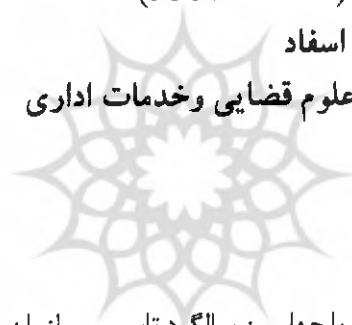


## سازمان‌های بین‌المللی و حقوق بین‌الملل

مؤلف: نیکلاس والتیکوس (Niclas Valticos) \*

ترجمه: دکتر مرتضی نجفی اسفاد

عضو هیأت علمی دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری



در سال ۱۹۸۵ یعنی همزمان با چهلمین سالگرد تاسیس سازمان ملل متحد برخی از تفاسیر، به اهمیت تحولاتی که منجر به تشکیل سازمانهای بین‌المللی گردید و توسعه و گسترش آنها را فراهم نمود و بویژه به مسأله عدم کارایی این سازمانها، اختصاص پیدا کرد.

این مقاله، که مطالعه آن برای حقوقدانان حائز اهمیت فراوان است، این پرسش را که "سازمانهای بین‌المللی چه تأثیراتی بر حقوق بین‌الملل دارند" پاسخ خواهد گفت. بدیهی است که مفروضات مربوط به این موضوع، با توجه به مغایرت سازمانها با یکدیگر، متفاوت می‌باشد. زیرا ترکیب، مقاصد، ویژگیهای سیاسی یا تکنیکی، شیوه فعالیت و دیگر عوامل سازمانها است که در امر ارتباط آنها با حقوق بین‌الملل تأثیر می‌گذارند. مع الوصف، سازمانهای بین‌المللی، علیرغم مقاصد و اهداف ویژه، از

---

\* - مقاله حاضر، ترجمه مقاله‌ای است که در سال ۱۹۸۶ در شماره ۲۹ مجله سالانه حقوق بین‌الملل ژاپن، که ارگان انجمن حقوق بین‌الملل ژاپن به شمار می‌رود، درج گردیده است. مقاله مزبور، براساس یکی از سخنرانیهای "نیکلاس والتیکوس" (دبیرکل موسسه حقوق بین‌الملل و معاون اسبق مدیرکل دفتر بین‌المللی کار) که به تقاضای انجمن مذکور به تاریخ ۱۲۲ کتبر ۱۹۸۵ ایراد گردیده، تدوین و تنظیم شده است.

حقوق بین‌الملل تأثیر می‌گذارند. مع الوصف، سازمان‌های بین‌المللی، علیرغم مقاصد و اهداف ویژه، از ساختاری مشترک برخوردار می‌باشند.

در این بررسی مختصر، تلاش شده است تا بیشتر به سازمان بین‌المللی کار، که مدت ۳۰ سال افتخار خدمت در آن را داشته‌ام، اشاره شود. به جرأت می‌توان گفت که این سازمان، یکی از بارزترین نهادهای بین‌المللی است، که از زمان تاسیس خود یعنی سال ۱۹۱۹ فعالیت مؤثری در احیاء حقوق طبیعی افراد ذیحق داشته است. فعالیتی که، با تاسیس سازمان‌های بین‌المللی دیگر از جمله سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵، شتاب بیشتری به خود گرفت و در تعیین وضع استانداردهای مربوطه پیشرفت قابل ملاحظه‌ای را پیدا نمود.

در این مورد می‌توان ادعا کرد که حقوق سازمان‌های بین‌المللی را نباید بخش ویژه‌ای از حقوق بین‌الملل بشمار آورد. لکن، سازمان‌های بین‌المللی، در قسمتهائی از حقوق بین‌الملل عمومی، تأثیر بسزائی داشته<sup>(۱)</sup> و از گسترش روزافزون این رشته و تغییر قابل ملاحظه‌ای که در جوانب گوناگون اصول سنتی آن ایجاد گردیده، ناشی شده‌اند. این مطلب را می‌توان در ۵ قسمت کلی و بشرح ذیل خلاصه کرد:

- اهداف سازمان‌های بین‌المللی و توسعه حقوق بین‌الملل
  - چارچوب ساختاری اعمال بین‌المللی.
  - ایجاد تشکیلات شبه قانونگذاری بین‌المللی - کنوانسیون‌های بین‌المللی
  - نظارت بین‌المللی
  - مساله حاکمیت ملی
- که اینک بشرح هریک از آنها می‌پردازیم.

## ۱- اهداف سازمان‌های بین‌المللی و توسعه حقوق بین‌الملل

نخستین پرسشی که در ذهن متداعی می‌شود "موضوعات و عناصر" حقوق بین‌الملل می‌باشد. دولت‌ها عموماً، مقاصدی را جهت سازمان‌های بین‌المللی در نظر می‌گیرند، که از یک سو منجر به

۱- برای اثبات این امر، به عملکرد بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی در زمینه تدوین مقررات و پیشرفت و توسعه حقوق بین‌الملل، اشاره می‌کنم و نه به آنچه که منتج از فعالیتهای سازمان ملل (بالاخص کمیسیون حقوق بین‌الملل آن) می‌باشد.

توسعه حقوق بین‌الملل گردد و از سوی دیگر راهگشای تعمیم و گسترش قابل ملاحظه آنها باشد. بطور سنتی و از دیر زمان هدف اصلی حقوق بین‌الملل بصورت خلاصه عبارت از "تنظیم روابط بین دولتها بوده است" بموجب این تعریف حقوق بین‌الملل "مجموعه مقررات درون دولتی" شناخته می‌شود. در همین رابطه در حالیکه اصلی‌ترین هدف سازمان ملل: برقراری صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد، هم‌زمان مایل است تا با جلب همکاری و مشارکت بین‌المللی، به پیشرفتهای همه‌جانبه‌ای در زمینه‌های دیگر نائل آید که بهترین مثال در این مورد پیشرفت در زمینه حقوق بشر است. به زبان دیگر با توجه به اینکه - فعالیتهای سازمان ملل، توسط برخی از آرژانسهای تخصصی آن که مقاصدشان بیشتر جنبه تکنیکی دارد و نتیجتاً در معنای عمومی همیشه عاری و بدور از پاره‌ای جوانب سیاسی نیستند تکمیل شده است - لذا هدف سازمان ملل متحد تعریف وسیعتر و کاملتری را پیدا کرده است و آن عبارت است از "حمایت از مردان و زنان در مقابل عقب‌ماندگی، گرسنگی، بی‌عدالتی اجتماعی، جهالت، بیماری و غیره" همین اهداف مدنظر شماری از سازمانهای منطقه‌ای که در بخشهای مختلف جهان مشغول فعالیت هستند نیز می‌باشد. نتیجه عملی مترتب بر توسعه و پیشرفت فوق توسعه چشمگیر محتوای حقوق بین‌الملل است. بنحوی که تا آن زمان طرح اینگونه مسائل در حیطه اختیارات ملی دولتها بود. وهم اینک به حیطه حقوق بین‌الملل راه پیدا کرده است. بدین ترتیب حقوق بین‌الملل، در یک دیدگاه نوین با انگیزه حمایت و بهبود وضع اجتماعی "بشر" توسعه و تکامل خود را آغاز نمود. تکامل به سوی آنچه که ویلفرد جنکس (Wilfred - Jenks)، طی سخنرانیهای خود به ترتیب در ۲۰ و ۱۴ سال پیش در شعبه حقوق بین‌الملل ژاپن بر آن نام "حقوق مشترک بشر" نهاد.<sup>(۲)</sup>

از زمانی که شکل جدید فعالیت‌های سازمانهای بین‌المللی به پیدایش تعهدات دولتها در ارتباط با اتباع و افراد تحت حاکمیت خود، منجر گردید، گسترش موضوعات حقوق بین‌الملل نیز، با افزایش طرح اشخاص حقیقی تحت پوشش آن توأم گردید.<sup>(۳)</sup>

2- C. Wilfred Jenks, *The Common Law of Mankind*, London, Stevens, 1958.

3- See M. Virally, "Panorama du droit international contemporain" (General course of public international law), *Recueil des Cours, Academie de droit international (RCADI), The Hague*, vol, 1983 - V,p 358.

برای مثال می‌توان از "حقوق بشر" و "حقوق کار" به عنوان بهترین نمونه‌های روشن و شناخته شده در این زمینه یاد کرد. بدینسان بود که قلمرو جدید و وسیعی در امر تدوین مقررات بروی حقوق بین‌الملل گشوده شد.

## ۲- چارچوب ساختاری اعمال بین‌المللی

ماهیت حقوقی اعمال و فعالیت‌هایی که در قلمرو جدید به شرح توضیحات بالا، به سازمانهای بین‌المللی انتساب یافت با طرز عمل یک جانبه یا حتی چند جانبه مربوط به حقوق بین‌الملل سنتی، متفاوت بود. این ماهیت، نه تنها ناشی از روابط و قراردادهای دوجانبه نبود، بلکه خود و اجرا آن تاسیس چارچوب حقوقی سازمانهای بین‌المللی را در پی داشت<sup>(۴)</sup> در حدی که رفتارهای مقبول در حقوق بین‌الملل را نیز کمیّتاً و کیفیتاً دچار دگرگونی ساخت. همانگونه که در آینده نیز اشاره خواهد شد، در چارچوب این نوع سازمانهای بین‌المللی بخصوص بویژه آنهایی که از رویه خاص پیروی می‌کنند کنفوانسیونهای بین‌المللی زیادی به تصویب رسید.<sup>(۵)</sup>

دیدگاه دیگری که باید در این روند مدنظر قرار گیرد این است که سازمان‌های بین‌المللی تاسیس شده در داخل یا خارج از سیستم سازمان ملل متحد دارای شخصیت حقوقی کاملاً متمایز از شخصیت حقوقی دولتهای عضو خود هستند.

اینگونه سازمانها، با برخورداری از مقاصد معین و مخصوص، پرسنلی را در استخدام دارند که صرفاً به دبیرکل سازمان وفادار بوده و به منظور حفظ منافع و مصالح همین پرسنل دادگاههایی از نوع اداری در این گونه سازمانها تاسیس شده است که در این راستا فعالیت می‌نمایند. این سازمانها

4 - More generally, as regards the institutional character which characterizes the international community to a certain extent as a result of the development of international organisations, see R.J. Dupuy, "Communaute Internationale et disparites de development", RCADI, vol. 1979 - IV, pp. 46 and ff.

5 - See Philip Jessup, "Parliamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Quality of the Rules of procedure of Organs of the United Nations" RCADI, vol 1956 - I, pp, 181.320; N. Valticos, "Diplomacy in an Institutional Framework Some Aspects of ILO Practice and Experience", La Comunita internazionale (Rome), 1974, No. 3, pp 446 - 464.

برای نمایندگانی که در جلساتشان شرکت می‌کنند، مساله اصول اخلاقی را نیز مطرح و مورد تاکید قرار داده‌اند.

بیشتر این نمایندگان، به استثناء آنهاییکه دارای اعتقادات شخصی می‌باشند، نمایندگی دولتهای خود را برعهده داشته و وظیفه دارند که از منافع دولتهای متبوع خویش نیز دفاع نمایند. در عین حال، نمایندگان دولتها در چارچوب مقررات سازمانهای فعالیتی می‌کنند که در آنها مسئولیت نمایندگی را عهده‌دار باشند. در برخی موارد، نظیر سازمان بین‌المللی کار، اعضاء نمایندگی ارگانها، نماینده دولتهایشان نیستند، بلکه نمایندگی سازمانهای خصوصی، کارفرمایان و کارگران را برعهده دارند. بنابراین مشاهده می‌شود که هیئت‌های نمایندگی ملی در سازمانهای بین‌المللی نقش و عملکرد و وفاداری مضاعفی را عهده‌دار هستند. از یک سو دفاع از منافع دولتهایشان یا هر تشکیلاتی که مسئولیت نمایندگی را به آنها محول کرده برعهده دارند و از سوی دیگر وظیفه شرکت سازنده و خالص در جهت محقق ساختن مقاصد دولتهای متبوعشان را در جلسات سازمانهای بین‌المللی در پیش روی دارند<sup>(۶)</sup>. به عبارت دیگر، وضعیت موجود ایجاب می‌کند که نمایندگان دولتها در سازمانهای بین‌المللی به سویی رهنمون شوند که فیلیپ جسوپ (philp Jessup) آنرا بعنوان تئوری "منافع مشترک"<sup>(۷)</sup> و "حس مسئولیت برای نیل به سعادت و رفاه مشترک"<sup>(۸)</sup> معرفی نموده است. این استنباط، یکی از مناسبترین و گویاترین برداشتهای موجود از تئوری معروف "عملکرد مضاعف"<sup>(۹)</sup> می‌باشد که پیشتر نیز توسط ژرژسل (Georges seelle) مطرح گردیده است.

6-Wee Max Sorensen "Principes de droit international public", RCADI, vol. 1960 - III. p.105.N.Vaiticos, "Diplomacy in an Institutional Framework. Some Aspects of ILO Practice and Experience", op.loc.cit.

7- Philip Jessup, A Modern Law of Nations, New York , passim, Macmillan, 1980 .

8- C. Wilfred Jenks, The World Beyond the Charter, London, George Allen and Unwin Ltd, 1969, p. 137.

9 - Georges Scelle, Precis de droit des gens Paris, Sirey, vol I. 1932. pp. 55 and ff ; vol. II, 1934, pp.319and ff.

۳- ایجاد یک تشکیلات شبه قانونگذاری بین‌المللی - تدوین کنوانسیونهای بین‌المللی خصوصیات ویژه ساختاری فعالیتهای سازمانهای بین‌المللی را باید در ماهیت و نوع پیمانها و قراردادهای بین‌المللی به تصویب رسیده در آنها جستجو نمود. اقدام به تاسیس سازمان بین‌المللی کار و تعیین عملکرد و قدرتی درخور برای آن در مرحله نخست، و اهتمام به تشکیل سازمان ملل و دیگر سازمانهای بین‌المللی و منطقه‌ای در مرحله بعدی، در حقیقت مجموعاً خود مبین و معرف ایجاد یک معماری و سیستم شبه قانونگذاری بین‌المللی است.

شماری از سازمانهای بین‌المللی مانند سازمان بهداشت جهانی، سازمان بین‌المللی هواپیمائی کشوری و سازمان بین‌المللی دریائی، از رهگذر تصویب پیمانهای بین‌المللی یا دیگر انواع مقررات بین‌المللی، به عنوان یکی از مؤثرترین ابزار عملی خود، در صحنه بین‌المللی سود جستند. با مراجعه<sup>(۱۰)</sup> به مفاد این گونه کنوانسیونها، درمی‌یابیم که برخلاف خصوصیات قراردادهای دوجانبه نظیر موافقت نامه مربوط به تجارت و غیره که متضمن تعهدات متقابل و خصوصی است، همانگونه که (جسوپ Jessup) نیز بیان داشته است<sup>(۱۱)</sup> آنها با داشتن هدف مشترک در برگیرنده و تضمین‌کننده منافع جامعه بین‌المللی هستند. برای مثال در مورد سازمان بین‌المللی کار این اهداف مشترک شامل موضوعاتی چون حقوق بشر و برقراری عدالت اجتماعی است. در اینجا ناگزیر باید مجدداً به نقطه نظرات "ژرژسل" که در این زمینه ارائه شده است مراجعه شود. وی حدوداً ۵۰ سال قبل با تقسیم معاهدات به "معاهدات قانونی" و "عهدنامه‌های قراردادی" قائل به تفکیک میان معاهدات بین‌المللی شده است.<sup>(۱۲)</sup>

معرفی این تقسیم‌بندی توسط "ژرژسل" اعتراضات بی‌شماری را در پی داشت و با اینکه ماهیت

10- See, as regards International labour Conventions, Jenks, "Some Characteristics of International Labour Conventions", Canadian Bar Review vol. XIII, 1935, pp. 448 - 462 and "The Corpus Juris of Social Justice". In Law, Freedom and Welfare, (London), Stevens, 1963, pp. 101-136; Valticos, Droit International du travail, 2nd ed. (Paris), Dalloz, 1983, pp. 128-130 and International Labour Standards and the ILO (in Japanese), (Tokyo), Sansendo, 1984, para. 71-77, pp. 48-50.

11- See his lectures at The Hague Academy, mentioned above.

12- Georges Scelle, op. cit. vol. II, pp. 329 and ff.

معاهدات مزبور، تا اندازه‌ای مرکب از قسمتهای متفاوتی است، مع‌ذلک فرضیه "معاهدات قانونی" مطمئناً به امر توضیح و تشریح محتوای اصلی این نوع معاهدات، کمک شایانی نموده است. همانگونه که همگی واقفیم، از رهگذر فعالیتهای "قانونگذاری" سازمانهای بین‌المللی، زمینه تصویب صدها نوع کنوانسیون بین‌المللی فراهم شده است که هریک از آنها حداقل یا یک هدف مشترک جامعه بین‌المللی را محقق نموده است و یا اینکه یک پروسه شبه قانونگذاری را مورد تأیید و پذیرش قرار داده است. البته بدون از یاد بردن مذاکرات پیچیده‌ای که قبل از مرحله رأی‌گیری نهایی صورت می‌گیرد. علاوه بر خصوصیات فوق‌اینگونه معاهدات، حمایت از کلیه افراد بشر را قطع نظر از ملیتشان هدف خود قرار داده و بدون شک به همین دلیل است که دولتها متعهد می‌گردند، تا ضمن امان‌نظر به ملتهای خود، این حمایت را به سایر ملل نیز تسری دهند.

مراجعه به آئینی که در اثنا تصویب این نوع اسناد جدید در مجامع بین‌المللی رعایت گردیده، در وهله نخست و قبل از هر چیز، خود مبین اصلاحات و دگرگونیهای مهمی است که مآلاً و نتیجتاً در حقوق بین‌الملل صورت گرفته است. بدین‌گونه، اساسنامه سازمان بین‌المللی کار بعنوان بهترین نمونه از این نوع اسناد، با مورد تصویب واقع شدن توسط اکثریت رایج و معمول دو سوم از اعضاء یک کنفرانس بین‌المللی، واقعیت مزبور را به نمایش گذاشته و آنرا مرسوم ساخت.

علاوه بر آن، تصویب اساسنامه مزبور، اساس یک رویه خاص منطبق بر ضوابط حقوقی را، که بیشتر به رویه پارلمانی ملی کشورها شباهت دارد تا به مذاکرات دیپلماتیک، بنا نهاد.

از اینرو می‌توان ادعا کرد که به مجرد تصویب یک کنوانسیون جهانی عوامل متعددی بارخ نمائی خود بر ماهیت شبه قانونگذاری آن تاکید می‌ورزند. سوای جوانب تکنیکی قضیه، یکی از نکات مهمی که در اینجا باید بدان اشاره شود، مربوط به امضاء معاهده و ارتباط آن با دولتها می‌باشد.

قاعده‌ای که برای نخستین بار در اساسنامه سازمان بین‌المللی کار منعکس گردید و پس از آن نیز دیگر سازمانها نظیر "یونسکو" از آن پیروی نمودند، مبتنی بر این است که کلیه دولتهای عضو می‌بایست کنوانسیونهای تصویب شده از سوی سازمان بین‌المللی کار را ظرف ۱۲ تا ۱۸ ماه پس از تصویب به مراجع صلاحیتدار ملی خود که معمولاً دستگاههای قانونگذاری آنها را تشکیل می‌دهند، قطع نظر از درخواست یا عدم درخواست آنها تسلیم نمایند، تا بدین وسیله قادر به ایجاد ارتباط میان

تشکیلات قانونگذاری بین‌المللی و ملی شوند. (۱۳)

بدین ترتیب پس از آنکه کنوانسیون‌های بین‌المللی مراحل تصویبی خود را پشت سر نهادند و همین‌طور، کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار با بیش از ۵۲۰۰ رای به تصویب رسیدند، ماهیت و شخصیت لازم‌الاجراء بودن آنها برای دولت‌ها بعنوان یک امر طبیعی به نمایش درآمد. این مصوبات و ابداعات مهم موجب گردیدند که سالها بعد، یک سیستم کامل و خیال‌انگیز با هدف نظارت و تحقق و توسعه مفاد اینگونه اسناد توسط سازمان بین‌المللی کار ایجاد گردد. صرف‌نظر از ماهیت لازم‌الاتباع بودنشان که بر طبق قواعد کلاسیک بین‌المللی نظیر "اصل وفای به عهد" حاصل شده است، نکته قابل تأکید دیگر این است که این معاهدات مصوب در چارچوب سازمان‌های بین‌المللی، حاوی قضایا و حقایقی هستند که رژیم حقوقی منشور سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان بین‌المللی کار عموماً آنها را مقدس و محترم شمرده و نیز این موارد را به منزله بدنه حقوق قواعد سنتی و مشترک بین‌المللی و یا اصول حقوقی لازم‌الاطاعه برای کلیه دولت‌ها جهان، اعم از عضو و غیر عضو معاهدات، می‌دانند.

بارزترین مثال برای اینگونه پدیده‌ها، در رابطه با آزادی مشارکت در اتحادیه صنفی است که مبانی اساس آنرا باید در مصوبه سازمان بین‌المللی کار به شماره ۸۷ مورخ ۱۹۴۸ تحت عنوان "آزادی شرکت و حمایت از حقوق تدوین معاهده" که تاسیس تشکیلات ویژه‌ای را در پی داشت و برای تمامی کشورها اعم از تصویب‌کننده و غیر آن لازم‌الاجراء بود، جستجو نمود. توجه این موضوع بصورت خاص حقیقتی به جزء اصول آزادی مشارکت که قبلاً در اساسنامه سازمان بین‌المللی کار درج گردیده و تمامی دولت‌های عضو نیز آنرا پذیرفته‌اند، نخواهد بود. (۱۴)

عده‌ای ممکن است که پا را از این هم فراتر بگذارند. حتی فراتر از نتایجی که کنوانسیون‌های

13- See N. Valticos, "The International Labour Organisation and National Parliaments", Inter Parliamentary Bulletin, (Geneva), 1969, No. 1. pp. 16-31.

14- See Resolution adopted in January 1974 by the European Regional Conference of the ILO (see Minutes ILO Governing Body, 193 rd Session, May - June 1974), and more generally Wilfred Jenks, The International Protection of Trade Union Freedom, (London), Stevens, 1957; N. Valticos, "Les methodes de la protection internationale de la liberte syndicale", RCADI, 1975-1, pp. 77-138.



بین‌المللی ممکن است بطور مستقیم یا غیرمستقیم در برداشته باشند. به هر تقدیر، عمل سازمانهای بین‌المللی را نمی‌توان نادیده گرفت. زیرا که وسیله‌ای برای پیشرفت حقوق بین‌الملل بحساب می‌آیند.

برخی نیز ممکن است به مصوباتی عطف توجه نمایند که به نظر می‌آید دارای خصوصیات مقتدرانه<sup>۱۵</sup> باشند، نظیر انواع قطعنامه‌ها یا اعلامیه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد که به هر حال تحت شرایط معینی به تصویب رسیده‌اند (۱۵). تصویب ساده و محض کنوانسیونهای بین‌المللی که مخصوصاً قبل از قدرت قانونی و رسمی یافتن نتایج معین و مشخصی را، نظیر کنوانسیون راجع به حقوق دریاها، ببار می‌آورند، توجه عده دیگری را نیز به خود معطوف داشته است.

#### ۴- نظارت بین‌المللی

در حالیکه در حقوق بین‌الملل سنتی، نظارت متقابل دولتها در اجرای قراردادهای بین‌المللی شان عموماً بصورت دوجانبه و از طریق مقامات دیپلماتیک و کنسولی آنها صورت می‌گیرد. وضع معاهدات مصوب در چارچوب سازمانهای بین‌المللی، کاملاً متفاوت است.

در این نوع اخیر ممکن است که نظارت از طریق تشکیلات ساختاری سازمان یافته‌ای که در همه سازمانها یکسان و یکنواخت نیست، صورت گیرد. اما باید به خاطر داشت که این سیستمها و

15- As regards, e.g. the legal effect of resolutions of the General Assembly of the U.N. see D.H.N. Johnson, "The Effect of Resolutions of the General Assembly Of the United Nations", British Year Book of International Law, 1955-6, pp. 97 and ff. ; M. Virally, "La valeur des recommandations des organisations internationales", Annuaire francais de droit international , 1956, pp. 66 and ff. ; and the award of 19 January 1977 of R. - J. Dupuy in the Arbitration Texaco/ Calasiatic v. Libyan Government, Journal de droit international, 1977, no. 2, pp. 376 and ff. ; G. Arangio - Ruiz, "The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations (With an Appendix on the Concept of International Law and the Theory of International Organisation)", RCADI, 1973-III, pp. 419 - 742; S. Schwebel, "The Effect of Resolutions of the U. N. General Assembly on Customary Law", Proceedings of the American Society of International Law, 1979 , pp. 301 and ff. ; M. von Gruningen, "Die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinigten Nationen und ihr Einfluss auf die Fortbildung des Völkerrechts" , Festschrift für R. Bindecbedler, 1980, pp. 187 and ff.

تشکیلات در تمامی سازمانها یکنواخت نیستند.<sup>(۱۶)</sup> بعبارت دیگر در حالیکه تشکیلات نظارتی اینگونه سازمانها، نکات مشترک فراوانی دارند، تا حدودی نیز با یکدیگر متفاوتند. این تفاوتها ضمن ایجاد شیوه‌های نوین در حقوق بین‌الملل روابط بی‌سابقه‌ای را بین دولتها و جامعه بین‌المللی بوجود آورده است. بعنوان مثال، اگر سیستم نظارتی سازمان بین‌المللی کار را که بدون شک، پیشرفته‌ترین سیستم بین‌المللی محسوب می‌شود در نظر بگیریم<sup>(۱۷)</sup>، در بادی امر، بایستی به این موضوع توجه داشته باشیم که اساس این شیوه نظارت بر مواد صریح مندرج در اساسنامه سازمان، مبتنی است<sup>(۱۸)</sup> و اجرای آن، برای دولتهای عضو سازمان اجباری بوده و قطع نظر از موافقت دولت متبوع می‌تواند به اجرا در آید.

فرآیند حاصل از تمایل اجمالی و ساده این دستگاه نظارتی پیچیده و در عین حال متنوع، حکایت از آن دارد که این سیستم از روشهای مرکب و گوناگون برخوردار است. در بیشتر موارد دولتها موظفند که در فواصل معین، طبق تعهدات مربوطه، گزارشات خود را به سازمان ارائه دهند. در صورتیکه، مطابق روش دیگر، به دولتها، کارفرمایان، کارگران، سازمانها و یا نمایندگان حاضر در کنفرانس بین‌المللی کار، اجازه داده می‌شود که همه نوع شکایات خود را به سازمان تقدیم نمایند. در برخی از موارد نیز، همانند انواع شکایات شبه قضائی، شیوه بکار گرفته شده بسیار رسمی و جدی است<sup>(۱۹)</sup> و در پاره‌ای از موارد نظیر گزارشهای متناوب و دوره‌ای، شیوه بکار رفته حالت عادی‌تر و معتدل‌تری را دارا می‌باشد. در مواردی هم احتمال دارد که شیوه مورد استفاده، جنبه بسیار

16- The description for most of these of implementation can be found in *The International Dimensions of Human Rights*, edited by Karel Basak, (Paris), Unesco, 1982, 2 vol; see also B.G. Ramcharan, "Implementing the International Covenants on Human Rights, Thirty Years after the Universal Declaration", edited by Ramcharan, (The Hague - Boston - London), Nijhoff, 1979, pp. 159-195.

17- See N. Valticos, "Unsysteme de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail", RCADI, vol. 1968 - I, pp. 311-407, and *Droit international du travail* quoted above, pp. 538-656.

18-Art. 19, 22-35.

19- Until now, such formal complaints, submitted under Art. 26 of the Constitution of the Constitution of the ILO, have been referred to Commissions of Inquiry in seven cases.

غیررسمی داشته باشد و گاهی هم ممکن است که بعنوان یک دیپلماسی آرام و صلحجویانه همانند سیستم "ارتباطات یا تماسهای مستقیم" که از سال ۱۹۶۷ به بعد با موافقت دولت متبوع معمول گردید، مورد توجه و استفاده قرار گیرد.<sup>(۲۰)</sup>

بی شک این راهم نباید از خاطر دور داشت که در بعضی از موارد امر نظارت، مشکلاتی را بوجود آورده است<sup>(۲۱)</sup>. بدین عبارت که اگر چه بیشتر رویه‌های جاری نظارت با اجرای مفاد کنوانسیونهای بین‌المللی تصویب شده ارتباط مستقیم دارند، ولی در سایر رویه‌ها، مفاد معاهدات بین‌المللی تصویب نشده و اصول کلی حقوقی را نیز پوشش می‌دهند.

البته در این مورد اخیر سعی بر آن شد تا بدین وسیله اجرای معاهدات تصویب نشده توسعه پیدا کنند و یاد برخی از موضوعات مهم "نظیر آزادی مشارکت" رعایت و تبعیت از آنها را تشویق و ترغیب نمایند. در همین رابطه باید گفت که در بسیاری از موارد، یکی از رویه‌ها و شیوه‌هایی که توسط سازمان بین‌المللی کار مورد توجه و استفاده قرار گرفته است، مورد پذیرش، رسیدگی و ارزیابی قرار دادن شکایاتی است که از طرف سازمانهای مرکب از اشخاص مستقل تقدیم آن گردیده است، به همین دلیل است که کسی نمی‌تواند استقلال و نظارت بین‌المللی به شرح فوق را نادیده بگیرد و آنرا بی‌اهمیت بپندارد<sup>(۲۲)</sup>. یکی دیگر از مهمترین ویژگیهایی که در این گونه از فعالیتهای سازمان بین‌المللی

20- See N. Valticos, "Une nouvelle forme d'action internationale: les "contacts directs" de l'O.I.T. en matière de l'application des conventions et de liberré syndical", *Annuaire français de droit international*, 1981, pp. 477-489.

21- See *L'inspection Internationale*, edited by G. Fischer and D. Vignes, (Brussels), Bruylant, 1979; *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, edited by B. g. ramcharan, (The Hague- Boston - London), Nijhoff, 1982.

22- Thus. the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of the ILO has repeatedly stressed in its reports the fundamental importance of the principles of impartiality and objectivity. (See, e.g. Report of the Committee of Experts, (Geneva), ILO. 1977, pp. 13) In the same spirit members of the ILO Commission of Inquiry are requested to make a solemn declaration in the same terms as that of Judges of the International Court of Justice, undertaking to perform their duties "honourably, faithfully, impartially and conscientiously". (See, e.g. the reports of the two first Commissions, ILO Official Bulletin (O.B.), 1962. No. 2, Suppl. II, and the most recent ofn (O.B./1984, Sp. Suppl. Series B).

کار مشاهده می‌گردد، دعوت نمایندگان دولتها و تشکلات کارفرمایی و کارگری، به پیروی از دستورات واحکام نهادهای مستقل سازمان و بحث و مذاکره پیرامون مناسبات و طرق راهگشای مشکلات حادث فی‌مابین است. این سیستمی است که چندین دهه، مورد عمل قرار گرفته لکن، همیشه در حال پیشرفت و توسعه بوده است که این امر، خود مبین درجه بالائی از کارایی این سازمان می‌باشد.

البته، این موضوع، انتقادات زیادی را از سوی دولتهای سوسیالیست در پی داشت. زیرا آنها اظهار می‌داشتند: که در امر نظارت، الزاماً اوضاع و شرایط اقتصادی واجتماعی نظامها و کشورهای مختلف باید مورد نظر قرار گیرد. اما، من حیث المجموع، بطرز کاملاً رضایت‌بخشی این سیستم انجام وظیفه نموده است تا آنجا که در ایجاد نظارت بین‌المللی، به نحوی کاملاً مشهود، مورد پذیرش عموم قرار گرفته است.

اکنون، این سؤال مطرح می‌باشد که چگونه سیستم مذکور اینگونه مورد قبول قرار گرفته است؟ در پاسخ باید گفت که دلیل این مقبولیت شاید انعطاف‌پذیری شیوه‌های مورد استفاده باشد که متضمن توازن مناسب میان حقوق و دیپلماسی؛ احترام به استقلال؛ عدم تعصب و تشریفات قانونی در ارزیابی شرایط؛ شرکت نمایندگان کارگران و کارفرمایان در کنار دولتها و نهادهای حمایت‌عده‌کثیر از اعضاء سازمان بین‌المللی کار که توسعه هر نوع نظارتی را در پی دارد، می‌باشد.

### ۵- مسأله حاکمیت ملی

بدون تردید عمل سازمانهای بین‌المللی اثرات آن بر حقوق بین‌الملل را نمی‌توان بدون اشاره به مسأله حاکمیت ملی ارزیابی نمود. از جنبه خارجی، همیشه ممکن نیست که حاکمیت ملی، به شیوه‌ای بی‌طرفانه مورد رسیدگی و توجه قرار گیرد و هر تلاشی که بمنظور تحدید و تحصیر این عقیده مسلم صورت گیرد، منجر به بدعتکاری می‌شود.

حتی عده‌ای تشویق و ترغیب به مخالفت با مقوله حاکمیت ملی شده‌اند تا بدین وسیله درباره موافقتنامه‌ها و تعهدات بین‌المللی دولت وانطباق آن با حاکمیت ملی، تحقیق نمایند.

بالعکس، برای عده‌ای دیگر، اصل مسلم حاکمیت ملی، می‌بایستی بوسیله مفهوم "حاکمیت حقوق" و گسترش "مقررات حقوقی آن" که از سوی ترتیبات و دستگاههای رسمی پاسداری

می‌شوند، مورد حمایت و پشتیبانی قرار گیرد<sup>(۲۳)</sup>. در اینجاست که امکان بحث، پیرامون مزیت‌های اینگونه نقطه‌نظرات کلاً مخالف یکدیگر و یا مواضع میانه و تعدیل شده نیست.<sup>(۲۴)</sup>

اما نتیجه اجتناب‌ناپذیری که از این نظریات حاصل می‌گردد و هر روز نیز در حال توسعه و تقویت می‌باشد اینست که حاکمیت ملی از جنبه خارجی، هرگز مطلق و کامل نیست. خاصه اینکه با پیشرفت حقوق بین‌الملل و سازمانهای بین‌المللی، محدودیتهای زیادی را پیدا کرده است. برای مثال می‌توان جملگی از محدودیتهائی که به مناسبت عضویت در سازمان ملل بر دولتهای عضو تحمیل می‌گردد و همگی، با آن آشنائی داریم، و نیز مواردی که پیشتر در خصوص تاسیس تشکیلات شبه قانونگذاری بین‌المللی و شیوه‌های نوین تدوین حقوق بین‌الملل و نظارت بین‌المللی گفته شد، بعنوان نمونه‌های جالب توجهی از افزایش محدودیتهای مورد بحث یاد نمود. هرچند که، محدودیتهای غیرمستقیم و ندرتاً قابل توجه، گاهی اوقات موجب پیدایش اصل جزمی حاکمیت ملی مطلق گردیده است.

تذکر این نکته نیز در مورد سازمان بین‌المللی کار، حائز اهمیت است که اعتراض نسبت به حاکمیت سازمان، در موارد بسیار نادر با فعالیت‌های آن و مخصوصاً روشهای نظارتی تعارض دارد<sup>(۲۵)</sup>. در سالهای اخیر یکی از دولتها، مدعی گردید که برخی از روشهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار، منجر به مداخله در امور داخلی گردیده است. لکن این اعتراض، مورد قبول واقع نگردید. زیرا رویه و شیوه‌های اتخاذی از سوی سازمان بر مواد ویژه اساسنامه آن استوار است که بوسیله خود دولتهای عضو مورد قبول و تصویب قرار گرفته و متعاقباً در قالب کنوانسیونهای مصوب دولتها به اجرا در آمده است لذا جای هیچگونه اعتراض باقی نمی‌ماند.

23- C. Wilfredjenks, "Sovereignty to - day", in *Law In the World Community*, (London), Watts and Co. 1966, and Virally, op.cit.pp. 79-84.

24- More generally on the subject, see F.H.Hinsley, *Sovereignty*, (London), Watts and Co, 1966, and Virally, op. cit.pp. 79-84.

25- See N. Valticos, "Droit international du travail et souverainetes etatiques", *Melanges Debousse*, vol. I. (Paris), Nathan and (Brussels), Labor, 1979, pp. 123-132, and various references contained in that study.

بهر تقدیر این موضوع یک مورد استثنائی بود بنابراین، عموماً چنین بنظر می‌رسد که دولتها آمادگی آنرا داشته باشند تا قیود و شروط محدودکننده حاکمیت ملی مطلق، که با توجه به وظائف و طرز عمل سازمانهای بین‌المللی مدافع نوع بشر تدارک شده‌اند را، بپذیرند. یقیناً موضوعات دیگری نیز نظیر مصونیت سازمانهای بین‌المللی، انعقاد قرارداد با اشخاص، قراردادهای مربوط به استخدام و عدم پذیرش شروط در مرحله تصویب و پذیرش اساسنامه سازمان بین‌المللی کار و غیره وجود دارد که بتواند به توضیح رابطه میان سازمانهای بین‌المللی و حقوق بین‌المللی عمومی کمک نماید، ولی به هر حال، تکمیل تحقیق حاضر، سعی بر این بوده است تا به جای پرداختن به موضوعاتی که بیشتر خوانندگان با آن آشنائی قبلی دارند، توجه آنها را به مسائل اساسی معطوف نمائیم باشد که تاکید بر ضروریات، مثمر ثمر واقع گردد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 رتال جامع علوم انسانی