

تقریرات درس حقوق سازمانهای بین‌المللی

دکتر ابراهیم بیگزاده

فصل اول: کلیات

مقدمه

سازمان‌های بین‌المللی در حقیقت بیانگر نوعی فدرالیسم جهانی هستند. بطور کلی پدیده‌ی فدرالیسم عبارتست از «روند پیوستن و اتحاد دولت‌ها حول هدف یا اهداف مشترک با حفظ خود مختاری هر یک از آنها».

فدرالیسم می‌تواند هم داخلی باشد و هم بین‌المللی. فدرالیسم داخلی یک سیستم سیاسی منسجم و واحدی است که تجمع‌های (نهادهای) تشکیل دهنده‌ی آن ویژگی دولت بودن خودشان را از لحاظ حقوق بین‌الملل از دست می‌دهند و فقط ترکیب آنهاست که یک دولت را بوجود می‌آورد. ولی در عین حال، این نهادهای تشکیل دهنده‌ی این تجمع، هر کدام در درون خودشان دارای اختیاراتی هستند. اما برعکس، در فدرالیسم جهانی، ما شاهد تجمع‌هایی هستیم که عناصر تشکیل دهنده‌ی آن (دولت‌ها) ویژگی دولت بودن خودشان را حفظ می‌کنند و ضمن حفظ ویژگی خودشان، یک نهاد مستقل از خود ایجاد می‌کنند. سازمان‌های بین‌المللی در واقع، نماد بسیار بارز فدرالیسم جهانی می‌باشند.

سازمان‌های بین‌المللی، حیات مستقل و شخصیت حقوقی مستقل از عناصر خود دارد. به طور خلاصه، سازمان‌های بین‌المللی از یک دید شبیه به برخی دولت‌های فدرالی هستند که ما اکنون در جهان شاهد آنها هستیم، و از یک نگاه دیگر، با آنها متفاوت می‌باشند. از این دیدگاه که سازمان‌های بین‌المللی، مجموعه‌ای از نهادها هستند که با یکدیگر جمع می‌شوند و یک نهاد دیگری بوجود می‌آورند، شبیه فدرالیسمی است که ما بین دولت‌ها می‌شناسیم. مثلاً در ایالات متحده‌ی آمریکا، سوییس و بلژیک، مجموعه‌ی مستقلی بوجود آورده‌اند که

هر کدام از اینها خودشان به تنهایی از لحاظ حقوق بین‌الملل دولت محسوب نمی‌شوند بلکه مجموعه‌ی آنها دولت محسوب می‌شود.

علت اینکه این ترکیب را به این شکل ایجاد می‌کنند این است که هر کدام از اینها، یکسری خود مختاری‌های داخلی برای خودشان حفظ می‌کنند. مثلاً در آمریکا هر یک از ایالت‌های موجود، ضمن اینکه در روابط خارجی خود تابع دولت فدرال هستند، اغلب برای خودشان مقررات داخلی دارند. حتی در مواقعی مجلس هم دارند. مثلاً از ۵۰ ایالت آمریکا، ۴۳ ایالت مجازات اعدام دارند و ۷ ایالت چنین مجازاتی در قوانین خود ندارند. یعنی در مقررات داخلی خود همه از یک نظام واحد تبعیت نمی‌کنند، اما در سیاست خارجی و روابط بین‌المللی بخصوص در مسایل پرچم، پول و ارتش تابع قدرت مرکزی هستند.

اما جالب اینجاست که این ایالت‌ها در مفهوم حقوق بین‌الملل، به تنهایی دولت محسوب نمی‌شوند؛ زیرا از لحاظ حقوق بین‌الملل دولت نیازمند سه عنصر «سرزمین»، «جمعیت» و «حاکمیت» است که البته برخی عنصر «شناسایی» را نیز به آنها اضافه کرده‌اند. بنابراین، این ایالت‌ها از لحاظ حقوق بین‌الملل دولت محسوب نمی‌شوند بلکه فقط ترکیب آنهاست که دولت بشمار می‌رود. ولی از لحاظ داخلی اینها دارای یکسری خودمختاری‌هایی هستند. به چنین وضعیتی «فدرالیسم داخلی» می‌گویند.

در مقابل فدرالیسم داخلی، «فدرالیسم بین‌المللی» وجود دارد که عناصر تشکیل دهنده‌ی آن ضمن حفظ ویژگی کامل خود، نوعی تجمع مستقل از خود و دارای حیاتی جدای از خود بوجود می‌آورند. مثل فدراسیون‌های سندیکایی بین‌المللی یا سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی. این سازمان‌ها، سازمان‌هایی هستند که عناصر تشکیل دهنده‌ی آنها، دولت‌های مستقل هستند که این دولت‌ها ضمن اینکه ویژگی خودشان را از لحاظ حقوقی یعنی دولت بودن حفظ می‌کنند، در عین حال شاکله‌ی تجمعی را پایه‌ریزی می‌کنند که این تجمع حیاتی مستقل از آنها را داراست. نمونه‌ی بارز این‌گونه تجمع‌ها و تشکل‌ها، «سازمان‌های بین‌المللی» هستند.

ریشه‌ی تاریخی سازمان‌های بین‌المللی

ریشه‌ی سازمان‌های بین‌المللی از لحاظ تاریخی، به دوران عهد عتیق و بطور دقیق به زمان دولت-شهرهای یونان برمی‌گردد. در دوران عهد عتیق، یکی از مهمترین تجمع‌های سیاسی که وجود داشته است، دولت-شهرهای یونان مثل «آتن» و «اسپارت» بوده است. این دولت-

شهرها مهد تمدن، فلسفه و علم بوده‌اند. لذا، فعالیت‌های سیاسی در آنجا بیشتر در جریان بوده است. در عین حال، با توجه به اینکه این دولت-شهرها با تجمع‌های سیاسی آن زمان درگیری داشتند، مجبور بودند که قدرت‌های جدای از یکدیگر را به صورت نهادی متمرکز درآورند تا بدین وسیله بتوانند در پناه این نهاد تازه تاسیس شده، در مقابل قدرت‌های خارجی مقاومت کنند. در زمان این دولت-شهرها، دو دسته سازمان را می‌توانیم مشاهده کنیم:

الف: «آمفیکسیون» که دولت-شهرهای یونان، در چارچوب این آمفیکسیون‌ها، قدرت نظامی خود را متمرکز می‌کردند و استراتژی واحد نظامی را اخذ می‌کردند تا بتوانند در مقابل تهاجمات خارجی مقاومت کنند و حملات آنها را دفع کنند.

ب: «سیماشی یا سیماجی» که این سازمان‌ها عمدتاً نهادهایی بودند که توسط اینها، دولت-شهرهای یونان از اماکن مقدس مذهبی خود در مقابل تهاجمات خارجی دفاع می‌کردند. دولت-شهرهای یونان این شیوهی خود را ادامه دادند تا آن زمان که آتن داعیهی امپریالیستی پیدا کرد و تصمیم گرفت سلطه‌ی خودش را بر سایر دولت-شهرهای یونان بلکه سراسر جهان گسترش دهد و بدنبال آن حمله‌ی معروف آتن به اسپارت سبب شد که این سازمان‌ها رو به افول گذارند و دیگر نتواند به حیات خویش ادامه دهند.

اما در کنار این تجربه، به میزانی که زندگی اجتماعی بین‌المللی پیشرفت می‌کرد، ضرورت ایجاد چنین تمرکزهایی میان عناصر تشکیل‌دهنده‌ی جامعه‌ی بین‌المللی حس می‌شد. مهمترین محملی که سبب می‌شد این احساس در بین آنها ایجاد شود، در ابتدا روابط سیاسی و دیپلماتیک بود و بهترین جایی که می‌توانست این روابط تنظیم شود، همین نهادهایی بود که توسط این دولت‌ها بوجود می‌آمد. اما رفته‌رفته قلمرو فعالیت سازمان‌های بین‌المللی گسترش یافت و نه تنها عرصه‌های سیاسی، بلکه عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... را نیز تحت پوشش قرار داده است.

امروزه زندگی بین‌المللی بدون سازمان‌های بین‌المللی اصلاً قابل تصور نیست. یعنی هیچ دولتی را بلا استثنا نمی‌توان پیدا کرد که عضو یک یا چند سازمان نباشد. به عبارت دیگر، در حال حاضر امکان‌پذیر نیست که دولتی وجود داشته باشد و حداقل عضو یک سازمان منطقه‌ای نباشد. بنابراین، ملاحظه می‌شود که تا چه حد سازمان‌های بین‌المللی در زندگی

سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی از جایگاه مهمی برخوردارند. با مقدمه‌ای که ذکر شد، اهم مطالب مربوط به سازمان‌های بین‌المللی را آغاز می‌کنیم.

۱- تعریف سازمان بین‌المللی

سازمان بین‌المللی، تجمعی از دولت‌هاست که منجر به تشکیل نهادی مستقل، دایمی، با ارکان خاص، دارای شخصیت حقوقی و برای نیل به هدف یا اهداف مشترکی ایجاد می‌گردد. باید متذکر شویم که پدیده‌هایی وجود دارد که گاه با این تعریف مطابقت می‌کنند بدون اینکه سازمان بین‌المللی محسوب شوند. یعنی ما مشاهده می‌کنیم که ممکن است نهادهایی وجود داشته باشند که دارای ساختاری منظم باشند و اجلاس‌های ادواری داشته باشند ولی در زمره‌ی سازمان‌های بین‌المللی قرار نگیرند. بعبارت دیگر این نهادها، تمام ویژگی‌های سازمان‌های بین‌المللی دارند ولی فاقد شخصیت حقوقی بین‌المللی می‌باشند. نمونه‌ی بسیار بارز این پدیده‌ها، «جنبش عدم تعهد» است که یک سازمان بین‌المللی محسوب نمی‌شود، اگر چه دولت‌ها عضو آن هستند، اجلاس‌های سالانه و منظم دارند، مسئول دارند، دبیرخانه و... دارند، ولی در مفهوم حقوق سازمان‌های بین‌المللی، یک سازمان بین‌المللی محسوب نمی‌شود؛ زیرا فاقد یک شخصیت حقوقی بین‌المللی است.

همچنین سازمان دولت‌های فرانسوی زبان آفریقایی که به «فرانکوفونی» معروف است، یک سازمان بین‌المللی به مفهومی که در حقوق سازمان‌های بین‌المللی وجود دارد، محسوب نمی‌گردد؛ زیرا این سازمان با اینکه تعداد زیادی از دولت‌های آفریقایی فرانسوی زبان در آن عضویت دارند و همه ساله گرد هم می‌آیند و برای توسعه‌ی فرهنگ و زبان فرانسه تلاش می‌کنند، فاقد شخصیت حقوقی بین‌المللی است. جالب است که جلسات این سازمان در سطح بسیار بالایی برگزار می‌گردد و حتی در اجلاس چند سال پیش آن رییس جمهور فرانسه شخصا در آن شرکت داشت.

در واقع این سازمان‌ها، پدیده‌هایی هستند که روابط بین‌المللی را نهادینه می‌کنند بدون اینکه بتوانند یک سازمان بین‌المللی محسوب شوند. زیرا وقتی ما برای آنها شخصیت حقوقی بین‌المللی قایل نشویم، به معنای این است که حیات مستقلی برای آنها قایل نیستیم و وقتی حیات مستقلی نداشته باشند، نمی‌توانند در قلمرو سازمان‌های بین‌المللی قرار گیرند. ولی چنانچه حیات مستقلی از عناصر تشکیل دهنده‌ی خود پیدا کنند، می‌توانند یک سازمان

بین‌المللی محسوب شوند که این مطلب در بحث مربوط به شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی به تفصیل بررسی خواهد شد.

نمونه‌ی دیگر این پدیده‌ها، «اتحادیه‌ی بین‌المجالس» است که تمام مجالس دنیا در این اتحادیه شرکت می‌کنند ولی سازمان بین‌المللی محسوب نمی‌شود؛ زیرا اعضای تشکیل‌دهنده‌ی آن از لحاظ حقوق داخلی کشورشان صلاحیت تشکیل سازمان را ندارند و از طرف دیگر، فاقد شخصیت حقوقی بین‌المللی می‌باشند.

سوالی که ممکن است پیش آید این است که شخصیت حقوقی بین‌المللی یک سازمان را چگونه می‌توان احراز کرد؟ در پاسخ باید گفت: شخصیت حقوقی معمولاً باید در سند موسس سازمان ذکر شود و یا اگر در سند ذکر نمی‌شود ما باید بطور ضمنی بتوانیم با توجه به اساسنامه‌ی آن نهاد، آنرا استخراج کنیم. یکی از مهمترین آثار شخصیت حقوقی، صاحب حق و تکلیف شدن است. یعنی داشتن صلاحیت انعقاد معاهده، برقراری رابطه با دیگر اعضای جامعه‌ی بین‌المللی، پذیرش مسئولیت بین‌المللی، صلاحیت اقامه‌ی دعوی، و...

وقتی اتحادیه یا انجمنی را بررسی کنیم و ببینیم هیچ یک از موارد ذکر شده را ندارد می‌فهمیم که شخصیت حقوقی ندارد؛ زیرا تبلور عینی شخصیت حقوقی همین مواردی بود که ذکر شد. پس شخصیت حقوقی یا باید صراحتاً در سند موسس ذکر شده باشد و یا بصورت ضمنی. بهر حال، شخصیت حقوقی دارای مصادیقی است که بصورت عینی تبلور می‌یابد که اگر در سند موسس ذکر نشده باشد و بصورت ضمنی هم نتوانیم آثار شخصیت حقوقی را مشاهده کنیم، باید بگوییم که چنین موسسه یا انجمنی فاقد شخصیت حقوقی است. علت اصلی آن هم به قصد ایجاد کنندگان آن سازمان بر می‌گردد؛ زیرا اگر واقعاً قصد ایجاد یک سازمان با شخصیت حقوقی می‌داشتند، یا بطور صریح و یا بطور ضمنی چنین چیزی را بیان می‌کردند. به عبارتی، نمی‌گذاشتند شخصیت حقوقی سازمان مبهم و مجمل باقی بماند.

۲- طبقه‌بندی سازمان‌های بین‌المللی

بطور عمده، سازمان‌های بین‌المللی را می‌توان به چهار دسته یا شکل طبقه‌بندی کرد که این طبقه‌بندی بر اساس معیارهای زیر صورت می‌گیرد:

الف: طبقه‌بندی سازمان‌های بین‌المللی بر اساس ماهیت اعضا

سازمان‌های بین‌المللی براساس ماهیت اعضا به دو دسته تقسیم می‌شوند: ۱- سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی؛ ۲- سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی.

۱- سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی

منظور از این سازمان‌ها، سازمان‌هایی هستند که متشکل از دولت‌ها می‌باشند؛ خواه جهانی باشند خواه منطقه‌ای. پس ملاک در این سازمان‌ها این است که عناصر تشکیل دهنده‌ی آنها دولت‌ها می‌باشند. البته ممکن است که در یک سازمان بین‌الدولی، نهادهای غیر دولتی هم عضو باشند اما تصمیم گیرنده نیستند. مثلا در سازمان ملل متحد، جنبش‌های آزادی‌بخش هم نماینده دارند ولی حق شرکت در تصمیم‌گیری سازمان را ندارند. مثلا نماینده‌ی سازمان آزادی‌بخش فلسطین در تمام کنفرانس‌ها و اجلاس‌ها شرکت می‌کند و عنداللزوم در جلسات شورای امنیت نیز شرکت می‌کند ولی حق رای ندارد. به این دسته از اعضا، اعضای ناظر اطلاق می‌کنند. لذا، مراد از اعضا، اعضای است که عنصر تشکیل دهنده محسوب شوند و در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت داشته و از حق رای برخوردار باشند.

سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی ممکن است مانند سازمان ملل متحد، یونسکو و سازمان بین‌المللی کار در سطح جهانی باشند و ممکن است مانند سازمان وحدت آفریقا، اتحادیه‌ی اروپا و سازمان دولت‌های آمریکایی، در سطح منطقه‌ای باشند.

در سازمان‌های بین‌المللی جهانی، ممکن است نمایندگان سایر سازمان‌های بین‌المللی را مشاهده کنیم، ولی این نمایندگان حق رای ندارند و فقط بعنوان ناظر در جلسات سازمان حضور دارند. مثل نماینده‌ی سازمان کنفرانس اسلامی که معمولا در جلسات مجمع عمومی سازمان ملل متحد شرکت می‌کند. یا نماینده‌ی اتحادیه‌ی اروپا یا اتحادیه‌ی عرب که در جلسات سازمان ملل شرکت می‌کنند ولی حق رای و شرکت در تصمیم‌گیری ندارند؛ با این حال، می‌توان از نظرات، راهنمایی‌ها و اطلاعات آنها استفاده کرد.

۲- سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی

«سازمان‌های غیر دولتی»، که یکی از مهمترین عناصر تشکیل جامعه‌ی مدنی جهانی بشمار می‌روند، به سازمانهایی گفته می‌شوند که از اشخاص حقیقی یا حقوقی دولتهای مختلف تشکیل می‌شوند. همانطوری که از نامشان پیداست، این سازمانها بین‌الدولی نیستند و دارای وجوه افتراقی با سازمانها بین‌الدولی می‌باشند.

وجه اول افتراق این سازمان‌ها با سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی این است که سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی، علی‌الاصول بر اساس یک معاهده‌ی بین‌المللی بوجود می‌آیند، در حالی که سازمان‌های غیر دولتی براساس مقررات داخلی یک دولت بوجود می‌آیند.

فرق دوم در مورد شخصیت حقوقی است. سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی، علی‌الاصول دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی هستند، ولی سازمان‌های غیر دولتی به سادگی نمی‌توانند دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی شوند؛ چرا که هم در دکتترین حقوقی اختلاف نظر است و هم در اسناد بین‌المللی. از لحاظ دکتترین، پاره‌ای از حقوقدانان معتقدند که چون فرد تابع حقوق بین‌الملل است (اصل را بر این می‌گیرند که فرد تابع حقوق بین‌الملل است)، به طریق اولی تجمع آنها هم تابع حقوق بین‌الملل می‌شود و لذا دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی می‌شوند. اما برخی معتقدند بطور کلی هیچ‌گاه سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی دارای شخصیت حقوقی نمی‌شوند؛ زیرا قبول ندارند که فرد تابع حقوق بین‌الملل باشد و بدیهی است که وقتی فرد را تابع حقوق بین‌الملل ندانیم، برای تجمع آنها نیز نمی‌توانیم شخصیت حقوقی بین‌المللی قایل شویم.

گروه سومی از حقوقدانان هستند که نظر بینابینی دارند و آن اینکه ما با توجه به عملکرد سازمان باید ببینیم که دارای شخصیت حقوقی هست یا خیر. این نظریه تا حدی با رویه‌ی قضایی بین‌المللی منطبق است. این نظریه ناشی از یک نظر مشورتی می‌شود که دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۴۹ تحت عنوان «خسارات وارده به سازمان ملل متحد» صادر کرده است. قضیه از این قرار بود که بعد از اعلام دولت اسرائیل در سال ۱۹۴۸، جنگ شدیدی بین اعراب و اسرائیل درگرفت. بدنبال این مساله دبیر کل وقت سازمان ملل متحد، از طرف خودش، یک میانجی به نام «کنت برنادوت» از اهالی سوئد، که کارمند سازمان ملل بود برای خاتمه دادن به این وضعیت به سرزمین‌های اشغالی فرستاد. این فرد در اسرائیل کشته شد. بعد از کشته شدن این سوال مطرح شد که آیا سازمان ملل متحد می‌تواند علیه دولتی که به صورت دوفاکتو وجود دارد، اقامه‌ی دعوی کند یا خیر؟ علت این سوال هم آن است که بر اساس ماده‌ی ۳۴ اساسنامه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری فقط دولت‌ها حق رجوع به این دیوان را دارند و بحثی از سازمان‌ها به میان نیامده است. در این قضیه، دیوان اعلام کرد که ما برای تشخیص سازمان‌ها نباید به ماهیت افرادی که در آنجا حضور دارند توجه کنیم، بلکه باید به ماهیت عمل و عملکرد سازمان توجه کنیم. یعنی باید با توجه به

عملکرد سازمان تشخیص بدهیم که آیا این سازمان دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی هست یا خیر. سپس نتیجه گرفت که با توجه به عملکرد سازمان ملل متحد، این سازمان دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی می‌باشد.

نکته‌ی مهمی که می‌توانیم از این قضیه برداشت کنیم این است که ما با توجه به ماهیت افراد، اعطای شخصیت حقوق نمی‌کنیم، بلکه با توجه به «عملکرد» سازمان و با توجه به اشتغالات سازمان، قایل به شخصیت حقوقی می‌شویم. حال با توجه به این قسمت از رای، اگر ما بتوانیم به این نتیجه برسیم که عملکرد یک سازمان غیر دولتی دارای بعد بین‌المللی است، پس این سازمان دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی خواهد بود و اگر بعد بین‌المللی نداشته باشد، دارای شخصیت حقوقی نخواهد بود.

بنابراین، در خصوص سازمان‌های غیر دولتی نمی‌توان حکم واحد و کلی صادر کرد که تمام آنها دارای شخصیت حقوقی هستند و یا هیچ کدام از آنها دارای چنین شخصیتی نیست. بلکه باید به عملکرد آن نگاه کنیم. مثلاً «کمیته‌ی بین‌المللی صلیب سرخ» که مجری کنوانسیون‌های چهارگانه‌ی ژنو در مخاصمات مسلحانه می‌باشد، چون فعالیت این کمیته بین‌المللی است پس می‌توانیم حکم کنیم که دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی است.

اما مسأله‌ی شخصیت حقوقی سازمان‌های غیر دولتی در اسناد بین‌المللی از اوایل قرن ۲۰ یعنی سال‌های ۱۹۱۱ به بعد بود که در «موسسه‌ی حقوق بین‌الملل» مطرح شد. پیش‌نویس‌هایی هم مطرح شد ولی النهایه تا کنون ره به جایی نبرده است. یعنی ما دارای یک کنوانسیون بین‌المللی جهانی در مورد سازمان‌های غیر دولتی نیستیم. اما در چهارچوب «شورای اروپا» در سال ۱۹۸۶ معاهده‌ای در ۱۱ ماده منعقد شده است معروف به «معاهده‌ی استرازابورگ». بر اساس این معاهده، سازمان غیر دولتی که حداقل در دو کشور دارای فعالیت باشد، دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی محسوب می‌شود. البته باید اذعان داشت که معاهده‌ی مزبور، یک معاهده‌ی جهانی نیست. بلکه کنوانسیون‌ی است که حداکثر بین کشورهای عضو شورای اروپا لازم‌الاجراست.

شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز در بسیاری از قطع‌نامه‌های خودش که براساس فصل هفتم منشور ملل متحد صادر می‌کند، برای این سازمان‌ها حق و تکلیف قایل می‌شود که نمونه‌ی بسیار بارز آن در بحران عراق و بحران بوسنی و هرزگوین مشاهده می‌شود. قطع‌نامه‌ی ۶۸۸ به دولت عراق دستور می‌دهد که باید اجازه بدهد سازمان‌های غیر دولتی

بشردوستانه بتوانند کمک‌های خودشان را به مردم عراق برسانند. پس می‌بینیم در اینجا نوعی حق برای سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی ایجاد شده است.

بنابراین، با اینکه می‌دانیم که سازمان ملل متحد یک سازمان بین‌الدولی است و طرف و مخاطب آن قاعدتا باید دولت باشد، ولی وقتی می‌بینیم این سازمان برای یک نهاد غیر دولتی قایل به حقوق و تکالیف می‌شود، می‌فهمیم که به نوعی برای این نهادها قایل به شخصیت حقوقی است. یعنی بیان می‌کند که نهادهای غیر دولتی هم می‌توانند صاحب حق و تکلیف باشند. به همین علت در حقوق بین‌الملل، با توجه به همین قطع‌نامه‌های شورای امنیت می‌گویند که «سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی دارای شخصیت حقوقی عملی شده‌اند». یعنی در عمل به آنها اعطای شخصیت حقوقی شده است.

از طرفی نیز می‌دانیم که امروزه قطع‌نامه‌های سازمان ملل، یکی از منابع حقوق بین‌الملل به شمار می‌رود؛ یعنی می‌توانیم به استناد همین قطع‌نامه‌ها بگوییم که سند بین‌المللی وجود دارد. به عبارتی همین قطع‌نامه‌ها را می‌توانیم بعنوان سند ارایه دهیم و به آنها استناد کنیم. مثلا می‌توانیم بگوییم به استناد قطع‌نامه‌ی ۶۸۸ شورای امنیت، که برای سازمان‌های غیر دولتی نوعی حق را به رسمیت شناخته است، سازمان‌های غیر دولتی دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی می‌باشند.

رفته‌رفته، با توجه به تحولاتی که در جامعه‌ی بین‌المللی روی می‌دهد، سازمان‌های غیر دولتی روز به روز از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شوند و حضور این سازمان‌ها روز به روز ابعاد وسیع‌تری به خود می‌گیرد. علت آن هم این است که ایجاد این سازمان‌ها نسبت به سازمان‌های بین‌الدولی فوق‌العاده ساده‌تر است؛ زیرا سازمان بین‌الدولی برای تشکیل ابتدا نیاز به معاهده بین دولت‌ها دارد؛ مذاکره نیاز دارد؛ در انعقاد معاهده هم تضاد منافع پیش می‌آید و چندین مشکل دیگر. اما سازمان‌های غیر دولتی همین که چند نفر تصمیم به ایجاد آن بگیرند و آنرا در ثبت شرکت‌های یکی از کشورها به ثبت برسانند، تشکیل می‌شود. لذا مکانیزم ایجاد سازمان‌های غیر دولتی فوق‌العاده ساده است. شورای اقتصادی اجتماعی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۵۰ طی قطع‌نامه‌ای اعلام کرد: «هر سازمانی که سند موسس آن ناشی از یک موافقت‌نامه‌ی بین‌الدولی نباشد، یک سازمان غیر دولتی است».

حضور این سازمان‌ها در صحنه‌های مختلف سبب شد که اولین بار در منشور ملل متحد در ماده‌ی ۷۱ برای این سازمان‌ها امکان داشتن مقام مشورتی در «شورای اقتصادی اجتماعی»

ملل متحد در نظر گرفته شود. بر اساس ماده‌ی ۷۱ منشور سازمان ملل متحد، سازمان‌های غیر دولتی می‌توانند طرف مشورت اکوسوک در قلمرو فعالیت‌های آن سازمان قرار گیرند. خواهیم دید که اکوسوک، قسمتی اعظم از فعالیت‌های سازمان ملل متحد در مورد امور اقتصادی و اجتماعی را بر عهده دارد که در حال حاضر بیش از ۲۰۰۰ سازمان غیر دولتی با آن شورا، همکاری می‌کنند.

بودجه‌ی این سازمان‌ها معمولاً از طریق کمک‌های داوطلبانه و مردمی است. ولی در حال حاضر بسیاری از دولت‌ها به آنها کمک مالی می‌کنند. حتی در بلژیک و فرانسه قانون خاص وجود دارد که به این سازمان‌ها کمک کنند. در بودجه‌ی سال ۸۴ نیز حدود یک میلیارد تومان برای کمک به احزاب سیاسی که در حقیقت نوعی سازمان غیر دولتی هستند، پیش‌بینی شده بود.

سازمان‌های غیر دولتی، در چهار محور مهم فعالیت می‌کنند که عبارتند از: الف) سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشری که طرفدار حقوق بشر هستند مثل فدراسیون بین‌المللی حقوق بشر؛ ب) سازمان‌های غیر دولتی بشردوستانه که به مسایل مخاصمات مسلحانه مربوط می‌شوند مثل کمیته‌ی بین‌المللی صلیب سرخ؛ ج) سازمان‌های غیر دولتی که در قلمرو توسعه از جمله توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی فعالیت می‌کنند؛ د) سازمان‌های غیر دولتی زیست محیطی مانند «سازمان صلح سبز بین‌الملل» که طرفدار محیط زیست می‌باشد.

بنابراین، مشاهده می‌کنیم که بیشتر فعالیت این سازمان‌ها در عرصه‌های فوق متمرکز شده است، ولی این بدان معنا نیست که فعالیت آنها منحصر به همین زمینه‌هاست، بلکه برخی از آنها هستند که به مسایل خانوادگی، زنان، سقط جنین و... مشغولند. البته هر یک از سازمان‌های غیر دولتی، تنها در یک مورد خاص فعالیت می‌کند؛ اما بطور کل این سازمان‌ها در بیش از یکصد قلمرو فعالیت دارند.

نکته‌ی مثبتی که در خصوص سازمان‌های غیر دولتی وجود دارد این است که این سازمان‌ها به ندرت در انحصار دولت‌ها قرار دارند. به عبارتی هیچ کشوری هدایت انحصاری یک سازمان غیر دولتی را در دست نگرفته است؛ زیرا اعضای این سازمان‌ها دارای تابعیت‌های مختلف از سراسر جهان هستند. هرچند ممکن است اعضای تشکیل دهنده‌ی آن از یک کشور خاص باشند. مثلاً کمیته‌ی بین‌المللی صلیب سرخ که ۲۵ سویسی آن را تشکیل دادند. اما اگر به مقر آن در ژنو مراجعه کنیم می‌بینیم که ملیت‌های مختلف اعم از آمریکا، آفریقا،

آسیا نیز در آن عضویت دارند. پس اینطور نیست که هدایت و رهبری آن را کشور سوییس بر عهده داشته باشد.

سازمان غیر دولتی «پزشکان بدون مرز» نیز نمونه‌ی دیگری است. پزشکانی از سراسر جهان با تابعیت‌های گوناگون در آن عضویت دارند. این سازمان حتی در مشهد نیز فعالیت داشت و در ارتباط با مهاجرین افغانی اقدام به ارایه‌ی خدمات پزشکی می‌کرد. اعضای این سازمان، آمریکایی، فرانسوی، آلمانی، سویسی و حتی ایرانی هم هستند.

بنابراین، ممکن است هسته‌ی اولیه‌ی این سازمان‌ها در یک کشور خاص پایه‌ریزی شود، اما حداقل بر اساس معاهده‌ی استراسبورگ باید در دو کشور فعالیت داشته باشند تا یک سازمان جهانی تلقی شوند و از دیدگاه کلاسیک باید در خیلی از کشورها فعالیت داشته باشد تا جهانی شود. بنابراین، اعضای این سازمان تابعیت‌های بسیار متنوع و متفاوت دارند. اما به این نکته نیز باید اذعان داشت که معمولاً اعضای تشکیل دهنده‌ی سازمان‌های غیر دولتی، دستشان در منابع مالی سازمان بازتر است ولی وقتی به صورت بین‌المللی درآمدند، عملاً به اتباع سایر کشورها نیز این امر سرایت می‌کند. از طرفی چون اهداف این سازمان‌ها، غیر انتفاعی و عدم کسب سود و منفعت است، و اهداف آنها بشردوستانه است، خیلی زود رشد می‌کنند و به نتایج چشمگیری هم می‌رسند.

ب: طبقه‌بندی سازمان‌های بین‌المللی بر اساس تعداد اعضا

سازمان‌های بین‌المللی، به لحاظ تعداد اعضا، به دو دسته‌ی «جهانی» و «منطقه‌ای» تقسیم می‌شوند.

۱- سازمان‌های بین‌المللی جهانی

سازمان‌های جهانی اعم از اینکه همانند سازمان ملل متحد صلاحیت عام یا همانند سازمان بین‌المللی کار صلاحیت خاص داشته باشند، سازمان‌هایی هستند که تمام دولت‌ها (فارغ از هر گونه وابستگی اقتصادی، جغرافیایی، ایدئولوژیکی) می‌توانند در آنها شرکت داشته باشند.

۲- سازمان‌های بین‌المللی منطقه‌ای

سازمان‌هایی هستند که محدود به یک تعداد کشور خاص در یک منطقه‌ی مشخص هستند. حال این منطقه می‌تواند یک محدوده‌ی سیاسی، نظامی، اعتقادی و... باشد. به هر حال، محدودیت در این سازمان‌ها، امر مهمی است؛ یعنی به یک تعداد دولت‌هایی محدود است که منطبق با معیارهای آن سازمان است. مثلاً سازمان وحدت آفریقا، فقط محدود به دولت‌هایی

است که در منطقه‌ی افریقا وجود دارند. لذا یک دولت اروپایی نمی‌تواند در آن عضویت داشته باشد.

ممکن است سازمان‌های منطقه‌ای محدود به کشورهای شونده که از توان نظامی بالا برخوردارند. مثلاً ناتو (سازمان پیمان آتلانتیک شمالی)، سازمانی است که فقط کشورهای اروپای غربی و آمریکا در آن عضویت دارند؛ چرا که از توان نظامی بالا برخوردارند. ممکن است یک سازمان منطقه‌ای، مثل اکو یا اوپک، اقتصادی باشد، ممکن است مانند سازمان کنفرانس اسلامی، اعتقادی باشد؛ ممکن است مثل جامعه‌ی عرب، قومی و زبانی باشد. به هر حال، سازمان‌های منطقه‌ای محدود به دولت‌هایی است که دارای معیارهای مشخص باشند.

اقسام سازمان‌های بین‌المللی منطقه‌ای

سازمان‌های منطقه‌ای به سه دسته تقسیم می‌شوند: ۱- سازمان‌های منطقه‌ای باز؛ ۲- سازمان‌های منطقه‌ای نیمه باز یا نیمه بسته؛ و ۳- سازمان‌های منطقه‌ای بسته.

الف) سازمان‌های منطقه‌ای باز

سازمان‌هایی هستند که عضویت در آنها برای کلیه‌ی دولت‌هایی که با معیارهای آن سازمان هماهنگی دارند، امکان‌پذیر است. مثل سازمان وحدت آفریقا که تمام دولت‌هایی که در منطقه‌ی آفریقا حضور دارند، علی‌الاصول می‌توانند در آن عضو باشند. و یا سازمان کنفرانس اسلامی که هر ملتی که مسلمان باشد، می‌تواند به عضویت آن درآید.

ب) سازمان‌های منطقه‌ای نیمه باز یا نیمه بسته

سازمان‌هایی هستند که عضویت در آنها برای دولت‌های جدید، منوط به موافقت سایر اعضای سازمان است که در صورت مخالفت آنها، امکان عضویت برای دولت جدید وجود ندارد. مثل اتحادیه‌ی اروپا که سازمانی است که عضویت در آن اتوماتیک نیست، بلکه هر دولتی که تقاضای عضویت دارد، باید از سوی سایر اعضا مورد پذیرش قرار گیرد.

ج: سازمان‌های منطقه‌ای بسته

سازمانی است که فقط منحصر به اعضای تشکیل دهنده است و دولت جدید در آن وارد نمی‌شود. البته امروزه چنین سازمان‌هایی بسیار اندک هستند. نمونه‌ی بارز آن بنلوکس (BENELUX) است که یک اتحادیه‌ی گمرکی و اقتصادی است بین سه کشور بلژیک، هلند و لوکزامبورگ. هدف این اتحادیه، برداشتن موانع گمرکی و گردش آزاد کالا فیما بین این سه کشور می‌باشد.

ج: طبقه‌بندی سازمان‌های بین‌المللی بر اساس نوع فعالیت سازمان‌های بین‌المللی بر اساس نوع فعالیت و صلاحیتی که در جامعه بین‌المللی ایفا می‌کنند، به دو دسته‌ی «با صلاحیت عام» و «با صلاحیت خاص» تقسیم می‌شوند.

۱- سازمان‌های بین‌المللی با صلاحیت عام

سازمانهایی هستند که در تمامی یا اغلب زمینه‌های زندگی اجتماعی بشر فعالیت می‌کنند. حال ممکن است این سازمانها منطقه‌ای و یا جهانی باشند. مثلا سازمان ملل متحد، یک سازمان جهانی با صلاحیت عام و اتحادیه‌ی اروپا و سازمان وحدت آفریقا، یک سازمان منطقه‌ای با صلاحیت عام می‌باشند.

۲- سازمان‌های بین‌المللی با صلاحیت خاص

سازمانهایی هستند که در یک یا چند زمینه‌ی مشخص فعالیت می‌کنند. اما لازم به ذکر است که غالب این سازمانها، فقط در یک زمینه فعالیت دارند. سازمان بین‌المللی کار، سازمان بهداشت جهانی و سازمان خواروبار و کشاورزی جهانی (فائو)، نمونه‌های بارز سازمانهای بین‌المللی با صلاحیت خاص می‌باشند. چنانچه این سازمانها در خارج از قلمرو خود فعالیت کنند، اقدامات آنها و تصمیماتی که اتخاذ کنند، فاقد جاهت قانونی است و از لحاظ حقوقی بلا اثر است.

د: طبقه‌بندی سازمان‌های بین‌المللی بر اساس هدف

۱- سازمانهای بین‌المللی با هدف همکاری

هدف نهایی این سازمانها، ایجاد و بسط همکاری (Cooperation) است که بارزترین آنها، سازمان ملل متحد است. بند ۳ و ۴ ماده‌ی ۱ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد: «۳- حصول همکاری بین‌المللی در حل مسایل بین‌المللی که دارای جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا بشردوستی است و در پیشبرد و تشویق احترام به حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای همگان بدون تمایز از حیث نژاد، جنس، زبان یا مذهب؛ ۴- این سازمان مرکزی است برای هماهنگ کردن اقداماتی که ملل، جهت حصول به هدفهای مشترک خود معمول می‌دارند».

نکته‌ای که در خصوص این سازمانها باید ذکر شود این است که این سازمانها معمولا در نهایت به سلطه می‌انجامد. چرا که معمولا در این سازمانها اکثر دولتها (بزرگ و کوچک، قدرتمند و ضعیف) حضور دارند و معمولا دولتهای بزرگ و قدرتمند حاضر نمی‌شوند که

در تمام زمینه‌ها با دولتهای کوچک و ضعیف برابری داشته باشند بلکه همیشه خواهان حفظ برتری خود بوده‌اند. مثلا در سازمان ملل متحد هیچگاه قدرتهای بزرگ حاضر نبوده‌اند که در تصمیمات مهم این سازمان، همه‌ی کشورها از نظر و رای یکسان برخوردار باشند. به همین دلیل می‌بینیم که قطع‌نامه‌های شورای امنیت که از مهمترین تصمیمات سازمان ملل متحد به شمار می‌روند، از سوی دولتهای بزرگ و قدرتمند تصویب می‌شوند. اما در برخی مسایل که از اهمیت چندان والایی برخوردار نیستند مثل تصمیمات مجمع عمومی سازمان ملل، همه‌ی اعضا از رای یکسان و مساوی برخوردارند.

۲- سازمانهای بین‌المللی با هدف وحدت (فراملی یا فوق‌ملی)

هدف نهایی این سازمانها، وحدت و یکپارچگی (Integration) دولتهای عضو است. در این حالت، سازمان در اموری که اعضای برای آن قایل به صلاحیت می‌باشند، بجای اعضا تصمیم می‌گیرد و تصمیمات آن هم الزام‌آور است. نمونه‌ی بارز آن اتحادیه‌ی اروپا است. این اتحادیه، در بخشهایی که دولتها صلاحیت خود را به آن تفویض کرده‌اند تصمیم‌گیری می‌کند. گفتیم که هدف نهایی آنها وحدت است و این وحدت به معنای ادغام شدن اعضای سازمان در عمل می‌باشد. مثلا در زمینه‌ی تجاری، این اتحادیه‌ی اروپاست که به جای اعضا تصمیم می‌گیرد و این تصمیم برای فرانسه، بلژیک، هلند، آلمان، ایتالیا، لوکزامبورک و دیگر اعضا لازم‌الاجراست. بنابراین می‌توان گفت که کشورهای عضو اتحادیه‌ی اروپا در زمینه‌ی تجاری به نوعی وحدت رسیده‌اند. یا در قلمرو اقتصادی و پولی نیز به چنین مرحله‌ای رسیده‌اند به طوری که از اول ژانویه‌ی ۲۰۰۲، یورو بعنوان پول واحد اروپایی تعیین و در قلمرو تمام دولتهای عضو جریان پیدا کرد.

سازمانهای با هدف فوق‌ملی یا فراملی، معمولا فعالیت خود را از قلمرو اقتصادی آغاز می‌کنند؛ چرا که رسیدن به وحدت و توافق در مسایل اقتصادی بسیار آسان‌تر است از سایر مسایل. تجربه هم ثابت کرده که سازمانهای اقتصادی در این خصوص از موفقیت بیشتری برخوردار بوده‌اند تا سایر سازمانها.

۳- شخصیت حقوقی سازمانهای بین‌المللی

شخصیت حقوقی سازمانهای بین‌المللی را طی دو مبحث تحت عنوان «شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمانهای بین‌المللی» و «شخصیت حقوقی داخلی سازمانهای بین‌المللی» بررسی می‌کنیم.

۱- شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی

در مورد شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی باید به چند مطلب اشاره کرده. مهمترین آنها، زیربنای شخصیت حقوقی؛ دامنه و گستره‌ی شخصیت حقوقی؛ و قلمرو اجرایی شخصیت حقوقی است.

الف) زیربنای شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی

در مورد زیربنای شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی، دو نظریه وجود دارد. برخی معتقدند که شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی، ناشی از حقوق بین‌الملل است؛ یعنی حقوق بین‌الملل است که به یک سازمان شخصیت حقوقی بین‌المللی اعطا می‌کند. بر اساس این نظریه، سند موسس سازمان یا قصد ایجاد کنندگان این سند نیست که به سازمان شخصیت حقوقی اعطا می‌کند، بلکه همینکه یک سازمان عناصر لازم از قبیل اعضا، مقر و... داشته باشد، از سوی حقوق بین‌الملل دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی خواهد شد.

نظریه‌ی دیگر این است که در نظام کنونی بین‌المللی نمی‌توانیم اراده‌ی دولتها و قصد متعاهدین را نادیده بگیریم. به عبارتی، ما باید به سند موسس سازمان که تجلی‌گاه اراده و توافق دولتهاست اهمیت ویژه‌ای قایل شویم. بنابراین، چنانچه دولتها نخواستند باشند، هیچ سازمان بین‌المللی دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی نخواهد شد. لذا زیربنای شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی را باید در سند موسس و اراده‌ی مشترک دولتها جستجو کرد. سوالی که ممکن است مطرح شود این است که آیا دولتها باید به صراحت در سند موسس اراده‌ی خود را ذکر کنند؟ به عبارتی، آیا صراحتاً در سند موسس باید ذکر شود که سازمان دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی است؟

در پاسخ باید گفت که ذکر شخصیت حقوقی بین‌المللی در سند موسس بطور صریح لازم نیست، بلکه همینکه سازمان بر اساس سند موسس موظف است حقوق و تکالیفی را اعمال نماید، کافی است که برای آن شخصیت حقوقی بین‌المللی قایل شویم. چرا که لازمه‌ی برخوردار بودن از حقوق و تکالیف، داشتن اهلیت است (چه این اهلیت صراحتاً ذکر شود و چه صراحتاً ذکر نشود). مثلاً منشور ملل متحد می‌گوید: این سازمان در سرزمین هر یک از دولتهای عضو دارای اهلیت حقوقی است. بنابراین، شخصیت حقوقی ممکن است صریح

باشد و ممکن است ضمنی. ضمنی یعنی اینکه در سند موسس ذکر نشده، بلکه ما آنرا به تبع حقوق و تکالیف یک سازمان کشف می‌کنیم.

سوال دیگری که ممکن است مطرح شود این است که آیا شخصیت حقوقی، منشا حقوق و تکالیفی غیر از آنچه در سند موسس ذکر شده، می‌شود یا خیر؟

پاسخ این است که علی‌الاصول، منشا حقوق و تکالیف سند موسس است. اما گاهی دیده می‌شود که سازمان برای نیل به اهداف خود، نیاز به یکسری حقوق و اختیاراتی دارد که صراحتاً در سند موسس ذکر نشده است، اما لازمی رسیدن به اهداف سازمان می‌باشد. در چنین حالتی به آن دسته از اختیاراتی که به سازمان اجازه داده می‌دهد تا در نیل به اهداف خود از آنها استفاده کند «اختیارات ضمنی» گفته می‌شود و نظریه‌ای که این اختیارات بر مبنای آن به سازمان اعطا می‌شود، «تئوری اختیارات ضمنی» نامیده می‌شود.

بر اساس تئوری اختیارات ضمنی، ما به سازمان اختیاراتی را محول می‌کنیم که صراحتاً در سند موسس ذکر نشده است، اما برای نیل به اهداف سازمان لازم است. نمونه‌ی بارز آن «نیروهای حافظ صلح» سازمان ملل متحد یا «کلاه آبی‌ها» می‌باشند. در هیچ جای منشور ملل متحد ذکری از این نیروها به میان نیامده است، ولی بخاطر اینکه حفظ صلح و استقرار آرامش و امنیت بین‌المللی، هدف اولیه‌ی سازمان ملل متحد است، بر اساس این تئوری، سازمان ملل اختیار دارد چنین نیروهایی برای خود در اختیار بگیرد. مبنای حقوقی ایجاد چنین نیروهایی چیزی جز اختیارات ضمنی نیست. بنابراین، نمی‌توان گفت که حقوق و تکالیف سازمان محدود به همان چیزهایی است که در سند موسس ذکر شده است.

با توجه به آنچه گفته شد، مشخص می‌شود که زیربنای شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمانهای بین‌المللی، سند موسس است که بیانگر اراده‌ی دولتهاست. این سند در عین حالی که حقوق و تکالیفی را برای سازمان تعیین می‌کند، می‌تواند مبنای اعطای حقوق و تکالیف دیگری نیز باشد که صراحتاً ذکر نشده است، و آن اختیارات ضمنی است.

(ب) گستره و دامنه‌ی شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمانهای بین‌المللی

در مورد دولتها، اصل برابری بر آنها حکومت می‌کند. در این راستا، ماده‌ی ۲ (۱) منشور ملل متحد بیان می‌دارد: «سازمان بر مبنای اصل تساوی حاکمیت کلیه‌ی اعضا قرار دارد».

اصل برابری دولتها بر می‌گردد به معاهدات و ستفالی در سال ۱۶۴۸، که پس از پایان جنگ‌های سی‌ساله‌ی اروپا به تصویب رسیدند. اصل برابری دولتها بیان می‌دارد که همه

دولتها با هم برابرند. بعنوان مثال همه‌ی دولتهای عضو مجمع عمومی سازمان ملل متحد، هر کدام دارای یک رای می‌باشند. مثلاً آمریکا با آن قدرت نظامی و اقتصادی دارای یک رای می‌باشد، کشور «تائولو» هم که ۱۱ هزار نفر جمعیت دارد، در مجمع عمومی دارای یک رای می‌باشد. بنابراین از لحاظ حقوقی، بین دولتها تفاوتی نیست.

اما در سازمانهای بین‌المللی همانند دولتها، اصل برابری شخصیت حقوقی حاکم نیست. به عبارتی، گستره‌ی شخصیت حقوقی از سازمانی به سازمان دیگر متفاوت است. ممکن است یک سازمان، صلاحیت عام داشته باشد و در نتیجه، شخصیت حقوقی گسترده‌ای داشته باشد؛ و ممکن است سازمانی صلاحیت خاص داشته باشد در نتیجه، شخصیت حقوقی آن هم بسته به موارد فعالیت آن محدود باشد.

گستره‌ی شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی، به حقوق و تکالیفی بر می‌گردد که در سند موسس ذکر شده است. چنانچه در سند موسس حقوق و تکالیف متعددی برای سازمان به رسمیت شناخته شده باشد، شخصیت حقوقی آن هم گسترده خواهد شد و چنانچه این حقوق و تکالیف محدود باشد، شخصیت حقوقی نیز محدود خواهد شد.

ج) قلمرو اجرایی یا دامنه شمول شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی

سوالی که در این خصوص مطرح است این است که آیا دامنه‌ی شمول و قلمرو اجرایی شخصیت حقوقی بین‌المللی یک سازمان بین‌المللی، محدود به اعضاست یا می‌توان سند موسس یک سازمان بین‌المللی را به دولت یا دولتهای غیر عضو هم تحمیل کرد؟

پاسخ این است که علی‌الاصول، شخصیت حقوقی سازمانهای بین‌المللی، فقط به اعضا قابل تحمیل است؛ زیرا گفتیم که معاهدات موسس سازمانهای بین‌المللی عمدتاً از نوع معاهده قرارداد هستند. به عبارتی تابع اصل نسبی بودن معاهدات می‌باشند؛ یعنی فقط نسبت به متعاهدین ایجاد تعهد می‌کند. اصل دیگری نیز وجود دارد که بیان می‌دارد: هیچ تعهدی را نمی‌توان بدون رضایت یک دولت به آن تحمیل کرد. لذا اگر بخواهیم شخصیت حقوقی یک سازمان را به دولتی تحمیل کنیم باید آن دولت رضایت بدهد.

با این حال، و رای اصول ذکر شده، این مساله نیز وجود دارد که اگر مفاد سند موسس به صورت قواعد عرفی درآمده باشد که از سوی دولتهای غیر عضو مورد اعتراض واقع نشده باشد، و یا اگر مفاد سند موسس، ویژگی قاعده‌ی امره پیدا کرده باشد، در این صورت می‌توان شخصیت حقوقی را لاقلاً در قسمتهایی که این ویژگی را پیدا کرده است، به

دولتهای ثالث تحمیل کرد. اما قدر مسلم این است که در یک معاهده‌ی موسس یک سازمان بین‌المللی، تمام مفاد معاهده از چنین ویژگی برخوردار نخواهد شد. مثل حق عضویت که هیچگاه تبدیل به یک قاعده‌ی عرفی یا آمره نخواهد شد. ولی اصولی که ارتباط با قواعد بنیادین جامعه‌ی بین‌المللی و نظم بین‌المللی دارند، می‌توانند به سایر دولتهای غیر عضو نیز تسری یابند. مثلاً تمامی دولتهای جهان و حتی دولتهایی که عضو منشور ملل متحد نباشند، در رابطه با آن قسمت از مفاد منشور که مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شود، مکلف هستند؛ چرا که مسایل مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی، از ویژگی آمره بودن برخوردار هستند.

بنابراین، قلمرو اجرایی شخصیت حقوقی علی‌الاصول محدود به دولتهای عضو است و امکان تسری به دول ثالث وجود ندارد مگر با رضایت آنها. اما چنانچه برخی یا تمام مفاد سند موسس به صورت یک قاعده‌ی عرفی بلا اعتراض یا قاعده‌ی آمره درآمده باشد، در این صورت بدون رضایت دولتها به آنها تحمیل می‌شود.

(د) آثار شخصیت حقوقی بین‌المللی

۱- برقراری روابط بین‌المللی

وقتی یک سازمان بین‌المللی ایجاد شد، جدای از دولتهای عضو، حق برقراری رابطه با دولتها یا سازمانهای دیگر دارد. انجام این روابط از طریق اعزام نماینده نزد دولتها و سازمانهای دیگر و با پذیرش نمایندگان مزبور از سوی دولتها و سازمانهای دیگر، صورت می‌پذیرد. مثلاً سازمان ملل متحد در هر یک از ۱۹۲ دولت عضو، دارای نماینده است. در عین حال نمایندگان دولتهای عضو نیز در سازمان حضور دارند.

گاهی اوقات روابط یک سازمان بین‌المللی، با یک سازمان بین‌المللی دیگر است. مثلاً سازمان کنفرانس اسلامی و اتحادیه‌ی اروپا در سازمان ملل متحد نماینده دارند. سازمان ملل متحد نیز در آنها نماینده دارد. بنابراین اولین اثری که می‌توان بر شخصیت حقوقی بین‌المللی یک سازمان بین‌المللی بار کرد، برقراری روابط بین‌المللی (چه با دولتها و چه با سازمانهای دیگر) است.

۲- اهلیت انعقاد معاهده

علی‌الاصول، انعقاد معاهده بطور کلاسیک، حق دولتهاست که این حق در راستای اعمال حاکمیت می‌باشد. اما سازمانهای بین‌المللی هم به محض اینکه ایجاد شوند و دارای شخصیت حقوقی شوند، می‌توانند مبادرت به انعقاد معاهده کنند.

می‌دانیم که بر اساس ماده‌ی ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات، تنها دولتها صلاحیت انعقاد معاهده‌ی بین‌المللی دارند و سازمانها از چنین صلاحیتی برخوردار نیستند. اما با گسترش روز افزون سازمانهای بین‌المللی و نیاز این سازمانها به برقراری رابطه با سایر سازمانها و دولتها، باعث شد تا بین حقوقدانان مسأله‌ی صلاحیت انعقاد معاهده برای سازمانهای بین‌المللی نیز مطرح شود تا اینکه سرانجام در ۲۰ مارس ۱۹۸۶ این تلاشها به ثمر رسید و کنوانسیون ویژه‌ای در خصوص معاهدات منعقدہ فی‌مابین سازمانهای بین‌المللی با یکدیگر و سازمانهای بین‌المللی با دولتها به تصویب رسید.

بر اساس این معاهده، سازمانهای بین‌المللی حق دارند در چارچوب اختیاراتی که در سند موسس به آنها اعطا شده است، مبادرت به انعقاد معاهده کنند. همچنین بر اساس همین معاهده، کلیه‌ی معاهداتی که حداقل یک طرف آن یک سازمان بین‌المللی باشد، تابع مقررات کنوانسیون ۱۹۸۶ خواهد بود، حتی اگر برخی از طرفین معاهده دولتها باشند.

سوالی که ممکن است مطرح شود این است که آیا حق انعقاد معاهده باید صراحتاً در سند موسس ذکر شود یا خیر؟

همانطور که قبلاً نیز ذکر شد، گفتیم که براساس «تئوری اختیارات ضمنی» اگر سازمانی در راستای اهداف و نیل به هدفهای خود نیاز به یکسری اقداماتی داشته باشد، می‌تواند مبادرت کند. بنابراین، چنانچه یک سازمان بین‌المللی برای نیل به اهداف خود نیاز به انعقاد معاهده داشته باشد، بر اساس همین تئوری می‌تواند اقدام به انعقاد معاهده کند. لذا صلاحیت انعقاد معاهده برای یک سازمان بین‌المللی نیاز به تصریح ندارد، به این بیان که اگر در سند موسس تصریح نشده باشد، می‌توان با استفاده از تئوری اختیارات ضمنی چنین حقی را برای سازمان به رسمیت شناخت.

نکته‌ی مهمی که در خصوص معاهدات سازمانهای بین‌المللی باید ذکر شود این است که هیچ سازمانی حق ندارد خارج از حیطه‌ی اختیارات خود اقدام به انعقاد معاهده کند. و الا اقدامات سازمان کان لم یکن تلقی خواهد شد و داری وجاهت قانونی نخواهد بود. مثلاً سازمان بهداشت جهانی حق ندارد در مورد اصلاح محصولات کشاورزی مبادرت به انعقاد

معاهده کند؛ چرا که این امر در قلمرو اختیارات سازمان خواروبار و کشاورزی جهانی (فائو) می‌باشد. به طور کلی همین صلاحیتهاست که باعث تفکیک سازمانهای بین‌المللی شده است، در غیر اینصورت فعالیتهای سازمانهای بین‌المللی با یکدیگر برخورد خواهند کرد. سوالی که ممکن است مطرح شود این است که آیا سازمانهای بین‌المللی می‌توانند مبادرت به انعقاد معاهداتی کنند و از این طریق دولتهای عضو را مکلف به اجرای آن نمایند یا خیر؟ پاسخ این است که تمام معاهداتی که یک سازمان بین‌المللی منعقد می‌کند، فقط برای خود سازمان ایجاد تکلیف حقوقی می‌کند نه برای اعضا، مگر اینکه در سند موسس صراحتاً ذکر شده باشد که سازمان برای اعضا بتواند حقوق و تکالیفی را بپذیرد. بنابراین اگر در سند موسس چنین اختیاری به سازمان داده نشده باشد، سازمان نمی‌تواند برای دولتهای عضو ایجاد حق و تکلیف بکند. به همین دلیل است که معاهدات منعقد از سوی سازمانهای بین‌المللی نیازی به تصویب در مجالس و نهادهای قانونگذاری دولتهای عضو ندارد. چرا که قرار نیست از طریق این معاهدات، دولتهای عضو متعهد شوند، بلکه تنها خود سازمان است که متعهد و مکلف به اجرای موضوع قرارداد می‌باشد.

۳- امتیازات و مصونیت‌ها

برای اینکه سازمانهای بین‌المللی بتوانند فعالیت کنند، نیاز به یکسری امتیازاتی دارند که افراد عادی یا شخصیت‌های حقوقی دیگر از آن برخوردار نیستند. و همچنین در راستای انجام همین فعالیتهای سازمانهای بین‌المللی از یکسری مصونیت‌ها برخوردار باشند.

مبنای اعطای این امتیازات و مصونیتها در گذشته‌های دور، نظریه‌ی فراسرزمینی بودن سفارت بود به این بیان که سفارت بخشی از یک دولت است که در سرزمین دولت دیگر قرار دارد و باید همانند خود دولت از این امتیازات و مصونیتها برخوردار باشد. سازمانهای بین‌المللی نیز در حقیقت سفارت اعضای خود می‌باشد که باید از امتیازات و مصونیتها استفاده کند.

اما امروزه، آنچه از اسناد بین‌المللی و بویژه کنوانسیون ۱۹۶۱ روابط دیپلماتیک بر می‌آید، مبنای اعطای این امتیازات و مصونیتها به سفارت‌خانه‌ها و سازمانهای بین‌المللی، «تئوری حسن انجام وظایف» می‌باشد. یعنی برای اینکه هیات دیپلماتیک بتواند به نحو احسن و فارغ از هر گونه دغدغه‌ای وظایف خود را انجام دهد، این امتیازات به وی اعطا می‌شود. در رابطه با سازمانهای بین‌المللی نیز وضع به همین منوال می‌باشد. یعنی برای اینکه یک سازمان

بین‌المللی بتواند به نحو احسن وظایف خود را انجام دهد و کارکنان سازمان بتوانند فارغ از هر گونه نگرانی، به فعالیت پردازند، باید دارای یکسری مزایا و مصونیتها باشند.

سوالی که ممکن است مطرح شود این است که این مزایا و مصونیتها در کجا باید پیش‌بینی شود؟ پاسخ این است که این مزایا و مصونیتها را می‌توان هم در سند موسس ذکر کرد و هم در یک معاهده‌ی جداگانه و یا در هر دو سند قابلیت ذکر آنها وجود دارد. مثلا در سند موسس یا یک معاهده‌ی جداگانه، اعضای یک سازمان برای سازمانی که خود تشکیل داده‌اند، در سرزمین خود برای آن سازمان و کارکنان آن یکسری مزایا و مصونیت‌هایی قایل می‌شوند.

گاهی نیز سازمان با دولتی که مقرر سازمان در آن قرار دارد، اقدام به انعقاد معاهده می‌کند که این معاهده به «معاهده یا موافقت‌نامه‌ی مقرر» معروف است. در چارچوب این موافقت‌نامه، حقوق و تکالیفی مطرح می‌شود که سازمان در قبال دولت میزبان و دولت میزبان در قبال سازمان باید به عهده بگیرند. این معاهدات باید در نهاد قانونگذاری دولت میزبان به تصویب برسد. از طرفی رکن صلاحیتدار سازمان مزبور نیز باید این معاهده را به تصویب برساند.

بعنوان مثال، علاوه بر اینکه در منشور ملل متحد، از مصونیت سازمان ملل متحد صحبت به میان آمده است، بر اساس موافقت‌نامه‌ای که در سال ۱۹۴۶ فیما بین آمریکا و سازمان ملل متحد منعقد شده است، مزایا و مصونیت‌های سازمان و تعهدات هر یک در قبال یکدیگر، دقیقا مشخص شده است.

مثلا در ماده‌ی ۱۰۵ منشور ملل متحد آمده است: «۱- سازمان در خاک هر یک از اعضای خود از امتیازات و مصونیت‌هایی که برای رسیدن به مقاصد آن ضروری است، برخوردار خواهند بود؛ ۲- نمایندگان اعضای ملل متحد و مامورین سازمان نیز به همین نحو از مصونیت و امتیازات لازم برای اینکه بتوانند وظایفشان را که مربوط به سازمان است مستقلا انجام دهند، برخوردار خواهند بود؛ ۳- مجمع عمومی می‌تواند برای تعیین جزئیات اجرای بندهای اول و دوم این ماده، توصیه‌هایی بنماید یا مقاوله‌نامه‌هایی بدین منظور به اعضا پیشنهاد کند». در عین حال، موافقت‌نامه‌ای میان سازمان ملل و دولت آمریکا در مورد مزایا و مصونیت‌های اعضای سازمان و کارمندان آن منعقد شده است.

مهمترین مزایا و مصونیت‌هایی که برای یک سازمان بین‌المللی وجود دارد، مصونیت از تعرض، مصونیت قضایی، مصونیت از پیگرد، مصونیت از شهادت، مزایای مالی، معافیت‌های مالیاتی، معافیت از عوارض، معافیت از حق بیمه‌های اجتماعی می‌باشد.

نکته‌ی مهمی که قابل ذکر است این است که مصونیت‌های سازمان‌های بین‌المللی از مصونیت‌های نمایندگان دیپلماتیک تا حدودی محدودتر است. به عبارتی کارمندان و پرسنل یک سازمان بین‌المللی تا وقتی از مصونیت برخوردارند که در چارچوب اختیارات و وظایف خود عمل کنند، اما نمایندگان دیپلماتیک اگر خارج از اختیارات خود مرتکب جرمی مثلاً قتل عمد شوند، باز هم دارای مصونیت خواهند بود. حداکثر اقدامی که کشور پذیرنده می‌تواند انجام دهد این است که نماینده‌ی دیپلماتیک مزبور را به عنوان عنصر نامطلوب اخراج کند. اما اگر یک مامور کنسولی یا یک کارمند سازمان بین‌المللی مرتکب این عمل بشود، حتماً تحت پیگرد قرار خواهد گرفت. بنابراین مامورین کنسولی و کارمندان یک سازمان تنها در صورتی که مصونیت دارند که در راستای انجام وظایف خود مرتکب تخلف شوند.

لازم به ذکر است که این مزایا و مصونیت‌ها تا زمانی برای یک کارمند سازمان بین‌المللی وجود دارد که وی مشغول به خدمت باشد و همینکه بازنشسته یا از کار برکنار شود، مزایا و مصونیت‌های وی نیز لغو خواهد شد. در عین حال این مزایا و مصونیت‌ها بستگی به سند موسس دارد که تا چه گسترش داشته باشد. گاهی ممکن است سازمانی در سند موسس خود، برای اعضا مصونیت مطلق قایل شود؛ ولی علی‌الاصول چنین کاری نمی‌کنند.

۴- توسل به روشهای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی

یکی از آثار شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی این است که می‌توانند با اقامه‌ی دعوی، از اهلیت استیفای حقوق خود استفاده کنند. سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند به انواع روشهای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات اعم از سیاسی مثل مذاکره، میانجی‌گری، سازش و... یا حقوقی مثل داوری و رسیدگی قضایی، متوسل شود.

مساله‌ی حق رجوع سازمان‌های بین‌المللی به مراجع بین‌المللی و اقامه‌ی دعوی نزد آن مراجع، برای اولین بار در نظر مشورتی سال ۱۹۴۹ دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح شد. قضیه از این قرار بود که پس از کشته شدن «کنت برنادوت» که مامور سازمان ملل متحد در سرزمین‌های اشغالی، سازمان با دو مساله روبرو شد: یکی کشته شدن مامورش حین خدمت؛

و دیگری اعتراض خانواده‌ی مقتول و درخواست خسارت. لذا برای سازمان ملل متحد این سوال پیش آمده بود که با توجه به اینکه رجوع به دیوان بین‌المللی دادگستری فقط مختص دولتهاست، آیا سازمان ملل می‌تواند نزد دیوان علیه اسرائیل اقامه‌ی دعوی کند یا خیر؛ لذا از دیوان تقاضای نظر مشورتی کرد تا این مساله را روشن کند. دیوان در نظر مشورتی خود اعلام کرد که سازمان ملل متحد اهلیت استیفای حقوق خود را از طریق اقامه‌ی دعوی بین‌المللی دارد.

از این نظر چنین نتیجه گرفته می‌شود که چنانچه سایر سازمانهای بین‌المللی نیز اگر واجد شخصیت حقوقی بین‌المللی شوند، به تبع آن خواهند توانست به شیوه‌های مسالمت‌آمیز حل و فصل اختلافات بین‌المللی متوسل شوند.

با این حال به نظر می‌رسد برای اینکه سازمانهای بین‌المللی واجد شخصیت حقوقی بین‌المللی بتوانند بدون هیچ مشکلی به طرق حل و فصل اختلافات متوسل شوند، بهتر است که اساسنامه‌ی دیوان و بویژه ماده‌ی ۳۴ آن اصلاح شود و این حق صراحتاً برای سازمانهای بین‌المللی در نظر گرفته شود.

۵- طرح مسئولیت بین‌المللی

یکی از مهمترین آثاری که برای شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمانهای بین‌المللی مطرح شده است، مسئولیت بین‌المللی آنهاست.

سوالی که در این خصوص مطرح شده است این است در صورتی که سازمانی در اثر فعل یا ترک فعل نامشروع خود، خسارتی به یکی از تابعان حقوق بین‌الملل وارد کند، آیا می‌شود همانند دولتها مسئولیت بین‌المللی آنها مطرح کرد یا خیر؟

پاسخ این است که با توجه به همان نظر مشورتی ۱۱ آوریل ۱۹۴۹ دیوان بین‌المللی دادگستری، همانطور که یک سازمان بین‌المللی می‌تواند اقامه‌ی دعوی کند و خسارات خود را مطالبه کند، باید بتوان علیه آن نیز اقامه‌ی دعوی کرد و خسارات خود را از آن مطالبه کرد. این لازمه‌ی اهلیت حقوقی سازمان است.

سوال دیگری که ممکن است مطرح شود این است اگر سازمان مزبور به مصونیت قضایی خود استناد کند چه باید کرد؟

در پاسخ باید گفت: وجود مصونیت قضایی، به معنای عدم مسئولیت بین‌المللی نیست. به این بیان که هر چند ممکن است مصونیت قضایی یک سازمان بین‌المللی مانع رسیدگی

قضایی علیه یک سازمان شود، اما مسئولیت بین‌المللی را زایل نمی‌کند. به عبارتی، مصونیت رافع مسئولیت نیست ولی می‌تواند مانع رسیدگی قضایی شود.

با این حال، این مشکلی است که تا حدودی وجود دارد. اما در رابطه با برخی موارد، این مساله حل شده است. به این ترتیب که برخی سازمانها در چارچوب خود سازمان، محکمه‌ای تشکیل داده و به دعاوی مطرح شده علیه سازمان بویژه دعاوی علیه کارمندان سازمان، رسیدگی می‌شود. به عنوان مثال چنین دادگاه‌هایی هم در سازمان بین‌المللی کار و هم یونسکو (سازمان آموزشی، فرهنگی و علمی ملل متحد) پیش‌بینی شده است.

در سازمان ملل متحد نیز چنین دادگاهی از سال ۱۹۵۰ ایجاد شده است و شکایات زیادی را نیز که از طرف اعضا به این سازمان ارایه شده است، رسیدگی کرده و در موارد زیادی سازمان محکوم به پرداخت خسارت شده است.

بنابراین، رویه‌ی در حال شکل‌گیری این است که سازمانهای بین‌المللی در اثر اعمال نامشروع سازمان یا کارکنان خود، از نظر بین‌المللی مسئولیت دارد و باید پاسخگو باشد. و همانطور که پیداست، سازمان تنها در قبال اعمالی مسئولیت دارد که از نظر بین‌المللی نامشروع بوده و تخلف محسوب گردد.

۲- شخصیت حقوقی داخلی سازمانهای بین‌المللی

به طور کلی برای اینکه سازمانهای بین‌المللی بتوانند در سرزمین دولتهای عضو مشغول فعالیت شوند، باید از اهلیت برخوردار از حقوق و تکالیف در نظام حقوقی داخلی کشورها منتفع باشند تا بدین وسیله بتوانند فعالیت‌های خود را انجام دهند. بعنوان مثال، برای اینکه سازمانی بتواند به اهداف خود نایل شود، نیاز دارد تا در دولت میزبان خود (دولت مقرر) لوازم و اموالی (اعم از منقول و غیر منقول) بدست آورد. برای کسب چنین اموالی باید سازمان دارای شخصیت حقوقی باشد. به عبارتی شخصیت حقوقی سازمان باید از سوی دولت مقرر مورد شناسایی قرار بگیرد تا بتواند از امکانات مزبور استفاده بکند.

از آنجا که در مباحث گذشته گفتیم که زیربنای شخصیت حقوقی سازمانها، سند موسس آن سازمان می‌باشد؛ در این خصوص نیز باید به بررسی سند موسس پردازیم تا ببینیم چگونه یک سازمان بین‌المللی می‌تواند با اشخاص حقیقی و حقوقی مستقر در دولت محل استقرار خود رابطه داشته باشد. بعنوان مثال می‌توان به ماده‌ی ۱۰۴ منشور ملل متحد استناد کرد که

می‌گوید: «سازمان در سرزمین هر یک از دولتهای عضو دارای اهلیت قانونی به منظور انجام وظایف و نیل به اهداف خود می‌باشد».

بنابراین سازمان ملل متحد در هر یک از دولتهای عضو خود دارای شخصیت حقوقی است و می‌تواند از حقوق و تکالیف مندرج در سند موسس و سایر حقوق و تکالیفی که برای نیل به اهداف آن لازم باشد، در سرزمین هر یک از دولتها برخوردار باشد. مهمترین تجلی برخورداری از این اهلیت، انعقاد قراردادهایی است که سازمان با اشخاص حقیقی و حقوقی دولت مقرر انجام می‌دهد. مثلا سازمانی که در سرزمین یک دولت مستقر شده و نیاز به تهیه‌ی اماکن یا اموال منقول دارد، می‌تواند با انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی یا حقوقی دولت میزبان، نیازهای خود را مرتفع سازد.

نکته‌ی حایز اهمیتی که وجود دارد این است که وقتی ما برای سازمانی اهلیت انعقاد قرارداد قایل شدیم، قطعا به تبع آن خواهیم توانست به هنگام بروز اختلاف در رابطه با اجرای قرارداد مزبور، له یا علیه سازمان اقامه‌ی دعوی کنیم.

بنابراین مبنای شخصیت حقوقی داخلی سازمان‌های بین‌المللی، سند موسس می‌باشد. اما لازم نیست که این شخصیت حقوقی بطور صریح در سند موسس ذکر شده باشد، بلکه به طور ضمنی نیز می‌توان گفت که چون سازمان در قلمرو برخی دولتها نیاز به یکسری امکانات و لوازمی دارد، پس باید از شخصیت حقوقی برخوردار باشد تا بتواند به این امکانات و لوازم دسترسی داشته باشد.

اما قلمرو اجرایی این شخصیت حقوقی نیز بستگی به سند موسس دارد و چنانچه سازمانی از حدود اختیارات خود پا فراتر نهد، و خارج از صلاحیت خود عمل کند، قراردادهایی که در خارج از صلاحیت خود منعقد کرده باشد، کان‌لم‌یکن تلقی خواهد شد.

۴- نظام پذیرش در سازمانهای بین‌المللی

عضویت دولت جدید

سازمانهای بین‌المللی بعنوان نهادهای بین‌الدولی متشکل از دولتهای مستقل و حاکم می‌باشند. بنابراین، دولتها هستند که حق دارند وارد سازمان شوند. اما نهادهای دولتی هم حق حضور در این سازمانها را دارند. مثلا حضور جنبش‌های آزادیبخش ملی و سازمانهای غیر دولتی در سازمان ملل متحد از جمله‌ی این موارد می‌باشد. اما در درجه‌ی اول، دولتها دارای حقوق کامل در سازمانها هستند و تصمیم‌گیرندگان واقعی سازمانها هستند.

اما در مورد عضویت و ورود به سازمانهای بین‌المللی، باید متذکر شویم که علی‌الاصول عضویت جنبه‌ی ارادی دارد و نمی‌توان دولتی را مجبور به عضویت در یک سازمان کرد. سوال: آیا امکان تسری اسناد موسس سازمانهای بین‌المللی به دول ثالث علی‌رغم عضویت آنها وجود دارد یا خیر؟ همانطور که می‌دانید، سند موسس خود یک معاهده‌ی بین‌المللی است. بنابراین باید سوال را اینگونه مطرح کنیم که آیا امکان تسری یک معاهده به دول غیر عضو وجود دارد یا خیر؟

پاسخ این است که معاهدات بین‌المللی را به طرق مختلف می‌توان به دول ثالث تسری داد. مثلا گاهی با استناد به اصل «ملت کامله‌الوداد»؛ گاهی از طریق تعهد به نفع ثالث؛ گاهی از طریق انعقاد معاهدات عینی مثل معاهدات مرزی و... اما اسناد موسس سازمانها را علی‌الاصول نمی‌توان به دول ثالث تسری داد مگر اینکه سند مزبور حاوی قواعد آمره باشد. مثلا برخی از مقررات منشور در ارتباط با صلح و امنیت جهانی، از ویژگی آمره بودن برخوردارند، لذا قابل تسری به دول ثالث می‌باشند. اما خارج از این مورد، کلیه‌ی اسناد موسس، تابع اصل نسبی بودن معاهدات می‌باشند؛ یعنی فقط برای طرفین و اعضا ایجاد تعهد می‌کند.

در سند موسس برای عضویت، شرایطی ذکر می‌شود که دولت جدید برای اینکه بتواند به عضویت سازمان درآید باید واجد آن شرایط باشد. مثلا براساس ماده‌ی ۴ منشور ملل متحد، دولت جدید باید اولاً طرفدار صلح (صلح‌دوست) باشد و ثانياً دولت متقاضی عضویت باید تعهدات مندرج در منشور را بپذیرد و ثالثاً، دولت متقاضی باید توانایی و اقتدار انجام تعهدات را داشته باشد.

وقتی دولتی، متقاضی عضویت می‌شود، تقاضای عضویت خود را به شورای امنیت تقدیم می‌کند. چرا که رکن اصلی حفظ صلح و امنیت جهانی، شورای امنیت می‌باشد. شورا پس از بررسی سه شرط فوق‌الذکر، و احراز آن شرایط، پذیرش دولت جدید را به مجمع عمومی توصیه می‌کند. سپس مجمع براساس توصیه‌ی شورای امنیت در مورد پذیرش آن دولت تصمیم می‌گیرد و رای‌گیری می‌نماید.

سوال: آیا مجمع عمومی می‌تواند بدون توصیه‌ی شورای امنیت مستقیماً مبادرت به دریافت تقاضای عضویت کند؟

می‌دانیم که مصوبات شورای امنیت، به دو صورت «توصیه‌نامه» و «قطع‌نامه» می‌باشد. قطع‌نامه‌های جنبه‌ی الزامی دارند، اما توصیه‌نامه‌ها الزامی نیستند. اما در مورد توصیه‌ی شورای امنیت در خصوص پذیرش عضو جدید، مساله به این سادگی‌ها نیست؛ چرا که بعد از تشکیل سازمان ملل و بروز جنگ سرد میان شوروی و آمریکا، تقاضاهای عضویت معمولاً با وتوی یکی از این دو مواجه می‌شد و عملاً کمتر دولتی بود که بتواند به عضویت سازمان درآید. لذا مجمع عمومی سازمان ملل، از دیوان بین‌المللی دادگستری تقاضای نظر مشورتی کرد که با توجه به اینکه ماهیت تصمیم شورای امنیت در خصوص پذیرش عضو جدید، جنبه‌ی توصیه دارد، آیا مجمع می‌تواند راساً بدون توصیه‌ی شورا اقدام به پذیرش عضو جدید نماید یا خیر؟

دیوان در سال ۱۹۵۰ در نظر مشورتی خود اظهار داشت: مجمع عمومی نمی‌تواند بدون توصیه‌ی شورا اقدام به پذیرش عضو جدید کند؛ زیرا اولین ویژگی دولت متقاضی عضویت، «صلح‌دوست بودن» است و احراز این شرط، انحصاراً در اختیار شورای امنیت است. لذا تا شورای امنیت به مجمع توصیه نکند، مجمع حق ندارد راساً اقدام به بررسی تقاضای عضویت نماید.

پس از اینکه شورا توصیه کرد، مجمع در پذیرش یا عدم پذیرش عضو جدید، مختار است. اما در اکثر قریب به اتفاق موارد، معمولاً توصیه‌ی شورای امنیت در مجمع عمومی مورد تصویب قرار گرفته است.

سوال: چرا وظیفه‌ی پذیرش عضو جدید که در دوران جامعه‌ی ملل در اختیار مجمع بود، در دوران سازمان ملل به شورای امنیت منتقل شد؟ انتقال این وظیفه از مجمع به شورا، می‌تواند دو دلیل عمده داشته باشد. اولاً، چون در مجمع جامعه‌ی ملل لازم بود که حداقل دو سوم اعضای جامعه، به پذیرش عضو جدید رای مثبت بدهند، و حصول این اکثریت تقریباً کار مشکلی بود، لذا در زمان سازمان ملل متحد، سعی شد تا این اختیار به شورای امنیت واگذار شود تا اندکی از این مشکل کاسته شود. ثانیاً، چون در مجمع تمام دولتها از رای یکسان برخوردارند و اکثر اعضای مجمع دولتهای جهان سوم و ضعیف می‌باشند، لذا همیشه در مقابل دولتهای قدرتمند جبهه می‌گرفتند و نظرات خود را به کرسی می‌نشانند. این بود که عملاً، دولتهای بزرگ حاضر نبودند در یک مجمع با دولتهای کوچک و ضعیف گرد هم آیند. به عبارتی دموکراتی کردن مجمع باعث رنجش قدرتهای بزرگ می‌شد و معمولاً در مجمع

منافع قدرتهای کوچک تامین می‌شد تا قدرتهای بزرگ؛ چرا که قدرتهای کوچک از اکثریت عددی در مجمع برخوردار بودند. به همین دلیل در زمان جامعه‌ی ملل، دولتهای بزرگی چون آلمان و ژاپن از جامعه خارج شدند. لذا برای اینکه این تجربه‌ی تلخ دیگر تکرار نشود و قدرتهای بزرگ از سازمان خارج نشوند و جنگ جهانی سوم آغاز نشود، پذیرش عضویت جدید را به شورای امنیت واگذار کرده‌اند که در این شورا قدرتهای بزرگ تصمیم‌گیرندگان واقعی هستند.

تعلیق عضویت، خروج و اخراج از سازمان

تعلیق عضویت

تعلیق عضویت یک عضو از یک سازمان بین‌المللی معمولاً هنگامی است که دولت مزبور، به تعهدات خویش عمل نکند. مثلاً ماده‌ی ۵ منشور ملل متحد بیان می‌دارد: اگر دولتی تعهدات خود را اجرا نکند یا مغایر با منشور ملل متحد عمل نماید، عضویت او به حالت تعلیق در می‌آید. برای تعلیق عضویت یک دولت، ابتدا شورای امنیت باید نقض تعهدات را احراز کند و سپس مسالهی تعلیق عضویت را به مجمع توصیه کند و مجمع براساس این توصیه نسبت به تعلیق عضویت، تصمیم‌گیری نماید.

اما علیرغم نقضهای متعددی که از سوی دولتهای عضو نسبت به منشور و سایر قواعد حقوق بین‌الملل صورت گرفته است، تا بحال سازمان ملل تصمیم بر تعلیق عضویت هیچ دولتی نگرفته است. و این بخاطر آن است که دولتها همچنان بر تعهدات خود باقی بمانند و اگر تصمیمی اتخاذ شود، مجبور به اجرا شوند. البته یک درجه پایین‌تر از تعلیق عضویت وجود دارد و آن تعلیق حق رای در مجمع عمومی است. براساس ماده‌ی ۱۷ منشور، مساله بودجه‌ی سازمان ملل متحد، از صلاحیتهای مجمع عمومی است. حال اگر دولتی دو سال و یا به میزان دو سال از پرداخت حق عضویت امتناع کند و دلیل قانع‌کننده‌ای هم ارایه نکند، از حق رای در مجمع عمومی ممنوع می‌شود. اما عضویت آن کشور به حالت تعلیق در نمی‌آید. با این حال چنانچه عضویت دولتی به حالت تعلیق درآید، پذیرش مجدد آن به عضویت، باز بر عهده‌ی شورای امنیت و توصیه به مجمع است.

اخراج و خروج از سازمان

براساس ماده‌ی ۶ منشور ملل متحد، اگر دولتی تعهدات مندرج در منشور را بطور منظم و پیاپی نقض کند، براساس توصیه‌ی شورای امنیت و تصمیم مجمع عمومی، آن دولت از

سازمان اخراج خواهد شد. بنابراین، هم در نظام پذیرش، تعلیق، پذیرش مجدد و اخراج، اول توصیه‌ی شورای امنیت لازم است و سپس تصمیم مجمع عمومی. اما تاکنون کشوری از سازمان ملل اخراج نشده است.

سوال: آیا خروج اختیاری از سازمان امکان‌پذیر است یا خیر؟

علی‌الاصول خروج از یک معاهده، موضوع مواد ۵۴ تا ۵۶ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات می‌باشد. طبق مواد مزبور، اگر خروج پیش‌بینی شده باشد، دولت عضو یک معاهده می‌تواند از معاهده خارج شود. مثلاً معاهده‌ی «منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای» پیش‌بینی کرده است که دولت تقاضا کننده باید دوازده ماه قبل از خروج، قصد خود را مبنی بر خروج به اطلاع شورای امنیت برساند و سپس خارج شود. اما اگر خروج پیش‌بینی نشده باشد، دولت‌ها نمی‌توانند به میل خود از سازمان یا معاهده خارج شوند. بنابراین، براساس کنوانسیون حقوق معاهدات، مساله‌ی خروج بستگی به تعهدات مندرج در معاهده و سند مؤسس دارد. یعنی اگر ماهیت تعهدات طوری باشد که خروج امکان‌پذیر باشد، دولت‌ها می‌توانند خارج شوند و الا خروج امکان ندارد.

مشکل خروج اختیاری دولت‌ها از عضویت سازمان‌های بین‌المللی باعث ایجاد مشکلات فراوانی شده بود، مثلاً همین امر باعث شد تا آلمان و ژاپن که از اعضای دایم شورای جامعه‌ی ملل بودند، از عضویت جامعه‌ی ملل خارج شوند و با خروج آنها، جنگ جهانی دوم به وقوع پیوندد. بنابراین، در منشور ملل متحد با استفاده از تجربه‌ی جامعه‌ی ملل، بحث خروج اختیاری پیش‌بینی نشده است. اما این به معنای عدم امکان خروج نیست. مثلاً در سال ۱۹۶۷ زمانی که حزب کمونیست اندونزی به رهبری «سوکارنو» قدرت را به دست گرفت، به دلیل فشارهای بین‌المللی تقاضای خروج از سازمان را مطرح کرد. در فاصله‌ی ارایه‌ی درخواست خروج و رسیدگی به این مساله، کودتایی در اندونزی به رهبری «سوهارتو» صورت گرفت و دولت سوکارنو سرنگون شد و دولت جدید تقاضای خروج را پس گرفت. لذا رویه‌ای در سازمان ملل متحد ایجاد نشد که ببینیم آیا امکان خروج اختیاری وجود دارد یا خیر.

با این حال، قاعده‌ی کلی این است باید به ماهیت تعهدات مندرج در یک معاهده یا سند مؤسس یک سازمان نگاه کنیم. مثلاً ماهیت تعهدات و مقررات منشور به گونه‌ای است که حتی اگر امکان خروج وجود داشت، باز هم در قبال بسیاری از اصول و قواعد مندرج در

منشور که از جمله‌ی قواعد آمره می‌باشند، می‌بایست متعهد بود. اصول چون اصل عدم توسل به زور، اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، اصل حق ملت‌ها در تعیین سرنوشت خود، اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌ها و...

بنابراین، اگر دولتی از سازمان ملل خارج شود، در واقع از تشریفات اداری معاف شده است نه از رعایت اصول و قواعد آمره‌ی حقوق بین‌الملل. یعنی یک دولت نمی‌تواند به قصد توسل به زور یا مداخله در امور داخلی کشورهای دیگر، اقدام به خروج از سازمان نماید.

سوال: آیا مفاد کنوانسیون ۱۹۶۹ در مورد منشور قابل اعمال است و می‌توان منشور را با توجه به قواعد آن تفسیر کرد؟

علی‌الاصول چون سند مؤسس سازمان ملل متحد یک معاهده‌ی بین‌المللی است، مفاد کنوانسیون ۱۹۶۹، شامل منشور هم باید بشود. اما ماده‌ی ۴ کنوانسیون بیان می‌دارد: این کنوانسیون در مورد معاهداتی اعمال می‌گردد که بعد از لازم‌الاجرا شدن این معاهده لازم‌الاجرا شده‌اند. یعنی کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات عطف به ماسبق نمی‌شود. لذا دیگر قواعد مربوط به تفسیر مندرج در کنوانسیون وین، در مورد تفسیر منشور قابلیت اعمال ندارد و ما مکلف هستیم کنوانسیون‌های بین‌المللی را در پرتو قواعد زمان انعقاد تفسیر کنیم. اما، با توجه به رویه‌ی قضایی بین‌المللی، چنانچه مقررات کنوانسیون را عرفی بدانیم، نسبت به معاهدات سابق نیز قابلیت اعمال خواهد داشت.

این مطلب، برای اولین بار در سال ۱۹۹۹ در دیوان بین‌المللی دادگستری، در قضیه‌ی «کاسیکیلی سدودو» مطرح شد که اختلافی بود فی‌مابین دو کشور «نامبیا» و «بوتسوانا». دیوان در رای خود در سال ۱۹۹۹، معاهده‌ی ۱۸۹۰ بین انگلیس و آلمان را در پرتو مقررات کنوانسیون ۱۹۶۹ وین تفسیر کرد با اینکه طبق کنوانسیون، نباید آنرا عطف به ماسبق کرد. اما دیوان دلیل خود را «عرفی بودن قواعد کنوانسیون» اعلام کرد و گفت قبل از اینکه تعهدات مندرج در آن معاهده، قراردادی باشد، عرفی است. لذا در این صورت، لازم نیست که برای تفسیر معاهده به قواعد زمان انعقاد معاهده توجه کرد، بلکه قواعد زمان تفسیر ملاک عمل قرار می‌گیرد.

از طرفی، می‌دانیم که تعهدات مندرج در یک معاهده، دو دسته هستند: تعهدات ثابت و تعهدات گذرا. تعهدات ثابت، تعهداتی هستند که در زمان و مکان یکسان هستند و تغییر

نمی‌کنند مثل معاهدات و تعهدات مرزی و مختصات جغرافیایی یک مرز. تعهدات گذرا، تعهدات موقت و قابل تغییر در طول زمان و با توجه به اوضاع و احوال می‌باشند. به عبارتی، تعهداتی در یک معاهده وجود دارد که ممکن است با توجه به تغییر شرایط، این تعهدات هم تغییر کنند. لذا اگر ماهیت این تعهدات تغییر کند، دیگر برای تفسیر آن نباید به قواعد زمان انعقاد توجه کنیم، بلکه باید به قواعد زمان طرح اختلاف و زمان تفسیر توجه کنیم. بنابراین، دیوان در این قضیه کنوانسیون ۱۹۶۹ وین را به معاهده‌ای که بیش از ۱۰۰ سال پیش منعقد شده بود، قابل اعمال دانست. لذا در تفسیر معاهدات همیشه نباید قواعد زمان انعقاد را مد نظر قرار داد، بلکه باید به قواعد زمان بروز اختلاف و زمان تفسیر توجه کرد.

بنابراین، اگر قواعد مندرج در کنوانسیون ۱۹۶۹ را قواعد عرفی بدانیم، خواهیم توانست آنها را عطف به ماسبق کنیم و آنرا بر منشور ملل متحد نیز سرایت دهیم و بگوییم اگر خروج در منشور پیش‌بینی نشده باشد، امکان یا عدم امکان خروج بستگی به ماهیت تعهدات مندرج در آن خواهد داشت که دولت‌ها بتوانند خارج شوند یا خیر. به عنوان مثال، معاهدات حقوق بشری از چنان ماهیتی برخوردارند که امکان خروج از آنها برای هیچ دولتی وجود ندارد؛ زیرا کلیه قواعد مندرج در معاهدات حقوق بشری مثل اعلامیه جهانی حقوق بشر، قواعد عرفی و آمره‌ی لازم‌الاجرا هستند.

اشکال: دولت‌ها با توجه به قواعد زمان انعقاد حاضر به انعقاد معاهده شده‌اند و بر اساس معانی کلمات در آن زمان معاهده منعقد کرده‌اند بطوری که اگر آن قواعد موجود نمی‌بود، حاضر به انعقاد معاهده نمی‌شدند.

جواب: مقررات زمان انعقاد دیگر جوابگو نیست. به عبارتی مقررات متحول می‌شود و معانی آن زمان، دیگر وجود ندارد که ما بر آن اساس تفسیر کنیم. به همین دلیل است که به آنها «تعهدات گذرا» یا «Inter-Temporal» می‌گویند. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه‌ی «سکوه‌های نفتی» که اختلاف فی‌مابین ایران و آمریکا بود، از واژه‌ی «تجارت» دقیقاً معانی زمان تفسیر را در نظر گرفت، نه معنای زمان انعقاد معاهده (۱۹۵۵). لذا تجارت که در سال ۱۹۵۵ فقط شامل خرید و فروش نفت می‌شد، در زمان تفسیر یعنی ۱۹۹۲، به کلیه اقدامات جانبی مثل کشف، استخراج، تولید، انبار، ذخیره، خرید، فروش، صادرات و واردات و کلیه اقداماتی که باعث می‌شود نفت نهایتاً صادراتی شود، تجارت اطلاق شده است.

۵- نظام حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی

منظور از نظام حقوقی داخلی سازمانها، همان قواعد و مقرراتی است که سازمانها برای انجام امور خود وضع و اجرا می‌کنند. بعنوان مثال، آیین‌نامه‌ها و قواعد داخلی که سازمانها خود اقدام به وضع آنها می‌کنند بخشی از نظام حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی را تشکیل می‌دهد.

طریقه‌ی احراز نظم حقوقی داخلی سازمانهای بین‌المللی

تا قبل از تشکیل سازمان ملل متحد، نظم حقوقی داخلی سازمانهای بین‌المللی چندان مطرح نبود؛ زیرا جامعه‌ی ملل بعنوان اولین سازمان جهانی، تازه پا به عرصه گذاشته بود و نتوانسته بود اهمیت زیادی در روابط بین‌المللی پیدا کند. اما بعد از جنگ جهانی دوم، با مطرح شدن «تئوری خدمات عمومی» که اوج آن در زمان تاسیس سازمان ملل متحد و موسسات تخصصی وابسته به آن بود، مسأله‌ی نظم حقوقی داخلی سازمانها نیز حایز اهمیت شد.

در پاسخ به این سوال که چگونه می‌توان پی به وجود نوعی نظم حقوقی داخلی در سازمانهای بین‌المللی برد، باید گفت: تردیدی نیست که هر سازمانی مانند حقوق داخلی کشورها، یک نظام حقوق داخلی دارد. عمده‌ترین دلایلی که می‌توان به وجود نظم حقوق داخلی برای سازمانهای بین‌المللی اقامه کرد عبارتند از:

دلیل اول: محاکم داخلی دولتها، از پذیرش اختلافات فیما بین اتباع خود و سازمانهای بین‌المللی امتناع می‌کنند و مدعی عدم صلاحیت در اینگونه مسایل هستند. به عبارتی اختلافات اتباع خود با سازمانهای بین‌المللی را در صلاحیت خود سازمان بین‌المللی مربوطه می‌دانند و این خود دلیلی بر وجود نظم حقوق داخلی برای سازمانهای بین‌المللی است.

دلیل دوم: وجود محاکم اداری برای رسیدگی به اختلافات فیما بین سازمان و کارکنان، از دیگر دلایل وجود نظم حقوق داخلی در سازمانهای بین‌المللی است. وجود دادگاه‌های اداری قبل از ایجاد جامعه‌ی ملل نیز وجود داشته است. مثلاً سازمان بین‌المللی کار، در سال ۱۹۱۹ یک دادگاه اداری ایجاد کرد تا به اختلافات فیما بین کارکنان سازمان با خود سازمان، رسیدگی کند.

سازمان ملل متحد نیز با تصویب قطع‌نامه‌ی ۳۵۱، نهادی به نام «دادگاه اداری سازمان ملل متحد» تشکیل داد. این دادگاه صلاحیت دارد به دعاوی کارکنان و پرسنل سازمان علیه سازمان و یا سازمان علیه کارکنان رسیدگی کند.

دلیل سوم: سومین دلیلی که می‌توان بر وجود نظم حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی اقامه کرد، نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۵۴ تحت عنوان «آثار احکام دادگاه اداری سازمان ملل متحد» می‌باشد. دیوان در این قضیه اعلام کرد که آرای صادره از سوی دادگاه اداری سازمان ملل متحد، برای کلیه ارکان سازمان لازم‌الاجراست. بنابراین وجود چنین محاکمی و اعتبار آرای صادره از سوی آنها ثابت می‌کند که بایستی در سازمانهای بین‌المللی یکسری قواعد و مقررات وجود داشته باشد تا آن محکمه براساس آن عمل کند.

ماهیت نظم حقوقی موجود در داخل سازمانهای بین‌المللی در مورد ماهیت نظم حقوقی داخلی سازمانهای بین‌المللی اختلاف نظر شدیدی وجود دارد. برخی دانشمندان مثل آنزیلوتی که طرفدار آزادی اراده هستند معتقدند نظام حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی بخشی از حقوق بین‌الملل است. یعنی مقررات شورای امنیت که براساس آنها اقداماتی صورت می‌گیرد و دادگاههایی تشکیل می‌شود، جزو مقررات حقوق بین‌الملل است؛ زیرا مبنای نظام حقوق داخلی، یک معاهده بین‌المللی است، لذا هر قاعده و مقرره‌ای که به موجب این معاهده وضع شود، جنبه بین‌المللی پیدا می‌کند. در مقابل این نظریه، برخی دانشمندان عقیده دارند که نظم حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی، شبیه به نظم حقوق داخلی دولتهاست. یعنی نوعی حقوق داخلی است تحت عنوان «حقوق داخلی سازمانها».

نظریه سوم هم وجود دارد و آن اینکه نظام حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی، یک نظام مستقل است. زیرا از یک طرف، به علت اینکه ناشی از معاهده می‌باشد، شبیه نظام حقوق بین‌المللی است و از طرف دیگر چون آیینهای داخلی معاهده محسوب نمی‌شوند، شبیه نظام حقوق داخلی است. لذا، نظم حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی، امتزاجی است از سند موسس که ماهیت معاهده دارد و آیینهای داخلی که ماهیت معاهده ندارد و یک سند خاص است. بنابراین، می‌توان نظام حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی را نظامی مختلط و mixed تلقی کرد.

منابع نظم حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی

۱- منابع مربوط به عملکرد داخلی سازمان

از لحاظ عملکرد داخلی، سازمانهای بین‌المللی از سه منبع مهم برخوردارند که یکایک به ذکر و بررسی آنها می‌پردازیم.

الف) سند موسس سازمان

بخشی از اعمال داخلی یک سازمان، در خود سند موسس ذکر می‌شود. مثلاً ماده‌ی ۱۸ منشور ملل متحد، مکانیسم تصمیم‌گیری در مجمع عمومی را بیان کرده است و می‌گوید: «در مسایل مهم، وجود اکثریت دو سوم آرای دولتهای عضو الزامی است». و یا در جای دیگری می‌گوید: «شورای اقتصادی و اجتماعی باید ۵۴ عضو داشته باشد».

ب) مصوبات داخلی سازمان

بخشی از نظام حقوق داخلی سازمانها، مصوبات داخلی سازمان است. بعنوان مثال، هر یک از ارکان سازمان ملل متحد برای خود نوعی آیین‌نامه‌ی داخلی دارد. در آیین‌نامه‌ی داخلی مقرراتی ذکر شده است که معمولاً در سند موسس سازمان ذکر نشده است. مثلاً آیین‌نامه‌ی داخلی مجمع عمومی سازمان ملل متحد نحوه‌ی برگزاری جلسات مجمع را مشخص کرده است نه منشور ملل متحد.

گاهی اتفاق می‌افتد که ارکان اصلی اقدام به ایجاد ارکان فرعی می‌کنند. این ارکان فرعی خود نیز دارای آیین‌نامه‌ی داخلی هستند. مثلاً دادگاه اداری سازمان ملل متحد که توسط مجمع عمومی تشکیل شده است، خود دارای آیین‌نامه‌ی داخلی است.

ج) رویه و عملکرد سازمان

گاهی عملکرد و رویه‌ی یک سازمان بین‌المللی، بخشی از نظام حقوق داخلی آن سازمان را تشکیل می‌دهد. ایجاد «حق وتو» یکی از این موارد است؛ زیرا در هیچ جای منشور ذکر از این حق به میان نیامده است ولی از عملکرد خود سازمان و برداشتی که از ماده‌ی ۲۷ منشور داشته است، این حق عملاً بوجود آمده است.

بند ۳ ماده‌ی ۲۷ منشور ملل متحد می‌گوید: «در مسایل غیر آیین کار، وجود ۹ رای مثبت از جمله رای ۵ عضو دائم شورای امنیت لازم است». در نگاه اول چنین برداشت می‌شود که اگر حتی یکی از ۵ عضو دائم، رای مثبت ندهند، شورای نمی‌تواند تصمیم بگیرد. اما وقتی به عملکرد سازمان در بحرانهای بین‌المللی مثل «بحران کره» و «بحران نامیبیا» نگاه می‌کنیم، می‌بینیم که رویه‌ی سازمان کاملاً متفاوت با ظاهر ماده‌ی ۲۷ است. چرا که سازمان در این

بحرانها ثابت کرد که فقط رای منفی می‌تواند مانع تصمیم‌گیری شورای امنیت شود نه عدم رای مثبت و یا رای ممتنع.

بنابراین می‌بینیم که گاهی رویه و عملکرد خود سازمان باعث می‌شود تا بخشی از نظام حقوق داخلی سازمانهای بین‌المللی شکل گیرد.

۲- منابع مربوط به عملکرد خارجی یا بیرونی سازمان

در این حالت، آنچه ملاک عمل قرار می‌گیرد، سند موسس است که وظایف و رفتار دولتها را تعیین می‌کند. مثلا دولتها هستند که باید نیرو در اختیار سازمان بگذارند؛ دولتها هستند که باید روابط خود را عضو متخلف و خاطی قطع کنند و... کلیه این اقدامات به خاطر این است که سازمان بتواند در عملکرد خارجی و بیرونی خود موفق باشد و به اهداف خود نایل شود.

در مواقعی نیز، ممکن است که اجرای تعهدات دولتها به خود سازمان واگذار شود. مثلا در قلمرو اتحادیه‌ی اروپا، بسیاری از تعهدات دولتها را خود سازمان به عهده می‌گیرد و بجای آنها تصمیم می‌گیرد.

این مورد (یعنی به عهده گرفتن تعهدات اعضا از سوی سازمان) منحصر به سازمانهای بین‌المللی با هدف فوق‌ملی یا فراملی اختصاص دارد. یعنی سازمانهایی که هدف آنها ایجاد وحدت بین اعضاست نه صرف همکاری و هماهنگی بین اعضا.

چارچوب فعالیت سازمانهای بین‌المللی

در این مبحث سه موضوع مهم قابل بررسی است: ۱- صلاحیتهای سازمانهای بین‌المللی؛ ۲- ارکان سازمانهای بین‌المللی؛ ۳- ابزار و منابع مالی (بودجه) سازمانهای بین‌المللی.

۱- صلاحیتهای سازمانهای بین‌المللی

مراد از صلاحیتهای سازمانهای بین‌المللی، اختیاراتی است که سازمان در راه رسیدن به اهداف خود دارد. مهمترین وسیله‌ی احراز صلاحیتهای و اختیارات یک سازمان بین‌المللی، سند موسس آن سازمان است. براساس سند موسس است که نوع و صلاحیت یک سازمان مشخص می‌شود. مثلا براساس سند موسس است که می‌گوییم فلان سازمان اقتصادی است، نظامی است، فنی است، اجتماعی است و...

سوال: چه نیازی به اثبات و تعیین قلمرو صلاحیت یک سازمان وجود دارد؟ پاسخ این است که اگر سازمانی از قلمرو صلاحیت خود خارج شود، اقدامات صورت گرفته از سوی آن سازمان، فاقد وجاهت قانونی و اعتبار خواهد بود.

گاهی ممکن است یک سازمان، با توجه به اینکه هر سازمانی خود صلاحیت خود را مشخص می‌کند، فاقد صلاحیت لازم برای رسیدگی به امری تشخیص داده شود، هر چند خود سازمان قایل به صلاحیت مزبور باشد. بعنوان مثال در سال ۱۹۹۶، مجمع عمومی سازمان بهداشت جهانی، قطع‌نامه‌ای صادر کرد و براساس آن قطع‌نامه، از دیوان بین‌المللی دادگستری تقاضای نظر مشورتی کرد که آیا با توجه به اینکه تسلیحات اتمی و هسته‌ای، آثار مخربی بر سلامت جسمی و روحی انسان و محیط زیست دارد، کاربرد این سلاحها و استفاده از آنها مشروع می‌باشد یا خیر؟

دیوان در پاسخ به این سوال اظهار داشت: «این مساله خارج از صلاحیت سازمان جهانی بهداشت است؛ زیرا قبل از هر چیز مساله‌ی استفاده از سلاحهای هسته‌ای و اتمی به صلح و امنیت بین‌المللی مربوط می‌شود که از اختیارات شورای امنیت است و سازمان بهداشت جهانی حق اظهار نظر در این زمینه و تقاضای نظر مشورتی ندارد. لذا، دیوان درخواست سازمان جهانی بهداشت را رد کرد. این در حالی بود که خود سازمان، برای خود نوعی صلاحیت در این خصوص قایل شده بود. حتی از ظاهر قضیه به نظر می‌رسد که سازمان بهداشت جهانی دارای چنین صلاحیتی باشد.

بنابراین، می‌بینیم که سازمانهای بین‌المللی بسیار تمایل دارند که صلاحیت‌های خود را گسترش دهند. این تمایل می‌تواند دو دلیل عمده داشته باشد:

الف) عدم وجود یک نهاد نظارتی بیطرف برای تعیین حدود صلاحیت سازمانهای بین‌المللی: اغلب سازمانهای بین‌المللی فاقد یک مکانیسم نظارتی در خصوص صلاحیتها هستند، بلکه خود سازمان است که حدود صلاحیت را تعیین می‌کند، مگر در مواردی که اختلافی نزد یک مرجع بین‌المللی مطرح شود و آن مرجع حدود صلاحیت آن سازمان را مشخص نماید، ولی علی‌الاصول خود سازمان صلاحیت خود را تعیین می‌کند.

بعنوان مثال، بعد از فروپاشی شوروی و ایجاد نوعی هماهنگی نسبی بین اعضای دایم شورای امنیت، شورا اقدام به تفسیر موسع منشور نمود و یکسری مسایلی را در قلمرو صلاحیت خود قرار داد که قبل از آن در صلاحیت شورا نبود. به همین دلیل بود که در بین حقوقدانان

و مجامع بین‌المللی، بحث مشروعیت اقدامات شورای امنیت مطرح شد. حتی دبیرکل پیشین سازمان ملل متحد (پطروس غالی) از دیوان بین‌المللی دادگستری خواست تا در مورد مشروعیت اقدامات شورای امنیت نظر مشورتی بدهد و همین عامل باعث شد تا پطروس غالی با مخالفت آمریکا نتوانست برای مرتبه‌ی دوم بعنوان دبیرکل ملل متحد انتخاب شود؛ چرا که حاضر نبود تصمیمات شورای امنیت را سمعا و طاعتا به مورد اجرا بگذارد و همیشه مساله‌ی مشروعیت اقدامات شورای امنیت را در ذهن می‌پروراند.

بنابراین، ملاحظه می‌شود که عدم وجود یک مکانیسم نظارتی در خصوص صلاحیتهای سازمانهای بین‌المللی، باعث شده است تا سازمانها به میل خود اقدام به گسترش صلاحیتهای خود نمایند.

ب) امکان یا وجود برخی اصول که زمینه‌ی تفسیر موسع از اسناد موسس را فراهم می‌کند: چنانچه برای سازمانی امکان تفسیر موسع از اساسنامه وجود داشته باشد، بدیهی است که صلاحیتهای سازمان گسترش پیدا خواهد کرد.

دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۴۹ در قضیه‌ی «خسارات وارد به سازمان ملل متحد» گفت: لازم نیست که تمام صلاحیتهای و مسئولیتهای یک سازمان صراحتا در سند موسس ذکر شود، بلکه بصورت ضمنی نیز دارای صلاحیتهای می‌باشند.

مثلا از زمان فروپاشی شوروی و ایجاد نوعی هماهنگی نسبی بین اعضای شورای امنیت، تفسیر فوق‌العاده گسترده‌ای از مفهوم «صلح و امنیت بین‌المللی» صورت گرفته است؛ چرا که زمانی صلح، فقط در مقابل جنگ و مخاصمات مسلحانه بکار می‌رفت؛ ولی امروزه وجود یک کودتای کوچک در جزیره‌ای دورافتاده در دریای کارائیب بنام «هائیتی» منجر به این شد که شورای امنیت، بگوید صلح و امنیت بین‌المللی در حال تهدید است. این در حالی است که تا قبل از این، بسیاری از نظامهای موجود در دنیا، نظامهایی بودند که در نتیجه‌ی کودتا بوجود آمده بودند. اما از سال ۱۹۹۰ به بعد گفته شد که حکومتها باید مشروعیت مردمی داشته باشند و الا اگر در اثر کودتا باشند، تهدید صلح و امنیت بین‌المللی تلقی می‌شوند. همچنین امروزه، مساله‌ی نقض حقوق بشر دوستانه در درگیریهای داخلی مثل کشور رواندا و یوگسلاوی، نقض صلح تلقی شده است و باعث شده است شورای امنیت در مقابل این وضعیت‌ها موضع‌گیری کند. از این گذشته، نقض حقوق بشر در یک کشور خاص و

اقداماتی چون شکنجه، عدم دادرسی عادلانه و... از سوی شورای امنیت نقض صلح و امنیت جهانی تلقی شده است.

بنابراین، وقتی شورای امنیت برای خود چنین اجازه‌ای قایل شود که تفسیر موسع از صلح انجام دهد، بالطبع برای خود قایل به لوازم اجرای آن نیز خواهد شد. نمونه‌ی بارز آن ایجاد نیروهای حافظ صلح از سوی سازمان ملل متحد است که این نیروها بعنوان ابزاری برای حفظ صلح ایجاد شده‌اند. بنابراین، یکی از طرق گسترش صلاحیت سازمانهای بین‌المللی، تفسیر موسع از سند موسس می‌باشد.

۲- ارکان سازمانهای بین‌المللی

الف) ارکان دایمی

هر سازمان بین‌المللی برای رسیدن به اهداف خود، دارای ارکانی دایمی می‌باشد که ملاک تشخیص آنها، سند موسس سازمان است. ارکان هر سازمانی با سازمان دیگر متفاوت است و این به دلیل اختلاف در اهداف، صلاحیتهای و وظایف هر سازمان نسبت به سازمان دیگر می‌باشد. ارکان سازمانها، همانند شخصیت حقوقی آنها، با توجه به صلاحیتهای، حقوق و تکالیف، اهداف و ساختار هر سازمان با یکدیگر متفاوت است. بطور کلی، ارکان سازمانها را در ۳ بعد اصلی می‌توان مشاهده کرد:

۱- ارکانی که اعضا و نمایندگان حاضر در آن فقط از دولت متبوع خود تبعیت می‌کنند. این ارکان ممکن است ارکان فراگیر سازمان باشند و ممکن است ارکان محدود سازمانهای بین‌المللی باشند. مثلا در سازمان ملل متحد، مجمع عمومی که رکن فراگیر سازمان است و شورای امنیت یا شورای قیمومت که رکن محدود سازمان می‌باشند، از چنین وضعیتی برخوردارند. یعنی در مجمع عمومی که همه‌ی دولتها حضور دارند، نمایندگان وظایف خود را براساس دستورات دولت متبوع خود انجام می‌دهند. در شورای امنیت هم وضع همین گونه است. همچنین در شورای اقتصادی و اجتماعی که ۵۴ عضو دارد، اعضا، تابع اوامر و دستورات دولت متبوع خود می‌باشند.

۲- ارکانی که اعضای آنها در اجرای وظایف، تابع اوامر دولت متبوع نیستند، بلکه تابع اوامر سازمان هستند. معمولا این ارکان، ارکان اداری سازمانهای بین‌المللی هستند. مثلا دبیرخانه‌ی سازمان ملل متحد با ۸۶۰۰ کارمند که بیش از ۱۰۰ تابعیت در آن حضور دارد، همگی تابع اوامر سازمان هستند نه دولتهای متبوع خود.

۳- ارکانی که اعضای آنها در انجام وظایف خود نه از دولت متبوع تبعیت می‌کنند و نه از سازمان، بلکه کاملاً مستقل از دو رکن، انجام وظیفه می‌کنند، هر چند ممکن است از لحاظ ساختاری و شکل، به سازمان وابسته باشند. نمونه‌ی بسیار بارز آن، «کمیسیون حقوق بین‌الملل» است. این کمیسیون، در سال ۱۹۴۷ با تصویب قطع‌نامه‌ی ۱۷۴ مجمع عمومی ایجاد شد. علت ایجاد این کمیسیون، اجرای وظیفه‌ای بود که براساس ماده‌ی ۱۳ منشور بر عهده‌ی سازمان گذاشته شده بود. لذا در اجرای این وظیفه، سازمان مبادرت به تشکیل کمیسیون حقوق بین‌الملل نمود.

این کمیسیون، ۳۴ عضو دارد که مهمترین وظیفه‌ی آن تهیه‌ی پیش‌نویس کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی است. اعضای کمیسیون در تهیه‌ی پیش‌نویس‌ها نه از سازمان ملل تبعیت می‌کنند و نه از دولتها متبوع خود. حقوقدانان عضو کمیسیون، صرفاً بعنوان یک متخصص حقوق بین‌الملل انجام وظیفه می‌کنند؛ هر چند ممکن است تحت تاثیر برخی دولتها عمل کنند. مثلاً ممکن است در تهیه‌ی پیش‌نویس‌ها به طرفداری از کشورهای در حال توسعه یا کشورهای توسعه‌یافته پردازند، اما این بدان معنا نیست که در انجام وظایف از آنها دستور می‌گیرند.

ب) ارکان فرعی

هر سازمان بین‌المللی حق دارد مبادرت به ایجاد ارکان فرعی متناسب با اهداف و وظایف خود نماید. حق ایجاد ارکان فرعی گاهی بطور صریح در سند موسس ذکر می‌شود و گاهی صراحتاً ذکر نمی‌شود، بلکه با توسل به «تئوری اختیارات ضمنی» این حق را برای سازمانها قایل می‌شویم.

مثلاً مواد ۲۲، ۲۹ و ۶۸ منشور ملل متحد، به ترتیب به مجمع عمومی، شورای امنیت و شورای اقتصادی و اجتماعی، اجازه‌ی تشکیل ارکان فرعی داده است. ارکان مزبور نیز با استفاده از این حق، ارکانی فرعی تشکیل داده‌اند. مثلاً مجمع عمومی مبادرت به تشکیل «دادگاه اداری سازمان ملل متحد» و «کنفرانس ملل متحد برای توسعه و تجارت (آنکتاد)» کرده است. شورای امنیت نیز محاکم «یوگسلاوی» و «رواندا» را بعنوان ارکان فرعی تشکیل داده است. شورای اقتصادی و اجتماعی نیز در مناطق مختلف دنیا، کمیسیونهای اقتصادی زیادی تشکیل داده است. تشخیص ارکان فرعی از ارکان اصلی با سند موسس هر سازمان می‌باشد.

۳- ابزار و منابع مالی (بودجه) سازمانهای بین‌المللی هر سازمان بین‌المللی، درست همانند هر دولتی برای انجام فعالیتهای خود نیاز به ابزار و امکانات مالی دارد که اصطلاحات به آن «بودجه» می‌گویند.

بودجه‌ی سازمانهای بین‌المللی تابع دو دسته قواعد مهم است: ۱- قواعد مذکور در سند موسس، ۲- قواعد و مقررات مالی خود سازمان.

اصول کلی مربوط به بودجه در سند موسس ذکر می‌شود ولی جزئیات آن، در مقررات مالی سازمان ذکر می‌شود. مثلا مواد ۱۷ و ۱۹ منشور ملل متحد اختصاص به بودجه‌ی سازمان ملل متحد دارد؛ اما اینکه این بودجه در کجا و چگونه مصرف شود، سهم هر دولت چقدر باشد و... در مقررات مالی سازمان ملل متحد پیش‌بینی شده است نه در منشور.

تا دهه‌ی ۱۹۷۰، معمولا بودجه‌ی سازمانها بطور سالانه تنظیم می‌شد؛ ولی چون سال مالی معمولا زود تمام می‌شود، سازمانها از اواسط دهه‌ی ۷۰ سعی کرده‌اند بودجه را حداقل دو سالانه و یا بیشتر تدوین کنند. مثلا سازمان ملل متحد بودجه‌ی خود را دو سالانه تنظیم می‌کند؛ و یا در سازمان جهانی هواشناسی چهارساله است.

بطور کلی برای تهیه‌ی بودجه‌ی یک سازمان، رکن اداری سازمان که معمولا «دبیرخانه» است، مبادرت به این کار می‌کند. دبیرخانه برای تنظیم بودجه، با ارکان اصلی و فرعی مذاکره می‌کند و پیشنهادات آنها را جویا می‌شود و پس از تعیین هزینه‌های هر رکن اصلی و فرعی، پیش‌نویس بودجه به رکن فراگیر سازمان برای تصویب ارایه می‌شود.

منابع بودجه

بودجه‌ی سازمان‌های بین‌المللی از دو منبع عمده تامین می‌شود.

الف: مشارکت ارادی دولتها

در مشارکت ارادی، هر دولتی راسا تصمیم می‌گیرد که تا چه میزان در بودجه‌ی سازمان شرکت کند. این شیوه، دارای این مزیت است که هر دولتی به میل و اراده‌ی خود مشارکت می‌کند. از طرفی دارای این عیب نیز هست که سازمانها نمی‌توانند در مورد این منابع تصمیم قاطع بگیرند و برنامه‌ریزی دقیق داشته باشند؛ چرا که میزان و زمان آن معین نیست و همچنین نحوه‌ی پرداخت آنها مشخص نیست.

ب: مشارکت الزامی دولتها

مشارکت الزامی، براساس وضعیت اقتصادی دولتها صورت می‌گیرد. میزان مشارکت الزامی دولتها در بودجه‌ی سازمانها، از کمتر از یک درصد شروع می‌شود و ممکن است به چند ده درصد برسد. مثلاً مجمع عمومی سازمان ملل متحد براساس ماده‌ی ۱۷ منشور، سهم دولتها را براساس وضعیت اقتصادی آنها مشخص می‌کند و آنها باید مبلغ تعیین شده را پرداخت کنند.

برای اینکه پرداخت سهم تعیین شده، تضمین شود و دولتها مکلف به پرداخت شوند، برای آن ضمانت اجرا در نظر گرفته‌اند. مثلاً ماده‌ی ۱۹ منشور مقرر می‌دارد: چنانچه دولتی دو سال یا به میزان دو سال از پرداخت حق عضویت خودداری کند، از حق رای در مجمع عمومی محروم خواهد شد.

البته نحوه‌ی برخورد با دولتهای متخلف متفاوت است. مثلاً کشور «بورکینافاسو» مدت چند سال به دلیل عدم قدرت پرداخت حق عضویت، از حق رای محروم بود، در حالی که دولت ایالات متحده با اینکه حدود یک میلیارد دلار به سازمان بدهی دارد، با چنین مشکلی روبرو نشده است. عدم پرداخت حق عضویت از سوی برخی دولتها، بخصوص دولتهای بزرگ، باعث شده سازمان با مشکلات زیادی بویژه به دلیل دو بحران در مورد کانال سوئز و قضیه‌ی کنگو، مواجه شود.

پس از اینکه این دو قضیه به نحوی که در پاورقی توضیح داده شده است توسط نیروهای حافظ صلح خاتمه یافت، دبیرکل سازمان ملل متحد اعلام کرد که سازمان برای فیصله‌ی این درگیریها، ۲۵۰ میلیون دلار هزینه کرده است که دولتها باید پرداخت کنند. دولتهایی مثل فرانسه و شوروی معتقد بودند که این هزینه‌ها متعلق به ملل متحد نیست و باید طرفین درگیر خود این هزینه‌ها را پرداخت کنند.

بدنبال این تضاد آراء، مجمع عمومی از دیوان بین‌المللی دادگستری تقاضای نظر مشورتی کرد. دیوان در سال ۱۹۶۲ در نظر مشورتی خود تحت عنوان «برخی هزینه‌های سازمان ملل متحد» اعلام کرد که این هزینه‌ها جزو هزینه‌های ملل متحد بوده و دولتها باید پرداخت کنند. بحران دیگری که امروزه سازمان ملل متحد را گریبان‌گیر شده است، به دلیل عدم پرداخت حق عضویت از سوی برخی دولتهای بزرگ من جمله آمریکا می‌باشد. این دولتها بر این

عقیده‌اند که منابع مالی سازمان ملل متحد، بعثت مدیریت غلط خود، هزینه‌های زیادی را به دولتها تحمیل می‌کند، در حالیکه خیلی از این هزینه‌ها ضروری نیست. لازم به ذکر است که از کل بودجه‌ی سازمان ملل متحد، تعداد ۶ کشور، حدود ۶۷ درصد بودجه‌ی سازمان را پرداخت می‌کنند. تعداد ۹۷ کشور نیز روی هم رفته حدود ۰/۹۸ درصد (یعنی کمتر از ۱ درصد) پرداخت می‌کنند. در یک چنین وضعیتی اصلاً قابل تصور نیست که کشوری که ۲۵ درصد بودجه را تامین می‌کند، با کشوری که ۰/۰۱ درصد را پرداخت می‌کند، رفتاری دموکراتیک داشته باشد و عنان تصمیمات را در اختیار او بگذارد. یکی از دلایلی که باعث شده امروزه، آلمان و ژاپن ادعای عضویت دائم در شورای امنیت بکنند، همین بودجه‌ی نسبتاً زیادی است که به سازمان پرداخت می‌کنند. بنابراین می‌بینیم که عضویت در شورای امنیت بیش از هر چیز به توان اقتصادی دولتها بستگی دارد و سپس توان نظامی.

کارکنان سازمانهای بین‌المللی

تعریف کارمند بین‌المللی

براساس متون کلاسیک، کارمند بین‌المللی شخصی است که توسط یک سازمان براساس مقررات استخدامی سازمان، بصورت دائم در جهت اجرای وظایف محوله به استخدام آن سازمان در می‌آید. با توجه به این تعریف، سه عنصر مهم برای یک کارمند بین‌المللی ذکر شده است:

۱- کارمند بین‌المللی در خدمت یک دولت یا یک نهاد مشخص نیست، بلکه تماماً در اختیار یک سازمان بین‌المللی است.

۲- کارمندان بین‌المللی تمام تلاش خود را در جهت نیل سازمان به اهداف خود، بکار می‌برند و منافع خاصی را مد نظر ندارند.

۳- کارمندان موظف هستند تمام مدت استخدام خود را در اختیار سازمان باشند و تمام وقت اداری خود را صرف انجام وظایف خود بکنند، لذا از داشتن کار دیگری باید خودداری کنند. امروزه چون استخدام دائم به ندرت در یک سازمان بین‌المللی اتفاق می‌افتد، ویژگی دائم بودن آن از بین رفته است ولی می‌توان گفت که کارمند باید در طول مدت استخدام خود اعم از دائم یا موقت، بطور کامل و دائم در اختیار سازمان باشد.

نحوه‌ی بکارگیری کارمندان بین‌المللی

به غیر از بالاترین مقامات اداری سازمان یعنی دبیرکل یا مدیرکل که توسط دولتهای عضو تعیین می‌شوند، سایر کارمندان، براساس ضوابط استخدامی سازمان انتخاب می‌شوند. شیوهی انتخاب کارمندان به دو گونه است:

۱- سازمان محدودیت استخدام ندارد؛ که در این حالت، استخدام از طریق آزمون به عمل می‌آید بطوری که هر فردی حد نصاب نمره‌ی لازم را کسب کرد، استخدام می‌شود.

۲- سازمان محدودیت استخدام دارد؛ که در این حالت چون سازمان نیروی محدودی نیاز دارد، آزمون به عمل آمده، به صورت مسابقه می‌باشد بطوری که هر کس بالاترین نمره را بیاورد استخدام می‌شود تا نیروهای مورد نیاز انتخاب شوند.

کارمند بین‌المللی باید به زبان یا زبانهای کاری سازمان مسلط باشد و چنانچه به زبان مقرر سازمان تسلط داشته باشد، مزیتی برای اولویت در استخدام می‌باشد.

معمولا کلیات شرایط استخدام در سند موسس ذکر می‌شود. مثل ماده‌ی ۱۰۱ منشور که اظهار می‌دارد: فردی باید به استخدام ملل متحد در بیاید که از بالاترین کیفیت کاری برخوردار باشد. در کنار مساله‌ی کیفیت، مساله‌ی «توزیع جغرافیایی» نیز دارای اهمیت است. در مواقعی این توزیع جغرافیایی سبب می‌شود که صلاحیت و کیفیت از بین برود که شاید بهترین راه‌حل برای بالابردن کیفیت این باشد که قراردادهای موقت استخدام منعقد شود.

رفته‌رفته با توجه به ماهیت کار سازمانها، معیارهای دیگری نیز به نحوه‌ی استخدام اضافه شده است. مثلا «توزیع منصفانه‌ی زن و مرد» در میان کارمندان یکی از این معیارها می‌باشد. بعنوان مثال تعدادی از قضات دیوان کیفری بین‌المللی حتما باید زن باشند تا در مسایل و جرایم علیه زنان تخصص کسب کرده و به کمک دیوان پردازند.

تکالیف و حقوق کارمندان بین‌المللی

الف: تکالیف کارمندان بین‌المللی

۱- کارمند بین‌المللی موظف است اسرار شغلی خود را حفظ کند.

۲- کارمندان بین‌المللی نباید به فعالیتهای سیاسی مغایر با مشاغل خود دست بزنند؛ چرا که این عمل باعث از بین رفتن بی طرفی آنها می‌شود.

۳- کارمندان بین‌المللی در انجام وظایف خود، فقط تابع اوامر سازمان هستند و نباید از هیچ دولتی تبعیت کنند یا دستور بگیرند. مثلا در ماده‌ی ۱۰۰ منشور ملل متحد آمده است: دبیرکل

و کارمندان سازمان ملل در اجرای وظایف، نباید دستوری از فرد یا دولتی خارج از سازمان بگیرند.

ب: حقوق کارمندان بین‌المللی

۱- دستمزد: کارمندان بین‌المللی براساس ضوابط پرداختی سازمان، از حقوق ماهانه برخوردارند که براساس در شرایط مساوی براساس دوری از دولت متبوع خود متغیر است. یعنی هر چه کارمند از دولت متبوع خود بیشتر فاصله داشته باشد، حقوق بیشتری می‌گیرد. در عین حال برای اینکه رعایت عدالت بشود، میزان مالیات یکسانی پرداخت می‌کنند.

۲- تشکیل اتحادیه و سندیکای کارمندی: تشکیل اجتماعات گروهی یکی از حقوق بشر است که در میثاق بین‌المللی حقوق اجتماعی و مدنی ذکر شده است. این اتحادیه‌ها و سندیکاها، از حقوق کارمندان در مقابل سازمان دفاع می‌کنند.

سوال: آیا به صرف اینکه کسی در یک سازمان بین‌المللی کارمند است، حق دارد عضو سندیکا شود یا بستگی به قرارداد کار دارد؟ مثلاً آیا یک ایرانی که در سفارت آلمان در تهران کار می‌کند، حق دارد که عضو سندیکای کارمندی یا کارگری آلمان بشود؟

پاسخ این است که حق عضویت در سندیکا، بستگی به قانون حاکم بر قرارداد استخدام دارد. اگر قرارداد فی‌مابین فرد و سازمان بین‌المللی تابع قانون دولت متبوع کارمند باشد (که خیلی بعید است) فرد تابع ضوابط و مقررات آن دولت قرار می‌گیرد نه تابع آن سفارت یا نهاد خارجی؛ اما علی‌الاصول، کارمندان بین‌المللی بخصوص کارمندانی که عضو دایم سازمانهای بین‌المللی هستند، تابع ضوابط سازمان می‌باشند و قانون حاکم بر روابط آنها، مقررات خود سازمان است. لذا آنها حق دارند مبادرت به تشکیل سندیکا نمایند.

۳- حق اعتصاب: یکی از حقوق اساسی بشر در اسناد حقوق بشری، حق اعتصاب است. حتی دولت‌ها و سازمانها باید امکانات لازم برای اعتصاب کارمندان و اتباع خود را فراهم کنند و این یکی از نشانه‌های بزرگ جامعه‌ی مدنی است. قواعد حاکم بر اعتصاب به گونه‌ای است که افراد نیز به دلایل بی‌اساس اعتصاب نمی‌کنند، اما کارمندان به ندرت دست به اعتصاب می‌زنند؛ چرا که قراردادهای استخدام، بسیار دقیق تنظیم می‌شوند.

۴- برخورداری از مزایا و مصونیت‌ها: استفاده از این مزایا و مصونیت‌ها برای کارمندان بین‌المللی، سفرا و کارمندان دیپلماتیک، بر مبنای «حسن انجام وظایف و خدمات» است.

یعنی علت اینکه یک سازمان یا یک هیات دیپلماتیک از یکسری مزایا و مصونیت‌ها برخوردارند، برای این است که بتوانند وظایف خود را به نحو احسن انجام دهند.

چنانچه کارمندی در وضعیتی قرار گیرد که دیگر مشغول به وظیفه نباشد، یا از حیثی اختیارات تجاوز کند، در این صورت نمی‌تواند از مزایا و مصونیت‌ها استفاده کند؛ زیرا این اختیاراتی که به شخص داده می‌شود، به خاطر انجام وظیفه است نه بخاطر فرد مورد نظر.

با توجه به گستردگی و فعالیت روزافزون سازمانهای بین‌المللی و تنوع آنها، سرانجام دولتها به این نتیجه رسیدند که صرف وجود موافقت‌نامه‌های مزایا و مصونیت‌ها، کفایت نمی‌کند؛ چرا که نمایندگان زیادی که کارمند نیستند در سازمانهای بین‌المللی شرکت می‌کنند. لذا در سال ۱۹۷۵، کنوانسیون «نماینده‌گی دولتها در روابط خود با سازمانهای بین‌المللی» به تصویب رسید که بواسطه‌ی آن، برای اعضای کنفرانسها و سازمانهای بین‌المللی و نمایندگان حاضر در آنها، مزایا و مصونیت‌هایی در نظر گرفته شد.

در کنار مصونیت‌ها، مزایایی نیز برای کارمندان بین‌المللی در نظر گرفته شده است که عمدتاً مزایای مالی است. مثلاً معافیت از برخی عوارض‌ها، معافیت از مالیاتهای غیر مستقیم و... برای اینکه حقوق کارمندان بین‌المللی ضایع نشود، معمولاً سازمانها اقدام به تاسیس دادگاههای اداری می‌کنند تا کارمندان یک سازمان و خود سازمان بتوانند در مقابل یکدیگر اقامه‌ی دعوی کنند و اختلافات خود را حل و فصل نمایند. یکی از مهمترین دادگاههای اداری که تاکنون تشکیل شده است، دادگاه اداری سازمان بین‌المللی کار است که در سال ۱۹۱۹ تشکیل شد.

علی‌الاصول، احکام صادره از سوی این دادگاهها لازم‌الاجراست، اما چنانچه اعتراضی نیست به این آرا مطرح شود، کمیته‌ای تشکیل شده و مسئول رسیدگی به اعتراض خواهد شد و چنانچه اعتراض را وارد تشخیص دهد، آنرا برای کسب نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری، به دیوان ارسال می‌کند. دیوان نیز در قالب نظر مشورتی، نظر خود را اعلام کرده و حکم مزبور را یا تایید و یا نقض می‌کند.

لازم به ذکر است که در این صورت، نظرات مشورتی دیوان لازم‌الاجراست، هر چند علی‌الاصول نظرات مشورتی دیوان لازم‌الاجرا نیست. اما چون در مورد اعتراض به آرا، نظر دیوان از قبل مورد پذیرش قرار گرفته است، لذا دیوان هر نظری که اعلام کند، برای طرفین اختلاف الزامی است. به عنوان مثال، ماده‌ی ۱۲ سند موسس دادگاه اداری سازمان بین‌المللی

کار، بیان می‌دارد: در صورتی که دیوان بین‌المللی دادگستری در اعتراض به احکام دادگاه اداری در قالب نظر مشورتی، نظر خود را اعلام کند، نظر دیوان الزامی خواهد بود و دولت‌ها باید از آنها تبعیت کنند.

با این حال، همیشه سعی بر این بوده است که اختلافات فی‌مابین سازمانها و کارمندان، از طرق سیاسی حل و فصل شود تا بدین وسیله، هم در هزینه‌ها صرفه‌جویی شود و هم روند رسیدگی تسریع شود؛ چرا ایجاد دادگاههای اداری متضمن مخارج هنگفت و صرف وقت زیاد برای رسیدگی به اختلافات است.