

ماهیت حقوقی قواعد سازمان‌های بین‌المللی: داخلی یا

بین‌المللی

مهدی حدادی^{۱*}، رضا اسمخانی^۲

چکیده

از ابتدای پیدایش سازمان‌های بین‌المللی همواره دو نوع کارکرد برای سازمان‌ها در نظر گرفته می‌شد. برخی سازمان‌ها را بازیگران حقوقی مستقل قلمداد می‌کردند و عده‌ای آنها را صرفاً ابزاری برای تحقق اهداف دولت‌های مؤسسان می‌پنداشتند. در پرتو این دو طرز تلقی، دو نگاه حقوقی متفاوت نسبت به قوانین تولیدشده در درون سازمان‌های بین‌المللی نیز شکل گرفت. براساس نگاه نخست قواعد سازمان همچون حقوق دولت‌ها، جزء حقوق داخلی سازمان محسوب شده و جدا از حقوق بین‌الملل تلقی می‌شد و براساس نگاه دوم قواعد سازمان تنها بخشی از پیکره حقوق بین‌الملل تلقی می‌شد. هر یک از این دو دیدگاه تبعات کاملاً جداگانه‌ای به‌ویژه از حیث توصیف اعمال سازمان‌های بین‌المللی، مسئولیت بین‌المللی سازمان‌ها، توالی قواعد مربوط به سازمان‌ها و... خواهد داشت. در این مقاله با اشاره به خلأها و ایرادات وارد بر هر کدام از این دو نگاه، استدلال شده که اتخاذ یک رویکرد دویبعدی در مورد ماهیت قواعد سازمان‌های بین‌المللی ضمن حفظ استقلال حقوقی سازمان‌ها، به جلوگیری از چندپارچگی حقوق بین‌الملل کمک خواهد کرد.

کلیدواژگان

حقوق بین‌الملل، حقوق داخلی، قواعد سازمان‌های بین‌المللی، ماهیت تک‌بعدی، ماهیت دویبعدی.

۱. دانشیار، گروه حقوق بین‌الملل و عمومی، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: mhaddady@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: esmkhani@yahoo.com

مقدمه

از ابتدای پیدایش سازمان‌های بین‌المللی همواره بحث‌هایی در مورد کارکرد این موجودیت‌های نوظهور مطرح بود. عده‌ای سازمان‌ها را دارای هویت و شخصیت حقوقی مستقل می‌دانستند، و برخی آنها را صرفاً ابزارهایی برای تحقق اهداف دولت‌های مؤسسان قلمداد می‌کردند (Brolmann, 2015: 5). نتیجه طبیعی و منطقی این دو رویکرد متفاوت، طرح این بحث در میان حقوقدانان بود که آیا سازمان‌ها موجودیت‌هایی بسته، دارای شخصیت حقوقی مستقل و در نتیجه برخوردار از حقوق داخلی مجزا هستند یا اینکه موجودیت‌هایی بازند که صرفاً ابزار تحقق اهداف دولت‌ها هستند و بدون آنکه نظام حقوقی مستقلی داشته باشند، قواعد آنها صرفاً بخشی از حقوق بین‌الملل تلقی می‌شود. ریشه این طبقه‌بندی به نوع نگاه متفاوت حقوقدانان به ماهیت اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی برمی‌گردد. نگاهی که اسناد مؤسس سازمان‌ها را به مثابه قانون اساسی سازمان می‌دید (قانون اساسی‌گرایی)، قواعد تولیدشده توسط سازمان را همانند حقوق دولت‌ها، حقوق داخلی سازمان می‌دانست و نگاهی که اسناد مؤسس را قراردادی مابین دولت‌های عضو سازمان می‌پنداشت (قراردادگرایی)، نظام حقوقی مستقلی برای سازمان قائل نبود و قواعد سازمان‌ها را بخشی از پیکره یکپارچه حقوق بین‌الملل تلقی می‌کرد. گفته شده که شاید پرداختن به موضوع ماهیت داخلی یا بین‌المللی قواعد سازمان‌ها «عجیب و نامربوط» و خالی از فایده به نظر برسد (Alvarez, 2006: 119)، اما همان‌گونه که کمیسیون حقوق بین‌الملل اظهار می‌دارد، موضوع ماهیت قواعد سازمان علاوه بر بحث‌های نظری، بر نحوه اجرای برخی اصول حقوق بین‌الملل در ارتباط با مسئولیت ناشی از نقض برخی تعهداتی که ریشه در قواعد سازمان دارند، تأثیری عملی دارد (Draft Articles on Responsibility of International Organizations [DARIO Commentary], 2011, art 10: para.7). هر گونه تلقی از ماهیت قواعد سازمان، بر مقررات مربوط به انتساب عمل، نقض تعهد بین‌المللی، تعهد به جبران خسارت و اقدامات متقابل علیه یک سازمان تأثیر خواهد گذاشت. برای تشخیص اینکه یک عمل سازمان خارج از حدود اختیار آن است یا نه، باید بدانیم که کدام یک از نظام‌های حقوقی (داخلی یا بین‌المللی) نظام مرجع تلقی می‌شوند. به علاوه، تلقی حقوق داخلی از قواعد سازمان موجب ایجاد خط‌کشی پررنگی میان نظام‌های حقوقی مختلف می‌شود و به چندپارچگی حقوق بین‌الملل دامن می‌زند؛ چراکه در چنین فرضی به تعداد سازمان‌های بین‌المللی، نظام‌های حقوقی متعدد خواهیم داشت. گسترش چنین برداشتی ممکن است موجب افزایش تعداد آرای مانند رأی دیوان دادگستری اروپایی در پرونده کادی شود. طی این رأی الزام آور بودن و برتری قطعنامه‌های فصل هفتی شورای امنیت زیر سؤال برده شده و اعلام شد که نظام قضایی جامعه اروپا در اجرای وظایفش باید از رعایت حقوق اساسی و بنیادینی که بخشی از نظم جامعه را تشکیل می‌دهد، اطمینان حاصل کند.^۱ به علاوه، رشد چشمگیر مقررات حقوق بین‌الملل در دهه‌های اخیر

۱. ر.ک:

-Judgement of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008- Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat

مدیون نقش قاعده‌ساز سازمان‌های بین‌المللی است که خلأ وجود قوانین و مقررات در حقوق بین‌الملل را برطرف کرده‌اند. سازمان‌ها قواعدی ایجاد کرده‌اند که بدون آنها، وجود چنین قواعدی تصورنشدنی بود. برداشت حقوق داخلی از سازمان‌ها به معنای کتمان نقش بی‌بدیل سازمان‌ها در شکل‌گیری مقررات عرفی و معاهده‌ای بین‌المللی است. از سوی دیگر، حقوق بین‌الملل دانستن قواعد سازمان، ما را به این نتیجه‌گیری می‌رساند که سازمان‌هایی مانند ملل متحد و اتحادیه اروپا فاقد نظم حقوقی مستقل‌اند و نمی‌توان مصوبات و قطعنامه‌های مصوب آنها را حقوق مستقل سازمان دانست. اساساً ایجاد یک سازمان بین‌المللی به معنای ایجاد نظم حقوقی مستقل است و نمی‌توان منکر وجود چنین نظم حقوقی‌ای برای سازمان شد، زیرا بدون وجود چنین نظمی، نمی‌توان برای سازمان شخصیت حقوقی مستقلی متصور بود. به بیان دیگر، اگر بپذیریم که سازمان‌های بین‌المللی از شخصیت حقوقی برخوردارند، باید این واقعیت را نیز پذیرفت که هر سازمان دارای یک نظام حقوقی مستقلی است که در چارچوب آن می‌تواند قاعده‌سازی کند. به‌طور مثال، اگر قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد را صرفاً جزئی از حقوق بین‌الملل بدانیم، وجود مفهومی به نام نظام حقوقی ملل متحد زیر سؤال خواهد رفت. در واقع، این بدان معنا خواهد بود که سند تأسیس سازمان، یعنی منشور ملل متحد، صلاحیت ایجاد نظام حقوقی مختص ملل متحد را ندارد. به همین دلیل بررسی هریک از نظریه‌های مربوط به ماهیت قواعد سازمان ضرورت پیدا می‌کند. در بخش نخست این مقاله به بررسی رویکردهای تک‌بعدی کلاسیک حقوق‌دانان در مورد ماهیت قواعد سازمان‌ها می‌پردازیم و ضمن بررسی ریشه‌های رویکردهای مذکور، خلأها و ایرادات این رویکردها را برمی‌شماریم. در بخش بعد ضمن تشریح نگاه دوبعدی با استفاده از مفاهیمی مانند حجاب شفاف سازمانی و کارکردگرایی به رفع تضاد میان قراردادگرایی و قانون اساسی‌گرایی خواهیم پرداخت و نتایج حاصل از نگاه دوبعدی حقوق داخلی-حقوق بین‌الملل بودن قواعد سازمان را برمی‌شماریم. در همین بخش توضیح داده می‌شود که چرا توسل به رویکرد دوبعدی بر سایر نظریه‌ها مرجح است.

رویکردهای کلاسیک به ماهیت قواعد سازمان‌های بین‌المللی

همان‌گونه که در مقدمه ذکر شد، دو رویکرد تک‌بعدی درباره ماهیت قواعد سازمان به‌عنوان نظریه‌های کلاسیک وجود دارند. براساس رویکرد یک‌بعدی، قواعد سازمان یا بخشی از حقوق بین‌الملل به‌شمار می‌آید یا اینکه به‌منزله حقوق داخلی آنها شناخته می‌شود و جدای از حقوق بین‌الملل است. در ادامه به تفصیل هر دو این رویکردها بررسی و به دو رویکرد کلاسیک فرعی دیگر با عنوان رویکردهای دوزیست نیز اشاره خواهد شد.

۱. نگاه تک‌بعدی^۱

نوع رابطه میان سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های عضو از همان ابتدای پیدایش این موجودیت‌های حقوقی همواره از مشکلات لاینحل هندسه سازمانی و موجب اختلاف نظر بر سر ماهیت سازمان‌ها و قواعد آنها بوده است (Klabbers, 2009: 308). هریک از حقوقدانان بسته به نوع رویکردی که به سند مؤسس سازمان‌ها داشتند، نگاه تک‌بعدی متفاوتی در خصوص قواعد سازمان اتخاذ می‌کردند. عده‌ای سازمان را فاقد شخصیت حقوقی عینی و سند مؤسس آن را صرفاً قراردادی میان تابعان اصلی حقوق بین‌الملل تلقی می‌کردند و قواعد سازمان را تنها بخشی از حقوق بین‌الملل می‌دانستند. اما عده‌ای دیگر سند مؤسس را به‌منزله قانون اساسی سازمان می‌دانستند و با قائل بودن شخصیت حقوقی مستقل برای سازمان، قواعد آن را مجزا از حقوق بین‌الملل به‌عنوان حقوق داخلی سازمان تلقی می‌کردند.

کمیسیون حقوق بین‌الملل (از این به بعد کمیسیون) در ماده ۲(ب) طرح پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌ها در تعریف قواعد سازمان مقرر می‌دارد: «قواعد سازمان به‌طور خاص، به معنای اسناد مؤسس، تصمیمات، قطعنامه‌ها و دیگر اعمال سازمان‌های بین‌المللی است که مطابق با همان اسناد مؤسس تصویب شده و [همچنین] رویه تثبیت‌شده آن سازمان است». ریشه این تعریف به کنوانسیون ۱۹۷۵ وین در مورد نمایندگی دولت‌ها در خصوص روابطشان با سازمان‌های بین‌المللی برمی‌گردد. در ماده ۱(۳۴) این کنوانسیون اولین تعریف از قواعد سازمان ارائه شده است^۲ (UN Doc. A/CONF. 67/16).

کمیسیون در تعریف کلی قواعد سازمان به چهار تئوری متفاوت در مورد ماهیت حقوقی آنها اشاره می‌کند و می‌نویسد: «بسیاری معتقدند قواعد سازمان‌های معاهده‌محور بخشی از حقوق بین‌الملل هستند. برخی نیز اظهار داشته‌اند که هرچند سازمان‌های بین‌المللی توسط معاهدات یا سایر اسناد تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل ایجاد شده‌اند، اما حقوق داخلی سازمان، پس از ایجاد، دیگر بخشی از حقوق بین‌الملل نیست. نظر دیگری که در رویه طرفدارانی پیدا کرده، این است که سازمان‌هایی که به درجه‌ای از یکپارچگی رسیده‌اند، از سایر سازمان‌ها متفاوت‌اند. همچنین به موجب دیدگاهی دیگر، براساس منبع و موضوع قواعد سازمان، باید بین این قواعد تمایز قائل شد» (DARIO Commentary, 2011, art 10: para.5). اما کمیسیون به بهانه بحث‌برانگیز بودن موضوع قواعد سازمان «تلاش نکرده تا نظر قاطعی (در مورد ماهیت حقوقی قواعد سازمان) ارائه دهد» (DARIO Commentary, 2011, art 10: para.7) و همین مسئله سبب به‌کارگیری مبهم و دوپهلوی اصطلاح «قواعد سازمان» در مواد مختلف طرح مسئولیت سازمان‌ها شده است (Ahlborn, 2011: 1).

1. Single Nature

۲. طبق این ماده «قواعد سازمان» به‌طور خاص به معنای اسناد مؤسس، تصمیمات و قطعنامه‌های مرتبط و رویه تثبیت‌شده سازمان است.

در تعدادی از مواد پیش‌نویس طرح مسئولیت سازمان‌ها از جمله قاعده کلی انتساب عمل (ماده ۶) و عدم تأثیرگذاری قواعد سازمان بر تبعات حقوقی عمل متخلفانه (ماده ۳۲) به تقلید از مواد طرح مسئولیت دولت‌ها، اصطلاح «قواعد سازمان» دقیقاً مشابه مفهوم «حقوق داخلی» دولت‌ها به کار رفته است. اما در عین حال به مواد دیگری در طرح پیش‌نویس برمی‌خوریم که برعکس مواد پیش‌گفته این‌گونه القا می‌کنند که قواعد سازمان دارای ماهیتی بین‌المللی‌اند. به‌طور مثال می‌توان به ماده ۱۰ در زمینه مصادیق نقض تعهد مواد ۲۲ و ۵۲ در مورد اقدامات متقابل و ماده ۳۲ در مورد جبران خسارت اشاره کرد.

اگر رابطه میان سازمان و دولت‌های عضو را از نوع قرارداد بدانیم، باید نظام حقوقی ایجادشده را فاقد هویتی مستقل دانسته و قواعد سازمان‌ها را به‌مثابه بخشی از حقوق بین‌الملل تلقی کنیم. اما اگر این روابط را از جنس قانون اساسی تلقی کنیم، باید قائل به وجود یک هویت مستقل برای نظم حقوقی سازمان باشیم و قواعد سازمان را به عنوان حقوق داخلی آن فرض کنیم (Gasbarri, 2017(1): 95).

۲. رویکرد حقوق بین‌المللی

بسیاری از حقوقدانان معتقدند باید قواعد سازمان‌ها را بخشی از حقوق بین‌الملل دانست. این دسته از حقوقدانان سند تأسیس سازمان را به‌مثابه قراردادی میان تابعان حقوق بین‌الملل تلقی می‌کنند و هویت مستقلی برای قواعد سازمان قائل نیستند. براساس رویکرد قراردادگرایانه، سازمان‌های بین‌المللی محصول کنش دولت‌ها در فضای بین‌المللی‌اند و در ساختار آنها دولت‌ها حرف اول و آخر را می‌زنند. در نتیجه سند مؤسس سازمان چیزی بیش از یک معاهده میان دولت‌ها نیست. در این رویکرد سازمان‌ها صرفاً بستری برای معاهده‌سازی دولت‌ها هستند و نه شخصیت حقوقی مستقل و متمایز از دولت‌های عضو. از این منظر سازمان همانند یک ساختار باز حقوقی عمل می‌کند که مقررات حقوق بین‌الملل کاملاً بر مناسبات داخلی آن حاکم است و قواعد تولیدشده در بستر آن نیز بخشی از حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود (Brolmann, 2007: 101). این تئوری به ویژه توسط حقوقدانان ایتالیایی توسعه یافته است. (DARIO Commentary, 2011: art 10: para 5, footnote.170) در این باره می‌نویسد: «نمی‌توان تمایز بسیار زیادی میان حقوق داخلی یک سازمان بین‌المللی و حقوق بین‌الملل قائل شد. حداقل اینکه سند مؤسس سازمان بین‌المللی معاهده‌ای است که تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل قرار دارد. حتی ممکن است بتوان برخی از اجزاء دیگر حقوق داخلی سازمان را نیز به‌عنوان بخشی از حقوق بین‌الملل تلقی کرد»^۱ (ILC Yearbook 2003, (II/I): 23).

۱. احتمالاً منظور کمیسیون مصوباتی همچون قطعنامه‌های سازمان ملل متحد است که در عین حالی که بخشی

باید توجه داشت که ایجاد یک سازمان بین‌المللی به معنای ایجاد نظم حقوقی مستقل است (Schermer & Blokker, 2003: 726) و نمی‌توان با بین‌المللی تلقی کردن قواعد آن، منکر وجود چنین نظم حقوقی‌ای برای سازمان شد، زیرا بدون وجود چنین نظمی، نمی‌توان برای سازمان شخصیت حقوقی مستقلی متصور بود. به بیان دیگر، اگر بپذیریم که سازمان‌های بین‌المللی از شخصیت حقوقی برخوردارند، باید این واقعیت را نیز پذیرفت که هر سازمان دارای نظام حقوقی مستقل است که در چارچوب آن قاعده‌سازی می‌کند. برخی حتی معتقدند نمی‌توان یک نظام داخلی قواعد سازمانی را بدون وجود نظام حقوقی مخصوص به خود تصور کرد و اگر سازمانی قادر به ایجاد یک نظام حقوقی نباشد، قواعد مصوب آن حقوق محسوب نمی‌شود. بنابراین وجود نظام حقوقی متمایز از حقوق بین‌الملل لازمه شخصیت حقوقی سازمان است (Gasbarri, 2017(1): 98).

به‌طور مثال، اگر قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد را صرفاً جزیی از حقوق بین‌الملل بدانیم، وجود مفهومی به نام نظام حقوقی ملل متحد زیر سؤال خواهد رفت. در واقع، این بدان معنا خواهد بود که سند تأسیس سازمان، یعنی منشور ملل متحد، صلاحیت ایجاد نظام حقوقی مختص ملل متحد را ندارد. چنین برداشتی در تضاد با مفهوم «سیستم حقوقی نظام‌یافته ملل متحد» خواهد بود که دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده تأثیر احکام جبران خسارت صادره از سوی دادگاه اداری ملل متحد به آن اشاره کرده است. (ICJ Rep. 1954: 55-56)

۳. رویکرد حقوق داخلی

عده‌ای دیگر از حقوقدانان با این استدلال که سازمان‌های بین‌المللی نظم حقوقی مستقل و مخصوص به خود را دارند، قواعد آنها را حقوق داخلی سازمان تلقی می‌کنند. در این نوع نگاه، سند تأسیس سازمان همانند قانون اساسی‌ای است که الگویی از یک نظم حقوقی مستقل را برای سازمان ایجاد می‌کند. به گفته آنها هرچند سازمان‌های بین‌المللی از طریق معاهدات یا سایر اسناد بین‌المللی تحت قلمرو حقوق بین‌الملل ایجاد شده‌اند، اما حقوق داخلی سازمان، به محض به‌وجود آمدن، دیگر بخشی از حقوق بین‌الملل نیست و حقوق داخلی سازمان تلقی می‌شود. از حقوقدانانی که این نظر را دنبال می‌کنند، می‌توان به فوکسانانو^۱، کاهیر^۲، باربریس^۳ (DARIO Commentary, 2011: art 10: para 5, footnote.170) و کریستین آلبورن اشاره کرد (Ahlborn, 2011: 31).

کنوانسیون‌های وین در خصوص حقوق معاهدات، نمایندگی دولت‌ها در روابطشان با سازمان‌های بین‌المللی و حقوق معاهدات میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و بین

از قواعد سازمان به‌شمار می‌روند، قسمت مهمی از حقوق بین‌الملل نیز محسوب می‌شوند.

1. L. Focsaneanu
2. P. Cahier
3. J.A. Barberis

سازمان‌های بین‌المللی نیز اصطلاح «قواعد سازمان» را به‌نحوی به‌کار برده تا اصطلاح «حقوق داخلی سازمان» را که به‌صورت کلاسیک در نوشته‌های حقوقدانان به‌کار رفته است، پررنگ سازد و تأکید کند که سازمان‌های بین‌المللی هر کدام نظم حقوقی مستقل و مخصوص به خود را دارند (Ahlborn, 2011: 5). برای مثال، ماده ۶ کنوانسیون ۱۹۸۶ حقوق معاهدات میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و بین سازمان‌های بین‌المللی ضمن پذیرش این موضوع که سازمان‌های بین‌المللی مستقل از دولت‌های عضو صلاحیت انعقاد معاهدات را دارند، به موضوع «قواعد سازمان» اشاره می‌کند. از این منظر، سند تأسیس سازمان همانند قانون اساسی‌ای است که نظم حقوقی مستقلی را برای سازمان ایجاد می‌کند و عملکرد ارکان مختلف سازمان و اختیاراتی که آنها دارا هستند نیز از همین قانون اساسی و نظم حقوقی ایجادشده توسط آن نشأت می‌گیرد. اما باید توجه داشت چنانچه قواعد سازمان را دارای ویژگی حقوق داخلی تلقی کنیم و فاقد خصیصه بین‌المللی بدانیم، موجب خط‌کشی پررنگی میان قواعد آن دسته از سازمان‌های مختلف بین‌المللی خواهد شد که امروزه در کنار یکدیگر پیکره واحد حقوق بین‌الملل را تشکیل داده‌اند. برای مثال در بحث ماهیت قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد که در زمینه مبارزه با تروریسم به تصویب رسیده‌اند، اگر قائل به این باشیم که ماهیت قطعنامه‌های شورای امنیت به نظام هنجارهای برخاسته از منشور ملل متحد برمی‌گردد، قطعنامه‌ها ممکن است صرفاً جزیی از حقوق داخلی تلقی شوند و به خط‌کشی و مرزبندی پررنگی بین نظام‌های حقوقی مختلف بینجامند. گسترش چنین برداشتی ممکن است موجب افزایش تعداد آرای مانند رأی دیوان دادگستری اروپایی در پرونده کادی شود. صدور چنین آرای که به‌منزله برتری دادن قوانین اتحادیه اروپا بر مقررات سازمان ملل متحد است، می‌تواند موجب ازهم‌گسیختگی نظم حقوقی بین‌المللی شود (Hilpold, 2009: 142). دیوان دادگستری اروپایی در این رأی الزام‌آور بودن و برتری قطعنامه‌های فصل هفتی شورای امنیت را زیر سؤال برد و به‌صراحت اعلام کرد که نظام قضایی جامعه اروپا در اجرای وظایفش باید از رعایت حقوق اساسی و بنیادینی که بخشی از نظم جامعه را تشکیل می‌دهد، اطمینان حاصل کند. حقوق داخلی دانستن قواعد سازمان و در نتیجه صدور رأی در مورد قطعنامه‌های شورای امنیت از سوی دادگاه‌های سازمان‌های دیگر نظیر اتحادیه اروپا می‌تواند به رویه تبدیل شود و طرح دعاوی بیشتر در این زمینه را تشویق کند و تمرد از قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد را افزایش دهد. این سازوکار می‌تواند موجب عدم مرکزیت حقوق بین‌الملل شود و با ایجاد چندپارچگی در نهادهای بین‌المللی، ناکارآمدی شورای امنیت در موارد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را در پی داشته باشد (بهفر: ۱۳۹۶: ۱۰۸۳). بروز چنین شرایطی، حاصلی جز سردرگمی دولت‌هایی که همزمان عضو دو سازمان بین‌المللی‌اند، نخواهد داشت و دولت‌ها را بر سر دوراهی تبعیت یا تخطی از مقررات یکی از سازمان‌ها قرار می‌دهد.

به علاوه، رشد چشمگیر حجم مقررات بین‌المللی در سایه نقش قاعده‌سازی سازمان‌های بین‌المللی محقق شده و سازمان‌ها توانسته‌اند شکاف‌های موجود در حقوق بین‌الملل را کاهش دهند. سازمان‌ها قواعدی ایجاد کرده‌اند که بدون آنها، وجود چنین قواعدی قابل تصور نبود (Alvarez, 2006: 601) به بیان دیگر برخی از قواعد بین‌المللی «به شکل منحصربه‌فردی فرزند سازمان‌ها هستند» (Henkin, 1969: 656-661). امروزه تقریباً تردیدی وجود ندارد که مقررات منشور ملل متحد یا قواعد سازمان تجارت جهانی بخشی از پیکره حقوق بین‌الملل را تشکیل می‌دهند (Pauwelyn, 2003: 27). به‌طور مثال سازمان تجارت جهانی همچون تمام سازمان‌های بین‌المللی‌ای که دارای حقوق مخصوص به خود هستند، یکی از شعبات ویژه حقوق بین‌الملل به‌شمار می‌رود. این سازمان همانند دیگر شعب مشابه حقوق بین‌الملل، قواعدی را ایجاد می‌کند که از حقوق بین‌الملل عام منشعب می‌شود و ضمن پالایش قواعد و اصول حقوق بین‌الملل، آنها را همسان می‌سازد (Kuijper, 1994, 228).

۴. رویکردهای دوزیست^۱

در میانه این دو طیف متضاد (قراردادگرایی و قانون‌اساسی‌گرایی) دو دیدگاه دیگر نیز وجود دارد که می‌توان آنها را تئوری‌های دوزیست نامید (Gasbarri, 2017(1): 92). براساس تئوری دوزیست نخست، تنها سازمان‌های بین‌المللی‌ای مانند اتحادیه اروپا که به درجه بالایی از یکپارچگی رسیده‌اند، وضعیتی ویژه دارند و نباید قواعد آنها را بخشی از حقوق بین‌الملل محسوب کرد (UN Doc, A/64/10 (2009):79: para 5). دیوان دادگستری اروپایی در پرونده Costa v. E.N.E.L. این دیدگاه را این‌گونه توضیح می‌دهد: «برخلاف معاهدات عادی، معاهده جامعه اقتصادی اروپایی نظام حقوقی مخصوص به خود را ایجاد کرده که این معاهده با اجرایی‌شدنش، به بخشی از نظام‌های حقوقی دولت‌های عضو تبدیل شده و دادگاه‌های کشورهای عضو ملزم به اجرای آن هستند. با ایجاد جامعه‌ای که از بازه زمانی نامحدودی برخوردار است و دارای نهادها، شخصیت و صلاحیت حقوقی و صلاحیت نمایندگی در صحنه بین‌المللی و به‌ویژه اختیارات واقعی مخصوص به خود است که از محدود شدن حاکمیت اعضا یا انتقال اختیارات دولت‌ها به جامعه ناشی شده است، دولت‌های عضو حقوق حاکمیتی خود را در زمینه‌های مشخصی محدود ساخته و پیکره حقوقی‌ای ایجاد کرده‌اند که هم اتباع آنها و هم خود دولت‌ها را متعهد می‌سازد» (DARIO Commentary, 2011: art 10: para 5, footnote.171) از جمله حقوقدانان قائل به این نظریه می‌توان جورجیو گایا^۲ گزارشگر ویژه کمیسیون در مورد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی را نام برد.^۳

1. Hybrid Theories

2. Giorgio Gaja

۳. ر.ک: ILC Yearbook 2005, Summary record of the 2843rd meeting, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2005

اما اعتقاد به وضعیت ویژه برخی از سازمان‌های بین‌المللی که بسیار یکپارچه‌اند، زمینه را برای چندپارگی حقوق بین‌الملل و تقویت رژیم‌های خوداتکا فراهم می‌سازد. کمیسیون در طرح مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌ها، ترجیح داده تا هیچ ماده مستقلی برای سازمان‌هایی مانند اتحادیه اروپا در نظر نگیرد تا شائبه مستثنا ساختن این نوع سازمان‌ها از اصول کلی حاکم بر قواعد سازمان‌های بین‌المللی به وجود نیاید (Gasbarri, 2017(1): 95).

بر اساس تئوری دوزیست دوم که برخی از اعضای کمیسیون نیز به آن معتقدند، قواعد سازمان به فراخور منبع و موضوعی که دارند از هم تمایز می‌یابند. به عقیده این دسته از حقوقدانان تمام سازمان‌های بین‌المللی دارای یک سلسله قواعد داخلی‌اند که بر روابط میان ارکان مختلف، مقامات و دولت‌های عضو حاکم است، اما در عین حال سازمان‌ها در روابط خود با دولت‌ها و دیگر سازمان‌های بین‌المللی تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل قرار دارند. (Seyersted, 2008: 21-24) در رد این تئوری باید گفت که هرگونه تمایزی میان سازمان‌های بین‌المللی صرفاً دارای جنبه توصیفی است و تفاوتی ماهوی بین قواعد یک سازمان با قواعد بین‌المللی و قواعد سازمانی دیگر ایجاد نمی‌کند. به رغم ویژگی‌های متفاوتی که ممکن است یک سازمان با سایر سازمان‌ها داشته باشد، به محض ایجاد یک نظام حقوقی، سازمان صاحب شخصیت حقوقی مستقل می‌شود و صلاحیت قاعده‌سازی پیدا می‌کند. حال چه قواعد تولیدشده را حقوق داخلی سازمان بدانیم و چه بخشی از حقوق بین‌الملل، نمی‌توان تفاوتی بین ماهیت آنها مختلف قائل شد (Gasbarri, 2017(1): 95).

در تئوری تفکیک میان ماهیت قواعد یک سازمان بر مبنای منبع و موضوع قواعد، این تمایز معمولاً بین قواعد داخلی و خارجی سازمان در نظر گرفته می‌شود. اما نکته قابل انتقاد به این رویکرد آن است که نمی‌توان معیار واحدی برای تشخیص این تمایز پیدا کرد و هر سازمان تقریباً به میل خود تصمیم می‌گیرد که کجا قواعد داخلی خاتمه یابد و کجا قواعد بین‌المللی آغاز شود. به طور مثال، مواد ۲۱ و ۲۲ اساسنامه سازمان بهداشت جهانی از منابع مهم حقوقی در مواجهه با بحران‌های بهداشتی بین‌المللی است که از قدرت الزام‌آور کم‌سابقه‌ای برخوردار است (Fidler, 2005: 385). مجمع سازمان بهداشت جهانی این مقررات را با اکثریت ساده به تصویب می‌رساند و آنها بعد از اطلاع‌رسانی مناسب و با پیش‌بینی امکان خروج طی دوره زمانی کوتاه، برای تمام اعضا الزام‌آور می‌شوند (Gasbarri, 2017(1): 93). بر اساس اساسنامه سازمان، اختلافات مربوط به مقررات دارای ماهیت داخلی به سازوکار حل‌وفصل اختلاف پیش‌بینی‌شده در ماده ۵۶ مقررات بهداشت بین‌المللی ارجاع می‌شوند و اختلافات مربوط به مقرراتی که ماهیت بین‌المللی دارند، به قواعد کلی مسئولیت سازمان‌ها ارجاع می‌گردند (Gasbarri, 2017(1): 95)، اما مشخص نیست که آستانه خروج از دایره فعالیت‌های داخلی و اداری سازمان بهداشت جهانی کجاست؟ بدان معنا که مقررات سازمان بهداشت جهانی بسته به نوع برداشت دبیرخانه سازمان یا کشورهای عضو می‌تواند به‌عنوان مقررات خارجی یا داخلی تلقی شود. در توضیح نبود مرز

مشخصی بین قواعد داخلی و خارجی سازمان همچنین گفته شده که سازمان‌ها از استقلال عمل چشمگیری در ایجاد قواعد مربوط به موضوعات داخلی از جمله رویه‌های داخلی و روابط سازمان با کارکنانش برخوردارند. برای مثال قطعنامه‌های ارکان ملل متحد در زمینه مسائل رویه‌ای برای اعضا حقوق داخلی ایجاد می‌کند. اما همین موضوعات مربوط به اختیارات داخلی، مانند موضوع بودجه رابطه ظریفی با موضوعات خارجی دارد (Brownlie, 2003: 665).

رویکرد نوین به ماهیت قواعد سازمان

پس از بیان ایرادها و انتقادهای وارد بر رویکردهای کلاسیک تک‌بعدی، در این بخش به بررسی رویکرد نوین به قواعد حقوق سازمان‌ها تحت عنوان نگاه دوبعدی می‌پردازیم که می‌تواند پاسخگوی انتقادهای وارد بر رویکردهای تک‌بعدی باشد. همچنین ضمن اشاره به نظریه حجاب شفاف سازمانی تلاش خواهد شد تا تضاد میان دو رویکرد قراردادگرایانه و قانون‌اساسی‌گرایانه رفع شود.

۱. نگاه دوبعدی^۱

راه‌حل‌رها شدن از انتقادهای وارد بر رویکردهای تک‌بعدی، در نظر گرفتن ماهیت دوگانه (داخلی-بین‌المللی) برای قواعد سازمان است. به دلیل تضاد موجود بین نگاه قراردادگرایانه و قانون‌اساسی‌گرایانه، برخی حقوقدانان در پی برقراری مصالحه میان این دو وجه متضاد از حقوق سازمان‌های بین‌المللی بوده‌اند که شاید پالایش‌شده‌ترین نمود این تلاش‌ها مفهوم حجاب سازمانی باشد^۲ (D'Aspremont, 2014: 442). حجاب سازمانی از ویژگی‌های عمومی سازمان‌های بین‌دولتی در حقوق بین‌المللی است، که از دو ویژگی متضاد سازمان‌ها ناشی می‌شود: اینکه سازمان‌ها نه مانند دولت‌ها به روی حقوق بین‌الملل کاملاً بسته‌اند و نه همانند اشکال غیرسازمانی همکاری‌های بین‌دولتی، به روی قواعد حقوق بین‌الملل کاملاً بازند. تعریف سازمان‌ها به‌عنوان موجودیت‌هایی نیمه‌باز و نیمه‌بسته مؤید ماهیت دوگانه قواعد آنهاست (Brolmann, 2007: 11). در حقیقت سازمان بین‌المللی همچون پوسته‌ای شفاف کشورها و سازمان‌های عضو را در برمی‌گیرد و در عین حالی که آنها را به یک شخصیت حقوقی واحد و متمایز تبدیل می‌سازد، اما اعضای تشکیل‌دهنده و ساختار سازمان از پشت این حجاب شفاف مشخص و متمایزند و به دلیل قرار گرفتن در درون این حجاب سازمانی شخصیت حقوقی خود را از دست نمی‌دهند. برخلاف حجاب حاکمیتی دولت‌ها، حجاب سازمانی به سبب اینکه نه بر مبنای یک سرزمین بلکه بر مبنای کارکردهای مشخص تعریف و ایجاد شده، چندان نفوذناپذیر نیست و برخلاف

1. Dual Nature
2. Institutional Veil

دولت‌ها که کاملاً به روی حقوق بین‌الملل بسته‌اند، درجه‌ای از نفوذ دو نظام (حقوق داخلی سازمان و حقوق بین‌الملل) در یکدیگر وجود دارد که اجازه نمی‌دهد قواعد سازمان دارای ماهیت حقوقی مطلقاً داخلی باشد. اما در عین حال از آنجا که شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌های بین‌المللی در حقوق بین‌الملل مورد پذیرش قرار گرفته و سازمان‌ها نیز دارای عنصری از تمرکزگرایی هستند، چارچوب سازمانی ایجادشده را باید متمایز از حقوق بین‌الملل شناسایی کرد. نتیجه‌ای که از وجود این شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌ها گرفته می‌شود، این است که سازمان دارای نظم حقوقی سازمانی مستقل و مجزا از حقوق بین‌الملل است و این نظم حقوقی همان قواعد سازمان است (Brolmann, 2007: 251-255).

نکته جالب توجه این است که حتی حقوقدانان معتقد به ماهیت تک‌بعدی قواعد سازمان‌های بین‌المللی نیز حداقل بر ماهیت دوگانه‌بخشی از قواعد یعنی اسناد مؤسس سازمان صحنه گذاشته و نوشته‌اند: «هرچند اسناد مؤسس در لحظه ایجاد یک سازمان بین‌المللی به‌عنوان قراردادهای میان دولت‌ها عمل می‌کنند، اما در طول حیات سازمان به‌منزله قانون اساسی‌ای هستند که نظم حقوقی داخلی سازمان تابع آنهاست» (Ahlborn, 2011: 6). این دسته از حقوقدانان بر ماهیت دوگانه اسناد مؤسس تأکید می‌کنند، اما این نظر را به کل قواعد سازمان تعمیم نمی‌دهد. برای مثال کریستین آلبورن پس از بیان نظر خود در خصوص اسناد مؤسس، با دسته‌بندی قواعد سازمان به دو گروه اصلی و ثانویه^۱، بین ماهیت قواعد اصلی (اسناد مؤسس) و قواعد ثانویه (سایر مصوبات و قطعنامه‌ها) تمایز قائل می‌شود و معتقد است که قواعد دسته دوم دیگر ماهیت دو‌بعدی ندارند و از آنجا که قواعد ثانویه فاقد ویژگی معاهده هستند و عنصر رضایت تمامی اعضا را با خود به‌همراه ندارند، تنها ماهیت داخلی دارند (Ahlborn, 2011: 16). انتقادی که بر این استدلال وارد است اینکه نقش قواعد داخلی بسیاری از سازمان‌ها در ایجاد حقوق بین‌الملل، چه در شکل‌گیری عرف و چه ایجاد قواعد نوشته را به کلی نادیده می‌گیرد. دولت‌های عضو ملل متحد از طریق مشارکت در فرایند تصویب یک قطعنامه در مجمع عمومی می‌توانند ایجادکننده عرف حقوقی بین‌المللی باشند. دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده مشروعیت استفاده یا تهدید به استفاده از تسلیحات هسته‌ای در جست‌وجوی قاعده عرفی ممنوع‌کننده توسل به تسلیحات هسته‌ای اظهار می‌دارد: «قطعنامه‌های مجمع عمومی، هرچند لازم‌الاجرا نیستند، گاهی می‌توانند ارزش هنجاری داشته باشند. این قطعنامه‌ها در برخی شرایط، شواهد مهمی برای اثبات وجود یک قاعده یا پیدایش یک اعتقاد حقوقی^۲ به‌دست می‌دهند» (ICJ Rep. 1996: 254-255, para 70). از نگاه دیوان، نقش قطعنامه‌های سازمان ملل متحد در واقع مشارکت در ایجاد حقوق بین‌الملل عرفی است و محدود به بیان مجدد یا تفسیر (تکرار یا توضیح) منشور یا صرفاً شهادی دال بر محتوای حقوق بین‌الملل

1. Primary & secondary Law

2. Opinion juris

عرفی نیست (Oberg, 2006: 897). برخی نویسندگان نیز مشارکت دولت‌ها در قطعنامه‌های سازمان ملل متحد را رویه دولت‌ها برای ایجاد عرف تلقی می‌کنند.^۱ ضمن اینکه نباید این نکته را از نظر دور داشت که هم اسناد مؤسس سازمان‌ها و هم قواعدی که در درون سازمان‌ها تولید می‌شوند، مبتنی بر رضایت دولت‌ها هستند. اختیارات سازمان‌های بین‌المللی نسبت به وضع قواعد ناشی از اختیارات متعددی است که به صراحت یا به طور ضمنی به هر کدام از ارکان پیش‌بینی شده در اسناد مؤسس اعطا شده است (اسلون و هرناندز، ۱۳۹۶: ۴۱-۳۹)، بدان معنا که تلاش‌های ارکان فرعی سازمان برای تولید قواعد جدید دارای بنیان معاهده‌ای است، زیرا چنین اختیاری به صراحت در اسناد مؤسس به آنها واگذار شده است (Alvarez, 2006: 120). برای مثال ماده ۲۵ منشور ملل متحد بیان می‌دارد: «اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا کنند». همچنین در بند ۳ ماده ۱۷ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار تصریح شده است که: «کلیه موضوعات با اکثریت نسبی آرای نمایندگان حاضر در کنفرانس تصویب خواهد شد». این موارد به خوبی نشان می‌دهد که مبنای تصمیمات و قواعد ثانویه سازمان‌ها نیز همچون اسناد مؤسس، رضایت اعلام‌شده از سوی اعضای سازمان است. از این نظر که این تصمیمات تفاوتی با سند مؤسس سازمان ندارند. از این رو مبنای تمایز میان ماهیت قواعد اصلی و قواعد ثانویه سازمان و قائل شدن ماهیتی دوبردی برای دسته نخست و ماهیت تک‌بردی برای دسته دوم موجه و مستدل به نظر نمی‌رسد. آنزیلوتی هم به درستی به ماهیت واحد اسناد مؤسس و قواعد ثانویه سازمان‌ها اشاره کرده و بیان می‌کند، رویه شورا و مجمع عمومی جامعه ملل از همان ماهیت حقوقی میثاق جامعه ملل برخوردار است. (Anzilotti, 1929: 295-296).

۲. رفع تضاد قراردادگرایی و قانون‌اساسی‌گرایی از منظر کارکردگرایی

برخی حقوقدانان بین‌المللی در تلاش برای رفع تناقضات موجود میان نگاه قراردادگرایانه و قانون‌اساسی‌گرایانه و در نتیجه قائل شدن ماهیتی دوگانه برای قواعد سازمان، تلاش کرده‌اند برداشتی دیالکتیک از مفهوم کارکردگرایی ارائه دهند (D'Aspremont, 2014: 428-453). بی‌تردید کارکردگرایی نقشی محوری در حقوق سازمان‌های بین‌المللی ایفا می‌کند. کارکردگرایی^۲ تئوری‌ای در مورد رابطه میان سازمان‌ها و دولت‌های عضو است و به بیان این

۲. از جمله ر.ک:

Akehurst, Michael, (1987), 'Nicaragua v. United States of America', 27 *Indian J Int'l L*, Vol. 27, at 359-360.; Charlesworth, Hillary, (1984-87), 'Customary International Law and the Nicaragua Case', *Australian Year Book of Int'l L*, Vol. 11, at 24; Mendelson, M, H, (1998), 'The Nicaragua Case and Customary International Law', in W.E. Butler (ed.), *The Non-Use of Force in International Law*, Dordrecht: Nijhoff, at 93-94; Donaghue, Stephen, (1995), 'Normative Habits, Genuine Beliefs and Evolving Law: Nicaragua and the Theory of Customary International Law', *Australian Year Book of Int'l L*, Vol. 16, at 339.

1. Functionalism

اندیشه می‌پردازد که سازمان‌های بین‌المللی برای ایفای کارکردهای ازپیش تعیین شده و تأمین اسباب و لوازم ایفای این کارکردها ایجاد شده‌اند. بدان معنا که سازمان‌های بین‌المللی از تمام اختیاراتی که به آنها اجازه می‌دهد کارکردهای تعیین شده را به انجام برسانند، برخوردارند (Klabbers, 2015(1): 645-675). ایده کارکردگرایی در حقوق سازمان‌های بین‌المللی در درون خود به صورت توأمان گفتمان‌های قانون‌اساسی‌گرایی و قراردادگرایی را جای داده است، زیرا چه زمانی که دنبال تداوم وجود مستقل یک سازمان (و توسعه اختیارات آن) هستیم و چه وقتی سازمان را تحت حاکمیت خواست دولت‌های عضو و نظم حقوقی بین‌المللی قرار می‌دهیم، به صورت نظام‌مند در حال اتکا به استدلال‌های کارکردگرایانه هستیم. با این نگاه می‌توان یکی از بنیادی‌ترین متون موجود در حوزه کارکردگرایی یعنی نظریه مشورتی سال ۱۹۴۹ دیوان بین‌المللی دادگستری در مورد جبران خسارات وارده به کارکنان ملل متحد را به گونه‌ای تفسیر کرد که دربرگیرنده هر دو بعد متضاد حقوق سازمان‌های بین‌المللی (قراردادگرایی و قانون‌اساسی‌گرایی) باشد (Collins, 2011: 369; Bederman, 1995-1996: 315-314). دیوان در این رأی با رویکردی کارکردگرایانه به شخصیت حقوقی سازمان ملل متحد می‌نگرد و اظهار می‌دارد: «از نظر دیوان؛ هدف (از تأسیس) سازمان این بوده که کارکردها و حقوقی را که تنها به واسطه دارا بودن یک شخصیت حقوقی برجسته بین‌المللی قابل توضیح است، اعمال کند و از آنها برخوردار باشد و در حقیقت سازمان در حال اعمال و برخورداری از این حقوق و کارکردها نیز است... سازمان ملل متحد در حال حاضر نوع متعالی‌ای از سازمان‌های بین‌المللی است و اگر از شخصیت حقوقی برخوردار نباشد، نمی‌تواند اهداف مدنظر مؤسسانش را محقق سازد. باید اذعان کرد که اعضای سازمان با واگذاری برخی کارکردها به آن، که دربردارنده برخی وظایف و مسئولیت‌ها نیز است، اختیار لازم به منظور اجرای مؤثر آن کارکردها را نیز به سازمان بخشیده‌اند» (ICJ Rep. 1949: 178). دیوان در تلاش برای اثبات شخصیت حقوقی سازمان ملل متحد، رویکردهای عینی و ذهنی در مورد شخصیت حقوقی سازمان را با یکدیگر ترکیب کرده است. دیوان ابتدا به برخی از معیارهای ضروری و عینی برای ایجاد شخصیت حقوقی سازمان ملل متحد از جمله ارکان مختلف و اهداف سازمان اشاره می‌کند، و سپس قصد ضمنی مؤسسان در اعطای برخی حقوق و امتیازات به سازمان را نیز مورد اشعار قرار می‌دهد. در حقیقت دیوان می‌کوشد تا میان رویکردی که شخصیت حقوقی سازمان را ناشی از کلیت حقوق بین‌الملل می‌داند (رویکرد عینی) و رویکردی که شخصیت سازمان را حاصل اراده جمعی دولت‌های مؤسس می‌داند (رویکرد ذهنی)، آشتی و سازش برقرار کند (White, 2006: 44). این نگاه کارکردگرایانه از منظر بحث حاضر می‌تواند مقوم دو مفهوم قراردادگرایی و قانون‌اساسی‌گرایی باشد.

در واقع کارکردگرایی گاهی به صورت دیالکتیکی عمل می‌کند که از طریق آن تنش‌ها و

تضادهایی این دو رویکرد مخالف به حداقل می‌رسد. این فهم دیالکتیکی از کارکردگرایی به‌ویژه در تفسیر معروفی که میشل ویرالی^۱ از کارکردگرایی ارائه داده، تجلی یافته است. از نظر ویرالی کارکرد، ایده و سنگ بنای اصلی حقوق سازمان‌های بین‌المللی است که به آن اجازه می‌دهد به‌عنوان یک پیکره حقوقی منسجم و واحد رشد و نمو یابد (Virally, 1974: 377-300) (as cited in D'Aspermont, 2014: 445). با برداشتی این‌چنینی از ایده کارکرد، تضاد میان قراردادگرایی و قانون‌اساسی‌گرایی رنگ می‌بازد و حقوق سازمان‌های بین‌المللی وضعیتی نامتعین و در رفت‌وآمد میان «استقلال» و «وابستگی به نظام حقوقی دولت‌ها» می‌یابد، چراکه هر دو این ویژگی‌ها پیش‌شرط اجرای کارکردهای واگذارشده به سازمان‌ها به‌شمار می‌روند. کارکردهای سازمان‌ها هم‌پایه و بنیان ساختار مستقل و قانون‌اساسی‌وار سازمان و در عین حال شالوده‌وابستگی سازمان به نظم حقوقی بین‌المللی و محدودیت‌های قراردادی آن است. کارکردها از نظر ویرالی تا جایی از اهمیت برخوردارند و نقش محوری ایفا می‌کنند که می‌توانند تنش‌ها و تضادهای موجود میان ماهیت‌های قراردادگرایانه و قانون‌اساسی‌گرایانه سازمان‌ها را کمرنگ سازند (D'Aspermont, 2014: 446).

۳. فواید رویکرد دوبعدی

اصلی‌ترین نتیجه رویکرد دوبعدی این است که به‌جای نظام‌هایی تکه‌تکه و جزیره‌ای، نظام حقوقی بین‌المللی یکپارچه و یکدستی را ایجاد می‌کند که سازمان‌های بین‌المللی مختلف با وجود دارا بودن نظم حقوقی داخلی مستقل، بخشی از نظام حقوق بین‌الملل کلی نیز محسوب می‌شوند. نگاه «یکپارچه» به حقوق بین‌الملل، مانع از ایجاد سیستم‌های زیرمجموعه‌ای (سازمان‌هایی) می‌شود که کاملاً منفک و مستقل از قواعد حقوق بین‌الملل عمل می‌کنند و کشورها می‌توانند به بهانه عضویت در آنها از سایر تعهدات بین‌المللی خود شانه خالی کنند. از این نظر، چنین نگاهی مقوم اصل وفای به عهد میان دولت‌ها نیز است. در این مفهوم باید سازمان بین‌المللی را نه یک «سیستم» مستقل، بلکه «زیرسیستمی» زیرمجموعه حقوق بین‌الملل دانست. در تعریف سیستم و زیرسیستم گفته شده است: «سیستم مجموعه‌ای منظم از قواعد رفتاری، قواعد رویه‌ای و مقررات پایه‌ای است که یک حوزه بسته حقوقی را در یک زمینه خاص از روابط واقعی تشکیل داده است. زیرسیستم، دقیقاً همانند یک سیستم است، اما در روابط با سایر زیرسیستم‌ها به اندازه سیستم حالت بسته ندارد» (Pauwelyn, 2003: 38). وجود سیستم‌هایی در زیرمجموعه یک سیستم کل به معنای فرض یک نظام حقوقی سلسله‌مراتبی در جامعه بین‌المللی است، بدین معنا که حقوق داخلی سازمان در عین اینکه به‌صورت نسبی از حقوق بین‌الملل مجزاست، اما از نظر سلسله‌مراتبی بخشی از پیکره حقوقی

1. Michel Virally

گسترده‌تر و عام‌تر یعنی حقوق بین‌الملل عمومی قرار می‌گیرد و از آن ناشی می‌شود. در حقیقت سازمان‌های بین‌المللی، نظام‌های حقوقی‌ای هستند که به‌عنوان زیرسیستم، زیرمجموعهٔ مجموعه‌ای کلی‌تر یعنی حقوق بین‌الملل قرار می‌گیرند (Klabbers, 2002: 13).

این نگاه یکپارچه و منسجم اصل مندرج در مادهٔ ۱۰۳ منشور ملل متحد را به ذهن متبادر می‌سازد که در پی ایجاد یک نظام حقوقی سلسله‌مراتبی فراتر از منشور ملل متحد است. نظامی که در عین احترام به حقوق داخلی بودن قواعد سازمان، آن را بخشی از یک پیکرهٔ حقوقی گسترده‌تر و عام‌تر به نام حقوق بین‌الملل نیز می‌داند. مادهٔ ۱۰۳، با متعهد ساختن اعضای ملل متحد به اولویت دادن به تعهدات خود به موجب منشور در صورت بروز تعارض میان این تعهدات با سایر تعهدات بین‌المللی قراردادی، به منشور ملل متحد اجازه می‌دهد که از محدودهٔ حقوق داخلی سازمان فراتر برود. دیوان بین‌المللی دادگستری در پروندهٔ لاکربی با توجه به مادهٔ ۱۰۳ تأیید می‌کند که قطعنامه‌های الزام‌آور شورای امنیت نیز همچون مواد منشور ملل متحد بر تمام موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دیگر برتری دارد (Pauwelyn: 2003: 339). ضمن اینکه دیوان در آرای دیگر خود نیز بر ماهیت حقوقی بین‌المللی تعهدات بارشده توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد تأکید کرده است. دیوان در نظریهٔ مشورتی کوزوو اظهار می‌دارد: «قطعنامهٔ ۱۲۴۴ (۱۹۹۹) به‌صراحت از سوی شورای امنیت براساس فصل هفت منشور به تصویب رسیده و از این رو به‌وضوح تعهدات حقوقی بین‌المللی‌ای را (بر دولت‌های عضو) بار می‌کند» (ICJ Rep. (2010: 439) جورجیو گایا گزارشگر ویژهٔ کمیسیون نیز با تأکید بر اینکه دیوان بین‌المللی دادگستری تعهدات به موجب یک قطعنامه را بر تعهدات به موجب یک معاهده برتری داده، نتیجه گرفته است که برخی «قواعد سازمان بخشی از حقوق بین‌الملل هستند، حداقل تا جایی که به سازمان ملل متحد مربوط می‌شود» (UN Doc. A/CN.4/533, 2005: 10-11, para.20). در همین چارچوب مادهٔ ۶۷ طرح پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌ها اشعار می‌دارد که مواد طرح مسئولیت سازمان‌ها خدشه‌ای به منشور ملل متحد وارد نمی‌کند. این ماده نیز با تلقی سلسله‌مراتبی از نظام حقوق بین‌الملل سازگاری دارد. کمیسیون در تفسیر ذیل این ماده تصریح می‌کند که «حتی اگر برتری تعهدات ناشی از منشور در مورد سازمان‌های بین‌المللی مبنایی متفاوت از برتری تعهدات منشور در برابر توافقات بین دولت‌ها داشته باشد، باز هم می‌توان به این نتیجه‌گیری رسید که منشور بر سازمان‌بخشی نیز برتری دارد. برای مثال، زمانی که شورای امنیت به‌منظور برقراری تحریم تسلیحاتی از همهٔ اعضا می‌خواهد که از یک تعهد معاهده‌ای مبنی بر عرضهٔ تسلیحات استنکاف ورزند، تمایزی بین دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قائل نمی‌شود» (DARIO Commentary, 2011, art 67: para.2). کمیسیون از جمله به نگاه بی‌فاسبندر در کتاب منشور ملل متحد به‌عنوان قانون اساسی جامعهٔ بین‌المللی اشاره می‌کند که معتقد است: «سازمان‌های بین‌دولتی به‌طور کلی باید از قطعنامه‌های منشور پیروی کنند» (Fasbender,

(609: 1998 اشاره به دیدگاهی که قائل به برتری منشور در نظام تعهدات بین‌المللی است، در تفسیر ماده ۶۷ احتمالاً ناشی از نگاه یکپارچه و سلسله‌مراتبی کمیسیون به نظام حقوق بین‌الملل است که بی‌شک بهتر از نظام چندپارچه و جزیره‌ای می‌تواند به انسجام و استحکام حقوق بین‌الملل کمک کند. «در حقیقت، ماده ۶۷ را می‌توان به‌عنوان برقرارکننده سلسله‌مراتبی مبتنی بر ماده ۱۰۳ منشور، میان ملل متحد و دیگر رژیم‌های معاهده‌ای از جمله رژیم‌هایی که موجب تأسیس سازمان‌های بین‌المللی می‌شوند، تفسیر کرد» (Ahlborn: 2011: 33).

مزیت اصلی تلقی سلسله‌مراتبی، علاوه بر جلوگیری از چندپارچگی نظام حقوقی بین‌الملل این است که دولت‌های عضو ملل متحد که عضو سازمان‌های بین‌المللی دیگر نیز هستند، در دوراهی اجتناب‌ناپذیر تخلف از منشور یا تخلفی از حقوق داخلی سایر سازمان بین‌المللی گرفتار نمی‌شوند، زیرا موظفانند منشور را در درجه نخست اهمیت قرار دهند. البته در کنار این نظام سلسله‌مراتبی، توسل به راه‌حلی‌هایی مانند قاعده خاص، قاعده مؤخر مابین معاهدات مختلف و در نظر گرفتن جایگاه بالاتر برای قواعد آمره و مفهوم قواعد ارگاومنس نیز در جلوگیری از تکه‌تکه شدن حقوق بین‌الملل مؤثر خواهد بود (UN Doc, A/CN.4/L.682: 248-249).

چنانچه هر سازمان را یک موجودیت وابسته و منشعب از نظام واحد حقوق بین‌الملل بدانیم که در آن قطعنامه‌های سازمان ملل بر سایر تعهدات ناشی از عضویت کشورها در سازمان دیگر برتری دارد، در آن صورت کشورهای عضو به دلیل اجرای تعهدات خود در قبال یک سازمان، به نقض تعهدات سازمان دیگر متهم نخواهند شد (Gasbarri, 2016: 9).

نحوه تنظیم ماده ۶۴ (قواعد خاص) طرح پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌ها نشان می‌دهد که کمیسیون نیز قائل به نگاه سلسله‌مراتبی است. در ماده ۶۴ آمده است: «این مواد در جایی و تا حدی که شرایط وقوع عمل متخلفانه بین‌المللی یا محتوای اجرای مسئولیت بین‌المللی یک سازمان بین‌المللی یا یک دولت در ارتباط با رفتار یک سازمان بین‌المللی، تحت شمول قواعد خاص حقوق بین‌الملل است، اجرا نمی‌شود. چنین قواعد خاص حقوق بین‌الملل ممکن است در میان قواعد قابل اجرای سازمان در روابط میان سازمان بین‌المللی و اعضایش گنجانده شده باشد». کمیسیون در این ماده قواعد سازمان را بخشی از قواعد خاص حقوق بین‌الملل تلقی می‌کند، بدان معنا که از نظر حقوق بین‌الملل قواعد سازمان بخشی از حقوق بین‌الملل است و نه پیکره‌ای منفک از حقوق بین‌الملل. طبیعتاً اگر قواعد سازمان متعلق به نظام حقوقی متفاوت بود، نمی‌توانست نسبت به حقوق بین‌الملل قاعده خاص محسوب شود. به همین دلیل آل‌بورن معتقد است که ماده ۶۴ طرح پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌ها باید اصلاح شود (Ahlborn, 2011:31).

در مواردی، دیوان بین‌المللی دادگستری نیز بر ماهیت دوگانه داخلی و بین‌المللی قواعد سازمان تأکید کرده است. دیوان در نظریه مشورتی کوزوو اعلام می‌دارد:

«چارچوب قانون اساسی (کوزوو) نیروی الزام‌آور خود را از ماهیت الزام‌آور قطعنامه ۱۲۴۴ (۱۹۹۹) و در نتیجه از حقوق بین‌الملل می‌گیرد. بنابراین در این مفهوم، چارچوب قانون اساسی

(کوزوو) ماهیت حقوقی بین‌المللی دارد. در عین حال، دیوان ملاحظه می‌کند که کارکردهای چارچوب قانونی اساسی به‌عنوان بخشی از یک نظم حقوقی ویژه، که براساس قطعنامه ۱۲۴۴ (۱۹۹۹) ایجاد شده و تنها در مورد کوزوو قابل اعمال است و هدف از آن نظم بخشیدن در طی مرحله موقتی ایجادشده توسط قطعنامه ۱۲۴۴ است که شامل مسائلی می‌شود که به‌طور معمول موضوع حقوق داخلی‌اند و نه حقوق بین‌الملل» (ICJ rep.403, 2010: 88-89). بنابراین ملاحظه می‌شود که تلقی رویکردی دوبعدی از قواعد سازمان می‌تواند در حفظ و برقراری صلح و امنیت بین‌المللی نیز مؤثر واقع شود.

نتیجه‌گیری

در سالیان اخیر نظام بین‌الملل شاهد فاصله گرفتن کشورها از رویکردها و اندیشه‌های همگرایی، جمعی و جهان‌شمول و میل بیشتر به سمت اندیشه‌های واگرایی، منطقه‌گرایی و حتی یکجانبه‌گرایی بوده است. شاید بتوان روی کار آمدن فردی همچون دونالد ترامپ در ایالات متحده و اقدام این کشور برای خروج از رژیم‌ها و سازمان‌های معاهده‌محور را نمود عینی این موج جدید واگرایی دانست. بی‌شک در فضای فعلی از هم‌گسستگی سازمان‌ها و رژیم‌های بین‌المللی، اتخاذ رویکردی که به تضعیف هرچه بیشتر نظام حقوقی بین‌المللی و کم‌رنگ‌تر شدن شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی منتج شود، به هیچ‌عنوان به صلاح جامعه بین‌المللی نیست. در وضعیت حاضر وظیفه حقوقدانان بین‌المللی ارائه تفسیری از مقررات حاکم بر روابط سازمانی میان کشورهاست که به‌جای دامن زدن به واگرایی تحمیل‌شده، به همگرایی بیشتر و ترمیم گسست به‌وجودآمده در فضای نظام بین‌الملل یاری رساند. از این‌رو با توجه به استدلال‌های مطرح‌شده در این مقاله، به‌نظر می‌رسد که در بستر حقوق سازمان‌های بین‌المللی هیچ‌یک از رویکردهای تک‌بعدی مورد اشاره قادر به پاسخگویی به ابهامات و تضادهای مطرح‌شده در حوزه حقوق سازمان‌های بین‌المللی نخواهد بود و نمی‌تواند به همگرایی بیشتر نظام بین‌المللی کمک کند. بنابراین برای برطرف کردن تالی فاسد نگاه حقوق داخلی و غیرواقع‌بینانه بودن نگاه حقوق بین‌المللی، بهتر است به‌جای نگاه تک‌بعدی، ماهیتی دوبعدی برای قواعد سازمان قائل شویم و قواعد سازمان‌ها را هم حقوق داخلی سازمان و هم بخشی از حقوق بین‌الملل بدانیم. چنین گفتمانی مانع از ایجاد زیرسیستم‌هایی منزوی و منفک از نظام کلی حقوق بین‌الملل می‌شود تا کشورها نتوانند به بهانه عضویت در این رژیم‌ها از ایفای تعهدات بین‌المللی خود شانه خالی کنند و از این منظر تقویت هرچه بیشتر اصل وفای به عهد میان دولت‌ها را در پی خواهد داشت. به‌علاوه، نگاه یکپارچه به حقوق بین‌الملل، مقوم نظام سلسله‌مراتبی قواعد بین‌المللی خواهد بود که مقررات ناشی از منشور در صدر آن قرار می‌گیرد و دولت‌های عضو دو سازمان بین‌المللی متفاوت را از دوراهی تبعیت از قواعد یک سازمان و تخطی از قواعد سازمان دیگر نجات می‌دهد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اسلون، جیمز؛ هراندز، گلیدر (۱۳۹۶)، *دیوان بین‌المللی دادگستری و توسعه حقوق سازمانی سازمان ملل متحد*، ترجمه مهدی حدادی، سیامک کریمی، تهران: خرسندی.

ب) مقالات

۲. بهفر، ملیحه (۱۳۹۶)، «مشروعیت ارزیابی دولت‌ها در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت با تأکید بر عملکرد اتحادیه اروپا»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۷، ش ۴، صص ۱۰۶۷-۱۰۸۶.

۲. انگلیسی

A) Books

3. Alvarez, Jose (2006), *International Organizations as Law-makers*, Oxford University Press.
4. Anzilotti, Dionisio (1929), *Cours de droit international*, Paris, Recueil Sirey.
5. Brölmann, Catherine (2007), *The Institutional Veil in Public International Law: International Organisations and the Law of Treaties*, Hart Publishing, Oxford.
6. Collins, Richard (2011), Non-State Actors in International Institutional Law, in d'Aspermont, Jean (ed.) *Participants in the international Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law*, Routledge, Abingdon.
7. Klabbers, Jan (2009) *An Introduction to International Institutional Law* Cambridge University Press.
8. M. Virally, 'La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationales', in *Mélanges offerts à Charles Rousseau: La Communauté internationale* (Pedone Paris, 1974) pp. 277-300.
9. Pauwelyn, Joost (2003), *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law*, Cambridge University Press.
10. Petman, J, (2010), 'Deformalization of International Organisation', in Klabbers & Wallendahl (eds.), *Research Handbook on International Organizations Law: Between Functionalism and Constitutionalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
11. Sato, Tetsuo (1996), *Evolving Constitutions of International Organizations*, Kluwer Law International.
12. Schermers, Henry & Blokker, Niels (2003), *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
13. Seyersted, Finn (2008), *Common Law of International Organizations*, Martinus Nijhoff, Leiden, Boston.
14. Mendelson, M, H, (1998), *The Nicaragua Case and Customary International*

Law', in W.E. Butler (ed.), *The Non-Use of Force in International Law*, Dordrecht: Nijhoff.

15. White, Nigel (2006), *The Law of International Organisations* (2nd edn), Manchester: Manchester University Press.

B) Articles

16. Ahlborn, Christian, (2011), "The rules of international organizations and the law of international responsibility", *International Organizations Law Review*, Vol. 8, pp. 397-482.
17. Akehurst, Michael, (1987), "Nicaragua v. United States of America", *Indian J In'*, ,, Vol. 27, pp. 357-360.
18. Bederman, David, (1995-1996), "The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 36, pp. 275-277.
19. Brölmann, Catherine, (2015), "*Member States and International Legal Responsibility: Developments of the Institutional Veil*", *International Organizations Law Review*, vol. 12(2), pp. 358-381.
20. Charlesworth, Hillary, (1984-87), "Customary International Law and the Nicaragua Case", *Austrraaaa aaar Book of In'*, ,, Vol. 11, pp. 1-31.
21. Donaghue, Stephen, (1995), "Normative Habits, Genuine Beliefs and Evolving Law: Nicaragua and the Theory of Customary International Law", *Australian aaar Book of In'*, ,, Vol. 16, pp. 327- 344.
22. D'Aspremont, Jean, (2014), "The Law of International Organizations and the Art of Reconciliation", *International Organizations Law Review*, Vol. 11, pp. 428-453.
23. Fassbender, Bardo, (1998), "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, pp. 529-619.
24. Fidler, David, (2005), "From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations", *Chinese Journal of International Law*, Vol. 4(2), pp. 325-392.
25. Gasbarri, Lorenzo, (2016), "Al-Dulimi and Competing Concepts of International Organizations", *European Forum*, Vol. 1(3), pp. 1117-1125.
26. Gasbarri, Lorenzo, (2017)," The Dual Legality of the Rules of International Organizations", *International Organizations Law Review*, Vol. 14(1), pp. 87-119.
27. Gasbarri, Lorenzo, (2017), "The International Responsibility of the European Union and the Legal Nature of the Rules of International Organizations", *Jean Monnet Working Papers*, The City Law School, City University of London, No. 04/2017.
28. Henkin, Louis, (1969), "International Organization and the Rule of Law", *In'l Org*, Vol. 23, p. 565.
29. Hilpold, Peter, (2009), "EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 13(1), 141-181.
30. Jan Kuijper, Pieter, (1994), "The Law of GATT as a Special Field of International Law, Ignorance, Further Refinement or Self-Contained System of International Law?", *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 25, pp. 227-257.

31. Klabbers, Jan, (2015), "The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations: International Institutional Law", *European Journal of International Law*, Vol. 25(3), pp. 645-675.
32. Klabbers, Jan, (2015), "The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law", *European Journal of International Law* Vol. 26(1), pp. 9-82.
33. Öberg, Marko, (2006), "The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ", *EJIL*, Vol. 16(5), pp. 879-906.
34. Seyersted, Finn, (1963), "Objective International Personality of Intergovernmental Organisations: Do Their Capacities Really Depend upon Their Constitutions?", *The American Journal of International Law*, Vol. 58(4), p. 112.

C) Case Law

35. Accordance with International Law of Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, (2010), ICJ Advisory Opinion.
36. Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal, (1954), ICJ Rep. 47.
37. Legality of the Use or Threat of Nuclear Weapons, ICJ Rep. 1996.
38. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. US and UK), Provisional Measures, ICJ Reports 1992.
39. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, ICJ Rep. 1949.
40. Judgement of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008- Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities.

D) UN Documents

41. Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, (2011)..
42. ILC Yearbook, (2001), vol. II (Part Two).
ILC Yearbook (2003), Report fifty-fifth session, *vol. II (Part Two)*
43. ILC Yearbook (2005), Summary record of the 2843rd meeting, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2005
UN Doc. A/CN.4/L.682, (2006).
- UN Doc. A/CN.4/553, (2005).
- UN Doc, A/64/10, (2009).
- Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character, (1975), UN Doc. A/CONF. 67/16.