



University of Tehran Press

Monitoring the performance of international economic organizations; a case study of the International Bank for Reconstruction and Development

Abbasali Kadkhodaei¹ | Mohammad Moghaddami²

1. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: kadkhoda@ut.ac.ir
2. Corresponding Author; Ph.D. Student in International Law, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: moghaddami.m@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 1-20</p> <hr/> <p>Received: 2022/10/11</p> <p>Received in Revised form: 2023/03/22</p> <p>Accepted: 2023/06/26</p> <p>Published online: ---/--/--</p> <hr/> <p>Keywords: <i>Laws of international organizations, international economic organizations, International Bank for Reconstruction and Development, supervision of international organizations, supervision, supervisory mechanisms.</i></p>	<p>The complex nature of international organizations, which have independent legal personality and on the other hand, are composed of members on whom the life of the organization depends; It requires many requirements and supplies, including the necessity of the existence of a monitoring mechanism for the performance of international organizations. The need for a regulatory mechanism is felt more than other organizations in the case of international economic organizations such as IBRD. Such a monitoring mechanism for international organizations will be efficient and effective without a doubt when it is formed in accordance with the frameworks and rules of the international law system. Therefore, in the upcoming research, an attempt has been made to answer whether international organizations will be subject to efficient, transparent and predetermined regulatory mechanisms after their establishment, using the descriptive-analytical research method and library information collection method. In general, due to the inherent characteristics of the international law system, effective regulatory mechanisms are not foreseen in it; But according to the author's belief, a permanent monitoring pillar based on the organization's founding document and on par with the comprehensive pillar, can set the highest level of supervision in an international organization.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Kadkhodaei, Abbasali; Moghaddami, Mohammad (2024). Monitoring the performance of international economic organizations; a case study of the International Bank for Reconstruction and Development. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, -- (--), 1-20. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.349606.3197</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/JPLSQ.2023.349606.3197</p>
<p>Publisher</p>	<p>The University of Tehran Press. </p>



نظارت بر عملکرد سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی؛

مطالعه موردی بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه

عباسعلی کدخدایی^۱ | محمد مقدمی^۲

۱. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: kadhoda@ut.ac.ir

۲. نویسنده مسئول؛ دانشجو دکتری، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: moghaddami.m@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۰-۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۱۹</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۱/۰۲</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۴/۰۵</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ---/--/--</p> <p>کلیدواژه‌ها: بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی، سازوکارهای نظارتی، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی.</p>	<p>ماهیت مرکب سازمان‌های بین‌المللی که از یک سو از شخصیت حقوقی مستقل برخوردارند و از سوی دیگر از اعضای تشکیل شده‌اند که حیات سازمان تا حد زیادی منوط به آنهاست، اقتضات و لوازم بسیاری، از جمله ضرورت وجود سازوکار نظارتی نسبت به عملکرد سازمان‌های بین‌المللی را ایجاد می‌کند. ضرورت وجود سازوکار نظارتی، در خصوص سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی مانند بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، با توجه به ویژگی‌های خاص آن، بیش از دیگر سازمان‌ها احساس می‌شود. چنین سازوکار نظارتی بر سازمان‌های بین‌المللی، بدون تردید زمانی کارآمد و مؤثر خواهد بود که منطبق با چارچوب‌ها و قواعد نظام حقوق بین‌الملل شکل گرفته باشد. بر این اساس در پژوهش پیش‌رو تلاش شده است با روش پژوهش توصیفی-تحلیلی و روش جمع‌آوری اطلاعات کتابخانه‌ای به این پرسش مهم پاسخ داده شود که آیا سازمان‌های بین‌المللی پس از تأسیس تحت سازوکارهای نظارتی کارآمد، شفاف و از پیش تعیین شده قرار خواهند گرفت یا خیر. به‌طور کلی با توجه به ویژگی‌های ذاتی نظام حقوق بین‌الملل سازوکارهای نظارتی مؤثری در آن پیش‌بینی نشده است؛ اما به اعتقاد نگارنده یک رکن نظارتی دائمی و مبتنی بر سند تأسیس سازمان و هم‌تراز با رکن فراگیر، می‌تواند بالاترین سطح نظارت را در یک سازمان بین‌المللی رقم بزند.</p>
استناد	<p>کدخدایی، عباسعلی؛ مقدمی، محمد (۱۴۰۳). نظارت بر عملکرد سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی؛ مطالعه موردی بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، -- (--)، ۲۰-۱.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.349606.3197</p> <p>10.22059/JPLSQ.2023.349606.3197</p>
DOI	
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان تابعان جدید حقوق بین‌الملل امروزه بیش از هر زمان دیگر در جامعه بین‌المللی مؤثرند و نقش‌آفرینی می‌کنند. از جمله مهم‌ترین سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی هستند که اغلب با هدف بازسازی خرابی‌های جنگ جهانی تأسیس شده و سپس به‌منظور توسعه کشورهای در حال توسعه و یا توسعه‌نیافته به کار خود ادامه داده‌اند.

شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی و هویت مستقل آنها همواره به‌عنوان یک اصل ضروری در حقوق سازمان‌های بین‌المللی مطرح بوده است و رویه قضایی بین‌المللی به‌درستی آن را تأیید می‌کند. شخصیتی که با انعقاد معاهده‌ای به‌وجود آمده و به موجب صلاحیت‌های اعطایی از جانب دولت‌های عضو مشروعیت اقدامات خود را به‌دست آورده است؛ اما پس از کسب چنین شخصیتی جایگاه دولت‌های مؤسس با ابهامات جدی روبه‌روست، آیا صرف ایجاد چنین شخصیت مستقلی حق اعمال نظارت و کنترل از دولت‌های مؤسس را منع می‌کند یا اینکه استقلال سازمان‌های بین‌المللی صرفاً به ابعاد خاصی از شخصیت این سازمان‌ها از جمله امور مالی و دبیرخانه‌ای مربوط می‌شود.

اهمیت پرداختن به این مسئله به‌وضوح در خصوص سازمان‌های اقتصادی با توجه به اهداف و اثرگذاری آنها بر جوامع مختلف به مراتب بیشتر از دیگر سازمان‌هاست. در این نوشتار تلاش شده است به این پرسش مهم پاسخ داده شود که آیا سازمان‌های بین‌المللی پس از تأسیس تحت سازوکارهای نظارتی کارآمد، شفاف و از پیش تعیین‌شده دولت‌های عضو قرار می‌گیرند یا خیر. در این پژوهش به‌منظور دستیابی به نتایج مشخص و بررسی رویه عملی سازمان‌های بین‌المللی، بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه^۱ به‌عنوان یکی از مؤثرترین سازمان‌های اقتصادی که در سطح جهانی توانسته در راستای اهداف اولیه خود به‌درستی فعالیت کند بررسی شده است. در مورد بانک بین‌المللی ترمیم توسعه شایان ذکر است که این بانک یکی از سازمان‌های گروه بانک جهانی^۲ است که در کنار مؤسسه مالی بین‌المللی^۳، انجمن بین‌المللی توسعه^۴، آژانس چندجانبه تضمین سرمایه‌گذاری‌ها^۵ و مرکز بین‌المللی حل‌وفصل اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری^۶، جزء مهم‌ترین مؤسسات تخصصی ملل متحد در قلمرو فعالیت‌های مالی بین‌المللی به‌حساب می‌آید.

از این‌رو با روش پژوهش توصیفی - تحلیلی و روش جمع‌آوری اطلاعات کتابخانه‌ای، پس از بررسی

1. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)
2. The World Bank
3. The International Monetary Fund (IMF)
4. The International Development Association (IDA)
5. The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)
6. The International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)

مفهوم نظارت و ضرورت آن در مورد سازمان‌های بین‌المللی و به‌طور خاص سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی به سازوکارهای نظارتی بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه پرداخته خواهد شد. شایان ذکر است که تفاوت موجود در حقوق بین‌المللی و حقوق داخلی از ابعاد مختلف از جمله ضمانت اجرا و فقدان حاکمیت واحد موجب شده است که در پارادایم حقوق بین‌الملل به نظارت حقوقی حداقل در مباحث آکادمیک کمتر پرداخته شود و آن را به نوعی به یک اصطلاح ناشناخته تبدیل کند. از این رو به منظور جامعیت پژوهش حاضر، تلاش شده است فروض مختلف نظارت حقوقی و موانع آن به‌طور کلی در سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی و به‌طور خاص در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه بررسی شود تا در نتیجه‌گیری پژوهش، علاوه بر تأکید بر تفاوت‌های موجود در مناسبات حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی، حداقل ظرفیت‌های موجود در حقوق بین‌الملل سازمان‌ها مورد تأکید قرار گیرد.

۲. نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی

از آنجایی که واژه «نظارت» به‌عنوان یک اصطلاح علمی در حوزه‌های مختلف از تعاریف و کاربردهای مختلفی برخوردار است، نمی‌توان تعریف واحدی از آن بیان کرد. در دکترین حقوقی نیز تعاریف متعددی از آن ارائه شده است؛ به اعتقاد دکتر قاضی شریعت‌پناهی نظارت عبارت است از بررسی و ممیزی و ارزشیابی اقدامات در حین یا پس از انجام آنها و یا انطباق اقدامات انجام‌شده با تصمیمات و قوانین و مقررات مربوط به آن در جهت جلوگیری از انحراف افراد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵: ۲۵۲). دکتر راسخ نیز نظارت را کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر به‌منظور حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی می‌داند؛ بدون آنکه مقام یا نهاد ناظر خود در اداره امور مداخله مستقیم داشته باشد (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱). آیت‌الله عمید زنجانی نیز در خصوص تعریف نظارت معتقد است که نظارت به مفهوم بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان است و به تعبیر ایشان ناظر کسی است که برای چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین شده باشد (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۵).

به‌منظور انطباق تعاریف ارائه‌شده با اقتضائات حقوق بین‌المللی، تعریف برگزیده از اصطلاح حقوقی نظارت، عبارت است از بررسی و کنترل عملکرد یک نهاد نسبت به قواعد و هنجارهای رسمی مرتبط. این مفهوم از نظارت می‌تواند به رعایت قواعد برتر، سوءاستفاده از اختیارات، تجاوز از اختیارات، تخلف از اجرای قوانین، رعایت تشریفات قانونی تعمیم یابد.

۱.۲. ضرورت نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی

از منظر حقوق عمومی نظارت بر عملکرد گروه یا اشخاص زمامدار و فرادست حقی است که در ذات و نفس واگذاری و تفویض اختیارات نهفته است. در حقیقت اگر اختیارات و صلاحیت‌های تفویض شده به‌مثابه یک امانت در نظر گرفته شود، در این صورت با توجه به اینکه این امانت همواره در خطر تجاوز قرار دارد، همواره دغدغه عدم تجاوز متصدیان امر نسبت به امانت وجود خواهد داشت؛ بدین ترتیب ایجاد سازوکاری به‌منظور مراقبت، کنترل و جلوگیری از تعدی و تجاوز به اختیارات و صلاحیت‌ها ضرورت می‌یابد.

در خصوص سازمان‌های بین‌المللی نیز چنین منطقی قابل تسری است. در واقع دولت‌ها با ایجاد یک سازوکار و امضای یک سند الزام‌آور، اختیارات و صلاحیت‌هایی را به یک موجودیت بین‌المللی به نام سازمان بین‌المللی واگذار می‌کنند تا در راستای اهداف از پیش تعیین شده و اختیارات واگذار شده، سازمان مربوطه بتواند وقایعی را رقم بزند که تحقق آن از اختیار و توان تک‌تک اعضا به‌صورت انفرادی خارج بوده است. به عبارت دیگر قدرتی فراتر از قدرت یک کشور در یک حوزه یا موضوع خاص به یک موجودیت بین‌المللی اعطا می‌شود. به این ترتیب تلقی امانت نسبت به اختیارات و صلاحیت‌هایی که به سازمان‌ها تفویض می‌شود، تعبیر دقیقی به‌نظر می‌رسد که نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی را ایجاب می‌کند.

علاوه بر استدلال مذکور نظام حقوقی سازمان‌های بین‌المللی همانند دولت‌ها لزوماً باید در هماهنگی با استانداردهای حقوقی بین‌المللی حاکم بر جامعه بین‌المللی، فعالیت کنند، چراکه به موجب حقوق بین‌الملل حقوق و تکالیفی بر آنها تحمیل شده است و باید این اطمینان حاصل شود که اعمال آنها موجبات نقض حقوق بین‌الملل را فراهم نمی‌آورد (فیروزمندی، ۱۳۹۱: ۶۰). به این ترتیب قابلیت کنترل عملکرد سازمان‌های بین‌المللی به‌منظور مراقبت از نظم بین‌المللی شکل گرفته به موجب حقوق بین‌الملل ایجاب می‌کند اولاً سازمان‌ها در قبال رفتارهای متخلفانه خود مسئول باشند؛ ثانیاً سازوکار نظارت حقوقی یا غیرحقوقی بر عملکرد سازمان‌ها به‌صورت مستمر عملکرد آنها را کنترل کند.

همچنین بررسی رویه‌ها و اسناد بین‌المللی نشان می‌دهد، نه‌تنها رویه‌ها و اسناد بین‌المللی مسئولیت اعضای سازمان را به‌صورت کامل و یکپارچه نفی نمی‌کنند، بلکه برخی از کنوانسیون‌های بین‌المللی بر خلاف نفی مسئولیت کلی اعضا در قبال اعمال سازمان عمل کرده‌اند (زمانی، ۱۳۹۷، ج ۲: ۱۲۰). بنابراین به‌عنوان یک اصل، مسئولیت همزمان یا مشترک کشورهای عضو در قبال اقدام نادرست یک سازمان بین‌المللی غیرقابل تصور نیست (Aspremont, 2008: 94). در چنین شرایطی با توجه به احتمال تحمیل مسئولیت بین‌المللی اقدامات متخلفانه سازمان به دولت‌های عضو، مسئله نظارت بر سازمان‌ها تقویت می‌شود. در این خصوص می‌توان به ذیل ماده ۶ کنوانسیون ۱۹۶۷ در زمینه فضای ماورای جو^۱ و

1. International organization, responsibility for compliance with this Treaty shall be borne both by the

ماده ۲۲ کنوانسیون ۱۹۷۲ ناظر بر مسئولیت بین‌المللی ناشی از اجسام فضایی^۱ اشاره کرد که معافیت کامل اعضا نسبت به مسئولیت ناشی از اعمال سازمان را تا حد زیادی نفی کرده است. در برخی از کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز به واسطه اینکه بخشی از موضوع موافقت‌نامه در حیطه صلاحیت سازمان و بخشی دیگر در حیطه اعضا سازمان قرار دارد، مسئولیت سازمان و اعضا را به صورت مختلط در نظر گرفته و به نوعی صلاحیت میان سازمان و اعضا را توزیع کرده‌اند؛ برای مثال بند ۲ ماده ۵ ضمیمه ۹ کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاهای^۲ و همچنین بند ۲ ماده ۱۳ کنوانسیون ۱۹۸۵ حفاظت از لایه ازن^۳، اعضا و سازمان را در حمایت از طرف‌های ثالث مسئول قلمداد کرده است. در اساسنامه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نیز می‌توان توزیع مسئولیت میان اعضا را برداشت کرد، چراکه به موجب بندهای ۱ و ۶ ماده ۲ اساسنامه بانک مسئولیت اعضا به میزان سهام آنها محدود شده است (زمانی، ۱۳۹۷، ج ۲: ۱۱۵).

به این ترتیب هرچند دیدگاه بیشتر حقوقدانان بین‌المللی، بر این استوار است که آثار حقوقی مترتب بر شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌های بین‌المللی، مسئولیت مستقل سازمان نسبت به اعمال متخلفانه بین‌المللی سازمان را صرف‌نظر از اعضای آن ایجاب می‌کند (Wilde, 2005: 401)؛ اما همان‌طور که پیش از این بیان شد، رویه‌ها و اسناد بین‌المللی بعضاً مسئولیت توأمان سازمان و اعضا را پیش‌بینی کرده‌اند. در چنین مواردی که تأثیرپذیری دولت‌های عضو نسبت به تصمیمات و عملکرد سازمان گسترش یافته است، ضرورت وجود سازوکار نظارتی نیز بیش از پیش احساس می‌شود.

۲.۲. اهمیت مؤلفه اقتصادی بودن در بحث نظارت بر سازمان‌ها

علاوه بر مواردی که پیش از این مطرح شد، نظارت بر سازمان‌های اقتصادی، نسبت به سایر سازمان‌ها

international organization and by the States Parties to the Treaty participating in such organization.

1. If an international intergovernmental organization is liable for damage by virtue of the provisions of this Convention, that organization and those of its members which are States Parties to this Convention shall be jointly and severally liable.
2. Any State Party may request an international organization or its member States which are States Parties for information as to who has responsibility in respect of any specific matter. The organization and the member States concerned shall provide this information. Failure to provide this information within a reasonable time or the provision of contradictory information shall result in joint and several liability.
3. In the case of such organizations, one or more of whose member States is a Party to the Convention or relevant protocol, the organization and its member States shall decide on their respective responsibilities for the performance of their obligation under the Convention or protocol, as the case may be. In such cases, the organization and the member States shall not be entitled to exercise rights under the Convention or relevant protocol concurrently.

اهمیت بیشتری دارد، چراکه اولاً سازمان‌های اقتصادی عمدتاً با مشارکت مالی اعضا ایجاد شده‌اند.^۱ برای مثال بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه یکی از سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی است که با مشارکت مالی اعضا تشکیل شده است که در بخش پنجم ماده ۲ اساسنامه آن طرز مطالبه سرمایه مجاز تعهد هریک از اعضا ذکر شده است. این مشارکت انتظارات بیشتری را برای اعضا از حیث نظارت و کنترل در مقایسه با یک سازمان فرهنگی یا سیاسی که عمده هزینه اعضا حق عضویتی است که به صورت سالیانه یا دو سال یکبار پرداخت می‌شود، ایجاد می‌کند.^۲ به موجب گزارش سالیانه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه تا ۳۰ ژوئن ۲۰۲۱، پرتفوی خالص سرمایه‌گذاری بانک بالغ بر ۸۵/۸ میلیارد دلار است که ۸۲/۸ میلیارد دلار آن نشان‌دهنده سبد دارایی‌های نقدی است^۳ (IBRD Annual Report, 2021: 12).

شیوه اداره سازمان‌های اقتصادی عمدتاً به نحو شبه سهامداری است^۴ و رأی‌گیری بر اساس میزان مشارکت هر عضو صورت می‌پذیرد (Shaw, 2008: 1286). به همین سبب بسیاری از اصول حقوق بین‌الملل از جمله برابری کشورها در زمینه سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی رعایت نمی‌شود. برای مثال در اساسنامه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه به موجب بند «الف» بخش سوم ماده ۵، قدرت رأی هریک از اعضا برابر با مجموع آرای پایه‌ای و آرای ناشی از سهام آن خواهد بود.^۵ پیش از سال ۲۰۱۲ و اصلاح این بند از اساسنامه هریک از اعضا دارای ۲۵۰ رأی بود و به ازای هر یک سهم در بانک یک رأی نیز به آرا آن عضو اضافه می‌شد.^۶ به موجب گزارش سالیانه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه تا ۳۰ ژوئن ۲۰۲۱،

۱. به موجب گزارش سالانه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه کل دارایی بانک در سال ۲۰۲۱، ۳۱۷/۳۰۱ میلیون دلار است (IBRD Annual Report, 2021: 2).

۲. بند ۲ ماده ۱۷ منشور ملل متحد: «مخارج سازمان به تناسب سهمیه‌هایی که مجمع عمومی معین کرده است بر عهده اعضاست.»

3. IBRD's investment portfolio consists mainly of the liquid asset portfolio. As of June 30, 2021, the net investment portfolio totaled \$85.8 billion, with \$82.8 billion representing the liquid asset portfolio.

۴. بر خلاف اصل برابری حاکمیت کلیه اعضا، بند ۱ ماده ۲ منشور ملل متحد.

5. (a) The voting power of each member shall be equal to the sum of its basic votes and share votes.

(I) The basic votes of each member shall be the number of votes that results from the equal distribution among all members of 5.55 percent of the aggregate sum of the voting power of all the members, provided that there shall be no fractional basic votes.

(II) The share votes of each member shall be the number of votes that results from the allocation of one vote for each share of stock held.

۶. به موجب گزارش سالیانه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه تا ۳۰ ژوئن ۲۰۲۱، از ۱۸۹ کشور عضو بانک شش کشور برتر (آمریکا ۱۵/۷۷ درصد، ژاپن ۷/۴۱ درصد، چین ۵/۰۳ درصد، آلمان ۴/۲۳ درصد، فرانسه ۳/۹۱ درصد و انگلیس ۳/۹۱ درصد) ۴۰ درصد از کل قدرت رأی را به خود اختصاص دادند (IBRD Annual Report, 2021: 2).

از ۱۸۹ کشور عضو بانک شش کشور برتر (آمریکا ۱۵/۷۷ درصد، ژاپن ۷/۴۱ درصد، چین ۵/۰۳ درصد، آلمان ۴/۲۳ درصد، فرانسه ۳/۹۱ درصد و انگلیس ۳/۹۱ درصد) ۴۰ درصد از کل قدرت رأی را به خود اختصاص داده‌اند (2: IBRD Annual Report, 2021). به این ترتیب اعضا به میزان سهام خود و به صورت کاملاً نابرابر در تصمیمات و عملکرد سازمان تأثیرگذار خواهند بود.

منافع حاصل از مشارکت دولت‌ها در یک موجودیت بین‌المللی، دیگر عاملی است که اهمیت نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی را افزایش می‌دهد. در واقع اهداف اقتصادی و منافی که مشارکت در سازمان‌های اقتصادی در پی دارد، از جمله اعطا وام به اعضا، زمینه بروز تعارض منافع میان اعضا را فراهم می‌کند. بنابراین در راستای اینکه چنین تعارض منافی مانع عملکرد سازمان نشود، وجود سازوکارهای نظارتی و همچنین مراجع حل و فصل اختلافات را ایجاب می‌کند.

۳.۲. موانع اصلی نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی

همان‌طور که دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی ۱۹۹۶ خود در قضیه سلاح‌های شیمیایی تصریح کرد، سازمان‌های بین‌المللی بر خلاف دولت‌ها دارای صلاحیت عام نیستند و با توجه به اینکه بر اساس «اصل تخصص» اداره می‌شوند، توسط دولت‌هایی که آنها را تأسیس می‌کنند، با اختیارات، حدود و صلاحیت‌های محدود و مشخصی ایجاد می‌شوند (ICJ Summaries, 1996: Para 89).

اما با وجود این تفاوت میان توابع اصلی حقوق بین‌الملل و سازمان‌های بین‌المللی شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌های بین‌المللی که سازمان را در نظام حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی کشورهای عضو موجد حق و تکلیف می‌کند، مانع جدی بر سر راه نظارت بر آنها تلقی می‌شود. شخصیتی که به موجب آن سازمان‌های بین‌المللی از نظام حقوق داخلی برخوردار شده و می‌توانند صلاحیت ذاتی خود را بر ارگان‌ها و کارمندان خود اعمال کنند (زمانی، ۱۳۹۶: ۲۵۷). این شخصیت مستقل در رأی مشورتی سال ۱۹۴۹ دیوان بین‌المللی دادگستری، در قضیه «جبران خسارت وارده به کارکنان سازمان ملل متحد» به رسمیت شناخته شده است (ICJ Rep, 1949: Para 174).

۱. ماده ۳ اساسنامه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه به مقررات عمومی در زمینه وام و وثیقه پرداخته است.

2. The Court further pointed out that international organizations do not, unlike States, possess a general competence, but are governed by the "principle of speciality", that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them. (Summaries of Judgments, Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion of 8 July 1996, p 89)
3. Reports of Judgments, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949, p 174.

در این زمینه آرای بسیاری بر ماهیت مستقل سازمان‌های بین‌المللی تأکید کرده‌اند. از جمله این آرا می‌توان به قضیه شورای قلع اشاره کرد که پس از مراجعه خواهان‌ها به محاکم داخلی انگلستان به منظور جبران خسارت وارده، دادگاه بدوی بر اساس اینکه شورای بین‌المللی طبق حقوق بین‌الملل دارای شخصیت حقوقی مستقل است، دعاوی خواهان‌ها را رد کرد و با توجه به ماهیت مستقل این سازمان، بر مسئولیت کامل این شورا بر تأدیة دیون تأکید کرد. جالب توجه است که این رأی در دادگاه استیناف و مجلس اعیان انگلستان نیز تأیید شد (Warbrick, 2008: 932). در قضیه «وستلند» نیز دیوان عالی فدرال سوئیس با توجه به استقلال سازمان در عقد قرارداد با طرف ثالث، این نگرش را مردود اعلام کرد که سازمان به نیابت از دولت‌های عضو خود دست به چنین اقدامی زده باشد (زمانی، ۱۳۹۷، ج ۲: ۱۱۲-۱۱۳).

به موجب ماده ۵ طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل که توسط گزارشگر ویژه کمیسیون^۱ در خصوص روابط بین دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی تهیه شده نیز سازمان‌های بین‌المللی طبق حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی کشورهای عضو خود از شخصیت حقوقی برخوردارند (ILC Rep, 1989: 157 Para.).^۲ در حقیقت شخصیت مستقل و نظام حقوقی داخلی موجب می‌شود، سازمان هم در جامعه بین‌الملل حائز شخصیت حقوقی بین‌المللی شود؛ هم در نظام داخلی دولت‌های محل فعالیت خود از شخصیت حقوقی برخوردار شود (بیگزاده، ۱۳۹۸: ۱۱۹). بنابراین با توجه به نیاز سازمان‌های بین‌المللی به برخورداری از اهلیت در حقوق داخلی دولت‌های عضو و بعضاً غیر عضو شخصیت این سازمان‌ها نه تنها در قوانین بین‌الملل، بلکه در قوانین داخلی خاص نیز به رسمیت شناخته شده است (Shaw, 2008: 1300). بخش دوم ماده ۷ اساسنامه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نیز به صراحت به شخصیت کامل حقوقی بانک اشاره و بیان کرده است: «بانک دارای شخصیت کامل حقوقی خواهد بود و به‌خصوص در عقد قرارداد، تحصیل و فروش اموال منقول و غیرمنقول و اقدام به دعاوی حقوقی صلاحیت خواهد داشت».^۳ در بخش اول ماده ۷ نیز هدف از اعطای چنین شخصیت مستقلی را این دانسته که «بانک بتواند وظایفی که به موجب اساسنامه دیوان به عهده آن قرار داده شده است را به درستی انجام دهد».^۴

علاوه بر استقلال و مصونیت سازمان‌های بین‌المللی، چارچوب نظام حقوق بین‌الملل و مبانی که این نظام بر آن استوار است، مانع جدی دیگری است که نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی را سخت و بعضاً غیرممکن می‌کند. دکتر کاتوزیان مبنای حقوق بین‌الملل را بر پایه احترام به قراردادهای می‌داند، احترامی

1. Mr. Leonardo Diaz Gonzalez, Special Rapporteur

2. Fourth report on relations between States and international organizations (second part of the topic), Yearbook of the International Law Commission, 1989, Vol. II, (part one), p. 157.

3. The Bank shall possess full juridical personality, and, in particular, the capacity: (i) to contract; (ii) to acquire and dispose of immovable and movable property; (iii) to institute legal proceedings.

4. To enable the Bank to fulfill the functions with which it is entrusted, the status, immunities and privileges set forth in this Article shall be accorded to the Bank in the territories of each member.

که به اعتقاد ایشان، تجربه نشان داده است که به خطر افتادن منافع دولتی در این نظام بین‌المللی تجاوز به قواعد آن را به دنبال خواهد داشت (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۰۱). به عبارت دیگر نظم شکل گرفته در حقوق بین‌الملل مبتنی بر همکاری مبتنی بر قرارداد میان اتباع حقوق بین‌الملل است که این همکاری یا احترام متقابل به قراردادها فاقد ظرفیت لازم برای اعمال نظارتی از جنس نظارت در حقوق داخلی است. به این منظور در بخش دوم تلاش شده است انواع سازوکارهای نظارتی موجود در حقوق بین‌الملل و میزان اثرگذاری آنها در مورد سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی ارزیابی شود.

۳. انواع سازوکارهای نظارتی

بنابر آنچه تاکنون گذشت وجود سازوکار نظارتی بر سازمان‌های بین‌المللی با وجود موانعی جدی که بر سر این مسیر وجود دارد، امری ضروری به حساب می‌آید. در این خصوص بدون تردید نظارتی کارآمد، مؤثر و شفاف تلقی خواهد شد که مستمر باشد و بر عملکرد متصدیان امر پیوسته اعمال شود. به موجب این ملاحظات، شیوه و سازوکار اعمال نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی اهمیت ویژه‌ای پیدا خواهد کرد، چراکه از یک سو نباید خدشه‌ای بر استقلال سازمان وارد شود و از سوی دیگر باید طی فرایندی مستمر و منسجم صورت پذیرد. در ادامه تلاش شده است ظرفیت‌های موجود در سازمان‌های بین‌المللی از حیث نظارت بر عملکرد سازمان بررسی شود.

۱.۳. سازوکار نظارت درون‌سازمانی

نظارت ارکان فراگیر (نظارت پارلمانی): در اغلب سازمان‌های بین‌المللی مجمع عمومی یا رکن فراگیری پیش‌بینی شده است که تمامی اعضا در آن حضور خواهند داشت. این حضور در قالب نمایندگان دولت‌ها (بالاترین مقامات سیاسی اعضا یا اعضای هیأت‌ها دولت‌های عضو یا مأموران دولت) تحقق می‌یابد (بیگزاده، ۱۳۹۸: ۱۸۷). یکی از کارکردهای عمده این رکن فراگیر بررسی گزارش عملکرد سالانه دیگر ارکان سازمان است. در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نیز هیأت رئیسه به‌عنوان رکن فراگیر و بالاترین ارگان بانک از نمایندگان همه دولت‌های عضو تشکیل شده است که مسائلی همچون اخذ تصمیم درباره عضویت، تخصیص سود ویژه و تقسیم سرمایه سهمی بانک در دستور کار جلسات سالانه هیأت رئیسه قرار دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۶: ۲۴۶-۲۴۷).

هرچند از طریق این هیأت با توجه به ابزارهایی که به موجب اساسنامه به آن اعطا شده است، نظارت نسبتاً جامعی می‌تواند صورت پذیرد؛ اما با توجه به نابرابری‌های موجود در حق رأی اعضای بانک^۱، عملاً این سازوکار

۱. از جمله نابرابری‌های موجود در بانک مربوط به هیأت مدیره بانک (رکن محدود اجرایی) بانک که متشکل از پانزده عضو

نظارتی مؤثر نیست و نمی‌تواند در همه موارد از جمله مواردی که تعارض منافع میان اعضا رخ می‌دهد کارساز باشد. به این ترتیب نظارت ارکان فراگیر نمی‌تواند به‌عنوان یک سازوکار نظارتی مؤثر تلقی شود.

گزارش‌دهی: یکی از سازوکارهای مهم نظارتی در حقوق بین‌الملل اخذ گزارش از عملکرد، مسائل مالی و همچنین وضعیت بودجه سازمان‌هاست. برای مثال شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد در راستای اجرای وظیفه هماهنگ‌کنندگی خود به موجب بند ۲ ماده ۶۳ منشور^۱ کمیته اداری هماهنگی را با تصویب قطعنامه شماره ۱۳ مورخ ۲۱ سپتامبر ۱۹۴۶ ایجاد کرده است. وظیفه اصلی این کمیته تضمین اجرای موافقت‌نامه‌های منعقد فی‌مابین ملل متحد و مؤسسات تخصصی آن است. این کمیته از دو رکن فرعی «کمیته مشورتی برای مسائل اداری و مالی (بودجه)» و «کمیسیون خدمات عمومی بین‌المللی» تشکیل شده است. به موجب قطعنامه ۳۶/۲۲۹ مورخ ۱۸ دسامبر ۱۹۸۱ مجمع عمومی، کمیته مشورتی مکلف است، هر دو سال یک‌بار مجمع عمومی را از هماهنگی ایجادشده در زمینه مالی و اداری میان سازمان ملل و مؤسسات تخصصی مطلع کند و گزارش دقیقی در خصوص بودجه مؤسسات تخصصی ملل متحد و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به مجمع عمومی ارائه کند.^۲

به موجب بخش سیزدهم ماده ۵ اساسنامه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نیز گزارش سالیانه‌ای شامل ترازنامه بانک که توسط حسابرس‌های خبره بازرسی شده است، منتشر خواهد شد و در فواصل سه ماه یا کمتر از آن نیز صورت خلاصه‌ای از وضع مالی بانک و حساب سود و زیان آن که نتیجه عملیات بانک است، انتشار خواهد یافت. علاوه بر این، بانک ممکن است گزارش‌های دیگری را که برای انجام مقاصد خود لازم بداند منتشر کند که رونوشت این گزارش‌ها و ترازنامه‌ها و هر نوع نشریه دیگری که به این منظور تهیه می‌شود، میان اعضای بانک توزیع می‌شود.

عمده ثمره این سازوکار نظارتی شفاف‌سازی عملکرد سازمان است؛ با این حال به نظر می‌رسد نقش پسینی و صرف اطلاع‌رسانی آن پررنگ‌تر از نقش پیشینی و نظارتی آن باشد چراکه مفاد چنین گزارش‌هایی اغلب اعلامی است و بدون وجود مرجع خاص بازرسی، نمی‌تواند تأثیر بسزایی در جلوگیری از تخلفات، کاستی‌ها و نواقص سازمان داشته باشد. به این ترتیب این سازوکار نظارتی را نیز نمی‌توان سازوکار مؤثر به حساب آورد.

منتخب هیأت رئیسه است) است که شش نفر از اعضا آن از طرف کشورهای که سهامدار عمده محسوب می‌شوند، تعیین می‌گردد (موسی‌زاده، ۱۳۹۶: ۲۴۷).

۱. شورای اقتصادی و اجتماعی می‌تواند از طریق مشاوره با مؤسسات تخصصی و توصیه به آنها و توصیه به مجمع عمومی و اعضای ملل متحد فعالیت‌های مؤسسات تخصصی را هماهنگ کند (زمانی، ۱۳۹۵: ۴۰).

2. A/RES/36/229, Administrative and budgetary co-ordination of the United Nations with the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, 18 Dec. 1981.

۲.۳. سازوکار نظارت اداری (حل و فصل اختلاف اداری)

شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌های بین‌المللی، اصل عدالت^۱، اصل استقلال کارمندان سازمان‌های بین‌المللی^۲، حمایت شغلی^۳ و مهم‌تر از همه مصونیت سازمان‌های بین‌المللی ایجاب می‌کند دادگاه‌های اداری در ساختار سازمان‌های بین‌المللی پیش‌بینی شود تا اختلافات میان کارمندان و سازمان از این طریق حل و فصل شود (Aust, 2005: 185).

گروه بانک جهانی از جمله بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه دارای یک دادگاه اداری است که اساسنامه آن از اول جولای ۱۹۸۰ لازم‌الاجرا شده است. به موجب ماده ۴ اساسنامه دادگاه اداری بانک جهانی^۴، این دادگاه مرکب از هفت عضو است که از میان اتباع دولت‌های عضو انتخاب می‌شوند. این افراد توسط مدیران اجرایی از روی فهرست داوطلبانی که توسط رئیس بانک ارائه می‌شود، برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند. این دادگاه صلاحیت رسیدگی به شکایت‌های کارمندان گروه بانک جهانی در خصوص عدم رعایت قرارداد یا عدم اجرای شرایط استخدامی آنها از سوی این گروه را دارد (ماده ۲ اساسنامه دادگاه). آرای این دادگاه قطعی است و امکان اعتراض یا درخواست تجدیدنظر از آنها وجود ندارد (ماده ۱۱ اساسنامه دادگاه).

هرچند وجود چنین دادگاهی امری ضروری در ساختار سازمان به حساب می‌آید و نقش نظارتی شایان توجهی را می‌تواند ایفا کند و بهره‌وری را در عملکرد سازمان به مراتب ارتقا دهد؛ اما با این حال

۱. مصونیت سازمان‌های بین‌المللی می‌تواند موجب شود که کارمندان زیان‌دیده از عمل سازمان در صورت نقض حقوق استخدامی خود نتوانند در دادگاه‌های ملی مقر سازمان طرح دعوا کنند که این امر در تضاد با حق بشری «دسترسی به دادگاه» است (کیانی، ۱۳۹۸: ۱۶۴).

۲. اصل استقلال کارمند بین‌المللی بیانگر این است که کارمندان سازمان‌های بین‌المللی در مورد انجام وظایف خود صرفاً تابع اوامر سازمان‌های بین‌المللی هستند و به هیچ عنوان از جمله دولت متبوع خود دستوری نخواهند گرفت. از طرف دیگر دولت‌های عضو سازمان‌های بین‌المللی نیز مکلف‌اند که این استقلال را به رسمیت بشناسند، چرا که کارمند بین‌المللی موظف است صرفاً در راستای منافع سازمان و تحقق اهداف آن فعالیت کند (بیگزاده، ۱۳۹۸: ۱۹۲ و ۲۴۴).

۳. از جمله مصدقین حمایت شغلی که در برخی اسناد بین‌المللی (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) و European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)) به آنها تصریح شده است می‌توان به مشخص بودن قانون حاکم بر روابط شغلی آنها، فرصت‌های برابر برای همه کارکنان، حفظ کرامت شغلی و انسانی، روشن بودن روش حل و فصل اختلافات سازمانی و نهاد داخلی رسیدگی‌کننده به اختلافات، حق دسترسی به دادگاه‌های اداری، اشاره کرد.

4. Statute of the Administrative Tribunal of the International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association and International Finance Corporation as adopted by the Board of Governors on April 30, 1980, and amended on July 31, 2001 and June 18, 2009.

محدودیت صلاحیتی این مراجع موجب می‌شود این سازوکار نظارتی از پژوهش حاضر خروج موضوعی پیدا کند، زیرا همان‌طور که در بالا به آن پرداخته شد، حوزه صلاحیتی این مراجع اغلب مربوط به روابط اداری و استخدامی است و موضوعات کلان سازمان را مشمول نمی‌شود.

۳.۳. سازوکار نظارت (رسیدگی به تخلفات سازمان) از طریق محاکم داخلی (ملی)

برخورداری از استقلال کافی در اجرای برنامه‌ها و وظایف سازمان ایجاب می‌کند که این موجودیت‌های بین‌المللی از مصونیت بین‌المللی به‌عنوان یکی از اصول حقوق بین‌الملل عمومی برخوردار شوند، سازمان‌های بین‌المللی در اجرای برنامه‌ها و وظایف خود از استقلال کافی برخوردار شوند. به موجب این مصونیت هیچ دادگاه بین‌المللی دائمی یا دادگاه داخلی، صلاحیت رسیدگی به شکایاتی را که به‌طور مستقیم علیه سازمان‌های بین‌المللی مطرح می‌شود، نخواهند داشت (Wilde, 2005: 408-409). با این حال در برخی موارد به موجب اساسنامه سازمان و یا موافقت‌نامه مقری که میان دولت‌ها (از جمله دولت مقرر سازمان) و سازمان منعقد می‌شود، موارد امکان انصراف از مصونیت در نظر گرفته می‌شود تا به این ترتیب دادگاه از صلاحیت لازم برای رسیدگی به تخلفات سازمان برخوردار شود (Crawford, 2012: 480-481). در مواردی نیز رفتار مأموران سازمان، به‌نحوی است که به‌عنوان انصراف ضمنی از مصونیت تلقی می‌شود. اساسنامه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نیز ذیل بخش سوم ماده ۷ به این موضوع پرداخته است. بر این اساس نسبت به بانک می‌توان در محکمه صلاحیت‌دار قضایی در نواحی کشور عضو که در آن بانک اداره‌ای تأسیس کرده یا برای قبول خدمات یا صدور اخطار نماینده دارد و یا در آن نقطه اسناد به‌هادر انتشار داده و یا اسنادی را ضمانت کرده است، طرح دعوا کرد. اما اعضا یا اشخاصی که از طرف اعضا اقدام می‌کنند، نمی‌توانند هیچ دعوایی را نسبت به بانک مطرح کنند. همچنین اموال و دارایی بانک در هر جا و به دست هر کس سپرده شود، از کاوش و مصادره و ضبط یا خلع ید یا هرگونه توقیف دیگر تا قبل از صدور حکم قطعی مصون خواهد بود.

در بخش چهارم ماده ۷ اساسنامه نیز بر این نکته تأکید شده است که دارایی و اموال بانک در هر جا و به دست هر کس سپرده شده باشد، از کاوش و مصادره و ضبط یا خلع ید یا هرگونه توقیف دیگر از طرف قوه قضاییه و اجرائیه مصون خواهد بود. به این ترتیب سازوکار نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی از طریق محاکم داخلی کشورهای عضو نیز با توجه به مصونیت سازمان، سازوکاری عملیاتی و مؤثر تلقی نخواهد شد.

۴.۳. سازوکار نظارت بر سازمان از طریق سازمان‌های مدنی

سازمان‌های مدنی نیز هرچند از ظرفیت‌های چشمگیری برای اعمال نظارت بر عملکرد سازمان‌ها برخوردارند؛ اما سه ملاحظه کلی در این خصوص عملاً کارآمدی این ابزار نظارتی را زیر سؤال برده است. اولاً، در مورد این سازمان‌ها تا به حال رویه و سازوکار یکسانی در نظام حقوق بین‌الملل شکل نگرفته و سازوکارهای شکل گرفته نیز با ابهامات جدی همراه است؛ ثانیاً، این سازمان‌ها اغلب می‌توانند در قالب‌های مشارکتی عمل کنند که این مشارکت‌ها نیز نه تنها فاقد ضمانت اجرا بوده، بلکه اساساً کارکرد پیشینی دارند؛ به نحوی که پس از تصویب یک قطعنامه در رکن فراگیر سازمان عملاً نمی‌توان اثرگذاری جدی را برای آنها متصور شد. در نهایت نیز سازمان‌های مدنی اغلب در حوزه‌های حقوق بشری تأسیس شده‌اند و در حوزه‌های اقتصادی و مالی کمتر سازمان مدنی را می‌توان پیدا کرد که در سطح بین‌المللی کنشگری شایان توجهی داشته باشد. علاوه بر این در ساختار متفاوت سازمان‌های اقتصادی مانند بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه اساساً ظرفیتی برای کنشگری چنین سازمان‌های غیردولتی پیش‌بینی نشده است.

۴.۴. راهکار (سازوکار نظارت بیرونی بر سازمان)

بنابر آنچه در بخش دوم به صورت تفصیلی در خصوص انواع سازوکارهای نظارتی مطرح شد، سازوکار مؤثر و شفاف برای بررسی و نظارت بر عملکرد سازمان‌های بین‌المللی چه توسط ارکان داخلی سازمان و چه توسط نهادهای بین‌المللی وجود ندارد و سازوکارهای موجود در حقوق بین‌الملل صرفاً کنترل‌های محدودی را می‌توانند نسبت به سازمان‌های بین‌المللی اعمال کنند (Crawford, 2012: 496). در صورتی که اقتضات و ضرورت‌های موجود ایجاب می‌کند نظارتی کارآمد، مؤثر و مستمر بر سازمان‌های بین‌المللی (به خصوص سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی) اعمال شود.

در این خصوص توجه به این نکته ضروری می‌نماید که سازمان‌های بین‌المللی واضح‌ترین و معمول‌ترین ابزار برای همکاری بین‌دولتی به حساب می‌آیند. در واقع به سختی می‌توان سازمانی را در نظر گرفت که به نوعی تقویت همکاری بین دولت‌های عضو از اهداف اصلی آن نباشد، اگرچه بدیهی است که برخی سازمان‌ها نسبت به سایرین سطح عمیق‌تری از همکاری را فراهم می‌کنند (Klabbers, 2002: 28). این کارکرد سازمان‌های بین‌المللی با مبانی شکل‌گیری حقوق بین‌الملل رابطه وثیقی دارد. همان‌طور که در بخش موانع اصلی نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی نیز به این موضوع اشاره شد، مبانی حقوق بین‌الملل یکی از عوامل اصلی است که تاکنون مانع شکل‌گیری سازوکارهای نظارتی مؤثر بر سازمان‌های بین‌المللی شده است. در حقیقت نظام حقوق بین‌الملل بر مبنای همکاری مسالمت‌آمیز

دولت‌ها شکل گرفته است و تفاوت‌های اساسی آن با نظامات حقوق داخلی اقتضانات و شرایطی را ایجاد می‌کند که البته این تفاوت‌ها نمی‌توانند به‌عنوان عیوب و نواقص نظام حقوق بین‌الملل تلقی شوند. بدین ترتیب با توجه به این تفاوت بنیادین، اساساً نمی‌توان انتظار داشت در یک نظام حقوقی مبتنی بر همکاری، سازوکارها یا ابزارهای نظارتی شکل بگیرد که به میزان سازوکارها و ابزارهای نظارتی در یک نظام مبتنی بر حکمرانی دولتی که از قوه قاهره برخوردار است، مؤثر باشد. به همین سبب در نظام حقوق بین‌الملل مفهوم نظارت بر سازمان‌های بین‌المللی مفهومی کمتر شناخته شده یا ناآشنا تلقی می‌شود؛ با این حال جهت‌گیری اسناد بین‌المللی، رویه‌های قضایی و دکترین حقوقی، همان‌طور که در بخش‌های قبلی بیان شد، به سمت پاسخگو کردن سازمان‌های بین‌المللی در اشکال مختلف حقوقی، سیاسی، اداری و مالی است. این جهت‌گیری ایجاد چارچوب نظارتی و رفتاری مناسب را نوید می‌دهد. در چنین جهت‌گیری و رویکردی اصولی همچون اصل حکمرانی خوب^۱، اصل حسن نیت^۲، اصل قانون اساسی و توازن نهادی^۳، اصل نظارت و کنترل نسبت به ارکان فرعی^۴، اصل بیان دلایل تصمیمات^۵، اصل نظم رویه‌ای^۶، اصل بی‌طرفی^۷ و اصل مراقبت بایسته^۸ باید مورد توجه ویژه قرار گیرد (Shaw, 2008: 1317, 1318). براین‌چنین رویکردی بدون تردید تکامل تدریجی نظام حقوق بین‌الملل و به‌طور خاص حقوق سازمان‌های بین‌المللی خواهد بود.

بیان این مقدمات در بخش راهکارها به این مهم رهنمود خواهد کرد که محدودیت‌های موجود در حقوق بین‌الملل که ناشی از ویژگی‌های ذاتی این نظام حقوقی است، به عدم پاسخگویی ظرفیت‌های نظارتی موجود در این نظام حقوقی به نیازهای امروزه سازمان‌های بین‌المللی (به‌طور خاص سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی) که در سال‌های اخیر با تحولات اساسی همراه بوده‌اند، منجر شده است. در ادامه تلاش شده است با لحاظ ضرورت‌ها و اقتضانات نظام حقوق بین‌الملل، سازوکار نظارتی پیشنهاد شود که علاوه بر مطابقت با قواعد و اصول حقوق بین‌الملل عمومی از سطح تأثیرگذاری بالایی برخوردار باشد.

-
1. the principle of good governance
 2. the principle of good faith
 3. the principle of constitutionality and institutional balance
 4. the principle of supervision and control with respect to subsidiary organs
 5. the principle of stating reasons for decisions
 6. the principle of procedural regularity
 7. the principle of impartiality
 8. the principle of due diligence

۳.۴. ایجاد نهاد یا رکن نظارتی مبتنی بر سند تأسیس سازمان (نظارت بیرونی بر سازمان)

امکان مراجعه به مراجع حل و فصل اختلاف مستقل و بی‌طرف یکی از طرق نظارتی در هر نظام حقوقی تلقی می‌شود. دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نمونه روشنی از چنین نهاد نظارتی است که نمونه‌های مشابه آن از حیث کارکرد در اغلب نظام‌های حقوقی داخلی پیش‌بینی شده است. چنین نهاد نظارتی می‌تواند از ماهیت قضایی یا غیرقضایی برخوردار باشد. ضابطه تعیین‌کننده در چنین نهادی اولاً استقلال و بی‌طرفی آن و ثانیاً منشأ و مبنای تأسیس آن است. در خصوص مؤلفه دوم شایان ذکر است که زمانی یک مرجع حل و فصل اختلاف می‌تواند به صورت مؤثر نقش‌آفرینی کند که از حیث اعتبار و منشأ تأسیس از اعتباری بالاتر یا هم‌تراز نهاد تحت نظارت خود برخوردار باشد. در حقوق داخلی چنین تفوق و برتری از قوانین اساسی یا عادی نشأت می‌گیرد.

اما در نظام حقوق بین‌الملل و به‌طور خاص حقوق سازمان‌های بین‌المللی که اساس و بنیان آن بر همکاری دولت‌ها شکل گرفته و چارچوب‌های قانونی مشابهی (با نظام حقوق داخلی) در آن وجود ندارد، اساسنامه سازمان‌ها بین‌المللی می‌تواند نقش مشابهی در این خصوص ایفا کند. به عبارت دیگر در حقوق سازمان‌های بین‌المللی اختلاف بین اعضای یک سازمان بین‌المللی با یکدیگر و یا بین سازمان و اعضای آن، در مورد تفسیر یا اجرای اساسنامه، می‌تواند صرفاً از طریق مرجع حل و فصل اختلاف پیش‌بینی شده در اساسنامه (در صورت وجود) حل و فصل شود (Aust, 2005: 184). در معاهدات حاکم بر سازمان تجارت جهانی یا اتحادیه اروپا، تلاش‌هایی در راستای ایجاد چنین سازوکار حقوقی نسبتاً مستقلی که کشورهای عضو صرفاً می‌توانند در چارچوب آن عمل کنند، دیده می‌شود.

بنابراین سازوکار نظارت حقوقی یا غیرحقوقی بر عملکرد یک سازمان بین‌المللی (برای نمونه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه) زمانی می‌تواند به صورت مؤثر و مستمر عمل کند که از اساسنامه یا سند مؤسس سازمان و یا حداقل سندی در آن سطح، اعتبار خود را کسب کرده باشد.

نمونه عملی چنین سازوکاری به موجب قطعنامه ۳۲/۱۹۷ مورخ ۲۰ دسامبر ۱۹۷۷ تحت عنوان «بازنگری در ساختار بخش‌های اقتصادی و اجتماعی ملل متحد»^۱ ایجاد شده است. در این قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد با پیش‌بینی یک مدیر کل توسعه و همکاری اقتصادی بین‌المللی، نظارت بر عملکرد اقتصادی هر یک از ارکان سازمان ملل متحد را تسهیل کرده است. به موجب این سند لازم‌الاجرا، مدیر کل موظف است، بر مدیریت و هدایت مؤثر هر یک از ارکان نظام ملل متحد در قلمرو توسعه و همکاری اقتصادی نظارت کرده و ایجاد هماهنگی کلی را در درون نظام ملل متحد تضمین کند.

1. A/RES/32/197, Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system, December 20, 1977.

به این ترتیب مجمع عمومی با ایجاد یک نهاد نظارتی در مجموعه ملل متحد به صورت خاص و کاملاً تخصصی یکی از محورهای مهم موردنظر خود را که عبارت است از موضوع توسعه و همکاری اقتصادی میان ارکان مختلف ملل متحد و مؤسسات تخصصی که اغلب از ماهیت مستقل و شخصیت حقوقی مجزا برخوردارند، مورد بررسی و نظارت دقیق قرار داده است.

در خصوص بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نیز چنین سازوکار نظارتی به صورت داوری موردی (ad hoc) در بند «ج» ماده ۹ اساسنامه^۱ به صورت محدود و در شرایط خاص پیش‌بینی شده است. به این ترتیب در صورت بروز اختلاف میان اعضا و بانک، اختلاف به یک دیوان داوری سه نفره ارجاع خواهد شد. با این حال به نظر می‌رسد در یک سازمان بین‌المللی اقتصادی مانند بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه با توجه به اهداف، مسئولیت‌ها و میزان اثرگذاری، می‌بایست یک رکن همتراز با رکن فراگیر سازمان، به صورت دائمی و با صلاحیت عام که به موجب اساسنامه تأسیس شده است، به منظور نظارت و کنترل اعضا بر سازمان پیش‌بینی شده باشد.

چنین رکنی با توجه به میزان حساسیت و نگرانی اعضا نسبت به اجرای اساسنامه و عملکرد دیگر ارکان اصلی و فرعی سازمان و اقتضات کلی سازمان می‌تواند با ماهیت‌های مختلف حقوقی یا غیرحقوقی تأسیس شود. برای مثال یک دیوان داوری دائمی، با صلاحیت عام نسبت به اختلافات اعضا و سازمان یا یک شورای نظارتی، متشکل از افراد منتخب رکن فراگیر (با دوسوم آرا) که با رعایت تقسیمات جغرافیایی انتخاب شده و صلاحیت نظارتی و داوری عامی نسبت به ارکان اصلی و فرعی سازمان دارد، می‌تواند نیازها و ضرورت‌های نظارتی آن سازمان را با تصمیمات لازم‌الاجرای خود تأمین کند.

۴. نتیجه

سازمان‌های بین‌المللی در عالم واقع از حیث ماهوی، از ماهیتی مرکب برخوردارند. از یک سو هر سازمان بین‌المللی موجودیتی بین‌المللی با شخصیت حقوقی مستقل است؛ اما از طرف دیگر هر سازمان بین‌المللی از اعضای تشکیل شده است که هریک افزون بر داشتن چنین شخصیتی، عامل تداوم حیات سازمان هستند. به عبارت دیگر این اعضا هم سازمان را پدید می‌آورند و هم بر اثر همکاری آنها، سازمان به حیات خود ادامه می‌دهد (زمانی، ۱۳۹۷، ج ۲: ۱۰۸). چنین ماهیت مرکب در ساختار سازمان‌های بین‌المللی ضرورت وجود سازوکارهای نظارتی مؤثر، شفاف و مستمر بر عملکرد سازمان‌ها را ایجاب می‌کند. ضرورت این امر در سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی از جمله بانک بین‌المللی ترمیم توسعه با توجه به مشارکت

1. ARTICLE IX (c): Whenever a disagreement arises between the Bank and a country which has ceased to be a member, or between the Bank and any member during the permanent suspension of the Bank, such disagreement shall be submitted to arbitration by a tribunal of three arbitrators ...

مالی اعضا، شیوه اداره سازمان، نابرابری اعضا در بخش‌های مختلف سازمان و تعارض منافع احتمالی در تصمیمات سازمان میان اعضا، بیش از دیگر سازمان‌های بین‌المللی احساس می‌شود. با وجود این سازوکارهای نظارتی مرسوم در حقوق بین‌الملل نتوانسته‌اند پاسخگوی نیازهای سازمان‌های بین‌المللی و اعضا آنها باشند و نظارتی کارآمد را فراهم آورند. در خصوص این ناکارآمدی هرچند ماهیت مرکب سازمان‌ها و به‌طور خاص شخصیت حقوقی مستقل آنها نقش بسزایی ایفا می‌کند؛ اما عامل اصلی فقدان چنین سازوکاری مبانی و چارچوب نظام حقوق بین‌الملل است که مبتنی بر همکاری میان اعضا شکل گرفته و به‌طور کلی از ضمانت اجرای کمرنگی برخوردار است.

اساساً در نظام حقوق بین‌الملل نمی‌توان سازوکارهای نظارتی مؤثری همانند آنچه در حقوق داخلی بیشتر کشورها پیش‌بینی شده است، در نظر گرفت؛ با این حال یک رکن نظارتی که به‌صورت دائمی و مبتنی بر سند تأسیس سازمان و همتراز با رکن فراگیر آن که از صلاحیت عام نسبت به دیگر ارکان اصلی یا فرعی سازمان برخوردار است، می‌تواند بالاترین سطح تأثیرگذاری را از حیث کنترل و نظارت فراهم کند.

در این مورد مطالعه موردی بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی اقتصادی نشان داد، علاوه بر ویژگی‌های معمول میان سازمان‌های بین‌المللی که فرایند نظارت بر این سازمان‌ها را دشوار و بعضاً ناکارآمد کرده، ویژگی و خصیصه اقتصادی بودن بانک این معضل را تشدید کرده است؛ به‌نحوی که انواع سازوکارهای نظارتی در خصوص این سازمان از کارآمدی لازم برخوردار نیست. از این رو به‌نظر می‌رسد بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه با اصلاح اساسنامه خود و پیش‌بینی یک سازوکار نظارتی که به‌صورت دائمی و مبتنی بر سند تأسیس سازمان و همتراز با رکن فراگیر آن که از صلاحیت عام نسبت به دیگر ارکان اصلی یا فرعی سازمان برخوردار باشد، می‌تواند کنترل و نظارت منسجم و مؤثری را در این سازمان بین‌المللی اقتصادی فراهم آورد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بیگزاده، ابراهیم (۱۳۹۸). *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*. چ هفتم، تهران: مجد.
۲. راسخ، محمد (۱۳۸۸). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*. تهران: دراک.
۳. زمانی، سیدقاسم (۱۳۹۷). *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*. ج ۲، چ دوم، تهران: شهر دانش.
۴. زمانی، سیدقاسم (۱۳۹۵). *مجموعه اسناد بین‌المللی*. چ اول، تهران: شهر دانش.
۵. عمید زنجانی، عباسعلی؛ موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). *نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*. تهران:

انتشارات دانشگاه تهران.

۶. فیروزمندی، فراز (۱۳۹۱). بانک جهانی و حقوق بشر؛ فرصت‌ها و چالش‌های فرارو از منظر حقوق بین‌الملل (با دیباچه دکتر سید قاسم زمانی). تهران: شهر دانش.

۷. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۷۵). *بایسته‌های حقوق اساسی*، چ پنجم، تهران: میزان.

۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*. چ هشتم و هفتم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۹. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۶). *سازمان‌های بین‌المللی*. چ بیست‌وششم، تهران: میزان.

ب) پایان‌نامه‌ها

۱۰. کیانی، حبیب‌اله (۱۳۹۸). *حمایت شعاعی از کارکنان سازمان‌های بین‌المللی در حقوق بین‌الملل*. رساله دکتری رشته حقوق گرایش حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه.

۲. انگلیسی

A) Books

1. N. Shaw QC, M. (2008). *International Law*. New York, Cambridge University Press, Sixth edition.
2. R. Crawford, J. (2012). *Brownlie's Principles of Public International Law*. London, Oxford University Press, eighth Edition.
3. Klabbers, J. (2002). *An Introduction to International Institutional Law*. New York, Cambridge University Press, first edition.
4. Aust, A. (2005). *Handbook of International Law*. New York, Cambridge University Press, second edition.

B) Articles

5. Wilde, R (2005). Enhancing Accountability at the International Level: The Tension Between International Organization and Member State Responsibility and the Underlying Issues at Stake. *ILSA Journal of International and Comparative Law* 12. 395-415.
6. Aspremont, J. (2007). Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States. *International Organizations Law Review*. 91-119.
7. Warbrick, C., & Cheyne, I. (2008). *The International Tin Council*. New York, Cambridge University Press. 931-935.

C) Document

8. The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985.
9. United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982.
10. Treaty on principles governing the activities of states in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies, 1967.

11. A/RES/36/229, Administrative and budgetary co-ordination of the United Nations with the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, 18 Dec. 1981.
12. A/RES/32/197, Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system, December 20, 1977.
13. Summaries of Judgments, Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion of 8 July 1996, p 89
14. Reports of Judgments, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949, p 174.
15. Fourth report on relations between States and international organizations (second part of the topic), Yearbook of the International Law Commission, 1989, Vol. II, (part one), p. 157.
16. International Bank for Reconstruction and Development, Articles of Agreement, as amended effective June 27, 2012.
17. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)
18. European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)
19. Statute of the Administrative Tribunal of the International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association and International Finance Corporation as adopted by the Board of Governors on April 30, 1980, and amended on July 31, 2001 and June 18, 2009.
20. The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) Annual Report, 2021.

References In Persian:

1. Beigzadeh, Ebrahim (2018). Laws of International Organizations, Tehran, Majd Publications, 7th edition ([In Persian](#)).
2. Firouzmandi, Faraz (2013). World Bank and Human Rights; The opportunities and challenges of the future from the perspective of international law (with preface by Dr. Seyyed Ghasem Zamani), Tehran, Shahr-danesh Publications ([In Persian](#)).
3. Ghazi Shariat Panahi, Seyyed Abulfazl (1996). Essentials of constitutional rights, Tehran, Mizan Publications, 5th edition ([In Persian](#)).
4. Katouzian, Nasser (2012). Introduction to the science of law and study in Iran's legal system, Tehran, publishing company, 87th edition ([In Persian](#)).
5. Kayani, Habib allah (2018). Career support for the employees of international organizations in international law, doctoral dissertation in the field of law, international law, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh University ([In Persian](#)).
6. Musazadeh, Reza (2016). International Organizations, Tehran, Mizan Publications, twenty-sixth edition ([In Persian](#)).
7. Omid Zanjani, Abbas Ali and Mousazadeh, Ibrahim (2010). Supervision of government practices and administrative justice, Tehran, Tehran University Press ([In Persian](#)).
8. Rasekh, Mohammad (2008). Supervision and balance in the basic verification system, Tehran, Drak Publications ([In Persian](#)).
9. Zamani, Seyyed Qasim (2015). Collection of International Documents, Tehran: Shahr Danesh Publications, first edition ([In Persian](#)).
10. Zamani, Seyyed Qasim (2017). Laws of International Organizations, Tehran, Shahr Danesh Publications, second volume, second edition ([In Persian](#)).