

جانشینی اتوماتیک سازمان‌های بین‌المللی در حقوق بین‌الملل

محمد رضا ملت^۱

مسعود احسن نژاد^۲

چکیده

نخستین بار در سال ۱۹۷۱ بود که کمیسیون حقوق بین‌الملل در صدد برآمد تا موضوع جانشینی در مورد سازمان‌های بین‌المللی را در زمره برنامه بلندمدت تدوینی خود قرار دهد. ولی در نهایت به این نتیجه رسید که گستره تدوین و توسعه مترقیانه حقوق در ارتباط با این موضوع محدود است. لذا هیچ ضرورتی نمی‌نمود که بیش از این به موضوع پرداخته شود. محل اصلی رشد بحث جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی در برخی از نظریات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری بویژه نظریه مشورتی ۱۱ جولای ۱۹۵۰ در مورد وضعیت بین‌المللی آفریقای جنوب غربی و در دکتترین است. سؤالی که در این مقاله در پی یافتن پاسخی برای آن هستیم، این است که آیا امکان وقوع جانشینی در روابط میان سازمان‌های بین‌المللی وجود دارد؟ و اینکه در صورت امکان وقوع، آیا مبنای وقوع کما این که برخی از قضات دیوان ادعا کرده‌اند، می‌تواند جانشینی اتوماتیک باشد؟ فرضیه مقاله نیز بر این اساس استوار است که علی‌رغم امکان وقوع جانشینی در میان سازمان‌های بین‌المللی، مبنای آن را نمی‌توان به صورت جانشینی اتوماتیک مطرح نمود. در روابط میان سازمان‌های بین‌المللی، جانشینی براساس توافق میان دو سازمان صورت می‌پذیرد و معاهده منعقد، آثار و نتایج جانشینی را معین می‌سازد.

کلیدواژه‌ها: سازمان‌های بین‌المللی، حقوق بین‌الملل، جانشینی، اتوماتیک، رویه

۱- دانش‌آموخته دکتری حقوق خصوصی (نویسنده مسؤول) - mrmellat@yahoo.com

۲- دانشجوی دکتری رشته حقوق بین‌الملل - masoud_ahsannejad@yahoo.com

۱- مقدمه: مفهوم، پیشینه و علل وقوع جانشینی در میان سازمان‌های بین‌المللی

۱-۱- مفهوم

مفهوم جانشینی در حقوق سازمان‌های بین‌المللی از جمله مفاهیمی است که در کنار دیگر مفاهیم موجود در این شاخه از حقوق بین‌الملل عینیت می‌یابد. کلیدی‌ترین مفهوم در این راستا مفهوم اشتغالات^۱ سازمان بین‌المللی است که با خود، مفاهیم فرعی دیگری را نیز به همراه دارد: مفاهیمی از قبیل حقوق، تعهدات، اموال و کارمندان. مفهوم جانشینی به عمل حقوقی‌ای اطلاق می‌شود که در دو سوی آن سازمان‌های بین‌المللی قرار دارند. هرچند ممکن است که اقدام‌کنندگان به عمل حقوقی مزبور خود سازمان‌ها نباشند و دولت‌های مؤسس به این عمل اقدام نمایند. قصد اصلی از این عمل حقوقی، انتقال^۲ است، انتقالی که از جمله در حقوق و تعهدات رخ می‌دهد. بر این اساس جانشینی سازمان‌های بین‌المللی را می‌توان چنین تعریف کرد که عبارت است از: «انتقال اشتغالات، حقوق و تعهدات تابعه^۳ از یک سازمان بین‌المللی به سازمان بین‌المللی دیگر.» (Myers, 1992, p. 12) جانشینی در اثر انحلال یک سازمان (در اینجا سازمان پیشین) رخ نمی‌دهد. گاهی فقط پاره‌ای از اشتغالات یک سازمان است که به سازمان بین‌المللی دیگری منتقل می‌گردد.^۴ به عنوان مصداق می‌توان به انتقال پاره‌ای از صلاحیت‌ها و اشتغالات اتحادیه اروپای غربی^۵ به شورای اروپا در سال ۱۹۵۹ اشاره کرد.

۱-۲- پیشینه

علی‌رغم وجود نقص و ضعف در عملکرد جامعه ملل، انحلال این سازمان از لحاظ غنا بخشیدن به بحث جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی مفید واقع شد. چرا که نخستین بار با انحلال این سازمان بود که مفهوم جانشینی در حقوق سازمان‌های بین‌المللی مطرح گردید. با انحلال جامعه ملل نه تنها سازمان ملل متحد جانشین آن شد بلکه از آنجا که سازمان ملل متحد هم، مانند جامعه ملل همراه با نهادهایی با کارکردهای عام و مؤسسات تخصصی بود، لازم می‌نمود که با جانشینی سازمان ملل بر جامعه، آن‌ها نیز با شرایط جدید انطباق پیدا کنند. از آنجا که کارکردهای سازمان‌های تازه ایجاد شده با سازمان‌های موجود

1 - Functions

2 - Transfer

3 - Ancillary rights and obligations

۴ - برای مطالعه بیشتر در خصوص انحلال سازمان‌های بین‌المللی رجوع کنید به: جباری، منصور و احسن‌نژاد، مسعود، تأملی بر انحلال سازمان‌های بین‌المللی، پژوهش‌های حقوقی، دوره ۱۵، شماره ۳۰، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، صفحه ۸۰-۵۵

5 - Western European Union (WEU)

یکسان بودند، جهت جلوگیری از هرگونه دوباره کاری و بهم ریختگی، سازمان های قدیمی منحل شدند. از جمله این سازمان ها: فائو، ایکائو (به جای ایکان) یونسکو (به جای مؤسسه بین المللی همکاری های معنوی)^۱ و سازمان بهداشت جهانی (جانشین سازمان بهداشت عمومی)^۲ بودند. (ibid, p.14)

با رشد و توسعه سازمان های بین المللی منطقه ای، موضوع جانشینی به سازمان های جهانی منحصر نماند و در آن ها نیز مطرح شد. در این خصوص می توان به جانشینی شورای اروپا^۳ بر برخی از کارکردهای اتحادیه اروپای غربی و ادغام سازمان تحقیقات اروپایی^۴ و سازمان توسعه پرتابگر اروپایی^۵ برای تشکیل آژانس فضایی اروپا اشاره کرد. در آفریقا و حوزه کارائیب هم به علت استعمارزدایی و تغییرات سیاسی، سازمان های بین المللی با مشکلاتی مواجه شدند که آن ها را ناگزیر از تغییراتی می ساخت. (ibid, p.15)

۱-۳- علل وقوع جانشینی در میان سازمان های بین المللی

حیات سازمان های بین المللی، جریانات و مراحل مختلفی را سپری می کند و در هر کدام از این مراحل است که بنا به اقتضات، اقداماتی انجام می پذیرد. با این حال هر تغییر و تحولی در سازمان های بین المللی نمی تواند لزوماً تعبیر به وقوع جانشینی شود. اصل تداوم مثل دولت ها در مورد سازمان های بین المللی هم صدق می کند. بنابراین اساسنامه سازمان ممکن است در معرض اصلاح^۶، تعدیل^۷ و جایگزینی^۸ با یک اساسنامه دیگر قرار بگیرد بدون اینکه جانشینی مطرح گردد. (Chiu, 1965, p. 85) به عبارت دیگر در صورت جانشینی، این کارکردهای یک سازمان بین المللی است که به سازمان بین المللی دیگر انتقال یافته و ادامه پیدا می کند، لذا در این صورت نمی توان سخن از تداوم سازمان گفت. (Hungdah, Jan, 1965, p. 85)

جانشینی در سازمان های بین المللی معمولاً از عوامل فراحقوقی عملی و سیاسی است که ناشی می شود. با این حال هنگامی که یک سازمان بین المللی منحل می شود، دولت های عضو بیش تر در پی دوام یافتن برخی از کارکردهای آن هستند تا بدین وسیله بتوانند از مشکلاتی که ممکن است مواجه شوند، اجتناب

1 - International Institute of Intellectual Co- operations

2 - The Office International d'Hygiene Publique (OIHP)

3 - Council of Europe (COE).

4 - European Space Research Organization (ESRO)

5 - European Launcher Development Organization (ELDO)

6 - Amendment

7 - modification

8 - Replacement

کنند. (Kirsten Schmalenbach, n.d.) چرا که این کارکردهای سازمان‌های بین‌المللی است که نیازهای پایای دولت‌ها را برآورده می‌سازند؛ لذا به طریقی باید این کارکردها ادامه پیدا کنند که عمده‌ترین شیوه آن جانشینی است.

در برخی از موارد هم کارکردهایی که یک سازمان بین‌المللی ایفا می‌کرد از چنان اهمیتی برخوردار می‌شود که ضرورت تداوم آن را می‌طلبد. در این خصوص می‌توان به استدلال دیوان بین‌المللی دادگستری در نظریه مشورتی سال ۱۹۵۰ اشاره کرد که سازمان ملل متحد را با این بیان که سرپرستی نهادی است بین‌المللی با یک هدف بین‌المللی که به نفع ساکنان سرزمین‌ها و بشریت در کل ایجاد شده است، ناگزیر از اجرای کارکرد نظارت بر نهاد سرپرستی می‌دانست. (International Status of South- West Africa, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1950)

۲- مبنای جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی

سازمان‌های بین‌المللی طبق اساسنامه و شخصیت حقوقی بین‌المللی خود از اهلیت‌هایی برخوردارند. در این خصوص، از جمله می‌توان به اهلیت انعقاد موافقت‌نامه با دیگر شخصیت‌های حقوقی بین‌المللی و یا اتخاذ تصمیم و اجرای آن در راستای کارکردهایشان اشاره کرد.

اهمیت این بحث به ویژه هنگامی آشکار می‌شود که یک سازمان بین‌المللی به مرحله انحلال و یا یک رکن از یک سازمان بین‌المللی به مرحله انفکاک و استقلال می‌رسد. سؤال این است که بر چه مبنایی می‌توان ادعا کرد که در ارتباط با دو یا چند سازمان بین‌المللی، جانشینی می‌تواند بوقوع پیوندد. اگر جانشینی بر مبنای توافق استوار است، معیار توافق، توافق دولت‌هاست یا توافق سازمان‌های بین‌المللی. همچنین می‌توان به طرح این سؤال نیز پرداخت که آیا می‌توان گفت که بدون وجود هر توافقی هم امکان وقوع جانشینی (جانشینی اتوماتیک) هست.

۲-۱- جانشینی بر مبنای توافق^۱

انتقال کارکردها، حقوق و تعهدات از یک سازمان بین‌المللی به سازمان بین‌المللی دیگر هرچند به طرق مختلفی امکان‌پذیر است اما مبنای همه آن‌ها جز توافق نیست. جانشینی بر مبنای توافق در برابر بحثی قرار دارد که در آن مبنایی غیر از توافق برای جانشینی در نظر گرفته می‌شود، یعنی جانشینی اتوماتیک.^۲

^۱ - Conventional Succession

^۲ - Automatic Succession

در این بند به بررسی نحوه ابراز این توافق پرداخته خواهد شد. که گاهی از سوی دولت‌های عضو و گاهی نیز از سوی سازمان‌های بین‌المللی ابراز می‌گردد.

۲-۱-۱- انعقاد موافقتنامه‌های رسمی از سوی سازمان‌های بین‌المللی

سازمان‌های بین‌المللی با توجه به شخصیت بین‌المللی که از آن برخوردارند می‌توانند به انعقاد موافقتنامه‌های جانشیننی اقدام نمایند. با این حال در این خصوص این سؤال مطرح می‌شود که مبنای اساسنامه‌ای سازمان‌های بین‌المللی برای انعقاد چنین موافقتنامه‌ای چیست؟

در این خصوص باید سازمان‌های بین‌المللی را به دو دسته تقسیم کرد. در دسته نخست سازمان‌هایی قرار دارند که اساسنامه آنها اختیار انعقاد چنین موافقتنامه‌ای را به آنها می‌دهد و در دسته دوم سازمان‌هایی قرار دارند که در اساسنامه آنها چنین مقرره‌ای وجود ندارد. از جمله سازمان‌هایی که در دسته اول قرار دارند سازمان غذا و کشاورزی ملل متحد^۱، سازمان بهداشت جهانی^۲، سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو)^۳ می‌باشند که بر طبق اساسنامه، آنها از اختیار انعقاد موافقتنامه‌هایی برای انتقال کارکردهایشان برخوردارند. اما در مقابل سازمان‌هایی هستند که بر طبق اساسنامه از چنین اختیاری برخوردار نیستند، با این حال به انتقال و قبول کارکردهای پرداخته‌اند از جمله جامعه ملل و سازمان ملل متحد.

در مورد سازمان‌های دسته دوم با استفاده از نظریه اختیارات ضمنی است که می‌توان گفت امکان اتخاذ (Krzysztof, 1989, p. 857) موافقتنامه یا پروتکلی، به سازمان بین‌المللی امکان انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی را می‌دهند. برای مثال اهلیت موسسه بین‌المللی ثبت اختراعات^۴ برای انعقاد موافقتنامه با سازمان اروپایی ثبت اختراعات^۵ از پروتکلی ناشی می‌شد که همه دولت‌های عضو آن امضاء کرده بودند. (Patrick R. Myers. Op.cit., p. 51.) طبق این پروتکل دولت‌های عضو، اقدامات لازم را برای تضمین انتقال همه اموال، مسئولیت‌ها و کارمندان مؤسسه بین‌المللی ثبت اختراعات به اداره اروپایی ثبت اختراعات اتخاذ خواهند کرد. (Ibid. p. 51.)

1 - Paragraph (6), Article 4 of the FAO Constitution

2 - Article 72 of the WHO Constitution.

3 - Article 11 (2) of the UNESCO Constitution

4 - International Patent Institute (IPI)

5 - European Patent Organization (EPO)

مبنای انعقاد موافقت‌نامه‌های جانشینی هر چه باشد، انعقاد این موافقت‌نامه‌ها یکی از معمول‌ترین شیوه‌های انتقال کارکردها، حقوق و تعهدات در بین سازمان‌های بین‌المللی بوده است. «به عنوان مثال برخی از نقل و انتقالات بین جامعه ملل و سازمان ملل متحد از طریق انعقاد شماری از موافقت‌نامه‌ها بود که انجام گرفت. اولین موافقت‌نامه در ۱۹ جولای ۱۹۴۶ منعقد گردید و برای اثر بخشیدن به برخی از مقررات موافقت‌نامه مذکور در ۳۱ جولای همان سال بود که ترتیباتی بین دو سازمان اندیشیده شد. در سال ۱۹۴۷ هم چهار پروتکل دیگر در این خصوص منعقد گردید. در میان سازمان‌های بین‌المللی دیگر هم موافقت‌نامه‌های مشابهی برای برخی از نقل و انتقالات منعقد گردیده است. به عنوان نمونه می‌توان به موافقت‌نامه‌های منعقد شده بین آژانس امداد و توانبخشی ملل متحد و سازمان ملل متحد، موافقت‌نامه مؤسسه بین‌المللی همکاری‌های معنوی و سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد و موافقت‌نامه بین اداره بین‌المللی بهداشت عمومی و سازمان بهداشت جهانی و موافقت‌نامه مؤسسه بین‌المللی کشاورزی و سازمان بین‌المللی غذا و کشاورزی اشاره نمود.» (Chiu, Op.cit., p. 92.)

۲-۱-۲- صدور قطعنامه‌های موازی^۱

انتقال کارکردها، حقوق و تکالیف بین سازمان‌های بین‌المللی معمولاً توسط موافقت‌نامه‌های منعقد شده بین آنها صورت می‌پذیرد. با این حال سازمان‌های بین‌المللی هنگامی که خواسته‌اند در مورد برخی امور جزئی یا فرعی هم، تصمیمی اتخاذ کنند، رضایت و اتفاق خود بر این امر را از طریق صدور قطعنامه‌های موازی نشان داده‌اند.

قطعنامه‌های موازی عبارت از قطعنامه‌هایی است که از سوی ارکان ذی صلاح دو سازمان بین‌المللی در مورد یک موضوع مشخص صادر می‌شود به گونه‌ای که از لحاظ موضوع با هم انطباق دارند، به عبارت دیگر ابراز اراده دو سازمان بین‌المللی راجع به موضوع واحدی هستند.

این شیوه از توافق در امور فرعی و جزئی و به عنوان یک شیوه جنبی انتقال اعمال می‌شود، حال آنکه در جانشینی سازمان جهانی آب و هوا شناسی به جای سازمان بین‌المللی آب و هواشناسی به عنوان یک شیوه اصلی مورد استفاده قرار گرفت. (Ibid. p. 96.) هر دو سازمان با تصویب قطعنامه‌های موازی به انتقال حقوق و تعهدات مورد نظر اقدام کردند.^۲

1 - Parallel Resolutions

2 - Resolution of March 17, 1951, adopted by the Conference of Directors of the IMO; Resolution 3 (1) adopted

سؤالی که در مورد اینگونه از قطعنامه‌ها مطرح می‌شود این است که آیا قطعنامه موازی تصویب شده باید حاوی عین جملاتی باشد که در قطعنامه اول استفاده شده است. در این خصوص ریاست کمیته اول سازمان جهانی آب و هوا شناسی (کمیته اداری و مالی) چنین بیان داشت که عبارات قطعنامه موازی باید به طور کامل با قطعنامه اول انطباق داشته باشد. (Ibid, p. 96.) کنگره سازمان جهانی آب و هوا شناسی در نهایت قطعنامه‌ای را تصویب نمود که اگرچه در کل با قطعنامه تصویبی سازمان بین‌المللی آب و هوا شناسی انطباق داشت ولی از جمله بندی متفاوتی برخوردار بود.

۲-۱-۳- موافقت‌نامه‌های منعقد شده بین دولت‌ها

دو مورد را می‌توان تحت این عنوان مورد بررسی قرار داد. نخست موافقت‌نامه‌ها یا معاهداتی هستند که بین دولت‌ها منعقد می‌شوند و بر اساس آن‌ها سازمان‌های بین‌المللی طبق کارکردهای خود تکالیفی را عهده‌دار می‌شوند. دوم اینکه خود دولت‌ها تصمیم به جانشینی یک سازمان بین‌المللی به جای سازمان بین‌المللی دیگری می‌گیرند. که به دو صورت صریح و ضمنی انجام می‌پذیرد.

الف: تکالیف سازمان‌های بین‌المللی بر اساس معاهدات: معاهدات منعقد شده بین دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی معمولاً حاوی مقرراتی هستند که تکالیف اداری و دفتری را بر عهده سازمان‌های بین‌المللی می‌نهند. در این خصوص می‌توان به مواد ۸۰ و ۸۳ عهدنامه ۱۹۶۹ وین در مورد حقوق معاهدات و دیگر مواد مشابه آن‌ها در عهدنامه‌های مختلف اشاره کرد که برخی از تکالیف ثبت و انتشار و سپردن اسناد الحاقی به عهدنامه را بر اساس ماده ۱۰۲ منشور به عهده دبیرخانه سازمان ملل متحد می‌گذارند. با این حال معمولاً در هنگام انحلال یک سازمان بین‌المللی است که انتقال این نوع از کارکردها و تکالیف به سازمان دیگر اهمیت می‌یابد. از جمله عهدنامه‌هایی که در زمان جامعه ملل تکالیفی را بر عهده آن سازمان گذارده بودند می‌توان به عهدنامه‌های زیر اشاره نمود:

کنوانسیون‌های ۱۹۱۲، ۱۹۲۵، ۱۹۳۱ و ۱۹۳۶ در مورد داروهای مخدر^۱ و کنوانسیون‌های ۱۹۲۱، ۱۹۲۳ و ۱۹۳۳ در مورد خرید و فروش زنان، کودکان و انتشار (کتب و افلام) مستهجن.^۲ در مورد این کنوانسیون‌ها، چند پروتکل به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید که به اصلاح کنوانسیون‌ها

1- Narcotic Drug Conventions

2- The Conventions on the Suppression of Traffic in Women, Children and Abscene publications.

می‌پرداخت این پروتکل‌ها به امضای دولت‌ها رسیدند و به این ترتیب این دست از کارکردهای جامعه ملل به سازمان ملل متحد انتقال یافت. (Patrick R. Myers, Op.cit., p. 56.)

ب- توافق دولت‌ها بر جانشینی طی درج مفاد آن در اساسنامه سازمان جانشین^۱ یا جانشینی صریح: کنوانسیون مؤسس آژانس فضایی اروپا مقرر می‌دارد که، با لازم‌الاجرا گشتن این کنوانسیون، کنوانسیون مؤسس سازمان تحقیقات فضایی اروپایی و کنوانسیون مؤسس سازمان اروپایی توسعه و ساخت پرتابگر فضایی به خاتمه خواهد رسید. (Article XXI of Convention Establishing European Space Agency). همچنین در تاریخ مزبور است که حقوق و تعهدات سازمان‌های مزبور به این سازمان انتقال خواهد یافت. (Ibid.)

پیش از این ملاحظه شد که آژانس فضایی اروپا با ادغام دو سازمان دیگر مذکور اروپایی که در زمینه فضا فعالیت می‌کردند، ایجاد گردید. این سازمان با اجتماع اعضا دو سازمان تحقیقات فضایی اروپایی و سازمان اروپایی توسعه و ساخت پرتابگر فضایی و توافق آن‌ها در قالب معاهده اساسنامه یک سازمان جدید تأسیس شد. لذا به نظر می‌رسد که این شیوه از موافقت بر جانشینی مناسب سازمان‌هایی است که اعضای یکسانی دارند.

ج- توافق ضمنی بر جانشینی^۲: این نحوه توافق هم در جانشینی سازمان‌هایی به وقوع می‌پیوندد که از اعضای یکسانی برخوردارند به عبارت دیگر در این نحوه جانشینی مبنا توافق دولت‌های عضو هر دو سازمان بر انتقال کارکردها و تعهدات سازمان پیشین بر سازمان جانشین است.

از این روست که با ماده ۵۹ عهدنامه وین در زمینه حقوق معاهدات انطباق دارد، این ماده مقرر می‌دارد: «وقتی که کلیه طرف‌های یک معاهده به انعقاد معاهده مؤخری در خصوص موضوع واحد مبادرت می‌ورزند معاهده مقدم فسخ شده مفروض خواهد شد اگر: الف- از معاهده مؤخر استنباط شود یا به نحو دیگری مسلم شود که قصد طرف‌ها این بوده است که موضوع تابع مقررات معاهده موخر باشد، یا ب- مقررات معاهده مؤخر به گونه‌ای با مقررات معاهده مقدم غیر قابل انطباق که اجرای همزمان هر دو معاهده غیر ممکن باشد». به عنوان مثال سازمان مشترک آفریقایی و ماداگاسکاری که از ادغام سازمان آفریقایی و

1- Constitutional Provisions

2- Implied Succession

مادگاسکاری برای همکاری های اقتصادی با اتحادیه دول آفریقایی و مادگاسکاری شکل گرفته بود به طور ضمنی جانشین دو سازمان مزبور گشته بود.

توافق ضمنی دولت های عضو برای انتقال کارکردها و تعهدات در مواقعی می تواند رخ دهد که اولاً دولت های عضو یکسان باشند و ثانیاً اینکه سازمان بین المللی، از لحاظ تعداد اعضاء و کارکردها و مسئولیت های نسبتاً وسیعی برخوردار نبوده باشد. (Patrick R. Myers, Op.cit, p. 42.) لذا همانطور که برخی از نویسندگان بیان کرده اند جانشینی ضمنی در خصوص سازمان های بین المللی با صلاحیت عام با انتقاد مواجه است. (Chiu, Op.cit., p. 108.)

۳-۲- تئوری جانشینی اتوماتیک

۳-۲-۱- مفهوم

تئوری جانشینی اتوماتیک بر مبنای الزامات جامعه بین المللی است که مطرح گشته است. و موضوعی که جانشینی اتوماتیک در مورد آن طرح گشته است به گونه ای بود که حکایت از نیازهای این جامعه داشت. به عبارت دیگر از موضوعاتی بوده اند که منعکس کننده ارزش های عالی جامعه بین المللی هستند. (موثقی، ۱۳۸۹: ۳۲۲) طرح این عنوان در مورد آن دسته از سازمان های بین المللی بوده است که از صلاحیت های عامی برخوردارند و با انحلال یک چنین سازمانی، سازمان جانشین بواسطه الزامات ناشی از هماهنگی در جامعه بین المللی در مورد تعهدات عینی^۱ جایگزین سازمان سابق می گردد.

جانشینی اتوماتیک را این گونه تعریف نموده اند که به مبنایی از جانشینی اشاره دارد که در وقوع آن توافق سازمان های بین المللی یا دولت ها به هر شکلی هم که باشد لازم نیست ابراز شود و هنگامی بوقوع می پیوندد که یک سازمان بین المللی مشخص منحل می شود و سازمان بین المللی دیگری که دارای اهداف، اصول، اساسنامه و نهادهای مشابه آن است، جای سازمان منحل شده را می گیرد و در حد زیادی همان کارکردهایی را پیش می گیرد که سازمان منحل شده بر عهده داشت. (Patrick r. Myers, Op.cit., p. 69.)

برخی از قضات دیوان از این نوع جانشینی در میان سازمان های بین المللی به عنوان قاعده حقوق بین الملل نوین^۲ یاد کردند. (International status of South-West Africa, Advisory Opinion: I.C. J. Reports 1950, No. 10, Dissenting Opinion of Mr. Alvarez, p. 182) بر عکس مفهوم جانشینی

1- Real obligation

2- New International Law

با مبنای توافق، در جانشینی اتوماتیک این کارکردهای سازمان‌های بین‌المللی است که می‌تواند موضوع جانشینی قرار گیرد. نکته حائز اهمیت در این مبنا از جانشینی این است که به جامعه بین‌المللی فارغ از بازیگران آن توجه دارد گویی این جامعه در ضمن خود از قالب یا قالب‌های ضروری برخوردار گردیده است و نهادهای بین‌المللی به خاطر پاسخگویی به نیازهای این قالب است که شکل می‌گیرند.

۳-۲-۲- تحلیل دیدگاه دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص جانشینی اتوماتیک

امکان وقوع جانشینی اتوماتیک برای نخستین بار در نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه وضعیت آفریقای جنوب غربی^۱ و در قضیه نامیبیا^۲ بود که مورد بحث قرار گرفت. (Amerasinge, 2003, p. 474) اتحادیه آفریقای جنوبی با اشاره به انحلال جامعه ملل، ادعا می‌کرد که تعهدات آن هم برای سرپرستی آفریقای جنوب غربی به سر آمده است. بر این اساس خواهان شناسایی بین‌المللی الحاق این سرزمین به اتحادیه بود. از این رو بود که مجمع عمومی از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست نظریه مشورتی نمود. مهمترین سؤال در این خصوص این بود که آیا اتحادیه آفریقای جنوبی همچنان بعد از انحلال جامعه ملل براساس سرپرستی آفریقای جنوب غربی، دارای تعهدات بین‌المللی است، و اگر چنین است، این تعهدات کدام اند؟

برای پاسخ به این سؤال دیوان، خود را ناگزیر از پرداختن به ماهیت نظام سرپرستی^۳ می‌یابد. دیوان بیان می‌کند «در نتیجه جنگ ۱۹۱۴-۱۹۱۸ به حاکمیت برخی از دولت‌ها نسبت به سرزمین‌هایی که قبلاً در اختیار آنها بود و ساکنان آن‌ها را مردمانی تشکیل می‌دادند که هنوز قادر به اداره خود نبودند، خاتمه داده شد. در این خصوص دو نکته از اهمیت والایی برخوردار بود: نخست اصل رفاه این مردمان و دوم اصل توسعه آنان که «ودیعہ مقدس تمدن» را شکل می‌دهد. برای اثر بخشیدن به این اصول یک رژیم بین‌المللی، یعنی نظام سرپرستی بوسیله ماده ۲۲ میثاق جامعه ملل ایجاد گردید». (International status of South-West Africa, Advisory Opinion : I.C. J. Reports, 1950, p. 131) که در نتیجه آن سرپرستی این مردمان باید به دولت‌های توسعه یافته انتقال می‌یافت. و این دولت‌ها از سوی جامعه ملل به عنوان حامیان آن‌ها منصوب می‌شدند که باید بر اساس شرایط موافقت‌نامه سرپرستی عمل

1- Status of South West Africa Case

2- Namibia Case

3- Mandate System

می‌کردند. بر این اساس «دولت اتحادیه آفریقای جنوبی یک کارکرد بین‌المللی را که همان اداره سرزمین آفریقای جنوب غربی بود را از جانب جامعه ملل به اجرا در می‌آورد» (Ibid., p. 132.)

در این قسمت سعی دیوان بیشتر بر این است که ثابت کند نظام سرپرستی اگرچه به وسیله میثاق مقرر گشته است با این حال یک قالب مستقلی را اکتساب نموده که بواسطه آن نباید تداوم این کارکرد بین‌المللی را منوط به وجود یا عدم جامعه ملل نماییم. این امر بویژه در این عبارت دیوان که اظهار می‌دارد «نظام سرپرستی به نفع ساکنان سرزمین (تحت سرپرستی) و بشریت در کل، به عنوان یک نهاد بین‌المللی ایجاد شده است که دارای هدفی بین‌المللی یعنی ودیعه مقدس تمدن می‌باشد» مشهودتر است. بنابراین، دیوان اعتقاد داشت این تعهدات به پایان نرسیده است. همچنین است حق جمعیت ساکن آن بر داشتن سرزمینی که طبق این قواعد اداره گردد. (International status of South-West Africa, Advisory Opinion: I.C. J. Reports, 1950, p. 133)

دیوان برای اثبات اینکه تعهدات اتحادیه آفریقای جنوبی با انحلال جامعه ملل به سر نیامده است فقط به بیان ماهیت نظام مذکور اکتفاء نکرد بلکه ادله دیگری را نیز بیان داشت که به ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف: بند ۲ ماده ۸۰ منشور سازمان ملل متحد: بر این اساس دیوان معتقد است که نباید اثری قهری بر انحلال سازمان‌های بین‌الملل قائل شد. بنا به بیان دیوان «پیش فرض این ماده این است که حقوق دولت‌ها و مردمان نباید به طور اتوماتیک و در نتیجه انحلال جامعه ملل خاتمه یابد. روشن است که در هر شرایطی قصد تضمین حقوق مردمان و دولت‌ها است تا آن‌ها تحت نظام قیمومت قرار گیرند» (Ibid., p. 134.)

ب: قطعنامه ۱۸ آوریل ۱۹۴۶ مجمع جامعه ملل: دلیل دیگری است که دیوان برای خاتمه نیافتن نظام سرپرستی به آن اشاره کرده است. طی قطعنامه مزبور بیان شده بود که این «کارکردهای جامعه است که نسبت به سرزمین‌های تحت سرپرستی خاتمه می‌یابد و نه نظام سرپرستی» (Ibid, p. 133.)

در پاسخ به ادعای اتحادیه آفریقای جنوبی مبنی بر الحاق سرزمین آفریقای جنوب غربی به اتحادیه دیوان چنین بیان داشت که «در صورت پایان سرپرستی اتحادیه (بنا به ادعای آن)، نمی‌توان گفت که سرزمین مزبور باید به اتحادیه ضمیمه شود بلکه به معنای این است که اختیارات آن دولت نیز در آن سرزمین خاتمه یافته است» (Ibid, p. 133.)

دیوان ضمن تأکید بر لزوم تداوم نظام سرپرستی بدون توجه به انحلال جامعه ملل، به تعهدات اتحادیه آفریقای جنوبی اشاره می‌نماید. بدین ترتیب که «تعهدات بین‌المللی که بر عهده اتحادیه آفریقای جنوبی

بود، دو نوع بودند. نوع اول مربوط به اداره سرزمین که در انطباق کامل با ودیعه مقدس تمدن مذکور در ماده ۲۲ میثاق است و نوع دوم به تعهداتی مربوط می‌شد که (مشخص کننده) مکانیسم‌های اجرایی بوده و در ارتباط نزدیکی با نظارت و کنترل جامعه ملل قرار داشت.^۱

اتحادیه آفریقای جنوبی بر اساس نظام سرپرستی متعهد به ارائه گزارش و قرار گرفتن تحت نظارت شورای جامعه ملل بود.^۲ بر این اساس با توجه به آنچه در فوق در مورد به پایان نرسیدن نظام سرپرستی به موجب انحلال جامعه ملل بیان گردید، این سؤال مطرح می‌شود که آیا تعهداتی که اتحادیه در برابر شورای جامعه ملل داشت، با انحلال رکن مذکور خاتمه یافته است یا نه. نحوه پاسخ به سوال مزبور به نوعی حاکی از رویکردهایی است که می‌تواند در مورد جانشینی سازمان‌های بین‌المللی به طور عام و جانشینی سازمان ملل متحد بر کارکرد نظارتی شورای جامعه ملل در مورد سرزمین تحت سرپرستی اتحادیه، به طور خاص وجود داشته باشد.

علی‌رغم اینکه دیوان بین‌المللی دادگستری در مورد سؤال فوق‌الذکر با اکثریت آرا قضات تصمیم‌گیری کرد، با این حال اختلاف نظر در میان آن‌ها مشهود بود. اختلافات قضات دیوان را در دو دسته می‌توان جای داد. نخست اینکه گروهی بر این باورند که جانشینی اعم از صریح یا ضمنی باید به وسیله توافق و رضایت انجام گیرد. در داخل این دسته اختلاف بر سر وقوع توافق میان سازمان ملل متحد و جامعه ملل و یا سازمان ملل متحد با اتحادیه آفریقای جنوبی است. دسته دوم هم عقیده‌ای را دنبال می‌کنند که بر اساس آن در همه موارد لازم نیست جانشینی بوسیله توافق انجام گیرد.

از جمله قضات دیوان که با انتقال کارکرد نظارتی جامعه ملل به سازمان ملل متحد مخالفت ورزید قاضی رید^۳ می‌باشد. وی در نظر انفرادی خود بر این باور است که کارکرد نظارتی جامعه ملل به مجمع عمومی انتقال نیافته است. به زعم وی انتقال این کارکرد به سازمان ملل متحد در دو صورت امکان‌پذیر بود. نخست اینکه، یا باید طبق قطعنامه ۱۸ آوریل ۱۹۴۶ میان دولت سرپرست و سازمان ملل متحد در این مورد توافقی حاصل شده باشد. که درخصوص حصول چنین توافقی باید موارد و شرایطی را در نظر گرفت که درواقع ابراز رضایت اتحادیه منوط به آنها بوده است. «الف: تعهد به ارائه گزارش سالانه جهت اطلاع سازمان ملل متحد (می‌بایست) بر طبق بند ۷۳ منشور انجام می‌گرفت. ب: این اطلاعات بر

1- See also, Christian J, Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 64.

2- See para (7), Article 22 of the Covenant.

3- Read

اساس مقررات منشور باید به مجمع عمومی سازمان ارائه شود تا در هر موردی که مربوط به آفریقای جنوب غربی می‌شود به اجرای کارکردهایش به موجب ماده ۱۰ و دیگر موارد منشور بپردازد» (Ibid, Separate Opinion of Judge Read, p. 171.) از سوی دیگر مجمع عمومی به دنبال شرایطی می‌گشت تا بتواند مقررات مربوط به قیمومت را در مورد سرزمین مذکور به اجرا گذارد بر این اساس قاضی مذکور به این نتیجه می‌رسد که هیچ توافقی مبنی بر ارائه گزارش سالانه به مجمع عمومی سازمان ملل متحد از جانب دولت اتحادیه صورت نگرفته است.

یا در صورت فقد چنین موافقت‌نامه‌ای تنها راهی که به نظر این قاضی دیوان برای انتقال تعهدات مربوط به ارائه گزارش و نظارت ممکن است، وجود داشته باشد، در صورتی است که جانشینینی بین جامعه ملل و سازمان ملل متحد به وقوع پیوسته باشد. در حالی که هیچ نوع توافقی را نمی‌توان بین این دو سازمان مبنی بر انتقال کارکردهای جامعه ملل در خصوص سرزمین‌ها تحت سرپرستی را یافت. (Ibid, 172.) بر این اساس بود که قاضی مزبور نتیجه گرفت که اتحادیه تحت هیچ نوع تعهدی برای تسلیم و ارائه گزارش به مجمع عمومی قرار ندارد.

قاضی دیگری که به نتیجه‌گیری مشابه در مورد انتقال کارکرد نظارتی جامعه ملل به سازمان ملل رسید، قاضی مک نر بود.^۱ استدلال وی مبتنی بر این واقعیت بود که چون مراجع در نظر گرفته شده برای این منظور دیگر وجود نداشتند، پس تعهد اتحادیه هم به پایان رسیده است. مک نر برای تحکیم استدلال خود مبنی بر عدم وقوع جانشینینی اشاره می‌کند که تنظیم‌کنندگان منشور ملل متحد برعکس اقدامی که در مورد جانشینینی دیوان بین‌المللی دادگستری بر دیوان دائمی دادگستری انجام دادند، نتوانستند به توافقی در مورد جانشینینی بر کارکردهای اداری جامعه ملل برسند. (International status of South-West Africa, Advisory Opinion, op,cit., separate opinion of Sir Arnold, McNair , p. 159) فیتز موریس^۲ و سِر پرسی اسپندر^۳ در نظریه مخالفی که با هم به رأی ۱۹۶۲ دیوان داده بودند هم به مخالفت با رأی ۱۹۵۰ دیوان برخاسته و بیان داشتند که ممکن نیست با بررسی کلی موضوع به نتیجه‌ای غیر از این برسیم که که مجامع هر دو سازمان نسبت به اجرای کلی نظام سرپرستی و موضوع مرتبط با آن یعنی انحلال جامعه ملل بی‌خبر بوده باشند. بلکه به طور کامل آگاه بوده و نسبت به موارد مربوط به مسئله سرپرستی و انحلال جامعه هوشیار بودند. لذا به نظر قضات مزبور رد پیشنهادات انتقال کارکردهای

1- Sir Arnold McNair

2- Fitzmaurice

3- Sir Percy Spender

جامعه در مورد سرپرستی به سازمان ملل حکایت از عدم تمایل جهت تدارک نتیجه‌ای به هنگام انحلال جامعه بود. (South West Africa Cases, (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962, I. C. J. Reports, Joint Dissenting Opinion of Sir Percy Spender & Sir Gerald Fitzmaurice,, p. 539)

در برابر دیدگاه مذکور در فوق که مبنی بر عدم تداوم کارکرد نظارت بر سرزمین تحت سرپرستی اتحادیه از سوی سازمان ملل متحد بود، دیدگاه دیگری نیز در دیوان وجود داشت که حکایت از تداوم آن داشت. این دیدگاه اگر چه از لحاظ نتیجه با نظر مشورتی دیوان منطبق است با این حال رویکرد متفاوتی را نسبت به موضوع اتخاذ کرده است. طبق این رویکرد که در انطباق کامل با مفهوم جانشینی اتوماتیک است، توجه ویژه‌ای به نوع تعهدات شده است.

قاضی‌ای که به بیان این رویکرد در نظر مخالف خود به نظریه مشورتی ۱۹۵۰ دیوان پرداخته، قاضی آوارز است. بنابر نظر قاضی مذکور، تصریح به همه تعهدات همیشه ضرورت ندارد، زیرا از یکسو در بسیاری از موارد دولت‌ها متعهد هستند، بدون آنکه ذینفعان تعهدات مذکور کاملاً معلوم باشند و از سوی دیگر حقوق بین‌الملل مبتنی بر وابستگی‌های متقابل جمعی است. به عبارت دیگر برخی از تعهدات در برابر جامعه بین‌المللی وجود دارند. (International status of South-West Africa, Advisory Opinion, op.cit. Dissenting Opinion of Mr. Alvarez, p. 177)

قاضی آوارز معتقد است در صورت از بین رفتن یک سازمان بین‌المللی نظیر جامعه ملل و ایجاد یک سازمان جدید بین‌المللی مثل سازمان ملل متحد که بدون هر گونه اشاره‌ای جایگاهی مثل سازمان از بین رفته می‌باید، و نهادی را شبیه آن که سازمان از بین رفته در بر داشت، ایجاد می‌کند، باید گفت که سازمان جدیدالتاسیس خود به خود جانشین سازمان از بین رفته می‌گردد.

با این حال به نظر نمی‌رسد که دیوان از این تئوری برای توجیه انتقال کارکردهای جامعه ملل در خصوص سرزمین‌های تحت سرپرستی به سازمان ملل متحد استفاده کرد باشد. دیوان با این بیان که کارکردهای نظارتی جامعه ملل نه صریحاً به سازمان ملل انتقال یافته و نه اینکه صریحاً از سوی این سازمان مورد پذیرش قرار گرفته است، به ویژه با توجه به دلایلی که مورد اشاره قرار خواهد گرفت در صدد توجیه جانشینی ضمنی سازمان ملل بر جامعه ملل برآمده بود.

1- Ipsa facto

در نظر دیوان بین المللی دادگستری دو دلیل برای انتقال کارکرد نظارتی جامعه ملل به سازمان ملل متحد از اهمیت بالایی برخوردار است. نخست همانطور که پیش تر نیز اشاره گردید، قطعنامه ۱۸ آوریل ۱۹۴۶ است که بر اساس آن دیوان مقرر می دارد که مجمع جامعه چنین در نظر داشت^۱ که سازمان ملل متحد این کارکرد را تحویل خواهد گرفت. دلیل دومی که دیوان به آن اشاره می کند ماده ۱۰ منشور سازمان ملل متحد است که به مجمع عمومی سازمان اهلیت اعمال نظارت و دریافت و بررسی گزارشات راجع به آن را می بخشد.^۲ (I. C. J. Reports, 1950, Op.cit., p. 137.)

بر اساس دلایل مذکور بود که دیوان نتیجه گرفت که مجمع عمومی سازمان ملل متحد به لحاظ حقوقی جهت اجرای کارکرد نظارتی که قبلاً بوسیله جامعه ملل برای اداره سرزمین ها انجام می گرفت، صلاحیت دارد. (Chiu, Op.cit., p. 105) همچنین اگرچه مجمع عمومی سازمان ملل متحد، کارکرد نظارتی را به طور صریح نپذیرفته با این حال در واقعیت به اعمال آن پرداخته است. (Ibid., p. 105) از نظر دیوان در نظر گرفتن همه موارد مذکور برای توجیه انتقال ضمنی کارکرد نظارتی به سازمان ملل متحد کفایت می کند. (Ibid., p. 105)

بر این اساس جانشینی سازمان ملل متحد بر جامعه ملل در خصوص کارکرد مذکور بر اساس رضایت دو سازمان بوده است که انتقال یافته است. این تئوری که به جانشینی ضمنی در سازمان های بین المللی معروف است در انطباق با ماهیت سازمان های بین المللی است که مورد توجه می باشد. ماهیتی که در آن سازمان بین المللی دارای شخصیت و در عین حال اهلیت است.

۴- امکان وقوع جانشینی میان سازمان های بین المللی

در خصوص اینکه آیا جانشینی در سازمان های بین المللی امکان وقوع دارد، با دو دیدگاه مواجه هستیم که علی رغم اینکه هر دو آن ها از درون نظام حقوقی سازمان ملل متحد صادر شده اند، با هم متعارض هستند. بر این اساس در این گفتار به بیان و بررسی دیدگاه های مزبور پرداخته می شود.

1- Presupposes

۲- با این حال نظر مشورتی دیوان نیز نتوانست اتحادیه آفریقای جنوبی را برای تسلیم گزارش به مجمع عمومی قانع سازد.

۴-۱- دیدگاه کمیسیون حقوق بین‌الملل

بحث جانشینی در حقوق بین‌الملل از جمله موضوعاتی بود که از همان نخستین جلسه کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۱۹۴۹ جهت تدوین مورد توجه قرار داشت، اگرچه متعلق آن دولت‌ها و حکومت‌ها بودند. این بحث در آن زمان به شدت تحت تاثیر مسأله استعمارزدایی و شکل‌گیری دولت‌های جدید قرار داشت. کمیسیون در چهاردهمین جلسه خود در سال ۱۹۶۲ و در پی قطعنامه ۱۶۶۸ مجمع عمومی و علیرغم اختلاف‌نظرهایی که در کمیسیون در خصوص نحوه شروع موضوع وجود داشت، نهایتاً توانست با تشکیل کمیته‌ای فرعی اقدام به بررسی ابعادی چند از موضوع جانشینی کند. (Summaries: Succession of States and Governments, available at: , 2012) با این حال جانشینی سازمان‌های بین‌المللی نزد کمیسیون حقوق بین‌الملل در زمره موارد بحث برانگیز باقی ماند.

نخستین بار در سال ۱۹۷۱ بود که کمیسیون خواست تا موضوع جانشینی را در زمره برنامه بلند مدت تدوینی خود قرار دهد، ولی در نهایت به این نتیجه رسید که گستره تدوین و توسعه مترقیانه حقوق در ارتباط با این موضوع به نظر محدود می‌رسد. لذا هیچ ضرورتی نمی‌نمود که بیش از این به موضوع پرداخته شود. (Myers, Succession between International Organizations, 1992, p. 1) منظور کمیسیون در نتیجه‌گیری عدم تدوین خیلی واضح نیست، این امر به ویژه از استعمالی که از واژگان گستره و محدود، شده است، استنباط می‌شود. لذا برای پی بردن به منظوری که کمیسیون از عدم تدوین در سال ۱۹۷۱ داشته، لازم می‌نماید در واژگانی که برای بیان این منظور بکاربرده دقیق شده و اندکی هم به پیشینه جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی پرداخته شود.

نظری که کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی در سال ۱۹۷۱ به ارائه آن پرداخته است از برخی جهات قابل انتقاد است. اولاً باید در نظر داشت موضوعی که کمیسیون ادعای محدود بودن گستره آن را داشته، مربوط به سازمان‌های بین‌المللی است که از قرن نوزدهم به بعد شمار زیادی از آن‌ها ظاهر شده‌اند. (N & Shaw, 2008, p. 308) از سوی دیگر چنان هم نبوده که تا آن زمان هر انحلالی که در سازمان‌های بین‌المللی رخ داده بود از نوع انحلال - اضمحلال بوده باشد.^۱ در این

^۱ - شایان ذکر است، گذشته از این که این قسم از انحلال در موارد نادری روی می‌دهد، مصادیقی هم که بر آن بار شده همه به دوره بعد از جنگ سرد مربوط می‌شود.

خصوص، جدای از جانشینی سازمان ملل متحد بر جامعه ملل، می توان به جانشین شدن سازمان جهانی هواشناسی^۱ بر سازمان بین المللی هواشناسی^۲ در سال ۱۹۵۱ اشاره کرد.

با این حال، نظر کمیسیون تنها با توجه به معنی «تدوین»^۳ می تواند قابل توجیه باشد که در ماده ۱۵ اساسنامه کمیسیون آمده است. در این ماده مقرر شده است که اصطلاح تدوین حقوق بین الملل که برای سهولت استفاده شده است به معنی قاعده سازی دقیق و نظام مند کردن قواعد حقوق بین الملل در زمینه هایی است که قبلاً در آن عملکرد دولت ها، رویه قضایی و دکتترین به طور گسترده وجود داشته باشد.^۴ در این صورت است که می توان گفت اگر چه جانشینی سازمان های بین المللی چندان هم محدود نبوده، ولی از رویه قضایی چشم گیری برخوردار نبوده و در دکتترین هم، آن چنان به موضوع پرداخته نشده بود. با این حال به نظر می رسد کمیسیون می توانست با تهیه پیش نویسی به توسعه مترقیانه موضوع جانشینی در سازمان های بین المللی به موازات تدوین موضوع جانشینی دولت ها بپردازد.^۵

کمیسیون در حدود ده سال بعد از اینکه اظهار کرده بود که نبود رویه عملی، دکتترین و نیز رویه قضایی کافی، ضرورت تصمیم گیری در مورد تدوین و توسعه موضوع جانشینی در سازمان های بین المللی را توجیه نمی سازد، بار دیگر در سال ۱۹۸۱ به اظهار نظر در خصوص موضوع پرداخت، ولی این بار با لحنی تند و قاطع چنین بیان کرد که هیچوقت امکان وقوع جانشینی در سازمان های بین المللی وجود ندارد. (Yearbook of International Law Commission, 1982, p. 75)

اما این که نظر کمیسیون با دیدگاه دیگری که در دکتترین و رویه قضایی مبنی بر امکان وقوع جانشینی وجود دارد، چگونه قابل جمع است، بحثی است که مستلزم بررسی نظر کمیسیون و تطبیق آن با تنها رویه قضایی موجود در این زمینه است.

همانطور که ملاحظه شد کمیسیون بیان کرد که در سازمان های بین المللی امکانی برای وقوع جانشینی وجود ندارد. از این رو برای پی بردن به منظور کمیسیون باید به بررسی دلایلی پرداخت که برای آن بیان داشته است. کمیسیون به این منظور بیان می دارد: «هنگامی که اصطلاح جانشینی سازمان های بین المللی

1 - World Meteorological Organisation, (WMO)

2 - International Meteorological Organisation, (IMO)

۳ - Codification

4 - Article 15 of the Statute of International Law Commission

۵ - طبق همان ماده ۱۵ اساسنامه کمیسیون حقوق بین الملل، توسعه مترقیانه به معنای تهیه کنوانسیون های پیش نویس در زمینه موضوعاتی است که هنوز توسط حقوق بین الملل قاعده مند نشده اند و یا اینکه در مورد آن ها رویه دولت ها به طور کافی توسعه نیافته است.

مورد استفاده قرار می‌گیرد، معلوم می‌شود که فاصله زیادی از موارد مربوط به جانشینی دولت‌ها دارد. اگرچه صحت دارد که بعد از اینکه برخی سازمان‌ها وجودشان خاتمه یافت^۱ دیگر سازمان‌ها برخی از تعهدات و اموالشان را تحویل گرفته‌اند، مثل آنچه که در مورد سازمان ملل متحد بعد از انحلال جامعه ملل رخ داد.» (Ibid, p.75)

آنچه که در بیان فوق از کمیسیون جلب توجه می‌کند به قیاسی است که کمیسیون میان جانشینی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی انجام داده است. کمیسیون به وجود فاصله زیاد (تفاوت زیاد) بین جانشینی دولت‌ها و جانشینی سازمان‌های بین‌المللی اشاره می‌کند. این نیز در جای خود واقعیت دارد، چرا که تفاوت‌های اساسی در ماهیت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی وجود دارد و نباید تصور شود که جانشینی به همان ترتیبی که بین دولت‌ها به وقوع می‌پیوندد در مورد سازمان‌ها هم اتفاق بیافتد.^۲

نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، این است که کمیسیون جدا از اینکه جانشینی سازمان‌های بین‌المللی را در قیاس با دولت‌ها بیان داشته، اصلاً در مقام بحث جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی هم نبوده است. با توجه به برنامه کمیسیون در جلسه سی و چهارم آن، موضوعی که بحث حاضر در آن صورت گرفته مسائلی پیرامون معاهدات منعقد شده بین دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های بین‌المللی با یکدیگر است و عمده بحث‌هایی هم که تا آن جلسه کمیسیون انجام گرفته بوده در خصوص مباحث کلی حقوق بین‌الملل و عمدتاً در مورد دولت‌ها بوده است. این امر را می‌توان از واکنش اعضای کمیسیون به گزارشگر ویژه، آن هنگامی که در صدد تعریف جانشینی سازمان‌های بین‌المللی بر اساس آنچه که در دکتترین برآمده بود، متوجه شد. اعضا چنین بیان داشته بودند که اصطلاح مذکور (جانشینی) نه تنها مبهم است بلکه نباید چنان استفاده شود که در تعارض با تعریفی قرار گیرد که هم کمیسیون در کارهای سابق خود به آن اشاره کرده و هم در معاهده ۱۹۷۸ در مورد جانشینی دولت‌ها بر معاهدات مورد استفاده قرار گرفته است. (Ibid, 74-75) لذا در بهترین حالت منظور کمیسیون از عدم امکان وقوع جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی را می‌توان به مفهومی از جانشینی اطلاق داد که در مورد دولت‌ها به وقوع می‌پیوندد.

1 - Ceased to exist

۲- همانطور که در بحث انحلال مورد توجه قرار گرفت، علت عمده وقوع جانشینی در صورت انحلال دولت‌ها و عدم حتمیت آن در مورد سازمان‌های بین‌المللی را باید در تفاوت ساختاری این دو عضو اصلی جامعه بین‌المللی دانست؛ دولت‌ها دارای عناصر سازنده‌ای هستند که عینی بوده و هر یک از فعل و انفعالاتی که در زمینه انحلال، تجزیه، وحدت دولت‌ها انجام می‌گیرد لاجرم آن‌ها را نیز متأثر می‌سازد. به دیگر سخن همانطور که دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در نظریه مشورتی ۱۹۲۷ خود در مورد صلاحیت کمیسیون اروپایی دانوب مورد توجه قرار داده است مبانی اهلیتی دولت‌های حاکمه برخلاف اهلیت محدود کمیسیون اروپایی که ماهیت کارکردی دارد، سرزمینی است و خود این مسأله ناگزیر منجر به مطرح شدن بحث جانشینی بعد از انحلال دولت‌ها می‌گردد.

به عبارت دیگر جانشینی به مفهومی که در مورد دولت‌ها کاربرد دارد در مورد سازمان‌های بین‌المللی ممکن نیست. به ویژه که نمی‌توان تصور نمود کمیسیون از نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۷۱ و پذیرش جانشینی سازمان ملل متحد بر جامعه ملل بی‌اطلاع بوده باشد.

۴-۲- رویه دیوان بین‌المللی دادگستری

مجمع عمومی در تاریخ ۱۱ ژوئیه ۱۹۵۰ از دیوان بین‌المللی دادگستری به درخواست نظریه‌ای مشورتی پرداخت که موضع دیوان را نسبت به موضوع جانشینی در سازمان‌های بین‌المللی مشخص می‌نمود. قضیه مربوط به موضعی می‌شد که اتحادیه آفریقای جنوبی در مورد مسأله سرپرستی خود بر سرزمین آفریقای جنوب غربی بعد از انحلال جامعه ملل اتخاذ کرده بود، و مجمع عمومی برای اینکه تعهداتش نسبت به وضعیت ایجاد شده مشخص شود موضوع را با درخواست نظریه‌ای مشورتی به دیوان ارجاع داد. البته درخواست نظریه مشورتی منحصر به مورد مذکور نماند، و در تاریخ ۱ ژوئن ۱۹۵۶ و ۲۱ ژوئن ۱۹۷۱ هم از دیوان به ترتیب از سوی مجمع عمومی و شورای امنیت درخواست نظریه مشورتی راجع به آفریقای جنوبی شده بود. همچنین در تاریخ ۲۱ دسامبر ۱۹۶۲ اتیوپی و لیبیا دعوایی علیه آفریقای جنوبی اقامه کرده بودند که به تداوم سرپرستی آفریقای جنوب غربی و تکالیف این کشور و اجرای نظام سرپرستی در آنجا مربوط می‌شد.

مهمترین سؤال در این خصوص این بود که آیا اتحادیه آفریقای جنوبی همچنان بعد از انحلال جامعه ملل براساس سرپرستی آفریقای جنوب غربی، دارای تعهدات بین‌المللی است، و اگر چنین است، این تعهدات کدام‌اند؟ (ضیایی بیگدلی و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۹) در این خصوص لازم است نظری اجمالی بر پیشینه مسأله، درخواستی از دیوان هم داشته باشیم.

سرزمین آفریقای جنوب غربی یکی از مستملکات ماورای بحار آلمان بود، که آن دولت طبق ماده ۱۱۹ معاهده ورسای، از کلیه حقوق و امتیازات خود نسبت به آن به نفع متفقین اصلی و قدرت‌های هم پیمان دست کشید. این سرزمین پس از جنگ ۱۹۱۸ - ۱۹۱۴ تحت سرپرستی اتحادیه آفریقای جنوبی درآمد و این اتحادیه، اختیار کامل اداره اجرایی و قانون‌گذاری را بر این سرزمین به منزله بخشی جدایی‌ناپذیر از اتحادیه کسب نمود. دولت اتحادیه می‌بایست وظیفه بین‌المللی اداره این سرزمین را از جانب جامعه ملل، با هدف پیشبرد رفاه و توسعه ساکنان اعمال می‌نمود. (همان، ۲۷) در سال ۱۹۴۶ بعد از انحلال جامعه ملل بود که اتحادیه آفریقای جنوبی ادعا کرد که چون هیچ رکن ناظری بر سرزمین تحت قیمومت وجود نداشت، لذا قیمومت اتحادیه هم به سرانجام می‌رسد. (Patrick R Myers, op.cit., p. 60.)

دیوان بین‌المللی دادگستری بنا به اختلاف نظری که در میان قضات آن در خصوص وقوع جانشینی سازمان ملل متحد بر جامعه ملل در خصوص مسأله قیمومت وجود داشت نمی‌توانست صریحاً به این امر اذعان کند. بر همین اساس قبل از اینکه نهایتاً در نظریه مشورتی خود در سال ۱۹۷۱ صریحاً اعلام کند که سازمان ملل متحد در خصوص برخی کارکردهای نظارتی بر قیمومت سرزمین آفریقای جنوب غربی، جانشین جامعه ملل می‌باشد، (Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports,, 1971, p. 37) جانشینی استفاده نکرده بود. بلکه از عباراتی مثل کارکردهای جامعه ملل را تحویل می‌گیرد^۱ و یا جایگزین^۲ جامعه ملل می‌شود، استفاده شده بود. (Patrick, R Myers, Op.cit. p. 1.)

آنچه که از نظریات دیوان مشهود است، این می‌باشد که جانشینی سازمان‌های بین‌المللی در دیوان مورد انکار قرار نگرفته بود و تنها اختلافی که در قضایای مذکور در فوق میان قضات دیوان وجود داشت، نه به امکان وقوع جانشینی در کلیت آن بلکه به وقوع جانشینی میان جامعه ملل و سازمان ملل متحد در خصوص کارکرد نظارت بر سرزمین تحت سرپرستی آفریقای جنوب غربی مربوط می‌شد.

۳-۴- نقدهای وارد شده بر تئوری جانشینی اتوماتیک سازمان‌های بین‌المللی

تئوری جانشینی اتوماتیک جدا از اینکه در رای دیوان مورد پذیرش قرار نگرفته است، در دکترین هم از انتقاد مصون باقی نمانده است. از جمله انتقاداتی که بر این نوع از جانشینی وارد شده به ترتیب زیر است:

۱- جانشینی اتوماتیک سازمان‌های بین‌المللی بر اساس قیاس آن‌ها با دولت‌ها است که طرح‌ریزی شده است.^۳ حال آنکه سرزمین که در جانشینی اتوماتیک میان دولت‌ها عامل اساسی محسوب می‌شود در سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد. از سوی دیگر قیاس سازمان‌های بین‌المللی با دولت‌ها نه تنها صحیح نیست بلکه از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری هم رد شده است.

1 - Taking over

2 - Replacing

۳- در توجیه این مطلب گفته شده است که عوض سرزمین در سازمان‌های بین‌المللی با کارکردهای آن‌ها مواجه هستیم، لذا همانطور که در جانشینی دولت‌ها شاهد انتقال حقوق و تعهدات مرتبط با سرزمین هستیم در سازمان‌های بین‌المللی هم با انتقال زمینه کارکردی از یک سازمان به سازمان دیگر هم حقوق و تعهدات مرتبط با آن زمینه هم موضوع انتقال قرار می‌گیرد. البته این گفته با محتوای دلایل دیگر مذکور در فوق مورد انتقاد واقع شده است.

۲- اهلیت سازمان های بین المللی از اساسنامه آنها است که معلوم می شود. بر این اساس همیشه این احتمال وجود دارد که چند سازمان با صلاحیت ها و کارکردهای مشابهی وجود داشته باشند و در آن واحد مشغول کارکردهای مشابه شوند. در حالی که حاکمیت یک دولت بر سرزمین مشخصی نمی تواند همراه با حاکمیت دولتی دیگر در آن جمع شود.

۳- یکی از مهمترین دلایل ایجاد سازمان جدید با کارکردها و اهداف مشابه یا یکسان با یک سازمان قبلی یا حتی موجود، ضرورتی است که در آغازی تازه^۱ دیده می شود. لذا قائل شدن به جانشینی اتوماتیک در تعارض با خط مشی جدید خواهد بود. (Chiu, Op.cit., p. 117.)

بر این اساس نتیجه ای که می توان با توجه به ماهیت سازمان های بین المللی در مورد جانشینی آنها گرفت این است که اصولاً جانشینی سازمان های بین المللی مستلزم ابراز رضایت از سوی آنها است. حتی در وضعیت عینی مورد بحث یعنی نظام سرپرستی نیز این امر مشهود است. دیوان بین المللی دادگستری هم بر این اساس بود که در جستجوی استنباط رضایت جامعه ملل بر انتقال کارکردهای نظارتی خود، و رضایت سازمان ملل متحد بر تقبل جانشینی آن کارکردها از یکسو، و نیز رضایت دولت اتحادیه آفریقای جنوبی بر ارائه گزارش های راجع به سرزمین تحت سرپرستی، بود.

نتیجه گیری

جانشینی در حقوق بین الملل از موضوعاتی است که آثار مختلفی را از خود بر جا می گذارد. دولت ها به عنوان اولین تابعان حقوق بین الملل، مقدم بر سازمان های بین المللی این موضوع را تجربه کرده اند؛ به همین نسبت نیز در کنار قواعد عرفی حاکم بر آن، از قواعد و مقررات موضوعه هم بی بهره نمانده اند. این مفهوم در خصوص سازمان های بین المللی بنا به ماهیتی که از آن برخوردارند به صورتی غیر از آنچه که در مورد دولت ها اتفاق می افتد امکان تحققش می رود و خود این مطلب صورت دقیقی از تعبیر کمیسیون حقوق بین الملل می باشد که بیان داشته بود جانشینی در میان سازمان های بین المللی امر محالی است. مخصوصاً با توجه به تاریخ صدور نظر کمیسیون که در سال ۱۹۸۱ بوده نمی توان پذیرفت که کمیسیون از نظریه مشورتی دیوان بین المللی دادگستری در سال ۱۹۷۱ و پذیرش جانشینی سازمان ملل متحد بر جامعه ملل بی اطلاع بوده باشد.

در خصوص امکان وقوع جانشینی اتوماتیک در میان سازمان‌های بین‌المللی به این نتیجه می‌رسیم که گرچه در جامعه بین‌المللی برخی نهادهای بین‌المللی شکل گرفته و یا در حال شکل‌گیری هستند ولی این به معنای توجیه امکان وقوع جانشینی اتوماتیک نمی‌تواند باشد. زیرا توجه به ماهیت سازمان‌های بین‌المللی و اینکه اهلیت سازمان‌های بین‌المللی از اساسنامه آن‌ها است که معلوم می‌شود و یکی از مهم‌ترین دلایل ایجاد سازمان جدید با کارکردها و اهداف مشابه یا یکسان با یک سازمان قبلی یا حتی موجود، ضرورتی است که در آغازی تازه دیده می‌شود، نتیجه‌ای که گرفته می‌شود این است که اصولاً جانشینی سازمان‌های بین‌المللی مستلزم ابراز رضایت از سوی آن‌ها است. امری که به صورت صریح در مورد دیوان بین‌المللی دادگستری و به طور ضمنی در مورد انتقال کارکرد نظارتی شورای جامعه ملل به مجمع عمومی براساس فحوای قطعنامه ۱۸ آوریل ۱۹۴۶ و اهلیت گسترده‌ای که ماده ۱۰ منشور برای مجمع عمومی قائل گردیده بود از سوی دیوان احراز گردید.

لزوم وقوع جانشینی بر اساس تراضی در مورد آثار جانشینی نیز به وضوح قابل مشاهده است. چرا که علی‌رغم آثار متعددی که جانشینی می‌تواند در مواردی چون عهدنامه‌ها و کارکردها، اموال، مسئولیت بین‌المللی، نهادهای وابسته و فرعی و کارمندان داشته باشد، نمی‌توان قاعده کلی دیگری، غیر از توافق در مورد انتقال آن‌ها استنباط نمود.

منابع

۱. موثقی، ح. (۱۳۸۹). تأثیر سازمان ملل متحد بر اصل رضایت دولت در التزام به تعهدات بین المللی. پژوهش حقوق و سیاست، ۲۶.
۲. ضیایی بیگدلی، م.، & همکاران. (۱۳۸۷). ترجمه مجموعه آراء و نظریات مشورتی دیوان بین المللی دادگستری (جلد ۱). تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
3. Chiu, H. (1965). *Succession in Internatioal Organisations, The International & Comparative Law Quarterly. The International & Comparative Law Quarterly*, 84.
4. *Summaries: Succession of States and Governments, available at: . (2012, 12 22). Retrieved from International Law Commission: <http://untreaty.un.org/ilc/summaries>*
5. (1950). . *International status of Soulh-West Africa, Advisory Opinion : I.C. J. Reports .*
6. (n.d.). . *International status of South-West Africa, Advisory Opinion, op,cit., separate opinion of Sir Arnold, McNair .*
7. Amerasinge. (2003). *principles of international organizations. London: Cambridge University Press.*
8. Hungdah, C. (Jan, 1965). *Succession in Internatioal Organisations. The International & Comparative Law Quarterly Vol. 14, No.1, 84.*
9. (1950). *International status of Soulh-West Africa, Advisory Opinion : I.C. J. Reports.*
- 10.(n.d.). *International status of Soulh-West Africa, Advisory Opinion: I.C. J. Reports 1950, No. 10, Dissenting Opinion of Mr. Alvarez .*
- 11.(n.d.). *International Status of South- West Africa, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1950.*
- 12.Kirsten Schmalenbach, ,. a. (n.d.). *International Organizations or Institutions, Succession. Retrieved 12 22, 2012, from Max Plank Online Encyclopedia of Public International Law: <http://www.mpepil.com/>*
- 13.Krzysztof, S. (1989). *Implied Powers of International Organizations, in International Law at a Time of Perplexity. In Y. Dinstein, Essays in Honour of Shabati Rosenne.*

14. (1971). *Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports,*.
15. Myers, P. R. (1992). *Succession between International Organizations.* London and New York: Kegan Paul International.
16. Myers, P. R. (1992). *Succession between International Organizations.* London and New York: Kegan Paul International.
17. N, M., & Shaw. (2008). *international law.* London: Cambridge University Press.
18. (n.d.). *South West Africa Cases, (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962, I. C. J. Reports, Joint Dissenting Opinion of Sir Percy Spender & Sir Gerald Fitzmaurice,*.
19. *Yearbook of International Law Commission.* (1982). UN.

Automatic Succession of International Organizations in International Law

Mohammadreza Mellat
Masuood Ahsannezhad

Abstract

It was first in 1971 that the international law commission sought to include the issue of succession in international organizations in its long-term agenda. But finally, concluded that the scope of codification and progressive development of the law on this subject is limited. Therefore, there was no need to address this issue further. The main focus of the growth of the issue of succession in international organizations is in one of the advisories of the international court of justice, especially the advisory theory of July 11, 1950 on the international situation in south africa and in the doctrine. The question we seek to answer in this article is the possibility of substitution in the relations between international organizations. If so, the basis for the occurrence, as some of the judges of the court have claimed, could be automatic substitution. The hypothesis of the article is also based on the fact that despite the possibility of a split in international organizations, its basis can not be considered as an automatic replacement. In relations between international organizations, the succession is based on an agreement between the two organizations, and the treaty concludes the effects and results of the succession.

Keywords: International Organizations, International Law, Succession, Automatic, procedure