

جستاری بر سازمان‌های بین‌المللی نرم

ستار عزیزی^۱

ابوالفضل خاکزاد بجستانی^۲

کیان بیگلربیگی^۳

نکات برجسته

۱. سازمان‌های بین‌المللی نرم برخلاف سازمان‌های سخت، بر پایه معاهده و تشریفات رسمی بنا نشده‌اند و معیار اصلی برای تشخیص آن‌ها، احراز «قصد طرفین» است.
۲. شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی نرم حکمی کلی ندارد و برای تشخیص اراده و مسئولیت مستقل آن‌ها، باید کارکرد و ساختار هر سازمان به صورت «مورد به مورد» بررسی شود.
۳. اقبال دولت‌ها به این سازمان‌ها به دلیل سرعت، محرمانگی و انعطاف‌پذیری آن‌هاست که به آن‌ها امکان می‌دهد نقش‌های مکمل، جایگزین یا مقدمه‌ای برای تشکیل سازمان‌های سخت را ایفا کنند.

چکیده

انعقاد معاهدات و استقالی در سال ۱۶۴۸ سبب گردید که جامعه بین‌المللی ساختاری جدید یابد و به یک جامعه بین‌الدولی (دولت-ملت) تبدیل شود. ماهیت بین‌الدولی جامعه بین‌المللی به مرور زمان دچار تحولاتی شد و منجر به تولد موجودیت‌های جدیدی به نام سازمان‌های بین‌المللی در کنار دولت‌ها گردید. سپس در نتیجه تحول حقوق سازمان‌های بین‌المللی، با موجودیت‌های جدیدی روبه‌رو هستیم که از آنها به عنوان سازمان‌های بین‌المللی نرم یاد می‌شود و در مقایسه با سازمان‌های سخت، مسائل نوظهوری را در عرصه نظام حقوق بین‌الملل پدید آورده‌اند که از جمله می‌توان به مفهوم‌شناسی، شخصیت حقوقی، عناصر و چالش‌های پیش‌روی این سازمان‌ها، اشاره نمود. بنابراین سؤال‌های پژوهش حاضر آن است که اصولاً به چه سازمان‌هایی سازمان بین‌المللی نرم می‌گویند؛ چه وضعیت حقوقی دارند و چه آثاری بر آنها مترتب است؟ بدین منظور سعی شده است با روش توصیفی-تحلیلی و شیوه گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای به پاسخ سؤال‌های پیش‌گفته پرداخته شود. در پایان نگارندگان نتیجه می‌گیرند که تمام چالش‌هایی که در جایگاه سازمان‌های بین‌المللی نرم وجود دارد، در نتیجه مقایسه با سازمان‌های سخت به وجود آمده است و پاسخ قطعی‌ای نمی‌توان به تمام آنها داد؛ بلکه باید به صورت مورد به مورد و با توجه به قواعد و مقررات حاکم بر آن سازمان بررسی و نتیجه‌گیری نمود.

کلید واژگان:

سازمان‌های بین‌المللی نرم، سازمان‌های بین‌المللی سخت، شخصیت حقوقی، سازمان امنیت و همکاری اروپا.

۱. استاد، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران (نویسنده مسئول) s.azizi@basu.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی‌ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳. دانشجوی دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

An Essay on Soft International Organization

Sattar Azizi¹
Abolfazl Khakzad Bajestani²
Kian Biglarbeigi³

Highlights

١. Unlike hard organizations, soft international organizations are not established through treaties or formal procedures, and the primary criterion for identifying them is determining the "intent of the parties".
٢. The legal personality of soft international organizations is not subject to a general rule; rather, the function and structure of each organization must be examined on a "case-by-case" basis to determine its independent will and responsibility.
٣. States favor these organizations due to their speed, confidentiality, and flexibility, which allow them to serve as a complement to, a substitute for, or a preliminary step toward the formation of hard organizations.

Abstract

Introduction

The conclusion of the Westphalian treaties in 1648 was a historical turning point that consolidated the concept of independent nation-states and established the foundation of an intergovernmental international society. Over the centuries, this society evolved significantly, leading to the birth of new entities known as International Organizations (IOs) operating alongside states. While legal doctrine has traditionally classified organizations based on criteria such as nature, quantity, or competence, a crucial distinction has recently emerged: the division between "Hard" and "Soft" International Organizations. In the contemporary era, "Soft International Organizations" have risen to prominence. These entities are distinguished from their traditional counterparts by their informal structures and flexible frameworks. Unlike Hard Organizations, which are typically founded upon formal treaties ratified by parliaments and possess a clear legal personality, Soft Organizations operate within less stringent frameworks, relying on political commitments rather than legally binding agreements. The primary objective of this research is to examine the conceptualization, legal status, and implications of Soft International Organizations. The study addresses fundamental questions: What entities qualify as Soft IOs? What is their legal status? And what are their consequences for the international order? This inquiry is significant because states increasingly use these flexible mechanisms to bypass bureaucracy and safeguard sovereignty, yet this creates legal ambiguities regarding accountability. Consequently, this article explores the definition, elements, and challenges of these emerging actors.

¹. Professor of Law, Faculty of Humanities, Bu-Ali Sina University, Hamedan, Iran Corresponding Author Email: s.azizi@basu.ac.ir

². L.L.M. Student, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

³. PhD Candidate, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Methods

This research employs a descriptive-analytical approach to investigate Soft International Organizations, utilizing a library-based method for data collection. The methodological framework provides a comprehensive understanding of both theoretical underpinnings and practical implications. In the descriptive phase, the study traces the historical development of international cooperation, examining the transition from temporary conferences to permanent, informal institutional arrangements. It reviews legal texts and founding documents to elucidate the characteristics defining "softness." In the analytical phase, the research evaluates legal status and operational effectiveness by referencing International Court of Justice (ICJ) jurisprudence. Specifically, the "Reparation for Injuries" (1949) advisory opinion and the "Qatar v. Bahrain" (1994) case are analyzed to determine criteria for legal personality and the weight of non-binding instruments based on the parties' intent. Furthermore, the methodology incorporates a comparative study of the "Organization for Security and Co-operation in Europe" (OSCE) and the "Financial Action Task Force" (FATF) against Hard IOs. This comparison aims to determine if the absence of a formal treaty precludes functional legal personality. The study also distinguishes between "Soft Law" and "Soft Organizations", focusing on identification criteria such as the "intent of the founders" and non-registration under Article 102 of the UN Charter.

Results and Discussions

The findings characterize a Soft International Organization as an entity not established by a formal treaty under international law, but deriving legitimacy from the founders' intent, often expressed through non-binding instruments. The study identifies four critical criteria for recognition: First, the nomenclature (e.g., "Group," "Conference") serves as an indicator but is not determinative. Second, the formation is marked by a lack of formalities, such as parliamentary ratification, allowing for rapid establishment. Third, founding documents are rarely registered with the UN Secretariat. Fourth, and most crucially, the "intent" of the parties is to create political rather than legal commitments. Regarding legal status, the research reveals that Soft IOs do not possess inherent legal personality but can establish it through "functional necessity." For instance, the FATF, despite informal origins, exhibits functional legal personality; its standards are globally enforced, and its President addresses the UN Security Council using collective language ("We"), implying a unified entity. Similarly, the OSCE, while defining commitments as political, maintains permanent institutions and staff, reinforcing arguments for its objective legal personality. The study delineates three key elements inherent to Soft Organizations: 1. Evolutionary Element: These organizations often serve as transitional stages. They may evolve into Hard Organizations—as seen with ASEAN or the GUAM Group—or act as preparatory platforms for membership in larger bodies like the European Union; 2. Normative Element: A primary function is the production of "Soft Law." While Hard Organizations also produce non-binding norms, Soft Organizations rely almost exclusively on them to influence global conduct, as seen with ISO environmental standards or FATF regulations; 3. Structural Element: They share common features such as minimal institutional structures, often relying on small secretariats to maintain operational continuity without heavy bureaucracy. Functionally, the findings suggest these organizations play diverse roles: acting as "substitutes" for failing hard institutions (e.g., G7 amidst Bretton Woods

difficulties), providing "crisis solutions" (e.g., the Helsinki Process during the Cold War), or serving as "complements" to existing bodies (e.g., G20 supporting financial institutions). However, significant challenges exist. Internal Challenges arise from informal structures leading to weak consensus and ineffective outcomes. The 2000 G7 Summit in Okinawa is cited as an example where the lack of formal obligation resulted in negligible achievements, fueling criticism that such bodies are merely "talk shops." External Challenges concern international responsibility. The legal ambiguity complicates accountability. A critical question remains: In the event of a wrongful act arising from the organization's standards, does the responsibility lie with the organization itself or its member states? The findings suggest that for highly structured soft entities, responsibility should arguably reside with the organization to prevent states from hiding behind the corporate veil to evade liability.

Conclusion

In conclusion, Soft International Organizations represent a dynamic evolution in global governance, offering a pragmatic response to the contemporary need for speed, flexibility, and confidentiality. These entities distinguish themselves from Hard Organizations through their reliance on non-binding commitments, yet they share significant functional similarities in norm-setting and operations. The ultimate verdict is that definitive answers regarding the legal nature of Soft Organizations remain elusive. The challenges they present—concerning legal status, effectiveness, and accountability—cannot be addressed through a single broad rule. Instead, a rigorous "case-by-case" analysis is essential, evaluating the specific documents and practices of each organization. As these organizations proliferate, the international community must find a balance between political flexibility and legal accountability to ensure that "softness" does not become a pretext for escaping international responsibility and undermining the rule of law.

Keywords

Soft International Organization, Hard International Organization, Legal Personality, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).

گسترش روابط بین‌المللی در دو قرن اخیر، به‌ویژه پس از بروز انقلاب صنعتی، زمینه‌ساز ظهور سازمان‌های بین‌المللی بوده است؛ تا جایی که دیوان بین‌المللی دادگستری در نظریه مشورتی سال ۱۹۴۹ در قضیه جبران خسارت وارده به کارکنان سازمان ملل متحد اعلام می‌دارد: «گسترش روزافزون فعالیت‌های جمعی دولت‌ها سبب انجام نمونه‌هایی از این اعمال در سطح بین‌المللی توسط برخی نهادها شده است که دولت نیستند». از روز آغازینی که واژه «سازمان‌های بین‌المللی» برای اولین بار در قرن نوزدهم توسط حقوقدان اسکاتلندی «جیمز لوری مر»^۲ به کار برده شد، مطالعه حقوق سازمان‌های بین‌المللی به‌طور فزاینده‌ای در حال پیشرفت است. این مسئله به دو دلیل است: اول، قواعدی که توسط سازمان‌های بین‌المللی وضع می‌شوند، در زندگی روزمره مردم تأثیرگذارند؛ چنان‌که معترضان به نشست سازمان جهانی تجارت^۳ در سیاتل مورخ دسامبر ۱۹۹۹ به‌خوبی دریافتند که مقررات این سازمان چقدر می‌تواند در زندگی روزمره افراد تأثیرگذار باشد.^۴ برای مثال بسیاری از مسائل معیشتی ممکن است تحت تأثیر تصمیمات واحدی باشند که از سوی صندوق بین‌المللی پول صادر می‌شود یا پس از بحران کوزوو در پی عملیات‌های نظامی ناتو، بسیاری پی بردند که سازمانی مثل ناتو می‌تواند تأثیر جدی بر زندگی انسان‌ها داشته باشد و یا زندگی کاری مردم کم‌وبیش تحت تأثیر سازمان بین‌المللی کار می‌تواند قرار بگیرد. دوم، رشد شگفت‌انگیز کمی سازمان‌های بین‌المللی از قرن بیستم به‌بعد که بسیاری را به وجد آورده است. امروزه هر کس بخواهد در فعالیتی مشغول گردد، خواه این فعالیت فرستادن کارت پستال به دوستی در خارج از کشور خود باشد یا خرید یک دستگاه تلویزیون که تولید خارجی است، به احتمال زیاد آن فعالیت به‌نحوی با فعالیت‌های یک سازمان بین‌المللی تنظیم شده است. سازمان‌های بین‌المللی در پدیده‌ای فراگیر تحول یافته و طبق محاسبات، حتی از شمار دولت‌ها نیز فراتر رفته‌اند.^۵

از نقطه نظر تاریخی، حقوق سازمان‌های بین‌المللی با سه موج پژوهشی همراه بوده است. اولین موج مربوط به نوشته‌های پس از جنگ جهانی اول است؛ موج دوم بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ اتفاق افتاد و موج سوم از سال ۱۹۹۰ شروع شده و کماکان در جریان است.^۶ در این راستا مطالعه سازمان‌های بین‌المللی نرم در موج سوم سیر مطالعاتی قرار می‌گیرد.

۱. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ, Advisory Opinion, 1949, PP 178-179. Retrieved January 29, 2024 from <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf>.

۲. James Lorimer

۳. زمانی، سید قاسم، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، جلد ۱، تهران: شهردانش، چاپ چهارم، ۱۴۰۱، ص ۴۴.

۴. World Trade Organization

۵. Klabbers, Jan. "Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law", *Nordic Journal of International Law*, Volume 70, Issue 3, 2001, P 403.

۶. براون لی قدری محافظه‌کارانه از تعداد ۱۷۰ سازمان یاد می‌کند. نک: Brownlie, Ian. "Principles of public international law", VRÜ. دیگران مانند پیتر بکر رقم حدود ۳۵۰ سازمان را ذکر می‌کنند. نک: Bekker, P *The Verfassung und Recht in Übersee* 14, Issue 1, 1990. *Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, 1994, P 4. حتی برخی مانند جرمی کارور تا آنجا پیش می‌رود که صحبت از تعداد ۷۰۰۰ سازمان را به میان می‌آورد. نک:

International Law Association, Report در: *International Law Association, Report of the Sixty-eighth conference*, London, 1998, P 614.

۷. Klabbers, Jan. *An introduction to international organizations law*, Cambridge University Press, 2022, P 1.

۸. Klabbers, Jan. "The life and times of the law of international organizations", In: *International organizations*, Routledge, 2017, P 290.

بنابراین باید اشاره داشت، نویسندگانی که در باب سازمان‌های بین‌المللی قلم به دست گرفته‌اند، سازمان‌ها را به اعتبارات مختلفی همچون معیار ماهیت، کمیت، صلاحیت، هدف و غیره طبقه‌بندی کرده‌اند. البته آن شاخه که نویسندگان کمتر بدان توجه داشته‌اند، تقسیم سازمان‌های بین‌المللی به سازمان‌های سخت و سازمان‌های نرم است؛ این تقسیم‌بندی که بیشتر حقوق‌دانان ایتالیایی روی آن تمرکز کرده‌اند، در نتیجه تحول مطالعات حقوق سازمان‌های بین‌المللی به وجود آمده است.

این واقعیت پذیرفته شده است که در جامعه بین‌المللی با سازمان‌هایی به‌عنوان سازمان‌های بین‌المللی نرم روبه‌رو هستیم که به تدریج و در ظرف زمان پا به عرصه وجود گذاشته‌اند و در دهه‌های اخیر تعداد زیادی از کشورها استفاده از سازمان‌های نرم را به سازمان‌های سخت یا رسمی ترجیح داده‌اند. این مسئله ناشی از ساختار غیر رسمی، تسهیل اجرای اهداف و ارزش‌های سازمان‌های بین‌المللی نرم توسط دولت‌های عضو و در برخی موارد برای سایر کشورها و جامعه بین‌المللی است. البته این مسئله می‌تواند هم به تعداد دولت‌های عضو سازمان‌های نرم و هم به دخالت کم و بیش نظام‌مند دولت‌ها بستگی داشته باشد.

بنابراین در این نوشتار سعی شده است با روش توصیفی-تحلیلی و شیوه گردآوری اطلاعات به‌صورت کتابخانه‌ای ابعاد مختلف سازمان‌های بین‌المللی نرم بررسی شود. از این‌رو ابتدا به ملاحظات مفهومی سازمان‌های بین‌المللی نرم، سپس وضعیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی نرم پرداخته می‌شود و در نهایت نگرش‌ها و چالش‌های آن بیان می‌گردد.

۱. ملاحظات مفهومی سازمان‌های بین‌المللی نرم

هر پدیده‌ای برای تدقیق یافتن نیاز به تعریف دارد. شاید دشوارترین پرسش این باشد که یک سازمان بین‌المللی نرم چیست؟ همچنین از سوی دیگر، تمیز آن از سایر سازمان‌های بین‌المللی به‌منظور روشن شدن محل بحث امری ضروری است که پیش‌شرط آن روشن ساختن مفهوم سازمان‌های بین‌المللی نرم است. بنابراین در ادامه در بخش اول به تعریف سازمان‌های بین‌المللی نرم و در بخش دوم به شناسایی آن پرداخته می‌شود.

۱.۱. تعریف سازمان بین‌المللی نرم

وقتی سخن از سازمان‌های بین‌المللی نرم می‌شود، همان احساسات و شهودی را برمی‌انگیزد که معمولاً با صحبت از حقوق نرم می‌شود. اصطلاح سازمان بین‌المللی نرم هر چند به خودی خود مبهم است، اما بلافاصله ذهن را روی برخی موضوعات مشابه متمرکز می‌کند.^۱ به همین دلیل، شایسته است ابتدا گریزی به اصطلاح حقوق نرم داشته باشیم تا از این رهگذر به اصطلاح سازمان‌های بین‌المللی نرم برسیم.

برخی حقوق نرم را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «دسته‌ای از تعهدات بین‌المللی که در مفهوم حقوق بین‌الملل الزام‌آور محسوب نمی‌شوند، اما می‌توان آن را یک تکلیف سیاسی قلمداد کرد». برخی دیگر معتقدند در حقوق نرم، «بحث حقوقی نبودن یا حقوقی بودن آن مطرح نیست، بلکه درجه الزام‌آور بودن یا قابلیت تبدیل از حقوق نرم به حقوق سخت مطرح است».^۲

^۱ Klabbers, *Institutional ambivalence by design: Soft organizations in international law*, op. cit., P 405.

^۲ Thirlway, Hugh. *The sources of international law*, Oxford University Press, 2014, P 164.

^۳ Boyle, Alan E., "Some reflections on the relationship of treaties and soft law", *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 48, Issue 4, 1999, P 901.

از سوی دیگر، برخی مانند ویل،^۱ اصولاً چنین طبقه‌بندی که حقوق را به نرم و سخت تقسیم کنیم، قبول ندارد و معتقد است: «یک مقررہ مندرج در یک معاهده یا یک ہنجار عرفی ممکن است مبہم باشد، بہ طریق اولی حقوق نرم کہ مقررہای غیرہنجاری است، مبہم شناختہ می‌شود». ^۲ ہمچنین نگرش راستیالا^۳ بہ عنوان منتقدی دیگر نیز آن است کہ مفہومی بہ نام حقوق نرم وجود ندارد.^۴

علاوہ بر این، باید اذعان داشت کہ برخی بر این نکتہ تمرکز کردہ اند کہ حقوق نرم در حال انتظار برای تبدیل بہ حقوق سخت شدن است و این سخت شدن نیازمند اجرا توسط یک سیستم حقوق بین‌المللی مثل اتحادیہ اروپایی یا تدوین در قالب یک معاهده بین‌المللی است.^۵ البتہ در این بین، آقای کلابرز^۶ یک رویہ منعطف و میانہ را اتخاذ کردہ است و معتقد است کہ تمرکز روی حقوق نرم زائد است؛ چراکہ بہ زودی این حقوق نرم تبدیل بہ حقوق سخت خواهند شد.^۷

حال در اینجا سؤالی مطرح می‌شود دایر بر اینکہ بہ چه سازمان‌هایی عنوان «سازمان بین‌المللی نرم» اطلاق دادہ می‌شود؟ در پاسخ باید بیان داشت، در ادبیات حقوقی توجہی کہ بہ سازمان‌های بین‌المللی نرم اختصاص دادہ شدہ است از دو جہت است؛ اول آنکہ، گاہ بہ دلیل وجود فرایند قانون‌گذاری نرم در آن سازمان است، یعنی یک سازمان بین‌المللی قواعد نرم^۸ ایجاد کند و بہ این اعتبار بہ آن سازمان بین‌المللی نرم گفتہ شود کہ نمونہ آن را می‌توان در سیستم اتحادیہ اروپا مشاہدہ کرد. در این راستا شاید معروف‌ترین مثال، ابلاغ‌های کمیسیون اروپایی در پی نتایج آرای دیوان اروپایی دادگستری است.^۹ ہمچنین می‌توان بہ برخی از مصوبات مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز اشارہ نمود کہ نمونہ آن، منشور حقوق و تکالیف اقتصادی دولت‌ها مورخ سال ۱۹۷۴ یا برنامه اقدام برای استقرار نظم نو اقتصادی بین‌المللی^{۱۰} مورخ سال ۱۹۷۴ است.^{۱۱} البتہ نکتہ‌ای کہ در این مسئلہ حائز اهمیت است، اینکہ این نوع قانون‌گذاری در سازمان‌های بین‌المللی سخت ہم وجود دارد و بہ این اعتبار نمی‌توان یک موجودیت را سازمان بین‌المللی نرم عنوان کرد. بہ عبارت دیگر، بہ صرف اینکہ اتحادیہ اروپا یا سازمان ملل متحد مقررات قوام نیافتہ‌ای را ایجاد می‌کنند، نمی‌توان آن سازمان را سازمان بین‌المللی نرم قلمداد کرد.

۱ Prosper Weil

۲ Weil, Prosper. "Towards relative normativity in international law?" *American Journal of International Law*, Volume ۷۷, □□□□□ ۳, ۱۹۸۳, □ ۴۱۴.

۳ Kal Raustiala

۴ Raustiala, Kal. "Form and substance in international agreements", *American journal of international law*, Volume ۹۹, □□□□□ ۳, ۲۰۰۵, □ ۵۸۶.

۵ Guzman, Andrew T. and Timothy L. Meyer. "International soft law", *Journal of Legal Analysis*, Volume 2, Issue ۱, ۲۰۱۰, □ ۱۷۵.

۶ Jan Klabbbers

۷ Klabbbers, Jan. "The redundancy of soft law", In *Sources of International Law*, Routledge, 1996, P 179.

۸ منظور از قانون نرم تأکید بر عنصر تفاوت از قانون سخت یعنی همان فقدان تأثیرات الزام‌آور است.

۹ Snyder, Francis. "Soft law and institutional practice in the European Community", In: *The construction of Europe: Essays in honour of Emile Noel*, Dordrecht: Springer Netherlands, 1994, P 3.

۱۰ Charter of Economic Rights and Duties of States 1974.

۱۱ Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order 1974.

۱۲. بیگزاده، ابراهیم، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: مجد، چاپ ہفتم، ۱۳۹۸، ص ۲۲۱.

دوم آنکه، گاه نهادن عنوان سازمان بین‌المللی نرم به دلیل فرایند قانون‌گذاری آن نیست، بلکه به دلیل مبنای شکل‌گیری آن است. به این معنا که یک سازمان بین‌المللی نرم براساس یک معاهده تشکیل نشده است، ایجاد آن نیاز به صبر برای به حد نصاب رسیدن اسناد تصویب ندارد و تشریفات پارلمانی در آن مطرح نیست. البته این ویژگی نباید این نتیجه را به ذهن متبادر کند که سازمان‌های بین‌المللی نرم فاقد چارچوب و تشکیلات است. راهنمای سازمان امنیت و همکاری در اروپا^۲ در این مورد اعلام می‌دارد: «سازمان امنیت و همکاری در اروپا از جایگاه منحصر به فردی برخوردار است. از یک سو طبق مقررات بین‌المللی فاقد جایگاه حقوقی است و تمام تصمیمات آن سیاسی است، اما از سوی دیگر دارای اکثریت ویژگی‌های عادی یک سازمان بین‌المللی سخت است، یعنی دارای نهادهای تصمیم‌گیری ثابت، ستادها و مؤسسات دائمی، کارکنان دائمی و منابع مالی منظم است».^۳

در پایان باید اشاره داشت، در تمام متن این مقاله زمانی که عبارت «سازمان بین‌المللی نرم» به کار برده می‌شود، منظور نویسندگان معنای دوم آن است که در ادامه به تفصیل بیشتر در خصوص آن پرداخته می‌شود.

۱,۲. شناسایی سازمان‌های بین‌المللی نرم

شناسایی یک نهاد یا سند، عامل تعیین‌کننده‌ای در شناخت احکام و آثار آن است؛ این مسئله در حقوق داخلی نیز اهمیت بسزایی دارد که فرضاً یک سند عقد بیع یا عقد اجاره باشد. در بحث سازمان‌های بین‌المللی، این که یک سازمان بین‌المللی نرم یا سخت باشد، در مورد خود آن نهاد تفاوتی به وجود نمی‌آورد، جز آنکه گفته شود سند مؤسس یک سازمان بین‌المللی سخت است و طبق ماده ۵ کنوانسیون ۱۹۶۹^۴ وین در مورد حقوق معاهدات، احکام و آثار این کنوانسیون بر آن بار می‌شود، اما از سوی دیگر سازمان بین‌المللی نرم فاقد چنین سندی است و نتیجتاً مصداق این کنوانسیون نیست. البته باید اشاره داشت که ممکن است سند مؤسس یک سازمان بین‌المللی معاهده حقوقی نباشد، بلکه سند سیاسی باشد. در این صورت، تفکیک این دو مورد می‌تواند فواید عملی همچون ثبت سند نزد دبیرخانه سازمان ملل متحد طبق ماده ۱۰۲ منشور ملل متحد را داشته باشد. به هر حال فارغ از فواید عملی، تفکیک این دو نوع سازمان می‌تواند آثار علمی مطلوبی را به بار آورد که به آنها در ادامه می‌پردازیم.

حقوق دانان بر این امر اتفاق نظر دارند که یک توافق بین‌المللی الزام‌آور نیست، مگر اینکه طرفین قصد داشته باشند که توافق مزبور الزام‌آور باشد.^۵ به این معنا که مهم‌ترین عامل برای تعیین ماهیت یک نهاد یا یک سند، «قصد» طرفین است؛ البته نیت تنظیم‌کنندگان سند همیشه کمی نامشخص باقی می‌ماند. برای مثال در مورد سازمان امنیت و همکاری در اروپا در حالی که برخی اصرار داشتند که یک سند سیاسی مطلوب خواهد بود، اما در این میان برخی (ایالات متحده آمریکا) تردید داشتند که آیا همه چیز به این سادگی خواهد بود؟ در این راستا برخی بر این گزاره که «قصد تعیین‌کننده است»، اشکال وارد کرده‌اند. آنها معتقدند که درست است که در قضیه آزمایش

۱. ایجاد سازمان‌های بین‌المللی می‌تواند از طرق دیگری هم صورت گیرد؛ ممکن است یک سازمان به وسیله قطعنامه سازمان بین‌المللی دیگری، یا از طریق تصمیم یک کنفرانس بین‌المللی ایجاد گردد؛ بیگزاده، پیشین، ص ۹۹.

۲ Organization for Security and Cooperation in Europe Handbook

۳. راهنمای سازمان امنیت و همکاری در اروپا قابل دسترس در: <https://www.osce.org/resources/publications/OSCE%20Handbook>

۴. ماده ۵ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین: «عهدنامه حاضر بر هر معاهده‌ای که سند تأسیس سازمانی بین‌المللی است و هر معاهده‌ای که تحت نظر سازمانی بین‌المللی قبول شده اعمال می‌گردد، بدون آنکه به مقررات مربوط به آن سازمان خدشه‌ای وارد کند».

۵ Schachter, Oscar. "The twilight existence of nonbinding international agreements", *American Journal of International Law*, Volume 71, Issue 2, 1977, P 296.

Intention

های اتمی دیوان بین‌المللی دادگستری بر مفهوم قصد تأکید کرد، اما از سوی دیگر تکیه دیگران بر حسن نیت را که ممکن است خلاف قصد باشد نیز محترم شمرد. آنها استدلال می‌کنند که قصد طرف‌ها تنها یک بخش از موضوع است، اما از سوی دیگر حقوق بین‌الملل، فراتر از قصد، بر موجودیت‌هایی که ایجاد می‌نماییم چه بخواهیم و چه نخواهیم تا حدی اختیار دارد و بر آن نظارت دارد. آنها اعلام می‌دارند: «به نظر می‌رسد دکترین توسعه‌یافته در چارچوب مقررات سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که قصد نمی‌تواند تعیین‌کننده باشد. حداقل نسخه‌های افراطی‌تر دکترین اختیارات ضمنی بر این ایده استوار است که قصد تنظیم‌کنندگان سند ضرورتاً محدود است»؛ به عبارت دیگر، این گزاره که «مکتب قصد تعیین‌کننده همه چیز است»، خطر ایجاد از بین بردن یکی از دکترین‌های اصلی حقوق سازمان‌های بین‌المللی یعنی «تئوری اختیارات ضمنی» را دارد.^۳

به‌رحال فارغ از این استدلالات، طرق متعددی برای کشف و احراز قصد وجود دارد. اولین مورد، «عنوان» نهاد است. البته باید اشاره داشت، عنوان صرفاً یک اماره است و از آن نمی‌توان یک نتیجه قطعی به‌دست‌آورد. برای مثال در جریان مذاکرات ۱۹۷۵ هلسینکی وزرای امور خارجه ۳۵ کشور سند نهایی کنفرانس را امضا کردند و بدین ترتیب نهادی تحت‌عنوان کنفرانس امنیت و همکاری اروپا^۴ به وجود آمد. متعاقباً سومین گردهمایی سران دولت‌ها و حکومت‌های عضو در سال ۱۹۹۲ برگزار شد. اسناد این گردهمایی تحت‌عنوان «چالش‌های تغییر»^۵ به‌طور رسمی کنفرانس را به یک سازمان منطقه‌ای به‌شکل مندرج در فصل هشتم منشور ملل متحد تبدیل کرد.^۶ از سوی دیگر، سازمان‌هایی به‌عنوان سازمان بین‌المللی سخت راه‌اندازی می‌شوند، اما نام‌هایی دارند که آنها را سازمان بین‌المللی نرم نشان می‌دهد. برای مثال، می‌توان به شبکه بین‌المللی بامبو و چوب^۷ یا تعدادی از مؤسسات تحقیقاتی زیر چتر گروه مشورتی تحقیقات بین‌المللی کشاورزی اشاره نمود.^۸

بنابراین برای سازمان‌های بین‌المللی نرم معمولاً از عناوینی همچون کنفرانس،^{۱۱} شبکه،^{۱۲} انجمن،^{۱۳} گروه^{۱۴} و غیره استفاده می‌شود. البته همان‌طور که اشاره شد، این عناوین تعیین‌کننده نیست و فقط می‌تواند یک اماره باشد. دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۶۲ در قضیه آفریقای جنوب‌غربی (نامی‌بیا) اعلام داشت: «اصطلاح، عنصر تعیین‌کننده در مورد خصیصه یک توافق یا یک تعهد بین‌المللی نیست».^{۱۵}

^۱ Nuclear tests, Australia v. France, ICJ, Reports 253, (1974), para 46. Retrieved January 28, 2024 from <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/58/058-19741220-JUD-01-00-EN.pdf>

^۲ Klabbers, *Institutional ambivalence by design: Soft organizations in international law*, Op. Cit., P 414.

^۳ Ibid, P 415.

^۴ Organization for Security and Cooperation in Europe

^۵ The challenges of change

^۶ فصل هشتم منشور ملل متحد به موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای می‌پردازد.

^۷ بیگزاده، پیشین، ص ۹۳۷.

^۸ International Network for Bamboo and Rattan (INBAR).

^۹ Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR).

^{۱۰} پایگاه اینترنتی گروه مشورتی تحقیقات بین‌المللی کشاورزی قابل دسترسی در: <http://www.cgiar.org>

^{۱۱} Conference

^{۱۲} Network

^{۱۳} Association

^{۱۴} Group

^{۱۵} ضیایی بیگدلی، محمدرضا، *حقوق معاهدات بین‌المللی*، تهران: گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۹۹، ص ۱۵.

دومین ملاک، فقدان تشریفات در ایجاد سازمان‌های بین‌المللی نرم است. از آنجایی که دولت‌های عضو نمی‌خواهند یک معاهده منعقد کنند، تشریفات که در مورد انعقاد معاهدات جاری است در این مورد اعمال نمی‌شود. در نتیجه برای ایجاد سازمان‌های بین‌المللی نرم نیازی به تصویب سند نهایی آن در داخل کشور نیست؛ از همین رو مراحل ایجاد آن به سرعت طی می‌شود. برای مثال چهار کشور آذربایجان، گرجستان، مولداوی و اوکراین در جریان کنفرانس بازنگری مربوط به معاهده ۱۹۹۰ در مورد «نیروهای متعارف در اروپا»^۱ یک بیانیه به همراه پیشنهادهای مشترک ارائه دادند و گروه گوام^۲ را به وجود آوردند.^۳

سومین ملاک، عدم نیاز به ثبت نزد دبیرخانه سازمان ملل متحد طبق ماده ۱۰۲ منشور ملل متحد^۴ است. سند سازمان‌های بین‌المللی نرم معمولاً در قالب یک اعلامیه مشترک یا بیانیه است؛ از این رو نزد دبیرخانه سازمان ملل متحد ثبت نمی‌شود. برای مثال، امضاکنندگان سند نهایی کنفرانس هلسینکی از دولت فنلاند به عنوان دولت میزبان خواستند که سند، طبق ماده ۱۰۲ منشور ملل متحد ثبت نشود^۵ یا در مورد گروه‌های منطقه‌ای همانند گروه ۷۲۰ یا گروه ۷، هیچ سندی نزد دبیرخانه سازمان ملل متحد ثبت نشده است.

البته نکته‌ای که در اینجا اهمیت دارد، این امر است که ثبت یک سند توسط دبیرخانه و انتشار آن، به هیچ وجه دلالت بر قضاوت دبیرخانه در مورد ماهیت سند ندارد و این عمل نمی‌تواند به عنوان تأیید وضعیت حقوقی سند ثبت شده تلقی گردد.^۶

چهارمین ملاک، عبارات به کاررفته در بیانیه یا اعلامیه نهایی است که می‌توان از آن به قصد طرف‌ها پی برد. برای مثال در ماده یک سند مؤسس سازمان اشتراک آب جهانی^۷ با تفکیک شبکه^۱ از سازمان^۲ تصریح می‌دارد که شبکه یادشده دارای شخصیت حقوقی

۱ Treaty on Conventional Forces in Europe.

۲ GUUAM Group.

۳. بیگزاده، پیشین، ص ۹۶۷.

۴. ماده ۱۰۲ منشور ملل متحد: «۱. هر معاهده و هر موافقت‌نامه بین‌المللی که پس از لازم‌الاجرا شدن این منشور توسط هریک از اعضای ملل متحد منعقد گردد باید هر چه زودتر در دبیرخانه ثبت و توسط آن منتشر گردد؛ ۲. هیچ‌یک از طرف‌های عهدنامه‌ها یا موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که بر طبق مقررات بند ۱ این ماده به ثبت نرسیده باشد، نمی‌توانند در مقابل هیچ‌یک از ارگان‌های ملل متحد، به آن عهدنامه یا موافقت‌نامه استناد جویند».

۵ The Government of the Republic of Finland is requested to transmit to the Secretary General of the United Nations the text of this Final Act, which is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations, with a view to its circulation to all the members of the Organization as an official document of the United Nations.

۶ Klabbers, Op. Cit., P 412.

۷ G20.

۸ G7.

۹. ضیایی بیگدلی، پیشین، صص ۸۶ و ۸۷.

۱ Global Water Partnership Network

۲ The Network

۳ The Organization

نیست، اما سازمان دارای شخصیت حقوقی کامل است.^۱ همچنین در سند نهایی کنفرانس هلستینکی ۱۹۷۵ اعلام شد که سند فاقد قدرت الزام‌آوری است و اجرای آن براساس حسن نیت خواهد بود.^۳

۲. وضعیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی نرم

سازمان‌های بین‌المللی نرم عموماً در جرگه تابعان حقوق بین‌الملل به حساب می‌آیند و از سوی دیگر، هر پدیده جدیدی نیاز به بررسی حقوقی دارد و سازمان‌های بین‌المللی نرم هم از این قاعده مستثنا نیست. بنابراین در بخش اول به موضوع شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی نرم و در بخش دوم به عناصر حاکم بر آن پرداخته می‌شود.

۲.۱. شخصیت حقوقی

اگر سازمان‌های بین‌المللی تابع حقوق بین‌الملل‌اند، دلیل آن، برخورداری آنها از شخصیت حقوقی بین‌المللی است. این شخصیت است که به آنها امکان قدرت تصمیم‌گیری و دارا شدن حقوق و تکالیف منفک از اعضا را می‌دهد.^۴ بدون تردید مبنای شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی در نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه جبران خسارت وارده به کارکنان سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۹^۵ نهفته است. امروزه به لطف این نظر مشورتی، عملکرد دولت‌ها و تلاش‌های دکترین، اختلاف نظری در مورد شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد. در اسناد مؤسس برخی سازمان‌های بین‌المللی به این امر که سازمان دارای شخصیت حقوقی است، تصریح شده است. در این خصوص می‌توان به مواد ۳۹ سازمان بین‌المللی کار،^۶ ۱۶ سازمان خواربار جهانی^۷ و ۹ صندوق بین‌المللی پول^۸ اشاره کرد.^۹ البته در برخی از سازمان‌های بین‌المللی به این مسئله پرداخته نشده است و می‌توان به صورت ضمنی با توجه به عملکرد آن سازمان، شخصیت حقوقی آن را اثبات کرد. این مسئله در مورد سازمان‌های بین‌المللی نرم از اهمیت خاصی برخوردار است،

۱. ماده یک اساسنامه سازمان اشتراک آب جهانی: (۱) این اساسنامه وظایف و سازمان‌دهی شبکه جهانی مشارکت آب (شبكة) و سازمان جهانی مشارکت آب (سازمان) و رابطه بین این دو را تنظیم می‌کند؛ (۲) شبکه دارای شخصیت حقوقی نیست؛ (۳) سازمان براساس حقوق بین‌الملل دارای شخصیت حقوقی کامل خواهد بود و از ظرفیت‌هایی برخوردار خواهد بود که ممکن است برای انجام وظایفش در تحقق هدف مندرج در ماده ۲ لازم باشد. وضعیت آن طبق قوانین ملی کشور میزبان دبیرخانه در موافقت‌نامه ستاد مرکزی بین آن کشور و سازمان ارائه خواهد شد.

۲ The participating States will fulfil in good faith their obligations under international law, both those obligations arising from the generally recognized principles and rules of international law and those obligations arising from treaties or other agreements, in conformity with international law, to which they are parties.

۳. بیگزاده، پیشین، ص ۱۰۱.

۴. بیگزاده، ابراهیم، *حقوق بین‌الملل*، جلد ۱، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۴۰۱، ص ۶۵۱.

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

۶. ماده ۳۹ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار: سازمان بین‌المللی کار شخصیت کامل حقوقی و مخصوصاً اهلیت در موارد زیر را خواهد داشت: الف) انعقاد قرارداد؛ ب) مالکیت و مصرف و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول؛ ج) دادخواهی و تعقیب قانونی.

۷. ماده ۱۵ اساسنامه سازمان خواربار جهانی: (۱) سازمان برای انجام هر عمل حقوقی متناسب با هدف خود که خارج از اختیارات مقرر در این اساسنامه نباشد، دارای شخصیت حقوقی خواهد بود هر کشور عضو و عضو وابسته متعهد می‌شود، تا آنجا که ممکن است براساس رویه قانون اساسی خود، تمام مصونیت‌ها و تسهیلاتی را که به مأموریت‌های دیپلماتیک اعطا می‌کند، از جمله مصونیت اماکن و بایگانی‌ها، مصونیت از شکایت و معافیت‌های مالیاتی به سازمان اعطا کند.

۸. ماده ۹ اساسنامه صندوق بین‌المللی پول: صندوق دارای شخصیت کامل حقوقی خواهد بود و مخصوصاً در امور ذیل صلاحیت خواهد داشت: (۱) در عقد قرارداد؛ (۲) در تحصیل و فروش اموال منقول و غیرمنقول؛ (۳) در اقدام به دعوی حقوقی.

۹. کدخدایی، عباسعلی، «شخصیت حقوقی جامعه و اتحادیه اروپایی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره ۴۴، شماره ۸۱۶، ۱۳۷۸، صص ۶۶ و ۶۷.

چراکه بافت این سازمان‌ها به‌گونه‌ای است که نمی‌توان جواب قاطعی در مورد تمام این سازمان‌ها ارائه داد و نتیجه کلی از آن گرفت که سازمان‌های بین‌المللی نرم دارای شخصیت حقوقی می‌باشند یا نه.

برای مثال می‌توان به گروه ویژه اقدام مالی (اف‌ای‌تی‌اف)^۱ اشاره نمود. این سازمان در سال ۱۹۸۹ به‌وسیله گروه ۷ به وجود آمد و در طی سال‌ها بر اثر تقابل با تهدیدها توسعه یافت. ^۲در پایگاه اینترنتی گروه ویژه اقدام مالی، این سازمان این‌طور تعریف شده است: «عبارت است از یک نهاد بین‌الدولی که به منظور ترویج اصلاحات تنظیم‌گری و قانون‌گذاری سیاست‌هایی را اتخاذ می‌کند». ^۳از سوی دیگر، گیل‌مور^۴ این سازمان را بدین شکل توصیف می‌کند: «عبارت است از مهم‌ترین نهاد بین‌المللی سیاست‌گذار در زمینه پول‌شویی برای افزایش یافتن آگاهی از پیچیدگی آن». ^۵

گروه ویژه اقدام مالی، صلاحیت این را دارد که استانداردهایی را به منظور مقابله با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و سایر موارد که به تهدید علیه یکپارچگی سیستم اقتصادی بین‌المللی مربوط می‌شود، انجام دهد. همچنین صلاحیت دارد که اجرای این سیاست‌ها را ترویج کند و اقدامات مؤثر نظارتی را برای اجرای آن در نظر گیرد. ^۶

در این خصوص، اسنادی که در مورد گروه ویژه اقدام مالی وجود دارد، هیچ اشاره‌ای به شخصیت حقوقی آن نکرده است، اما اماراتی وجود دارد که با تکیه بر ضرورت کارکردی می‌توان شخصیت حقوقی آن را اثبات کرد؛ این امارات به شرح ذیل است:

- توصیه‌هایی که به‌وسیله گروه ویژه اقدام مالی تصویب شده‌اند، توصیه‌های این نهاد است، نه توصیه‌های دولت‌های عضو؛ به این معنی که استانداردهایی که از سوی گروه ویژه اقدام مالی صادر شده‌اند منفع از دول عضو است و با توجه به کارکرد این نهاد در ایفای وظایف ایجاد شده‌اند؛^۷
- نقش رئیس گروه ویژه اقدام مالی در بیان موضع رسمی نهاد می‌تواند تعیین‌کننده باشد. برای مثال می‌توان به سخنان رئیس این سازمان خطاب به شورای امنیت سازمان ملل متحد در دسامبر ۲۰۱۶ در مورد برجسته کردن نقش این نهاد در مقابله با اشاعه پول‌شویی و جرائم تأمین مالی تروریسم اشاره کرد. رئیس سازمان در این راستا، چندین بار از کلمه «ما»^۸ استفاده کرد که تأکید کند این اقدامات سازمان برای مقابله با اشاعه است؛^۹
- برای این سازمان وظایفی از قبیل مقابله با تأمین مالی تروریسم، پول‌شویی، تأمین سلاح‌های کشتار جمعی در نظر گرفته شده است. همچنین رئیس این سازمان به‌صورت دوره‌ای به جلسات شورای امنیت دعوت می‌شود.

^۱ Financial Action Task Force (FATF)

^۲ G7

^۳ De Vido, Sara. "Soft organizations, hard powers: the FATF and the FSB as standard-setting bodies", *Global jurist*, Volume 19, Issue 2, 2019, P 3.

^۴ پایگاه اینترنتی گروه ویژه اقدام مالی قابل دسترس در: <http://www.fatf-gafi.org>.

^۵ Gilmore

^۶ Gilmore, William C. Dirty money: The evolution of international measures to counter money laundering and the financing of terrorism, Volume 599, Council of Europe, 2011, P 91.

^۷ برای مطالعه بیشتر، رک: <http://www.fatf-gafi.org/about/>.

^۸ De Vido, op. cit., P 4.

^۹ We

^{۱۰} Ibid.

بنابراین برای انجام این کارکردها باید شخصیت حقوقی برای این سازمان در نظر گرفته شود.

مثال دیگر، سازمان امنیت و همکاری اروپا است. منشأ پیدایش این سازمان به پیشنهادی باز می‌گردد که اتحاد جماهیر شوروی سابق در سال ۱۹۶۰ به منظور حفظ وضعیت موجود سیاسی و سرزمینی اروپای ناشی از جنگ دوم جهانی ارائه نمود.^۲ در سند نهایی کنفرانس هلسینکی به صراحت اشاره شده است که این سند معاهده بین‌المللی نیست، اما این مسئله به شخصیت حقوقی آن لطمه‌ای وارد نمی‌کند.^۳ وجود ارکانی برای ایفای اهدافی که در سند مؤسس آن سازمان اشاره شده است، اماره‌ای بر شخصیت حقوقی این نهاد است.

بنابراین در مورد سازمان‌های بین‌المللی نرم نمی‌توان نتیجه کلی گرفت، بلکه باید به صورت مورد به مورد و با توجه به کارکرد آن بررسی نمود که آیا شخصیت حقوقی دارد یا نه. همچنین نکته دیگر این است که گستره شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی نرم به وسعت سازمان‌های بین‌المللی سخت نیست. این نکته مشکلی ایجاد نمی‌نماید، چراکه شخصیت حقوقی تابعان حقوق بین‌المللی به یک اندازه و یکسان نیست و هر کدام درجه‌ای از شخصیت حقوقی را دارا می‌باشند.^۴

۲.۲. عناصر سازمان‌های بین‌المللی نرم

سازمان‌های بین‌المللی نرم محصول دهه‌های جدید هستند. لذا به منظور روشن ساختن جنبه‌های مختلف آن، نمی‌توان از تمام نظریه‌هایی که در مورد سازمان‌های سخت وجود دارد استفاده کرد. بنابراین نیاز است از نظر تکاملی و هنجاری مورد بحث قرار بگیرند. همچنین در پایان به منظور به دست آوردن قدر جامعی از سازمان‌های بین‌المللی نرم، عناصر مشترک آنها بررسی خواهد شد.

۲.۲.۱. عنصر تکاملی

سازمان‌های بین‌المللی نرم ممکن است در طول زمان منحل شوند یا به تدریج دلیل وجودی خود را از دست بدهند و یا حتی شاید برخی هنجارها و شیوه‌ها را پشت سر بگذارند، رسمی‌تر شوند و در نهایت هیچ تمایزی میان سازمان‌های بین‌المللی نرم و سخت وجود نداشته باشد! در مجموع سازمان‌های بین‌المللی نرم می‌توانند دو کارکرد داشته باشند.

نخست اینکه سازمان بین‌المللی نرم می‌تواند یک مرحله برای توسعه به سازمان‌های بین‌المللی سخت باشد، به عبارت دیگر می‌تواند پیشینه تاریخی سازمان‌های بین‌المللی سخت باشد که چنین رویه‌ای را می‌توان در مورد سازمان‌های آسه‌آن،^۵ سازمان همکاری شانگهای^۶ و گروه گوام مشاهده کرد.

بنابراین در اینجا شایسته است به این نکته اشاره کنیم که قبل از همکاری‌های نهادینه شده بین کشورها، همکاری‌های حقوقی در کنفرانس‌ها^۷ و کنگره‌ها^۸ وجود داشته است. زمانی که بیان می‌داریم یک سازمان سخت جانشین یک سازمان بین‌المللی نرم می‌شود،

^۱ Organization for Security and Cooperation in Europe

^۲ بیگزاده، پیشین، ص ۹۳۶.

^۳ همان، ص ۱۰۱.

^۴ Alvarez, José E. "Governing the world: international organizations as lawmakers", *Suffolk Transnat'l, L. Rev.* Volume 31, 2007, P 130.

^۵ Association of South East Asian Nations (ASEAN)

^۶ Shanghai Cooperation Organization

^۷ Conferences

^۸ Congresses

منظور در مقررات ماهوی است. البته برخی اوقات این جانشینی جزئی است؛ زیرا عملاً تفاوتی بین سازمان نرم و سخت وجود ندارد. نکته دیگری که در این جا حائز اهمیت است، این امر است که وقتی بیان می‌داریم یک سازمان بین‌المللی سخت جانشین یک سازمان بین‌المللی نرم می‌شود، جانشینی به معنای اصطلاح حقوقی آن نیست؛ به عبارت دیگر این طور نیست که همچون جانشینی کشورها، مبدأ داشته‌باشد و اعلامیه جانشینی صادر شود. از این گذشته، همان طور که اشاره شد، تغییر نام تنها یک اماره است و نمی‌تواند یک عامل تعیین‌کننده باشد. برای مثال همین که نام یک موجودیت از کنفرانس به یک سازمان تغییر یافت، دلیل نمی‌شود که این موجودیت را سازمان بین‌المللی سخت بدانیم؛ زیرا همان طور که اشاره شد، عناوینی که طرف‌ها انتخاب می‌کنند تعیین‌کننده نیست.

دوم اینکه عضویت در یک سازمان بین‌المللی نرم می‌تواند مقدماتی برای عضویت در یک سازمان بین‌المللی سخت باشد. برای مبرهن ساختن این موضوع در این جا دو نمونه را ذکر می‌نماییم:

۱. سازمان اروپای مرکزی: منشأ ایجاد این سازمان به اجلاس بوداپست در سال ۱۹۸۹ به وسیله چهار کشور اتریش، مجارستان، ایتالیا و یوگسلاوی برمی‌گردد. وزیران امور خارجه این چهار کشور، یک اعلامیه دائر بر روابط دوستانه و همکاری اقتصادی بین کشورها تصویب کردند. در ادامه، در سال ۱۹۹۰ چک اسلواکی و در سال ۱۹۹۱ لهستان به آن ملحق شد. سپس بعد از سال ۱۹۹۲ که تعدادی از کشورها به آن پیوستند، این پروژه تصمیم گرفت نام خود را به سازمان تغییر دهد. در این میان، بین سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۶ تعداد این سازمان بیشتر گردید و به ۱۸ دولت رسید و تعداد بیشتری از کشورهای عضو این سازمان، موفق به عضویت در اتحادیه اروپا شدند.^۳

۲. گروه ویسگارد: این گروه که به «۷۴» نیز شناخته می‌شود، منشأ ایجاد آن به ۱۵ فوریه ۱۹۹۱ برمی‌گردد که به وسیله چهار کشور چک، مجارستان، لهستان و اسلواکی ایجاد گردید. این گروه به منظور همکاری‌های منطقه‌ای بین کشورهای اروپای مرکزی و غربی به وجود آمد. در این راستا، در سال ۲۰۰۴ چهار کشور عضو این گروه توانستند به عضویت اتحادیه اروپا درآیند. البته شایان ذکر است، این گروه در دوره اولیه تشکیل خود، مهم‌ترین نقش را در مذاکرات با ناتو و اتحادیه اروپا ایفا کرد و فعالیت این گروه در جهت افزایش ثبات در منطقه اروپای مرکزی بود.^۵

۲.۲.۲. عنصر هنجاری

به نظر می‌رسد ایجاد هنجارها مهم‌ترین کارکرد یک سازمان بین‌المللی نرم است. در این میان، هم سازمان‌های بین‌المللی نرم و هم سازمان‌های بین‌المللی سخت هنجارهایی را ایجاد می‌کنند. در حقوق بین‌الملل، هیچ قاعده‌ای وجود ندارد که به طور پیشینی نوع هنجارهایی که یک سازمان بین‌المللی ایجاد می‌کند را تعیین کند. در نتیجه تنها ابزار تعیین‌کننده در این زمینه، معاهده ایجادکننده سازمان است که در ادامه اشاره خواهیم داشت که در سازمان‌های بین‌المللی نرم چنین معاهده‌ای وجود ندارد.

۱ Di Stasi, Angela, "About Soft International Organizations: An Open Question", In: Evolutions in the Law of International Organizations, Brill Nijhoff, 2015, P 56.

۲ Central European Initiative (CEI)

۳ Ibid.

۴ Visegrad Group

۵ Ibid.

۶ Ibid, P 56.

به‌عنوان یک پیامد منطقی، آنچه در سازمان‌های بین‌المللی نرم ایجاد می‌شود، قواعد و مقررات نرم است که البته با استثنائاتی روبه‌رو است. با این حال، عملکرد سازمان‌های بین‌المللی نشان داده است که ایجاد قواعد و مقررات نرم مختص سازمان‌های بین‌المللی نرم نیست. این مسئله نشان می‌دهد که «چون این قواعد نرم به‌وسیله سازمان‌های بین‌المللی نرم ایجاد شده‌است، پس قدرت کمتری دارد» نتیجه‌گیری درستی نیست؛ چراکه این نوع قواعد در سازمان‌های بین‌المللی سخت هم شایع است. برای مثال، طیف گسترده‌ای از قواعد و مقررات نرم در اتحادیه اروپا موجود است که به‌همراه تصمیمات،^۱ مقررات^۲ و دستورالعمل‌ها،^۳ سجل قوانین اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهند که در ماده ۲۸۸^۴ پیمان عملکرد اتحادیه اروپا^۵ به آن اشاره شده است. همچنین در دیوان اروپایی دادگستری توسل به حقوق نرم شایع است. پیامد این مسئله پیوند هنجارهای نرم با سخت در سازمان‌های بین‌المللی سخت است.

از سوی دیگر، در برخی مواقع سازمان‌های نرمی وجود دارند که اسناد حقوقی سخت وضع کرده‌اند که در اینجا می‌توان به آسه‌آن در توسل به اسناد حقوقی قبل از نهادینه‌سازی اشاره نمود. در نتیجه حتی اگر حقوق سخت و نرم در نقطه مفهومی مقابل یکدیگر باشند، اما در عمل مکمل و گاهی هم‌گرای یکدیگرند.^۶

۲,۲,۳. عناصر مشترک سازمان‌های بین‌المللی نرم

فقدان یک معاهده بین‌المللی به‌عنوان سند مؤسس: بدیهی است که تولد سازمان‌های بین‌المللی نرم براساس منبع کلاسیک حقوق بین‌الملل، یعنی یک معاهده بین‌المللی تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل نیست. در سازمان‌های بین‌المللی نرم چنین تولدی با انجام انواع غیرمعمول تعهدات یا تعهدات جمعی و همچنین با اتخاذ رفتارهای مشروع و مجاز توسط دولت‌ها در پی توافقات غیر الزام‌آور مشخص می‌شود. البته این‌گونه سازمان‌ها فراتر از یک کنفرانس بین‌المللی موقت‌اند.

عملیاتی بودن و تأثیر نهادی: اغلب دولتهایی که عضو یک سازمان بین‌المللی نرم هستند، با آیین غیرالزام‌آور شروع به ایجاد یک ساختار حداقلی مثل دبیرخانه می‌کنند. ایجاد این دبیرخانه از راه‌های مختلفی حاصل می‌شود، به‌طور مثال آسه‌آن بین سال‌های ۱۹۷۶ تا ۲۰۰۹ یک دبیرخانه داشت که براساس یک موافقت‌نامه به وجود آمده بود.^۸

جلسات متوالی منظم ارگان‌های حداقلی در سازمان‌های بین‌المللی نرم که منتج به اعلامیه‌های نهایی می‌شود در پرتو اصل اثربخشی عنصر معناداری برای اثبات وجود سازمان‌های بین‌المللی است. در اینجا اغلب از نهاد یک دولت یا یک سازمان بین‌المللی دیگر استفاده می‌شود، اما از سوی دیگر فقدان یک چشم‌انداز مشترک زیربنای توسعه و تکمیل ساختار نهادی سازمان‌های بین‌المللی نرم، شاهدی بر ناکارآمدی نهادی یا شبه‌نهادی است.

^۱ Decisions

^۲ Regulations

^۳ Directives

^۴ ماده ۲۸۸ پیمان عملکرد اتحادیه اروپا: «به‌منظور اعمال صلاحیت‌های اتحادیه، مؤسسات باید مقررات، دستورالعمل‌ها، تصمیمات، توصیه‌ها و نظرات اتخاذ کند».

^۵ Treaty on the Functioning of the European Union.

^۶ Terpan, Fabien. "Soft Law in the European Union—The Changing Nature of EU Law", *European Law Journal*, Volume 21, Issue 1, 2015, PP 15-25

^۷ Di Stasi, Op. Cit., P 58.

^۸ Ibid, P 61.

توسل گسترده به اعمال حقوق نرم: اعمال هنجاری ایجاد شده توسط سازمان‌های بین‌المللی نرم اغلب ناهمگون هستند و در بسیاری موارد گنجاندن آن در سلسله‌مراتب کلاسیک منابع حقوق بین‌الملل دشوار است. آنها اغلب اسناد حقوق نرم از قبیل قطعنامه، توصیه نامه، اعلامیه، منشورها، کدهای رفتاری و دستورالعمل‌ها می‌باشند.^۱

به‌طور کلی هنجارهای سازمان‌های بین‌المللی نرم حاوی تعهدات سیاسی یا اخلاقی هستند و هدف آن ایجاد حقوق تعهدات قانونی نیست، بلکه فقط ایجاد تعهدات نرم است که اصطلاحاً به آن هنجار نسبی^۲ می‌گویند^۳ و به نظر می‌رسد که این مخلوقات برای هدایت و تحکیم روابط بین‌الملل بسیار بااهمیت‌اند. البته در کنار این قواعد و مقررات نرم، بعضی از سازمان‌های بین‌المللی نرم قوانین و مقرراتی وضع کرده‌اند که از سوی بیشتر کشورها به رسمیت شناخته شده است. برای مثال می‌توان به سازمان استانداردهای بین‌المللی^۴ اشاره کرد که مقررات قابل توجهی در زمینه مسائل زیست‌محیطی ایجاد کرده است^۵ و یا استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی در مورد مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم اشاره نمود که حتی از سوی شورای امنیت به‌عنوان بازوی اجرایی سازمان ملل متحد به رسمیت شناخته شده است.^۶

۲,۳. رابطه بین سازمان‌های بین‌المللی نرم و سازمان‌های بین‌المللی سخت

قبل از اینکه به رابطه این دو نوع سازمان بپردازیم، شایسته است به این نکته توجه کنیم که در فقدان عناصر ایجاد سازمان‌های بین‌المللی سخت، یعنی سند مؤسسی که می‌تواند معاهده یا سند دیگری باشد که حقوق بین‌الملل بر آن حاکم است، شخصیت حقوقی بین‌المللی، ارگان‌های دائمی جدا از دولت‌های عضو و غیره، وظایفی‌اند که عین یا مشابه وظایف سازمان‌های سخت است که دولت‌ها به سازمان‌های نرم اعطا می‌کنند.

درحالی‌که هیچ‌کس وجود پدیده سازمان‌های بین‌المللی نرم را رد نمی‌کند و نویسندگان عموماً اهمیت عملکرد این نوع سازمان‌ها را پذیرفته‌اند، باوجود این تردیدهای زیادی در مورد امکان ارجاع چنین پدیده متنوعی به مقوله‌های حقوقی مشابه، یعنی سازمان‌های بین‌المللی سخت وجود دارد. یک مثال معمول این است که عناصری که سازمان‌های نرم را نهادینه می‌کنند، از عناصر سازمان‌های سخت متفاوت است. در این راستا برخی از نویسندگان استدلال کرده‌اند که حاکمیت بین‌الملل صرفاً با تمرکز بر متون قانونی و قوانین رسمی امری غیرممکن است؛ این مسئله غیرقابل انکار است که سازمان‌های بین‌المللی سخت براساس ویژگی‌های رسمی‌شان، نه نحوه عملکرد آن پایه‌گذاری شده‌اند. به همین دلیل بررسی تفاوت‌ها بین انواع سازمان‌ها امری مشکل شده است.^۷ از این رو شناسایی منجر مشترک

^۱ De Vido, Op. Cit., P 3.

^۲ Relative Normativity.

^۳ Weil, Op. Cit., P 413.

^۴ ISO

^۵ برای مطالعه بیشتر ر.ک: <https://www.iso.org/standards/popular/iso-14000-family>

^۶ FATF. (2019). New UN resolution reaffirms the close collaboration between the FATF and the United Nations in the fight against terrorist fighting. Retrieved January 26, 2024 from [https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Un-fatf-2019.html#:~:text=Today%2C%20the%20Member%20States%20of,destruction%20\(WMD\)%20proliferation%20financing](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Un-fatf-2019.html#:~:text=Today%2C%20the%20Member%20States%20of,destruction%20(WMD)%20proliferation%20financing).

^۷ Di Stasi, Op. Cit., P 48.

بین این دو گونه سازمان کاری بس دشوار است، اما می‌توان اشاره داشت که ایجاد یک سازمان بین‌المللی نرم، کارکردهای مختلفی از قبیل جایگزین بودن،^۱ حل بحران‌های سیاسی و مکمل‌آرا می‌تواند داشته باشد.

درخصوص جایگزین بودن این سازمان‌ها می‌توان اشاره داشت که در نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ میلادی در زمان بحران جهانی نظم بین الملل، گروه ۷ در پاسخ به عملکرد دشوار سیستم برتون وودز^۲ متولد شد. از سوی دیگر، در راستای حل بحران‌های سیاسی می‌توان به وضعیتی اشاره داشت که بحران‌های سیاسی دیپلماتیک سازمان ملل متحد دلیل بر این امر شد که یک سازمان به نام سازمان امنیت و همکاری در اروپا^۳ برای تقویت تنش‌زدایی بین بلوک غرب و شرق تشکیل شود. چنان‌که اشاره شد، علاوه بر جایگزین شدن به جای سازمان‌های بین‌المللی سخت و حل بحران‌های سیاسی، سازمان‌های بین‌المللی نرم می‌توانند نقش مکمل را ایفا نمایند. در این رابطه می‌توان به گروه ۷ و از همه مهم‌تر به گروه ۲۰ اشاره نمود. رابطه هماهنگی چنین گروه‌هایی با سازمان‌های بین‌المللی سخت، از دو جنبه قابل بررسی است:

- نخست اینکه بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی سخت در این گروه‌ها و انجمن‌ها مشارکت فعالی دارند. برای مثال می‌توان به مشارکت نهادهای شده اتحادیه اروپا در گروه ۲۰ و گروه ۷ به همراه نمایندگان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی اشاره کرد؛^۴
- دوم، عمل به‌عنوان محرک برای تولید هنجاری به‌وسیله بیانیه‌های رسمی مثل بخش ۸ بیانیه نهایی گروه ۷^۵ در اجلاس سران اوپک را اشاره نمود که در آن قید شده است: «ما به تعهد خود دایر بر حفاظت از سرمایه‌گذاری‌ها و پیگیری تلاش‌های دوجانبه، چندجانبه و همه‌جانبه به‌صورت مداوم احترام می‌گذاریم و حمایت کامل از چارچوب سازمان جهانی تجارت برای کاهش موانع تجارت و سرمایه‌گذاری و حفظ بازارهای آزاد را داریم» یا برای مثال در بخش ۱۵ بیانیه نهایی گروه ۷^۶ آمده است: «ما مجدداً حمایت خود را از نقش مرکزی سازمان جهانی تجارت در تنظیم قوانینی که تجارت جهانی را تشکیل می‌دهند، تأکید می‌نماییم».^۷

بنابراین به‌طور کلی سازمان‌های بین‌المللی نرم را می‌توان به‌عنوان تالارهای گفت‌وگوی فرعی و مکمل در نظر گرفت که سهم شایانی در جهت‌گیری سایر سازمان‌های بین‌المللی در اتخاذ تصمیم‌ها دارند.

۳. تحولات و چالش‌ها

سازمان‌های بین‌المللی نرم در ادامه مسیر خود دچار تحولات و چالش‌هایی می‌شوند. از یک سو در برخی نقاط دنیا اقبال به این نوع سازمان‌ها زیاد است و در برخی نقاط این‌طور نیست. از سوی دیگر این موجودیت جدید برای ادامه حیات خود با چالش‌هایی روبه‌رو هستند. بنابراین در بخش اول به تحولات و در بخش دوم به چالش‌های سازمان‌های بین‌المللی نرم می‌پردازیم.

۱ Substitute

۲ Complement

۳ Bretton Woods System

۴ Organization for Security and Cooperation in Europe.

۵ Di Stasi, Op. Cit., P 67.

۶ Camp David Summit, 18–19 May 2012.

۷ Lough Erne Summit, 17–18 Jun. 2013.

۸ Di Stasi, Op. Cit.

۳،۱. تحول نگرش به سازمان‌های بین‌المللی نرم

در دهه‌های اخیر اشکال زیادی از همکاری‌های بین‌دولت‌ها از نوع انعطاف‌پذیر، غیر رسمی و نرم ایجاد شده است که در عمل مانند سازمان‌های بین‌المللی سخت عمل می‌کنند. چنین سازمان‌های غیررسمی می‌توانند در ابعاد منطقه‌ای، مثل سازمان امنیت و همکاری در اروپا، بین منطقه‌ای، مثل سازمان همکاری آسیا و اقیانوسیه^۱ یا در ابعاد جهانی، مثل گروه ۷ و گروه ۲۰ باشند.^۲

در منطقه آسیا و اقیانوسیه، حرکت رو به رشدی به سمت نرم‌سازی سازمان‌های بین‌المللی صورت گرفته است و به یک قاعده تبدیل شده است که ابتدا یک سازمان به صورت نرم تشکیل و سپس به یک سازمان بین‌المللی سخت تبدیل شود که به عنوان نمونه می‌توان به آسه‌آن و سازمان همکاری شانگهای اشاره کرد؛ در اروپا نیز این رویه گسترده و روبه‌افزایش است؛ در آفریقا چنین امری تقریباً وجود ندارد، البته استثنائاتی مانند کنفرانس توسعه جنوب آفریقا^۳ وجود دارد؛ در آمریکای لاتین شروع به گسترش کرده است؛^۴ در کشورهای سوسیالیستی سابق رویه این است که ابتدا یک سازمان به صورت نرم تشکیل و سپس به یک سازمان بین‌المللی سخت تبدیل می‌شود، مثل گروه گوام بین آذربایجان، گرجستان، مولداوی و اوکراین که به سازمان برای دموکراسی و توسعه اقتصادی تبدیل شده است.

البته شایسته است قبل از اینکه به دلایل نگرش دولت‌ها به این نوع سازمان‌ها اشاره نماییم، به این گزاره توجه کنیم که «آیا واقعاً این نوع سازمان‌ها کارایی لازم را دارند؟ آیا می‌توان موجودی را خارج از قلمرو قانون ایجاد کرد و به آن وجود معنادار داد؟ آیا می‌توان از حاکمیت قانون فرار کرد و در عین حال موجودیت معناداری داشت؟»

در پاسخ باید اشاره داشت، از نظر تحلیل حقوقی این استدلال که سازمان‌ها می‌توانند خارج از قلمرو قانونی وجود داشته باشند و در عین حال معنادار باشند، اغلب مبتنی بر نیت بنیان‌گذاران است. اگر آنها تمایل دارند که آثارشان خارج از قانون کارایی داشته باشد، یا از شخصیت حقوقی تهی باشد و یا دوسویه‌گرا باشند، پس چنین خواهد بود. در این راستا، در پرتو تفکر پوزیتیویستی مسلط در حقوق بین‌الملل، هر جایگاهی که بنیان‌گذاران بخواهند به آثار خود اعطا کنند باید امکان‌پذیر باشد. اما از سوی دیگر، دادگاه‌ها عموماً از این گزاره حمایت نمی‌کنند که «توافق‌ها می‌توانند از طریق ابزارهای دیگری غیر از قانون لازم‌الاجرا شوند». دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه تحدید حدود دریایی بین قطر و بحرین به این مسئله پرداخته است.^۵

^۱Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

بین سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۲ اپک یک سازمان غیر رسمی بود. ایده اولیه ایجاد اپک اولین بار توسط وزیر امور خارجه استرالیا در مذاکرات سؤال مطرح شد. چند سال بعد در ژانویه ۱۹۸۹ در اجلاس آسیا پاسفیک در کانبرا استرالیا این سازمان به وجود آمد. دولت‌های مؤسس این سازمان عبارتند از: استرالیا، پروتئو دارالسلام، کانادا، اندونزی، ژاپن، کره جنوبی، مالزی، زلاندنو، فیلیپین، سنگاپور، تایلند و ایالات متحده آمریکا است. در سال ۱۹۹۱ کشورهای چین، هنگ کنگ و چین تایپه نیز به آن ملحق شدند.

^۲Di Stasi, Op. Cit., P 51.

^۳Southern African Development Community (SADC)

این سازمان در سال ۱۹۸۰ در لوزاکا زامبیا به وجود آمد و در سال ۱۹۹۲ در ویندوک نامیبیا به یک سازمان بین‌المللی رسمی و سخت تبدیل شد. در منطقه آسیا می‌توان به موارد دیگری هم اشاره کرد؛ مثل شورای منطقه‌ای آسیای جنوبی (SARC) که به SAARC تبدیل شده است.

^۴Organization for Democracy and Economic Development (ODED)

^۵Klabbers, Op. Cit., P 409.

^۶*Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, Qatar v. Bahrain, jurisdiction and admissibility, ICJ, Reports 112, (1994), para 120-125. Retrieved January 29, 2024 from <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>

از سوی دیگر باید به این سؤال پاسخ داده شود که اصولاً چرا دولت‌ها گرایش به سازمان‌های بین‌المللی نرم پیدا می‌کنند؟ در پاسخ باید خاطر نشان کرد از دلایل انتخاب سازمان‌های نرم از سوی کشورها می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- اول، نگرش دولت‌ها به یک سازمان بین‌المللی نرم ممکن است یک دلیل سیاسی داشته باشد. برای مثال سازمان امنیت و همکاری اروپا از منشور هلسینکی شکل گرفت و به دلیل این که در بحبوحه جنگ سرد بین بلوک شرق و غرب تشکیل شده بود، در آن موقع تصور می‌شد که تمایلی برای حک کردن تعهدات در سنگ قانون وجود ندارد، بنابراین یک تعهد سیاسی را انتخاب کردند؛^۱
- دوم، در برخی محافل، قانون نام بدی دارد و اغلب تصور می‌شود که سفت و سخت است و نمی‌توانند تغییرات سیاسی را به شیوه‌ای منعطف و عملی سازگار کند. برخی بر این امر معتقدند که قانون به جلیقه‌ای تبدیل می‌شود و سوژه‌هایش را در جای خود می‌بندد و فضای تحرکی را که ممکن است شرایط سیاسی اقتضا داشته باشد سلب کند؛ به‌طور کلی قانون قادر به انعکاس تمام ظرایف سیاسی نیست؛ به این معنا که از نظر سیاسی ممکن است خیلی از موارد کمتر مورد توجه قرار گیرند، اما قانون برای این مسئله ابزاری نامناسب تلقی می‌شود؛^۲
- سوم، تصمیم‌گیری در این سازمان‌ها سریع و محرمانه است و شیوه تصمیم‌گیری در این نوع سازمان‌ها اغلب به صورت کنسائوس^۳ است. دولت‌های عضو ترجیح می‌دهند فعالیت‌های این نوع سازمان‌ها متمرکز و به دور از منطقه‌گرایی باشد. آنها می‌خواهند در اوضاع و احوالات مختلف به راحتی تغییر موضع بدهند و خط‌مشی سازمان را دگرگون کنند. آنها نمی‌خواهند در قید و بند تشریفات و دیوان‌سالاری‌های سازمان‌های بین‌المللی سخت باشند و تمایل دارند که هر وقت بخواهند، از این نوع سازمان‌ها خارج شوند.^۴

۳،۲. چالش‌های سازمان‌های بین‌المللی نرم

سازمان‌های بین‌المللی نرم موجودیت‌های جدیدی هستند و اقتضای هر موجودیت جدید، روبه‌رو شدن با چالش‌های جدید است؛ برخی از این چالش‌ها مربوط به درون این نوع سازمان‌ها و برخی بیرونی‌اند. بنابراین در بخش اول به چالش درونی و در بخش دوم به چالش بیرون می‌پردازیم.

۳،۲،۱. چالش درونی

چالش درونی به این معناست که به دلیل ساختار نرم این نوع سازمان‌ها، توافقاتی که در آن شکل می‌گیرد، سست و ضعیف‌اند و گردهمایی‌هایی که برگزار می‌شوند، نتیجه‌ای دربر ندارند. برای مثال در تابستان سال ۲۰۰۰، گروه ۷ نشست عادی خود را در جزیره اوکیناوا^۵ برگزار کرد و تنها کاری که نکردند، رسیدن به توافقی بود.^۶ البته این که کنفرانس‌ها به توافق نرسند غیرمعمول نیست و در

^۱ Van Dijk, Peter. "The final act of Helsinki—basis for a pan-European system?" *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume 11, 1980, PP 97-124.

^۲ Lipson, Charles. "Why are some international agreements informal?" *International organization*, Volume 45, Issue ۴, ۱۹۹۱, PP ۴۹۵-۵۳۸.

^۳ Consensus

^۴ Di Stasi, Op. Cit., P 45.

^۵ Island of Okinawa

^۶ Elliott, L. (2000). *Call Time on the G8*, The Guardian, Retrieved January 23, 2024 from <http://www.guardianunlimited.co.uk/Archive>

روزگار قدیم، کنفرانس‌ها مرتباً به توافق منجر نمی‌شدند، اما در عصر دیپلماسی این مسئله حائز اهمیت است. به‌طور نمونه از جمله کنفرانس‌هایی که با شکست مواجه شده‌اند می‌توان به کنفرانس آب و هوای لاهه در سال ۲۰۰۰ اشاره کرد.

در این راستا، برخی شکست در دستیابی به توافق را تا حدی به دلیل فقدان ساختارهای رسمی می‌دانند و استدلال می‌نمایند که به‌طور نمونه گروه ۷، غیرمتعهدتر از آن است که انتظار جدی از آن وجود داشته باشد. کنفرانس‌های گروه ۷ به‌جای بحث در چارچوب‌های هدفمند، به مکانی بی‌هوده تبدیل شده‌اند که سیاستمداران دور هم صرفاً جمع می‌شوند. یک خبرنگار در این مورد بیان می‌دارد: «گروه ۷ ناکارآمد، بی‌تمرکز، غیرمولد است و فریاد می‌زند که باید کوچک شود. اما راه‌حل چیست؟ می‌تواند با تعیین اهداف مؤثرتر بگوید که قرار است چه چیزی را انجام دهد».^۲ بنابراین سازمان‌های بین‌المللی نرم در برزخ نهادی و نهادی‌سازی قرار دارند و دقیقاً مشخص نیست چه کاری انجام می‌دهند و قرار است چه کاری انجام دهند! تنها چیزی که واضح است، این امر است که قدرت اجرایی دارند و مانعی بر سر راه خود نمی‌بینند.^۳

چالش دیگر این است که این نوع سازمان‌ها قصد دارند از حاکمیت قانون فرار کنند. برای مثال می‌توان به سازمان امنیت و همکاری اروپا اشاره کرد که در آن دو ذهنیت وجود دارد؛ نخست این که مایل است از مزایای نبودن یک نهاد قانونی استفاده کند؛ و دوم، در عمل به خود می‌بالد که تفاوتی بین این سازمان‌ها و سازمان‌های سخت وجود ندارد.

در خصوص این چالش، برخی پاسخ داده‌اند که اکثر اسناد، تصمیمات و تعهدات سند مؤسس به زبان حقوق نوشته شده‌است و تفسیر آن مستلزم درک اصول حقوق بین‌الملل و فنون استاندارد حقوق معاهدات است. به‌علاوه این واقعیت که تعهدات سازمان امنیت و همکاری در اروپا از نظر قانونی الزام‌آور نیستند، از کارایی آن نمی‌کاهد؛ چراکه در بالاترین سطح سیاسی امضا شده‌اند و دارای اقتدار و مسلماً به‌اندازه هر قانونی دارای الزام‌اند.^۴ به‌عبارت دیگر، هیچ تفاوتی بین سازمان امنیت و همکاری اروپا و یک سازمان بین‌المللی سخت وجود ندارد و تعهدات این سازمان علی‌رغم سیاسی بودن، در قالب اسناد حقوقی تهیه شده و با توجه به مبانی حقوق بین‌الملل باید تحلیل شوند.^۵

۳،۲،۲. چالش بیرونی

چالش بیرونی به این مسئله می‌پردازد که در نهایت این نهاد، اجتماعی از دولت‌هاست یا یک سازمان بین‌المللی سخت؟ نمود این چالش در بحث مسئولیت بین‌المللی این نوع سازمان‌ها مبرهن می‌گردد. به این معنا که آیا دولت‌های عضو می‌توانند پشت سپر سازمان مخفی شوند و از مسئولیت تبرئه شوند؟ به‌طور نمونه فرض کنید در راستای استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی، به یک کشور خسارتی وارد گردد یا اینکه عمل متخلفانه‌ای از سوی این سازمان انجام شود. حال این سؤال به وجود می‌آید که چه کسی مسئول است؛ دولت‌های عضو یا سازمان به‌عنوان یک شخص حقوقی؟

در واقع تمام این بحث‌ها به این نقطه برمی‌گردد که آیا سازمان می‌تواند از شکل غیررسمی خود سوءاستفاده کند و مسئولیت عمل متخلفانه را به دولت‌های عضو منتقل کند؟ در پاسخ باید اشاره داشت، علی‌رغم اینکه پاسخ به تمام این سؤالات در این مجال نمی‌

^۱The Climate Change Conference.

^۲Ibid.

^۳Klabbers, Op. Cit., P 407.

^۴Jacobi, Susanne. "The OSCE Court: An Overview", *LJIL* 10, 1997, P 281

^۵Klabbers, Op. Cit., P 410.

گنجد و خود فرصتی دیگر را می‌طلبد، اما به‌اختصار باید بگوییم پاسخ کلی و قاطع در مورد تمام سازمان‌های بین‌المللی نرم نمی‌توان ارائه داد. باید به‌صورت مورد به مورد این نوع سازمان‌ها را در کفه ترازو قرار داد و تحلیل کرد که آیا دارای شخصیت حقوقی‌اند تا در نتیجه از این رهگذر بتوان مسئولیت بین‌المللی را اثبات کرد یا نه. هرچند شاید بتوان در مورد سازمان‌های نرمی مثل سازمان امنیت و همکاری اروپا که دارای تشکیلات منظم و ساختار دائمی‌اند، راحت‌تر به این نتیجه رسید که خود سازمان در قبال رفتار متخلفانه مسئولیت داشته باشد.

از این گذشته، انتساب مسئولیت به سازمان بین‌المللی با موازین حقوقی هم سازگارتر است؛ چراکه اول، به‌قول پروفیسور دی ویشر^۱ هیچ چیز برای یک سازمان خطرناک‌تر از آن نیست که سازمان مسئولیت عمل متخلفانه خود را به گردن دولت‌های عضو بیندازد؛^۲ دوم، رجوع طرف زیان‌دیده به یک نهاد یا یک سازمان خیلی آسان‌تر از رجوع به دولت‌های عضو است؛ سوم، رجوع به دولت‌های عضو می‌تواند این تالی فاسد را داشته باشد که عمل متخلفانه بی‌پاسخ بماند و این مسئله با موازین حقوقی مطابقت ندارد.

نتیجه‌گیری

بروز پیشرفت‌های علمی و صنعتی سبب افزایش وابستگی متقابل دولت‌ها گردیده است. در نتیجه، این امر منجر به ایجاد نهادهایی در کنار دولت‌ها شده است؛ تا آنجا که در حال حاضر به مثابه نهادهای حقوقی در تمام عرصه‌های روابط بین‌الملل حضوری فعال یافته‌اند. در این راستا بدون تردید باید اذعان داشت که امروزه دیگر حوزه‌ای باقی نمانده است که حداقل یک سازمان بین‌المللی در مورد آن ورود نکرده باشد.

با پیشرفت مطالعات حقوق سازمان‌های بین‌المللی، با سازمان‌هایی روبه‌رو هستیم که با سازمان‌های سخت متفاوت‌اند که با عنوان سازمان‌های نرم از آنها یاد می‌شود. تعبیر سازمان بین‌المللی نرم همان چیزی است که کورتین^۳ از آن به‌عنوان سازمان بین‌المللی ناشناس یاد می‌کند.^۴ در نتیجه این تحول، دولت‌ها به دلایلی از قبیل سرعت تصمیم‌گیری، آسانی خروج از آن، محرمانه بودن و غیره اقبال بیشتری به این نوع سازمان‌ها نسبت به سازمان‌های بین‌المللی سخت پیدا کرده‌اند. روبرتو اونگر^۵ ربع قرن پیش معترف شده بود که حرکت به سمت انعطاف‌پذیری در حال انجام است. او استدلال کرد که تحت تأثیر دولت رفاه، قانون در جوامع پسالیبرال به سرعت در حال گسترش استفاده از استانداردهای باز و بندهای عمومی است و گرایش به سبک فورمالیستی به سبک هدمند تبدیل شده است.^۶

این موجودیت‌های جدید، یعنی سازمان‌های بین‌المللی نرم، سؤالات و مسائلی جدیدی را به وجود می‌آورند. اولین سؤال این است که آیا سازمان‌های بین‌المللی نرم دارای شخصیت حقوقی‌اند؟ نگارندگان معتقدند که در مورد شخصیت حقوقی آنها پاسخ کلی و قاطعی نمی‌توان داد و باید به‌صورت مورد به مورد بررسی گردند. در بحث شناسایی این نوع سازمان‌ها، باید قصد طرف‌ها احراز شود که برای شناخت آن می‌توان از معیارهای مختلفی از جمله؛ قصد تنظیم‌کنندگان سند، عنوان سازمان، عبارات به‌کاررفته در سند، تشریفات ایجاد

۱ P. De visscher

۲. زمانی، سید قاسم، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، جلد ۲، تهران: شهر دانش، چاپ چهارم، ۱۴۰۱، ص ۵۱.

۳ Deirdre Curtin

۴ Curtin, D. "EU Police Co-operation and Human Rights Protection: Building the Trellis and Training the Vine", *Scrivi in Onore di GF Mancini*, 1998, P 227.

۵ Roberto Unger

۶ Unger, Roberto Mangabeira. *Law in modern society*, Simon and Schuster, 1977, P 193.

سازمان و مسئله ثبت در نزد دبیرخانه سازمان ملل متحد مدد گرفت. همچنین سؤال دوم این است که این نوع سازمان‌ها چه رابطه و تعاملاتی می‌توانند با سازمان‌های بین‌المللی سخت داشته باشد که می‌توان به کارکرد جایگزین، حل بحران‌های سیاسی و مکمل اشاره کرد. همچنین تولد این نوع سازمان‌ها می‌تواند با چالش‌های درونی و بیرونی همراه باشد. به این معنا که درنهایت مشخص نیست سازمان‌های بین‌المللی نرم قالب حقوقی دارند یا نه و اینکه آیا حاکمیت قانون در آن وجود دارد یا نه؟ از سوی دیگر در صورت تخلف از سوی سازمان‌های بین‌المللی نرم مشخص نیست که خود سازمان به‌عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل مسئولیت دارد یا اینکه دولت‌های عضو مسئول‌اند.

بنابراین در پایان باید اذعان داشت، سازمان‌های بین‌المللی نرم فرزندان زمان خود هستند، باوجود آنکه این سازمان‌ها در پاسخ به فراخوانی برای انعطاف ایجاد شدند و تصور می‌شد که با اجازه دادن به سازمان‌ها برای فعالیت منعطف‌تر به‌دور از نظارت عمومی فعالیت آن بسیار مؤثرتر خواهد بود، بااین‌حال این مسئله تا حدی سرابی بیش نیست و ممکن است پذیرفتن آن دشوار باشد.

منابع

کتاب

۱. بیگزاده، ابراهیم، *حقوق بین‌الملل*، جلد ۱، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۴۰۱.
۲. بیگزاده، ابراهیم، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: مجد، چاپ هفتم، ۱۳۹۸.
۳. زمانی، سید قاسم، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، جلد ۱ و ۲، تهران: شهر دانش، چاپ چهارم، ۱۴۰۱.
۴. ضیایی بیگدلی، محمدرضا، *حقوق معاهدات بین‌المللی*، تهران: گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۹۹.

مقاله

۵. کدخدایی، عباسعلی، «شخصیت حقوقی جامعه و اتحادیه اروپایی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره ۴۴، شماره ۸۱۶، ۱۳۷۸.

References

Books

۱. Alvarez, José E. "Governing the World: International Organizations as Lawmakers", *Suffolk Transnat'l L. Rev.* Volume 31, 2007.
۲. Beigzadeh, Ebrahim. *International Law*. Volume 1, Tehran: Mizan, First Edition., 2023. (In Persian)
۳. Beigzadeh, Ebrahim. *The Law of International Organizations*, Tehran: Majd, Seventh Edition, 2019. (In Persian)
۴. Bekker, Pieter HF. *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Brill, 1994.
۵. Brownlie, Ian. "Principles of Public International Law", *VRÜ Verfassung und Recht in Übersee* 14, Issue 1, 1990.
۶. Gilmore, William C. *Dirty money: The Evolution of International Measures to Counter Money Laundering and the Financing of Terrorism*, Volume 599, Council of Europe, 2011.
۷. Klabbers, Jan. *An Introduction to International Organizations Law*, Cambridge University Press, 2022.
۸. Thirlway, Hugh. *The Sources of International Law*, Oxford University Press, 2014.
۹. Unger, Roberto Mangabeira. *Law in Modern Society*, Simon and Schuster, 1977.

۱۰. Zamani, Sayyed Ghasem, *The Law of International Organizations*, Volumes 1 and 2, Tehran: Shahr-e Danesh, Fourth Edition, 2022. (In Persian)
۱۱. Ziae' e Bigdeli, Mohammad Reza, *Law of International Treaties*. Tehran: Ganj-e Danesh, Seventh Edition, 2020. (In Persian)

Articles

۱۲. Boyle, Alan E., "Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law", *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 48, Issue 4, 1999, PP 901-9۱۳. <https://doi.org/۱۰.۱۰۱۷/S۰۰۲۰۵۸۹۳۰۰۰۶۳۷۳۹/>
۱۳. Curtin, D. "EU Police Co-operation and Human Rights Protection: Building the Trellis and Training the Vine", *Scritti in Onore di GF Mancini*, 1998.
۱۴. De Vido, Sara, "Soft Organizations, Hard Powers: the FATF and the FSB as Standard-Setting Bodies", *Global jurist*, Volume 19, Issue 2, 2019. <https://doi.org/10.1515/gj-2018-0030/>
۱۵. Di Stasi, Angela, "About Soft International Organizations: An Open Question", In: *Evolutions in the Law of International Organizations*, Brill Nijhoff, 2015, PP 44-69. https://doi.org/10.1163/9789004290198_004/
۱۶. Guzman, Andrew T. and Timothy L. Meyer. "International Soft Law", *Journal of Legal Analysis*, Volume 2, Issue 1, 2010, pp 171-225. <https://doi.org/10.1093/jla/2.1.171/>
۱۷. International Law Association, *Report of the Sixty-Eighth Conference*, London, 1998.
۱۸. Jacobi, Susanne. "The OSCE Court: *An Overview*", *LJIL* 10, 1997.
۱۹. Kadkhodaie, Abbasali, "The Legal Personality of the Society and the European Union", *Journal of the Faculty of Law and Political Science*, Volume 44, Issue 816, 1999, pp. 65–89. (In Persian)
۲۰. Klabbers, Jan. "The Redundancy of Soft Law", In *Sources of International Law*, Routledge, pp. 189-204, 1996.
۲۱. Klabbers, Jan. "The Life and Times of the Law of International Organizations", In: *International Organizations*, Routledge, 2017, PP 151-181.
۲۲. Klabbers. Jan. "Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law", *Nordic Journal of International Law*, Volume 70, Issue 3, 2001, PP 403-421, doi: <https://doi.org/10.1163/15718100120296647>
۲۳. Lipson, Charles. "Why Are Some International Agreements Informal?" *International Organization*, Volume 45, Issue 4, 1991, PP 495-۵۳۸. <https://doi.org/۱۰.۱۰۱۷/S۰۰۲۰۸۱۸۳۰۰۰۳۳۱۹۱/>
۲۴. Raustiala, Kal. "Form and Substance in International Agreements", *American journal of International Law*, Volume 99, Issue 3, 2005, PP 581-614. <https://doi.org/10.2307/1602292/>
۲۵. Schachter, Oscar. "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements", *American Journal of International Law*, Volume 71, Issue 2, 1977, PP 296-304. <https://doi.org/10.2307/2199530/>
۲۶. Snyder, Francis. "Soft Law and Institutional Practice in the European Community", In: *The Construction of Europe: Essays in Honor of Emile Noel*, PP 197-225. Dordrecht: Springer Netherlands, 1994.
۲۷. Terpan, Fabien. "Soft Law in the European Union—The Changing Nature of EU Law", *European Law Journal*, Volume 21, Issue 1, 2015, PP 68-96. <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>
۲۸. Van Dijk, Peter. "The Final Act of Helsinki—Basis for a Pan-European System?" *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume 11, 1980. <https://doi.org/10.1017/S0167676800002737/>
۲۹. Weil, Prosper. "Towards Relative Normativity in International Law?" *American Journal of International Law*, Volume 77, Issue 3, 1983. <https://doi.org/10.2307/2201073/>

Cases

- ٣٠. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, Qatar v. Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, ICJ, Reports 112, 1994. Retrieved January 29, 2024 from <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf/>
- ٣١. *Nuclear tests*, Australia v. France, ICJ, Reports 253, 1974. Retrieved January 28, 2024 from <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/58/058-19741220-JUD-01-00-EN.pdf/>
- ٣٢. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ, Advisory Opinion (1949). Retrieved January 29, 2024 from <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf/>

Websites

- ٣٣. Consultative Group on International Agricultural Research. Retrieved January 25, 2024 from <http://www.cgiar.org/>
- ٣٤. Elliott, L. (2000). *Call Time on the G8*, The Guardian, Retrieved January 23, 2024 from <http://www.guardianunlimited.co.uk/Archive/>
- ٣٥. FATF (n.d.). *FATF Website*. Retrieved January 25, 2024 from <http://www.fatf-gafi.org/>
- ٣٦. FATF. (2019). *New UN Resolution Reaffirms the Close Collaboration between the FATF and the United Nations in the Fight against Terrorist Financing*. Retrieved January 26, 2024 from [https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Un-fatf-2019.html#:~:text=Today%2C%20the%20Member%20States%20of,destruction%20\(WMD\)%20proliferation%20financing/](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Un-fatf-2019.html#:~:text=Today%2C%20the%20Member%20States%20of,destruction%20(WMD)%20proliferation%20financing/)
- ٣٧. ISO (n.d.). *ISO 14000 family-Environmental Management*. Retrieved January 25, 2024 from <https://www.iso.org/standards/popular/iso-14000/>
- ٣٨. Organization for Security and Cooperation in Europe Handbook (n.d.). *Publications*. Retrieved February 10, 2024 from <https://www.osce.org/resources/publications/OSCE%20Handbook/>

Documents

- ٣٩. Charter of Economic Rights and Duties of States 1974.
- ٤٠. Constitution of International Monetary Fund (IMF).
- ٤١. Constitution of the International Labor Organization (ILO).
- ٤٢. Constitution of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO).
- ٤٣. Global Water Partnership Network Statute.
- ٤٤. Helsinki Final Act, 1975.
- ٤٥. Program of Action on the Establishment of a New International Economic Order 1974.
- ٤٦. Treaty on Conventional Forces in Europe.
- ٤٧. Treaty on the Functioning of the European Union.
- ٤٨. UN Charter | United Nations.
- ٤٩. Vienna Convention on the Law of Treaties (1969).