

قاعده حقوق خاص؛ زمینه‌ای برای عملیاتی‌شدن اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی

سید مهدی رضوی* - مجتبی بابایی** - مهدی حاتمی*** - علی توکلی طبسی****

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۲/۳۰ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۱/۲۱)

چکیده

اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی ایجاب می‌کند که حقوق و تعهدات هر سازمان، تابعی از حدود اختیاراتی باشد که اعضا به آن واگذار می‌کنند. این اصل می‌تواند نقش مؤثری در تعیین رژیم حقوقی این دسته از تابعان حقوق بین‌الملل، از جمله در بحث مسئولیت بین‌المللی آن‌ها ایفا کند. طرح پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی، مصوب ۲۰۱۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل، به شیوه خاصی اصل مزبور را لحاظ کرده است که متضمن نوعی برخورد میانه با آن است. کمیسیون، ضمن پذیرفتن اهمیت اصل تخصص در حقوق سازمان‌های بین‌المللی، از قبول آن به‌عنوان مبنایی بر تمامی مقررات مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، خودداری کرده اما به طرق دیگر و عمدتاً با اتکا به قاعده حقوق خاص (Lex Specialis) سعی در عملیاتی‌کردن آن کرده است. این قاعده که متضمن مفهوم «ترجیح قانون خاص بر قانون عام» است در ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی پیش‌بینی شده و زمینه‌ای برای رعایت شرایط حقوقی خاص هر سازمان بین‌المللی در مواجهه با قواعد عام مسئولیت بین‌المللی فراهم کرده است. این نوشتار با هدف تبیین جایگاه اصل تخصص در مقررات مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی، رویکرد خاص کمیسیون حقوق بین‌الملل نسبت به این موضوع را ارزیابی کرده است.

واژگان کلیدی: اصل تخصص، سازمان‌های بین‌المللی، مسئولیت بین‌المللی، قاعده حقوق خاص

seidmehdi.razavi@gmail.com

mojtaba.babaee@gmail.com

hatamilaw@gmail.com

tavakkol_ali@yahoo.com

* مربی گروه حقوق دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

** استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

*** استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه کردستان

**** استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

مقدمه

یکی از برجسته‌ترین جنبه‌های روابط بین‌الملل از سده بیستم میلادی تا کنون، به وجود آمدن سازمان‌های بین‌المللی، افزایش روزافزون آن‌ها و تحولاتی است که در کارکرد و جایگاه این موجودیت‌ها پدید آمده است. قلمرو فعالیت سازمان‌های بین‌المللی، عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، نظامی و عناوین اختصاصی دیگر را فرا گرفته است. طبیعی است که فعالیت‌های چنین گسترده می‌تواند توأم با مخاطرات و صدماتی برای اشخاص، دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی دیگر بوده و نقطه شروعی برای بحث مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی باشد.

کمیسیون حقوق بین‌الملل در راستای وظیفه خود در تدوین و توسعه حقوق بین‌الملل، مقررات مربوط به مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی را در مجموعه‌ای متشکل از ۶۷ ماده در سال ۲۰۱۱ تصویب و در اختیار مجمع عمومی سازمان ملل متحد قرار داده است. ساختار کلی این طرح، مشابهت زیادی با طرح مسئولیت دولت‌ها (مصوب ۲۰۰۱ همین نهاد) دارد، تا جایی که گفته شده است که این طرح، نقطه عزیمت کار کمیسیون حقوق بین‌الملل در بررسی مواد مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی بوده و رژیم تقریباً یکسانی در باب مسئولیت بین‌المللی هر دوی آنان در نظر گرفته شده است.^۱ پرواضح است که تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای میان دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی وجود دارد که تبعاً می‌تواند در نظام حقوقی و از جمله در بحث مسئولیت بین‌المللی آن‌ها مؤثر واقع شود. یکی از موارد اختلاف میان این دو دسته از تابعان حقوق بین‌الملل، اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی است. بر اساس این اصل، سازمان‌های بین‌المللی برخلاف دولت‌ها از تمام حقوق و تعهدات شناخته شده در حقوق بین‌الملل برخوردار نبوده، بلکه حقوق و وظایف آنان، تابع حدود اختیاراتی است که اعضا به آن‌ها واگذار کرده‌اند. این خصوصیت ویژه، صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی و در نتیجه، مواجهه آن‌ها با مسائل مربوط به مسئولیت بین‌المللی را محدود می‌کند.

اهمیت اصل تخصص موجب شده است که بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی نیز در نظراتشان آن را به عنوان تفاوت اصلی میان خود و دولت‌ها تعبیر کرده و بر ضرورت ملاحظه آن در مقررات مربوط به مسئولیت بین‌المللی شان تأکید ورزند. اما کمیسیون حقوق بین‌الملل، ضمن اذعان به اهمیت اصل تخصص، از زاویه‌ای متفاوت به آن توجه کرده است. خصوصیت بارز این رویکرد کمیسیون، تأکید آن بر قابلیت و کارکرد قاعده حقوق خاص در تأمین اهداف اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی است. این قاعده که به عنوان یک تکنیک پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل جهت تفسیر حقوقی و حل و فصل اختلافات، مطرح است بیانگر آن است که در صورت وجود دو

1. SUMMARY of the International Law Discussion Group Meeting held at Chatham House, 10 February 2011. available at: www.chathamhouse.org. accessed on 12 October 2014.

یا چند قانون مرتبط با موضوعی واحد، تقدم و اولویت با قانون اخص خواهد بود. در این مقاله، ضمن طرح مفاهیم مرتبط با اصل تخصص و قاعده حقوق خاص، ارتباط میان آن‌ها و نقش و کارکرد قاعده مزبور در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی (۲۰۱۱) از جهت تحقق مقتضیات اصل تخصص بررسی می‌شود.

۱. صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی و اصل تخصص

سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان تابعان حقوق بین‌الملل، دارای صلاحیت اقدام در زمینه‌های مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، نظامی، فرهنگی، فنی، علمی و ... هستند (بیگ‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۰۵). صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی و حدود اختیارات آن‌ها معمولاً به‌صراحت در اسناد مؤسس آن‌ها که در غالب موارد، یک معاهده بین‌المللی است پیش‌بینی می‌شود. این معاهدات، صلاحیت‌هایی را برای هرکدام از ارکان سازمان‌های بین‌المللی از قبیل وضع مقررات و تفسیر آن‌ها یا اعمال مجازات در صورت نقض آن مقررات، پیش‌بینی می‌کنند (بیگ‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۰۴). در صورت سکوت اسناد مؤسس، سازمان‌های بین‌المللی مطابق دکترین «اختیارات ضمنی»^۱ می‌توانند مبادرت به اعمالی کنند که به‌صراحت در اسناد مؤسس آن‌ها پیش‌بینی نشده ولی برای نیل به اهداف آن‌ها ضروری است (زمانی، ۱۳۸۸: ۵۵). دکترین مزبور در رویه قضایی بین‌المللی دارای جایگاه شناخته‌شده‌ای است. دیوان بین‌المللی دادگستری در نظریات مشورتی متعدد بر وجود صلاحیت‌های ضمنی سازمان‌های بین‌المللی تصریح کرده است. این دیوان در نظر مشورتی خود راجع به «جبران خسارات وارد به سازمان ملل متحد» اظهار داشته است، «مطابق حقوق بین‌الملل باید پذیرفت که سازمان ملل از اختیاراتی برخوردار است که هرچند صراحتاً در منشور اعلام نشده است، برای انجام اشتغالات آن ضروری است».^۲

همچنین در نظر مشورتی دیوان راجع به «مشروعیت کاربرد تسلیحات هسته‌ای توسط یک دولت در مخاصمه مسلحانه» بیان شده است که «صلاحیت‌های سازمان‌های بین‌المللی معمولاً به‌طور صریح در سند مؤسس آن‌ها پیش‌بینی می‌شود. با این حال، نیازهای زیست بین‌المللی می‌تواند ضرورت داراشدن صلاحیت‌هایی را برای سازمان‌ها روشن کند که به‌صراحت در اسناد بنیادین حاکم بر فعالیت آن‌ها پیش‌بینی نشده است. این امر به‌طور کلی پذیرفته شده است که سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند چنین اختیارات ضمنی را اعمال کنند».^۳

1. Implied Powers Doctrine.

2. ICJ. Reports, Advisory Opinion on Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, 1949, p. 182.

3. ICJ. Reports, Advisory Opinion on Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, 1996, p. 79, para 25.

۱-۱. مفهوم اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی

یکی از اصول مربوط به اعمال صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی، اصل تخصص^۱ است. به موجب این اصل، سازمان‌های بین‌المللی صرفاً در چارچوب وظایف و اختیارات تعیین شده می‌توانند اقدام کنند. اختیاراتی که اعضای سازمان بین‌المللی برای آن تعیین می‌کنند شامل وظایف تعیین شده در اسناد مؤسس سازمان و کارکردهایی است که به طور ضمنی جهت انجام وظایف آن ضروری است. (White, 2005: 99) اقدام سازمان بین‌المللی که فراتر از محدوده اختیارات و وظایف تخصصی آن باشد، اعتباری نخواهد داشت. (Pauwelyn, 2005: 286)

اصل تخصص به عنوان یکی از اصول حقوق سازمان‌های بین‌المللی، مبتنی بر این فرض است که سازمان‌های بین‌المللی برخلاف دولت‌ها نمی‌توانند برای خود، صلاحیت ایجاد کنند، بلکه توانایی‌هایشان محدود به اختیاراتی است که اعضا جهت نیل به مقاصد خاص به آن‌ها واگذار می‌کنند. (Schermers & Blokker, 2011:157) در واقع، دولت‌ها در چارچوب موازین حقوق بین‌الملل، از اختیارات کامل جهت اقدام در هر زمینه‌ای برخوردار هستند اما در مورد سازمان‌های بین‌المللی، چنین فرضی مطرح نیست. (Schermers & Blokker, 2011:157)

دیوان بین‌المللی دادگستری در این زمینه مقرر داشته است، «درحالی که یک دولت دارای تمامی حقوق و تعهدات شناخته شده در حقوق بین‌الملل است، حقوق و تکالیف موجودیتی مثل یک سازمان باید مبتنی بر اهداف و مأموریت‌های مورد تصریح یا مورد دلالت در اسناد مؤسس و رویه جاریه آن باشد».^۲ همچنین در نظر مشورتی دیگر، محدود بودن صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی به این صورت مورد تأکید قرار گرفته است که «سازمان‌های بین‌المللی برخلاف دولت‌ها صلاحیت عام نداشته، بلکه تحت سیطره اصل تخصص هستند. به عبارت دیگر، سازمان‌های بین‌المللی، دستاورد دولت‌هایی هستند که آن‌ها را به وجود آورده و اختیاراتی به آن‌ها واگذار کرده‌اند. این محدودیت‌ها تابعی از منافی است که رشد و توسعه اعضا در گرو آن است».^۳ این رأی مربوط به درخواست سازمان بهداشت جهانی از دیوان، مبنی بر اعلام نظر در خصوص مشروعیت کاربرد تسلیحات هسته‌ای توسط یک دولت در مخاصمات مسلحانه است. درخواست مزبور به این صورت مطرح شده است که آیا استفاده از تسلیحات هسته‌ای توسط یک دولت در جنگ یا سایر مخاصمات مسلحانه، با توجه به تأثیرات بهداشتی و زیست‌محیطی آن، نقض حقوق بین‌المللی آن دولت، از جمله اساسنامه بهداشت جهانی محسوب

1. The Principle of Specialty.

2. ICJ. Reports, Advisory Opinion on Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, 1949, p. 180.

3. ICJ. Reports, Advisory Opinion on Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, 1996, p78, para. 25.

می‌شود؟^۱ از نظر دیوان، هنگامی که نظریه مشورتی را یک نهاد تخصصی درخواست کند، برای احراز صلاحیت دیوان، سه شرط باید برآورده شود. اول آنکه نهاد تخصصی درخواست‌کننده باید به‌نحو مقتضی به‌موجب منشور ملل متحد برای درخواست نظریات از دیوان، مجاز باشد. ثانیاً، نظریه مشورتی درخواست‌شده باید در ارتباط با یک مسئله حقوقی بوده و نهایتاً اینکه مسئله مزبور در چارچوب فعالیت‌های آن نهاد باشد.^۲ با وجود تحقق دو شرط اول، دیوان در مورد شرط سوم، اعلام کرده است که هرچند سازمان بهداشت جهانی طبق مفاد اساسنامه‌اش، صلاحیت پرداختن به آثار کاربرد سلاح‌های هسته‌ای یا هرگونه فعالیت خطرناک دیگر بر بهداشت و اتخاذ اقدامات پیشگیرانه در این زمینه را داراست، مسئله طرح‌شده نزد دیوان، نه به آثار کاربردی چنین سلاح‌هایی بر بهداشت، بلکه به مشروعیت کاربرد آن‌ها از منظر بهداشتی و زیست‌محیطی مربوط می‌شود؛ مسئله‌ای که صلاحیت سازمان بهداشت جهانی به آن وابسته نیست.^۳ بر این اساس، دیوان با ۱۱ رای موافق در برابر ۳ رأی مخالف به این نتیجه می‌رسد که قادر به صدور نظر مشورتی مورد تقاضای سازمان بهداشت جهانی نیست.^۴ در واقع، تأکید این رأی بر قصد و هدف دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی است که به‌وجودآورنده آن هستند. این رویکرد به‌شدت، اختیارات سازمان بین‌المللی را به موارد تصریح‌شده در اسناد مؤسس یا اختیارات ضمنی ناشی از آن که جهت انجام وظایف سازمان ضروری است محدود می‌سازد. (White, 2005:99)

۱-۲. اصل تخصص در اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی

در اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی مختلف، اصل تخصص به‌عنوان ضابطه‌ای در تعیین حدود اختیارات و وظایف آن‌ها به کار گرفته شده است. البته در بیان اصل مذکور، در برخی موارد از اصطلاحاتی دیگر نظیر «اختیارات اختصاص یافته»^۵ یا «اختیارات واگذارشده»^۶ استفاده شده است که این تعابیر هم از نظر مفهومی مترادف با اصل تخصص است. (Schermers & Blokker, 2011:159) به‌عنوان مثال، در ماده ۱ از معاهدات اتحادیه اروپا تصریح شده است: «مطابق این معاهده، طرف‌های متعاقد معظم میان خود، یک اتحادیه اروپایی ایجاد می‌کنند و برای به‌دست‌آوردن اهداف مشترکشان، صلاحیت‌هایی به آن

1. ICJ. Request for Advisory Opinion, Transmitted to the Court under a World Health Assembly Resolution of 14 May 1993, p.2.

2. ICJ Reports 1996, Paras 10-31.

3. ICJ Reports 1996, paras 20-26.

4. ICJ Reports 1996, para 32.

5. Principle of Attributed Powers or Attribution Principle.

6. Conferred Powers or Principle of Conferral.

واگذار می‌کنند.^۱ مطابق ماده ۵ (بند ۱) معاهده مذکور، محدودیت‌های اختیارات اتحادیه به وسیله اصل واگذاری اختیارات^۲ تعیین می‌شود. بند ۲ این ماده نیز مقرر می‌دارد: «مطابق اصل اعطای اختیارات، اتحادیه باید صرفاً در محدوده صلاحیت‌هایی که دولت‌های عضو معاهده، به آن واگذار کرده‌اند، جهت نیل به اهداف مقرر در آن اقدام کند».

در مورد سازمان ملل متحد هم حدود اختیارات این سازمان از جمله در ماده ۲ (بند ۷) منشور ملل متحد تعیین شده است.^۳ همچنین صلاحیت‌های ارگان‌های مختلف سازمان ملل از قبیل مجمع عمومی، شورای امنیت یا دیوان بین‌المللی دادگستری نیز به تناسب در مواد مختلف منشور، تعیین شده است.

۳-۱. اهمیت اصل تخصص در حقوق مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی

از نظریاتی که سازمان‌های بین‌المللی مختلف در جریان تدوین پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی^۴ مصوب ۲۰۱۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل به این نهاد ارائه کرده‌اند می‌توان دریافت که سازمان‌های مزبور، اهمیت خاصی به کارکرد اصل تخصص در مقررات مربوط به مسئولیت بین‌المللی‌شان قائل شده‌اند. به‌عنوان نمونه، سازمان ملل متحد (دبیرخانه) در یکی از نظریات خود در این زمینه اظهار داشته است که «کمیسیون حقوق بین‌الملل باید ویژگی‌های خاص سازمان‌های بین‌المللی را از نظر ساختار سازمانی، ماهیت و ترکیب ارگان‌ها، قواعد و مقررات و رویه خاص و به‌طور خلاصه، خصوصیات ویژه آن‌ها را لحاظ کند».^۵ برخی دیگر از سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان بین‌المللی کار،^۶ سازمان بهداشت جهانی،^۷ سازمان تجارت جهانی^۸ و چند سازمان بین‌المللی دیگر نیز در اظهارنظری مشترک تأکید کرده‌اند که با توجه به اینکه یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، اصل تخصص است، در مقررات مربوط به مسئولیت بین‌المللی آن‌ها باید عنایت خاصی به این اصل بشود؛ از جمله اینکه یک ماده صریح مبنی بر اینکه مسئولیت

1. Consolidated Version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, available at: www.europa.eu, accessed on 11 December 2014.

2. Conferral Powers.

۳ به‌موجب این مقرره؛ «هیچیک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً جزء صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین موضوعاتی را تابع این مقررات قرار دهند...».

4. Draft Articles on Responsibility of International Organizations, 2011.

5. ILC, Responsibility of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations, (Doc. A/CN. 4/637/add.1), 2011. p.4.

6. International Labour Organization.

7. The World Health Organization.

8. The World Trade Organization.

سازمان‌های بین‌المللی بر اساس اصل تخصص تعیین خواهد شد درج شود.^۱ نمونه دیگر، مربوط به اظهارنظر سازمان پلیس جنایی بین‌المللی^۲ است که با اشاره به رأی دیوان بین‌المللی دادگستری (نظر مشورتی راجع به مشروعیت کاربرد تسلیحات هسته‌ای توسط یک دولت در مخاصمات مسلحانه) بیان کرده است: «مطابق آنچه از اصل تخصص استنباط می‌شود، یک سازمان بین‌المللی، صرفاً تا حدودی می‌تواند نزد محاکم بین‌المللی مدعی حقوق شود که آن حقوق در محدوده صلاحیت‌های او باشد. این امر به‌طور منطقی متضمن آن نیز هست که مسئولیت سازمان بین‌المللی هم باید در محدوده صلاحیت‌های او تبیین شود».^۳

نمونه‌های فوق‌الذکر نشان می‌دهد که بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی، این فرض را اتخاذ کرده‌اند که باید اصل تخصص به‌عنوان معیاری در تعیین مسئولیت بین‌المللی آن‌ها در نظر گرفته شده و به‌عنوان مبنایی برای تمامی مقررات مطرح در این حوزه تلقی شود.

۲. رویکرد کمیسیون حقوق بین‌الملل به اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی

اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی و تفاوت آن‌ها با دولت‌ها به لحاظ صلاحیتی و نیز تنوع سازمان‌های بین‌المللی، موضوعی است که از نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل دور نمانده و البته به‌گونه‌ای خاص در مواد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی منعکس شده است. این کمیسیون در تفسیر مقدماتی خود بر مقررات مذکور، اظهار داشته است: «سازمان‌های بین‌المللی، کاملاً متفاوت از دولت‌ها بوده و علاوه بر این، در میان خود نیز دچار تنوع فراوانی هستند. آن‌ها برخلاف دولت‌ها دارای صلاحیت کلی^۴ نبوده و به‌منظور انجام کارکردهای خاص به وجود آمده‌اند. تفاوت‌های بسیار بسیار مهمی نیز در میان سازمان‌های بین‌المللی از لحاظ وظایف و اختیارات، تعداد اعضا و روابط با آن‌ها، فرایندهای تصمیم‌گیری، ساختارها و امکانات و همچنین قواعد اولیه‌ای که برایشان الزام‌آور است وجود دارد...».^۵ بر این اساس، کمیسیون تصریح کرده است که در اعمال مقررات عام راجع به به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، لازم است اوضاع و احوال مبتنی بر واقعیات خارجی یا شرایط حقوقی خاص^۶ حاکم بر هر سازمان بین‌المللی لحاظ شود^۷ و درمورد هر سازمان بین‌المللی، متناسب

1. ILC, Responsibility of International Organizations, Comments and Observations Received from International Observations, (Doc. A/cN. 4/637), 2011, p. 39.

2. International Criminal Police Organization.

3. ILC. Responsibility of International Observations, Comments and Observations Received from International Observations, (Doc. A/cN. 4/556), 2005. p. 41.

4. General Competence

5. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 70.

6 The Specific, Factual or Legal Circumstances.

7. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 78.

متناسب با شرایط خاص آن سازمان عمل شود. البته در مورد اینکه اوضاع و احوال واقعی (نظیر مأموریت‌ها و کارکردهای اختصاصی سازمان بین‌المللی، قلمرو جغرافیایی یا منابع و امکانات آن) تا چه حد یا در چه مواردی می‌تواند اعمال مقررات عام موجود در این زمینه را تحت تأثیر قرار دهد، پیش‌بینی خاصی صورت نگرفته و برای روشن شدن موضوع، فقط به ذکر این نمونه بسنده شده است که مثلاً یک سازمان بین‌المللی فنی،^۱ (مانند سازمان جهانی هواشناسی؛ WMO) با توجه به شرایط واقعی خود، بعید است که در موقعیت اجبارکننده^۲ یک دولت یا سازمان بین‌المللی دیگر به ارتکاب رفتار متخلفانه بین‌المللی قرار گرفته^۳ و از این جهت، مسئول شناخته شود.^۴ با این حال، تأثیر شرایط حقوقی خاص حاکم بر هر سازمان بین‌المللی (نظیر اساسنامه آن) از موقعیت بهتر و عینی‌تری در این زمینه برخوردار است. ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی با پیش‌بینی امکان اعمال «قاعده حقوق خاص»،^۵ زمینه تأثیر این شرایط در مقررات عام مربوط به مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی را فراهم کرده است. بر اساس این ماده، مقررات مزبور به‌طور یکسان نسبت به همه سازمان‌های بین‌المللی و البته با لحاظ قواعد خاص حقوق بین‌الملل^۶ قابل اعمال بر آن‌ها به کار گرفته خواهد شد.

با توجه به مراتب فوق‌الذکر به نظر می‌رسد کمیسیون حقوق بین‌الملل در ارتباط با اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی، عمدتاً بر مضمون قاعده حقوق خاص تکیه کرده و آن را ظرفیت مهمی برای تحقق اصل فوق، تلقی کرده است. لذا به‌منظور ارائه تبیین روشن این رویکرد، لازم است پس از بررسی مفهوم قاعده حقوق خاص و قابلیت اعمال آن در حقوق مسئولیت بین‌المللی، قلمرو اعمال این قاعده و ارتباط آن با اصل تخصص بررسی شود.

۲-۱. مفهوم قاعده حقوق خاص

قاعده حقوق خاص، برگرفته از عبارت لاتینی «قانون خاص، ناسخ قانون عام است»^۷ به‌عنوان به‌عنوان یک تکنیک تفسیر و حل و فصل اختلافات قلمداد شده و بیانگر آن است که در صورت

1. Technical Organization.

2. Position of Coercing.

3. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, (Doc. A/66/10), 2011, p.77

۴ مطابق ماده ۱۶ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی (۲۰۱۱)؛ «یک سازمان بین‌المللی که دولت یا سازمان بین‌المللی دیگری را مجبور به اقدامی بکند، از نظر بین‌المللی مسئول است، در صورتی که اقدام مزبور، مستقل از آن اجبار، رفتار متخلفانه بین‌المللی دولت یا سازمان بین‌المللی تحت اجبار تلقی شده (بند a) و سازمان بین‌المللی اجبارکننده با آگاهی از شرایط رفتار متخلفانه به این کار اقدام کند (بند b)».

5. The Rule of Lex Specialis.

6. Special Rules of International Law.

7. "Lex Specialis Derogat Legi Generali".

دو یا چند قانون مرتبط با موضوعی واحد، باید به قانونی که خاص‌تر است، اولویت^۱ داده شده و این قانون، مقدم و مرجح بر قانون عام شناخته شود. (United Nations, 2006: 408) منطقی که برای اعمال این قاعده مطرح شده، عبارت از آن است که گفته می‌شود قانون خاص، بهتر از قانون عام می‌تواند به خصوصیات ویژه یک موضوع توجه کند. (United Nations, 2006: 409) به تعبیر دیگر، اساس قاعده مذکور، مبتنی بر این اندیشه است که قوانین خاص، اراده طرفین را بهتر منعکس می‌سازند، چرا که به یک موضوع مشخص از روابط حقوقی ارتباط پیدا می‌کنند. (Boon, 2013:136)

قاعده حقوق خاص و تفکیک میان قواعد عام و خاص حقوقی، در مباحث مختلف حقوق بین‌الملل نیز به کار گرفته شده است. دیوان بین‌المللی دادگستری در برخی از آرای خود، متذکر این موضوع شده و بر کارکرد آن در حقوق بین‌الملل تأکید کرده است؛ از جمله این دیوان در قضیه «فلات قاره دریای شمال» اظهار داشته است: «... چنین استنباط می‌شود که امکان دارد در عمل، قواعد حقوق بین‌الملل، بنابر توافق طرفین در موارد خاص یا در میان طرفین خاص، کنار گذاشته شود».^۲ کارکردی که قاعده حقوق خاص می‌تواند در مسائل حقوق بین‌الملل داشته باشد ممکن است به صورت توضیح و تبیین،^۳ اصلاح،^۴ به‌روزردن^۵ یا ابطال^۶ قواعد عام باشد. (United Nations, 2005:409) باین حال، نمی‌توان برخی قواعد عام حقوق بین‌الملل، نظیر قواعد آمره^۷ را با استناد به این قاعده کنار گذاشت. (United Nations, 2005: 410) نکته آخر اینکه به منظور اعمال قاعده حقوق خاص، لازم است برخی شرایط از قبیل وجود تضاد واقعی^۸ میان قاعده عام و خاص، اثبات شود. مطابق این شرط، برای اعمال قاعده، کافی نیست که هر دو مقرر حقوقی به موضوعی واحد مرتبط باشند بلکه باید میان آنها تضاد واقعی وجود داشته یا قصد بارزی برای کنار گذاشتن یک قاعده توسط دیگری موجود باشد. (Zwanenburg, 2004: 238)

۲-۲. اعمال قاعده حقوق خاص در حوزه مسئولیت بین‌المللی

قاعده حقوق خاص می‌تواند در کلیه شاخه‌های حقوق بین‌الملل و از جمله در حقوق مسئولیت بین‌المللی شکل گرفته و اعمال شود (سلیمی ترکمانی، ۱۳۸۹: ۲۱۰). قواعد مربوط به

1 Priority.

2. ICJ Reports, North Sea Continental Shelf Case, 1968, p. 42, para 472.

3. Clarify.

4. Modify.

5. Update.

6. Set Aside.

7. The Jus Cogens.

8. Actual Inconsistency.

مسئولیت بین‌المللی که در دو طرح جداگانه تحت عنوان «مواد پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها»^۱ و «مواد پیش‌نویس مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی» به تصویب کمیسیون حقوق بین‌الملل رسید نیز بخشی از حقوق بین‌الملل عام محسوب می‌شود که امکان دارد به وسیله قواعد دیگری که اخص از آن‌ها باشد کنار گذاشته شود. هر کدام از این مجموعه‌ها نیز به وجود چنین امکانی تصریح کرده‌اند. ماده ۵۵ طرح مسئولیت دولت‌ها در این زمینه مقرر می‌دارد: «این مقررات، تا جایی که شرایط تحقق رفتار متخلفانه بین‌المللی یا محتوا یا اجرای مسئولیت بین‌المللی دولت، تابع قواعد خاص حقوق بین‌الملل باشد اعمال نمی‌شود». این ماده، هم شکل اجلای حقوق خاص همچون آنچه اغلب از آن تحت عنوان رژیم‌های خودبسنده^۲ یاد می‌شود را دربرمی‌گیرد دربرمی‌گیرد و هم قواعد محدودتر نظیر یک مقررده معاهداتی خاص که مثلاً پرداخت غرامت یا اعاده وضع به حال سابق را در ارتباط با یک قضیه خاص، محدود یا رد می‌کند.^۳

رژیم‌های خودبسنده، بنا به تعبیری شامل مواردی است که در آن مجموعه‌ای از قواعد اولیه^۴ مربوط به یک موضوع با دسته‌ای از قواعد ثانویه^۵ مقرر در حقوق عام، ارتباط پیدا کرده و مقدم بر این دسته از قواعد محسوب می‌شود.^۶ دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه کارکنان دیپلماتیک و کنسولی با اشاره به مفهوم رژیم‌های خوبسنده، اظهار می‌دارد: «قواعد حقوق دیپلماتیک، رژیم خودبسنده‌ای را بنا می‌نهد که از یک سو تعهدات دولت پذیرنده را راجع به تسهیلات، مزایا و مصونیت‌هایی که باید به مأموریت‌های دیپلماتیک اعطا شود مقرر می‌دارد و از سوی دیگر به سوءاستفاده‌های احتمالی از آن‌ها توسط اعضای مأموریت پرداخته و روش‌ها و ابزارهایی را که برای برخورد با چنین سوءاستفاده‌هایی در اختیار دولت پذیرنده است تعیین می‌کند».^۷ دیوان در این قضیه بر این نکته تأکید ورزیده است که «حقوق دیپلماتیک، خود ابزارهای دفاع و مقابله با رفتارهای غیرقانونی اعضای مأموریت‌های دیپلماتیک و کنسولی را داراست».^۸ مفهوم رژیم‌های خودبسنده بر اساس همان منطقی استوار است که در مورد قاعده حقوق خاص مطرح است.^۹ به عبارت دیگر، چنین رژیم‌هایی بهتر می‌توانند خصوصیات یک

1. Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts, 2001.

2. Self-Contained Regimes.

3. ILC, Report of the International Law Commission on the Work of its fifty-third Session (Doc.A/56/10), 2001, p.140.

4. Primary Rules.

5. Secondary Rules.

6. Koskeniemi, International Law Commission, Study Group on Fragmentation, Fragmentation of International Law, p.8, available at: http://legal.un.org/ilc/sessions/55/Fragmentation_outline.pdf.

7. ICJ Reports 1980, Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, p.40, para: 86.

8. ICJ Reports 1980, Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, p. 38, para: 83.

9. Koskeniemi, International Law Commission, Study Group on Fragmentation,

موضوع مرتبط با خود را لحاظ کنند. در واقع رژیم‌های خودبسنده، شکلی برجسته و ویژه از حقوق خاص محسوب می‌شوند که جایگاه بحث از آن‌ها در ارتباط با مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، ماده ۵۵ طرح پیش‌نویس مسئولیت دولت‌هاست (سلیمی ترکمانی، ۱۳۸۹: ۲۱۱).

همچنین به‌عنوان نمونه‌ای از یک مقررہ معاهداتی متضمن قاعده حقوق خاص می‌توان به تکلیف مقرر در بند سوم پروتکل اول کنوانسیون لاهه، راجع به حمایت از اموال فرهنگی در مخاصمات مسلحانه^۱ اشاره کرد که به‌موجب آن، دولت اشغالگر، موظف به استرداد اموال فرهنگی‌ای است که به‌طور غیرقانونی از سرزمین تحت اشغال، صادر شده است. در واقع این مقررہ موجب تخصیص قواعد عام مقرر در طرح مسئولیت دولت‌ها راجع به اشکال جبران خسارت^۲ شده و آزادی دولت زیان‌دیده را در انتخاب غرامت،^۳ به‌عنوان شکلی از جبران خسارت، محدود می‌سازد.

در مورد سازمان‌های بین‌المللی نیز ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی مقرر داشته است: «این مقررات در صورتی که شرایط تحقق رفتار متخلفانه بین‌المللی یا محتوا یا اجرای مسئولیت بین‌المللی سازمان بین‌المللی یا دولت در ارتباط با رفتار سازمان بین‌المللی، تابع قواعد خاص حقوق بین‌الملل باشد اعمال نخواهد شد. این قواعد خاص حقوق بین‌الملل می‌تواند شامل قواعد سازمان^۴ که در روابط میان سازمان بین‌المللی و اعضای آن قابل اعمال است باشد». در قسمتی از تفسیر این ماده تصریح شده است که ماده مزبور با الگوپذیری از ماده ۵۵ طرح مسئولیت دولت‌ها تنظیم شده و هدف از طرح آن این بوده است که لازم نباشد در هر کدام از مواد قبلی، قیدی مانند «به شرط رعایت قواعد خاص»^۵ افزوده شود.^۶

اغلب سازمان‌های بین‌المللی در نظرات خود از درج ماده ۶۴ در طرح مربوط به مسئولیت بین‌المللی‌شان استقبال کرده و از آن حمایت کرده‌اند. به‌عنوان مثال، سازمان ملل متحد، ضمن اعلام پشتیبانی از این موضوع، نمونه‌ای از اعمال قاعده حقوق خاص در رویه خود را مطرح کرده است. مطابق نظر این سازمان، برجسته‌ترین نمونه در این خصوص، کاربرد اصل «ضرورت

Fragmentation of International Law, p.10, available at: http://legal.un.org/ilc/sessions/55/Fragmentation_outline.pdf.

1. Protocol on Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 1954, available at: [portal.Unesco.org](http://portal.unesco.org), accessed on 30 December 2014.

۲. مطابق ماده ۳۴ طرح پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها (۲۰۰۱)؛ «جبران کامل زیان ناشی از رفتار متخلفانه بین‌المللی، مطابق مقررات این فصل به شکل اعاده وضع به حال سابق، غرامت و جلب رضایت است که منفرداً یا مجتمعاً مطابق مقررات این فصل صورت می‌پذیرد».

3. Compensation.

4. The Rule of Organization.

5. "Subject to Special Rules"

6. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 170.

عملیاتی^۱ در دعاوی مسئولیت ناشی از عملیات حفظ صلح است.^۲ توضیح آنکه بر اساس قطعنامه شماره ۵۲/۲۴۷ مورخ ۱۹۹۸ مجمع عمومی سازمان ملل راجع به دعاوی مسئولیت اشخاص ثالث علیه سازمان، یک سری محدودیت‌های مالی و زمانی برای ادعاهای خسارت و صدمات ناشی از عملیات حفظ صلح تعیین شده است. به‌عنوان مثال، به‌موجب یکی از بندهای این قطعنامه، هیچ‌گونه خسارتی برای صدمات غیرمالی از قبیل درد و رنج یا غم و اندوه روحی، قابل پرداخت نیست.^۳ همچنین میزان خسارت قابل پرداخت برای مصدومیت، بیماری یا مرگ هر شخص نباید فراتر از ۵۰,۰۰۰ دلار آمریکا باشد.^۴ درواقع، این شرایط و محدودیت‌ها که مطابق بند ۱۲ قطعنامه فوق‌الذکر می‌بایست در موافقت‌نامه‌های وضعیت نیرو،^۵ منعقد می‌شود، سازمان ملل و کشور محل انجام عملیات حفظ صلح، گنجانده شود، به‌منزله حقوق خاصی است که نسبت به تکلیف عام جبران خسارت، مرجح تلقی شده و مانع از اعمال آن خواهد شد.

علاوه بر نمونه فوق‌الذکر، سیستم‌های حقوقی اتحادیه اروپا و سازمان تجارت جهانی نیز دربردارنده قواعد ویژه‌ای در ارتباط با نقض تعهدات اولیه حاکم بر این سازمان‌ها هستند.^۶ درحقیقت، این سیستم‌ها، رژیم‌های خودبسنده‌ای را شکل داده‌اند که نتیجتاً موجب خروج از سیطره قواعد عام حقوق بین‌الملل در زمینه مسئولیت بین‌المللی شده است (سلیمی ترکمانی، ۱۳۸۹: ۲۱۴).

۲-۳. قلمرو قاعده حقوق خاص در مقررات مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی

ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی دارای گستره وسیعی بوده و از دو جهت می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. اولاً، حکم این ماده درمورد امکان اعمال قواعد خاص در رابطه با تمام موضوعاتی است که در این طرح به آن پرداخته شده است. این مفهوم از لحن ماده که دربرگیرنده تمام موضوعات اصلی مرتبط با مسئولیت بین‌المللی مقرر در بخش‌های دوم تا چهارم طرح (شامل شرایط تحقق رفتار متخلفانه بین‌المللی، محتوا یا آثار حقوقی مسئولیت بین‌المللی و اجرا یا استناد به آن) است قابل درک است. ثانیاً، موضوع ماده ۶۴ از یک‌سو دربرگیرنده آن دسته از روابط ویژه‌ای است که ممکن است یک سازمان بین‌المللی یا گروهی از آن‌ها با همه یا برخی از دولت‌ها یا سازمان‌های

1. Operational Necessity

2. ILC, Responsibility of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations, (Doc. A/CN. 4/637/add.1), 2011, p.35.

3. United Nations, Resulation Adopted by the General Assembly on third-party Liability; Temporal and Financial Limitations, (Doc.A/RES/52/247), 1998, p.2, para.9. available at: www.un.org, accessed on 2 December 2014.

4. United Nations, 1998, p.2, para 9 (d).

5. Status of Force Agreements.

۶. به‌عنوان مثال، مطابق ضمیمه ۲ موافقت‌نامه ۱۵ آوریل ۱۹۹۴ سند تأسیس سازمان تجارت جهانی و به‌ویژه بند ۷ ماده ۳ قواعد حاکم بر حل و فصل اختلافات، جبران خسارت، صرفاً در مواردی پذیرفته می‌شود که ترک فوری رفتار مغایر با موافقت‌نامه، غیرممکن بوده و به‌عنوان یک اقدام موقت، موکول به ترک رفتار مزبور باشد.

بین‌المللی دیگر داشته باشند^۱ و از سوی دیگر، شامل وضعیت‌های مربوط به مسئولیت یک دولت در ارتباط با رفتار متخلفانه یک سازمان بین‌المللی (موضوع بخش پنجم طرح فوق‌الذکر) است. در واقع، این نوع مسئولیت، یکی از ابعاد مسئولیت بین‌المللی دولت‌هاست که به لحاظ ارتباط آن با بحث سازمان‌های بین‌المللی، از شمول مقررات طرح مسئولیت دولت‌ها مستثنا شده^۲ و در این طرح به آن پرداخته شده است. کمک یا مساعدت،^۳ هدایت و کنترل^۴ یا اجبار^۵ یک سازمان بین‌المللی توسط یک یک دولت به‌عنوان عوامل مؤثر در تحقق این نوع مسئولیت محسوب می‌شود.^۶ بنابراین در چارچوب ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی در صورتی که در روابط میان سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی دیگر، توافق یا معاهدات خاصی راجع به مسئولیت بین‌المللی تعیین شده باشد، مفاد آن، مقدم بر موازین عام موجود در این زمینه خواهد بود. (Boon, 2013:139).

یک جنبه مهم از ماده ۶۴ این طرح، اشاره آن به قواعد سازمان به‌عنوان بخشی از حقوق خاص است که درعین حال، موجب توسعه قلمرو این ماده و تمایز آن با ماده متناظرش در طرح مسئولیت دولت‌ها (ماده ۵۵) شده است. در قسمتی از تفسیر ماده مزبور، اظهار شده است که «نظر به اهمیت ویژه‌ای که قواعد سازمان در روابط میان سازمان بین‌المللی و اعضای آن دارد، توجه خاصی به این دسته از مقررات در انتهای ماده ۶۴ صورت گرفته است، این قواعد می‌تواند به‌طور صریح یا ضمنی در موضوعات مختلف مقرر در این طرح پیش‌نویس، اثرگذار باشند...»^۷. بر این اساس، ملاحظه می‌شود که ماده ۶۴ علاوه بر در نظر گرفتن مفهوم مرسوم قاعده حقوق خاص در حقوق مسئولیت بین‌المللی - که در روابط افقی^۸ میان تابعان مستقل حقوق بین‌الملل به کار گرفته می‌شود (Ahlborn, 2011:436) - یک معنای عمودی^۹ نیز برای آن قائل شده تا شامل حقوق خاص مقرر در روابط تشکیلاتی میان سازمان و اعضای آن نیز بشود. به عبارت دیگر، هرچند طرح مسئولیت دولت‌ها (ماده ۵۵) قاعده حقوق خاص را صرفاً در روابط میان کشورها که موجودیت‌هایی مستقل و هم‌سطح فرض می‌شوند (روابط افقی) قابل اعمال می‌داند، از منظر طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، این قاعده علاوه بر

1. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 168.

۲. مطابق ماده ۵۷ طرح پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها (۲۰۰۱)؛ «این مواد به هیچ‌گونه مسئله راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی به‌موجب حقوق بین‌الملل یا هر دولت از بابت رفتار سازمان‌های بین‌المللی نمی‌پردازد».

3. Aid or Assistance.

4. Direction and control.

5. Coercion.

۶. ن.ک: مواد ۵۸-۶۰ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، مصوب ۲۰۱۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل.

7. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 170.

8. Horizontal

9. Vertical.

اعمال در روابط سازمان‌های بین‌المللی با دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی دیگر، می‌تواند در روابط مبتنی بر سلسله‌مراتب سازمان بین‌المللی و اعضای آن (روابط عمودی) نیز موضوعیت داشته باشد و قواعد داخلی سازمان که تنظیم‌کننده این گونه روابط است به‌عنوان قواعد خاص حقوق بین‌الملل محسوب شده و موجب تخصیص قواعد عام راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی شود.

۲-۴. قواعد سازمان به مثابه حقوق خاص

بر اساس عبارت اخیر ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، در روابط میان سازمان بین‌المللی و اعضای آن، قواعد اختصاصی آن سازمان می‌تواند به‌عنوان قواعد خاص حقوق بین‌الملل تلقی شده و مقررات عام مسئولیت بین‌المللی آن‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. مطابق ماده ۲ طرح مذکور: «قواعد سازمان به‌طور خاص، شامل اسناد مؤسس،^۱ تصمیمات،^۲ قطعنامه‌ها^۳ و سایر مصوبات مصوبات سازمان بین‌المللی است که مطابق آن‌ها تصویب شده و رویه جاری سازمان را به وجود آورده است». علاوه بر این، قواعد مذکور می‌تواند شامل اسنادی از قبیل موافقت‌نامه‌های منعقد شده میان سازمان و طرف‌های ثالث یا آرای قضایی یا داوری الزام‌آور برای سازمان مزبور نیز باشد.^۴ این قواعد، دارای کارکردهای مهمی در مواد طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی است که از جمله می‌توان به تأثیر آن‌ها در عناصر تحقق رفتار متخلفانه بین‌المللی (انتساب رفتار و نقض تعهد بین‌المللی)،^۵ اقدامات متقابل^۶ (به‌عنوان یکی از شرایط رافع وصف متخلفانه رفتار)^۷ و توجیه رفتار

1. Constituent instruments.

2. Decisions.

3. Resolutions

4. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 78.

5. مطابق ماده ۶ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی (۲۰۱۱)، رفتار ارگان یا کارگزار سازمان بین‌المللی که در راستای وظایف خود اقدام می‌کند به سازمان مزبور منتسب خواهد شد (بند a)؛ در تشخیص وظایف ارگان‌ها یا کارگزاران سازمان هم باید قواعد آن سازمان لحاظ شود (بند b). همچنین بر اساس ماده ۱۰ طرح فوق‌الذکر، نقض تعهد بین‌المللی توسط سازمان بین‌المللی، هنگامی محقق می‌شود که رفتار مورد بحث، مطابق با مقتضای تعهد مزبور نباشد (بند a)؛ این وضعیت دربرگیرنده نقض تعهدات بین‌المللی یک سازمان در قبال اعضای خود که منشأ آن‌ها قواعد سازمان است نیز هست (بند b).

6. Countermeasures.

7. در برخی شرایط، ارتکاب رفتار متخلفانه بین‌المللی توسط یک دولت یا سازمان بین‌المللی می‌تواند توجیهی برای سازمان بین‌المللی زیان‌دیده باشد تا جهت توقف رفتار مزبور و جبران خسارت وارده، مبادرت به اتخاذ اقدامات متقابل کند. در این صورت، رفتار متضمن اقدام متقابل، فاقد وصف متخلفانه خواهد بود. با این حال، مطابق بند ۲ ماده ۲۲ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، یک سازمان نمی‌تواند علیه اعضای خود متوسل به اقدام متقابل شود مگر اینکه این اقدام در تضاد با قواعد سازمان نباشد. (شق b). همچنین مطابق بند ۳ این ماده، اتخاذ اقدام متقابل توسط سازمان بین‌المللی علیه اعضای خود که در واکنش به نقض یک تعهد ناشی از قواعد سازمان باشد ممکن نیست مگر اینکه در قواعد مزبور، چنین موضوعی پیش‌بینی شده باشد.

متخلفانه بین‌المللی^۱ اشاره کرد.

کمیسیون حقوق بین‌الملل در ارتباط با این مسئله که آیا تمام قواعد یک سازمان از ماهیت حقوق بین‌المللی برخوردار بوده و می‌تواند مقررات عام را تحت تأثیر قرار دهد، دیدگاه قاطع و روشنی ارائه نکرده^۲ اما متذکر شده است که تأثیر این قواعد فقط تا جایی است که بتواند به‌عنوان بخشی از قواعد حقوق بین‌الملل قلمداد شود.^۳ از نظر کمیسیون مزبور، قواعد سازمان نمی‌تواند به‌طور کامل متمایز از حقوق بین‌المللی تلقی شود، چرا که حداقل، سند مؤسس آن که یک معاهده بین‌المللی است، تابع حقوق بین‌الملل است.^۴

اگرچه اغلب سازمان‌های بین‌المللی از درج قاعده حقوق خاص در مقررات مسئولیت بین‌المللی‌شان پشتیبانی کرده‌اند، اما از ابهام موجود میان این قاعده و قواعد سازمان، انتقاد کرده و اظهار داشته‌اند که تعامل میان این دو مفهوم به‌درستی در این مقررات تبیین نشده است.^۵ به نظر می‌رسد عدم صراحت مقررات مزبور در ارتباط با مسئله ماهیت حقوقی قواعد سازمان‌ها دلیل چنین انتقادی بوده باشد، چرا که در وضعیت موجود، مشخص نیست کدام دسته از قواعد داخلی حاکم بر سازمان بین‌المللی، دارای ماهیت حقوق بین‌المللی بوده و می‌تواند در چارچوب قاعده حقوق خاص، اعمال قواعد عام مسئولیت بین‌المللی سازمان‌ها را تحت تأثیر قرار دهد.

۲-۵. ارتباط قاعده حقوق خاص و اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی

اصل تخصص، مقتضی آن است که کارکردهای سازمان‌های بین‌المللی در محدود وظایف و اختیاراتی باشد که برای آن‌ها تعیین شده است و اقدام فراتر از این محدوده، معتبر نیست. بر این اساس، سازمان‌های بین‌المللی فقط می‌توانند در چارچوب وظایف و اختیارات تعیین‌شده‌شان اقدام کنند و تبعاً مسئولیت رفتارهای مغایر با حقوق بین‌الملل آن‌ها نیز در همین محدوده، قابل تعریف است. این موضوع، یکی از تفاوت‌های اصلی سازمان‌های بین‌المللی نسبت به دولت‌ها به شمار می‌رود و از این جهت، سازمان‌های بین‌المللی در نظرات خود، خطاب به کمیسیون حقوق

۱. به‌موجب ماده ۳۲ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، سازمان بین‌المللی مسئول نمی‌تواند جهت توجیه رفتار متخلفانه‌اش، به قواعد و مقررات خود استناد کند (بند ۱)؛ اما این حکم، خدشه‌ای به قابلیت اعمال قواعد مزبور در روابط میان سازمان و اعضای آن وارد نمی‌کند. (بند ۲).
۲. مواد مختلف طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیز برخوردی دوگانه با مسئله ماهیت حقوقی قواعد سازمان دارد. در برخی از مواد، نظیر ماده ۶ (بند b) کارکرد قواعد مزبور، معادل کارکرد حقوق داخلی در طرح مسئولیت دولت‌ها بوده و از این جهت به نظر می‌رسد که دارای ماهیت حقوق داخلی است درحالی‌که برخی دیگر از مواد مانند ماده ۶۴ گویای ماهیت حقوق بین‌المللی آن‌هاست.

3. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 169.

4. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 82.

5. ILC, Responsibility of international organizations, Comments and observations received from international observations, (Doc. A/cN. 4/637), 2011, p.10

بین الملل، مؤکداً خواستار توجه این کمیسیون به این مسئله و ملاحظه آن در مقررات مربوط به مسئولیت بین المللی شان شده‌اند. کمیسیون حقوق بین الملل هم در اظهارات خود به نوعی متذکر اهمیت این مسئله و تأثیر آن در بحث مسئولیت سازمان‌های بین المللی شده است، اما به جای اینکه صراحتاً اصل تخصص را به عنوان مبنایی بر تمامی مواد مذکور در طرح مسئولیت سازمان‌های بین المللی در نظر گرفته و بر اساس آن، شرایط مسئولیت آن‌ها را تعریف کند، عمدتاً از تکنیک حقوقی موسوم به قاعده حقوق خاص که در طرح مسئولیت دولت‌ها نیز به کار گرفته شده است برای عینیت‌بخشیدن به مقتضیات اصل مزبور استفاده کرده است.

به زعم کمیسیون حقوق بین الملل، قاعده حقوق خاص در حوزه مسئولیت بین المللی سازمان‌های بین المللی دارای کارکرد مهمی در تحقق اهداف اصل تخصص آن‌ها است؛ به ویژه آنکه مطابق ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین المللی، قواعد و مقررات اختصاصی هر سازمان نیز می‌تواند مشمول تعریف این قاعده واقع شود. باین حال، نمی‌توان قاعده حقوق خاص را مترادف با مفهوم اصل تخصص سازمان‌های بین المللی قلمداد کرد. در واقع، این قاعده یکی از راهکارهای اعمال اصل تخصص - و نه لزوماً همه آن - است که از کارکرد نسبتاً محدودی در طرح مسئولیت سازمان‌های بین المللی برخوردار است. (Pronto, 2013:158) به عبارت دیگر، قاعده حقوق خاص به عنوان زمینه‌ای برای عملیاتی‌شدن اصل تخصص سازمان‌های بین المللی در نظر گرفته شده است که در چارچوب آن، ویژگی‌های خاص سازمان بین المللی می‌تواند موجب تغییر یا اصلاح مقررات عام مربوط به مسئولیت بین المللی شود. سازمان بین المللی با استفاده از ظرفیت قاعده حقوق خاص می‌تواند متناسب با حدود اختیارات و وظایف خود، نسبت به ایجاد رژیم حقوقی خاص در زمینه مسئولیت بین المللی و انعقاد قراردادهای ویژه در این خصوص با طرف‌های خود اهتمام ورزد.

اگرچه قاعده حقوق خاص، ظرفیت مناسبی برای لحاظ خصوصیات ویژه سازمان‌های بین المللی، از جمله کارکردها و صلاحیت‌های آنان به نظر می‌رسد، اعمال آن، محدودیت‌هایی دارد که در نهایت، تحقق اصل تخصص سازمان‌های بین المللی را با اشکال روبه‌رو می‌کند. همان طور که در مباحث قبلی مطرح شد، محل اعمال قاعده حقوق خاص در جایی است که دو یا چند قانون که یکی عام و دیگری خاص است، در ارتباط با موضوعی واحد وجود داشته باشند. در چنین شرایطی بر اساس قاعده حقوق خاص، قانونی که خاص‌تر است لحاظ خواهد شد. ماده ۵۵ طرح مسئولیت دولت‌ها و ماده ۶۴ طرح مسئولیت سازمان‌های بین المللی نیز اعمال چنین قاعده‌ای را در حوزه مسئولیت بین المللی به رسمیت شناخته‌اند. دولت‌ها در این زمینه به هنگام تعریف تعهدات اولیه که میان آن‌ها قابل اعمال است، طی مقرره خاصی به نتایج حقوقی

نقض آن تعهدات یا شرایط احراز چنان نقضی می‌پردازند. انجام چنین اقدامی در روابط سازمان‌های بین‌المللی با دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی دیگر نیز امکان‌پذیر است و آن‌ها نیز می‌توانند در زمان تعریف تعهدات اولیه، نتایج حاصل از نقض آن را مشخص کرده و خود را از سیطره حکومت قواعد عام، رها سازند. اما در صورتی که موازین خاصی راجع به نقض تعهدات بین‌المللی در روابط میان یک سازمان و سایر تابعان حقوق بین‌الملل موجود نباشد، زمینه‌ای برای اعمال این قاعده وجود نداشته و ناگزیر، مقررات عام مسئولیت بین‌المللی، بدون ملاحظه صلاحیت‌های تخصصی، نسبت به آن سازمان اعمال خواهد شد. چنین فرضی اگرچه در مورد سازمان‌های متکامل نظیر اتحادیه اروپا و سازمان ملل که در روابط خود با دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی دیگر یا با دولت‌های عضویشان دارای سازوکارهای خاص خود هستند نامحتمل به نظر برسد، در سایر موارد، دور از انتظار نیست. همچنین ابهام در ماهیت قواعد سازمان‌های بین‌المللی نیز موضوع دیگری است که دامنه اعمال قاعده حقوق خاص را محدودتر کرده است.

نتیجه

مطابق آنچه از دکترین و رویه قضایی بین‌المللی درک می‌شود، اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان یکی از اصول حقوق سازمان‌های بین‌المللی، نقش مهمی در تعیین حدود اختیارات و وظایف آن‌ها ایفا می‌کند. کارکرد این اصل، محدود کردن صلاحیت‌ها و اختیارات سازمان‌های بین‌المللی از یک سو و تعیین وظایف و مسئولیت‌های آنان از سوی دیگر است. به همین جهت است که بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی بر ضرورت ملاحظه اصل مذکور در طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی تأکید ورزیده‌اند. اگرچه کمیسیون حقوق بین‌الملل، پیشنهاد به رسمیت شناختن اصل تخصص به‌عنوان مبنایی برای تمامی مقررات طرح مذکور را رد کرده،^۱ این موضوع به‌نحو دیگری در این مقررات لحاظ شده است. توجه به اوضاع و احوال واقعی و شرایط حقوقی خاص هر سازمان بین‌المللی در هنگام اعمال مقررات مزبور، راهکاری است که از نظر کمیسیون می‌تواند در تحقق اهداف اصل تخصص، مؤثر واقع شود و توسل به قاعده حقوق خاص، در این زمینه اهمیت ویژه‌ای دارد.

درحقیقت، کمیسیون حقوق بین‌الملل، مخالف این ایده نیست که سازمان‌های بین‌المللی دارای ویژگی‌های خاص خود بوده و از حقوق و وظایف محدودتری نسبت به دولت‌ها

1. ILC, Responsibility of International Organizations, Statement of the Chairman of the Drafting Committee, 3 June 2011, p.43.

برخوردارند، بلکه صرفاً به مفهوم متفاوتی از این موضوع توجه می‌کند. از نظر این کمیسیون، اصل تخصص به‌عنوان یک رویکرد مستقل^۱ نسبت به طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی محسوب نشده، بلکه مفهومی لاینفک^۲ از آن است که در مواد مختلف طرح مذکور، منعکس شده است. (Pronto, 2013:114)

شاید بتوان منطق چنین رویکردی را به تمایل کمیسیون حقوق بین‌الملل در حفظ انسجام قواعد مسئولیت بین‌المللی و اعتقاد او به امکان اعمال قواعد همسان نسبت به دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی منتسب دانست؛ همان‌طور که در بخشی از تفسیر مقدماتی طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی نیز به این واقعیت تصریح شده است که باید قواعد یکسان و مشابهی در هر دو زمینه (دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی) اعمال شود.^۳

از این جهت، کمیسیون مزبور، ضمن وفاداری به شاکله طرح مسئولیت دولت‌ها (۲۰۰۱)، خصوصیات ویژه سازمان‌های بین‌المللی را نیز از نظر دور نداشته و با استفاده از تکنیک حقوقی موجود در آن (قاعده حقوق خاص) زمینه‌ای را برای انعکاس اصل تخصص سازمان‌های بین‌المللی در موازین مسئولیت بین‌المللی آن‌ها فراهم کرده است. باین‌حال، به نظر می‌رسد این اصل در طرح مذکور از موقعیتی برخوردار نیست که بتواند به‌عنوان معیاری در تعیین حدود وظایف و مسئولیت‌های هر سازمان عمل کرده و آثار و نتایج آن را مشخص کند، بلکه صرفاً یک عامل مؤثر در تعدیل یا تخصیص مقررات عام موجود در این زمینه تلقی می‌شود. اگرچه چنین رویکردی در اجرا، محدودیت‌هایی دارد، به‌رحال مانع از آن است که هم‌داستان با برخی دیدگاه‌ها (Pellet, 2013:46) اصل تخصص در طرح مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی، مغفول مانده دانسته شود.

1. Alternative Approach.

2. Inherent.

3. ILC, Report of the International Law Commission, Sixty-third session, (Doc. A/66/10), 2011, p. 69.

منابع

الف) فارسی

کتاب‌ها

- بیگ‌زاده، ابراهیم، (۱۳۸۹)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چاپ دوم، تهران: مجلد.
- زمانی، سیدقاسم، (۱۳۸۸)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چاپ پنجم، تهران: شهر دانش.

مقاله‌ها

- سلیمی ترکمانی، حجت، (۱۳۸۹)، «رژیم‌های خودبسنده و مناسبات آن‌ها با حقوق بین‌الملل عام»، مجله حقوقی بین‌المللی، سال بیست‌وهفتم، شماره ۴۲.

ب) انگلیسی

Books

- Nigel D. White, (2005), *The Law of International Organization*, Manchester University Press.
- Joost Pauwelyn, (2003), *Conflict of Norms In Public International Law*, Cambridge University Press.
- Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, (2011), *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Marten Coenraad Zwanenburg, (2004), *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations*, E.M. Meijers Institute.
- United Nations, (2006), *Report of the International Law Commission*, United Nations Publications.

Articles:

- Kristen E. Boon, (2013), "The Role of Lex Specialis in the Articles on the Responsibility of International Organizations", in: Maurizio Ragazzi (ed), *Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Arnold N. Pronto, (2013), "Reflection on the Scope of Application of the Articles on the Responsibility of International Organizations", in: Maurizio Ragazzi (ed), *Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Alain Pellet, (2013), "International Organizations Are Definitely not States", in: Maurizio Ragazzi (ed), *Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Martinus Nijhoff Publishers.

- Christiane Ahlborn, (2011), "The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility", International Organization Law Review 8.

- Arnold N. Pronto, (2011), "An Introduction to the Articles on the Responsibility of International Organizations", South African Yearbook of International Law, Volume 36.

Cases:

ICJ Reports:

- ICJ Reports (1949), Advisory Opinion on Responsibility for Injuries Suffered in the Service of the United Nations.

- ICJ Reports (1996), Advisory Opinion on Legality of the use by a state of Nuclear Weapons in Armed Conflict.

- ICJ Reports (1968), North Sea Continental shelf case.

- ICJ Reports (1980), Case Concerning United State Diplomatic and Consular Staff in Tehran.

ILC Reports:

- ILC (International Law Commission), Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, (2011), Doc.A/66/10.

- ILC, Reports of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session, (2011) Doc.A/56/10.

- ILC, Responsibility of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations, (2011), Doc. A/cN.4/637.

- ILC, Responsibility of International Organization, Comments and Observations Received from International Organizations, (2011), Doc.A/CN.4/637/add.1.

- ILC, Responsibility of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations, (2005), Doc.A/CN.4/556.

Others:

- United Nations, Resulation adopted by the General Assembly on Third-party Liability: temporal and Financial Limitations, (1998), Doc.A/Res/52/247, available at: www.un.org, accessed on 2 December 2014.

- Protocol on Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, (1954), available at: Portal.unesco.org, accessed on 30

December 2014.

- Consolidated Version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, available at: www.europa.eu, accessed on 11 December 2014.

- Summary of the International Law Discussion Group Meeting held at Chatham House, (10 February 2011), available at: www.Chathamhouse.org, accessed on 12 October 2014.

- Koskenniemi, International Law Commission, Study Group on Fragmentation, Fragmentation of International Law, p.8, available at: http://Legal.un.Org/ilc/session/55/Fragmentation_outline.pdf.