

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی

حمید الهویی نظری* عقیل محمدی**

چکیده

تدوین طرح مسئولیت دولت‌ها برای اعمال متخلفانه بین‌المللی به عنوان یک نقطه‌ی عطف در فعالیت کمیسیون حقوق بین‌الملل، این نهاد را ترغیب نمود تا با تدوین مقرراتی در زمینه مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، کار خود را در خصوص مسئولیت بین‌المللی تکمیل نماید؛ اما حاصل کار کمیسیون پس از یک دهه، تدوین یک پیش‌نویس مواد بود که با انتقادات فراوانی روبرو گردید. در کنار انتقادات وارده به برخی مواد، عمده نگرانی‌ها در خصوص موفقیت این سند، ناشی از ایرادات کلی در عملکرد است که عدم توجه کافی به تفاوت‌های میان دولت و سازمان بین‌المللی از یک سو و تفاوت‌های میان خود سازمان‌ها در موضوع مسئولیت از سوی دیگر و همچنین فقدان رویه قضایی کافی در مورد سازمان‌ها

* استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)
soohan@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران

Mohammadiaghi110@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۳/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۹/۲۴

از آن جمله‌اند. در این مقاله هدف این است که مبتنی بر یک روش توصیفی-تحلیلی، مهمترین ایرادات و انتقادات کلی و خاص وارده به پیش‌نویس مواد مورد بررسی قرار گیرد. نتیجه پایانی این مقاله این است که کمیسیون توسعه‌ی ناموزونی را در پیش گرفت که به نظر می‌رسد اجرای طرح را در آینده با دشواری‌هایی روبرو خواهد ساخت.

واژه‌های کلیدی: عمل متخلفانه بین‌المللی، رویه قضایی، مسئولیت بین‌المللی، کمیسیون حقوق بین‌الملل، سازمان‌های بین‌المللی

۱. مقدمه

بدون تردید در حقوق بین‌الملل معاصر علاوه بر دولت‌ها، نمی‌توان نقش سازمان‌های بین‌المللی (سازمان‌های بین‌الدولی) به عنوان یک ستون برای نظام حقوقی بین‌المللی را نادیده انگاشت. دولت‌ها با گذر زمان به منظور پیگیری اهداف خود و در راستای منفعت عمومی، اقدام به ایجاد سازمان‌های متعددی نمودند؛ موضوعی که خود حکایت از این دارد که دولت‌ها تأثیرگذاری این بازیگر حقوق بین‌الملل و مشارکت آن‌ها در فضای حقوقی و سیاسی بین‌المللی را پذیرفته‌اند. (Holder, 2003:231) به تدریج و با افزایش حضور سازمان‌ها، موضوع مسئولیت آن‌ها به دلیل ارتکاب اعمال متخلفانه بین‌المللی مطرح گردید. مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه‌ی ۸۲/۵۶ (۱۲ دسامبر ۲۰۰۱) از کمیسیون حقوق بین‌الملل درخواست نمود که کار بر روی موضوع «مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی» را آغاز نماید. (UN Doc. A/RES/56/82, 2002: para.8) کمیسیون مذکور نیز در سال ۲۰۰۲، با انتخاب «جورجیو گایا» (Georgia Gaja) به عنوان گزارشگر ویژه و تشکیل یک گروه کاری، موضوع را در دستور کار خود قرار داد و در نهایت در شصت و سومین جلسه خود در سال ۲۰۱۱ طرحی را با عنوان

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۳

«پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی» در ۶۷ ماده تصویب نمود. کمیسیون برای تدوین این طرح، از نظرات و دیدگاه‌های دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی استفاده نمود. اگرچه توجه کمیسیون به موضوع مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نوید این را می‌داد که در آینده شاهد تحول بنیادین حقوق بین‌الملل در این حوزه و همچنین روابط و حاکمیت بین‌المللی خواهیم بود و اینکه در نتیجه، این سند بتواند به مثابه سازوکاری مؤثر برای افزایش اعتبار و نفوذ شخصیت بین‌المللی این تابع حقوق بین‌الملل، به‌ویژه در مقایسه با دولت به عنوان بازیگر برتر جامعه بین‌المللی عمل نماید، اما مشکلات این طرح روشن ساخت که اقدام کمیسیون نقشی در توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل نخواهد داشت. این سند که برخلاف «پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت دولت‌ها برای اعمال متخلفانه بین‌المللی» (Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries) در یک مدت زمان کوتاهی تهیه گردید، از آن جهت که با ایرادات و اشکالات کلی و خاص همراه است، مورد انتقاد بسیاری قرار گرفت. کمیسیون در تدوین ساختار طرح و عبارت‌پردازی‌ها، به شکل گسترده‌ای مدل بکارگرفته شده در طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها را دنبال نموده است و برخی از مواد آن را عیناً در طرح مسئولیت سازمان‌ها گنجانده است. همچنین از دیدگاه‌ها و اظهارات بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی که به دعوت کمیسیون در فرایند تدوین طرح ارائه گردید، آشکارا می‌توان به عدم رضایت سازمان‌ها از عملکرد کمیسیون پی برد. با این توصیف، در این مقاله تلاش خواهد شد که مبتنی بر یک روش توصیفی - تحلیلی به بررسی پیش‌نویس مواد مسئولیت سازمان‌ها پرداخته، و به این سؤال پاسخ داده شود که مهمترین و عمده‌ترین ایرادات و انتقادات وارده به طرح کدامند؟ در راستای پاسخ به این سؤال، مطالب در دو بخش ارائه خواهد شد. نخست از ایرادات و اشکالات کلی سخن خواهیم گفت و در ادامه به بررسی و تحلیل چند ماده طرح خواهیم پرداخت.

۲. اشکالات، ایرادات و انتقادات کلی

با یک نگاه اجمالی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، به راحتی و وضوح می‌توان دریافت که کمیسیون نتوانسته است طراحی ابتکاری و متفاوت از طرح مسئولیت دولت‌ها تدوین نماید. نکته جالب اینجاست که گزارشگر ویژه کمیسیون هم در چندین گزارش خود بر مسئله فوق‌صحه گذاشته و اشاره نموده است که در تنظیم این پیش‌نویس به شکل گسترده‌ای از قواعد طرح مسئولیت دولت‌ها استفاده شده و حتی در بسیاری از مواد، عین عبارات آن طرح تصریح شده است. (UN. Doc, A/CN.4/541, 2004:16) اگرچه برخی اقدام کمیسیون را شتاب‌آمیز و گمراه‌کننده دانسته‌اند، (Alvarez, 2007: 677) اما برخی دیگر بر این باورند که هرچند کمیسیون در کار خود از مواد مسئولیت دولت به عنوان یک الگو استفاده نموده است، اما ضرورتاً این بدان معنا نیست که با یک کپی یا رونویس از پیش‌نویس مواد مربوط به دولت‌ها مواجه هستیم، بلکه در عوض، پیامد، نتیجه و دنباله‌رو آن طرح است.^۱ (Roucounas, 2013: 163) به هر حال باید این نکته مهم را در نظر داشت که سازمان‌های بین‌المللی برخلاف دولت‌ها، کرسی و جایگاه رسمی نزد کمیسیون ندارند و اگرچه کمیسیون در چندین نوبت در فرایند تدوین طرح، از سازمان‌ها دعوت نمود که دیدگاه‌های خود را ارائه دهند، اما کنترل و نظارت چندانی بر متن نهایی نداشتند. برای مثال، سازمان بین‌المللی کار (International Labour Organization) در سال ۲۰۱۱ این‌گونه نظر

^۱ در زمان تدوین طرح مسئولیت سازمان‌ها، هیئت نمایندگی برخی دولت‌ها در بیانیه‌های خود در کمیته ششم مجمع عمومی سازمان ملل متحد، بر این نکته تأکید نمودند که طرح مذکور دنباله‌رو طرح مسئولیت دولت‌ها خواهد بود. برای نمونه، ببینید:

The statements by China (Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Sixth Committee, 20th meeting (A/C.6/57/SR.20), para. 34); the Czech Republic (ibid., 21st meeting (A/C.6/57/SR.21), para. 54); Poland (ibid., 22nd meeting (A/C.6/57/SR.22), para. 15); New Zealand (ibid., 23rd meeting (A/C.6/57/SR.23), para. 21); Italy (ibid., 24th meeting (A/C.6/57/SR.24).

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۵

داد که سازمان‌های بین‌المللی باید حداقل این اجازه را پیدا می‌کردند که به طور کامل در جلسات کمیسیون شرکت می‌کردند و زمان بیشتری از مذاکرات به بررسی دیدگاه‌های سازمان‌ها اختصاص پیدا می‌کرد (UN. Doc. A/CN.4/637, 2011: 15) اما در مقابل، ظاهراً دولت‌ها از طریق ارائه دیدگاه‌های خود به کمیسیون از یک سو و شانس حضور در کمیته ششم مجمع عمومی سازمان ملل متحد از سوی دیگر، نقش و حضور فعال‌تری در تدوین طرح مسئولیت داشتند. در مجموع با بررسی تفاسیر کمیسیون از مواد پیش‌نویس و همچنین نظرات برخی دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و حقوقدانان، به وجود سه اشکال و ایراد کلی در پیش‌نویس مواد پی می‌بریم که عبارت‌اند از: عدم توجه کافی به تفاوت‌های میان دولت و سازمان بین‌المللی، مدنظر قرار ندادن تفاوت‌های میان سازمان‌های بین‌المللی و فقدان رویه منسجم و کافی در مورد سازمان‌های بین‌المللی. در این بخش، به تفصیل به بررسی و تبیین این موارد می‌پردازیم.

۲.۱. عدم توجه کافی به تفاوت‌های میان دولت و سازمان بین‌المللی

اولین و مهمترین ایراد پیش‌نویس مواد، این است که طرح به نحو کافی، تفاوت‌های میان دو نهاد دولت و سازمان بین‌المللی را مدنظر قرار نداده است. در حالی که با کمی دقت پی خواهیم برد که سازمان‌ها و دولت‌ها در بسیاری از جوانب با یکدیگر متفاوت هستند. بسیاری از دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و حتی مراکز علمی به کار کمیسیون بابت نادیده انگاشتن تفاوت‌های اساسی میان سازمان‌ها و دولت‌ها انتقاد وارد ساختند. (Daugirdas, 2015: 996) سازمان‌ها نیز همچون دولت‌ها تابع حقوق بین‌الملل و اصولاً متشکل از آن‌ها می‌باشند و هر دو از سوی افراد انسانی نمایندگی می‌شوند؛ منتهی در ساختار، ماهیت و اهداف با یکدیگر تفاوت دارند. (زمانی، ۱۳۸۸: ۳۹) بیان شده است که برخلاف قوانین اساسی دولت‌ها، اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی غالباً ناقص هستند،

(Ahlborn, 2011: 16) یا همان‌گونه که دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی ۱۹۹۶ خود در قضیه‌ی «مشروعیت استفاده از تسلیحات هسته‌ای توسط یک دولت در مخاصمات مسلحانه» در پاسخ به سؤال سازمان جهانی بهداشت مقرر داشت، سازمان‌ها تابع اصل «تخصص» (Principle of Specialty) هستند. (ICJ Rep, 1996: 78) دیوان همچنین در نظر مشورتی خود در خصوص «جبران خسارات وارده به کارکنان ملل متحد» اظهار داشت که سازمان، یک شخص بین‌المللی است و یقیناً دولت یا حتی مشابه آن هم نیست، یا اینکه از شخصیت حقوقی و نیز حقوق و تکالیف همانند دولت هم برخوردار نیست. (ICJ Rep, 1949: 174, 179)

اصل تخصص که در فوق مورد اشاره قرار گرفت، ایجاب می‌کند که سازمان‌های بین‌المللی فقط دارای صلاحیت‌هایی باشند که در راستای تحقق اهدافشان ضروری تلقی می‌شود. (بیگزاده، ۱۳۸۹: ۲۰۵) این اصل را باید مهمترین مانع در راه اعمال اختیارات و اقتدارات عمومی از سوی سازمان بین‌المللی و یکی از عوامل مهمی دانست که شخصیت حقوقی سازمان‌ها را از دولت‌ها متفاوت می‌سازد. قضات دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی ۱۹۹۶ خود اشعار داشتند که هرچند نیازی به بیان این مسئله نیست که سازمان‌های بین‌المللی تابع حقوق بین‌الملل می‌باشند، اما برخلاف دولت‌ها، دارای صلاحیت عام نمی‌باشند. این دولت‌ها هستند که سازمان‌های بین‌المللی را به وجود می‌آوردند و به منظور تحقق اهداف و منافع مشترک، اختیاراتی را به آن‌ها واگذار می‌کنند. (ICJ Rep, 1996: 78) سازمان‌ها تنها قادر به اعمال صلاحیت‌هایی هستند که به طور صریح یا ضمنی به موجب اسناد تأسیس، بدان‌ها اعطا شده است. سازمان‌های بین‌المللی موضوع حقوق بین‌المللی هستند که برخلاف دولت‌ها، بدان‌ها صلاحیت عمومی اعطا نکرده است، بلکه همان‌گونه که بیان شد، تابع اصل تخصص هستند. مواجهه با موضوع مسئولیت سازمان‌ها نیازمند شناخت کامل از این اصل است؛ و چنین چیزی

از سوی کمیسیون مورد غفلت قرار گرفته است. (Pellet, 2013: 46)

همان‌گونه که اشاره شد، این واقعیت که سازمان بین‌المللی به عنوان یک شخص حقوقی بین‌المللی محسوب می‌شود، بدین معنا نیست که از موقعیت و وضعیتی مشابه دولت در چارچوب روابط بین‌الملل برخوردار است، بلکه بدین معناست که تنها می‌تواند دارای حقوق و تکالیف بین‌المللی باشد. (Pellet, 2013: 993/ Schermers and Blokker, 2011: 42-43) در واقع «در حالی که دولت‌ها می‌توانند دارای کلیه حقوق و تکالیف شناخته‌شده‌ی بین‌المللی باشند، حقوق و تکالیف سازمان‌های بین‌المللی با توجه به اهداف و اشتغالات صریح یا ضمنی آن‌ها در اسناد مؤسس و آنچه در رویه‌ی مستمر توسعه یافته است، فرق می‌کند. از سوی دیگر، فلسفه‌ی وجودی دولت به وظایفی چون تأمین مصالح عمومی، امنیت، رفاه همگانی و ... بستگی دارد. در مقابل، موجودیت سازمان‌های بین‌المللی کاملاً ابزاری است و مستقیماً به اجرای وظایف خاص باز می‌گردد.» (زمانی، پیشین: ۴۰-۳۹)

البته نباید فراموش کرد که اگرچه سازمان‌های بین‌المللی همانند دولت‌ها از حاکمیت واحد و مختص به خود برخوردار نیستند، اما در موارد مهمی چون دارا بودن ارکان قضایی، قانون‌گذاری و اجرایی و همچنین دسترسی به نظام‌های متنوع حل و فصل اختلافات، با دولت دارای اشتراکاتی هستند. بدون تردید، قواعد حاکم بر مسئولیت دولت دارای ویژگی‌هایی می‌باشند که نمی‌توان آن‌ها را نسبت به مسئولیت سازمان بین‌المللی اعمال نمود. در این خصوص، «خوزه انریکه آلوارز» (José Enrique Alvarez) که از جمله حقوق‌دانانی است که بیشترین انتقاد را نسبت به طرح مسئولیت بیان داشته است، به چند واقعیت مربوط به طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها اشاره می‌کند و معتقد است که هیچ‌کدام از این موارد در ارتباط با قواعد کلی مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی مدنظر قرار نگرفت. دو مورد بسیار مهم از این واقعیت‌ها عبارت‌اند از:

- قواعد مسئولیت دولت متکی بر اصل تساوی حاکمیت‌ها است که به موجب

آن، فرض بر این است که همه‌ی دولت‌ها در برابر یکدیگر از حقوق و تکالیف حقوقی مشابه برخوردارند.

- به طور کلی طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، همان چیزی است که دولت‌ها می‌خواستند. سال‌ها پیش از اینکه کمیسیون شروع به کار بر روی موضوع مسئولیت دولت‌ها نماید، خود دولت‌ها با صحنه‌گذاری بر مسئولیت‌هایشان در برابر یکدیگر، به دنبال اثر بخشیدن به منافع متقابل و دوجانبه‌ی خود بودند. (Alvarez, 12-13: 2006) در واقع آلواریز با اشاره با موضوعات فوق، به دنبال بیان این نکته مهم بوده است که نظر به تفاوت‌های میان دولت‌ها و سازمان‌ها، لازم بود که قواعد مسئولیت آن‌ها نیز متمایز و متفاوت از یکدیگر باشد و این چیزی است که از سوی تدوین‌کنندگان طرح مسئولیت سازمان‌ها به دقت مورد توجه قرار نگرفته است و در نتیجه اقدام به تسری قواعد مسئولیت دولت‌ها به سازمان‌ها نموده‌اند.

ایراد عدم توجه به تفاوت‌های میان دولت و سازمان، از سوی سازمان‌های بین‌المللی که به دعوت کمیسیون، نظرات خود در مورد پیش‌نویس مواد را ارائه دادند، نیز دور نمانده است. برای نمونه صندوق بین‌المللی پول (International Monetary Fund) اظهار داشت: «دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی دارای شخصیت‌های حقوقی متفاوتی هستند و رویکرد کمیسیون، خطر ایجاد مشکلات عملی را به همراه دارد، چرا که ویژگی‌های خاص سازمان‌های بین‌المللی به شکل محدود مورد توجه کمیسیون قرار گرفته است. به‌ویژه این واقعیت که سازمان‌ها ضرورتاً در قلمرو سرزمینی دولت‌ها فعالیت دارند و این حقیقت که آن‌ها مبتنی بر اصل تخصص اقدام به اجرای دستورالعمل‌هایشان می‌کنند، باید به شکل جدی از سوی کمیسیون مورد توجه قرار گیرد.» (UN. Doc. A/CN.4/637, 2011: 11)

سازمان بین‌المللی کار از منظر نحوه‌ی عملکرد، تفاوت میان دولت و سازمان رو مدنظر قرار داد. بر اساس دیدگاه این سازمان، تصمیم یک دولت به انجام یک عمل، تنها به اراده آن محقق می‌شود، در حالی که سازمان‌ها بدون اراده‌ی دولت‌ها قادر به

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۹

انجام عمل نیستند و ارگان‌های اجرایی آن‌ها بر طبق مقرراتی عمل می‌نمایند که از سوی ارگان‌های تصمیم‌گیرنده‌ی متشکل از دولت‌ها مقرر شده است. (UN. Doc. A/CN.4/637, 2011:21 گزارشگر ویژه کمیسیون نیز ضمن توجه به اصل تخصص، به تفاوت میان دولت و سازمان اشاره نموده است. (International Law Commission (ILC) Rep, 2011: 3

در یک ارزیابی کلی از آنچه در این بخش بیان شد، می‌توان به دو نکته مهم اشاره کرد: نخست اینکه به هر حال اگرچه سازمان بین‌المللی و دولت، اشخاص حقوق بین‌الملل محسوب می‌شوند، اما این بدان معنا نیست که می‌شود احکام مشترکی برای آن‌ها وضع نمود. دوم اینکه به نظر می‌رسد اگرچه می‌توان عدم توجه کمیسیون به تفاوت میان اختیارات و اهداف سازمان با دولت را تا حدودی قابل اغماض دانست، اما اینکه پیش‌نویس مواد میان شخصیت سازمان و دولت نیز خلط کرده است و بدون توجه به این موضوع مهم، قواعد مربوط به مسئولیت دولت را به سازمان‌ها تسری داده است، صحیح نیست و پیش‌نویس را از نوآوری و ابتکار خالی نموده و اقدام کمیسیون را با انتقاد فراوان همراه ساخته است.

۲.۲. مدنظر قرار ندادن تفاوت‌های میان سازمان‌های بین‌المللی

اگرچه قصد تدوین‌کنندگان پیش‌نویس از همان ابتدا این بود که متنی حاوی اصول راهنما و خط‌مشی‌های حاکم بر مسئولیت هرگونه سازمان بین‌المللی را مورد پذیرش قرار دهند، (Gal-Or and Ryngaert, 2012: 511) اما به نظر می‌رسد که با توجه به وجود تفاوت میان خود سازمان‌های بین‌المللی در ابعاد مختلف، امکان تدوین قواعد جهانی یکسان برای همه‌ی سازمان، امری بسیار دشوار و با چالش‌های فراوان روبرو است. برخلاف دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی را نباید مانند هم انگاشت و این نکته‌ای است که طرح پیش‌نویس بدان توجه نکرده است و نظام

حقوقی یکسانی را بر همه‌ی آن‌ها اعمال نموده است. دولت‌ها می‌توانند کوچک یا بزرگ باشند، ثروتمند یا فقیر باشند، اما از لحاظ حقوقی مساوی هستند و صرف‌نظر از جایگاه واقعی آن‌ها، زمانی که بابت عمل متخلفانه، مسئول شناخته می‌شوند، طبق ماده ۳۱ طرح مسئولیت دولت‌ها می‌بایست خسارت ناشی از عمل را به طور کامل جبران نمایند. (pellet, 2013: 49) بدون تردید میان سازمان‌ها تفاوت وجود دارد؛ نمی‌توان مثلاً سازمان ملل با این گستردگی را با سازمان‌های منطقه‌ای مقایسه نمود. این‌ها از ساختارهای حقوقی متفاوت و متنوعی برخوردارند و معمولاً خود را موظف می‌دانند که تنها در چارچوب اسناد تأسیس خود عمل نمایند. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در یکی از آراء مشورتی خود به موضوع فوق توجه نموده و از ماهیت متفاوت سازمان‌های بین‌المللی سخن گفته است. (ICJ Rep, 1996:75) این نهاد قضایی همچنین در جایی دیگر، ضمن اشاره به این مطلب که سازمان‌ها ضرورتاً در ماهیتشان، عین هم نیستند، اشعار داشته است که حقوق و ماهیت این تابع حقوق بین‌الملل، به نیازها و ضرورت‌های جامعه و زیست بین‌المللی بستگی دارد. (UN. Doc. A/CN.4/532, 2003: 111)

گزارشگر ویژه‌ی کمیسیون حقوق بین‌الملل در نخستین گزارش خود در خصوص مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، به این نکته اشاره داشت که در حالی که ممکن است تعداد زیادی از سازمان‌های بین‌المللی از شخصیت حقوقی به موجب حقوق بین‌الملل برخوردار باشند، اما تنوع گسترده سازمان‌های بین‌المللی موجود، تدوین قواعد کلی قابل اعمال بر همه انواع این بازیگر حقوق بین‌الملل را دشوار خواهد ساخت. (UN. Doc. A/CN.4/532, 2003: 111) برخلاف دولت‌ها، سازمان‌ها برای انجام وظایف مشخصی تأسیس شده‌اند که خودشان نیز در اندازه، تعداد اعضاء و منابع با یکدیگر تفاوت دارند. (Gaja, 2014:3) به باور گزارشگر نیز، تفاوت سازمان‌ها از حیث اختیارات، کارکرد، روابط میان سازمان و اعضا، آیین‌های تبادل نظر و بررسی موضوع، ساختار و امکانات و همچنین قواعد اولیه از

جمله معاهداتی که بدان‌ها ملزم شده‌اند، است. (UN. Doc. A/CN.4/637, 2011,) این دیدگاه گزارشگر ویژه به صراحت حکایت از این دارد که وی از همان ابتدا نسبت به این مسئله آگاه بوده است که شمول قواعد یکسان نسبت به همه‌ی سازمان‌ها، با توجه به تفاوت‌های موجود میان آن‌ها، چندان کار آسانی نبوده و احتمال رسیدن به یک نتیجه‌ی رضایت‌بخش را کم‌رنگ می‌سازد. تفاوت میان سازمان‌ها، این امکان که برخی از قواعد طرح مسئولیت نسبت به همه سازمان‌ها قابلیت اعمال نداشته باشند را منتفی نمی‌سازد. در واقع برخی از قواعد از جمله ماده ۲۱ طرح، تنها راجع به برخی از سازمان‌ها به درستی صدق می‌کند. این ماده از دفاع مشروع به عنوان یکی از عوامل رافع وصف متخلفانه عمل صحبت می‌کند. اگرچه این ماده بیان‌کننده یک قاعده عمومی است، اما این بدان معنا نیست که نسبت به همه سازمان‌ها کاربرد دارد. (Gaja, 2014: 3) خوزه آلوارز نیز وجود این تصور را که همه سازمان‌ها با یکدیگر برابر هستند و قواعد کلی مشابهی در رابطه با همه آن‌ها قابل اعمال است را یکی از مشکلات عمده این طرح می‌داند. به اعتقاد وی، سازمان‌ها در کارکرد، اهداف، اختیارات و نوع روابط با اعضای خود، با یکدیگر تفاوت دارد. (Alvarez, 2006: 26/ See also: Alvarez, 2010: 2-3)

تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی هم در زمان تدوین طرح، تأکید نمودند که برخلاف دولت‌ها که از لحاظ حقوقی با هم برابر هستند، سازمان‌ها تا حد زیادی در اندازه، عملکرد و حوزه‌ی اختیارات با هم تفاوت دارند و به همین دلیل، آن‌ها استدلال می‌کردند که هرچند غیرممکن نیست، اما بسیار دشوار خواهد بود که همه‌ی سازمان‌ها مشمول یک مجموعه قواعد قرار گیرند. برای مثال دبیرکل سازمان ملل متحد اشعار داشت که نیاز است که کمیسیون به «ویژگی‌های سازمان‌های بین‌المللی متنوع» توجه کند. (UN. Doc. A/CN.4/640, 2011: 5) کمیسیون اروپایی ضمن اشاره به خاص بودن نظم حقوقی حاکم بر خود، اشعار داشت که با توجه به ماهیت بسیار متفاوت سازمان‌ها و تفاوت‌های عمده و مهم میان سازمان‌های

بین‌المللی ستی و «سازمان‌های ادغام‌یافته اقتصادی» (Economic Integration Organizations) منطقی‌ای، (Moldner, 2012: 324) نمی‌توان از وجود یک رویکرد واحد نسبت به این تابع حقوق بین‌الملل سخن گفت و قواعد جهانی مشابه برای همه‌ی آن‌ها وضع نمود. (UN. Docs. A/CN.4/545, 2004: 26 / A/CN.4/593,) (UN. Docs. A/CN.4/637, 2011: 7 / A/CN.4/637, 2008: 4) صندوق بین‌المللی پول نیز در اظهارنظری تقریباً مشابه، از این موضوع سخن گفته است که بسیاری از مواد مقرر در پیش‌نویس، قابلیت اعمال جهانی ندارند. تفاوت‌های قابل توجهی میان ساختارهای حقوقی سازمان‌های مختلف وجود دارد و تدوین قواعدی که قابل اعمال بر همه سازمان‌ها باشد، بسیار دشوار است. در حالی که همه دولت‌ها دارای ویژگی‌های مشابه‌ای هستند، اما سازمان‌ها از ساختار، اهداف، اختیارات و تعهدات متفاوتی برخوردارند که این مسئله مورد توجه تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قرار نگرفته است. در نتیجه، قواعدی را تدوین نمودند که حداقل با برخی سازمان‌ها مانند نهادهای مالی بین‌المللی، ارتباط محدودی پیدا می‌کنند. صندوق بین‌المللی پول در این خصوص، خود را به عنوان نمونه ذکر می‌کند. (UN. Doc. A/CN.4/637, 2011: 10) البته برخی حقوقدانان از وجود قواعد کلی برای سازمان‌ها دفاع نموده‌اند، با این استدلال که اگرچه میان سازمانهایی چون اتحادیه اروپا، سازمان ملل، اتحادیه آفریقا و بسیاری دیگر از سازمان‌ها در اهداف، اعضا، ساختار و ... تفاوت‌هایی وجود دارد، اما با وجود این، دیر یا زود، همه‌ی این سازمان‌ها ممکن است مرتکب اعمالی شوند که به موجب حقوق بین‌الملل، متخلفانه محسوب شده و مسئولیت سازمان را در پی داشته باشد. پیش‌نویس بی‌طرفانه تدوین شده است و به نظر می‌رسد که قواعد مندرج در آن، کاملاً برای اعمال بر سازمان‌های بین‌المللی متنوع مناسب است. (Klabbers and Wallendahl, 2011: 335-336) برخی دیگر نیز بیان داشته‌اند که همان‌گونه که دولت‌ها علی‌رغم تفاوت‌های میانشان، مشمول قواعد متفاوت نیستند، در مورد سازمان‌ها هم نیازی به وجود قواعد متفاوت نیست.

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۱۳

(Blokker, 2011: 335) این دیدگاه نمی‌تواند صحیح باشد، چرا که از منظر حقوق بین‌الملل، دولت‌ها صرف‌نظر از تفاوت‌هایشان از حیث نظام حقوقی و سیاسی، فرهنگ، اندازه سرزمین و جمعیت و ...، موجودیت‌های حقوقی همانندی هستند، در حالی که در مورد سازمان‌ها چنین چیزی صدق نمی‌کند و هرچند از شخصیت حقوقی بین‌المللی برخوردارند، اما باز ناهمسان و ناهمگون می‌باشند. برای نمونه هرگز نمی‌توان سازمان کوچکی مانند «سازمان همکاری اقتصادی (اگو)» را از جهت ارکان، تعداد اعضا، اختیارات، میزان تأثیرگذاری در عرصه بین‌المللی و ... با سازمان ملل متحد مقایسه نمود. البته باید این نکته را نیز بیان نمود که کمیسیون با ارجاع به عبارت «قواعد سازمان» (Rules of the Organization) در چندین ماده طرح (See e.g.: International Law Commission (ILC) Rep, 2011: Arts: 22,) 64 (2), 52 (2), 40 (2), 32 (3) و گنجاندن ماده‌ای تحت عنوان «قواعد خاص» (Lex specialis)^۲ تلاش نمود که تا حدودی تنوع و تفاوت میان سازمان‌ها را مدنظر قرار دهد. (Wouters & Odermatt, 2012: 6)

حال نظر به توضیحات فوق، آیا منطقی و معقول است که بتوان در زمینه مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی متنوع، به قواعد یکسانی استناد نمود؟ به نظر می‌رسد که یکی از راهکارها برای رفع این ایراد، این بود که کمیسیون، پیش‌نویس مواد را به طیف خاصی از سازمان‌ها محدود می‌کرد. راهکار دیگر، توسعه‌ی قواعد

^۲ Lex Specialis یک عبارت لاتینی است به معنای: «قانون حاکم بر موضوع خاص» (law governing a specific subject matter) که در مقابل عبارت «lex generalis / قواعد عام» قرار دارد. بر اساس این دکترین، قانون حاکم بر یک موضوع خاص، بر قانونی که تنها بر موضوعات عام حاکم است، برتری دارد. بر اساس ماده ۶۴ پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی: «پیش‌نویس مواد حاضر در جایی و تا حدی اعمال نخواهند شد که مقررات خاص حقوق بین‌الملل بر شرایط تحقق عمل متخلفانه بین‌المللی یا محتوا یا اجرای مسئولیت بین‌المللی یک سازمان بین‌المللی یا یک دولت در ارتباط با عمل یک سازمان بین‌الملل حاکم است. ممکن است چنین مقررات خاصی در قواعد سازمان گنجانده شده باشند که بر ارتباط یک سازمان و اعضایش قابل اعمال هستند.» (See: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, *op.cit.*, (Article.64

متفاوت برای انواع مختلف سازمان‌ها بود. این راهکار اخیر در همان مراحل ابتدایی تهیه‌ی طرح مدنظر قرار گرفت؛ بدین صورت که در گزارش سال ۲۰۰۲ کمیسیون این‌گونه مقرر گردید که با توجه به تفاوت‌های موجود میان سازمان‌ها و غیرمنطقی بودن تدوین قواعد کلی برای این تابع حقوق بین‌الملل به‌ویژه در آن مورد که دولت‌های عضو یک سازمان ممکن است به واسطه عمل متخلفانه سازمان، مسئول شناخته شوند، شاید نیاز باشد که قواعد خاص برای گروه‌های متفاوتی از سازمان‌ها ارائه گردد. ((UN. Doc. Supplement No. 10 (A/57/10), 2002: 230) بدون تردید سازمان‌های بین‌المللی از لحاظ تأثیرگذاری در عرصه بین‌المللی با یکدیگر تفاوت دارند. شاید اقدام مثبت سازمانی چون آکو آن‌گونه به چشم نیاید که ممکن است انجام همان اقدام از سوی سازمانی چون سازمان ملل توجه جامعه بین‌المللی را به خود جلب نماید. به نظر می‌رسد آن چیزی که توجه‌کننده لزوم تدوین قواعد متفاوت برای سازمان‌ها است، دایره و میزان تأثیرگذاری آن‌ها در عرصه بین‌المللی است. بدون تردید تأثیرات و نتایج ناشی از انجام یک عمل متخلفانه مشابه توسط سازمان‌ها به یک اندازه و مانند هم نخواهد بود و اینکه به‌واسطه تأثیرگذاری متفاوت و همچنین تفاوت سازمان‌ها در اهداف و ماهیت، قواعد متفاوتی در خصوص مسئولیت آن‌ها تدوین نماییم، با عدالت و منطقی سازگاری بیشتری دارد.

۲.۳. فقدان رویه‌ی منسجم و کافی در مورد سازمان‌های بین‌المللی

سومین مشکلی که تدوین‌کنندگان طرح پیش‌نویس با آن روبرو بودند و تا به امروز نیز پابرجاست، فقدان رویه کافی و منسجم در زمینه طرح دعاوی علیه سازمان‌های بین‌المللی است. ابتدای تدوین طرح، مجمع عمومی سازمان ملل طی قطعنامه‌ای از دبیرکل ملل متحد درخواست نمود که از «دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی دعوت نماید که اطلاعات مربوط به رویه خود در خصوص موضوع مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، از جمله مواردی که در آن، دول عضو سازمان‌ها

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۱۵

ممکن است مسئول اعمال متخلفانه سازمان شناخته شود را ارائه نمایند.» (UN. Doc. A/RES/58/77, 2004: 2) کمیسیون نیز از سازمان‌های بین‌المللی درخواست نمود که در خصوص مصادیقی از رویه قضایی که در آن‌ها، سازمان‌ها به عنوان خواهان یا خوانده حضور داشته‌اند، توضیحاتی ارائه نمایند. در پاسخ، سازمان‌ها چندان به درخواست فوق‌وقعی ننهاده‌اند و در بسیاری از گزارش سازمان‌ها به کمیسیون، چنین چیزی دیده نمی‌شد و این مسئله به روشنی نشان از فقر رویه‌ی قضایی در حوزه‌ی مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی دارد. اشکال سوم را باید یکی دیگر از مهمترین دلایل ضعف طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی دانست. در واقع همین نبود رویه‌ی کافی موجب گردید که کمیسیون عیناً از بسیاری از مواد طرح مسئولیت دولت‌ها برای طراحی یک الگو برای مطالعه در خصوص مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی استفاده نماید.

این انتقاد عمده مطرح است که کمیسیون بدون وجود مجموعه رویه‌ی گسترده و در زمانی که هنوز بسیاری از جوانب و ابعاد هنجارهای اولیه‌ی حقوق بین‌الملل الزام‌آور برای سازمان‌ها شکل نگرفته است، اقدام به توسعه‌ی قواعد حاکم بر سازمان‌های بین‌المللی نموده است. (Daugirdas, 2011: 700 / Hafner, 2015: 992, 995) در این ارتباط، آلمان در پاسخ به درخواست کمیسیون، با اتکا بر اسناد تأسیس سازمان‌ها، موافقت‌نامه‌های مقرر، رویه‌ی قضایی محاکم ملی و بین‌المللی و دیگر ادله مربوط به رویه‌ی دولت‌ها، این‌گونه بیان داشت: «هیچ حقوق بین‌الملل عرفی‌ای در خصوص مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد.» (UN. Doc. A/CN.4/556, 2005: 52-56) در حالی که طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، مبتنی بر رویه‌ی قضایی گسترده است و ناشی از مدون نمودن برخی قواعد موجود در آن زمان است. بسیاری از مواد طرح مسئولیت دولت‌ها، تدوین حقوق عرفی بود؛ اما کمیسیون در کار تهیه طرح مسئولیت سازمان‌ها با مشکل فقدان رویه‌ی کافی و گسترده روبرو بود. برخی علت این مسئله را این‌گونه بیان

می‌کنند که به واسطه برخورداری سازمان‌ها از مزایا و مصونیت‌ها، نمونه‌های بسیار محدودی در زمینه توسل به قواعد مسئولیت این تابع حقوق بین‌الملل در نزد محاکم وجود دارد. (Wouters & Brems UGent & Smis & Schmitt, 2010: 11 /)
 993: 2015) (Daugirdas) البته کمیسیون و گزارشگر ویژه به منظور تعیین وجود رویه در مورد سازمان‌ها، به‌ویژه نمونه‌ها و مصادیقی از رویه‌های قضایی دادگاه‌های اداری را نقل می‌کنند و از آن‌ها جهت حمایت از پیشنهاد‌های مربوط به امکان جبران خسارت توسط سازمان‌ها برای اعمال متخلفانه بین‌المللی استفاده می‌کنند؛ (UN. Doc. A/CN.4/583 and Corr.1, 2007: 11) نمونه‌هایی که مرتبط با موضوع مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی بر طبق حقوق بین‌الملل عمومی نیست.

از پاسخ‌هایی که دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به کمیسیون دادند، به راحتی می‌توان دریافت که هرچند به جز در چند مورد (مانند عملیات حفظ صلح و مسئله انتساب رفتار این نیروها به دولت فرستنده یا سازمان میزبان، یا مثلاً مسئولیت نهادهای اتحادیه اروپا یا دعاوی مطرح توسط کارکنان سازمان بین‌المللی به موجب حقوق اداری داخلی سازمان) نمونه‌های نسبتاً کمی در زمینه دعاوی مطرح علیه سازمان یا دولت‌ها بر مبنای فعالیت‌های سازمان وجود دارد، اما در ارتباط با بیشتر سازمان‌های بین‌المللی، با عدم وجود رویه‌ی قضایی منسجم و کافی روبرو هستیم. برای مثال، طبق اظهارات «آژانس بین‌المللی انرژی اتمی»، (International Atomic Energy Agency) تا سال ۲۰۰۴ هیچ‌گونه دعوایی علیه این سازمان به دلیل اتهام ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی مطرح نشده است. سازمان جهانی تجارت، (World Trade Organization) سازمان جهانی بهداشت (World Health Organization) و «سازمان منع تسلیحات شیمیایی» (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons) نیز همین وضعیت را دارا هستند. در مورد

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۱۷

صندوق بین‌المللی پول هم به جز چند مورد بسیار محدود،^۳ هرگز شاهد حضور این سازمان در محاکم جهت پاسخ به ادعای نقض حقوق بین‌الملل نبوده‌ایم. آن دسته از دعاوی هم که علیه سازمان‌ها مطرح شده است، عمدتاً درون سازمانی و به واسطه نقض مقررات داخلی بوده است. (UN Doc. A/CN.4/545, 2004: 34-37) برخی دولت‌ها نیز در نظرات خود به عدم وجود رویه‌ی قضایی کافی اشاره نمودند. (UN Doc. A/CN.4/556, 2005: 52)

کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در تفسیر پیش‌نویس مواد، به این مشکل سوم اذعان نموده است. به باور کمیسیون، یکی از دشواری‌های عمده‌ی تنظیم قواعد مربوط به مسئولیت، محدود بودن رویه‌ی موجود در این خصوص است که علت اصلی آن هم این است که رویه‌ی مربوط به مسئولیت سازمان‌ها، به تازگی شروع به توسعه نموده است. علت دیگر، استفاده‌ی محدود از آیین‌های حل و فصل اختلافات از سوی ثالث در اختلافاتی است که سازمان، یک طرف آن است. (International Law Commission (ILC) Rep, 2011: 3) سومین گزارش خود این‌گونه بیان داشت که عدم وجود رویه‌ی کافی، کار کمیسیون را با مشکل مواجه خواهد ساخت. برای نمونه در زمینه مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در ارتباط با عمل یک دولت یا سازمان دیگر، رویه بسیار محدودی وجود دارد. وی همچنین این نکته مهم را گوشزد نمود که این خطر وجود دارد که کمیسیون، مطالعه در خصوص موضوعی را شروع نموده است که بیشتر، تئوریک به نظر می‌رسد. (UN Doc. A/CN.4/553, 2005: 9, 13)

در یک ارزیابی کلی از آنچه در بخش نخست بیان شد، می‌توان این‌گونه بیان داشت که اگرچه کار کمیسیون را نمی‌توان خالی از ارزش دانست، اما هرگز نمی‌توان ایرادات و اشکالات عمده طرح مسئولیت را نادیده انگاشت. در حالی که

³ See e.g.: English translation of Park v. IMF, Seoul District Court, decision (27 January 2000)/ English translation of Park v. IMF, Seoul Appellate Court, judgment (19 December 2001).

انتظار می‌رفت تجربه‌ی موفق طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها به کمک کمیسیون آید، اما این نهاد در یک اقدام شتاب‌زده و با رونویسی از بسیاری از مواد طرح مسئولیت دولت‌ها، پیش‌نویس موادی را تدوین نمود که انتقاد بسیاری را به دنبال داشت. به هر حال اگرچه فقدان رویه‌ی کافی در مورد سازمان‌های بین‌المللی را نمی‌توان به کمیسیون مرتبط دانست، اما عدم توجه به تفاوت‌های میان دولت و سازمان و همچنین تفاوت‌های میان خود سازمان‌ها، دو ایراد عمده‌ی طرح تهیه‌ی شده از سوی کمیسیون است. این ایرادات و اشکالات موجب گردیده است که مسئولیت سازمان‌ها همچنان به عنوان یکی از موضوعات مهم حقوق بین‌الملل که همه ابعاد و زوایای آن تبیین نشده است، باقی بماند.

۳. نگاهی به مواد ۷ و ۵۸ تا ۶۲

طرح کمیسیون نه تنها با ایرادات کلی همراه است، بلکه برخی از مواد آن نیز به دلیل وجود ابهامات و پیچیدگی‌هایی که دارا هستند، قابل انتقاد به نظر می‌رسند. در این بخش تلاش خواهد شد که به بررسی جوانب و ابعاد مواد ۷ و ۵۸ تا ۶۲ پرداخته شود.

۳.۱. ماده ۷: رفتار ارگان یک دولت یا ارکان و کارگزاران یک سازمان بین‌المللی که در اختیار سازمان بین‌المللی دیگر گذاشته می‌شوند.

بر طبق ماده ۷ پیش‌نویس مواد کمیسیون: «رفتار ارگان یک دولت یا ارکان و کارگزاران یک سازمان بین‌المللی که در اختیار سازمان بین‌المللی دیگر گذاشته می‌شوند، طبق حقوق بین‌الملل عمل سازمان اخیر محسوب می‌شوند، مشروط بر اینکه سازمان اخیر بر آن رفتار، کنترل مؤثر اعمال کرده باشد.» (International Law Commission (ILC) Rep, 2011: Art.7 مهم‌ترین مسئله‌ای که در ارتباط با این ماده مطرح است، انتساب رفتار خاص ارگان، ارکان یا کارگزاران واگذار شده و مسئولیت مربوط به آن است؛ اینکه در چه صورتی سازمانی که آن‌ها را در اختیار گرفته است، مسئول شناخته می‌شود و اینکه تحت چه شرایطی می‌توان از مسئولیت

سازمان یا دولت فرستنده به تنهایی یا مشترک با سازمان میزبان سخن گفت؛ و این، مطلبی است که موضوع چالش برانگیز معیار انتساب رفتار را مطرح می‌کند.^۴ بحث ارگان یا کارگزاری که در اختیار سازمان قرار می‌گیرد، به طور خاص در خصوص اقدامات نظامی مطرح می‌شود. مسئله‌ای که به طور ویژه درباره ماده مذکور وجود دارد، اختلاف نظر و ابهامات اساسی راجع به اجرای این ماده در جایی است که یک دولت و سازمان بین‌المللی به طور هم‌زمان نسبت به ارگانی که در اختیار سازمان قرار گرفته است، کنترل داشته‌اند و در تلاش برای فرار از پذیرش مسئولیت بابت عمل متخلفانه این ارگان هستند. در اینجا تلاش خواهیم کرد که به نحو اجمال موضوع مذکور را به طور خاص با توجه به وضعیت عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد و انتساب رفتار نیروهای نظامی‌ای که دولت‌ها در اختیار این سازمان قرار می‌دهند، بررسی کنیم.

طرح مسئولیت سازمان‌ها و به طور خاص، ماده ۷ ابتدا در رأی دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده‌ی «بهرامی و بهرامی علیه فرانسه» و سپس در پرونده‌ی «سرامتی علیه فرانسه، آلمان و نروژ» مورد توجه قرار گرفت. راجع به تفسیر این ماده، دیوان ضمن پذیرش مؤثر بودن یا وحدت فرماندهی ناتو در امور عملیاتی مربوط به «نیروهای کوزوو» (Kosovo Force (KFOR)) مقرر داشت که نظر به اینکه شورای امنیت سازمان ملل بر اساس فصل ۷ منشور، مجوز اقدام را صادر نموده و اقتدار و کنترل نهایی بر عملیات را نیز اعمال نموده است، لذا عمل متخلفانه مورد چالش در چارچوب معنای مدنظر در ماده‌ی ۴ طرح مسئولیت، متناسب به سازمان ملل است. (The European Court of Human Rights, Grand

^۴ در ماده ۶ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها نیز رویکردی مشابه با ماده ۷ طرح مسئولیت سازمان‌ها اتخاذ شده است، هرچند عبارت پردازی‌ها تا حدودی متفاوت است. بر اساس ماده ۶: «رفتار ارگان دولتی که در اختیار دولت دیگر قرار می‌گیرد، به موجب حقوق بین‌الملل فعل دولت اخیر تلقی می‌شود، اگر آن ارگان در اعمال عناصری از اقتدارات حکومتی دولتی که در اختیار او قرار گرفته است، اقدام کند.» (Draft articles on Responsibility of States for

Chamber, Decision as to the admissibility of Application no. 71412/01 آنچه (and Application no. 78166/01, 2 May 2007, paras.133-134,139, 141 در ارتباط با این پرونده، مهم به نظر می‌رسد، این نکته است که علی‌رغم اینکه دیوان به صراحت به ماده‌ی ۷ طرح مسئولیت استناد نموده است، اما ضابطه «کنترل مؤثر» (Effective Control) مقرر در این ماده را در معنای «اقتدار و کنترل نهایی» (Ultimate Authority and Control) تفسیر می‌نماید. این اقدام دیوان، از سوی کمیسیون مورد انتقاد قرار گرفته است و این نهاد در تفسیر طرح مسئولیت مقرر داشته است که در زمان اعمال معیار کنترل مؤثر، کنترل «عملیاتی» (Operational) مهم‌تر از کنترل نهایی به نظر می‌رسد، چرا که به سختی می‌توان نقشی برای معیار کنترل نهایی در عملیات مورد بحث قائل شد. (International Law Commission) (Rep, 2011, 23 به نظر می‌رسد که در واقع کمیسیون با این تفسیر، به دنبال این بوده است که معیار جدیدی غیر از آنچه پیش از این در حقوق بین‌الملل مورد توجه قرار گرفته است، مطرح نشود، چرا که این امر خود می‌تواند به پیچیدگی‌ها و ابهامات معیار انتساب رفتار طبق ماده‌ی ۷ بیفزاید. همچنان که سازمان بین‌المللی کار نیز بر عدم وضوح معیار کنترل مؤثر تأکید نمود و خواستار تبیین بیشتر این اصطلاح در چارچوب سیاق ماده‌ی مذکور گردید. (UN. Doc. A/CN.4/568 and Add.1, 2006:133

۳.۲. مواد ۵۸ تا ۶۲: مسئولیت دولت عضو یک سازمان بین‌المللی در ارتباط با عمل متخلفانه آن سازمان

کمیسیون حقوق بین‌الملل در بخش پنجم طرح مسئولیت (مواد ۵۸ تا ۶۲) به بررسی این مسئله می‌پردازد که در چه اوضاع و احوالی می‌توان یک دولت را در قبال عمل متخلفانه یک سازمان بین‌المللی مسئول دانست. تعدیل در این دیدگاه غالب که دول عضو یک سازمان به‌واسطه استقلال شخصیت سازمان، در برابر هر

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۲۱

عمل متخلفانه منتسب به این تابع حقوق بین‌الملل، فاقد هرگونه مسئولیتی می‌باشند را می‌توان هدف اصلی کمیسیون از تدوین این مواد دانست. به موجب مواد مذکور، تحقق یک سری شرایط خاص می‌تواند مسئولیت یک دولت را بابت عمل متخلفانه سازمان در پی داشته باشد که عبارت‌اند از: هدایت یا اعمال کنترل یک دولت بر ارتکاب یک عمل متخلفانه بین‌المللی توسط یک سازمان بین‌المللی یا کمک یا معاونت یا اجبار به ارتکاب چنین عملی و همچنین شانه خالی کردن یک دولت عضو از یک تعهد بین‌المللی با سوءاستفاده از صلاحیت آن سازمان (International Law Commission Rep, 2011, Arts. 58-62) ماده ۶۲ طرح کمیسیون به صراحت اشاره دارد که در دو حالت، دولت بابت عمل سازمان از مسئولیت ثانوی برخوردار است: نخست اینکه مسئولیت عمل متخلفانه سازمان‌ها را بپذیرد و دوم اینکه طرف خسارت‌دیده را به سمت طرح ادعای مسئولیت دولت هدایت کند.

در ارتباط با مسئول دانستن دولت بابت عمل متخلفانه سازمان، چند نکته مهم قابل اشاره است: نخست وجود اختلاف‌نظر در این خصوص است؛ عمده‌ی نگرانی‌ها، پیرامون این موضوعات است که اولاً مسئولیت برای دولت عضو، در تغایر با این اصل حقوقی است که سازمان دارای شخصیت مستقل از دول عضو است. ثانیاً اینکه زمینه‌های دخالت دول عضو در عملکرد سازمان را فراهم می‌سازد. دخالت دولت عضو، سازمان را از استقلال و بی‌طرفی محروم می‌سازد و کارآمدی آن را کاهش می‌دهد. (Stumer, 2007: 569) البته این نکته‌ی مهم را نیز باید در نظر داشت که بر اساس دیدگاه اکثریت و همچنین به اذعان خود کمیسیون، صرف عضویت باعث نمی‌شود که دولت در قبال عمل متخلفانه سازمان مسئول تلقی گردد، (International Law Commission (ILC) Rep, 2011, Arts. 62, para.2) و حقوق بین‌الملل نیز در این خصوص، شامل قاعده‌ی عام نیست، مگر تنها در مواردی که چنین مسئولیتی به صراحت در اسناد تأسیس سازمان مقرر شده باشد.

(Wilde, 2006: 403-404) یا نظر به اینکه بخش پنجم طرح مسئولیت، فضایی را جهت مسئولیت محول به عضو ایجاد کرده است، در اوضاع و احوالی که عمل مداخله‌جویانه‌ی دولت عضو در اشتغالات سازمان با توجه به مواد مقرر در بخش مذکور ثابت شود، می‌توان به مسئولیت دولت عضو استناد کرد. (حاتمی، ۱۳۹۱: ۱۲۷، ۱۳۳، ۱۴۰) در مجموع باید گفت که علی‌رغم تلاش کمیسیون برای تفکیک مسئولیت سازمان و اعضا از یکدیگر، این موضوع به عنوان یکی از ابهامات موجود در طرح قابل اشاره است و در این خصوص معیارهای تفکیک به نحو روشن از سوی کمیسیون بیان نشده است.

دومین نکته مهم در ارتباط با ماده ۶۲، این است که حتی در صورتی که مسئول دانستن دولت بابت عمل متخلفانه سازمان، با پذیرش عام روبرو شود، آن وقت بحث از چگونگی اثبات شرایط مواد مذکور برای تحقق مسئولیت دولت عضو پیش می‌آید که این مسئله، خود با دشواری بسیار همراه است. سؤال اینجاست که واقعاً در صورتی که برای مثال سازمانی تحت فشار یا اعمال کنترل یک یا چند دولت عضو، قطعنامه‌ای را علیه کشوری صادر کند، چگونه می‌توان چنین موضوعی را اثبات و از مسئولیت دولت عضو سخن گفت. دشواری بیشتر زمانی است که با سازمانهایی روبرو هستیم که صرف‌نظر از فضای سیاسی حاکم بر آن، مبتنی بر یک کار فنی به اظهارنظر می‌پردازند. سازمان‌هایی همچون آژانس بین‌المللی انرژی اتمی این‌گونه هستند. سومین و آخرین نکته در خصوص مسئولیت دولت عضو، نحوه‌ی جبران خسارت (ماده ۶۲) است. سؤال اساسی این است که در صورت تحقق مسئولیت اعضای سازمان در مقابل طرف ثالث، کدام یک از دول عضو و به چه میزان دارای مسئولیت است؟ آیا مراجعه و مطالبه‌ی کل خسارات وارده از آن اعضایی که با تصمیم منشأ مسئولیت سازمان مخالفت کرده‌اند، منطقی و سازگار با عدالت است؟ آیا می‌تواند دول عضو را بابت عمل متخلفانه سازمان مسئول دانست و آن‌ها را موظف به جبران خسارت دانست؟ در این خصوص از دو رژیم

نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۲۳

«مسئولیت تضامنی» (Concurrent Liability) و «مسئولیت فرعی یا ثانوی» (Subsidiary Liability) صحبت می‌شود. در مسئولیت تضامنی، کشور و سازمان بین‌المللی به نحو مشترک مسئولیت دارند. در این حالت با توجه به میزان تأثیر و کنترل دولت عضو بر سازمان، دولت نیز مسئول جبران خسارت است. مسئولیت ثانوی زمانی مطرح می‌شود که سازمان قادر به جبران خسارت ناشی از عمل متخلفانه خود نیست که در این حالت، دولت عضو مسئول جبران خسارت است. (Schermers, 1998: 9) عده‌ای از نویسندگان به مخالفت با این رژیم مسئولیت برخاسته‌اند و آن را برخلاف شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌ها می‌دانند. (Cortes, 2013: 699) در مجموع بیان شده است که اگرچه این دو رژیم مسئولیت ماهیتاً اقتضای مطالبه‌ی غرامت کامل از همه‌ی دول عضو سازمان را دارد و به هیچ وجه در رابطه‌ی داخلی بین اعضاء با همدیگر و با سازمان کنکاش نمی‌کند، اما هنوز حقوق مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی و اصل این رژیم‌ها با مقبولیت عام روبرو نشده است و به طور کامل با تثبیت و تحکیم همراه نبود است. لذا بر این اساس، چندان نمی‌توان امیدوار بود که از این طریق بشود در خصوص مسائل مربوط به توزیع مسئولیت میان اعضا پاسخگو بود. (زمانی، ۱۳۸۸: ۱۵۳)

علی‌رغم مطلب فوق، استدلال این مقاله بر این است که برای جبران خسارت، اگرچه تا به امروز هیچ اصل کلی در حقوق بین‌الملل مبنی بر پذیرش رژیم مسئولیت ثانوی وجود ندارد، (See: Resolution of the IDI on the Legal Consequences for Member States of the Non-fulfillment by International Organizations of the Obligations towards Third Parties, 1 September 1995, Session of Lisbon) اما این رژیم، مفیدتر و کارآمدتر از مسئولیت تضامنی است، چرا که در این شیوه ابتدا برای جبران خسارت به خود سازمان مراجعه می‌شود، و در صورت ناتوانی سازمان، این دولت عضو است که می‌بایست از عهده‌ی جبران خسارت برآید. با اتخاذ رژیم مسئولیت قانونی، استقلال شخصیت سازمان در برابر دول عضو که در واقع، خود فلسفه وجودی سازمان‌های بین‌المللی

محسوب می‌شود، مورد حمایت و حفاظت قرار خواهد گرفت. همچنین از این منظر که برای سازمان‌ها صرف‌نظر از منابع مالی‌شان بسیار دشوار است که بتوانند خسارت را به طور کامل جبران نمایند، رژیم مسئولیت ثانوی توجیه‌پذیرتر و قابل‌قبول‌تر است. اگرچه به واسطه برخورداری سازمان‌ها از شخصیت حقوقی مستقل از دول عضو، باید گفت که مسئولیت تنها به صورت انحصاری بر عهده خود سازمان‌هاست، اما با وجود این، معقول است که بگوییم در چارچوب توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل، اگر سازمانی نتوانست تمامی نتایج مسئولیت خود را بپذیرد، دول عضو باید به کمک سازمان آیند. در واقع یکی ممکن است به طرز منطقی، فرضش این باشد دولت‌ها با عضویت در سازمان، پذیرفته‌اند که در صورت عمل متخلفانه سازمان‌ها، برای جبران خسارت مسئولیت دارند. در مجموع کمیسیون حقوق بین‌الملل نتوانسته است روشی را تدوین نماید که بتوان بر طبق آن، تعادل رضایت‌بخشی میان مسئولیت اختصاصی سازمان و سازوکارهای اجرای مؤثر مسئولیت در خصوص قربانیان عمل متخلفانه برقرار نمود.

در یک جمع‌بندی از مطالب فوق باید گفت که اگرچه بخش پنجم در مقایسه با دیگر بخش‌های طرح مسئولیت، ابتکار کمیسیون محسوب می‌شود، اما نظر به پیچیدگی‌ها، ابهامات و چالش‌هایی که مواد ۵۸ تا ۶۲ با آن‌ها روبرو هستند، نمی‌توان معیار مشخص و روشنی از این مواد برای تحقق مسئولیت دول عضو یک سازمان بین‌المللی به دست داد.

۴. نتیجه‌گیری

کمیسیون حقوق بین‌الملل پس از یک دهه مطالعه بر روی موضوع مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، در سال ۲۰۱۱ موفق به تدوین یک پیش‌نویس حاوی ۶۷ ماده در این خصوص شد. نگاهی به عملکرد کمیسیون در این خصوص، حکایت از این دارد که این نهاد در تدوین و توسعه‌ی مواد پیش‌نویس دقت کافی و لازم را بکار نبرده و با شتاب عمل نموده است. کمیسیون در این زمینه، چه از لحاظ ماهوی

و چه ساختاری، به نحو گسترده به طرح مسئولیت دولت‌ها اتکا نمود و عیناً بسیاری از مواد طرح مذکور را رونویسی کرد. به هر حال اگرچه مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی مسئله است که در مقایسه با مسئولیت دولت‌ها، چندان از سابقه تاریخی زیاد برخوردار نیست و به نوعی، تازگی دارد، اما چنین موضوعی، اقدام خالی از ابتکار کمیسیون حقوق بین‌الملل در تدوین این طرح را توجیه نمی‌کند. در این مقاله استدلال شد که صرف‌نظر از اینکه اجرای برخی از مواد طرح کمیسیون، در عمل با چالش‌های فراوانی روبرو است، عمده‌ی نگرانی‌ها و انتقادات به طرح، کلی است. در حالی که به وضوح، تفاوت‌های میان دولت و سازمان در ابعاد مختلف در حقوق بین‌الملل آشکار است و حقوقدانان، مراجع قضایی بین‌المللی و حتی خود کمیسیون هم بدان اذعان داشته‌اند، اما چنین موضوعی به طور جدی مورد توجه کمیسیون قرار نگرفت. بعلاوه میان خود سازمان‌های بین‌المللی نیز در اختیارات، اهداف، تعداد اعضا و ... تفاوت‌هایی وجود دارد و به همین دلیل به نظر می‌رسد که اعمال قواعد یکسان بر همه‌ی انواع سازمان‌ها چندان نمی‌تواند صحیح باشد. مشکل عمده دیگری که کمیسیون با آن روبرو بود، فقدان رویه قضایی منسجم و کافی در مورد مسئولیت این بازیگر حقوق بین‌الملل بود، در حالی که طرح مسئولیت دولت‌ها، مبتنی بر رویه‌ی گسترده و عمدتاً تدوین قواعد بود. بدون تردید، این ایرادات و اشکالات، اجرای طرح را در آینده با چالش‌های فراوانی روبرو خواهد ساخت. نظر به ایرادات، اشکالات و انتقادات وارد به طرح کمیسیون، باید گفت که این سند آن‌گونه که انتظار می‌رفت، ظرفیت و قابلیت ایجاد تحول در نظام بین‌المللی را نخواهد داشت. فرایند تصمیم‌سازی همچنان به صورت گسترده از سوی دولت‌ها مدیریت و هدایت می‌شود. بعلاوه این نکته را نیز باید در نظر داشت که این طرح در حوزه‌ی روابط دولت و سازمان قابلیت اجرایی دارد و مستقیماً از سوی افراد، قابل استناد نیست. واقعیت این است که کمیسیون با تسری مباحث مربوط به دولت به سازمان، کار قانون‌گذاری را انجام نداده است و توسعه‌ی

ناموزونی را در پیش گرفت که چندان نمی‌توان میان موضوع و حکم انطباق و سازگاری یافت. البته علی‌رغم این ایرادات و انتقادات و همچنین غیر الزام‌آور بودن طرح، می‌توان گفت که به احتمال زیاد در آینده نزدیک، از یک‌سو شاهد تغییر در رفتار داخلی سازمان‌ها خواهیم بود و از سوی دیگر تحت تأثیر تحولات حقوق بین‌الملل به‌ویژه تجدیدنظر در مصونیت سازمان‌های بین‌المللی نزد محاکم، امیدوار بود که مسئولیت سازمان‌ها بابت اعمال متخلفانه بین‌المللی مطرح شود.

منابع

الف. فارسی

بیگزاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران: مجد.
حاتمی، مهدی (۱۳۹۱)، «بررسی جایگاه مسئولیت دولت عضو سازمان بین‌المللی در قبال عمل متخلفانه سازمان». فصلنامه حقوق، مجله حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۲، ش ۳، ۱۴۱-۱۲۷.
زمانی، قاسم، (۱۳۸۸)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، شخصیت، مسئولیت، مصونیت، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

ب. انگلیسی

Alvarez, José Enrique, (2007), "Reviewed Work: International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers by Dan Sarooshi", **The American Journal of International Law**, Vol.101, No.3, pp.674-679.
Alvarez, José Enrique, (2006), "International Organisations: Accountability or Responsibility?, Luncheon Address", **Canadian Council of International Law, 35th Annual Conference on Responsibility of Individuals, States and Organizations**,
Alvarez, José Enrique,, (2010), "Memo: ILC's Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (IOs)", To: **Advisory Committee, (Distributed as Public Document)**,
Ahlborn, Christiane, (2011), "The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility, Shares Research

Project”, **Amsterdam Center for International Law**, Paper No. 2011-03.

Blokker, Niels M, (2011), “Preparing Articles on Responsibility of International Organizations: Does the International Law Commission take international organizations seriously? A mid-term review”, in: Jan Klabbers and Asa Wallendahl (eds.), **Research Handbook on the Law of International Organizations**, Cheltenham, Edward Elgar.

Cortes Martin & Jose Manuel, (2013), “The Responsibility of Members Due to Wrongful Acts of International Organizations”, **Chinese Journal of International Law**, Vol.12, No.4, pp.679-721.

Daugirdas, Kristina, (2015), “Reputation and the Responsibility of International Organizations”, **The European Journal of International Law**, Vol. 25, No.4, pp. 991–1018.

Decision as to the admissibility of Application no. 71412/01 by Agim BEHRAMI and Bekir BEHRAMI against France and Application no. 78166/01 by Ruzhdi SARAMATI against France, Germany and Norway. (2 May 2007).The European Court of Human Rights, Grand Chamber.

Eighth report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur (14 March 2011), UN. Doc. A/CN.4/640.

Fifth report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur (2 May 2007), UN. Doc. A/CN.4/583.

First report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, (26 March 2003), UN. Doc. A/CN.4/532.

Gal-Or, Noemi & Cedric Ryngaert, (2012), “From Theory to Practice: Exploring the Relevance of the Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO) - The Responsibility of the WTO and the UN”, **German Law Journal**, Vol.13, No.5, pp.511-541.

Gaja, Giorgio, (2014), “Articles on the Responsibility of International Organizations”, United Nations Audiovisual Library of International Law, pp.1-10. Available at: <http://legal.un.org/avl/ha/ario/ario.html>

General Assembly, (18 January 2002), UN Doc. A/RES/56/82

Hafner, Gerhard, (2011), “Is the Topic of Responsibility of International Organizations Ripe for Codification? Some Critical Remarks”, in: Ulrich Fastenrath et. al. (eds.), **From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma**, England:

Oxford University Press.

Holder, William E. (2003). "International Organizations: Accountability and Responsibility", **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, Vol. 97, pp. 231-236.

ILC, Report on the work of its fifty-fourth session (29 April - 7 June and 22 July - 16 August 2002).

International Law Commission (ILC) Report, (2011), **Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries**, UN Doc. A/66/10, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two.

Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, (1980), ICJ Rep, Separate Opinion of Judge Ago.

Klabbers, Jan and Asa Wallendahl, (2011), **Research Handbook on the Law of International Organizations**, United Kingdom: Dward Elgar Publishing.

Moldner, Mirka, (2012), "Responsibility of International Organizations-Introducing The ILC DARIO", Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol.16, pp.281-328.

Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, (1996), ICJ Rep.

Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations, (25 June 2004), UN. Doc. A/CN.4/545.

-----, (12 May 2005), Comments and observations received from Governments and international organizations, **UN. Doc. A/CN.4/556.**

-----, (17 March and 12 May 2006), Comments and observations received from international organizations, **UN. Doc. A/CN.4/568 and Add.1.**

-----, (31 March 2008), **UN. Doc. A/CN.4/593.**

-----, (14 February 2011), **UN. Doc. A/CN.4/637.**

Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, (1949), ICJ Rep.

Resolution of the IDI on the Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of the Obligations towards Third Parties, 1 September 1995, Session of Lisbon.

Roucounas, Emmanuel, (2013), "Practice as a Relevant Factor for the Responsibility of International Organizations", in: Maurizio Ragazzi (ed.), **Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie**, Leiden: Martinus Nijhoff

Publishers, Pp.159-176.

Pellet, Alain, (2013). "International organizations are Definitely not states. Cursory remarks on the ILC articles on the responsibility of International organizations", in: Maurizio Ragazzi (ed.), **Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie**, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, Pp.41-45.

Schermers, Henry G & Niels M. Blokker, (2011), **International Institutional Law: Unity within Diversity**, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Schermers, Henry G, (1988), "Liability of international organizations", **Leiden Journal of International Law**, Vol. 1, Issue. 1, pp.3-14.

Second report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur (2 April 2004), UN. Doc, A/CN.4/541.

Stumer, Andrew, (2007), "Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections", **Harvard International Law Journal**, Vol. 48, No.2, pp.553-580.

Third report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur (13 May 2005), UN. Doc. A/CN.4/553.

Wouters, Jan and Jed Odermatt, (2012), "Are All International Organizations Created Equal? Reflections on the ILC'S Draft Articles of Responsibility of International Organizations", **Global Governance Opinions**, Last Visited, 22 February 2017, Available at: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/opinions/opinions13-wouters-odermatt.pdf>

Wouters, Jan, E. Brems, S. Smis and P. Schmitt, (2010), Introductory Remarks, In: J. Wouters, E. Brems, S. Smis and P. Schmitt (eds.), **Accountability for Human Rights Violations by International Organisations**, Antwerp-Oxford, Intersentia.

Wilde, Ralph, (2006), "Enhancing Accountability at the International Level: The Tension between International Organization and the Underlying Issues at Stake", **ILSA Journal of International & Comparative Law**, Vol. 12, pp.396-415.