

مسئولیت‌پذیری بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در حقوق بشر

سیدقاسم زمانی *

پیمان بلوری **

چکیده

بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، نهادهایی فراملی و با حوزه تعیینی فعالیت در عرصه بهبود توسعه اقتصادی کشورها به حساب می‌آیند. اگرچه حوزه صلاحیت و اختیار این دو نهاد بر اساس اساسنامه از خصوصیات منحصر به فرد آشکاری برخوردار است، مقوله عدم اهتمام و اشاره به حقوق بشر به یک میزان در اساسنامه هر دو نهاد، نادیده گرفته شده است. بر این اساس، موقعیت حقوقی منتج از محدودیت‌های اساسنامه‌ای مورد اشاره در قبال ملاحظات حقوق بشری در این نهادهای مالی بین‌المللی، موجب شده است که این نهادها در زمینه پیامدهای حقوق بشری اقدامات خود، پاسخگو نباشند. لذا نیاز به توسعه ابزارهای حمایت از حقوق بشر در عرصه بین‌المللی در قبال اقدامات این کنشگران غیردولتی بیش از پیش احساس می‌شود و هر تلاشی در جهت ارتقای مبانی مسئولیت‌پذیری مستقل نسبت به حقوق بشر در سطوح داخلی و بین‌المللی، مستلزم اعمال اصلاحات و تغییراتی در قواعد بین‌المللی و همچنین اساسنامه هر دو نهاد است.

واژگان کلیدی

صلاحیت، اختیارات، اساسنامه، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، حقوق بشر، مسئولیت‌پذیری، شخصیت بین‌المللی، شخصیت داخلی

* drghzamani@gmail.com

* نویسنده مسئول، دانشیار مدعو دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران

** bolori@gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران

مقدمه

با توجه به شواهد موجود پیرامون عواقب ناشی از سوء به‌کارگیری قدرت عمومی توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول که منجر به نقض حق تعیین سرنوشت، حقوق مدنی و سیاسی و همچنین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی افراد می‌شود، لازم است به زوایای ایجاد و افزایش ظرفیت‌های مسئولیت‌پذیری در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، توجه شود. مرور تجربیات منتهی به شکستی که در سال‌های اخیر توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در راستای ایجاد و ارتقای سازوکارهای مسئولیت‌پذیری صورت پذیرفته است، این امر را مطرح می‌کند که عدم توجه به مباحث حقوق بشری در فرایندهای توسعه، منجر به اختلال در عملکرد این سازوکارها و انحراف از اهداف حقوقی و عملکردی این نهادها می‌شود.

با توجه به اینکه یکی از مهم‌ترین دلایل شکست این سازوکارها، کمبود یا فقدان استقلال کافی بوده است، در راستای ایجاد بستری مستقل، با تبیین ظرفیت‌های موجود در شکل‌دهی و ارتقای سازوکارهای مسئولیت‌پذیری و با توجه به شخصیت حقوقی داخلی و بین‌المللی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، ظرفیت‌های موجود جهت استقرار سازوکارهای مسئولیت‌پذیری در قبال حقوق بشر در سطوح داخلی و بین‌المللی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۱. مسئولیت‌پذیری نهادی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، ابتدا در برابر تقاضاهای موجود در جهت افزایش سوگیری‌های مثبت نسبت به پاسخ‌گویی به ملاحظات حقوق بشری، مسئولیت بیشتر را نمی‌پذیرفت. اما هنگامی که نقدها رو به فزونی نهاد، سرانجام نظام برتون وودز^۱ مجبور شد مسئولیت برخی از پیامدهای حقوق بشری ناشی از سیاست‌های خود را بپذیرد. به باور این نهادها، در اساسنامه‌های این دو نهاد، در تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها، ملاحظات حقوق بشری مدنظر نبوده است. علاوه بر این، در مورد بانک جهانی این موضوع به وضوح مندرج شده است که بانک، حق دخالت در امور سیاسی کشورهای عضو را ندارد.^۲ صندوق بین‌المللی پول نیز با تکیه بر تفسیر شق سوم بند (ب) ماده ۴^۳ اساسنامه خود مبنی بر عدم تأثیرپذیری از مسائل سیاسی (موارد غیراقتصادی) در هنگام تبادلات مالی با اعضا، وارد مسائل حقوق بشری نمی‌شد. این دو موضوع موجب شد که هر دو نهاد به بازخورد حقوق بشری اقدامات توجه نکنند و در

1. Bretton Woods

2. S. Skogly, "The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF", in W. Van Genugten, P. Hunt and S. Mathews, *World Bank, IMF And Human Rights*, 2003. at p. 77.

۳. صندوق بین‌المللی پول باید جهت‌گیری‌های اجتماعی و سیاسی داخلی اعضا را مدنظر قرار داده و در اعمال این اصول به اوضاع و احوال هر دولت، توجه خاص مبذول دارد.

قبال اقداماتی که صورت می‌پذیرفت، پاسخگو نباشند.

باین‌حال، این دو نهاد، هیچ‌گاه در مقابله با نقد بر عملکرد خود، استدلال محکمی نداشتند. این موضوع که این نهادها هیچ‌گاه تحت تأثیر ملاحظات اجتماعی و سیاسی قرار ندارند، کاملاً غیرقابل‌پذیرش است چرا که همواره مسائل غیراقتصادی همچون حکمرانی، فساد، نحوه تخصیص بودجه و روابط بین کشورها و بازارها در نحوه تأمین منابع مالی دخالت داده شده است.^۴ علاوه بر این، مرور تجربیات نامتوازن گذشته در این دو نهاد، نشان از این دارد که این‌گونه استدلالات، بیش از اینکه اساس مشخصی برای اقدام باشد، نوعی سفسطه است. نقدهای موجود پیش روی اقدامات صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، این دو نهاد را به ایجاد سازوکاری برای پی‌ریزی مسئولیت‌های نهادی واداشته است که می‌توان آن‌ها را در دو دسته سازوکارهای «شبه‌مستقل» و «خود - تنظیمی» تقسیم‌بندی کرد.

۱-۱. سازوکارهای شبه‌مستقل مسئولیت‌پذیری

مقصود از سازوکارهای شبه‌مستقل مسئولیت‌پذیری، در واقع، ارجاعی به نقش نهادسازی درونی در راستای افزایش توجه و ارزیابی داخلی هر مؤسسه از میزان انطباق خط‌مشی‌های اتخاذشده با تعهدات تعریف‌شده است. عمده‌ترین مزایای ایجاد چنین نهادهایی، امکان بررسی نیمه‌مستقل فعالیت‌های نهاد و فراهم‌آمدن شرایطی برای دریافت بازخوردهای برون - نهادی درباره این فعالیت‌ها است. شایان ذکر است که در کنار این مزایا، معایب یا حداقل، محدودیت‌هایی قابل‌تصور است که عموماً وابسته به شکل ساختار نیمه‌مستقل چنین فرایندهای نهادی و نهادهای داخلی است که خود برآمده از شروط مندرج در محتوای اسناد مؤسس این نهادها است. از جمله سازوکارهای شبه‌مستقل مسئولیت‌پذیری می‌توان به هیئت بازرسی بانک جهانی^۵ و نهاد ناظر/بازرس در بانک جهانی^۶ و دفتر مستقل ارزیابی^۷ در صندوق بین‌المللی پول اشاره کرد.

الف. هیئت بازرسی بانک جهانی

در ابتدا تحت تأثیر نقدهای واردشده به پروژه‌های بانک جهانی و تأثیرات آن و به‌طور مشخص‌تر، پس از ارائه گزارش هیئت مورس^۸ در سال ۱۹۹۲ بانک جهانی، هیئت بازرسی را تشکیل داد. این

4. D. Bradlow, "The World Bank, the IMF and Human Rights' Transnational Law and Contemporary Problems", Jakarta: ELSAM. at p.157.

5. World Bank Inspection Panel

6. Compliance Advisor/Ombudsman

7. Independent Evaluation Office

8. World Bank, "The Morse Panel: The World Bank Inspection Panel", IBRD Res. 93-10 & IDA Res. 93-6 (Sept. 22, 1993), reprinted in World Bank, Operational Manual, BP 17.55, annex A (1999),

گزارش، تأثیرات زیست‌محیطی و گزینه‌های ممکن را برای اسکان افرادی که در اثر پروژه سدسازی تحت نظارت بانک جهانی (سرمایه‌گذاری بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه^۹ و مؤسسه بین‌المللی توسعه)^{۱۰} در منطقه گوجرات هند،^{۱۱} مجبور به ترک محل سکونت خود شده بودند، بررسی کرد.

فرایند تشکیل این هیئت‌ها بدین‌گونه است که اگر دو یا تعداد بیشتری از افراد ساکن در محل اجرای یکی از طرح‌های تحت نظارت بانک جهانی که به دلیل عدول بانک جهانی از خط‌مشی‌ها و رویه‌های خود، آسیب دیده یا خواهند دید، ادعای خود را با کارکنان یا مدیریت محلی بانک در میان گذارده و پاسخ قانع‌کننده‌ای دریافت نکرده باشند، تشکیل چنین هیئت‌هایی مورد توجه بانک جهانی قرار می‌گیرد.^{۱۲}

اعضای این هیئت‌ها توسط ریاست بانک و با تأیید هیئت‌مدیره بانک و از میان افرادی انتخاب می‌شوند که حداقل دو سال پیش از انتخاب برای عضویت در این هیئت‌ها، در بانک جهانی مشغول به کار نبوده و در زمان بررسی و پس از اتمام اهداف تعیین‌شده برای هیئت نیز دوباره به استخدام بانک درنیایند. پس از ارائه گزارش هیئت مربوطه، مدیریت بانک، شش هفته فرصت خواهد داشت تا توصیه‌های خود را پیرامون نتایج و یافته‌های هیئت برای بهبود شرایط به هیئت‌مدیره بانک ارائه کند. پس از آن، هیئت‌مدیره بانک درباره سیاست‌های جایگزین یا بهبوددهنده شرایط، تصمیم‌گیری خواهد کرد.^{۱۳} شرطی که بر لزوم استقلال اعضای هیئت از بانک جهانی تأکید دارد، در واقع در راستای درک اهمیت استقلال این هیئت‌ها از بانک جهانی طراحی شده است.^{۱۴}

با بررسی نتایج تشکیل چنین هیئت‌هایی می‌توان گفت که در عمل در بسیاری از موارد،

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,contentMDK:20065889~menuPK:4564187~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>>

9. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)

10. International Development Association (IDA)

۱۱. منابع مالی پروژه احداث سد سردار سروار (Sardar Sarovar) بر روی رود نارمادا (Narmada) در منطقه گوجرات هندوستان توسط بانک جهانی تأمین شد. با توجه به افزایش نگرانی‌ها و اعتراضات مردم به احداث این سد، بانک جهانی هیئت مورس را تشکیل داد تا روند احداث این سد را بازبینی کند. بررسی‌های این هیئت نشان داد که تحت شرایط اجرای پروژه، امکان اسکان مجدد افرادی که مجبور به ترک محل سکونت و کار خود شده‌اند وجود نداشته و از سوی دیگر، به تأثیرات زیست‌محیطی پروژه، توجه دقیق نشده است. یکی از عمده‌ترین دستاوردهای این هیئت، اعلام مسئولیت مشترک بانک جهانی به‌همراه دریافت‌کننده وام در ایجاد مشکلات ناشی از اجرای این پروژه بود. برای بررسی بیشتر، ن.ک:

Clerk, D. "The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002. at pp. 216-217.

12. See *Operating Procedures of the World Bank*.

13. Inspection Panel, Panel Operating Procedures, para. 4 (a), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,contentMDK:20175161~menuPK:64129254~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html#Annexes> (last visited on April. 12, 2010).

14. D. Clerk, *op. cit.*, p. 213.

تشکیل چنین هیئت‌هایی در دستیابی به سازوکاری مؤثر جهت افزایش مسئولیت‌پذیری بانک جهانی ناموفق بوده است. یکی از عمده‌ترین موانع پیش روی هیئت در جایگاه مدافع حقوق بشر، همان طور که از فرایند تشکیل هیئت برمی‌آید، این است که تعهدات و حوزه عملکرد هیئت به روشنی محدود به مفاد جاری خطمشی‌ها و رویه‌های عملیاتی بانک است. از آن رو که اشاره مستقیمی به مفاد حقوق بشر در محتوای اساسنامه، خطمشی‌ها و رویه‌های عملیاتی نشده است، طرح دعاوی راجع به نقض حقوق بشر، تنها در صورتی امکان‌پذیر است که چارچوب مورد ادعای طرح شکایت، به ارجاع مشخص یا تناقض واضحی در قالب خطمشی یا رویه‌های بانک جهانی اشاره داشته باشد.^{۱۵} در کنار موارد یادشده، جریان غیرشفاف طرح دعاوی نیز به‌عنوان چالشی در برابر کارآمدی این هیئت‌ها رخ می‌نماید. این امر در عمل در بسیاری از موارد، منجر به طرح دعاوی با ارجاعات مستقیم مرتبط با تخلف از اسلوب‌های حقوق بشری می‌شود، حال آنکه طبق فرایند تعریف‌شده، این ارجاعات باید به‌صورت مستقیم، ناظر بر تناقضات مربوط به خطمشی و رویه بانک باشد. در اکثر این موارد، هیئت باید مجدداً با بررسی دعوی مطروحه، نسبت به بازنویسی یا شناسایی مبانی، تناقض خطمشی‌ای و رویه‌ای متناسب، اقدام کند. متأسفانه در مواردی که هیئت، موفق به تطبیق دعاوی مطروحه در قالب تخلفات خطمشی‌ای و رویه‌ای نباشد، عملاً به سبب محدودیت دامنه اختیارات هیئت، دعوا به نتیجه نخواهد رسید.

متأسفانه خلاً موجود در تحت پوشش قراردادن موارد نقض حقوق بشر در قالب خطمشی‌ها و رویه‌های بانک جهانی، عملاً امکان اقدام و دامنه عمل اختیار هیئت‌ها را به‌عنوان سازوکار مؤثر در قبال نقض حقوق بشر، محدود کرده است؛ همان طور که در اصول کنفرانس تیلبورگ^{۱۶} به این موضوع توجه شده است:

تأثیر هیئت بازرسی بانک جهانی به‌عنوان سازوکار مسئولیت‌پذیری حقوق بشری، به‌سبب ناتوانی آن در استناد به قواعد حقوق بشر، قدرت تصمیم‌گیری محدود، عدم امکان دخالت شاکیان در رویه‌های اجرایی هیئت‌ها و تخصص ناکافی هیئت‌ها در زمینه حقوق بشر، بسیار محدود شده است. اصول راهنمای تیلبورگ بر لزوم افزودن ماده قانونی در خطمشی‌های عملیاتی بانک جهانی تأکید ورزیده است تا امکان بررسی موارد نقض حقوق بشری در اجرای پروژه‌ها توسط هیئت‌ها تضمین شود.

۱۵. برای مثال در مورد پروژه سد آبی اجرایی در ژوهانسبورگ آفریقای جنوبی، این ادعا مطرح شد که در اثر اجرای این پروژه، قیمت آب به‌شدت افزایش یافته است. شاکیان ادعا کردند که اجرای پروژه و توصیه‌های فنی بانک به دولت آفریقای جنوبی، باعث عدول از خطمشی‌های مدیریت منابع آبی و در نتیجه، اعمال هزینه اضافی بر طبقه محروم شده است. هیئت، ضمن همدردی با افراد تهیدست، اصالت ادعای طرح‌شده را زیر سؤال برده و بررسی‌های بیشتر را غیرالزامی دانست. مهم‌ترین زمینه بروز چنین تصمیمی، عدم ارتباط مستقیم صدمه حاصله با حداقل، یکی از خطمشی‌های مصوب بانک اعلام شد.

عامل دیگر ناکارآمدی مؤثر این هیئت‌ها، نحوه برخورد بانک در مرحله نخست با ادعای مطروحه و در مرحله بعد با برآمدهای حاصل از بررسی هیئت‌ها است. نتایج بررسی‌های اخیر، مؤید این موضوع است که رویه بانک در مواجهه با ادعاهای مطروحه، عموماً مبتنی بر نادیده‌انگاشتن تخلف از خطمشی‌های مصوب، ایراد در صلاحیت دعاوی و مدعیان و حتی گاه تشکیک در یافته‌های هیئت‌ها است.^{۱۷} از سوی دیگر، یکی از مواردی که به کرات، هیئت‌ها به آن اشاره کرده‌اند، حضور اعضا و افراد مرتبط با بانک، در حین بررسی موارد و خسارات وارد شده در اثر اجرای پروژه است.^{۱۸}

عامل سوم ناکارآمدی، در روند طرح دعاوی و تشکیل هیئت‌ها است که همانا محدودیت امکان دسترسی و ارتباط شاکیان با نحوه بررسی ادعاهای مطروحه است. در واقع، از زمانی که شاکیان طرح دعوا می‌کنند، عملاً دیگر کنترلی بر فرایند و نحوه بررسی و نتایج کار هیئت‌ها ندارند. برای مثال، پس از طرح شکایت، نه تنها شاکیان، امکان بازبینی و احیاناً ارائه دفاعیات مربوطه به پاسخ مدیریت بانک را هم ندارند، حتی تا زمان اتخاذ و اعلام تصمیم نهایی نیز امکان دسترسی به اطلاعات مکفی در ارتباط با فرایند بررسی‌ها و تصمیمات را ندارند. به علاوه، شاکیان نمی‌توانند به نتیجه توصیه‌های هیئت یا تصمیم هیئت‌مدیره بانک به نحوه پاسخ‌گویی به ادعاهای مطروحه نیز اعتراض کنند. در نهایت، هر چند مدیریت بانک می‌تواند با اتخاذ تصمیم یا ارائه توصیه‌هایی، موارد تخطی از خطمشی‌ها را رفع کند، متقابلاً شاکیان، امکان پیشنهاد معیارهای متناسب بیشتر یا تقاضای بازبینی معیارهای اتخاذ شده را نخواهند داشت.^{۱۹}

عامل چهارم محدودیت‌زا، موانع پیش روی طرح دعاوی است. علاوه بر مسائل مبتلابه در دقت قضاوت اعضای هیئت، پیش‌فرض‌های موجود در باب صلاحیت طراحان دعاوی نیز وجود دارد. مشکلات ساختاری و فرایندی موجود، منجر به ایجاد موانع روش‌شناختی متعددی در مسیر فعالیت

۱۷. درمورد ادعای مطرح شده در پروژه آرون سه - احداث نیروگاه هیدروالکتریک در نیال - هیئت امنای تنها پذیرفت تا یک بار توصیه‌های هیئت را بررسی کند. اما در جریان ابتدایی دعوی مطروحه، هیئت‌مدیره بانک، توصیه‌های هیئت را رد کرد. پس از رد اولیه، مدیریت بانک، تنها از میان چهل مورد عدول از خطمشی‌ها که شواهد آن را شاکیان ارائه کرده و هیئت، آن را بررسی و تأیید کرده بود، تنها به عدول چهار مورد از موارد از خطمشی‌های بانک، صحنه گذاشت. علاوه بر این موضوع، مدیریت بانک و هیئت کارشناسی حقوقی بانک، هر دو به کرات، درباره صلاحیت و قابلیت حصول اطمینان از ادعاهای طرح شده ابراز تردید کردند.

18. D. Clerk, *op. cit.*, p. 215.

۱۹. به‌طور مشخص، تنها شناس شاکیان برای مشارکت در فرایند بررسی، ملاقات با اعضای تیم هیئت در محل پروژه خواهد بود. برای مطالعه بیشتر، ن.ک:

Kay Treakle *et al.*, "Lessons Learned, in Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel", 254 (D. Clark, J. Fox & K. Treakle eds., 2003).

هیئت‌ها می‌شود.^{۲۰}

یکی دیگر از موانع ساختاری، ارتباط میان میزان استفاده از وام‌های دریافتی و محدودیت‌های پیش روی طرح و بررسی دعاوی در هیئت‌ها است. برای مثال، اگر ۹۵ درصد وام دریافت‌شده تا زمان طرح دعاوی، صرف اتمام پروژه شده باشد، امکان بررسی آن پروژه برای هیئت‌ها وجود ندارد. واقعیت این است که در عمل، بسیاری از صدمات ناشی از اجرای پروژه‌ها تا سال‌ها بعد از اتمام آن قابل مشاهده نیست که در این موارد، عموماً جبرانی برای خسارات وارده و پاسخی برای ادعاهای مطروحه متصور نخواهد بود.

در نهایت، عامل پنجم، بر محدودیت در میزان اثرگذاری تصمیمات هیئت‌ها تأکید دارد. واقعیت این است که در مواردی که هیئت‌ها دعاوی مطروحه را وارد تشخیص داده‌اند، اختیار تعیین شاخص‌های جبران خسارات ناشی از پروژه‌ها را ندارند. در واقع، تنها وظیفه هیئت‌ها، تهیه گزارشی کلی درباره نتایج بررسی‌ها است و از وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره است تا با بررسی گزارش هیئت، رأی به جبران خسارات داده شود یا نشود. در بسیاری از موارد، موانعی که کشورهای وام‌گیرنده در روند بررسی‌های موردنظر و دسترسی هیئت‌ها به مناطق آسیب‌دیده ایجاد کرده‌اند و نیز تلاش مدیریت بانک در شانه‌خالی کردن از مسئولیت عواقب اجرایی پروژه‌ها و همچنین نادیده‌انگاشتن برخی یافته‌های هیئت‌ها و مسئول‌پنداشتن کشورهای وام‌گیرنده در عدم اجرای صحیح توصیه‌ها، منجر به ناکارآمدی و عدم دقت تصمیمات هیئت‌مدیره در ارائه روش‌های جبران خسارات شده است.

همان گونه که بحث شد، این عوامل، دست به دست هم می‌دهد تا به‌عنوان مانعی جدی در مقابل استقلال هیئت‌ها رخ بنماید. ناکارآمدی اعمال سازوکار مسئولیت‌پذیری و بحران استقلال هیئت‌ها، مستقیماً متأثر از میزان تأثیر مدیریت بانک در مراحل بررسی دعاوی مطروحه و قدرت مطلقه هیئت‌مدیره بانک در بررسی گزارش‌ها و پیشنهادهای جبرانی در جهت رفع خسارات و صدمات است. در واقع این هیئت‌ها به‌منظور بررسی دعاوی و ارائه یافته‌های حاصل از بررسی‌ها به هیئت‌مدیره طراحی شده‌اند و صلاحیت ارائه یا بسط راهکارهای اجرایی مرتبط با جبران خسارات را ندارند.

هیئت بازرسی، ظرفیت بسیار زیادی در فراهم‌آوردن زمینه طرح دعاوی و جبران خسارات ناشی از موارد نقض حقوق بشر در قالب موارد «حقوقی» دارد که متأسفانه این ظرفیت تا به امروز، تنها محدود به «ملاحظات» بوده است. در واقع، وجود چنین رویکردی در کنار

۲۰. این محدودیت‌ها بدین معناست که به سبب کمبود دانش افراد محلی درباره فرایند طرح دعاوی و همچنین طبیعت به‌شدت فنی فرایند طرح این دعاوی، عموماً طرح‌کنندگان، محتاج دریافت مشاوره و کمک از متخصصان، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و حقوق‌دانان هستند.

محدودیت‌های مرتبط با خطمشی‌ها و رویه‌های بانک، عملاً منجر به تحدید تصمیمات جاری هیئت‌ها شده است. بدین سبب، از آنجایی که تعهدات حقوق بشری در قالب‌های فوق بانک نمی‌گنجد، عملاً تنها در موارد بسیار خاص و محدودی امکان چنین ارجاعاتی به هیئت‌ها در موارد نقض حقوق، داده شده است.

ب. نهاد ناظر / بازرسی^{۲۱}

در اواخر دهه ۸۰ میلادی و اوایل دهه ۹۰، بانک جهانی در جهت ارتقای عملکرد بازوهای خصوصی خود، یعنی مؤسسه مالی بین‌المللی^{۲۲} و مؤسسه تضمین سرمایه‌گذاری‌های چندجانبه،^{۲۳} تصمیم گرفت که سطح مشارکت بخش خصوصی بومی و خارجی را در فرایند، توسعه دهد.^{۲۴} این گسترش دامنه عملکرد، فرصت‌ها و تهدیدهای جدیدی در خصوص حمایت از حقوق بشر ایجاد کرد.^{۲۵} این موضوع بدان سبب شکل گرفت که این دو مؤسسه، علاوه بر اینکه تحت فشارهای حقوق بشری موجود در قبال فعالیت‌های کلی بانک جهانی قرار گرفته بودند، نسبت به مسئولیت‌های اجتماعی سازمانی خود نیز نیاز به پاسخ‌گویی داشتند. در این میان، مؤسسه مالی بین‌المللی بیش از مؤسسه تضمین سرمایه‌گذاری‌های چندجانبه، سعی داشته است که مسئولیت‌پذیری خود را در قبال حقوق بشر ارتقا دهد، چرا که مؤسسه مالی بین‌المللی، خود کارگزار اصلی استانداردهای عملکرد^{۲۶} و اصول/کو/یتیر^{۲۷} (PS/EPs) در باب بهبود استانداردهای اجتماعی و محیط‌زیستی پروژه‌های توسعه‌ای تأمین مالی‌شونده توسط بانک‌های خصوصی بوده است.^{۲۸} در این راستا، مؤسسه مالی بین‌المللی در جهت ارتقای خطمشی‌های حمایتی خود، چارچوبی نو از «استانداردهای عملکرد» را با هدف ارتقای سطح توجهات به موضوعات حقوق بشری در مقابل تمرکز محدود به موضوعات زیست‌محیطی، طراحی و ارائه کرد. در سال ۱۹۹۶ میلادی نیز مؤسسه مالی بین‌المللی و مؤسسه تضمین سرمایه‌گذاری‌های چندجانبه، نظام رسیدگی به شکایات و حل اختلاف خود، تحت عنوان نهاد ناظر/ بازرسی را بنا به

21. *Ibid* [6].

22. International Finance Corporation (IFC)

23. Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)

24. See IFC, "About IFC—History of the IFC", on IFC website, <http://www.ifc.org/about> (accessed on August 13, 2006); and the MIGA website, <<http://www.miga.org>> (accessed on August 13, 2006).

25. See, generally, UNCTAD, 2004, Least Developed Countries Report Series.

26. Performance Standards

27. Equator Principles

28. "Equator Principles", 2003, <http://www.equator-principles.com/principles.shtml> (accessed on August 13, 2006)

توضیحات کافی در باب استانداردهای عملکردی و اصول/کو/یتیر در بند (ب) قسمت ۱-۲ مقاله ذکر شده است.

اهداف سه‌گانه ذیل مستقر نمودند:

الف) ارزیابی میزان رعایت خط‌مشی‌های محیط‌زیستی، اجتماعی، راهنماها و رویه‌ها،
 ب) ارائه مشاوره مستقل به ریاست بانک، مؤسسه‌های بین‌المللی و مؤسسه تضمین سرمایه‌گذاری‌های چندجانبه درباره مسائل محیط‌زیستی و اجتماعی،
 ج) ایفای نقش بازرسی ویژه جهت دریافت، پاسخ‌گویی و تلاش برای حل اختلافات و دعاوی مطروحه از طرف افراد متضرر از فعالیت این نهادها.^{۲۹}

ظرفیت ایجابی اختیارات نهاد ناظر/ بازرسی، این امکان را می‌دهد تا پروژه‌ها از نقطه‌نظر مسائل نگران‌کننده پیش رو همچون تأثیرات اجتماعی و سیاسی اعمال خط‌مشی‌های خاص، مورد ممیزی قرار گیرند. در عمل، اجرای فرایند ممیزی با صدور دستور از سوی مدیران ارشد، طرح دعوا از سوی شاکیان یا حتی به صورت مستقل و برحسب نیاز از طرح خود نهاد ناظر/بازرسی انجام می‌گیرد.^{۳۰} از این رو می‌توان گفت که فرایند ممیزی به‌خودی‌خود، امکان بالقوه مؤثری جهت پیگیری نظام‌مند مشکلات حاصل از اثرات منفی اجتماعی و محیط‌زیستی و همچنین موارد نقض حقوق بشر خواهد بود.

برعکس وظایف و دامنه اختیار محدود هیئت بازرسی که پیش‌تر از آن سخن به میان آمد، از آنجایی که دامنه عمل نهاد ناظر/بازرسی، تنها محدود به خط‌مشی‌های بانک جهانی نیست، به صورت مؤثری می‌تواند در تحقق استانداردهای حقوق بشری، نقش بازی کند. علاوه بر مورد یادشده اخیر، بروز نقش مشورتی نهاد ناظر/ بازرسی، سازوکار جایگزین مناسب دیگری را فراروی سایر سازوکارهای نه‌چندان موفق حل اختلافات قرار داده و از تغییرات نهادی جهت ایجاد نتایج مثبت، پشتیبانی می‌کند. هرچند در این میان باید توجه داشت که مشاوره، نقشی بالذات کلی است.^{۳۱}

به‌طور کلی منطق کارکردی مأمور/مشاور، بیش از آنکه بر «تعیین متهم» مبتنی باشد بر اصل «میانجیگری» استوار است. این امر از طریق اتخاذ رویکردی منعطف در دستیابی به برآمدهای مثبت حاصل از فرایند ممیزی و عملاً ایفای نقش میانجیگری در اختلافات، ممکن می‌شود.^{۳۲} همان طور که گفته شد، هرچند همانند رویه هیئت بازرسی، در بررسی شکایات از خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و رهنمودها استفاده می‌شود، برخلاف رویکرد هیئت بازرسی، این امر به تحدید دامنه بررسی فعالیت‌های بانک در گستره این موارد منجر نمی‌شود. از این رو دامنه اختیارات نهاد ناظر/بازرسی و نقش میانجیگری آن، فرصت مناسبی را پیش روی اعمال ملاحظات وسیع‌تر

29. Compliance Advisor / Ombudsman, About the CAO: Our Roles, <http://www.caoombudsman.org/about/ourroles/> (last visited: July 29, 2009).

30. See Compliance Advisor / Ombudsman, How We Work: Compliance, <<http://www.cao-ombudsman.org/howwework/compliance>> (last visited: June 10, 2011).

31. *Ibid*, p. 21.

32. *Ibid*, p. 11

پیرامون موضوعات حقوق بشری و پیاده‌سازی نتایج حقوق بشری مورد انتظار قرار می‌دهد.

ج. دفتر مستقل ارزیابی صندوق بین‌المللی پول^{۳۳}

در ژوئیه سال ۲۰۰۱ میلادی، صندوق بین‌المللی پول در پاسخ به نقدها درباره وجود ایرادات دموکراتیک در بررسی‌های مرتبط با میزان تطابق رویه‌های موجود در صندوق با تعهدات آن، دفتر مستقل ارزیابی تأسیس کرد. هدف از تأسیس دفتر مستقل ارزیابی صندوق بین‌المللی پول، تمرکز بر تقویت فرهنگ یادگیری درون‌سازمانی، افزایش اعتبار خارجی صندوق، بهبود اطلاع‌رسانی از نحوه و فرایند کاری صندوق از طریق عضویت و پشتیبانی از ساختار حکمرانی صندوق و وظایف کمیته اجرایی صندوق بین‌المللی پول، ذکر شده است.^{۳۴} در واقع پیش‌فرض تأسیس دفتر مستقل ارزیابی صندوق بین‌المللی پول، بیشتر برقراری امکان اجرای فرایند ارزیابی بر اساس ضوابطی مرتبط با تعهدات صندوق بوده است تا ایجاد سازوکاری برای حل اختلاف.^{۳۵} دفتر مستقل ارزیابی صندوق بین‌المللی پول می‌تواند طی فرایند ارزیابی، با هر شخص و گروهی که به‌نوعی اطلاعاتی راجع به موضوع تحت بررسی دارد، مشورت کند. این امر کمک می‌کند که ظرفیت مفیدی در جهت طرح دعاوی ایجاد شود.

با این‌همه، دفتر مستقل ارزیابی صندوق بین‌المللی پول، محدودیت‌هایی دارد که اجازه نمی‌دهد سازوکار مسئولیت‌پذیری مستقل ارائه داده و اجرا کند. یکی از عمده‌ترین این محدودیت‌ها مرتبط با نحوه انتصاب مدیر این دفتر است. اگرچه این دفتر بر پایه تفکیک و استقلال از مدیریت و کارکنان صندوق بین‌المللی پول شکل گرفته است، مدیر این دفتر را کمیته اجرایی صندوق منصوب می‌کند. هیئت‌مدیره صندوق، همچنین نسبت به شرایط استخدام کارکنان، کنترل بودجه و گزارش‌های دریافتی از دفتر نیز نظارت دارد. این امر در کنار این واقعیت که ردیف بودجه دریافتی این دفتر را همان هیئت تصویب می‌کند و مدیر دفتر، موظف به ارائه گزارش به کمیته اجرایی است، ماهیت و مفهوم استقلال این دفتر را زیر سؤال می‌برد.

این سازوکار، به آسیب‌دیدگان از پروژه‌های صندوق بین‌المللی پول، امکان می‌دهد تا نگرانی‌های حقوق بشری خود را با دفتر مستقل ارزیابی در میان بگذارند. با وجود این، دفتر مستقل، بیش از آنکه بتواند نقش رسیدگی‌کننده را در دعاوی بازی کند، تنها توانایی آغاز و

33. Independent Evaluation Office (IEO)

34. International Monetary Fund, Annual Report 2003 (2003), available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2003/eng/index.htm> [hereinafter IMF ANNUAL REPORT 2003] (last visited: July 12, 2011).

35. International Monetary Fund, Executive Board Report to the IMFC on the Establishment of the Independent Evaluation Office (Evo) and Its Terms of Reference (2000), available at: <http://imf.org/external/np/eval/2000/091200.htm>

استقرار فرایند ارزیابی موضوع مطروحه را دارد.

علاوه بر این موضوع، عموماً نتیجه بررسی‌های دفتر به‌جای اینکه در قالب اعلام رأی و نظر درباره دعوی مطروحه ارائه شود، در قالب مجموعه‌ای از رهنمودهای نهادی به مدیریت صندوق ارائه می‌شود.^{۳۶} از این رو، دفتر مستقل ارزیابی صندوق بین‌المللی پول، تنها می‌تواند بر پایه بررسی پروژه‌های مورد اجرا یا در حال اجرا، مجموعه‌ای از توصیه‌ها را ارائه دهد و در مواردی که قضاوتی مبنی بر عدم تناسب یا تجاوز از حدود قانونی صورت پذیرد، اختیار ارائه دستورهای لازم‌الاجرا را ندارد. وظیفه اصلی این دفتر، بررسی تطابق فعالیت‌های صندوق بین‌المللی پول با تعهدات آن است. از این دریچه، با توجه به این موضوع که رعایت و حمایت از حقوق بشر، خارج از چارچوب تعهدات صندوق است، لزوم توجه به این موضوع، خارج از صلاحیت این دفتر قرار می‌گیرد. هرچند به علت طبیعت برنامه‌های صندوق، توانایی دفتر مستقل ارزیابی صندوق بین‌المللی پول در برآوردن انتظارات حقوق بشری، محدود است، همچنان می‌تواند به‌عنوان تسهیل‌کننده در اتخاذ رویکردهای حقوق بشری در ارزیابی نقایص نهادی درباره رعایت و حمایت یا حداقل، توجه به حقوق بشر، مؤثر واقع شود. از این رو می‌توان گفت اگرچه این دفتر، در اتخاذ و توسعه بُعد مسئولیت‌پذیری صندوق بین‌المللی پول در راستای حقوق، اختیاری ندارد، می‌تواند در سطح کلان برای تحقق حقوق بشر در صندوق، نقش مهمی بازی کند. مهم‌ترین خلأ در حیطه اختیارات دفتر، عدم اقبال طرفین آسیب‌دیده یا ذی‌نفع فعالیت‌های صندوق در دخالت و موردپرسش قراردادن برنامه صندوق بین‌المللی پول است. از این جهت به‌نظر می‌رسد که تأسیس دفتر رسیدگی به شکایات، نیاز جدی در صندوق است.

علاوه بر این موضوع، اصول راهنمای تیلبورگ، یکپارچه‌سازی ملاحظات حقوق بشری را در حیطه اختیارات دفتر، ضروری می‌داند.^{۳۷} اما از سوی دیگر، همچنین یادآور می‌شود که لازم است صندوق بین‌المللی پول، در سازوکارهای مسئولیت‌پذیری خود بازبینی کند تا افرادی که از خلال فعالیت‌ها، خطامشی‌ها و برنامه‌های صندوق، آسیب دیده‌اند بتوانند طرح دعوا کنند. در حال حاضر، سازوکارهای معطوف به دفتر ارزیابی‌های مستقل، همانند بانک، به لحاظ به‌رسمیت‌نشناختن حقوق بشر به‌عنوان بخشی از تعهدات نهادی، نواقص متعددی دارد و نبود جایگاهی برای طرح دعوی حقوق بشری، همچنان مانعی در ایجاد سازوکارهای حقوق بشری در هر دو نهاد به‌شمار می‌رود.

۱-۲. سازوکار خودتنظیمی (خودکنترلی)

عموماً سازوکارهای خودتنظیمی به مجموعه ضوابطی گفته می‌شود که سازمان در راستای جلوگیری یا حذف رفتارهای نامناسب، در درون ساختار داخلی یا ساختاری که عملکرد آن مبتنی

36. See International Monetary Fund, Terms of Reference for the Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund 1 (2004), available at: <http://www.imf.org/external/np/ieo/tor.pdf>.

37. Tilburg Guiding Principles, note 25.

بر آن شکل می‌گیرد، وضع می‌کند. بر این اساس، این‌گونه سازوکارها، هم در سطح وضع ضوابط و هم در سطح کنترل‌ها و اعمال ضوابط، قابل استفاده است.

الف. رهنمودها و خط‌مشی‌های عملیاتی بانک جهانی

همان‌گونه که اشاره شد، در مواد اساسنامه بانک جهانی، ملاحظات حقوق بشری گنجانده نشده است. از این‌رو برای یافتن دریچه‌ای به‌منظور بررسی ظرفیت‌های موجود در راستای بحث حاضر، در این مبحث به بررسی ظرفیت‌های موجود در رویه‌های استاندارد داخلی بانک جهانی که از آن به‌عنوان «خط‌مشی‌های عملیاتی»^{۳۸} یاد می‌شود، پرداخته خواهد شد. خط‌مشی‌های عملیاتی بانک جهانی عموماً عباراتی کوتاه و کلی است که در راستای اساسنامه بانک به تصویب هیئت‌مدیره بانک می‌رسد. خط‌مشی‌های عملیاتی، عوامل مطلوب اجرایی، شرایط مورد انتظار و افرادی (سازمان‌هایی) را که در تعریف این انتظارات نقش دارند تبیین می‌کند.^{۳۹} خط‌مشی‌های عملیاتی بانک جهانی از پشتیبانی مجموعه رویه‌های بانک^{۴۰} و دستورالعمل‌های عملیاتی^{۴۱} برخوردار است. رویه‌های بانک در واقع به کمک مجموعه‌ای از رویه‌ها و مستندسازی‌های مورد نیاز در جهت حفظ هم‌نواختی و کیفیت، نحوه عملیاتی‌کردن خط‌مشی‌ها توسط کارکنان را بیان می‌کند. دستورالعمل‌های عملیاتی نیز شامل مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و راهنمایی‌ها است که البته در حال حاضر به‌صورت تدریجی در حال جایگزینی با خط‌مشی‌های عملیاتی، رویه‌های بانک و رویه‌های عمومی است.

با اینکه هیچ منع قانونی برای اتخاذ خط‌مشی عملیاتی برای موضوعی خاص وجود ندارد، هیچ خط‌مشی عملیاتی ویژه‌ای برای حقوق بشر وضع نشده است.^{۴۲} باوجود این، تاکنون بانک جهانی، چندین خط‌مشی عملیاتی و دستورالعمل عملیاتی دارای ملاحظات حقوق بشری اتخاذ کرده است. برای نمونه می‌توان به خط‌مشی ۴,۰۱ درباره ارزیابی‌های زیست‌محیطی،^{۴۳} دستورالعمل عملیاتی ۴,۲۰ راجع به بومیان،^{۴۴} خط‌مشی عملیاتی ۴,۱۲ اسکان اجباری^{۴۵} و خط‌مشی ۴,۲۰ بانک درباره

38. Operational Policies

39. Operational Manual Definition, available at:

<<http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/definitions>>

40. Bank Procedures (BP)

41. Operational Directives (OD)

42. باوجود این، حتی در صورت اتخاذ خط‌مشی عملیاتی، ضرورتاً ضوابط حقوق بشری، ماهیت خودتعریف خواهد داشت. این بدان معناست که در این صورت، این ضوابط، بازتاب رویکرد مدیریت و کارکنان بانک خواهد بود.

43. OP 4.01 on Environmental Assessment, at <<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/OPolw/9367A2A9D9DAEED38525672C007D0972?OpenDocument>>

44. OD 4.20 on Indigenous Peoples, at <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/0/0F7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument>

45. OP 4.12 on Involuntary Resettlement, at <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/0/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument>

مسئولیت‌پذیری بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در حقوق بشر ❖ ۱۰۳

جنسیت و توسعه^{۴۶} اشاره کرد. در این میان، خطامشی ۴,۰۱ راجع به ارزیابی زیست‌محیطی، بانک جهانی را ملزم می‌کند که در بررسی هر پروژه، از اجرای ضوابط مرتبط با محیط‌زیست، سلامت و ایمنی انسان‌ها و جنبه‌های اجتماعی توسعه، اطمینان حاصل نماید.

شایان ذکر است که برای نمونه در دستورالعمل عملیاتی ۴,۲۰ درباره بومیان، علاوه بر اینکه بانک بر اهمیت مشارکت آگاهانه بومیان در روند توسعه و برخورداری متناسب اجتماعی و فرهنگی آنان از منافع اقتصادی تأکید می‌کند، بر اهمیت رعایت حقوق بشر در جنبه‌ای وسیع‌تر در کشورهای عضو اشاره می‌کند.^{۴۷} خطامشی ۴,۱۲ نیز ضمن توجه به جنبه کاهش توان اقتصادی افراد در امر اسکان اجباری، به اهمیت ارائه مشاوره و لزوم مشارکت‌دادن این افراد در برنامه جابه‌جایی و کمک‌رسانی در راستای بهبود یا حداقل، دستیابی به سطحی برابر از شرایط زندگی که این افراد پیش از جابه‌جایی از آن برخوردار بوده‌اند، تأکید می‌کند.

از دیگر سو، خطامشی‌های عملیاتی متعددی، بانک جهانی را متعهد و ملزم می‌کند که اصلاحات نهادی یا قانونی را انجام یا پیشنهاد دهد یا امکانات و مشاوره در راستای این تغییرات ارائه دهد. به‌طور مثال، به‌موجب خطامشی ۴,۲۰ بانک درباره جنسیت و توسعه، بانک متعهد است با در نظر گرفتن حساسیت‌های فرهنگی و در راستای بازبینی یا تغییر قوانین و چارچوب‌های تنظیمی به‌منظور بهبود میزان دسترسی زنان به منابع و خدمات و ارائه معیارهای نهادی و به‌منظور اطمینان از پیاده‌سازی این تغییرات قانونی در رویه‌های عملی، با اعضا همکاری کند.^{۴۸}

در حوزه حقوق سیاسی و مدنی، ارائه پیش‌نویس‌هایی از خطامشی‌های عملیاتی در جهت افزایش سطح مشارکت گروه‌های متأثر از سیاست‌ها، اهمیت خاصی دارد. در این میان، مواد مورد اشاره از گستردگی قابل‌ملاحظه‌ای برخوردار است؛ به‌طور نمونه، گستره‌ای از تأکیدات عمومی برای افزایش مشارکت فعالانه نهادهای غیردولتی را تا بایستگی‌هایی مشخص که بر مشاورت‌های معین دوره‌ای با وام‌گیرندگان اشاره دارد، دربر دارد. ضمن اینکه از یک‌سو اشارات موجود درباره منابع طبیعی به شکلی پراکنده در خطامشی‌های عملیاتی تأکید شده است، متقابلاً حقوق افراد در باب منابع طبیعی و بهره‌برداری از این منابع، نادیده گرفته شده است.

به‌طور کلی، خطامشی‌ها و دستورالعمل‌های عملیاتی بانک جهانی از این نقطه‌نظر که به‌گونه‌ای سلیقه‌ای به یک گروه خاص با موضوع ویژه پرداخته، همواره نقد شده است که این امر، رویکردی

46. BP 4.20 on Gender and Development., at <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/0/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument>

47. World Bank. OD 4.20 on Indigenous Peoples, para. 3

«رویکرد بانک نسبت به بومیان، و به‌عبارت وسیع‌تر، همه افراد کشورهای عضو، از این‌روست تا اطمینان حاصل شود که فرایند توسعه باعث فراهم‌آمدن شرایط مطلوب برای احترام به مقام حقوق بشر و تفاوت‌های فرهنگی می‌شود».

48. World Bank. BP 4.20 on Gender and Development. para. 1

فاقد عمومیت را در موضوع حقوق بشر ایجاد کرده است. علاوه بر این، ادبیات موجود در خط‌مشی‌های داخلی، تنها نقش راهنما را داشته و الزام خاصی برای بانک به‌منظور در نظر گرفتن این معیارها جهت برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی هدفمند این معیارها ایجاد نمی‌کند. به‌علاوه علی‌رغم این موضوع که در برخی از این خط‌مشی‌های عملیاتی، بانک ملزم به همکاری با سایر سازمان‌ها است، در این میان، سازمان‌های حقوق بشری کاملاً مغفول مانده‌اند.

ب. ضوابط عملکردی^{۴۹} و اصول/کوآیتر (PS/EPs)^{۵۰}

معمولاً پروژه‌های زیربنایی عظیم که با تأمین منابع مالی بین‌المللی انجام می‌گیرد، همواره با خطرهای جدی زیست‌محیطی و اجتماعی که اثرات منفی حقوق بشری دارد، همراه است. در طول سالیان گذشته، مؤسسه مالی بین‌المللی^{۵۱} در کشورهای در حال توسعه، ضوابط عملکردی و اصول/کوآیتر را به‌عنوان وسیع‌ترین چارچوب مدیریت ریسک‌های زیست‌محیطی و اجتماعی پروژه‌ها طراحی کرده است. علاوه بر مؤسسه مالی بین‌المللی، بیش از ۶۰ مؤسسه بین‌المللی نیز این ضوابط عملکردی را تحت سرفصل‌های اصول/کوآیتر پذیرفته و عملیاتی می‌کنند.

با توجه به این موضوع که در بسیاری از پروژه‌ها به‌صورت وسیعی به ضوابط عملکرد و اصول/کوآیتر استناد شده و در نزد تأمین‌کنندگان مالی بین‌المللی، وزن و اهمیت بالایی دارد، این ضوابط و اصول تابعه می‌تواند زمینه مناسبی برای ارائه چارچوب‌های مناسب برای مدیریت خطرهای حقوق بشری، فراروی تأمین‌کنندگان مالی پروژه‌ها قرار دهد.

در سال ۲۰۰۶، نماینده ویژه سازمان ملل متحد اعلام کرد: ضوابط عملکرد و اصول/کوآیتر، می‌تواند ابزار مناسبی در جهت حصول اطمینان از حمایت و احترام حقوق بشری در پروژه‌های سرمایه‌گذاری - تأمین‌مالی‌شده بین‌المللی باشد.^{۵۲} باوجود این، بر اساس همین گزارش، این ضوابط و اصول تابعه تاکنون در ارائه و استقرار چارچوب مناسبی برای وظایف حمایتی و احترام به حقوق بشر، چندان موفق و مؤثر نبوده است.

در راستای دستیابی به شرایط بهینه، نماینده ویژه می‌تواند نسبت به دخالت‌دادن موضوعات حقوق بشری و بازتعریف ضوابط و اصول هنجاری مطرح بین‌المللی، توصیه‌های لازم را بنماید.^{۵۳} در آوریل ۲۰۰۸، نماینده ویژه در گزارش به شورای حقوق بشر بر این موضوع تأکید ورزید که

49. Performance Standards

50. Equator Principles

51. International Finance Corporation (IFC)

52. گزارش نماینده ویژه مجمع عمومی راجع به حقوق بشر، همکاری‌های چندجانبه و سازمان‌های تجاری، فوریه ۲۰۰۶، بندهای

۵۲ و ۵۳.

53. *Ibid.*

مؤسسات بین‌المللی تأمین‌کننده مالی، در قبال حمایت از حقوق بشرِ مصرح در مقررات بین‌المللی، وظایف مشخص و روشنی دارند.^{۵۴} این توصیه‌ها شامل مواردی از قبیل ایجاد و استقرار چارچوبی مناسب جهت توانمندسازی مؤسسات به‌منظور شناسایی، پیشگیری و جبران موارد مغایر حقوق بشری است که شامل معیارهای ماهوی برای تهیه رهنمودهایی با جزئیات و رویه‌های قابل‌پذیرش و روشن جهت ارزیابی تأثیرات بالقوه حقوق بشری، تدبیر راهبردهای پیشگیرانه و تخفیف‌دهنده اثرات و درنهایت، اطمینان از دستیابی به این ضوابط است. همچنین این نهادها باید^{۵۵} از دسترسی همه ذی‌نفعان به سازوکارهای طرح دعاوی برای جبران اثرات ناشی از نقض حقوق بشر، اطمینان حاصل کنند.^{۵۶} بر اساس این گزارش، مؤسسات باید محتوای اصول چارچوب‌های ارزیابی ویژه خود را به‌صورت صریح از محتوای حقوق بشر مصرح بین‌المللی استخراج کنند.^{۵۷}

علاوه بر این موضوع، ایجاد و افزودن ابتکارات داوطلبانه بر اساس حقوق نرم، می‌تواند نقش مؤثری در تبلور هنجارهای قانونی جدید و تعریف ضوابط منطبق بر این‌گونه حقوق مصرح بین‌المللی داشته باشد. به باور نگارنده، تلفیق ابزارهای حقوق بشری و ابتکارات داوطلبانه مبتنی بر حقوق نرم در قالب ضوابط عملکرد و اصول/کوئیر، دو کارکرد مهم خواهد داشت: اولاً، این موضوع به مؤسسه مالی بین‌المللی کمک خواهد کرد تا چارچوب‌های خط‌مشی‌ای خود را با ضوابط حقوق بشری متوازن نموده و از سوی دیگر، مشتریان این مؤسسه در قالب وظایف خط‌مشی‌ای جدید، موظف به رعایت و حمایت از موارد حقوق بشری خواهند شد. ثانیاً، این تلفیق مستقیم، کمک خواهد کرد تا ضوابط عملیاتی ارتقا یافته و هم‌زمان، جنبه‌های الزام‌آوری این ضوابط نیز تقویت شود.

همان‌گونه که پیش‌تر نیز ذکر شد، بررسی این ضوابط و اصول تابعه، حکایت از عدم توجه روشن و همه‌جانبه به حقوق بشر دارد. در واقع، ضوابط عملکردی و اصول/کوئیر در هیچ سطحی مؤسسات و مشتریان مؤسسات را ملزم نمی‌کند که از کنوانسیون‌های بین‌المللی حقوق بشر یا طرح و استقرار ابتکارات داوطلبانه پیروی کنند. محتوای ضوابط عملکردی و اصول/کوئیر، تنها بیانگر وجود سه بستر مرتبط با اصول و هنجارهای مصرح حقوق بشر بین‌المللی است که شامل ضوابط شماره ۱ (ضابطه نظام‌های ارزیابی و مدیریت اجتماعی و محیط‌زیستی)،^{۵۸} ۲ (ضابطه نیروی کار و شرایط کاری)^{۵۹} و ۷ (ضابطه مرتبط با بومیان)^{۶۰} است.^{۶۱} در ضابطه شماره ۱، هرچند مفاد ضابطه،

54. Protect, Respect and Remedy, paras. 24, 54.

55. Protect, Respect and Remedy, paras. 61-63

56. Protect, Respect and Remedy, paras. 93, 94.

57. Protect, Respect and Remedy, paras. 58, 61.

58. Social and Environmental Assessment and Management Systems

59. Labor and Working Conditions

60. Indigenous Peoples

61. IFC, "International Finance Corporation's Guidance Notes: Performance Standards on Social & Environmental Sustainability" (2006)

اشاره مستقیمی به لزوم ارزیابی تأثیرات حقوق بشری ندارد، این پیشنهاد در ذیل اشاره به مزایای فرایند ارزیابی به‌عنوان ابزار مفیدی در راستای تحلیل خطرها و ملاحظات مرتبط با مقیاس‌های مدیریتی مطرح می‌کند که مشتریان مؤسسات که ملاحظاتی در جهت بررسی تأثیرات حقوق بشری عملکرد خود دارند می‌توانند به همراه انجام ارزیابی‌های اجتماعی و محیط‌زیستی، «تأثیرات حقوق بشری» عملکرد خود را نیز ارزیابی کنند. در ضابطه شماره ۲، به‌روشنی به مفاد مصرح کنوانسیون‌های بین‌المللی در سازمان بین‌المللی کار^{۶۲} و سازمان ملل متحد^{۶۳} اشاره می‌شود. ذیل یادداشت‌های رهنمود داوطلبانه، مشتریان مؤسسات می‌توانند از ضوابط اصلی نیروی کار و شرایط کاری سازمان بین‌المللی کار پیروی کنند. در واقع، شروط مصرح در این بخش از راهنما، بازتاب ضوابط مصرح و تعاریف منتج از کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار و ابزارهای حقوق بشری است. درنهایت، ضابطه شماره ۷ در خصوص افراد بومی، هرچند به طرز روشن، تلفیق مناسبی از محتوای قوانین بین‌المللی و ضوابط مصرح در قالب بهترین تجربیات حمایت از حقوق بومیان ارائه نمی‌دهد، ذیل رهنمود، درنهایت به «کنوانسیون‌های اصلی حقوق بشر سازمان ملل متحد و هسته اصلی ابزارهای بین‌المللی شکل‌دهندهٔ چارچوب‌های قانونی دفاع از حقوق بومیان» اشاره دارد.

ج. ارائه مشاوره صندوق بین‌المللی پول به کشورهای عضو

مستند به ماده ۴ اساسنامه، یکی از وظایف صندوق بین‌المللی پول، ارائه مشاوره‌های دوره‌ای به‌منظور اطمینان‌بخشی از تطابق و میزان تبعیت کشورهای عضو با مفاد اساسنامه صندوق بین‌المللی پول است. اما در واقع، این فرایند، همان بررسی وضعیت اقتصادی کشورهای عضو را شامل می‌شود که در ابتدا متمرکز و محدود به مسائلی چون نرخ بهره، تأمین منابع مالی، بدهی دولتی، تورم و صورت وضعیت‌های مالی بوده است. درعین‌حال، در گذشته، سابقه‌ای روشن از نقش صندوق بر مذاکرات متمرکز بر خط‌مشی‌هایی چون بهداشت، محیط‌زیست، رفاه، مسکن، بیکاری، بازار کار، هزینه‌های تسلیحاتی و جنبه‌های مشخصی از مدیریت بخش عمومی در کشورهای عضو نیز وجود دارد.^{۶۴}

درحقیقت، این امر بیانگر این واقعیت است که صندوق بین‌المللی پول، تا اندازه‌ای به لزوم دخالت در موضوعات مرتبط با حقوق بشر در حیطه تعهدی خود توجه کرده است. به باور بردلو،^{۶۵} «زمانی که صندوق بین‌المللی پول به امور مرتبط با خط‌مشی‌گذاری در میان کشورها می‌پردازد،

62. International Labour Organization (ILO)

63. United Nations (UN)

64. *Social Dimensions of The IMF's Policy Dialogue*, (IMF Pamphlet Series No. 47), excerpted in IMF SURVEY, Apr. 3, 1995, at 97 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam47/pam4701.htm> (last visited Mar. 5, 2006). See also, Daniel D. Bradlow, "The World Bank, the IMF, and Human Rights: Symposium: Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Woods System", 6 *TRANSNAT'L. & CONTEMP. PROBS.* 47, 70 (1996).

65. Bradlow

۱۰۷ ❖ مسئولیت‌پذیری بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در حقوق بشر

واقعاً دلیل روشنی وجود ندارد که چرا نباید نسبت به مردمانی که متأثر از این‌گونه تصمیم‌گیری‌ها قرار گرفته‌اند یا خواهند گرفت احساس مسئولیت کند.^{۶۶}

در سال‌های اخیر، صندوق بین‌المللی پول، ابتکاری را در راستای افزایش فرصت مشارکت افراد، متأثر از خط‌مشی‌های اتخاذشده در فرایندهای تصمیم‌سازی آغاز کرده است. در این راستا برای نمونه، صندوق بین‌المللی پول و کمیته مالی از اختیارات افزون‌تری در جهت افزایش میزان دخالت دولت‌ها در فرایندهای مرتبط با تصمیم‌گیری در صندوق برخوردار شده‌اند.^{۶۷} همچنین از موارد پراهمیت در این راستا، معرفی راهبرد کاهش فقر توسط صندوق بین‌المللی پول است که به کشورهای کم‌درآمدتر اجازه می‌دهد در تدوین و آماده‌سازی این برنامه، علاوه بر استفاده از نقش مشارکتی ذی‌نفعان محلی و همکاری سایر گروه‌ها و افراد خارجی دخیل در امر توسعه، خود نیز نقش اصلی را بازی کنند. درنهایت، صندوق بین‌المللی پول بر این برنامه‌ها صحه گذاشت.

۲. مسئولیت‌پذیری غیرنهادی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

بررسی ظرفیت‌های موجود در جهت ایجاد قابلیت‌های غیرنهادی، مستقل برای استقرار سازوکار مسئولیت‌پذیری در موضوعات حقوق بشری، در سطوح داخلی و بین‌المللی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، هدف اصلی این بخش است. شایان ذکر است که تنها در صورتی ایجاد چنین ظرفیت‌هایی در سطوح داخلی و بین‌المللی امکان‌پذیر است که بتوان شخصیت بین‌المللی حقوقی و داخلی برای بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول متصور بود.

۲-۱. شخصیت حقوقی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، هر دو از نقطه‌نظر شخصیت حقوقی داخلی بررسی شدند. علی‌رغم ماهیت سازمانی میان‌دولتی و بین‌المللی این دو، در اساسنامه آن‌ها از شخصیت حقوقی بین‌المللی‌شان، سخنی به میان نیامده است. یکی از تبعات شخصیت حقوقی سازمان‌ها، مسئولیت در نتیجه نقض مقررات حقوق بین‌الملل است. درست در همین نقطه است که نظریه مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، بنیان و اساس موجه می‌یابد.^{۶۸} شخصیت بین‌المللی هر سازمان بین‌المللی به‌منزله شالوده و مبنای مسئولیت آن بوده و لازمه مسئولیت، دارا بودن شخصیت بین‌المللی است.^{۶۹}

66. D. Bradlow, "The World Bank, the IMF and Human Rights", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6, No. 1, pp. 47-90. 1996. at p. 70.

67. Gianviti, Francois, "Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund", in Alston, P. (ed), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 113-138. at p. 115.

68. زمانی، سیدقاسم؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، شخصیت، مسئولیت، مصونیت، چاپ ششم، شهر دانش، ۱۳۸۸، ص ۳۷.

69. همان، ص ۳۹.

به‌عنوان اصلی کلی و همانند شخصیت حقوقی کشورها، هر سازمان بین‌المللی هرچند به لحاظ خصایص حقوقی، تفاوت‌هایی نسبت به کشورها داشته باشد، از شخصیت حقوقی بین‌المللی برخوردار است. بر پایه تعریفی که دیوان بین‌المللی دادگستری از شخصیت بین‌المللی حقوقی سازمان بین‌المللی ارائه می‌دهد، اولاً، میان شخصیت داخلی حقوقی و بین‌المللی، تفاوت روشنی وجود دارد. هریک از این دو یا حتی هر دو با هم می‌توانند به‌واسطه مؤسسان آن سازمان، تعریف و سازمان را مقید به آن کنند. ثانیاً، با توجه به اینکه دامنه شخصیت حقوقی اعضا، متأثر از موقعیت جغرافیایی اعضا تعریف می‌شود، این موضوع به‌روشنی، دلالت بر شخصیت حقوقی از منظر داخلی خواهد داشت. ثالثاً، شایان ذکر است هنگامی که مفاد اساسنامه‌ای تنها بر شخصیت داخلی حقوقی دلالت دارد بدان معنا است که شخصیت بین‌المللی از خلال خصیصه‌های بین‌المللی سازمان، قابل استفتا نخواهد بود.^{۷۰}

بند ۱ ماده ۱ اساسنامه بانک جهانی به‌صراحت شخصیت حقوقی بانک را محدود به موقعیت جغرافیایی کشورهای عضو تعریف می‌کند. این امر به شخصیت داخلی حقوقی اعطاشده در محتوای اساسنامه بانک اشاره دارد. از طرف دیگر، اگرچه بند ۲ ماده ۹ صندوق بین‌المللی پول بر شخصیت حقوقی کامل بانک تأکید دارد، در حوزه سرمایه‌گذاری، تعریف آشکاری از شخصیت بین‌المللی حقوقی ارائه نمی‌دهد. از این‌رو به نظر نگارنده، بررسی حوزه اختیارات و فعالیت‌های این دو نهاد، از نقطه‌نظر شناسایی جایگاه شخصیت بین‌المللی حقوقی این دو و بررسی این موضوع که آیا این جایگاه، بازتاب پذیرش دوفاکتوی چنین جایگاهی است، اهمیت زیادی دارد.

الف. شخصیت حقوقی بین‌المللی بانک جهانی

سازمان بین‌المللی، تنها زمانی دارای شخصیت بین‌المللی حقوقی خواهد بود که از سه شرط استقلال کارکردی از کشورهای عضو، صلاحیت ایجاد حقوق و تعهدات بین‌المللی و درنهایت، صلاحیت اقامه و دفاع در دعاوی بین‌المللی برخوردار باشد. حال با نگاهی دقیق‌تر به تعریف بانک جهانی به‌عنوان سازمان بین‌الدولی بین‌المللی که نقشی کارکردی و مؤثر در تجدید ساختار و توسعه کشورهای عضو دارد، می‌توان دید که سه شاخصه مورد اشاره فوق به‌خوبی در مورد بانک جهانی صدق می‌کند.

۷۰. برای روشن‌شدن بیشتر موضوع می‌توان به دعوی خسارت وارده به سازمان ملل اشاره داشت. بررسی دیوان بین‌المللی دادگستری بر این موضوع تأکید دارد که: « حقوق بین‌الملل در سیر تطور، همواره از نیازهای زندگی جهانی متأثر بوده است. از دیگر سو، افزایش نیاز کشورها به فعالیت‌های روزافزون جمعی به نوع خاصی از کنش در سطوح بین‌المللی امکان بروز داده است که دیگر تنها از دریچه کشورها صورت نمی‌گیرد. از این‌رو می‌توان گفت که تابعان حقوقی در هر نظام حقوقی، لزوماً نه‌تنها مشابهتی ساختاری با یکدیگر نداشته‌اند، حتی ممکن است شباهت معینی به لحاظ میزان و درجه تعریف دامنه شمول با هم نداشته باشند. موضوع مهمی که ساختار و طبیعت آن‌ها را عینیت می‌بخشد، نیازهای جوامع است». بر این اساس، دیوان بین‌المللی دادگستری نتیجه‌گیری کرد که سازمان ملل، دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی است.

همان گونه که ذکر شد، اولین شاخصه، کارکرد مستقل از کشورهای عضو است. بانک جهانی چه به لحاظ مالی و چه به لحاظ کارکرد و فعالیت‌ها، مستقل از کشورهای عضو عمل می‌کند. بر اساس بند ۲ ماده ۱ مفاد توافقنامه میان سازمان ملل و بانک جهانی،^{۷۱} بانک جهانی بنا به شخصیت بین‌المللی و مفاد اساسنامه‌ای خود باید به صورت مستقل از اعضای خود فعالیت کند. از نظر استقلال مالی نیز می‌توان به روشنی گفت که از آنجایی که بانک، منابع پولی و سرمایه‌ای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مستقل خود را برای تأمین منابع مالی وام‌ها و هزینه‌های اداری مصروف می‌دارد، سرمایه‌های بانک، وابسته به تخصیص سود سالانه از سوی دولت‌های عضو نیست.^{۷۲} از سوی دیگر، شق پنجم بند (د) ماده ۵ اساسنامه بانک که بر استقلال و عدم تأثیرپذیری کارکنان و افراد دخیل مرتبط از سایر اعضای بانک و پاسخ‌گویی مستقیم ایشان به بانک تأکید دارد، ضامن استقلال کارکردی بانک است.

درباره میزان صدق شاخصه دوم که همانا صلاحیت ایجاد حقوق و تعهدات در سطح بین‌المللی است، با بررسی مفاد توافقنامه بانک، این موضوع مشخص می‌شود که از نظر اعضا، بانک، حقوق و تعهدات مشخصی در قبال اعضا دارد. برای نمونه، بازخوانی اساسنامه بانک در موارد متعددی بر حقوق و وظایف مشترک میان بانک و کشورهای عضو، راجع به تعهدات پرداخت سرمایه، به‌کارگیری سرمایه و انواع عملیات مالی اشاره دارد. علاوه بر این موضوع، بند ۷ ماده ۱ از مقررات شماره ۳ اعطای وام، به عدم امکان اتکای کشورهای عضو بر قوانین داخلی به منظور سرپیچی از تعهدات بین‌المللی اشاره دارد.^{۷۳}

درنهایت، بند (ج) ماده ۹ اساسنامه بانک جهانی را می‌توان تعبیری از شاخصه سوم دانست که بر صلاحیت طرح و دفاع در دعاوی بین‌المللی اشاره دارد. بر اساس این ماده، موضوعاتی که مورد توافق میان بانک جهانی و کشورهای عضو قرار نمی‌گیرد، باید به مرجع داوری متشکل از سه داور تعیینی توسط بانک، دولت عضو و داور منصوب از طرف ریاست دیوان بین‌المللی دادگستری سپرده شود. به وضوح می‌توان گفت که چنین تعریفی از ساختار داوری دعاوی، نشان مستقیمی از وجود صلاحیت بانک برای اقامه دعوا و دفاع در دعاوی بین‌المللی دارد.

71. Agreement between the UN and the IBRD, entered into force, 1946, 16 U.N.T.S. 346.

72. بند ۸ ماده ۴ توافقنامه میان سازمان ملل و بانک جهانی بر این موضوع تأکید دارد که سازمان ملل بر این برداشت از مفاد بند ۳ ماده ۱۷ اساسنامه توافق دارد که مجمع عمومی باید به بررسی بودجه اداری آژانس‌های تخصصی نظارت داشته باشد و توصیه‌های مرتبط را در این زمینه ارائه کند. این موضوع، همچنین بر این واقعیت تأکید دارد که بانک، به بودجه سالانه اعضای خود، وابسته نیست و مقامات بانک در تعیین شکل و محتوای تصمیمات، در خصوص بودجه بانک، از اختیار کامل برخوردارند.

73. Sigrun, Skogly, "The Role of the International Financial Institutions in a Rights-based Approach to the Process of Development", in Andreassen, B.A., *Development as a Human Right*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006. p. 42.

ب. شخصیت حقوقی بین‌المللی صندوق بین‌المللی پول

برای دستیابی به میزان تطابق شاخصه استقلال کارکردی و مالی، بررسی مفاد توافقنامه صندوق بین‌المللی پول، حکایت از استقلال فعال صندوق بین‌المللی پول از اعضای آن دارد. بررسی ماده ۱ اساسنامه صندوق بین‌المللی پول تأکید دارد که صندوق بین‌المللی پول در اتخاذ کلیه سیاست‌ها و تصمیمات خود، از اهداف مندرج در اساسنامه الهام می‌گیرد. بخش ۲ ماده ۱ توافقنامه میان صندوق بین‌المللی پول و سازمان ملل نیز بر کارکرد مستقل سازمانی بر مبنای خاستگاه‌های طبیعی و وظایف صندوق بین‌المللی پول تأکید دارد. شق پنجم بند (ج) ماده ۱۲ اساسنامه صندوق بین‌المللی پول، همانند قسمت ۳ ماده ۵ اساسنامه بانک جهانی، بر استقلال عملکرد کارکنان و مدیریت صندوق بین‌المللی پول از کشورهای عضو اشاره دارد. علاوه بر این، بر اساس ماده ۹ اساسنامه، صندوق بین‌المللی پول از گستره‌ای از مصونیت‌ها چون مصونیت قضایی،^{۷۴} معافیت دارایی‌های صندوق از محدودیت‌ها،^{۷۵} امتیاز برای مکاتبات و مخابرات،^{۷۶} مصونیت و امتیازات کارکنان و مدیران^{۷۷} و درنهایت، معافیت‌های مالیاتی^{۷۸} برخوردار است.

راجع به شاخصه دوم، صلاحیت ایجاد حقوق و تعهدات بین‌المللی، به استناد ماده ۹ اساسنامه صندوق بین‌المللی پول، در زمینه عقد قرارداد، تحصیل و فروش اموال منقول و غیرمنقول و اعمال حقوقی، دارای شخصیت حقوقی کامل است. این موضوع به‌وضوح بر صلاحیت و امکان ورود صندوق بین‌المللی پول به توافق با سایر سازمان‌ها تأکید دارد.^{۷۹} برای نمونه می‌توان به توافقنامه میان صندوق و سازمان ملل اشاره داشت. هرچند در این میان نباید از نظر دور داشت که بر ماهیت توافقات میان صندوق و کشورهای عضو به لحاظ میزان الزام‌آور بودن از منظر تعهدات بین‌المللی، تردیدهایی وارد است. منشأ این تردید، بخشی از محتوای مندرج در «راهنمایی برای مشروطیت استفاده از منابع مالی صندوق»^{۸۰} است که در آن اشاره شده که نباید توافقات میان صندوق و کشورهای عضو را همچون «معاهده» تفسیر کرد. در ادامه این بخش، راهنما اشاره می‌کند که نباید مغایرت از ضوابط برنامه‌های اقتصادی در کشورهای عضو را به‌عنوان نقض وظایف و تعهدات تفسیر کرد. از این رو بسیاری بر این باورند که توافقات میان صندوق بین‌المللی پول و کشورهای عضو، اصولاً به لحاظ حقوقی لازم‌الاجرا نیست^{۸۱} و باید در

74. IMF Articles of Agreement art. 9 (3) and (4).

75. IMF Articles of Agreement art. 9 (6)

76. IMF Articles of Agreement art. 9 (7)

77. IMF Articles of Agreement art. 9 (8)

78. IMF Articles of Agreement art. 9 (9)

79. IMF-UN Agreement art. 1 (2)

80. Guidelines for Conditionality for the Use of the Fund's Resources

81. Gold, J., *Interpretation: The IMF and International Law*, Boston, MA: Kluwer Law International, Boston, MA: Kluwer Law International, 1996. at p. 352.

واقع در قالب «حقوق نرم» بررسی شود.^{۸۲} البته اشاره اخیر، لزوم بررسی این توافقات در قالب قواعد بین‌المللی را نفی نمی‌کند.

در حوزه بررسی شاخصه سوم که بر صلاحیت طرح و دفاع از دعاوی بین‌المللی اشاره دارد، همان طور که پیش‌تر نیز ذکر شد، بخش ۲ ماده ۹ اساسنامه صندوق بین‌المللی پول بر اعطای کامل شخصیت حقوقی به‌منظور اقدامات قانونی اشاره دارد. بند (ج) ماده ۲۹ اساسنامه نیز تقریباً مشابه ماده ۱۰ اساسنامه بانک جهانی بر لزوم ارجاع هرگونه اختلاف‌نظر میان صندوق و اعضا به روند داوری تأکید دارد. همان گونه که درمورد بانک جهانی اشاره شد، این موضوع، شاهی بر قابلیت صندوق بین‌المللی پول برای طرح و ارائه دعاوی بین‌المللی است.

درمجموع باید اذعان داشت که بستر موجود برای جایگاه شخصیت حقوقی بین‌المللی درمورد صندوق بین‌المللی پول در قیاس با بانک جهانی، بنیان‌های ضعیف‌تری دارد. یکی از دلایل احتمالی برای چنین وضعی، شاید تحت تأثیر توجه بیش از حد بر جایگاه حقوقی داخلی مصرح در متن توافقنامه صندوق است. هرچند این موضوع را نباید نادیده گرفت که شورای صندوق بین‌المللی پول بر جایگاه شخصیت بین‌المللی حقوقی صندوق و شمولیت حقوق بین‌الملل در موارد مرتبط، تأکید کرده است.^{۸۳}

بر پایه موارد مطروحه فوق می‌توان گفت که هم بانک جهانی و هم صندوق بین‌المللی پول از ظرفیت شخصیت داخلی حقوقی و بین‌المللی برخوردارند که این موضوع، نشان از آن دارد که زمینه مناسبی برای طراحی و اتخاذ سازوکارهای مسئولیت‌پذیری در هر دو سطح داخلی و بین‌المللی وجود دارد.

۲-۲. مسئولیت‌پذیری حقوقی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

الف. مسئولیت‌پذیری بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در نظام‌های حقوقی داخلی کشورهای عضو

اگرچه طرح دعاوی مرتبط با نقض حقوق بشر علیه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در سطح داخلی به نظر از سطح اقدام‌پذیری بالاتری برخوردار است، همچنان موانعی پیش روی طرح چنین دعاوی در سطح داخلی وجود دارد. یکی از مهم‌ترین عوامل وجود چنین موانعی، دکترین حقوق بین‌المللی در مصونیت قضایی سازمان‌های بین‌المللی است. بنیان این دکترین بر این اصل پذیرفته استوار است که تنها زمانی سازمان بین‌المللی، موفق به انجام وظایف خود

82. E. M. G. Denters, *Law and Policy of IMF Conditionality*, Boston, MA: Kluwer Law International, 1996. at p. 101.

83. Gianviti, *op. cit.*, p. 121.

خواهد بود که بر پایه اشتراک جمعی اولویت‌های تمامی کشورهای عضو عمل کند. بر این اساس، اصل دخالت یا سنگینی وزن تصمیم‌گیری یک یا گروهی از کشورهای عضو در قیاس با سایر اعضا، منجر به انحراف عملکردی آن سازمان بین‌المللی خواهد شد.^{۸۴} این امر، زمانی محقق خواهد شد که نه تنها در مقابل خواست و اعمال نظر کشورهای عضو، از سازمان بین‌المللی حمایت شود، بلکه از نظام‌های قضایی کشورهای عضو و به تبع آن، عدم تناسب قضایی حاصل از پاسخ‌گویی به تک‌تک هر نظام قضایی مستثنا باشد.^{۸۵} به‌طور کلی می‌توان گفت در این صورت، استقلال سازمان بین‌المللی در مقابل تهدیدات احتمالی آسیب‌رسان به استقلال سازمانی و عملکردی از سوی کشورهای عضو در امان خواهد بود.^{۸۶}

برای روشن‌تر شدن بحث، می‌توان به دعوای حقوقی برودبنت علیه سازمان کشورهای امریکایی^{۸۷} اشاره کرد.^{۸۸} در این پرونده، دادگاه امریکایی بر این موضوع صحه گذاشت که مصونیت‌های سازمان‌های بین‌المللی، در صورت ناسازگاری با نظام حاکم کشورها، ذیل اصول و ضرورت‌های عملکردی مضیق و محدود قرار می‌گیرد. بر پایه این اصول، سازمان بین‌المللی برای بهره‌مندی از تمامی مصونیت‌های مصوب، باید در عملیات جاری خود از اهداف سازمانی مصوب به‌طور کامل پیروی کرده و منطبق بر آن باشد. از این‌رو، هیچ ضرورتی برای انحراف از مسئولیت‌های حقوقی عام برای سازمان بین‌المللی وجود نخواهد داشت مگر در زمانی که در جهت نیل به هدف مشخصی، مصونیت خاص یا مزایای مشخصی به لحاظ کارکردی به سازمان

84. A.S. Muller, *International Organizations and Their Host States, Aspects of Their Legal Relationship*, Boston, MA: Kluwer Law International, 1995, p. 70.

85. *Ibid.*

۸۶. برای مطالعه بیشتر می‌توان به استدلال گلن و همکاران مراجعه کرد. دکترین مصونیت عملکردی سازمان‌های بین‌المللی، در واقع متضمن دستیابی به دستاوردهای گروهی و مورد خواست کشورهای همکار در قالب سازمان است، چرا که اگر تک‌تک نظام‌های حقوقی عموماً متفاوت کشورهای عضو، این سازمان‌ها را مورد ارزیابی و دعوای حقوقی قرار دهند، عملاً وجود شاخصه‌های قانونی متفاوت، این سازمان‌ها را از تلاش برای دستیابی به اهداف جمعی باز خواهد داشت.

87. *Broadbent v. Organization of American States*

۸۸. در دعوای حقوقی برادبنت و همکارانش علیه سازمان کشورهای امریکایی، برادبنت و گروهش، شکواییه‌ای را بر نحوه اخراجشان از دبیرخانه سازمان کشورهای امریکایی در شهر واشنگتن به دادگاه ارائه دادند. در ابتدا دادگاه اداری OAS حکم بر بازگرداندن گروه اخراج‌شده بر سر کار و پرداخت غرامت به آن‌ها داد که بر این اساس، برادبنت، شکواییه‌ای مبنی بر دریافت خسارت سه میلیون دلاری علیه OAS به دادگاه فدرال ارائه داد. اما وکلای مدافع OAS، بر این اساس که این سازمان از مصونیت برخوردار است، تقاضای رد این شکواییه را مطرح کردند. دادگاه فدرال با استدلال بر این اساس که سازمان از مصونیت کامل برخوردار است، ادعای مطرح‌شده را رد کرد. دادگاه استیناف نیز بر پایه استدلال بر مصونیت مضیق و محدود سازمان‌های بین‌المللی، رأی به رد شکواییه داد. بر این اساس، طرح دعوای در دادگاه‌های امریکا، تنها زمانی قابل پیگیری و تعقیب خواهد بود که دلایل کافی برای تجاری بودن فعالیت سازمان بین‌المللی وجود داشته باشد. برای مطالعه بیشتر، ن.ک: *Broadbent v. Organization of American States*, 628 F.2d 27 (D.C. Cir. 1980).

اعطا شده باشد.^{۸۹} البته سازمان بین‌المللی می‌تواند از مصونیت خاص و مشخصی بر اساس هدفی خاص یا بر اساس مفاد مشخص اساسنامه‌ای صرف‌نظر کند. بر پایه این «شرط اساسنامه‌ای»، سازمان بین‌المللی می‌تواند به‌منظور ایجاد امکان طرح دعاوی علیه سازمان در دادگاه‌های داخلی، ماده‌ای مستثناکننده را تعریف کند. حقوق بین‌الملل، امکان طرح دعاوی علیه سازمان‌های بین‌المللی را بر پایه دامنه مقرر می‌دهد که می‌تواند محدود به نوع خاصی از دعاوی باشد و در دادگاه‌های داخلی خاصی تعریف شده باشد. به‌طور کلی قوانین داخلی کشورهای عضو بازتاب دامنه مقرر شرایط خاص مورد تعیین است که مصونیت یا عدم مصونیت قضایی سازمان را در موارد طرح دعاوی تبیین می‌کند.

بخش سوم ماده ۹ اساسنامه صندوق بین‌المللی پول به‌روشنی دلالت بر هرگونه مصونیت در قبال رسیدگی‌های قضایی دارد مگر در زمانی که به‌طور مصرح بر سلب مصونیت تأکید شده باشد.^{۹۰} درمقابل، بخش سوم ماده ۷ اساسنامه بانک جهانی اجازه داده است که در دادگاه دارای صلاحیت در مناطق جغرافیایی کشورهای عضو که در آن، بانک به‌منظور پذیرش خدمات، دفتر رسمی و نماینده مشخص داشته یا نسبت به انتشار یا تضمین اوراق بهادار اقدام نموده، طرح دعوا شود.^{۹۱} البته در ادامه این موضوع ذکر شده است که اعضا و افرادی که طرح دعوا کرده یا دعاوی درموردشان مطرح شده، نخواهند توانست علیه بانک جهانی اقدام کنند.

به نظر می‌رسد قید مطروحه در اساسنامه، تاکنون تنها در موارد تبعیض علیه کارکنان و توسط کارکنان استفاده شده و هیچ سابقه‌ای از به‌کارگیری این ماده در طرح موارد نقض حقوق بشر صورت نپذیرفته است. با این‌همه، حتی بسیاری از دعاوی کارکنان نیز به جهت تردید دادگاه‌های محلی از تحدید مصونیت‌های مصرح، ناموفق بوده است.^{۹۲} اگرچه ظرفیت‌های موجود قانونی مصرح در اساسنامه بانک جهانی که در بسیاری از موارد در طرح دعاوی مرتبط با نقض

89. H. F. Bekker, "The Legal Position of Intergovernmental Organisations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities", 21 (1994), p. 21.

۹۰. مستند به قسمت سوم ماده ۹، اموال و دارایی‌های صندوق در هر جا و نزد هر کس که باشد در برابر هر نوع اقدام قضایی مصونیت خواهد داشت مگر تا حدودی که صندوق، حق خود را درمورد هر اقدام قضایی یا به‌موجب شرایط قرارداد، صریحاً اسقاط کرده باشد.

۹۱. بر اساس بخش سوم ماده ۷ مصرح در اساسنامه بانک جهانی، اقدامات علیه بانک جهانی تنها در کشورهایی که بانک دارای دفتر بوده و نماینده‌ای را به این منظور انتخاب کرده یا اوراق را صادر یا تضمین کرده امکان‌پذیر است. با وجود این، هیچ‌گونه اقدام علیه بانک در شرایطی که اعضا یا افراد، علیه سایر اعضا طرح دعوا کرده‌اند، متوجه بانک نخواهد بود. تمامی اموال و دارایی‌های بانک در هر جا و تحت اختیار هر کس، تا زمان اعلام رأی نهایی له یا علیه بانک از هرگونه تصرف مصون خواهد بود.

۹۲. ن.ک.:

Broadbent v. Organization of American States, 628 F.2d 27 (D.C. Cir. 1980)

Morgan v. International Bank for Reconstruction and Development 752 F. Supp. 492 (D.D.C., 1990)

حقوق بشر علیه بانک جهانی مغفول مانده است، طرح این دعاوی را امکان‌پذیر می‌کند، از سوی دیگر تلاش‌های سال‌های اخیر در برخی از کشورها به منظور اعطای مصونیت کامل به بانک جهانی، منجر به تحدید این ظرفیت‌ها شده است.

در این موضوع، تردیدی نیست که موفقیت دعاوی مطروحه در سطح داخلی علیه بانک جهانی، مستقیماً با کارآمدی نحوه برخورد نظام‌های حقوقی داخلی با این‌گونه مسائل در ارتباط است. می‌توان گفت که از آن‌رو که دولت (کشور وام‌گیرنده) به‌عنوان عامل انحصاری اجرای خط‌مشی‌های مختلف رخ می‌نماید، طرح دعاوی مستقیم در دادگاه‌های داخلی، عملاً غیرممکن است، هرچند طرح دعوا از باب ضمان قهری، مشترکاً علیه بانک جهانی و کشور وام‌گیرنده به‌عنوان مسئول مشترک امکان‌پذیر است. بر این اساس، می‌توان به دلیل مشارکت در اقدام نادرست کشور وام‌گیرنده که منجر به ورود خسارت شده، علیه بانک جهانی اقامه دعوا کرد. ممکن است مبنای طرح این دعاوی بر ادعای عدم نظارت بانک بر میزان تبعیت کشور وام‌گیرنده از مفاد توافق صورت‌پذیرفته یا خط‌مشی عملیاتی مصوب یا بر پایه موارد تخطی حقوق بشری کشور وام‌گیرنده از تعهدات بین‌المللی خود استوار باشد. بر این اساس، اگرچه کشور وام‌گیرنده به‌عنوان عامل اصلی اتخاذ رویکرد منجر به نقض حقوق بشر مطرح است، از طرف دیگر، نقش بانک جهانی نیز به‌عنوان عامل مشارکت‌کننده در رخداد این تخلف مطرح خواهد بود. اگر قیود مصونیت‌آور مصرح، به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای از شروط تحدیدکننده برخوردار می‌بود درمورد صندوق بین‌المللی پول نیز می‌توان وضعیت مشابهی متصور شد.

همان‌گونه که پیش‌تر نیز ذکر شد، شانس موفقیت این دعاوی بسیار پایین است. یکی از عمده‌ترین دلایل عدم موفقیت این دعاوی این واقعیت است که بسیاری از کشورهای بدهکار، عموماً نظام دیکتاتوری دارند و به شکل ساختاری دچار ضعف‌های حقوق بشری هستند. حتی در سازوکارهای قضایی مبتنی بر ضمان قهری نیز از آنجایی که عامل اصلی نقض حقوق بشر، کشور وام‌گیرنده بوده و بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول، تنها نقش مشارکت‌کننده را بازی می‌کند، تردید بسیاری درباره موفقیت این دعاوی مطروحه مرتبط با نقض حقوق بشر در نظام‌های دیکتاتوری مطرح خواهد بود. از سوی دیگر، حتی در کشورهایی که حقوق بشر، سامان‌یافته، مستقر و ساختارمند شده است، ممکن است مصونیت‌های اعطاشده به چنین مؤسساتی در مفاد اساسنامه‌ای، همچون اصل مصونیت کارکردی^{۹۳} مصرح در حقوق بین‌الملل و قوانین ویژه حقوق داخلی که حق افراد بر اقامه دعاوی در مقابل این مؤسسات را نادیده می‌انگارد، موجب محدودیت و عدم موفقیت در طرح دعاوی حقوق بشری علیه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در این کشورها شود.

ب. مسئولیت‌پذیری بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در نظام حقوق بین‌الملل

در باب مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی باید اشاره کرد که هر عمل نامشروع سازمان بین‌المللی، سبب مسئولیت بین‌المللی آن سازمان می‌شود.^{۹۴} اولاً، باید توجه داشت که منظور از عمل یا رفتار، هرگونه فعل یا ترک‌فعل نامشروع است. ثانیاً، باید آن عمل یا رفتار، نقض تعهد بین‌المللی باشد. ممکن است این تعهد، ناشی از معاهده‌ای باشد که سازمان بین‌المللی، یکی از متعاهدین آن است یا ناشی از سایر منابع حقوق بین‌المللی باشد که برای سازمان هم لازم‌الاجراست. بدین ترتیب می‌توان گفت وجود خسارت، شرط لازم برای ایجاد مسئولیت بین‌المللی سازمان بین‌المللی نیست. در صورت نقض تعهدات مختلط (تعهداتی که علاوه بر سازمان بین‌المللی، کلیه یا برخی از دولت‌های عضو آن هم بر عهده دارند)، طبیعی است که مسئولیت هر دو گروه، سازمان بین‌المللی و دولت‌های عضو مطرح می‌شود. گزارشگر ویژه طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی هم امکان وجود مسئولیت متقارن را برای سازمان بین‌المللی و دولت‌ها شناسایی کرده است. اینکه سازمان بین‌المللی مسئول عمل نامشروع بین‌المللی باشد، سبب فقدان مسئولیت متقارن سایر تابعان حقوق بین‌الملل در همان مورد نمی‌شود. برای مثال، سازمان بین‌المللی می‌تواند با دولت در نقض تعهدی که برای هر دو الزام‌آور است، همکاری کرده باشد. اگرچه چنین امری در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول می‌تواند مطرح باشد، اولاً، چنین راه‌حلی به نظر مشکل‌زا خواهد بود. ثانیاً، قربانیان عمل نامشروع به علت عدم شناخت دقیق از حقوق داخلی سازمان بین‌المللی با مشکل انتساب عمل نامشروع به سازمان یا به دولت‌های عضو مواجه می‌شوند. لذا به نظر می‌رسد مسئولیت تضامنی، گزینه بهتری است.^{۹۵}

شخصیت حقوقی بین‌المللی، امکان اعطای صلاحیت اقامه دعاوی و ورود به معاهدات و مواجهه با مسئولیت‌های قهری و قراردادی را به سازمان بین‌الدولی می‌دهد. از این رو می‌توان تصور کرد اگر سازمانی بین‌المللی می‌تواند در جایگاه شاکی قرار گیرد، لاجرم باید بتوان در جایگاه مشتکی‌عنه نیز وی را مورد پیگرد قرار داد.

حال سؤال اساسی این است که آیا برای ترغیب بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برای مسئولیت‌پذیری بیشتر، راهکار دیگری به‌جز رهایی از دکترین مصونیت قضایی در جهت ایجاد امکان طرح دعاوی علیه این مؤسسات در دادگاه‌های داخلی وجود دارد؟ تردیدی نیست که قوانین داخلی در قیاس با قوانین بین‌المللی از قدرت لازم‌الاجرای افزون‌تری برخوردارند، چرا که حقوق بین‌المللی که بر پایه برداشت نظام‌مند نامتمرکز از مفهوم الزام‌آوردگی قواعد سخن به‌میان می‌آورد، خود ابعاد اجرایی الزامات حقوقی‌اش را مورد تشکیک قرار می‌دهد. به نظر

۹۴. بند ۱ ماده ۳ پیش‌نویس مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل در باب مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی.

۹۵. بیگزاده، ابراهیم؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، مجد، ۱۳۹۱، ص ۱۴۱.

می‌رسد، لزوم مصونیت قضایی این مؤسسات بر پایه باور به امکان دخالت سیاسی کشورهای عضو و آسیب‌پذیری این مؤسسات در قبال چنین دخالت‌هایی استوار است. گویا نظریه تضعیف دکترین مصونیت کارکردی در حقوق بین‌الملل که برخی از محققین به‌عنوان راهکار تقویت مسئولیت‌پذیری سازمان‌های بین‌المللی ارائه می‌کنند، لزوماً نمی‌تواند به‌عنوان تنها راهکار ممکن یا حتی راهکاری مناسب، قابل تصور باشد چرا که بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی که معطوف به چنین قاعده‌ای هستند، همان‌گونه که لزوم آن در مورد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول مورد بحث قرار گرفت، عملاً از قدرت نامحدودی که منجر به لزوم ایجاد سازوکارهای غیرنهادی باشد، بهره‌مند نیستند. از این رو می‌توان گفت، رویکرد معطوف به کاهش میزان تأثیر دکترین مصونیت کارکردی، لزوماً پاسخ جهان‌شمولی در مواجهه با چالش‌های مبتلابه حقوق بشری بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نخواهد بود.

در واقع، تمرکز نگارنده بر حمایت حقوق بشر در مقابل آن دسته از موارد نقض است که متأثر از خط‌مشی‌ها و برنامه‌هایی است که این مؤسسات، توصیه کرده و کشورهای وام‌گیرنده اجرا کرده‌اند. همان‌گونه که گفته شد، مسئولیت‌پذیری حقوقی داخلی، تنها در مواردی کارآمد خواهد بود که کشورهای عضو، حداقل معیارهای حقوق بشری را رعایت کنند. در بسیاری از کشورهای عضو بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، عملاً در حد قابل‌قبولی به چنین ضوابطی عنایت نشده است. لذا می‌توان گفت، ایجاد و تقویت ظرفیت مسئولیت‌پذیری حقوقی بین‌المللی، به‌عنوان چارچوبی که بر بستر قوانین مصرح بین‌المللی استوار است و عملاً موضوعات حقوق بشری و حمایت از آن به‌صورتی مشخص در آن گنجانده شده است، به‌عنوان گزینه‌ای برتر، از کارایی افزون‌تری در راستای سیاست‌گذاری‌های حقوق بشری این مؤسسات برخوردار است. لذا نگارنده بر ایده ایجاد ظرفیت‌های بین‌المللی مسئولیت‌پذیری حقوقی در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، تأکید بیشتری دارد.

در راستای تقویت این ایده، اسکوگلی بر این باور است که بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، متعهد و ملزم به پیروی و احترام به حقوق بین‌الملل بشر هستند؛ حتی در مواردی که این حقوق با مفاد مندرج در اساسنامه و همچنین تعهداتشان در تضاد است. به باور او، نظر به وجود شخصیت حقوقی بین‌المللی، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی، متعهد به رعایت حقوق بین‌المللی عمومی هستند. در واقع حقوق بشر، جزئی از حقوق بین‌الملل عمومی مصرح است که هر دو مؤسسه، متعهد به اجرا و رعایت این موارد، حتی در مواقع تناقض با تعهداتشان هستند.^{۹۶} مستند به بند ۲ ماده ۴۶ معاهده وین در باب حقوق معاهدات میان کشورها و سازمان‌های بین‌المللی و میان سازمان‌های بین‌المللی، سازمان بین‌المللی در صورت تخلف از الزامات بین‌المللی، نمی‌تواند

به قوانین و مقررات داخلی خود استناد و اقامه دعوا کند.^{۹۷} در ماده ۳ (پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی کشورها در قبال اقدامات غیرقانونی، مصوب ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل) نیز به مفاد ماده مذکور اشاره شده و مراجع قضایی و علمی^{۹۸} نیز به آن تصریح کرده‌اند. بر پایه موارد یادشده، اسکوگی نتیجه‌گیری می‌کند، از آنجایی که اساسنامه هر دو مؤسسه در قالب حقوق بین‌الملل جاری تدوین شده، در جایی که خط‌مشی‌ها و تصمیمات بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول با مقررات حقوق بین‌المللی در تضاد است، این مؤسسات، موظف به تغییر خط‌مشی‌های مغایر خواهند بود.^{۹۹}

علاوه بر موضوعیت داشتن شرط تبعیت از قواعد حقوق بین‌الملل، بر پایه دو واقعیت دیگر نیز می‌توان به استدلال یادشده توجه کرد. اولاً، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به‌عنوان آژانس‌های تخصصی سازمان ملل فعالیت می‌کنند. بر اساس ماده ۶۳ منشور سازمان ملل و همچنین تصویب مجمع عمومی، آژانس‌های تخصصی سازمان ملل با شورای اقتصادی و اجتماعی^{۱۰۰} سازمان ملل در ارتباط هستند. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز از این قاعده پیروی می‌کنند. ورود این مؤسسات به چنین رابطه رسمی با سازمان ملل، برای هر دو نهاد، حقوق و تکالیفی را در قبال سازمان ملل ایجاد کرده است. البته صندوق بین‌المللی پول بر پایه اساسنامه خود، نهادی کاملاً مستقل تعریف شده است.^{۱۰۱} اما این موضوع به‌هیچ‌عنوان از عمق مسئولیت این مؤسسات نسبت به پیروی و همکاری با شورای اقتصادی و اجتماعی به‌موجب بند ۲ ماده ۶۳ منشور سازمان ملل نمی‌کاهد. ثانیاً، این سازمان‌های بین‌المللی متشکل از دولت‌هایی هستند که هر یک از این دولت‌ها تعهدات بین‌المللی مشخص از جمله در رابطه با رعایت حقوق بشر دارند. علی‌رغم موارد یادشده، باید توجه داشت اگرچه این مؤسسات، ملزم به رعایت حقوق و قوانین بین‌المللی هستند نمی‌توان به‌طور مستقیم گفت این مؤسسات ملزم به رعایت قوانین حقوق بشری نیز هستند. قواعد عرفی حقوق بشر بین‌المللی مصرح در اعلامیه جهانی، در اصل، معطوف به حمایت از حقوق بشر در مقابل قدرت کشورها است و عملاً در قالب ادراک‌شده کنونی از این اعلامیه، تنها بر رعایت حقوق بشر در کشورها تمرکز دارد. از این‌رو، گسترش شمول چنین الزاماتی به حوزه‌های غیردولتی، مستلزم بنیان‌طرحی اصولی است و بر مبنای مفروضات، قابلیت الزام‌آوری و طرح حقوقی نخواهد داشت.

97. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, G.A. Res. 129/15, U.N. Doc. A/Res/129/15/Annex (Mar. 21, 1986). Art. 46(2)

98. C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge: University Press Cambridge, 1996. p. 208.

99. Sigrun, Skogly, *op. cit.*, p. 80.

100. Economic and Social Council (ECOSOC)

101. Art.s 1(s2) of the IMF's Agreement with the UN

نتیجه

اگرچه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در پاسخ به نقدهای وارده به تأثیرات منفی حقوق بشری فعالیت‌هایشان، سازوکارهای مسئولیت‌پذیری نهادی و غیرنهادی ایجاد کردند، هریک از این سازوکارها با اشکالاتی داشته است.

باید اذعان داشت که هرگونه تلاشی در راستای افزایش مسئولیت‌پذیری نهادی در جهت پاسداشت حقوق بشر و تعهد بین‌المللی نسبت به حقوق بشر، باید تشویق شود. اما باید این واقعیت را پذیرفت که تلاش‌های بانک جهانی در سطح سازوکارهای خودکنترلی در قیاس با ایده‌آل‌های مناسب یک سازوکار مسئولیت‌پذیری کارآمد، تا میزان قابل‌توجهی کلی، ناپیوسته و ناکافی به‌نظر می‌رسد. این موضوع درمورد صندوق بین‌المللی پول نیز دارای مصادیق بارز است، چرا که از یک‌سو، این صندوق به ادامه سیاست عدم اولویت‌دهی به ملاحظات مربوطه در حیطه حقوق بشر ادامه می‌دهد و از سوی دیگر، هیچ روند اصلاحی مشخصی در این سیاست‌ها قابل شناسایی نیست. از این‌رو، همان‌گونه که سخن از نقدهای متقن در حوزه عدم توجه به نگرانی‌های حقوق بشری در بانک جهانی به میان آمد، این نقدها به‌طور واضح‌تر و مشخص‌تری به صندوق بین‌المللی پول نیز وارد است.

از دیگر سو اگرچه طرح دعاوی مرتبط با نقض حقوق بشر علیه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در سطح داخلی به نظر از سطح اقدام‌پذیری بالاتری برخوردار است، همچنان موانعی پیش روی طرح این دعاوی در سطح داخلی وجود دارد. ظرفیت‌های موجود قانونی مصرح در اساسنامه بانک جهانی که در بسیاری از موارد در طرح دعاوی مرتبط با نقض حقوق بشر علیه بانک جهانی مغفول مانده است، طرح این دعاوی را امکان‌پذیر می‌کند. اما از سوی دیگر، تلاش‌های سالیان اخیر در برخی از کشورها برای اعطای مصونیت کامل به بانک جهانی، منجر به تحدید این ظرفیت‌ها شده است.

در سایه فقدان بسترهای متیقن مسئولیت‌پذیری حقوقی داخلی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و همچنین عدم کفایت سازوکارهای موجود مسئولیت‌پذیری داخلی، نیاز مبرم به تبیین سازوکارهای جایگزین مناسب برای مسئولیت‌پذیری بین‌المللی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به‌شدت احساس می‌شود.

به‌عنوان نتیجه‌گیری می‌توان گفت، هرچند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، هر دو شخصیت حقوقی بین‌المللی و داخلی دارند، هر تلاشی در جهت ارتقای مبانی مسئولیت‌پذیری مستقل نسبت به حقوق بشر در سطوح داخلی و بین‌المللی، مستلزم اعمال اصلاحات و تغییراتی در قواعد بین‌المللی و همچنین اساسنامه هر دو نهاد است.

منابع:

الف) فارسی

- بیگزاده، ابراهیم؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، مجد، ۱۳۹۱.
- زمانی، سید قاسم؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، شخصیت، مسئولیت، مصونیت، چاپ ششم، شهر دانش، ۱۳۸۸.

ب) انگلیسی

- Agreement between the UN and the IBRD
- Amerasinghe, C. F. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge: University Press Cambridge, 1996.
- Bekker, H. F. *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht; MA: M.Nijhoff, 1994.
- BP 4.20 on Gender and Development
- Bradlow, D. D. "The World Bank, the IMF and Human Rights", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6, No. 1, pp. 47-90. 1996.
- Clerk, D. "The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002.
- Compliance Advisor/Ombudsman, About the CAO: Our Roles, <http://www.caombudsman.org/about/ourroles>
- Compliance Advisor/Ombudsman, "How We Work: Compliance", <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/compliance> (last visited June 10, 2011).
- Denters, E. and M. G. *Law and Policy of IMF Conditionality*, Boston, MA: Kluwer Law International, 1996.
- Gianviti, Francois. Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund, in Alston, P. (ed), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 113-138.
- Gold, J. *Interpretation: The IMF and International Law*, Boston, MA: Kluwer Law International, Boston, 1996.
- Guidelines for Conditionality for the Use of the Fund's Resources
- IFC, International Finance Corporation's Guidance Notes: Performance Standards on Social & Environmental Sustainability (2006)
- Inspection Panel, Panel Operating Procedures, IFC, "About IFC: History of the IFC", available at: on IFC website, <http://www.ifc.org/about>
- International Monetary Fund, Annual Report 2003

-
- International Monetary Fund, Executive Board Report to the IMF on the Establishment of the Independent Evaluation Office (EVO) and Its Terms of Reference (2000), *available at*: <http://imf.org/external/np/eval/2000/091200.htm>.
 - Muller, A.S, *International Organizations and Their Host States, Aspects of Their Legal Relationship*, Boston, MA: Kluwer Law International, 1995.
 - Sigrun, Skogly, "The Role of the International Financial Institutions in a Rights-Based Approach to the Process of Development", in Andreassen, B.A., *Development as a Human Right*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.
 - Sigrun, I. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF*, London: Cavendish Publishing, 2001.
 - Social Dimensions of the IMF's Policy Dialouge, (Imf Pamphlet Series No. 47), excerpted in IMF Survey, Apr. 3, 1995
 - Tilburg Guiding Principles
 - The IMF's Agreement with the UN
 - Treacle, Kay, *et al, Lessons Learned in Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, 254 (D. Clark, J. Fox & K. Treacle eds., 2003).
 - Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, G.A. Res. 129/15, U.N. Doc. A/Res/129/15/Annex (Mar. 21, 1986). Art. 46(2)
 - World Bank, BP 4.20 on Gender and Development
 - World Bank, OD 4.20 on Indigenous Peoples
 - World Bank, OP 4.01 on Environmental Assessment
 - World Bank, The Morse Panel: The World Bank Inspection Panel, IBRD, Res. 93-10 & IDA Res. 93-6 (Sept. 22, 1993), reprinted in World Bank Operational Manual, BP 17.55, Annex A (1999).