابلیت پاسخگویی طرف‌های متخلف و نیز بهبود وضعیت طرف‌های زیان دیده خواهد بود» (Moldner, ۲۰۱۲: ۳۲۶). به بیان دیگر برای به وجود آمدن رویه بین‌المللی مرتبط با سازمان‌های بین‌المللی احتمالاً نیاز به سپری شدن زمانی بیش از چندین دهه می‌بود و این امر با توجه به کمبود راهکارهای حقوقی لازم جهت مقابله با رفتارهای متخلفانه

سازمان‌های بین‌المللی می‌توانست کمیسیون را با انتقادات بیشتری مواجه سازد. باید توجه داشت که تمامی قواعد مقرر در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی را نمی‌توان به منزله قواعد جدیدی تلقی کرد که در جهت توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل تنظیم گردیده‌اند؛ روشن است که برخی از قواعد، نظیر مواد مرتبط با تعهد به جبران کامل خسارت می‌تواند ریشه در اصول کلی حقوقی به عنوان منبع دیگر حقوق بین‌الملل داشته باشد و از این جهت در اثبات آن نیازی به احراز رویه بین‌المللی نیست. در واقع سازمان‌های بین‌المللی هم به عنوان تابعان حقوق بین‌الملل، مشمول حقوق و تکالیف مقرر در تمام منابع حقوق بین‌الملل (شامل معاهدات، عرف و اصول کلی حقوقی) هستند؛ بنابراین برخی از مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی که دارای مبنایی در منابع مذکور هستند دلالت بر وجود قواعد از پیش موجود حقوق بین‌الملل داشته و قواعدی تدوین شده به شمار می‌آیند، اما در سایر موارد که چنین سوابقی در دسترس نیست، جنبه توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل مطرح است.

بنابر مراتب فوق‌الذکر، در قیاس با طرح مسئولیت دولت‌ها که در ارتباط با هر کدام از مواد آن، نمونه‌های متعددی از رویه بین‌المللی در تفسیر مربوطه ذکر گردیده است و این امر بر عرفی بودن بسیاری از قواعد مزبور دلالت داشته و اقدام کمیسیون حقوق بین‌الملل را اقدامی در جهت تدوین قواعد عرفی موجود، جلوه‌گر می‌سازد، مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در بیشتر موارد، فاقد سوابق کافی در رویه بین‌المللی مربوط به سازمان‌های بین‌المللی است و این وضعیت موجب می‌گردد کار کمیسیون در تنظیم این قبیل مقررات به منزله ایجاد قواعد جدید تلقی گردیده و از منظر توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل به آن نگریسته شود.

۲.۲. کارکرد قواعد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی

یک مسئله در ارتباط با ماهیت موازین مقرر در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی آن است که منظور از توسعه تدریجی مدنظر کمیسیون حقوق بین‌الملل چیست؛ به عبارت دیگر کارکرد عملی قواعدی که متضمن توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل است چگونه است. در پاسخ به این سؤال گفته شده است که «اشاره کمیسیون

به ماهیت توسعه‌ای این مقررات به منظور تعیین جهت‌گیری کلی آن بوده است تا بدین‌وسیله اطمینان دهد که قواعد مزبور را توصیه‌ای^{۱۳} قلمداد می‌نماید» (Pronto, ۲۰۱۱, ۱۱۸). به تعبیر دیگر با توجه به عدم ابتناء مواد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی بر رویه بین‌المللی کافی، این مواد لزوماً قواعد حقوقی از پیش موجود را منعکس نکرده و برای سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌ها و یا محاکم بین‌المللی، جنبه الزام‌آوری ندارد در نهایت ممکن است به عنوان یک نقشه راه در تعیین خط مشی‌های سازمان‌های بین‌المللی، اثرگذار باشد.

مسئله دیگر آن است که آیا تمام مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، ماهیتاً توسعه‌ای بوده و کارکردی توصیه‌ای یا ارشادی دارند یا در این میان مقررات الزام‌آوری هم وجود دارد. در پاسخ به این مسئله باید گفت برخی از مقررات (مانند مواد مربوط به تعهد به جبران کامل خسارت)، مبتنی بر اصول کلی حقوقی بوده و بر تدوین قواعد حقوقی از پیش موجود دلالت دارند و از این جهت اصولاً برای تابعان حقوق بین‌الملل لازم‌الرعایه‌اند، اما در ارتباط با سایر مقررات که نه مبنایی در اصول کلی حقوقی داشته و نه رویه کافی در مورد آن‌ها وجود دارد بایستی میان سازمان‌های بین‌المللی مختلف قائل به تفکیک گردید؛ توضیح اینکه یک قاعده ممکن است هیچ‌گونه پشتوانه‌ای در رویه یک سازمان نداشته و یا رویه محدودی برای آن وجود داشته باشد که در این صورت آن قاعده در مورد آن سازمان از کارکردی توصیه‌ای برخوردار خواهد بود، در حالی که همان قاعده ممکن است به‌وضوح با رویه سازمان بین‌المللی دیگر مطابقت داشته و بر این اساس به عنوان یک قانون تدوین یافته و لازم‌الرعایه برای آن سازمان تلقی گردد (Pronto, ۲۰۱۱: ۱۱۰). به عنوان مثال در قواعد انتساب رفتار متخلفانه به یک سازمان بین‌المللی، ضابطه کنترل مؤثر (موضوع ماده ۷ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، ۲۰۱۱) که به گستردگی در رویه سازمان ملل متحد قابل احراز است در مورد این سازمان به منزله قاعده عرفی تدوین یافته قلمداد گردیده و می‌تواند برای آن سازمان، الزام‌آور باشد، در حالی که همین ضابطه ممکن

^{۱۳}Recommenatory

است هیچ سابقه‌ای در رویه سازمان‌های بین‌المللی دیگر نداشته و بر این اساس، به منزله یک قاعده توصیه‌ای برای آن سازمان توصیف شود.

۳. تفاوت ماهیتی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی

جامعه بین‌المللی، متشکل از تعدادی از اشخاص حقوقی است. در این میان «دولت‌ها، اشخاص یا تابعان اصلی حقوق بین‌الملل هستند و اصولاً حقوق بین‌الملل از روابط دولت‌ها و از رهگذر رویه‌ای که حقوق بین‌الملل عرفی را تشکیل می‌دهد و یا از مجرای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (معاهدات) نشئت می‌گیرد». (والاس، ۲۰۰۳: ۷۱)

«از سوی دیگر دولت‌ها به گونه فزاینده‌ای در می‌یابند که ایجاد نهاد بین‌المللی به منظور انجام وظایفی که بهره متقابلی داشته باشد اقدامی مطلوب است و بر این اساس آن‌ها مراکز اجرایی مشخصی را برای پیشبرد و تأمین اهداف مشترکشان تأسیس می‌نمایند؛ مراکزی که تنها به فعالیت‌هایی می‌پردازند که از طرف دولت‌ها به آن‌ها تفویض شده است». (کاسسه، ۲۰۰۵: ۱۴۱). این نهادها یا سازمان‌های بین‌المللی دارای تفاوت‌های بنیادین با تابعان اصلی حقوق بین‌الملل (دولت‌ها) هستند که ممکن است موضوع مسئولیت بین‌المللی آن‌ها را نیز متأثر سازد.

۳.۱. مقایسه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی

از دیدگاه حقوق بین‌الملل، دولت از اجتماع دائمی و منظم گروهی از افراد بشر که در سرزمین معین به طور ثابت سکونت گزیده‌اند و مطیع یک قدرت سیاسی مستقل هستند تشکیل شده است؛ چنین موجودیتی دارای استقلال و حاکمیت کامل بوده و تنها از مقررات حقوق بین‌الملل پیروی می‌کند و از اهلیت برقراری روابط با سایر کشورها برخوردار است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۸۳).

جمعیت، سرزمین و قدرت سیاسی، عناصر اساسی تعریف یک موجودیت به عنوان دولت را تشکیل می‌دهند. «جمعیت، گروهی از افراد انسانی را گویند که با رابطه

^{۱۴}Wallace

^{۱۵}Cassece

و پیوندی حقوق و سیاسی به نام تابعیت با یکدیگر متحد شده باشند و به کشوری مربوط گردند بدون اینکه لازم باشد دارای نژاد، زبان، ملیت و مذهب واحدی باشند» (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۸۴). «سرزمین یا فضای زیست یک کشور، محدوده جغرافیایی است که با مرزهای کمابیش ثابت، معین و مشخص شده است و شامل مناطق خاکی، آب و هوایی یک کشور است» (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۸۵). قدرت سیاسی یا حاکمیت به تعبیری همان نیروی اراده‌ای است که نزد مسئولان فرمانروایی وجود داشته و زمامداران به برکت آن می‌توانند از رهگذر صلاحیت بر کلیه قدرت‌های موجود در جامعه تحمیل شوند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۱: ۲۱۷). «برای اینکه قدرت سیاسی عملاً موجودیت داشته و بتواند اعمال شود باید مبتنی و متکی بر سازمان‌بندی سیاسی بوده و از طریق سازمان حکومتی اعمال شود» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۱: ۲۱۷). «حاکمیت دولت‌ها متضمن استقلال داخلی و خارجی آن‌هاست». (موسی‌زاده، ۱۳۸۳: ۴۳). «یعنی از لحاظ داخلی نباید اقتداری رقیب یا همتراز دولت وجود داشته و از لحاظ خارجی دولت باید از سلطه یا آمریت دولت دیگر آزاد باشد» (عالم، ۱۳۸۵: ۱۴۵).

«حاکمیت به مفهوم جدید به معنای حق تصمیم‌گیری و آزادی عمل کشور در کلیه امور در چارچوب مرزهای خود و عدم وابستگی به هر قدرت داخلی و خارجی است اما در زمینه بین‌المللی، حاکمیت مفهومی تازه می‌یابد و آن صلاحیت است؛ کشور در روابط بین‌المللی از اختیارات و حقوقی برخوردار است که حقوق بین‌الملل برای آن به رسمیت شناخته و به آن صلاحیت می‌گویند» (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۹۱). از این جهت در تعریفی دیگر از دولت آن را موجودیتی دانسته‌اند که «سرزمین معینی را اشغال کرده، دارای جمعیت دائمی است، صلاحیت‌های مؤثر دولتی را در داخل و خارج اعمال می‌کند و اهلیت ورود به روابط بین‌المللی از جمله توانایی ایفاء تعهدات حقوقی بین‌المللی را داراست». (جوینز، ۱۳۸۷: ۷۳).

در مقابل، سازمان بین‌المللی، طبق یک تعریف «تجمع ارادی دولت‌هاست که با یک توافق بین‌المللی ایجاد و با ارکان دائمی، خاص و مستقل خود و همچنین قدرت تصمیم‌گیری مستقل از اعضاء برای حفظ منافع مشترک آن‌ها فعالیت می‌کند». (بیگ‌زاده،

۱۳۹۱: ۸۳). مطابق این تعریف اولاً اعضا اصلی یک سازمان بین‌المللی، دولت‌های حاکم می‌باشند، ثانیاً ایجاد یک سازمان بین‌المللی بر اساس یک توافق بین‌المللی است، ثالثاً سازمان بین‌المللی دارای یک ساختار ارگانیک دائمی و مستقل است و نهایتاً اینکه سازمان بین‌المللی، دارای شخصیت حقوقی مستقل است (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۸۵).

تعریف فوق‌الذکر صرفاً در برگیرنده سازمان‌های بین‌الدولی^{۱۶} است که موضوع مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی است والا سازمان‌های بین‌المللی را می‌توان به سازمان‌های بین دولتی و سازمان‌های غیردولتی تقسیم کرد (آقایی، ۱۳۸۵: ۲).

عضویت، هدف و ساختار، جنبه‌های مشخصی هستند که به عنوان خصوصیات مشترک تمام سازمان‌های بین‌المللی قابل احصاء می‌باشند؛ در واقع یک سازمان بین‌المللی باید اعضا خود را از میان دو کشور یا بیشتر کسب نماید، هدف آن پیگیری منافع مشترک اعضا بوده و ساختار آن یک ساختار رسمی ویژه با ماهیتی مستمر باشد که از طریق موافقت‌نامه‌ها یا اسناد مؤسس دیگر پایه‌ریزی شده است (کلایو،^{۱۷} ۲۰۰۱: ۶۶-۶۵).

در قیاس با دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، فاقد جمعیت دائم و قلمرو سرزمینی می‌باشند. موجودیت کشور در حقوق بین‌الملل به عوامل عینی یعنی سرزمین، جمعیت و قدرت سیاسی مستقل، بستگی دارد و از نظر حقوقی تجمع این عوامل، موجودیت کشور را تضمین می‌کند، در حالی که سازمان بین‌المللی یک واقعیت حقوقی عینی نبوده و صرفاً به این دلیل که کشورها با تنظیم موافقت‌نامه‌ای (سند تأسیس سازمان) تصمیم به ایجاد آن گرفته‌اند موجودیت می‌یابند (دورموای^{۱۸}، ۱۹۹۵: ۲۷). از سوی دیگر سازمان‌های بین‌المللی بر خلاف دولت‌ها، دارای صلاحیت عام و کلی نبوده و از صلاحیت و زمینه کاری محدودی برخوردارند. بعلاوه آن‌ها به دیوان‌های بین‌المللی، دسترسی نداشته و عموماً فاقد نظام تقسیم‌بندی قدرت و تفکیک قوا به نهادهای قضایی، اجرایی و تقنینی هستند.

^{۱۶} Intergovernmental

^{۱۷} Clive

^{۱۸} Dormoy

۳.۲. حدود اعمال تفاوت‌ها

به جز مواد ۵:۸:۹^{۱۹} و ۱۰:۲^{۲۰} طرح مسئولیت دولت‌ها، در باقی موارد، مفاد این طرح عیناً یا با اندک تغییرات متنی یا محتوایی در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیز تکرار شده است؛ اما با بررسی نمونه‌هایی از این موازین مشترک، متوجه می‌شویم که در برخی موارد، مقررات مزبور، تناسبی با وضعیت خاص سازمان‌های بین‌المللی ندارد:

۳.۲.۱. ترک فعل: ماده ۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی که برگردانی از ماده ۲ طرح مسئولیت دولت‌هاست در بیان عناصر تحقق رفتار متخلفانه یک سازمان بین‌المللی، آن را متشکل از فعل یا ترک فعلی می‌داند که قابل انتساب به یک سازمان بین‌المللی بوده و متضمن نقض یک تعهد بین‌المللی باشد. به این ترتیب طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی با تأکید بر اینکه سازمان‌های بین‌المللی ممکن است مسئول آسیب‌های ناشی از ترک فعل باشند، زمینه مسئولیت بین‌المللی آن‌ها در صورت قصور در انجام یک فعل را نیز فراهم کرده است. با این حال حدود دقیق این موضوع روشن نگردیده و معلوم نیست آیا می‌توان یک سازمان بین‌المللی را به طور مطلق به دلیل

^{۱۹}. ماده ۵ مربوط است به انتساب رفتار اشخاص یا نهادهایی که عناصری از اقتدارات حکومتی را اعمال می‌کنند؛ بند ۱۰ تفسیر ماده ۶ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در این زمینه بیان کرده است: «... این ترکیب معمولاً مناسب سازمان‌های بین‌المللی نیست ... واژه کارگزار که در بند (d) ماده ۲ مطرح گردیده است معنای گسترده‌ای دارد که به قدر کافی وضعیت چنین اشخاص یا نهادهایی را پوشش می‌دهد.»

^{۲۰}. ماده ۸ طرح مسئولیت دولت‌ها به اشخاص یا گروه‌هایی از اشخاص که در واقع بر اساس یا تحت هدایت یا کنترل یک دولت عمل می‌نمایند، مربوط می‌شود. بند ۱۱ تفسیر ماده ۶ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در این زمینه بیان داشته است: «... اشخاص یا گروه‌هایی از اشخاص که بر اساس دستور یا تحت هدایت یا کنترل یک سازمان بین‌المللی اقدام می‌کنند باید مطابق تعریف ارائه شده در بند (d) ماده ۲ به عنوان کارگزار سازمان تلقی گردند ...»

^{۲۱}. مواد ۹ و ۱۰ طرح مسئولیت دولت‌ها به ترتیب به رفتار شخص یا گروهی از اشخاص که در نبود یا کوتاهی مقامات رسمی مبادرت به اعمال برخی از اقتدارات حکومتی می‌نمایند و رفتار یک جنبش شورشی یا دیگر جنبش‌ها می‌پردازد. تفسیر مقدماتی فصل دوم بخش دوم طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در ارتباط با این دو موضوع بیان کرده است: «... این موارد بعید است که در ارتباط با سازمان‌های بین‌المللی محقق گردد، چرا که پیش‌فرض آن‌ها این است که موجودیتی که رفتار به آن نسبت داده می‌شود بر یک قلمرو سرزمینی اعمال کنترل می‌نماید. اگرچه ممکن است نمونه‌های کمی از یک سازمان بین‌المللی اداره‌کننده یک سرزمین یافت شود [اما] به نظر می‌رسد که احتمال تحقق وضعیت‌های فوق‌الذکر به قدری بعید است که نیازی به یک مقررۀ خاص نیست.»

کوتاهی در انجام تعهدات بین‌المللی خود مسئول دانست؛ به عنوان مثال آیا ممکن است سازمان بهداشت جهانی به دلیل قصور در مقابله با یک بیماری مهلک و یا سازمان ملل متحد به دلیل قصور شورای امنیت در انجام کار ویژه‌های خود در زمینه صلح و امنیت بین‌المللی مسئول تلقی شوند.

۳.۲.۲. حقوق داخلی: در بیان رابطه حقوق داخلی و نظام مسئولیت بین‌المللی، طرح مسئولیت دولت‌ها از جمله در ماده ۳۲ بر بی‌تأثیر بودن این نظام بر تعهدات ناشی از مسئولیت بین‌المللی (جبران خسارت، توقف رفتار متخلفانه) تأکید ورزیده است. در انطباق با این قاعده، ماده ۳۲ (بند ۱) طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیز مقرر داشته است که یک سازمان بین‌المللی نمی‌تواند قصور خود در متابعت از تعهدات مربوط به جبران خسارت یا توقف رفتار را با استناد به قواعد داخلی خود توجیه نماید. در این ماده، اصطلاح قواعد سازمان به جای حقوق داخلی در طرح مسئولیت دولت‌ها به کار گرفته شده است و ظاهراً به نظر می‌رسد که قواعد مزبور دارای ماهیت داخلی بوده و نمی‌تواند نقشی در نظام مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی داشته باشد. در مقابل، تعدادی دیگر از مواد طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، بر ماهیت حقوق بین‌المللی قواعد سازمان دلالت نموده و تأثیر آن‌ها در نظام مسئولیت بین‌المللی سازمان‌ها را نشان می‌دهد؛ مثلاً مطابق ماده ۱۰، نقض یک تعهد بین‌المللی (به عنوان یکی از عناصر تحقق مسئولیت بین‌المللی) شامل نقض تعهدات ناشی از قواعد سازمان در قبال اعضاء نیز است. در واقع کمیسیون حقوق بین‌الملل از یک طرف، قواعد داخلی سازمان‌های بین‌المللی را معادل حقوق داخلی دولت‌ها دانسته و بر بی‌تأثیر بودن آن‌ها در مسائل مربوط به مسئولیت بین‌المللی سازمان‌ها تأکید ورزیده است و از سوی دیگر با توجه به نقش تعیین‌کننده قواعد مزبور در روابط یک سازمان بین‌المللی و اعضا آن، بر تأثیرگذاری این قواعد، تأکید و به نوعی ماهیت حقوق بین‌المللی به آن‌ها قائل گردیده است. این وضعیت علاوه بر اینکه نشان‌دهنده تشکیک موجود در تعیین ماهیت حقوقی قواعد سازمان در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی است می‌تواند دلیلی بر عدم امکان مطابقت مفهوم قواعد سازمان‌های بین‌المللی با حقوق داخلی دولت‌ها تلقی گردد.

۳.۲.۳. دفاع مشروع: دفاع مشروع از استثنائات اصل منع توسل به زور است که در ماده ۵۱ منشور ملل متحد، به عنوان یک حق ذاتی برای دولت‌ها به رسمیت شناخته شده است. مطابق این حق در صورتی که یک دولت مورد حمله مسلحانه قرار بگیرد حق دارد بدون توجه به تعهداتش در رابطه با عدم توسل به زور، از تمامیت ارضی، استقلال و حاکمیت خود دفاع نماید. نقض تعهدی که به این صورت انجام می‌پذیرد به دلیل انجام آن در مقام دفاع از خود، مجاز بوده و موجب بروز مسئولیت نخواهد گردید (طرح مسئولیت دولت‌ها، ۲۰۰۱: ماده ۲۱).

اگرچه تجاوز نظامی علیه سازمان‌های بین‌المللی، به آن مفهوم که در اسناد بین‌المللی و حقوق عرفی، تثبیت شده است نمی‌تواند در مورد آن‌ها مصداق داشته باشد، اما بعضی از این سازمان‌ها هم در حیطة وظایف خود به علت مبادرت به عملیات اجرایی با مخاطراتی مواجه می‌شوند که ناچارند به دفاع، جهت حفاظت از کارکنان یا اموال و اماکن خود توسل جویند (زمانی، ۱۳۸۸: ۱۹۶).

مطابق ماده ۲۱ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی؛ «وصف متخلفانه اقدام یک سازمان بین‌المللی برطرف می‌گردد، اگر و تا حدی که آن اقدام به منزله اقدام قانونی دفاع مشروع مطابق حقوق بین‌الملل باشد». بر این اساس دفاع مشروع در مورد سازمان‌های بین‌المللی نیز به عنوان یکی از عوامل رافع وصف متخلفانه، شناخته شده است. همان‌طور که کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر خود بر ماده فوق‌الذکر بیان کرده است، موضوع این ماده احتمالاً فقط در مورد تعداد کمی از سازمان‌هایی که مبادرت به اداره یک سرزمین یا اعزام یک نیروی مسلح می‌نمایند قابل اعمال خواهد بود. در قیاس با این وضعیت، ماده ۲۱ طرح مسئولیت دولت‌ها - که ماده فوق‌الذکر هم مبتنی بر آن است - نه فقط توسط برخی از دولت‌های خاص بلکه توسط تمامی دولت‌هایی که با یک حمله مسلحانه مواجه گردند، قابل استفاده و استناد است. در حقیقت با توجه به محدودیت فعالیت‌های نظامی سازمان‌های بین‌المللی، دفاع مشروع، نقشی اندک یا موردی در رفع وصف متخلفانه اعمال ارتكابی آن‌ها دارد. این نمونه نیز بیانگر آن است که تقلید طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی از طرح مسئولیت

دولت‌ها در مواردی منجر به گنجاندن قواعدی گردیده است که ارتباط کمی با وضعیت سازمان‌های بین‌المللی داشته و بعضاً هیچ نقش و کارکردی برای آن‌ها قابل تصور نیست. ۳.۲.۴. **تعهد به جبران خسارت:** مطابق ماده ۳۱ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، یک سازمان بین‌المللی مسئول، متعهد است که به طور کامل، زیان‌های ناشی از آن رفتار را جبران نماید. این مقررہ که مطابق با ماده ۳۱ طرح مسئولیت دولت‌هاست با واقعیات مربوط به سازمان‌های بین‌المللی چندان سازگار نبوده و در عمل می‌تواند مشکلاتی را برای آن‌ها به وجود آورد؛ چرا که سازمان‌های بین‌المللی عموماً فاقد منابع سودآور و موکد بوده و بر خلاف دولت‌ها نمی‌توانند جهت تأمین مالی عملکردهای خود مثلاً بر سیستم اخذ مالیات تکیه کنند. آن‌ها از لحاظ مالی عموماً به کمک‌های دولت‌های عضو، وابسته‌اند. در چنین شرایطی اگر سازمان‌های بین‌المللی، همانند دولت‌ها، خود متعهد به جبران کامل خسارت شناخته شوند ناگزیر باید تمام یا قسمتی از بودجه خود را صرف جبران زیان‌هایی نمایند که در برخی موارد با توجه به حجم کارکردهای بعضی از این سازمان‌ها، بسیار کلان هم خواهد بود. این وضعیت در عین حال ممکن است موجب کاهش سطح فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و یا حتی اضمحلال و نابودی آن‌ها نیز گردد. به نظر می‌رسد کمیسیون حقوق بین‌الملل به واسطه تعیین یک چنین تعهد همسان نسبت به دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به طور مؤثری کارکردهای آتی آن‌ها را با محدودیت مواجه ساخته است.

برخی از سازمان‌های بین‌المللی در نظراتشان خطاب به کمیسیون حقوق بین‌الملل به نوعی، بی‌ رغبتی خود نسبت به اعمال قواعد همسان در این زمینه را ابراز نموده‌اند. مثلاً سازمان بین‌المللی کار اظهار داشته است «ضابطه جبران کامل خسارت ممکن است سازمان‌های بین‌المللی را مجبور به داشتن یک صندوق احتیاطی یا بیمه در مقیاسی بسیار کلان، جهت اطمینان از شرایط نابسامان مالی نماید... اگر سازمان‌های بین‌المللی در پی تدارک منابعی جهت تعهدات محتمل‌الوقوع، مانند جبران خسارت احتمالی باشند، جهت انجام کارکردهای اصلی خود با مشکل کمبود بودجه مواجه خواهند شد... کمیسیون در این زمینه می‌تواند قائل به برخی محدودیت‌ها نظیر آنچه در مورد تعهد به

جلب رضایت معمول داشته است، گردد».^{۲۲}

۳.۲.۵. کمک و مساعدت: مطابق ماده ۱۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، یک سازمان بین‌المللی که دولت یا سازمان بین‌المللی دیگر را در ارتکاب یک رفتار متخلفانه بین‌المللی، کمک یا مساعدت بنماید از نظر بین‌المللی مسئول خواهد بود، مشروط بر اینکه اولاً با آگاهی از شرایط آن رفتار اقدام نموده (بند a) و ثانیاً رفتار مزبور به منزله نقض تعهدات بین‌المللی خود آن سازمان نیز تلقی گردد (بند b). این ماده متناظر با ماده ۱۶ طرح مسئولیت دولت‌ها بوده و از نظر متن و محتوا هیچ تفاوتی جز جابجایی در واژه‌های دولت و سازمان بین‌المللی، میان آن‌ها وجود ندارد، با این حال اعمال مفاهیم همسان و عدم تعیین شرایط متناسب با وضعیت خاص سازمان‌های بین‌المللی، در این زمینه هم موجب بروز مشکلاتی در عملکرد برخی از این سازمان‌ها می‌گردد.

ارائه کمک‌های مالی و یا اعطاء وام توسط یک سازمان بین‌المللی مالی به دولت‌های عضو که احیاناً موجبات تسهیل ارتکاب یک رفتار متخلفانه (مثلاً نقض قواعد حقوق بشر) را فراهم می‌آورد از مواردی است که ظاهراً مشمول ماده فوق‌الذکر بوده و به عنوان یکی از مصادیق مسئولیت بین‌المللی غیرمستقیم سازمان‌های بین‌المللی تلقی می‌گردد. به عنوان مثال اعطاء تسهیلات توسط بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (IBRD)^{۲۳} به یک دولت جهت اجرا پروژه سدسازی در یک محل ممکن است موجب جابجایی و نقل مکان جمعیت بومی آن سرزمین و نهایتاً تحت تأثیر قرار گرفتن حقوق آنان گردد. مسئله‌ای که مطرح می‌شود اینکه آیا می‌بایست بانک مذکور را به دلیل مساعدت در ارتکاب چنین رفتاری مسئول تلقی کرد.

برخی از سازمان‌های بین‌المللی در اظهاراتشان، اعطاء کمک‌های مالی به دولت‌های عضو را از مصادیق کمک و مساعدت موضوع ماده فوق‌الذکر قلمداد ننموده‌اند؛ به عنوان مثال، صندوق بین‌المللی پول (IMF)^{۲۴} در این خصوص استدلال کرده است که بر طبق تفسیر ماده ۱۶ طرح مسئولیت دولت‌ها، کمک و مساعدتی

^{۲۲}.United Nations, ILC, ۲۰۱۱ "Comments and observations received from International Organizations" (DOCUMENT A /CN. ۴/۶۳۷),p.۲۹,para.۳.

^{۲۳}International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

^{۲۴}International Monetary fund (IMF).

موجب مسئولیت دولت دیگری می‌شود که عالمی و عامداً صورت گرفته و نقش عمده‌ای در ارتکاب رفتار متخلفانه داشته باشد، چنین شرایطی در مورد کمک‌های مالی سازمان به اعضا فقط در صورتی قابل تحقق است که این کمک‌ها به منظور ارتکاب یک رفتار متخلفانه اختصاص یافته باشد، در حالی که اقدام صندوق در ارائه تسهیلات به اعضا نه به منظور اقدامی خاص بلکه به جهت پشتیبانی از آن‌ها در مواجهه با مشکلات اقتصادی‌شان است.^{۲۵} از نظر این سازمان بین‌المللی، منابع مالی یک عضو جهت انجام اقدامی خاص می‌تواند به طرق مختلف، از جمله مالیات پردازان و یا وام‌دهندگان داخلی یا خارجی تأمین گردد و لذا با توجه به ماهیت جایگزین‌پذیر^{۲۶} منابع مالی، اعطاء کمک‌های مالی هرگز نمی‌تواند به عنوان عامل تعیین‌کننده در ارتکاب یک رفتار متخلفانه تلقی گردیده و موجب مسئولیت بین‌المللی سازمانی گردد که مبادرت به چنین اقدامی نماید.^{۲۷}

ماده ۱۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی و تفسیر آن هیچ اشاره‌ای به مسئله اعطاء کمک‌های مالی توسط یک سازمان بین‌المللی ننموده است اما این موضوع به نوعی در گزارش گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل مورد توجه قرار گرفته و تصریح شده است؛ «یک سازمان بین‌المللی ممکن است به جهت کمک به یک دولت از طریق حمایت‌های مالی یا سایر روش‌ها در اقدامی که متضمن نقض حقوق بشر برخی از انسان‌هاست متحمل مسئولیت گردد».^{۲۸} عبارت‌پردازی ماده فوق‌الذکر هم به گونه‌ای است که ظاهراً امکان تحقق مسئولیت یک سازمان به جهت اعطاء کمک‌های مالی را منتفی نمی‌داند، حتی اگر این سازمان یک سازمان بین‌المللی مالی باشد که در جهت انجام اشتغالات خاص خود وام‌هایی را به اعضا اعطاء نماید.

در مجموع به نظر می‌رسد انتقال مفهوم مسئولیت ناشی از کمک و مساعدت از حوزه دولت‌ها به حوزه سازمان‌های بین‌المللی، بدون تعیین حدود و شرایط دقیق آن

^{۲۵}United Nations, ILC, ۲۰۰۷, Comments and Observations Received from International Organizations, (Document. A/CN. ۴/۵۸۲) p. ۲۲.

^{۲۶}Fungible

^{۲۷}United Nations, op.cit.

^{۲۸}United Nations, ILC, ۲۰۰۵, Third Report on Responsibility of International Organization, by Mr. Giorgio Gaja, Special Reporter, (Document. A/CN.۴/۵۵۳),P.۱۳, para. ۲۸.

می‌تواند مشکلاتی را برای این دسته از تابعان حقوق بین‌الملل فراهم آورده و با ایجاد مسئولیت بین‌المللی بالقوه برای برخی سازمان‌های بین‌المللی که کارکرد اصلی‌شان پولی و مالی است عملاً مانعی در سر راه کار ویژه‌های تخصصی آنها فراهم آورد.

۳.۲.۶. اقدامات متقابل: اقدامات متقابل در روابط میان دولت‌ها به آن بخش از اعمال تلافی‌جویانه‌ای اطلاق می‌گردد که توسط یک دولت علیه دولت دیگر و بدون استفاده از قوای مسلح، به منظور وادار ساختن دولت اخیر به رعایت تعهدات فی‌مابین یا جبران خسارت، اعمال می‌گردد؛ عدم اجرای تعهدات قراردادی، تصرف اموال دولت مقابل و بازداشت اتباع آن دولت از اشکال اقدامات متقابل است. (بلدسو، رابرت و بوسچک، بولزلا، ۱۳۷۵: ۴۹۹). این موضوع به عنوان یکی از آثار مسئولیت بین‌المللی، در ماده ۴۹ طرح مسئولیت دولت‌ها مطرح شده است. مفهوم مندرج در این ماده عیناً در ماده ۵۱ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیز تکرار شده و بر این اساس یک دولت یا سازمان بین‌المللی زیان‌دیده می‌تواند جهت وادار ساختن سازمان بین‌المللی مسئول به رعایت تعهدات بین‌المللی خود، مبادرت به اقدامات متقابل علیه او نماید.^{۲۹}

اگرچه حق اتخاذ اقدامات متقابل، جزء اختیارات دولت یا سازمان بین‌المللی زیان‌دیده بوده و ممکن است اساساً مورد استناد آنها واقع نشود با این حال کاربرد این مفهوم در ارتباط با سازمان‌های بین‌المللی تا حدودی غیرواقع‌بینانه و نامتناسب به نظر می‌رسد؛ یعنی مثلاً در ارتباط با حق یک دولت زیان‌دیده جهت اتخاذ اقدامات متقابل علیه یک سازمان بین‌المللی مسئول، این تردید مطرح شده است که امکان مبادرت به چنین اقداماتی توسط یک دولت ضعیف، علیه یک سازمان بین‌المللی بزرگ و قدرتمند

^{۲۹}. البته رویه بین‌المللی موجود در این زمینه بسیار کمیاب است، با این حال بعضاً برخی اقدامات به منزله اقدامات متقابل علیه یک سازمان بین‌المللی تعبیر شده است؛ برای مثال، سازمان تجارت جهانی، با صدور مجوز به یکی از اعضای خود (آمریکا) امکان تحمیل عوارض برای برخی کالاهای اتحادیه اروپا که وارد بازار ایالات متحده می‌شدند را فراهم نمود. هیئت رسیدگی سازمان تجارت جهانی در گزارش خود راجع به اختلاف اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا در این خصوص متذکر گردیده است که مجوز تعلیق امتیازات یا تعهدات دیگری که توسط رکن حل اختلاف سازمان، علیه اتحادیه اروپا صادر گردیده است اساساً ماهیتی تلافی‌جویانه داشته و فقط در چارچوب مقررات سازمان تجارت جهانی قابل تحقق است:

(World Trade Organization, Report of the Panel, (WT/DS۱۶۵/R). ۱۷. July ۲۰۰۰, p. ۲۴. para. ۶, ۲۲, not ۱۰۰, Available at: <https://docs.wto.org>)

(نظیر سازمان ملل) تا چه حد با واقعیات موجود مطابقت دارد (Proulx. ۲۰۱۳: ۱۴). از سوی دیگر در ارتباط با حق اقدامات متقابل یک سازمان بین‌المللی زیان‌دیده، علیه سازمان بین‌المللی دیگری که مرتکب نقض تعهدات بین‌المللی شده است باید گفت بر خلاف دولت‌ها که در روابط خود با یکدیگر از ظرفیت‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و یا نظامی جهت اعمال فشار برخوردارند، سازمان‌های بین‌المللی عموماً فاقد چنین امکاناتی بوده و اصولاً اختیارات و صلاحیت‌های آن‌ها محدود است (اصل تخصص). علاوه بر این با توجه به محدودیت منابع سازمان‌های بین‌المللی، اتخاذ اقدامات متقابل توسط یک سازمان بین‌المللی علیه سازمان بین‌المللی دیگر ممکن است موجب تحمل هزینه‌های غیر مرتبط و انحراف از وظایف و کارکردهای اصلی گردد.

بعد دیگر این قاعده، توسل به اقدامات متقابل توسط اعضاء یک سازمان بین‌المللی علیه آن سازمان است که در ماده ۵۲ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی به آن پرداخته شده و تحت شرایطی، مجاز دانسته شده است. در این مورد هم تفاوت وضعیت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، موجب عدم تناسب در اعمال مقررات یکسان است. در حقیقت به دلیل تفاوت‌های اساسی موجود میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، ویژگی خاص روابط سازمان‌ها با اعضاء و تفاوت فرایندهای تصمیم‌گیری آن‌ها، باید گفت که اتخاذ اقدامات متقابل توسط دولت‌های عضو علیه یک سازمان بین‌المللی عملاً ساده‌تر و مؤثرتر از حالت عکس است؛ به عنوان مثال در روابط میان یک سازمان بین‌المللی و دولت‌های عضو آن، خودداری یک دولت از ادامه تأمین مالی فعالیت‌های خاص آن سازمان که در راستای یک توافق تأمین مالی صورت می‌پذیرد در واکنش به عدم رعایت برخی از تعهدات ناشی از همان توافق می‌تواند مؤثرتر از اقدامات متقابل اتخاذی همان سازمان علیه آن عضو در حالت عکس باشد. در واقع صرف‌نظر از مجازات مقرر در اساسنامه برخی از سازمان‌های بین‌المللی که ممکن است متضمن از دست دادن یا تعلیق حق رأی دولت‌های عضو در صورت عدم ایفاء تعهدات توسط آن‌ها باشد برای یک سازمان بین‌المللی از نظر حقوقی و عملی سخت‌تر خواهد بود که اقدام تلافی‌جویانه علیه یک دولت تأمین‌کننده‌ای اتخاذ کند که تعهدات خود جهت سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های خاص را نقض کرده است.

۳.۳. مقایسه روش‌های حل و فصل اختلافات

در هیچ‌کدام از طرح‌های مسئولیت بین‌المللی مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل اشاره‌ای به روش‌های حل و فصل اختلافات نگردیده و این موضوع تابع قواعد دیگر حقوق بین‌الملل است.

همانند دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی نیز به عنوان تابعان حقوق بین‌الملل از حق توسل به شیوه‌هایی که احقاق حقوق آن‌ها را ممکن سازد برخوردار می‌باشند. در واقع این حق نتیجه مستقیم برخورداری سازمان‌های بین‌المللی از شخصیت حقوقی بین‌المللی است که در برخی از آراء دیوان بین‌المللی دادگستری از جمله در نظریه مشورتی راجع به جبران خسارت وارده به کارکنان سازمان ملل مورد تأکید قرار گرفته است. به این ترتیب، در تئوری امکان توسل به شیوه‌های مرسوم حل و فصل اختلافات که مورد استفاده دولت‌هاست برای سازمان‌های بین‌المللی نیز وجود دارد (دورموای، ۱۹۹۵: ۷۶).

در طول تاریخ، برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات سیاسی و حقوقی دولت‌ها، رویکرد دیپلماتیک و حقوقی در پیش گرفته شده است. مهم‌ترین سازوکارهای دیپلماتیک حل و فصل اختلافات در روابط بین‌المللی، شامل مذاکره،^{۳۱} میانجیگری یا وساطت،^{۳۲} مساعی جمیله یا پامردی،^{۳۳} سازش^{۳۴} و تحقیق^{۳۵} بوده، داوری^{۳۵} و دادرسی قضایی^{۳۶} هم به عنوان روش‌های حقوقی حل و فصل اختلافات دسته‌بندی می‌شوند (امیدی، ۱۳۸۸: ۲۱۷).

در ارتباط با روش‌های حقوقی حل و فصل اختلافات باید گفت که سازمان‌های بین‌المللی بر خلاف دولت‌ها عموماً به دیوان‌های بین‌المللی دسترسی ندارند. مطابق بند ۱ ماده ۳۴ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، فقط دولت‌ها دارای صلاحیت مراجعه

^{۳۱} Negotiation

^{۳۲} Mediation

^{۳۳} Good Offices

^{۳۴} Conciliation

^{۳۵} Inquiry

^{۳۶} Arbitration

^{۳۷} Judicial Settlement

به دیوان بوده و اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر مجاز به اقامه دعوی در آن نیستند. البته دیوان مزبور، صلاحیت ارائه نظر مشورتی به درخواست و در ارتباط با برخی سازمان‌های بین‌المللی را داراست.

مطابق ماده ۹۶ منشور ملل متحد، مجمع عمومی یا شورای امنیت می‌توانند درباره هر مسئله حقوقی از دیوان درخواست نظر مشورتی نمایند (بند ۱)، سایر ارکان ملل متحد و مؤسسات و سازمان‌های تخصصی وابسته به ملل متحد نیز می‌توانند با مجوز مجمع عمومی، نظر مشورتی دیوان را در مورد مسائل حقوقی مطروحه در حدود فعالیت‌هایشان خواستار شوند (بند ۲)؛ بنابراین در صورت بروز اختلاف میان یک دولت و سازمان ملل یا یکی از سازمان‌های وابسته به خانواده ملل متحد، امکان درخواست نظر مشورتی از دیوان وجود خواهد داشت. با این حال این نظریه، مشورتی بوده و از این جهت اصولاً برای سازمان درخواست‌کننده و کشورهای ذینفع الزام‌آور نخواهد بود. البته اگر میان سازمان و دولت مربوط، موافقت‌نامه خاصی در این زمینه وجود داشته باشد نظریه مشورتی می‌تواند از خصوصیت الزام‌آور برخوردار گردد؛ به عنوان مثال کنوانسیون مصونیت‌ها و مزایای ملل متحد در ارتباط با اثر رأی مشورتی دیوان راجع به موضوعات مختلف فیه مرتبط با این کنوانسیون مقرر داشته است: «نظریه ارائه شده توسط دیوان بایستی به عنوان نظر قاطع پذیرفته شود.»^{۳۷}

در فقدان یک مرجع قضایی با صلاحیت عام جهت رسیدگی به اختلافات مرتبط با مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، امکان توسل به نهاد داوری در این زمینه دارای اهمیت به نظر می‌رسد، نهادی که عموماً شیوه مؤثری در حل و فصل اختلافات تلقی شده و به عنوان یک گزینه مقرون به صرفه و انعطاف‌پذیر به آن نگریسته می‌شود (والاس، ۱۳۸۱:۳۵۰). به هر حال فقدان یک محکمه قضایی صلاحیت‌دار برای رسیدگی به اختلافات مرتبط با مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی می‌تواند به عنوان یک خلأ حقوقی در این زمینه محسوب گردیده و بار دیگر امکان تطبیق وضعیت دولت‌ها بر سازمان‌های بین‌المللی را با دشواری مواجه سازد.

^{۳۷} Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Adopted by the General Assembly of the United Nations on ۱۳ February ۱۹۴۶, Article ۸ (VIII), Section ۲۰.

۴. تنوع سازمان‌های بین‌المللی

یکی از تفاوت‌های سازمان‌های بین‌المللی نسبت به دولت‌ها، تنوع سازمان‌های بین‌المللی از نظر ساختارها، کارکردها و وظایف، اندازه و حدود قلمرو عملیاتی آن‌ها است. «بر خلاف دولت‌ها که صرف‌نظر از خصوصیات فرهنگی، اجتماعی، نوع نظام سیاسی یا وسعت و اندازه‌شان، مطابق حقوق بین‌الملل، موجودیت‌های حقوقی یکسان و برابری قلمداد می‌شوند، سازمان‌های بین‌المللی، با وجود اشتراک در برخوردارگی از سطحی از شخصیت حقوقی بین‌المللی، موجودیت‌های حقوقی بسیار نامتجانس و ناهمگنی می‌باشند.»^{۳۸} (۶: ۲۰۱۲, Wouters and Odermat). در این زمینه صندوق بین‌المللی پول اظهار داشته است: «بر خلاف دولت‌ها که دارای خصوصیات یکسان می‌باشند سازمان‌های بین‌المللی از اهداف، دستورالعمل‌ها و اختیارات متفاوتی برخوردارند. پیش‌نویس مواد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در ملاحظه این تفاوت‌ها کوتاهی کرده و در نتیجه مشتمل بر موازینی است که به نظر می‌رسد ارتباط محدودی، حداقل با برخی از سازمان‌های بین‌المللی (نظیر مؤسسات مالی بین‌المللی) دارد.»^{۳۸}

به منظور تبیین مسئله تنوع سازمان‌های بین‌المللی در این قسمت پس از اشاره به وضعیت خاص سازمان جهانی تجارت و اتحادیه اروپا (به عنوان نمونه‌هایی از تنوع ساختاری سازمان‌ها)،^{۳۹} چگونگی رویکرد کمیسیون حقوق بین‌الملل به این موضوع در بحث مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴.۱. سازمان تجارت جهانی

سازمان تجارت جهانی به عنوان یکی از مؤسسات تخصصی وابسته به سازمان

^{۳۸}United Nations, ILC, ۲۰۱۱, Comments and Observations Received from International Organizations, (Document. A/CN.۴/۶۳۷), p. ۱۰, para. ۳.

^{۳۸} سه رژیم‌های حقوقی ایی که امروزه از آن‌ها اغلب تحت عنوان رژیم‌های خودبسنده یاد می‌شود شامل حقوق دیپلماتیک، نظام حقوقی جامعه اروپا و نظام حقوقی سازمان تجارت جهانی است. این رژیم‌های حقوقی هر کدام مشتمل بر قواعد خاص ناظر بر نتایج نقض تعهدات اولیه می‌باشند. در هر یک از این رژیم‌ها نتایج نقض، از مقررات خاص آن رژیم نشأت می‌گیرد و این وضعیت موجب خروج نظام‌های مزبور از سیطره قواعد حقوق بین‌الملل عام مرتبط با مسئولیت بین‌المللی می‌گردد (سلیمی ترکمانی، ۲۱۴:۱۳۸۹)

ملل متحد، دارای عناصری از قواعد اولیه و ثانویه حقوقی است. سند تأسیس این سازمان (موسوم به اعلامیه مراکش ۱۹۹۴) شامل شانزده ماده و چهار ضمیمه است که هرکدام از ضمایم، دربرگیرنده یکسری موافقت‌نامه‌های مرتبط با موضوعاتی همچون محصولات کشاورزی، منسوجات و البسه، مالکیت فکری (ضمیمه ۱)، موافقت‌نامه مربوط به حل و فصل اختلافات (ضمیمه ۲)، سازوکار بررسی سیاست‌های تجاری (ضمیمه ۳) و موافقت‌نامه‌های تجاری چندجانبه در مورد تجارت هواپیماهای کشوری، بازارهای عمومی و فراورده‌های لبنی و گوشتی (ضمیمه ۴) است. (بیگ‌زاده، ۱۳۹۱: ۶۵۹). اسناد مزبور در مجموع، بیانگر وجود نظام حقوقی خاص در سازمان تجارت جهانی و خودبسندگی این سازمان است (کدخدایی و عابدینی، ۱۳۹۱: ۱۸). در این میان، ضمیمه ۲ اعلامیه مراکش، تحت عنوان موافقت‌نامه حل و فصل اختلافات^{۳۹} که بخشی از قواعد ثانویه این سازمان را تشکیل می‌دهد نظام خاص و متفاوتی را در ارتباط با اختلافات میان اعضاء برقرار می‌سازد.

بر اساس ماده ۲۳ موافقت‌نامه فوق‌الذکر، جبران نقض تعهدات صرفاً بایستی مطابق قواعد و رویه‌های موافقت‌نامه مزبور صورت پذیرد و هیچ‌کدام از اعضاء حق توسل به رویه‌های خارج از چارچوب موافقت‌نامه را نخواهند داشت. بند ۷ ماده ۳ موافقت‌نامه حل و فصل اختلافات مقرر می‌دارد «در فقدان راه‌حل مرضی‌الطرفین، اولین سازوکار حل اختلاف معمولاً توقف رفتار مربوطه است. مقررات مربوط به جبران خسارت به عنوان یک اقدام موقت، فقط در صورتی قابل استناد است که توقف فوری رفتار، غیرممکن باشد...». چنانچه ملاحظه می‌شود مهم‌ترین ویژگی مکانیسم حل و فصل اختلافات در سازمان تجارت جهانی، تمرکز بر توقف رفتار مغایر با تعهدات، به جای جبران خسارت است و راه‌حل اخیر به عنوان یک امر استثنایی آن‌هم به صورت موقت، قابل انجام است. در حالی که مطابق قواعد عام حقوق بین‌الملل مرتبط با مسئولیت بین‌المللی، توقف رفتار و جبران خسارت، هر دو در کنار هم به عنوان نتایج کلی مترتب

^{۳۹} Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Annex ۲ of the Marrakesh Agreement (۱۹۹۴), available at: www.wto.org.

بر ارتکاب رفتار متخلفانه بین‌المللی به حساب می‌آیند.^{۴۱}

۴.۲. وضعیت خاص اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا در نظرات خود راجع به مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، مسئله تنوع این سازمان‌ها را به شکل برجسته‌ای مطرح کرده است. این سازمان در قسمتی از نظرات خود اظهار داشته است: «تفاوت‌های مهمی میان سازمان‌های بین‌المللی عادی، از یک سو و یک سازمان ائتلاف (اقتصادی) منطقه‌ای^{۴۲} که دارای اختیارات قانونی مهمی در زمینه روابط خارجی است وجود دارد.»^{۴۳} از نظر این سازمان «امروزه اکثر معاهدات چندجانبه برای اینکه اتحادیه اروپا به عنوان یک طرف متعاقد در کنار دولت‌ها واقع شود باز است ... دولت‌های عضو اتحادیه صلاحیت‌ها و اقتدارات تصمیم‌گیری راجع به طیف وسیعی از موضوعات را به اتحادیه واگذار کرده‌اند که بر این اساس می‌تواند به نام خود در صحنه بین‌المللی مشارکت نماید. تعداد زیادی از معاهدات بین‌المللی که توسط اتحادیه اروپا منعقد می‌گردد قسمتی از نظام حقوقی اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد. این توافقات نه تنها برای نهادهای اتحادیه بلکه در مورد دولت‌های عضو نیز الزام‌آور می‌باشند. به علاوه بر خلاف سازمان‌های بین‌المللی عادی، اتحادیه اروپا تعهدات بین‌المللی خود را تا حد زیادی از طریق دولت‌های عضو عملیاتی می‌سازد.»^{۴۴}

بنابراین ملاحظه می‌شود ساختار اتحادیه اروپا ویژگی خاص خود را دارد و از جمله مقتضی آن است که مقامات دولت‌های عضو به عنوان مقامات مجری حقوق اروپایی عمل نمایند. به همین جهت برخی اعتقاد دارند «شیوه‌ای که حقوق اروپایی بر اساس آن اجرایی می‌گردد متضمن مسئولیت منحصر به فرد اتحادیه اروپاست؛ چرا که

۴۰. مطابق ماده ۳۰ طرح پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها، دولت مسئول، متعهد است در صورت تداوم رفتار متخلفانه بین‌المللی آن را متوقف کند و بر اساس ماده ۳۱ طرح مذکور دولت مسئول، متعهد است که زبان ناشی از رفتار متخلفانه بین‌المللی را به‌طور کامل جبران نماید.

⁴ Regional (Economic) International Organization

⁴ United Nations, op. cit, p. ۷, para. ۱.

⁴ United Nations, op. cit, p. ۷, para. ۱.

در این سیستم، رفتار مقامات مذکور بایستی به خود سازمان منتسب دانسته شود». (Cortes, ۲۰۱۳: ۱۹۹).

۴.۳. توجه به تنوع سازمان‌ها در مقررات مسئولیت بین‌المللی

اگرچه نمونه‌های فوق ظاهراً بیانگر عدم توجه کمیسیون حقوق بین‌الملل به مسئله تنوع سازمان‌های بین‌المللی در موازین مسئولیت بین‌المللی است اما این کمیسیون با اذعان به این موضوع، راهکار خاصی را برای آن در نظر گرفته است. کمیسیون در تفسیر مقدماتی خود اظهار می‌دارد: «سازمان‌های بین‌المللی کاملاً متفاوت از دولت‌ها بوده و علاوه بر این در میان خود نیز دچار تنوع فراوانی می‌باشند؛ بر خلاف دولت‌ها آن‌ها دارای صلاحیت کلی نبوده و به منظور انجام کارکردهای خاص به وجود آمده‌اند. تفاوت‌های بسیار مهمی نیز در میان سازمان‌های بین‌المللی از لحاظ وظایف و اختیارات، تعداد اعضا و روابط با آن‌ها، فرآیندهای تصمیم‌گیری، ساختارها و امکانات و همچنین قواعد اولیه‌ای که برایشان الزام‌آور است وجود دارد...».^{۴۵} بر این اساس کمیسیون تصریح نموده که در اعمال مقررات عام راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی لازم است اوضاع و احوال مبتنی بر واقعیات خارجی یا شرایط حقوقی خاص^{۴۶} هر سازمان بین‌المللی مورد لحاظ قرار گیرد^{۴۷} و در مورد هر سازمان بین‌المللی، متناسب با شرایط خاص آن عمل شود. البته در مورد اینکه اوضاع و احوال واقعی (مانند مأموریت‌ها و کارکردهای اختصاصی یک سازمان بین‌المللی، قلمرو جغرافیایی و یا منابع و امکانات آن) تا چه حد یا در چه مواردی می‌تواند اعمال مقررات عام موجود در این زمینه را تحت تأثیر قرار دهد پیش‌بینی خاصی صورت نگرفته و برای روشن شدن موضوع، فقط به ذکر این نمونه بسنده شده است که مثلاً یک سازمان بین‌المللی فنی^{۴۸} (مانند سازمان جهانی هواشناسی) با توجه به واقعیات عملی خود بعید است که در موقعیت

^{۴۵}United Nations, (ILC), ۲۰۱۱, Report of the International law Commission, Sixty-third Session, (Document. A/۶۶/۱۰), p. ۷۰, para. ۷.

^{۴۶}The specific, factual or legal circumstances.

^{۴۷}United Nations, op. cit, p. ۷۸, para. ۵.

^{۴۸}Technical Organization

اجبارکننده^{۴۹} یک دولت یا سازمان بین‌المللی دیگر به ارتکاب رفتار متخلفانه قرار گرفته^{۵۰} و از این جهت مسئول شناخته شود. با این حال تأثیر شرایط حقوقی خاص حاکم بر سازمان‌های بین‌المللی (مانند اساسنامه) از موقعیت بهتر و عینی‌تری در این زمینه برخوردار است؛ ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی با پیش‌بینی امکان اعمال «قاعده حقوق خاص»^{۵۱} زمینه تأثیر این شرایط را فراهم کرده است. بر اساس این ماده، «این مواد پیش‌نویس در صورتی که شرایط تحقق یک رفتار متخلفانه بین‌المللی یا محتوا یا اجرا مسئولیت بین‌المللی یک سازمان بین‌المللی یا یک دولت در ارتباط با رفتار یک سازمان بین‌المللی، تابع قواعد خاص حقوق بین‌الملل باشد اعمال نخواهد شد. این قواعد خاص حقوق بین‌الملل می‌تواند شامل قواعد سازمان که در روابط میان یک سازمان بین‌المللی و اعضاء آن قابل اعمال است باشد».

ماده فوق‌الذکر با پیش‌بینی امکان تخصیص قواعد عام مسئولیت بین‌المللی توسط قواعد خاص حاکم بر هر سازمان بین‌المللی، وضعیت حقوقی خاص هر سازمان را به رسمیت شناخته است. در واقع مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی به طور یکسان نسبت به همه سازمان‌ها و البته با در نظر گرفتن قواعد خاص هرکدام از آنها به کار گرفته خواهد شد. بر این اساس می‌توان گفت در صورت تعارض قواعد عام مسئولیت بین‌المللی با مقررات خاص مسئولیت سازمان تجارت جهانی و یا اتحادیه اروپا، قواعد خاص مرجح خواهد بود.

۵. منطق اعمال موازین همسان

زمانی که کمیسیون حقوق بین‌الملل، کار خود راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی را آغاز کرد (۲۰۰۲) گفته شد که بایستی طرح مسئولیت دولت‌ها به عنوان یک منبع الهام برای این کار در نظر گرفته شود، خواه روش قیاسی در مورد سازمان‌های

^{۴۹}Position of Coercing

^{۵۰}United Nations, op. cit.

^{۵۱}The Rule of Lex Specialis

بین‌المللی موجه باشد یا نباشد.^{۴۲} گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل در این زمینه اظهار داشته است که «برای کمیسیون، غیرمنطقی است که نسبت به مسئله مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، رویکردی متفاوت از آنچه مربوط به دولت‌هاست اتخاذ نماید مگر آنکه دلیل خاصی برای چنین اقدامی وجود داشته باشد»^{۴۳}

اتخاذ رویکرد واحد توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل نسبت به موضوع مسئولیت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به عنوان نتیجه یکسری ملاحظات نظری و عملی تحلیل شده است؛ از بعد نظری، طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، انعکاسی از الگوی پست و ستالیایی حقوق بین‌الملل است که تمام تابعان حقوق بین‌الملل را تحت نظام یکسان حقوق بین‌الملل عمومی و در وضعیتی برابر در نظر می‌گیرد؛^{۴۴} در واقع این پیش فرض وجود دارد که سازمان‌های بین‌المللی هم مانند دولت‌ها اشخاص حقوقی مستقلی هستند که امکان دارد متحمل مسئولیت در مقابل دیگر تابعان حقوق بین‌المللی گردیده و یا به آن استناد نمایند. این رویکرد در مورد برخی دیگر از اقدامات کمیسیون نیز مشهود است؛ به عنوان مثال، این کمیسیون در زمینه حقوق معاهدات نیز ارتباط نزدیکی (از لحاظ شکل و محتوا) میان رژیم‌های حقوقی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی برقرار نموده و تفاوت چندانی میان کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات دولت‌ها و کنوانسیون ۱۹۸۶ وین راجع به حقوق معاهدات میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و میان سازمان‌های بین‌المللی با همدیگر مشاهده نمی‌شود و حتی متن دو کنوانسیون و عباراتی که به کاربرده شده است اغلب مشابه یکدیگر بوده و تفاوت موجود میان این دو کنوانسیون اکثراً در خصوص اطراف یک معاهده است. (میرعباسی، ۱۳۸۹: ۱۴۱).

از سوی دیگر انتقال مفاهیم مسئولیت دولت‌ها به حوزه سازمان‌های بین‌المللی

^{۴۲}United Nations, General Assembly, Official Records, Fifty-Seventh Session, Supplement No. ۱۰ (A/۵۷/۱۰), Chapter VIII.C, para. ۴۷۵.

^{۴۳}United Nations, (ILC), ۲۰۰۳, First Report on Responsibility of International Organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, (Document. A/CN.۴/۵۳۲), p. ۱۰۹, para. ۱۱.

^{۴۴}International Law Association, Study Group on the Responsibility of International Organizations, (Sofia Conference ۲۰۱۲), Retrieved from: www.ila-hq.org, time: ۱۱ am, date: ۹ aug/pdf.

می‌تواند تحت تأثیر دلایل عملی و واقعی نیز بوده باشد؛ به عبارت دیگر شاید مطلوبیت یا ضرورت احتمالی داشتن یک رژیم حقوقی کمابیش منسجم و نامتناقض که بتواند بر نقض تعهدات بین‌المللی توسط هر تابع حقوق بین‌الملل اعمال گردد دلیل دیگری بر این امر بوده است. در واقع ایجاد یک رژیم حقوقی کاملاً متفاوت برای سازمان‌های بین‌المللی می‌توانست منجر به چندپارگی، حقوق بین‌الملل در زمینه مسئولیت بین‌المللی گردیده و علاوه بر آن، زمینه‌ای برای سوءاستفاده دولت‌ها از رژیم جداگانه مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، جهت دور زدن قواعد مسئولیت خاص خودشان گردد (مولدتر، ۲۰۱۲: ۳۲۳).

۶. نتیجه‌گیری

در این تحقیق به منظور بررسی امکان انتقال مفاهیم مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها به حوزه سازمان‌های بین‌المللی، ابتدا وضعیت آنها از جهت رویه بین‌المللی مرتبط با مسئولیت بین‌المللی مقایسه شد. سپس به تفاوت‌های ماهوی موجود میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و همچنین تنوع سازمان‌های بین‌المللی در قیاس با دولت‌ها اشاره گردید و در نهایت برخی دلایل احتمالی اتخاذ رویکرد همسان توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت بین‌المللی از نظر گذرانده شد و اجمالاً نتایج ذیل حاصل شد.

۱- طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، با الگوپذیری از طرح مسئولیت دولت‌ها مفاهیمی را به این حوزه وارد کرده است که بعضاً با وضعیت سازمان‌های بین‌المللی، ناسازگار است؛ مانند موازین مربوط به مسئولیت ناشی از ترک فعل، تعهد سازمان بین‌المللی مسئول به جبران کامل خسارات وارده و امکان توسل به اقدامات متقابل توسط سازمان بین‌المللی زیان‌دیده.

۲- در شرایطی که مقررات مسئولیت دولت‌ها بر بدنه گسترده‌ای از رویه بین‌المللی، استوار بوده و عمدتاً به منزله تدوین قواعد عرفی، قلمداد می‌شود، مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی با مشکل کمبود یا فقدان رویه بین‌المللی مواجه است. در چنین شرایطی به نظر می‌رسد قواعد مزبور به لحاظ ماهوی، بیشتر جنبه توسعه

تدریجی حقوق بین‌الملل داشته و عمدتاً از کارکردی ارشادی یا توصیه‌ای برای سازمان‌های بین‌المللی برخوردار است.

۳- رویکرد کمیسیون حقوق بین‌الملل در تنظیم موازن یکسان مسئولیت بین‌المللی برای دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی شاید به این دلیل باشد که ایجاد رژیم حقوقی متفاوت برای سازمان‌های بین‌المللی منطقی نیست؛ از این جهت که آن‌ها نیز ممکن است مرتکب رفتارهای متخلفانه ای همانند دولت‌ها گردند. همچنین وجود قواعد مسئولیت بین‌المللی متفاوت، ممکن است زمینه سوءاستفاده دولت‌ها از شخصیت حقوقی متمایز این سازمان‌ها را فراهم آورده و موجب دور زدن قواعد مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها توسط آن‌ها شود. بعلاوه ضرورت حفظ انسجام قواعد حقوق بین‌الملل و جلوگیری از چندپارگی آن نیز می‌تواند دلیل دیگری بر این رویکرد باشد.

۴- با وجود عدم استقبال گرم جامعه بین‌المللی از پیش‌نویس مواد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، احتمال تبدیل آن به یک کنوانسیون در آینده نزدیک بعید به نظر می‌رسد. با این حال از لحاظ عملی شاید بتوان این پیش‌نویس را واجد آثاری در رفتار و موضع‌گیری‌های آتی سازمان‌های بین‌المللی تلقی کرد. در واقع این پیش‌نویس ممکن است موجب ترغیب سازمان‌های بین‌المللی به سازگار ساختن خود با مقررات آن گردیده و زمینه‌ای برای اجرای آن در درازمدت فراهم آورد.

منابع

الف. فارسی

آقایی، سید داوود (۱۳۸۵)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.

امیدی، علی (۱۳۸۸) *حقوق بین‌الملل از نظریه تا عمل*، تهران: نشر میزان.

بیگزاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: انتشارات مجد.

بلدسو، رابرت و بوسچک، بولزلا، *فرهنگ حقوق بین‌الملل*، ترجمه بهمن آقایی (۱۳۷۵)، تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش.

انتقال مفاهیم مسئولیت دولت‌ها به حوزه سازمان‌های بین‌المللی و... ۱۶۱

جوینز، کریستوفر سی. (۱۳۸۷)، **حقوق بین‌الملل در قرن بیست و یکم**، (ترجمه عباس کدخدایی)، تهران: نشر میزان.

دورموی، دانیل (۱۹۹۵)، **حقوق سازمان‌های بین‌المللی**، (ترجمه کمال‌الدین هریسی نژاد)، تبریز (۱۳۸۶، چاپ دوم): انتشارات آیدین با همکاری نشر جامعه پژوه. سلیمی ترکمانی، حجت (۱۳۸۹)، «رژیم‌های خودبسنده و مناسبات آن با حقوق بین‌الملل عام»، **مجله حقوق بین‌المللی**، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، شماره ۴۲، ۲۳۱-۲۰۷.

زمانی، سید قاسم (۱۳۸۸) **حقوق سازمان‌های بین‌المللی: شخصیت، مسئولیت، مصونیت**، چاپ پنجم تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش. ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۰)، **حقوق بین‌الملل عمومی**، تهران: کتابخانه گنج دانش.

عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۵)، **بنیادهای علم سیاست**، تهران: نشر نی. قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۱) **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، جلد اول، تهران: موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

کاسسه، آنتونیو (۲۰۰۵) **حقوق بین‌الملل عمومی**، (ترجمه حسین شریفی طرازکوهی)، تهران (۱۳۸۵): نشر میزان.

کدخدایی، عباسعلی و عابدینی، عبدالله (۱۳۹۱)، «اوصاف خودبستگی نظام سازمان جهانی تجارت در نظام حقوقی بین‌المللی»، **مجله حقوق بین‌المللی**، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، شماره ۴۶، صص ۳۴-۸ کلايو، ارچر (۲۰۰۱) **سازمان‌های بین‌المللی** (ترجمه فرزانه عبدالملکی)، تهران: ۱۳۸۴، نشر میزان.

موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۳) **بایسته‌های حقوق بین‌الملل عمومی**، تهران: نشر میزان. میرعباسی، سیدباقر (۱۳۸۹)، **حقوق بین‌الملل عمومی**، جلد اول، تهران: نشر میزان. والاس، ربکا (۱۳۸۲)، **حقوق بین‌الملل**، ترجمه سیدقاسم زمانی و مهناز بهراملو، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

ب. لاتین

- Alvarez, J , (٢٧ October ٢٠٠٦), "International Organizations: Accountability or Responsibility?" Address delivered at the Canadian Council of International Law, Available at: <http://www.temple.edu/law/ils/CCILspeech.pdf>. (View date: ٢٠١٥/١٠/٢٤).
- Amerasinghe, C. F. (٢٠١٢), "Comments on the ILC's Draft Articles on the Responsibility of International Organizations", **International Organizations Law Review**, volume ٩, Issue ١, pp. ٢٩-٣٣.
- Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations**, Adopted by the General Assembly of the United Nations on ١٣ February ١٩٤٤, Article ٨ (VIII), Section ٣٠.
- Cortes, Jose Manuel, (٢٠١٣), "European Exceptionalism in International Law? The European Union and the System of International Responsibility", in: Maurizio Ragazzi (ed), **Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie**, pp. ١٨٩-٢٠٠, Martinus Nijhoff Publishers.
- International Law Association, Study Group on the Responsibility of International Organizations, (Sofia Conference ٢٠١٢), Retrieved from: www.ila-hq.org/pdf. View date: ٢٠١٥/٠٩/٠٩
- Moldner, Mirka, (٢٠١٢), "Responsibility of International Organizations - Introducing the ILCs DARIO", in: Armin von Bogdandy & Rüdiger Wolfrum (ed) **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, Volume ١٦, pp ٢٨١-٣٢٨, Boston, martinus nijhoff publishers.
- Pronto, Arnold, (٢٠١١), "An introduction to the Articles on the Responsibility of International Organisations ", **South African Yearbook of International Law**, vol. ٣٤, pp. ٩٤-١١٩.
- Proulx, Vincent-Joel, (٢٠١٣), "An Uneasy Transition? Linkages between the Law of State Responsibility and the Law Governing the Responsibility of International Organizations", in: Maurizio Ragazzi (ed), **Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie**, pp. ١٠٩-١٢٠, martinus nijhoff publishers.
- United Nations, International Law Commission, (١ May ٢٠٠٧), "**Comments and Observations Received from International Organizations**", (DOCUMENT A/CN. ٤/٥٨٢).
- United Nations, International Law Commission, (١٧ March and ١٢ May ٢٠٠٦), "**Comments and Observations Received from International Organizations**", (DOCUMENT A/CN. ٤/٥٤٨ and Add. ١).
- United Nations, General Assembly, (١٩٤٧), "**Statute of the International Law Commission**", Adopted by the General Assembly in resolution ١٧٤ (II) of ٢١ November ١٩٤٧, As

Amended by Resolutions ۴۸۵ (V) of ۱۲ December ۱۹۵۰, ۹۸۴ (X) of ۳ December ۱۹۵۵, ۹۸۵ (X) of ۳ December ۱۹۵۵ and ۳۶/۳۹ of ۱۸ November ۱۹۸۱”.

United Nations, International Law Commission, (۲۰۰۱),” **Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Third Session**” (DOCUMENT. A/۵۶/۱۰.(، ۲۰۰۱، طرح مسوولیت دولتها،

United Nations, International Law Commission, (۲۰۱۱), “**Report of the International Law Commission, Sixty-Third Session**”, (DOCUMENT. A/۶۶/۱۰).(، ۲۰۱۱، طرح مسوولیت سازمانهای بین‌المللی،

United Nations, International Law Commission, (۲۶ April-۳ June and ۴ July-۱۲ August ۲۰۱۱) “**Comments and Observations Received from International Organizations**” (DOCUMENT A /CN. ۴/۶۳۷).

United Nations, International Law Commission, ۲۰۰۳, **First Report on Responsibility of International Organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur**, (Document. A/CN.۴/۵۳۲).

United Nations, International Law Commission, ۲۰۰۵, **Third Report on Responsibility of International Organization, by Mr. Giorgio Gaja, Special Reporter**, (Document. A/CN.۴/۵۵۳),P. ۱۳, para. ۲۸.

United Nations, International Law Commission, ۲۰۰۷, **Comments and Obsevatons Received from International Organizations** (Document. A/CN.۴/۵۴۵),p.۳۶.

Villiger, Mark Eugen, (۲۰۰۹),**Commentary on the ۱۹۶۹ Vienna Convention on the Law of Treaties**,Publisher: BRILL.

World Trade Organization, Report of the Panel, (WT/DS۱۶۵/R).۱۷. July ۲۰۰۰, p.۲۴. para,۶,۲۳, not ۱۰۰, Available at: <https://docsonline.wto.org>.

Wouters,Jan & Odermatt,Jed, (۲۰۱۲)” Are All International Organizations Created Equal? Reflections ON THE ILC’S Draft Articles OF Responsibility OF International Organizations” Leuven Centre for Global Governance Studies, Available at: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/opinions۱۳-wouters-odermatt.pdf>.