

ملاحظات انتقادی بر یکسان‌انگاری ارکان تحقق مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی

(مقاله علمی - پژوهشی)

سیدجمال سیفی*

نسیم زرگری نژاد**

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۲۲

چکیده

کمیسیون حقوق بین‌الملل برای دو شخصیت اصلی حقوق بین‌الملل، یعنی دولت و سازمان‌های بین‌المللی، دو طرح جداگانه مسئولیت بین‌المللی به ترتیب در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۱۱ به نظام حقوق بین‌المللی ارائه کرده است. از میان تمامی اشتراکات بی‌شمار دو طرح مسئولیت، بی‌تردید، مهم‌ترین و بنیادی‌ترین وجه اشتراک دو طرح، یکسان بودن ارکان تحقق مسئولیت بین‌المللی است. بدین معنی که، براساس هر دو طرح، مسئولیت بین‌المللی در نتیجه عمل متخلفانه بین‌المللی قابل انتساب به یک شخص حقوقی، خواه دولت یا سازمان، به وجود می‌آید. در این راستا، در این مقاله کوشش شده است تا با تمرکز بر تفاوت‌های ساختاری دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی نشان داده شود که این یکسان‌انگاری معضلات نظری و عملی بسیاری در پی خواهد داشت. نخستین معضلی که مقاله به آن می‌پردازد، تفاوت در میزان و نوع پذیرش تعهدات بین‌المللی از سوی سازمان‌های بین‌المللی است. مقاله متعاقباً یکی از شیوه‌های انتساب رفتار - یعنی انتساب عمل یکی از ارکان سازمان به خود سازمان - را مورد مذاقه قرار داده و با تأکید بر آرای بین‌المللی نشان می‌دهد که قاعده انتساب رفتار به سازمان - بر خلاف قاعده انتساب رفتار رکن دولت به دولت - با معضلاتی اساسی رو به روست.

کلیدواژگان:

مسئولیت بین‌المللی، ارکان تحقق مسئولیت بین‌المللی، سازمان‌های بین‌المللی، دولت، کمیسیون حقوق بین‌الملل

* دانشیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

sjseifi@dpimail.net

** دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

n.zargarinejad@gmail.com

مقدمه

دیوان بین‌المللی دادگستری، زمانی که سازمان ملل متحد را واجد شخصیت حقوقی بین‌المللی دانست، به روشنی در نظر داشت که «تابعان حقوق^۱ در هیچ نظام حقوقی در ماهیت یا در میزان حقوق‌شان ضرورتاً همانند نیستند».^۲ دیوان البته در خصوص تفاوت در مسئولیت اشخاص مختلف حقوقی بین‌المللی سخنی نگفت. شاید به این دلیل که در مسئله پیش‌روی دیوان در سال ۱۹۴۹، بهره‌مندی سازمان‌های بین‌المللی از «حقوق» محل مناقشه بود. بنابراین، مسئله مسئولیت آنها برای آن دوران بسیار مترقی جلوه می‌نمود. وانگهی، امروزه، کمیسیون حقوق بین‌الملل بر این عقیده است که هر دوی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند به دلیل نقض تعهد بین‌المللی دارای مسئولیت بین‌المللی شوند.^۳

کمیسیون حقوق بین‌الملل تاکنون در دو طرح جداگانه به تدوین مسئولیت بین‌المللی دو شخصیت مختلف حقوقی بین‌الملل پرداخته است. در طرح مسئولیت بین‌المللی دولت در سال ۲۰۰۱، اگرچه از عنوان طرح کاملاً مشخص است که آن طرح تنها به مسئولیت «دولت» می‌پردازد، در ماده ۵۷ آن صریحاً بیان شده است که سازمان‌های بین‌المللی از دایره شمول آن طرح خارج هستند. با این حال، زمانی که طرح ۲۰۰۱ نهایی می‌شد، برهمگان روشن بود که حقوق بین‌الملل، متضمن شخصیت فعال دیگری جز دولت نیز هست. پس، ضروری بود که پاسخی حقوقی به مسئله مسئولیت شخصیت دیگر نیز داده شود. اما کمیسیون هرگز همان تلاشی را که برای طرح مسئولیت دولت به کار برد؛ برای سازمان‌های بین‌المللی به کار نگرفت.^۴

1. "The subjects of law"

2. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, (1951) ICJ Rep, at: 178.

3. Giorgio Gaja, First report on responsibility of international organizations, ILC reports, A/CN.4/532, 2003, p. 115, paras. 35 & 36; and, ILC, draft articles on the responsibility of international organizations with commentaries. A/66/10, 2011, commentary on Article 3, p.115, para. 1.

۴. مدنظر قرار ندادن تفاوت‌های دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به صورت کافی، از ایراداتی است که مورد توجه سایر نویسندگان قرار گرفته است. تفاوتی که آن نویسندگان بدان توجه داشته‌اند، تفاوت در برابری حقوقی است، بدین معنا که سازمان‌های بین‌المللی هم‌آنگونه که دولت‌ها در حقوق بین‌الملل با یکدیگر برابری حقوقی دارند، با یکدیگر برابر نیستند. مقاله حاضر اما، به تفاوت دو شخص حقوقی بین‌المللی از منظر دو عنصر احراز مسئولیت بین‌المللی می‌پردازد. بنگرید به: الهویی نظری، حمید و عقیل محمدی، **نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی**، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره نهم، ۱۳۹۶، شماره ۴، صص. ۵-۹.

به همین خاطر، پس از نزدیک به یک دهه، به طرح نهایی خود در خصوص مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی رسید. این مسئله با توجه به دو نکته بسیار سوال‌برانگیز است:

الف) نخست آنکه ویژگی‌های خاص سازمان‌های بین‌المللی قاعداً نیازمند لحاظ کردن مسائل مختلفی بود که مشابه آنها در خصوص دولت‌ها وجود نداشت.

ب) فقدان رویه قضایی بین‌المللی عاملی بود که پرداختن به مسئله مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی را دشوارتر می‌کرد، چراکه برخلاف موضوع مسئولیت دولت‌ها، کمیسیون نمی‌توانست از عرفی شدن پاره‌ای مسائل مربوط به مسئولیت آنها بهره‌مند شود و آن مسائل را «تدوین» کند.

در پاسخ به آنکه چرا کمیسیون بسیار سریع به پاسخ نهایی خود در خصوص مسئولیت سازمان‌ها رسید، می‌توان این فرض را مطرح کرد که کمیسیون تلاش داشت تا از راه‌حلی که یکبار برای یک شخصیت حقوقی یافته بود، برای پاسخ دادن به مشکل شخصیت حقوقی دیگر استفاده کند. به تعبیری دیگر، به جای آنکه طرح جدید ارائه دهد و از ابتدا مسائل را از زاویه دید سازمان‌های بین‌المللی بنگرد، قالب از پیش آماده خود را اندکی تغییر داد تا سازمان‌های بین‌المللی را نیز در آن بگنجانند.

با توجه به این مسائل، این مقاله درصدد است، با رویکردی انتقادی به یکسان‌انگاری ارکان تحقق مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و سازمان‌ها، یعنی نقض تعهد و انتساب رفتار نشان دهد که معضلات نظری و عملی این یکسان‌انگاری چیست، در این راستا، ابتدا در خصوص روش کمیسیون حقوق بین‌الملل در تدوین طرح مسئولیت ۲۰۱۱ توضیح داده می‌شود و سپس در بخش‌های دوم و سوم به ترتیب، نقض تعهد بین‌المللی توسط سازمان‌ها و نحوه انتساب رفتار به آنان مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

۱. روش کمیسیون حقوق بین‌الملل در تدوین طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی

زمانی در حقوق بین‌الملل، «مسئولیت بین‌المللی» چیزی جز یک مترادف برای «مسئولیت بین‌المللی دولت» نبود. این یکسانی در معنا مسلماً دلیل روشنی داشت: در آن زمان حقوق بین‌الملل، بازیگری جز دولت نداشت. بنابراین، هرگونه اندیشه در معنای «مسئولیت بین‌المللی» نمی‌توانست از تنها مصداق موجود آن، جدا شود. البته، این یکسانی دو مفهوم حتی زمانی که

شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی به واسطه نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری تثبیت شد، کم و بیش برقرار بود.^۱ جدا از آنکه تا سال‌ها تردید وجود داشت که آیا می‌توان سازمان‌های بین‌المللی را مطابق حقوق بین‌الملل مسئول شناخت،^۲ علت دیگری که سبب شد مفهوم مسئولیت بین‌المللی در حصار مسئولیت دولت باقی بماند، طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل راجع به مسئولیت دولت بود.^۳ این طرح که تدوین آن قریب به نیم قرن طول کشید، از همان ابتدا روشن کرده بود که حوزه مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی از حوزه شمول آن خارج است.^۴ بنابراین، مبهم بودن امکان مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در حقوق بین‌الملل در کنار حضور پررنگ موضوع مسئولیت بین‌المللی دولت دلایلی بودند که در طول کل سده گذشته مفهوم مسئولیت بین‌المللی تنها به مسئولیت دولت برگردد.

چنین نگرشی در پرتوی گسترش فعالیت سازمان‌های بین‌المللی و ارتکاب اعمال خلاف توسط کارکنان آن سازمان‌ها زمینه تحولاتی را فراهم کرد. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در همان دوران رسماً تأیید کرد که سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند مسئولیت بین‌المللی داشته باشند.^۵ در نتیجه، بلافاصله پس از به ثمر نشستن طرح مسئولیت دولت، کمیسیون مصمم شد که به مسئولیت شخصیت حقوقی دیگر حقوق بین‌الملل بپردازد. به همین سبب، به تدوین

۱. دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی جبران خسارات وارده بر شخصیت حقوقی سازمان ملل متحد صحه گذاشت. هرچند آن رای منحصرأ به سازمان ملل متحد باز می‌گشت، ادبیات حقوقی از معیار مطرح در آن برای شخصیت حقوقی یافتن سازمان‌های بین‌المللی بهره برد و امروزه دیگر تردیدی نیست که همه سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند در صورت داشتن شخصیت حقوقی تابع حقوق بین‌الملل باشند. نک: *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, *op.cit.*, at:185.

۲. برای نمونه نک: نظرات آگو در سال ۱۳۶۳ در کمیسیون حقوق بین‌الملل که معتقد بود سازمان‌های بین‌المللی پدیده‌های بسیار نوینی هستند که مسئله مسئولیت آنها مناسب تدوین نیست.

ILC Yearbook, *Documents of the fifteenth session including the report of the Commission to the General Assembly*, Vol II, 1963, at: 234.

۳. در سال ۱۹۵۳، مجمع عمومی در قطعنامه‌ای از کمیسیون درخواست کرد تا به «تدوین اصول حقوق بین‌الملل راجع به مسئولیت دولت» بپردازد.

UN General Assembly, *Request for the codification of the principles of international law governing State responsibility*, A/RES/799, (1953).

4. ILC Yearbook, *Report of the International Law Commission on the work of its twenty-first session*, vol.II A/7610/Rev.1, (1969), at: 73.

5. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, para.37.

پیش‌نویس مواد برای مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی مشغول شد.^۱ اما روش کار کمیسیون برای مطالعه مسئولیت سازمان‌ها بسیار قابل تأمل است.^۲

از زمانی که موضوع مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در کمیسیون طرح شد، اعضای کمیسیون تردیدی به خود راه نمی‌دادند که طرح مسئولیت بین‌المللی سازمان‌ها مطابق اصول و مواد پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی دولت تدوین خواهد شد و تنها در صورت لزوم، مواد مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیاز به تغییر دارند. آن پله، مسئول تدوین سرفصل‌های احتمالی این موضوع در کمیسیون، همان ابتدا در کمیسیون اعلام کرد که مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی «همتای منطقی و احتمالاً ضروری مسئولیت دولت» است. پس طرح مسئولیت سازمان‌ها باید به شیوه حقوق معاهدات تدوین شود. به این معنی که همانگونه که کنوانسیون ۱۹۶۹ (راجع به معاهدات میان دولت‌ها) و کنوانسیون ۱۹۸۶ (راجع به معاهدات میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی یا معاهدات میان سازمان‌های بین‌المللی) شبیه به یکدیگر نگاشته شده‌اند، طرح‌های مسئولیت دولت‌ها و سازمان‌ها نیز باید شبیه به یکدیگر باشند و در غیر این صورت، «موضوع کلی مسئولیت که... احتمالاً شاهکار کمیسیون است، ناتمام و ناقص» خواهد ماند.^۳ این طرز تفکر برای جورجیو گایا، گزارشگر ویژه کمیسیون برای طرح مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی، نیز مسلم بود. او نیز در همان گزارش‌های نخستین خود به کمیسیون اعلام کرد که کار کمیسیون در خصوص مسئولیت دولت بر کار او تأثیر خواهد داشت و منطقی است که او همان دیدگاهی را جابجایی به موضوعات را دنبال کند که طرح ۲۰۰۱ اتخاذ کرده است. او حتی اعلام کرد که مدل پیش‌نویس مواد طرح مسئولیت دولت باید هم در «فهرست کلی مطالب و هم در عبارت‌پردازی‌ها» دنبال شود.^۴

1. General Assembly, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, A/RES/56/82, (2002), at: 8.

۲. برای مطالعه بیشتر در خصوص انتقادات در استفاده از اصول مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در مورد سازمان‌های بین‌المللی، نک: زمانی، سیدقاسم، **مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی**، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ دوم، ۱۳۹۳، صص ۳۰۹-۳۱۴.

3. ILC Yearbook, *Documents of the fifty-second session*, A/CN.4/SER.A/2000/Add.1 (Part 1), vol.II, (2000), at: 135.

4. ILC Yearbook, *Documents of the fifty-fifth session*, A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 1), vol.II, 2003, at: 107-109.

این نگرش سبب شد که در بسیاری از مواد طرح ۲۰۱۱، تنها واژه سازمان‌های بین‌المللی جایگزین واژه دولت شود. مهم‌ترین ماده‌ای که بر این اساس نگاشته شد، ماده ۳ طرح ۲۰۱۱ است که از شرایط تحقق مسئولیت بین‌المللی سخن می‌گوید:

«هر عمل متخلفانه بین‌المللی یک سازمان بین‌المللی موجب مسئولیت بین‌المللی آن سازمان است»^۱.

بدین ترتیب، اکنون در ادبیات حقوقی می‌توان از یک مفهوم واحد مسئولیت بین‌المللی سخن گفت. بدین معنی که مسئولیت بین‌المللی تنها به معنی ارتکاب «عمل متخلفانه‌ی بین‌المللی» قابل انتساب به یک «شخص حقوقی بین‌المللی» است.^۲

در این مقاله هردو عنصر تشکیل‌دهنده عمل متخلفانه بین‌المللی با توجه به ماهیت سازمان‌های بین‌المللی بررسی خواهد شد تا معلوم شود که آیا عمل متخلفانه بین‌المللی یک معیار یکسان در احراز مسئولیت دولت‌ها و سازمان‌ها مشکلاتی را در پی خواهد داشت یا خیر.

۲. نقض تعهد بین‌المللی از سوی سازمان‌های بین‌المللی

در حالی که امروزه پس از نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «تفسیر موافقت‌نامه ۲۵ مارس میان سازمان بهداشت جهانی و مصر»^۳ تردیدی نیست که سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند تعهد بین‌المللی داشته باشند، در میزان آن تعهدات و نوع آنها به گونه‌ای که نیاز به تدوین یک طرح جامع برای مسئولیت سازمان‌ها باشد، تردید هست. در واقع اگر تعداد تعهدات بسیار اندک باشد، اصولاً به جای تدوین یک طرح جامع می‌شود، در خود تعهدات اولیه،

۱. نک: ماده ۳ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی ۲۰۱۱.

۲. کرافورد نیز در توضیح حقوق مسئولیت بین‌المللی در مقاله خود چنین گفته بود: «مشکلی به نظر نمی‌رسد که واژه «سازمان بین‌المللی» یا «شخص حقوقی بین‌المللی» با واژه «دولت» [در ماده یک طرح مسئولیت] جایگزین شود». یعنی از نظر او، حداقل این ماده از طرح مسئولیت دولت قابلیت تکرار در هر طرح مسئولیت بین‌المللی دارد که ناظر به مسئولیت یک شخص حقوقی بین‌المللی باشد.

Crawford, J "the System of International Responsibility", In James Crawford, Alain Pellet, Simon Olleson, Kate Parlett (eds), *op.cit.*, at: 17-18.

۳. دیوان قریب به سی سال بعد از نظر مشورتی نخست خود در خصوص شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی، در نظر مشورتی دیگری تأکید کرد که سازمان‌ها شخصیت‌هایی ابردولتی نیستند. بنابراین، آنها به تعهدات خود وفق حقوق بین‌الملل ملزم هستند.

Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports (1980) at: 37.

ضمانت اجرای نقض آنها نیز پیش‌بینی شود. همچنین، از آنجا که نقض تعهد می‌تواند به صورت فعل یا ترک فعل باشد، در امکان اثبات نقض تعهد به صورت ترک فعل از سوی سازمان‌های بین‌المللی نیز تردیدهایی می‌توان مطرح کرد.

۲.۱. میزان تعهدات بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی

یکی از نتیجه‌های تفاوت شخصیت حقوقی دولت و سازمان‌های بین‌المللی در میزان تعهدات بین‌المللی‌ای است که می‌توانند برعهده بگیرند. در واقع، میزان تعهدات بین‌المللی برخی سازمان‌ها اندک و قابل اغماض است که بسیاری از سازمان‌ها هرگز پیش‌نیامده است که تعهدی بین‌المللی را نقض کنند.^۱ سه دلیل برای این قلت تعهدات بین‌المللی می‌توان شمرد:

الف) بسیاری از کنوانسیون‌های بین‌المللی اجازه پیوستن شخصیت‌هایی جز دولت‌ها را نمی‌دهند، یا آنکه در میان سازمان‌هایی که می‌توانند به آن بپیوندند، دست به گزینش می‌زنند. برای مثال، اتحادیه اروپا هم به دلیل صلاحیت خود هم به دلیل اجازه صریح ماده ۴۳ کنوانسیون «حقوق افراد دارای معلولیت» به آن پیوسته است. اما آن کنوانسیون نوع سازمان‌هایی را که می‌توانند به آن بپیوندند، با یک قید به شدت محدود می‌کند که عبارت است از «همگرایی منطقه‌ای»؛ یعنی سازمان‌هایی که دارای این شرط نباشند، از دایره امکان عضویت آن کنوانسیون خارج‌اند.

ب) همه سازمان‌های بین‌المللی، صلاحیت پیوستن به محدود کنوانسیون‌هایی که اجازه پیوستن به سازمان‌ها را می‌دهند، ندارند. برای مثال، کنوانسیون حقوق دریاها منعی برای پیوستن سازمان‌ها ذکر نکرده است. اما در مقابل، از میان ۱۶۸ عضوی که تاکنون دارد، تنها اتحادیه اروپا، سازمان بین‌المللی است. در واقع با تکیه بر تخصصی بودن سازمان‌ها باید بیان داشت که بسیار دور از انتظار است که تصور کنیم روزی سازمانی با تخصصی بسیار متفاوت، همانند صندوق بین‌المللی برای توسعه کشاورزی به کنوانسیون بین‌المللی حقوق دریاها بپیوندد. این درحالی است که همه دولت‌ها، حتی دولت‌هایی که دولت

۱. برای مثال، سازمان بهداشت جهانی و سازمان تجارت جهانی در ابتدای کار کمیسیون بیان داشتند که آنها هرگز پیش‌نیامده است که تعهدی بین‌المللی را نقض کنند.

ILC, Comments and observations received from international organization, A/CN.4/545, (2004) at: 33.

محصور به خشکی هستند، به دلیل دولت‌بودگی و صلاحیت عامی که دارند، می‌توانند به آن کنوانسیون بپیوندند.

ج) در وجود تعهد حقوقی بین‌المللی غیرقراردادی (عرف بین‌المللی) برای سازمان‌های بین‌المللی هنوز تردید وجود دارد. اگر هم بتوان قائل به آن شد که عرف بین‌المللی آنها را ملزم می‌سازد، بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی اصلاً نمی‌توانند آنگونه مقررات را نقض کنند. برای مثال، نمی‌توان تصور کرد که ارگان یا نمایندهٔ اتحادیه جهانی پست یا سازمان گردشگری جهانی مرتکب شکنجه یا نقض توسل به زور شود تا بتوان بدان سبب مسئولیتی برای آن سازمان‌ها تصور کرد.

اما چرا در خصوص امکان تعهد سازمان‌های بین‌المللی به عرف اختلاف نظر وجود دارد؟^۱ در ادبیات حقوقی، بیشتر کسانی که معتقدند سازمان‌های بین‌المللی به حقوق بین‌الملل عرفی پایبند هستند، به رأی مشورتی دیوان اشاره می‌کنند که در آن دیوان صراحتاً بیان داشته است سازمان‌های بین‌المللی به هرگونه تعهدی که «مطابق اصول کلی حقوق بین‌الملل بر دوش آنهاست»، متعهدند.^۲ در واقع آن دسته از حقوقدانان، با یکسان‌انگاری اصول کلی حقوق بین‌الملل و حقوق بین‌الملل عرفی این چنین استدلال می‌کنند که سازمان‌های بین‌المللی باید مطابق عرف بین‌المللی رفتار کنند.^۳ با این حال، مخالفان این دیدگاه چنین استدلال می‌کنند که متعهد دانستن سازمان‌های بین‌المللی یا به طور کلی هر بازیگری غیر دولت به عرف بین‌المللی اساساً با خود ماهیت عرف قابل جمع نیست. دلیل اول آنها آن است که سازمان‌ها جزء جامعه‌ای نبودند که می‌توانسته عرف بسازد. دوم آنکه سازمان‌ها حتی جزء جامعه‌ای نیز نبودند که می‌توانسته با اعتراض مستمر جلوی متعهد شدن خود را بگیرد. همچنین، در رد استناد به رأی مشورتی نیز آنها

۱. روشن است که اینجا وقتی از عرف بین‌المللی صحبت می‌شود، منظور عرفی است که نتیجهٔ رویه دولت‌ها و اعتقاد حقوقی آنان باشد. در واقع به تازگی کمیسیون حقوق بین‌الملل، ایجاد عرف از سوی سازمان‌های بین‌المللی در موارد خاصی را مورد شناسایی قرار داده است. نک:

ILC, *Identification of Customary International Law Text of the draft conclusions as adopted by the Drafting Committee on second reading*, A/CN.4/L.908, (2018), conclusion 4.2.

2. Daugirdas, K. "How and Why International Law Binds International Organizations." *Harvard International Law Journal*. issue 57, no. 2 (2016) at: 333-334.

3. Klabbers, J. "Sources of international organizations law: reflections on accountability" In Jean d'Aspremont, Samantha Besson (Eds.), *The Oxford Handbook on the Sources of International Law*, Oxford University Press, (2017) at: 997-998.

به این واقعیت استناد می‌کنند که دیوان سخنی از «عرف» یا حتی «حقوق بین‌الملل عام» نکرده است، در نتیجه نمی‌توان از آن رأی نتیجه گرفت که سازمان‌ها به عرف متعهدند.^۱ از سویی دیگر، برخی از صاحب‌نظران با تشبیه سازمان‌های بین‌المللی به دولت‌های نوظهور معتقدند که همانگونه که عرف دسته‌آخر را متعهد می‌کند، سازمان‌های بین‌المللی را نیز متعهد می‌سازد. البته از تعداد اندک تعهدات بین‌المللی سازمان‌ها، نمی‌توان نتیجه گرفت که آنها هرگز تعهدی بین‌المللی را نقض نخواهند کرد.^۲ حداقل مسلم است که برخی از آنها می‌توانند تعهدات قراردادی داشته باشند و آن‌ها را نقض کنند. اما پرسش آن است که آیا برای آن تعداد محدود تعهدات مسئولیت‌آور اساساً نیازی به تدوین طرحی جامع برای سازمان‌های بین‌المللی بود که برخلاف دولت‌ها شبیه به هم نیستند؟

۲.۲. معضل ترک فعل

پیش‌تر گفته شد که نقض تعهد بین‌المللی، هم به صورت فعل و هم به صورت ترک فعل، امکان ظهور دارد. اما برخلاف بحث در مورد «دولت‌ها»، مسئولیت ناشی از ترک فعل در خصوص «سازمان‌های بین‌المللی»، مشکلات نظری فراوانی به همراه می‌آورد. در بخش‌های پیشین اشاره شد که سازمان‌های بین‌المللی تعهدات بین‌المللی محدودی دارند. اکنون، باید افزود که در میان همان تعهدات محدود نیز تعهداتی که از نوع ترک فعل باشند، بسیار کمتر است. کمیسیون در این قسمت از باب مثال، به امکان مسئول قلمداد کردن سازمان ملل متحد به دلیل عدم جلوگیری از ژنوسید در رواندا اشاره می‌کند که خود امری محل مناقشه است.^۳ بنابراین، مثال‌های قابل تصور برای مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی چنان اندک است که

1. Daugirdas, *op.cit.*, 365-366.

۲. در سال‌های گذشته، بحث مرتبط با تأثیر مقررات سازمان تجارت جهانی بر حقوق بشر افراد بسیار مورد توجه بوده است. به باور برخی در این حوزه امکان آن که این سازمان بابت نقض مقررات حقوق بشری با تصویب یک مقرر محکوم شود وجود دارد. برای مثال نک:

Gal-Or N. and Ryngaert, C. '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*, no. 13, (2012) at 215.

با این حال، به نظر می‌رسد حداقل در بحث نقض حقوق بشر هنوز در عمل برای آنکه مسئولیتی برای سازمان تجارت جهانی قائل شویم، زود هنگام است؛ چراکه حتی با پذیرش این نظر که برخی از مقررات آن بر قواعد آمره و عرفی حقوق بشری تأثیر می‌گذارند، این تأثیرگذاری مساوی با نقض تعهد از سوی آن سازمان نیست.

3. ILC, Comments and Observations Received from International Organizations, UN Doc. A/CN.4/545 (2004) at: 25-26.

همان‌گونه که کلبرز، از مشهورترین صاحب‌نظران حقوق سازمان‌های بین‌المللی، پیش‌بینی کرده است، بعید نیست که ترک فعل در خصوص سازمان‌های بین‌المللی یک «بخش خالی»، بدین معنا که مصداقی بیرونی نخواهد داشت. باقی بماند.^۱

جدا از مسئله فوق، امکان مسئولیت سازمان‌ها بابت ترک فعل، مشکلات دیگری نیز به ظاهر می‌آفریند. صندوق بین‌المللی پول در همان ابتدا به گزارشگر ویژه کمیسیون گوشزد کرد که این مسئله دو معضل را به وجود خواهد آورد:

الف) ترک فعل ممکن است ناشی از تصمیم نهاد سیاسی متشکل از دولت‌ها در داخل سازمان باشد. به تعبیری دیگر، رکن سیاسی تصویب کند که سازمان عملی انجام ندهد و آن ترک فعل، خود نقض تعهد سازمان به حساب آید.^۲ برای نمونه، در مثال کمیسیون در خصوص ژنوسید در رواندا، به فرض که شورای امنیت به دلیل وتوی یکی از اعضای دائم آن نتواند اقدامی انجام دهد و همچنین مفروض بر آنکه «اقدام» در چنین شرایطی از تعهدات بین‌المللی سازمان ملل متحد به حساب آید، آیا می‌توان سازمان را بابت وتوی یکی از اعضای دائم شورای امنیت که باعث شده است که سازمان نتواند اقدامی برای جلوگیری از ژنوسید انجام دهد، مسئول تلقی کرد؟^۳

پاسخ کمیسیون به مشکل اول بسیار کوتاه است:

«مشکلات در اجرای تعهدات به دلیل فرایند تصمیم‌گیری مختص سازمان‌های بین‌المللی

نیست».^۴

1. Klabbbers, J. "Reflections on Role Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act", *European Journal of International Law*, Volume 28, Issue 4, (2017) at: 1149.

2. ILC, *Comments and Observations Received from International Organizations*, UN Doc. A/CN.4/545 (2004), at: 25-26.

۳. در مثال کمیسیون چندین فرض اولیه که نباید از خاطر برد، عبارت‌اند از:

الف) به دلیل آنکه هیچ سازمانی عضو کنوانسیون ژنوسید نیست، کمیسیون فرض کرده است که تعهدات مندرج در کنوانسیون جنبه عرفی یافته و آن تعهدات عرفی به یکسانی دولت‌ها و سایر تابعان را مکلف به جلوگیری از ژنوسید می‌کند.

ب) کمیسیون فرض کرده است که سازمان ملل متحد صلاحیت جلوگیری از ژنوسید را داشته است.

ج) سازمان ملل متحد نتوانسته اقدامی انجام دهد که بدان وسیله تعهد خود را ایفا کند.

پس، از آنجا که هیچ‌کدام از فروض فوق اثبات نشده‌اند، مثال کمیسیون کاملاً انتزاعی است.

4. ILC, *Third Report on Responsibility of International Organizations*, A/CN.4/553, (2005), at: 9.

منظور کمیسیون آن است که این گونه مشکلات را می‌توان برای دولت‌ها هم تصور کرد و نباید این مشکلات را عذری برای رهایی سازمان‌ها از مسئولیت به حساب آورد. از شیوه پاسخ کمیسیون می‌توان نتیجه گرفت که شباهت میان دولت‌ها و سازمان‌ها سبب شده است که کمیسیون این ایراد را از آن نظر که می‌توانسته است نسبت به دولت‌ها نیز مطرح شود، قابل اهمیت نیابد. در اینجا باید بررسی کرد که آیا واقعاً شباهتی میان این دو شخصیت حقوقی از این باب هست؟ به نظر، دلیل شباهت دو شخصیت «وجود مقرراتی داخلی» است که دولت و سازمان مطابق آن عمل می‌کنند. این مقررات ممکن است عملی را از نظر قانونی موجه بدانند، اما همان عمل ظاهراً موجه مطابق حقوق بین‌الملل نقض تعهد به حساب آید. به همین خاطر طرح مسئولیت دولت در ماده ۳ تأکید دارد که توصیف فعل متخلفانه بین‌المللی تابع حقوق بین‌الملل است و توصیف مذکور متأثر از حقوق داخلی نیست.^۱ اما در خصوص سازمان‌های بین‌المللی، حقوق داخلی آنها همان شأن حقوق داخلی دولت را در منظر حقوق بین‌الملل ندارد. سند مؤسس آنها دو روی مختلف دارد. بدین معنی که سند مؤسس اگرچه برای سازمان‌ها از جمله قواعد داخلی است، اما نسبت به دولت‌های عضو می‌تواند تعهدات بین‌المللی به حساب آید. به همین خاطر، ماده متناظر ماده ۳ طرح مسئولیت دولت در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی اندکی متفاوت نگاشته شده است. ماده ۵ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی تنها به این بسنده می‌کند که توصیف عمل متخلفانه تابع حقوق بین‌الملل است و برخلاف ماده ۳ طرح مسئولیت دولت در خصوص حقوق داخلی سازمان‌ها و جایگاه آن در توصیف عمل سخنی نمی‌گوید. با وجود این، در شرح مواد، کمیسیون به صراحت اعلام می‌کند که «وقتی قواعد سازمان بخشی از حقوق بین‌الملل است ممکن است بر توصیف عمل متخلفانه بین‌المللی مطابق حقوق بین‌الملل تأثیر بگذارد».^۲ کمیسیون هرگز توضیح نداده است که این تأثیر چگونه می‌تواند باشد. بنابراین، معلوم نیست که آیا تصمیم رکن سیاسی که مطابق سند مؤسس کاملاً قانونی است، اما نقض تعهد بین‌المللی سازمان در برابر یک دولت عضو است، متخلفانه به حساب می‌آید یا خیر.

1. International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *op.cit.*, Article 3.

2. ILC, *Seventh Report on Responsibility of International Organizations*, A/CN.4/610 (2009), at: 20.

ب) به فرض آنکه دادگاهی صالح وجود داشته باشد، آیا می‌توان سازمانی را به این دلیل که نتوانسته اقدامی در راستای انجام مأموریت (یا هدف) خود انجام دهد، مسئول تلقی کرد؟^۱ گزارشگر ویژه هرگز به این سوال دوم پاسخی صریح نداد. با وجود این، می‌توان دلایلی را برشمرد که براساس آنها امکان مسئول تلقی کردن سازمان‌ها بابت عدم انجام ماموریتشان بسیار غریب به نظر آید: اول آنکه چنین فرضی تفاوت میان هدف و تعهدات بین‌المللی سازمان را کنار گذاشته است. برای مثال، از جمله اهداف سازمان ملل متحد مطابق منشور «حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» است. شیوه بیان اهداف ملل متحد در منشور به صورتی نیست که از آن بتوان نتیجه گرفت سازمان «تعهد بین‌المللی» بابت این هدف دارد. دومین مشکل آن است که تنها در صورتی می‌توان سازمان را بابت عدم تحقق اهدافش مسئول دانست که فرض شود که سازمان برای تحقق آنها «تعهد به نتیجه» داشته است؛ زیرا ممکن است سازمان اقدامی انجام دهد، اما اقدامش برای حصول نتیجه کافی نباشد و هدفش محقق نشود. برای مثال، شورای امنیت تصمیم می‌گیرد که برای بازگشت وضعیتی که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر انداخته است، تحریم وضع کند، اما اقدام آن متعاقباً به بهبود اوضاع کمکی نمی‌کند.

البته، نمی‌توان رابطه هدف سازمان و نقض تعهد را به کلی نادیده گرفت. برای مثال، برفرض که بتوان تعهد به جلوگیری از ژنوسید را تعهدی عرفی برای سازمان‌های بین‌المللی در نظر گرفت، این تعهد حقوق بین‌الملل عرفی باید با هدف سازمان همخوانی داشته باشد.^۲ به همین خاطر، زمانی که از نقض آن سخن گفته می‌شود شاید توجه همگان به سازمان ملل متحد جلب شود، اما هیچ‌کس از سازمان تجارت جهانی انتظار انجام اقدامی در این راستا ندارد.

درنهایت، جدا از دو مشکلی که صندوق بین‌المللی پول بیان داشت، مشکل دیگر نیز در خصوص اثبات ترک فعل سازمان وجود دارد. زمانی که تعهد نقض شده از جنس تعهد به وسیله باشد، وجود اختیارات صریح و ضمنی سازمان‌های بین‌المللی راه را برای اثبات ترک فعل، سخت

1. ILC, *Comments and Observations Received from International Organizations*, UN Doc. A/CN.4/545 (2004), at: 25–26.

۲. درباره رابطه ماموریت سازمان و نقض تعهد یان کلبرز از منظری دیگر به این مسئله اندیشیده است. مطابق نظر او برخی از تعهدات به طور مستقیم از ماموریت سازمان و نه یک تعهد جداگانه نشئت می‌گیرند که او نام این‌گونه مسئولیت را «مسئولیت بابت نقش» گذاشته است.

نک: Klabbbers, *op.cit.*, 1133–1161.

ناهموار می‌سازد. برای نمونه، در خصوص جلوگیری از ژنوسید، دیوان بین‌المللی دادگستری اعلام کرده‌است که تعهد به پیشگیری یک تعهد به نتیجه نیست، بلکه معنای آن است که یک دولت «تمام ابزارهای منطقی‌ای که در اختیار دارد را به کار برد تا آنجا که می‌تواند از ژنوسید جلوگیری کند. یک دولت به صرف آنکه موفق نشده است یک نتیجه مطلوب را حاصل کند، مسئول شناخته نمی‌شود بلکه به این دلیل که آشکارا از اتخاذ تمامی تدابیری که در توان آن بود که می‌توانست در جلوگیری از ژنوسید نقش داشته باشد، مسئول است»^۱.

با تکیه بر این تفسیر، برای ایفای تعهد پیشگیری از ژنوسید، سازمان ملل متحد باید «تمامی تدابیری که در توان آن بود که می‌توانست در جلوگیری از ژنوسید نقش داشته باشد» را به کار می‌برد. در این راستا، بسیار دشوار است که اثبات شود شورای امنیت از تمامی صلاحیت‌های ضمنی خویش که در توان آن بود، استفاده نکرده است.

بنابراین، هر محکمه‌ای که صلاحیت بررسی ارتکاب ژنوسید با ترک فعل را بیابد، باید از معضلات بیشمار عبور کند:

۱. محکمه صالح با تفسیر سند مؤسس، در اینجا منشور ملل متحد، به این نتیجه برسد که سازمان ملل برای جلوگیری از ژنوسید صالح است.

۲. محکمه باید وجود تعهد عرفی برای سازمان ملل متحد برای پیشگیری از ژنوسید را اثبات کند.

۳. محکمه باید صلاحیت رکن صالح در آن سازمان، در اینجا شورای امنیت را بررسی کرده، به این نتیجه برسد که اقدامات اتخاذی آن نهاد برای ایفای تعهد کافی نبوده است.^۲ به عبارت بهتر، با بررسی صلاحیت‌های صریح و ضمنی شورای امنیت به این نتیجه برسد که باید اقدامات دیگری نیز بتواند انجام دهد. چنین امری حداقل با نص منشور که صلاحیت وسیعی را برای شورای امنیت برای هرگونه اقدام قائل شده است، همخوانی ندارد.

در نهایت باید توجه داشت که حتی پس از گذراندن مراحل فوق و تشخیص آنکه سازمان ملل متحد، مرتکب عمل متخلفانه بین‌المللی قابل انتساب به آن شده است، هنوز شاید بتوان با استناد به دوجبهی بودن سند مؤسس سازمان، آن سازمان را از مسئولیت مبرا کرد. بدین صورت

1. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports (2007) at: 430.

2. Ipid.

اگرچه علی‌الاصول یک سازمان نمی‌تواند مقررات داخلی‌اش را مستندی برای توجیه عدم ایفای تعهداتش قرار دهد، همان طرح این استثنای کلی را پذیرفته است که در رابطه میان سازمان و اعضایش، سازمان ممکن است^۱ به قواعد داخلی برای رهایی از مسئولیت استناد کند. به تعبیر دبیرخانه ملل متحد: «در خصوص سازمان ملل متحد که «قواعد» آن شامل منشور ملل متحد نیز هست، تکیه بر منشور می‌تواند عذری برای قصور در ایفای [تعهد] باشد».^۲

از آنجا که نه طرح و نه شرح آن توضیح بیشتری در خصوص موارد این‌چنینی نداده‌اند و از آنجا که در عمل چنین موردی نیز در عالم واقع روی نداده است، دشوار بتوان حد و مرز این «معدوریت» جدید را روشن کرد.

۳. انتساب رفتار به سازمان‌های بین‌المللی

بحث انتساب رفتار سازمان‌های بین‌المللی نیز مانند سایر بخش‌ها با الگو از طرح مسئولیت بین‌المللی دولت نگاشته شده است تا آنجا که گزارشگر ویژه در همان ابتدا صریحاً اعلام می‌کند که مواد مرتبط با انتساب رفتار موازی مواد مرتبط با انتساب دولت خواهد بود.^۳ کمیسیون دلیل این رویکرد را نیاز به انسجام در کار کمیسیون دانست. کمیسیون معتقد بود که اگر به رویه مرتبط مغایر یا تفاوت‌های عینی در ماهیت سازمان‌های بین‌المللی بر بخورد، رویکرد مغایر و متناسبی اتخاذ خواهد کرد.^۴ این نکته در تعداد مواد طرح ۲۰۱۱ در خصوص انتساب قابل ملاحظه است. در واقع، موادی که به هیچ‌روی امکان نداشت در خصوص سازمان‌های بین‌المللی روی‌دهد، همچون ماده ۹ و ۱۰ طرح مسئولیت دولت در طرح ۲۰۱۱ حذف شده‌اند. اما آیا شیوه‌های باقی انتساب رفتار به سادگی در خصوص سازمان‌های بین‌المللی قابل اعمال هستند؟ در این قسمت با تکیه بر تنها یک شیوه انتساب، یعنی انتساب رفتار نهاد به سازمان بین‌المللی، موضوع ماده ۶ طرح مسئولیت ۲۰۱۱ توضیح داده خواهد شد که اعمال این شیوه در عمل چندان آسان نیست.

۱ نک: ماده ۳۲ (۲) طرح ۲۰۱۱.

2. ILC, *Comments and observations received from international organizations*, A/CN.4/637, (2011) at: 162-163.

3. ILC, *Second report on responsibility of international organizations*, A/CN.4/541, (2004) at: 5.

4. Ipid.

در شیوه نخست انتساب رفتار، یک سازمان بابت اعمال نهادهای خود و نیز نمایندگانش مسئول تلقی می‌شود:

«رفتار یک رکن یا یک کارگزار سازمان بین‌المللی در راستای انجام وظایف آن رکن یا کارگزار مطابق حقوق بین‌الملل عمل آن سازمان به حساب می‌آید، صرف‌نظر از آنکه موقعیت آن رکن یا کارگزار نسبت به سازمان چیست»^۱.

این ماده یادآور ماده ۴ طرح مسئولیت دولت است که مطابق آن عمل نهادهای دولت به دولت منتسب است.^۲ کمیسیون سپس با تکیه بر رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری، عمل نماینده سازمان را به دلیل ماهیت آن عمل، عمل قابل انتساب به سازمان به حساب آورده است.^۳ اما مبنای انتساب رفتار نهاد به سازمان چیست؟ در طرح مسئولیت دولت، علت انتساب رفتار نهادهای دولت به دولت، به دلیل وجود یک اصل مهم بین‌المللی است که متناظر آن در حقوق بین‌الملل در خصوص سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد. ماده ۴ طرح مسئولیت دولت بر مبنای اصل «وحدت دولت»^۴ در حقوق بین‌الملل نگاشته شده است. بدین معنی که عمل تمامی ارکان دولت یا نهادها و اشخاصی که عمل حکومتی انجام می‌دهند، فارغ از جایگاهی که دارند و عملی که انجام می‌دهند، در نظر حقوق بین‌الملل به دولت منتسب است. به تعبیر دیگر، اهمیتی ندارد که عمل ناقض حقوق بین‌الملل از کدام رکن اجرایی، قضایی یا قانون‌گذاری سر زده است، عمل تمام آنها در عرصه بین‌المللی دولت را مسئول می‌کند.

در شرایطی که شواهدی بر اعمال اصل فوق در خصوص سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد، وام‌گیری شیوه‌های انتساب رفتار مندرج در مواد ۴ و ۵ طرح مسئولیت دولت برای استفاده در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی به وضوح حداقل یک مشکل اساسی می‌آفریند: آیا

1. ILC, *op.cit.*, Article 6.

۲. منظور از نهادهای دولت در این ماده رفتار همه نهادهایی عمومی است که داخل در ساختار دولت هستند. نک: سیفی، سیدجمال، *حقوق مسئولیت بین‌المللی، گفتارهایی در مسئولیت بین‌المللی دولت*، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ نخست، ۱۴۰۰، صص ۷۶-۷۷.

۳. دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی «مصونیت از فرایندهای قانونی یک گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بشر» اعلام کرد قضیه مصونیت از قضیه پرداخت خسارت توسط ملل متحد بابت خسارات وارده از سوی اعمال آن سازمان یا نمایندگانی که از سوی آن فعالیت می‌کنند، جداست. همچنین دیوان افزود که سازمان ملل متحد ممکن است بابت اعمال آنان مسئول تلقی شود.

4. Unity of State

دولت‌های عضو را می‌توان رکن سازمان تلقی کرد و سازمان را بابت اعمال آنها مسئول تلقی کرد؟ به تعبیر دیگر، برخلاف ارکان دولت یا نهادهای خصوصی که می‌توانند دولت را مسئول سازند، به این خاطر که شخصیت حقوقی جدایی از دولت در دیدگاه حقوق بین‌الملل ندارند، دولت‌ها که بازوی اجرایی سازمان‌های بین‌المللی در بسیاری از موارد هستند، شخصیت حقوق بین‌المللی جداگانه‌ای دارند. این جایگاه دوگانه‌ای که دولت‌های عضو دارند، در مباحث مربوط به مسئولیت دولت‌های عضو اتحادیه اروپا نسبت به آن اتحادیه است، مورد توجه قرار گرفته است. تاکنون چند نهاد بین‌المللی به‌طور ضمنی کوشیده‌اند به این سوال پاسخ دهند. اما پیش از آنکه به محتوای آرای آن نهادهای بین‌المللی پرداخته شود، باید خاطر نشان کرد که تمامی آن سه نهاد در خصوص «یک» سازمان که ویژگی‌های منحصر به فردی در حقوق بین‌الملل دارد، یعنی اتحادیه اروپا سخن گفته‌اند و از آنجا که صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی با هم متفاوت است، نمی‌توان به سادگی حکم مستخرج از آن رویه قضایی را به سایر سازمان‌های بین‌المللی نیز تسری داد. به دیگر سخن، معیاری که از این مباحث استخراج خواهد شد، اگر خاص اتحادیه اروپا نباشد، مخصوص سازمان‌های مشابه آن و نه تمامی سازمان‌هاست.

۳.۱. پنل سازمان تجارت جهانی

پس از آنکه کمیسیون اروپایی «آیین نامه طبقه‌بندی مجدد برخی تجهیزات رایانه‌ای»^۱ را تصویب نمود، مقامات گمرک بریتانیا و ایرلند تدابیری انجام دادند که در نتیجه آن تعرفه گمرک تجهیزات فوق‌الذکر از دو درصد به هفت درصد افزایش یافت. از آنجا که اتحادیه اروپا و هر دو دولت ذکر شده عضو سازمان تجارت جهانی بودند، دولت ایالات متحد آمریکا به پنل سازمان تجارت جهانی از هر دو دولت به علاوه اتحادیه اروپایی شکایت کرد. در مقابل، اتحادیه اروپا در پاسخ مدعی بود که به تنهایی مسئولیت نسبت به امتیازات تعرفه‌ای دارد. اما ایالات متحد در مقابل چنین استدلال می‌کرد که دو دولت ایرلند و انگلیس نیز عضو سازمان تجارت جهانی هستند و ترتیبات موجود در اتحادیه اروپایی نباید منجر به حقوق و تکالیف کمتر آنها نزد سازمانی

1. Reclassification Regulation on Certain Computer Equipment.

دیگر شود.^۱ در این قضیه پنل سازمان تجارت جهانی مسئولیت جوامع اروپایی از جمله ایرلند و انگلیس را مورد بررسی قرار داد.^۲ بنابراین، به وضوح در این قضیه پذیرفته نشد که دولت‌های عضو سازمان نیروی اجرایی آن تلقی شوند.

در قضیه ال.سی-گمرک، آمریکا که به نحوه اجرای مقررات مرتبط با تعرفه گمرک معترض بود، از اتحادیه اروپایی که واضع آن مقررات بود (و نه از بیست و پنج کشوری که آن را به اجرا گذاشته بودند)، شکایت کرد.^۳ در این قضیه پنل به این نتیجه رسید که «حقوق گمرکی جامعه توسط نهادهای ملی دولت‌های عضو اجرا می‌شود که از این ترتیبات با عنوان «فدرالیسم اجرایی» نام برده شده است. این اصل فدرالیسم اجرایی در جوامع اروپایی بازتاب اصل انحصارطلبی است که در ماده ۵(۲) معاهده کمیسیون اروپایی آمده است. مطابق آن ماده کمیسیون باید تنها در مواردی و تا جایی اقدام کند که هدف آن اقدامات پیشنهادی توسط دولت‌های عضو به کاملی نتواند تحقق یابد».^۴ پنل سپس ملاحظه کرد که دادگاه‌های ملی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا نقش دوگانه‌ای می‌توانند ایفا کنند. از سویی وقتی آن‌ها به اختلافات براساس قوانین داخلی می‌پردازند، نقش آنها بخشی از نظم حقوق داخلی به حساب می‌آید. از سویی دیگر اما، وقتی اختلافی را بر اساس حقوق جامعه اروپایی بررسی می‌کنند، نقش دادگاه‌های جامعه اروپا را دارند. پنل سازمان همچنین به صراحت بیان داشت که مقامات و نهادهای مستقلی چون نهادهای قضایی، وقتی اقدامات اجرایی را که در راستای حقوق گمرکی اتحادیه اروپا اخذ شده است، اصلاح و بررسی می‌کنند، «ارکان جوامع اروپایی» به حساب می‌آیند.^۵

این قضیه می‌تواند نشان دهد که باب شناسایی دولت‌های عضو به عنوان رکن یک سازمان بسته نیست. البته، دشوار می‌توان نتیجه گرفت که دولت‌های عضو در سایر مسائل حتی سایر

1. Hoffmeister, F. "Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?", *European Journal of International Law*, vol. 21, Issue 3, (2010) at:731-732.

2. WTO Panel Report, *EC—Computer Equipment*, WT/DS62/R, WT/DS67/R and WT/DS68/R, adopted 22 June 1998, at: 8.16.

3. Hoffmeister, pp.732-733.

4. Panel Report, *European Communities – Selected Customs Matters*, WT/DS315/R, adopted 11 Dec. 2006, at: 2.13.

5. *Ibid.*, at: 7.553.

مسائل مرتبط با حوزه تجارت رکن یا نماینده سازمان تلقی می‌شوند؛ چراکه در آن حوزه‌ها هنوز مقداری از صلاحیت خود را در مقابل اتحادیه اروپا حفظ نموده‌اند.^۱

۳.۲. دیوان اروپایی حقوق بشر

دیوان اروپایی حقوق بشر در پاسخ به این معضل که آیا عمل دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را می‌توان از این باب که «نهاد» اتحادیه به حساب می‌آیند، قابل انتساب به اتحادیه دانست، پاسخ متفاوتی از پنل سازمان تجارت جهانی داده است.^۲ مشهورترین این پرونده‌ها، قضیه متیو است که در آن، دیوان اروپایی حقوق بشر انگلستان را ناقض کنوانسیون اروپایی حقوق بشر دانست. در این پرونده دنیس متیو، شهروند انگلیسی که در جبل الطارق سکونت داشت، مدعی شد که حق بر رأی دادن او به این دلیل که انگلستان ترتیباتی برای اتخاذ رأی در جبل الطارق نداشته، نقض شده است. در مقابل، انگلستان مدعی بود که آن دولت در راستای قوانین اتحادیه اروپا عمل کرده است که به موجب آنها جبل الطارق از مشارکت در انتخابات پارلمان اتحادیه کنار گذاشته شده است.^۳ دیوان در این اعلام کرد که «اعمال کمیسیون اروپایی قابل مناقشه در دیوان نیست زیرا طرف متعاقد [کنوانسیون اروپایی حقوق بشر] نیست. کنوانسیون انتقال صلاحیت‌ها به سازمان‌های بین‌المللی را مشروط بر اینکه حقوق کنوانسیون همچنان «تامین» باشد، رد نمی‌کند، بنابراین مسئولیت کشورهای عضو حتی پس از چنین انتقالی نیز ادامه دارد».^۴

۱. برای مثال، در حوزه مالیات‌ها، مقررات اتحادیه یا همسان‌سازی نشده‌اند یا تنها بخشی از آنها همسان‌سازی شده‌اند و به همین خاطر دولت‌های عضو ممکن است میزان مالیات‌های مختلفی را تعیین کنند. در صورتی که میزان تعیین شده مالیات آنها نقض تعهداتشان وفق ماده ۳(۲) گات باشد، نمی‌توان چنین استدلال کرد که آنها رکن اتحادیه بوده‌اند.

۲. دیوان اروپایی حقوق بشر البته در سایر پرونده‌هایی که مربوط به شیوه دیگری از انتساب رفتار هستند، این امکان را پذیرفته است که سازمان‌ها بتوانند به جای دولت‌های عضو، مسئول شناخته شوند. برای مثال، در قضیه بهرامی و سراماتی، دیوان اعلام کرد که چون شورای امنیت سازمان ملل متحد کنترل نهایی بر اعمال نیروهای کوزوو داشته است، آن نیروها نماینده شورا در اجرای صلاحیت‌های ناشی از فصل هفت منشور به حساب می‌آیند، پس، اعمالشان به شورای امنیت منتسب است. با این حال، نقطه تمرکز در اینگونه پرونده‌ها بر «اعمال کنترل» است. اعمال کنترل یکی از شیوه‌های انتساب رفتار در ماده ۷ طرح مسئولیت است که شیوه انتساب رفتار متفاوتی از ماده ۶ آن، یعنی انتساب رفتار نهاد به سازمان است. به همین خاطر، این مقاله به آرای دیوان که مربوط به ماده ۶ هستند، بسنده خواهد کرد.

Behrami and Behrami v. France Application No. 71412/01 and Saramati v. France, Germany and Norway Application No. 78166/01, ECTHR, 2007, Paras 60-61.

3. Matthews v. United Kingdom, Application no. 24833/94, ECTHR report, 1999, paras. 1 & 26.

4. Matthews v. United Kingdom, Application no. 24833/94, ECTHR report, 1999, para. 32.

بنابراین، رفتار متفاوت دیوان اروپایی حقوق بشر را می‌توان در استدلال دیوان نیز مشاهده نمود: از آنجا که کمیسیون اروپایی برخلاف دولت‌ها طرف کنوانسیون اروپایی حقوق بشر نیست، چنانچه دیوان این استدلال را می‌پذیرفت که دولت‌ها به این خاطر که دستورات کمیسیون را صرفاً اجرا کرده‌اند، رکن یا نماینده آن به حساب می‌آیند و بنابراین در آن حوزه‌ها مسئولیتی بابت نقض کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ندارند، راهی برای جبران خسارات وارده به قربانیان باقی نمی‌ماند.^۱

این خطر فکری دیوان در آرای دیگر دیوان نیز قابل مشاهده است. البته بررسی تمامی پرونده‌های دیگر در قالب این مقاله نمی‌گنجد، اما برای اثبات آنکه استدلال دیوان در پرونده متروکه نشده است، باید به پرونده میشو علیه فرانسه در سال ۲۰۱۲ اشاره داشت که دیوان در آن بر اصل فوق تأکید می‌ورزد: «دیوان مجدداً تأکید می‌کند که میرا شدن کامل دولت‌های متعهد از مسئولیت‌شان در برابر کنوانسیون [اروپایی حقوق بشر] زمانی که صرفاً در حال اجرای تعهدات خود به عنوان اعضای یک سازمان بین‌المللی که بخشی از حاکمیت خود را به آن منتقل کرده‌اند، هستند، با هدف و موضوع کنوانسیون ناسازگار است».^۲

۳.۳. دادگاه بین‌المللی حقوق دریاهای

در سال ۲۰۱۵ دادگاه بین‌المللی حقوق دریاهای نظر مشورتی در صادر کرد و در آن به موضوع رابطه دولت‌های عضو و سازمان بین‌المللی از منظر مسئولیت بین‌المللی پرداخت.^۳ از دادگاه درخواست شده بود در خصوص این سوال پاسخ دهد: مسئولیت یک دولت صاحب پرچم یا یک نمایندگی بین‌المللی^۴ زمانی که یک کشتی که در چارچوب موافقت‌نامه‌ای بین‌المللی از آنان مجوز ماهیگیری دریافت می‌کند، اما به نقض قوانین ماهیگیری یک دولت ساحلی اقدام می‌کند، چیست.^۵ دادگاه پس از آنکه مطمئن شد مسئله فوق در صلاحیت اتحادیه اروپاست، در پاسخ به

1. Hoffmeister, *Id*, at: 734-735.

2. Michaud v. France, Application no. 12323/11, ECTHR report, 2012, para. 102.

3. Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Advisory Opinion, ITLOS Case No 21, 2015.

۴. در بستر این رأی منظور از نمایندگی بین‌المللی همان سازمان بین‌المللی است. نک:

Ipid., at: 152.

5. *Ipid.*, at: 151.

ادعای اتحادیه اروپایی مبنی بر آنکه آن سازمان باید مسئولیت اقدامات اعضا را تحمل کند، پاسخ صریحی داد:

«سازمان‌های بین‌المللی‌ای که در حوزه صلاحیتشان تعهدی را برعهده می‌گیرند که برای ایفای آنها بر دولت‌های عضو تکیه می‌کنند، ممکن است در صورتی که یک دولت عضو نتواند چنان تعهدی را ایفا کند و سازمان تعهد خود مبنی بر مراقبت مقتضی را انجام نداده باشد، مسئول شناخته شوند»^۱.

صرف‌نظر از آنکه منظور دادگاه از تعهد به مراقبت مقتضی چیست و آیا این تعهدی بر دوش سازمان‌ها فارغ از تعهد اولیه است یا خیر،^۲ به نظر می‌رسد رویه آن دادگاه پاسخ مدنظر این پژوهش را داده است. از نظر آن محکمه بین‌المللی این امکان وجود دارد که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، اقدامی انجام دهند که آن اتحادیه را مسئول سازد و خود مسئولیتی نداشته باشند.

1. Ipid., at:168.

۲. در این نظر مشورتی دادگاه به تشریح این مسئله پرداخت که «مسئولیت به حصول اطمینان» که در مواد ۵۸ و ۶۴ کنوانسیون حقوق دریاها آمده است به چه معناست و آیا دولت صاحب پرچم این تعهد را برای کشتی‌هایی که با افراشتن پرچم آن دولت حرکت می‌کنند، نسبت به برخی مقررات دولت ساحلی دارد یا خیر. در توضیح آنکه این تعهد به چه معناست، دادگاه ملاحظه کرد که این یک تعهد به وسیله است و بنابراین تعهد به مراقبت مقتضی را به همراه می‌آورد.

Ipid., at: 128-129.

نتیجه‌گیری

بر اساس طرح‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (۲۰۰۱) و سازمان‌های بین‌المللی (۲۰۱۱)، ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی - که شامل نقض تعهد و انتساب رفتار است - سبب تحقق مسئولیت بین‌المللی خواهد شد. با این پیش‌فرض، می‌توان با تمرکز بر مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، مشکلات یکسان‌انگاری عناصر تحقق مسئولیت را نسبت به این دو شخص حقوقی بین‌المللی تا حد زیادی ملاحظه کرد.

در خصوص «نقض تعهد»، نخستین معضل تثوریک آن است که تعداد و محدوده کمی تعهدات بین‌المللی منتسب به سازمان‌های بین‌المللی بیش از اندازه اندک است. به علاوه، همان اندک تعهدات بین‌المللی موجود - به خصوص تعهدات بین‌المللی عرفی - را تنها تعداد اندکی از سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند برعهده گیرند. بنابراین، یکی از انتظارات اصلی از کمیسیون حقوق بین‌الملل این بود که نشان دهد چرا وجود یک طرح جامع که اساساً قرار نیست، بسیاری از مواد آن در اکثر اوقات مورد استفاده قرار گیرد، برای سازمان‌های بین‌المللی، ضروری تلقی شود. به تعبیر دیگر، وجود تعداد اندک تعهدات بین‌المللی قابل نقض توسط سازمان‌های بین‌المللی می‌تواند این استدلال را تقویت نماید که شاید برای سازمان‌های بین‌المللی بهتر بود، شرط یا شرایط تحقق مسئولیت بین‌المللی به نحو دیگری طرح گردد. مشکل دوم در خصوص معیار نقض تعهد برای احراز مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی، به «ترک فعل» سازمان‌های مذکور مربوط می‌شود. در این موارد، به دلیل ویژگی‌های خاص سازمان‌های بین‌المللی، عملاً مسئول تلقی کردن آنها بابت ترک فعل بسیار دشوار به نظر می‌رسد.

از سوی دیگر، در مسئله «انتساب رفتار»، یکی از معضلات اصلی به شیوه انتساب رفتار ارکان سازمان به خود سازمان (مندرج در ماده ۶ طرح ۲۰۱۱) ارتباط می‌یابد. مطابق طرح مذکور، نخستین حالتی که یک سازمان را می‌توان بابت عملی مسئول تلقی کرد، زمانی است که عمل از سوی یک رکن یا کارگزار سازمان ارتکاب یافته باشد. برخلاف دولت‌ها که در آنها نهادهای مختلف شخصیت حقوقی جداگانه ندارند، در سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌های عضو دارای شخصیتی مستقل قلمداد می‌گردند. بنابراین، این مسئله به وجود می‌آید که زمانی که دولت‌های عضو سازمان تبدیل به بازوی اجرایی آن می‌شوند، آیا رکن سازمان به حساب آمده و عمل آنها را

می‌توان به سازمان منتسب دانست یا خیر. در این خصوص، رویه قضایی بسیار اندکی در خصوص سازمان‌های بین‌المللی وجود دارد و همچنان پاسخی قطعی به این امر داده نشده است. به نظر می‌رسد راهی را که کمیسیون در بحث از مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی گشود، به بهترین بیانی حاکی از آن است که امروزه، مفهوم مسئولیت بین‌المللی، دیگر در ساختارهای سنتی حقوق بین‌الملل محدود نمی‌گردد. با این همه، آنچه در این میان از اهمیت زیادی برخوردار است، نحوه مواجهه روش‌شناسانه کمیسیون با مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی است. کمیسیون تلاش کرد تا با استعانت از ساختار و رویکرد سابق خود در تدوین طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، طرحی با ساختاری کاملاً مشابه در خصوص سازمان‌های بین‌المللی تدوین نماید؛ امری که - چه از منظر نظری و چه از منظر عملی و در چشم‌انداز رویه قضایی بین‌المللی - با معضلاتی جدی رو به روست.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. زمانی، سیدقاسم، *مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی*، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ دوم، ۱۳۹۳.
۲. سیفی، سیدجمال، *حقوق مسئولیت بین‌المللی، گفت‌وگویی در مسئولیت بین‌المللی دولت*، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ نخست، ۱۴۰۰.

مقاله

۳. الهویی نظری، حمید و عقیل محمدی، *نگاهی انتقادی به پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی*، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره نهم، شماره ۴، صص ۲۹-۱.

منابع انگلیسی

Articles

4. Pellet, A. 'The Definition of Responsibility in International Law' in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson (eds), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, (2010), pp. 3-17.
5. Hoffmeister, F. "Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?", *European Journal of International Law*, Vol. 21, Issue 3, (2010), pp. 723–747.
6. Crawford, J. "the System of International Responsibility", In James Crawford, Alain Pellet, Simon Olleson, Kate Parlett (eds), Oxford University Press, (2010), pp. 17-27.
7. Klabbbers, J. "Reflections on Role Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act", *European Journal of International Law*, Volume 28, Issue 4, (2017), pp. 1133–1161.
8. Klabbbers, J. "Sources of international organizations law: reflections on accountability" In Jean d'Aspremont, Samantha Besson (Eds.), *The Oxford*

Handbook on the Sources of International Law, Oxford University Press, (2017), pp.487-1007.

9. Daugirdas, K. "How and Why International Law Binds International Organizations." *Harvard International Law Journal*. issue 57, no. 2 (2016), pp.325-381.
10. Koskenniemi, M. 'Doctrines of State Responsibility' in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson (eds), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, (2010), 45-53.
11. Gal-Or N. and Ryngaert, C. '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*, no. 13, (2012), pp.511-541.

Case law

12. *Factory Chorzów (Merits)*, PCIJ, Series A, no 17, (1928).
13. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, (1980).
14. WTO Panel Report, *EC—Computer Equipment*, WT/DS62/R, WT/DS67/R and WT/DS68/R, adopted 22 June (1998).
15. Panel Report, *European Communities – Selected Customs Matters*, WT/DS315/R, adopted 11 Dec. (2006).
16. *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, Advisory Opinion, ITLOS Case No 21, (2015).
17. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports (2007).

Documents

18. General Assembly, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, A/RES/56/82, (2002).
19. ILC Yearbook, *Documents of the fifteenth session including the report of the Commission to the General Assembly*, Vol II, (1963).
20. ILC Yearbook, *Documents of the fifty-fifth session*, A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 1), vol.II, (2003).
21. ILC Yearbook, *Documents of the fifty-second session*, A/CN.4/SER.A/2000/Add.1 (Part 1), Vol.II, (2000).
22. ILC Yearbook, *Report of the International Law Commission on the work of its twenty-first session*, vol.II A/7610/Rev.1, (1969).

23. ILC, Comments and observations received from international organization, A/CN.4/545, (2004).
24. ILC, *Comments and observations received from international organizations*, A/CN.4/637 and Add.1, (2011).
25. ILC, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, (2001).
26. ILC, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, (2011)
27. ILC, *Seventh Report on Responsibility of International Organizations*, A/CN.4/610 (2009).
28. ILC, *Seventh Report on Responsibility of International Organizations*, A/CN.4/610 (2009).
29. ILC, *Third Report on Responsibility of International Organizations*, A/CN.4/553, (2005).
30. UN General Assembly, *Request for the codification of the principles of international law governing State responsibility*, A/RES/799, (1953).

