

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه آزاد اسلامی

واحد تهران مرکزی
دانشکده حقوق
گروه حقوق
پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد M.A
گرایش: حقوق بین الملل

عنوان:

بررسی مسئولیت اعضای سازمان های بین المللی در قبال تخلفات سازمان

استاد راهنما:

دکتر مهدی عباسی سرمدی

استاد مشاور:

دکتر عاطفه امینی نیا

نگارش:

حامد احمدنیا

تابستان ۱۳۹۰

تقدیم به

مادرم، که همچون دریایی بیکران، محبت و عشق را در گوشم زمزمه کرد
و پدرم، که همچون کوهی پرافتخار درس زندگی و استواری را به من آموخت.

بسمه تعالی

تعهدنامه اصالت پایان نامه کارشناسی ارشد

اینجانب حامد احمدنیا مرزونی دانش آموخته مقطع کارشناسی ارشد ناپیوسته به شماره دانشجویی ۸۷۰۰۰۰۹۴۶۰۰ در رشته حقوق بین الملل که در تاریخ ۹۰/۴/۲۹ از پایان نامه خود تحت عنوان: بررسی مسئولیت اعضای سازمان های بین المللی در قبال تخلفات سازمان با کسب نمره و درجه دفاع نموده ام بدینوسیله متعهد می شوم:

۱- این پایان نامه حاصل تحقیق و پژوهش انجام شده توسط اینجانب بوده و در مواردی که از دستاوردهای علمی و پژوهشی دیگران (اعم از پایان نامه، کتاب، مقاله و.....) استفاده نموده ام، مطابق ضوابط و رویه های موجود، نام منبع مورد استفاده و سایر مشخصات آن را در فهرست ذکر و درج کرده ام.

۲- این پایان نامه قبلاً برای دریافت هیچ مدرک تحصیلی (هم سطح، پایین تر یا بالاتر) در سایر دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی ارائه نشده است.

۳- چنانچه بعد از فراغت از تحصیل، قصد استفاده و هرگونه بهره برداری اعم از چاپ کتاب، ثبت اختراع و.... از این پایان نامه داشته باشم، از حوزه معاونت پژوهشی واحد مجوزهای مربوطه را اخذ نمایم.

۴- چنانچه در هر مقطع زمانی خلاف موارد فوق ثابت شود، عواقب ناشی از آن را بپذیرم و واحد دانشگاهی مجاز است با اینجانب مطابق ضوابط و مقررات رفتار نموده و در صورت ابطال مدرک تحصیلی ام هیچگونه ادعایی نخواهم داشت.

نام و نام خانوادگی:
تاریخ و امضاء:

بسمه تعالی

در تاریخ: ۹۰/۴/۲۹

دانشجوی کارشناسی ارشد **آقای حامد احمدنیا مرزونی** از پایان نامه خود دفاع

نموده و با نمره به حروف و با درجه مورد تصویب

قرار گرفت.

امضاء استاد راهنما:

چکیده

یکی از مهمترین و دشوارترین مسائل در بررسی مسئولیت سازمان های بین المللی موضوع مسئولیت اعضا در قبال تخلفات سازمان است. این موضوع در کمیسیون حقوق بین الملل نیز بحث های فراوانی را به دنبال داشته است و حقوقدانان زیادی راجع به آن اظهار نظر کردند. عده ای معتقدند باید به مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا قائل بود تا امنیت نظام حقوقی جامعه جهانی بیشتر تضمین شود ولی مخالفین این نوع مسئولیت را مغایر با شخصیت و استقلال سازمان بین المللی می دانند و می گویند مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا، شخصیت و استقلال سازمان را به مخاطره می اندازد.

در این پایان نامه برآنیم تا از رهگذر استناد به اسناد، رویه قضایی بین المللی، و دکترین و براهین عقلی ثابت کنیم که رژیم مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا نه تنها به شخصیت و استقلال سازمان بین المللی خدشه ای وارد نمی سازد بلکه باعث ارتقاء درجه اعتبار آن نزد طرف ثالث می شوند زیرا بدین طریق به او اطمینان می دهد خسارتش جبران نشده باقی نخواهد ماند.

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱
مقدمه	۲
بخش اول: شخصیت حقوقی لازمه ی مسئولیت سازمان بین المللی	۵
فصل اول: شخصیت سازمان های بین المللی	۷
مبحث اول: شخصیت داخلی	۸
مبحث دوم: شخصیت بین المللی	۱۰
فصل دوم: مسئولیت سازمان های بین المللی	۲۱
مبحث اول: انتساب اعمال به سازمان های بین المللی	۲۵
مبحث دوم: نقض تعهد بین المللی سازمان	۴۷
بخش دوم: مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا در قبال تخلفات سازمان بین المللی	۵۵
فصل سوم: رویکرد پیش نویس کنوانسیون مسئولیت سازمان های بین المللی (۲۰۰۹) نسبت به مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا در قبال تخلفات سازمان	۵۷
مبحث اول: مسئولیت ثانوی و تضامنی	۵۸

مبحث دوم: تمایز مسئولیت ثانوی و تضامنی از دیگر اشکال مسئولیت اعضا	۶۴
فصل چهارم: اثبات نظریه مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا	۷۰
مبحث اول: نظریه مغایرت مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا با شخصیت و استقلال سازمان بین المللی	۷۰
مبحث دوم: رد نظریه مغایرت مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا با شخصیت و استقلال سازمان بین المللی	۸۲
نتیجه گیری	۹۹
فهرست منابع	۱۲۸

پیشگفتار

مسئولیت اعضا در قبال تخلفات سازمان های بین المللی یکی از مهمترین و دشوارترین موضوعاتی بود که در آغاز تدوین پیش نویس کنوانسیون مسئولیت سازمان های بین المللی مطرح گردید. بحث های فراوانی پیرامون این مسئله در کمیسیون حقوق بین الملل مطرح شد و سرانجام منجر به تدوین مواد ۲۵-۳۰ پیش نویس کنوانسیون مسئولیت سازمان های بین المللی در سال ۲۰۰۶ گردید که در پیش نویس سال ۲۰۰۹ این مواد در بخش پنجم و مواد ۶۲-۵۷ قرار داده شدند.

درحالی که بسیاری از حقوقدانان و قضات حقوق بین الملل به مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا برای اعمال سازمان بین المللی معتقد بودند اما در نهایت این رژیم مسئولیت ها از پیش نویس کنوانسیون مسئولیت سازمان های بین المللی ۲۰۰۹ (که بعد از این به اختصار پیش نویس کنوانسیون ۲۰۰۹ خوانده خواهد شد) کنار گذاشته شد.

اهمیت و تازگی مسئله و نظرات متعدد مخالف و موافقی که در این باره وجود داشت موجب شد تا اینجانب موضوع را مورد تدقیق قرار داده و پایان نامه خود را در این رابطه بنگارم. لازم به ذکر است تاکنون کتاب یا پایان نامه ای که با این عنوان به فارسی نگارش شده باشد نیافتم. البته بعضی مؤلفین گرامی، ذیل عنوان حقوق سازمان های بین المللی به مسئله مسئولیت سازمان ها نیز پرداخته اند که به علت اجمال و نیز به این دلیل که پیش از تدوین پیش نویس کنوانسیون ۲۰۰۹ تألیف گردیدند چندان قابل اتکا نبوده اند. بر این اساس با استفاده از گزارش های کمیسیون حقوق بین المللی، دکترین، اسناد و آرای بین المللی و نیز کتب و مقالات خارجی به بررسی موضوع پرداختم. البته باید اذعان کنم مطالب عرضه شده دارای کاستی ها و نواقص فراوان است که امیدوارم با کمک و هدایت اساتید عزیز بتوانم در آینده ی نزدیک به رفع این نواقص بپردازم.

مقدمه

مشارکت فزاینده ی سازمان های بین المللی در حیات بین المللی، واقعیت انکار ناپذیر جهان معاصر است. کثرت سازمان ها، و تنوع و گستردگی فعالیت ها و اقدامات آنها، تقریباً به تمام عرصه های روابط بین المللی رسوخ کرده، و به تعبیری سرنوشت بشر به نحو روز افزونی تحت تأثیر فعالیت های سازمان های بین المللی قرار گرفته است.^۱ رشد سازمان های بین المللی آنچنان بوده که در جهان معاصر این امر غیرمعمول می نماید که مسأله ای جدید در روابط بین المللی فارغ از سازمان های بین المللی مطرح نظر واقع شود.^۲

و اینچنین بود که به تدریج یکه تازی دولت ها در حوزه روابط بین المللی پایان یافت و هر روز بر نقش و اهمیت سازمان های بین المللی افزوده شد. به واقع هر چند سازمان های بین المللی ماهیتی تأسیسی دارند و اراده دولت ها عامل بلافصل و یا غیرمستقیم ایجاد و تداوم حیات آنها می باشد اما سازمان ها که برآیند وابستگی متقابل دولت ها به یکدیگر بوده اند با درنوردیدن حوزه های سنتی، و رسوخ در قلمروهایی چون صلح و امنیت، حقوق بشر و محیط زیست تارهایی از همبستگی بین المللی را بر پیکره جهانی تنیده اند، جامعه ای که بدون وجود سازمان های بین المللی قابل تصور نخواهد بود.

در سال ۱۹۴۹ که هنوز چند صبحی بیش از پایان جنگ جهانی دوم نمی گذشت دیوان بین المللی دادگستری در مقام رکن قضایی سازمان جدید التاسیس ملل متحد، در قضیه "جبران خسارات وارد به کارمندان سازمان ملل متحد" زیرکانه اعلام داشت که به رغم سکوت منشور، سازمان ملل متحد از شخصیت حقوقی عینی در نظام بین المللی، و به تبع آن از اهلیت حقوقی بین المللی برخوردار است. دیوان برای تعدیل نگرانی دولت ها بلافاصله اظهار داشت که البته این امر بدان معنا نیست که سازمان ملل متحد به مثابه یک ابردولت و یا حتی یک دولت باشد بلکه صرفاً به آن معناست که سازمان شخص حقوقی بین المللی است. بی تردید این احتجاج منطقی دیوان در مورد تمام سازمان های بین المللی قابلیت استناد دارد.

یکی از آثار اجتناب ناپذیر حضور مؤثر و فعالانه ی سازمان ها در جامعه بین المللی، مخاطراتی است که از این حیث متوجه حقوق دیگران می شود. عملیات نظامی و انتظامی سازمان ها، مبادرت به فعالیت های فضایی، اقدامات نظارتی و بازرسی، و مدیریت رژیم های بین المللی (مثل رژیم بهره برداری از منطقه بین المللی اعماق در چارچوب کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها)

¹ - Schermers, Henry G and Blokker, Neils M, **International Institutional Law, Unity within Diversity**, Fourth Edition, Leiden, Martinus Nijhoff, 2003, p. V.

² - Amerasinghe, Chittharanjan Félix, **Principles of the International Law of International Organization**, Second Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 7.

و... نقض تعهدات قراردادی و غیر قراردادی توسط سازمان های بین المللی را بسیار محتمل ساخته اند.^۱

بی شک در هر نظام حقوقی مسئولیت به عنوان یک تأسیس حقوقی از جایگاهی ویژه برخوردار است.^۲ بنابراین می توان مسئولیت بین المللی را اهرمی مهم و حیاتی برای اعتلای حکومت قانون در نظام بین المللی قلمداد کرد. بر همین اساس گرچه جامعه بین المللی در حمایت از سازمان های بین المللی به عنوان ابزارهای همکاری سازمان یافته، و توسعه صلاحیت های آنها، نفعی اساسی دارد لیکن اگر اقدامات و فعالیت های سازمان ها تحت سیطره ی اصول و قواعد حقوقی قرار نگیرد، امنیت روابط بین المللی مخدوش شده، و تحقق هدف نهایی تأسیس آنها بعید می نماید.

شالوده مسئولیت بین المللی نهادهای بین المللی، شخصیت حقوقی بین المللی آنهاست تا بر آن اساس بتوان آنها را واجد قابلیت عهده دار شدن تکالیف بین المللی قلمداد کرد. گو اینکه در نظام بین المللی شخصیت حقوقی دولت آن چنان بدیهی و مسلم می نماید که در بحث مسئولیت بین المللی دولت ها، اثبات شخصیت حقوقی آنها بندرت مبنای حرکت قرار می گیرد، اما شخصیت حقوقی بین المللی سازمان ها به عنوان تابعان ثانویه حقوق بین الملل، چه به لحاظ تنوع آنها و چه از حیث ماهیت و قلمرو اختیارانشان قابل تأمل است.

همان گونه که در ادامه خواهد آمد رویه قضایی بین المللی و به ویژه آرای مشورتی دیوان بین المللی دادگستری، و عملکرد بین المللی دولت ها و سازمان های بین المللی گویای این حقیقت هستند که سازمان ها قطع نظر از تصریح اسناد تأسیس خود، از رهگذر اختیارات و اشتغالات، شخصیت بین المللی خویش را تثبیت کرده، و نشان داده اند که به لحاظ حقوقی نهادهایی مستقل و جداگانه از اعضای تشکیل دهنده خود می باشند.

با تمام این اوصاف وحدت و استقلال شخصیت حقوقی بین المللی سازمان (به رغم کثرت اعضای تشکیل دهنده آن) نیمی از واقعیت است. در حقیقت هر سازمان بین المللی متشکل از اشخاص حقوقی بین المللی متعددی (کثرت در عین وحدت) است که در برخی از زمینه ها همکاری میان خود را نهادین ساخته اند. گو اینکه در بادی امر استقلال شخصیت حقوقی سازمان از اعضا، خود متضمن عدم مسئولیت اعضا به لحاظ اعمال سازمان است (و برخی اسناد مؤسس هم بر این نکته تصریح کرده اند)، ولی به هر حال وابستگی سازمان به اعضا (چه از نظر منشاء پیدایش و تداوم حیات، و چه از حیث تجهیز سازمان به منابع کافی) میان استقلال حقوقی و واقعی سازمان قدری فاصله می افکند. بدیهی است که ابهام در مرز صلاحیت های سازمان و اعضا در موافقت نامه های مختلط، کارشکنی اعضا در راه ایفای تعهدات توسط سازمان و نیز اعمال کنترل و نظارت بر سازمان، نبایست به بهای تضرر طرف های ثالث و یا عدم جبران خسارات وارد بر آنها تمام شود. بنابراین طرح مسئولیت

^۱ - البته همان گونه که کمیسیون حقوق بین الملل خاطر نشان ساخته است سازمان های بین المللی معمولاً به گونه ای رفتار می کنند که مرتکب اعمال متخلفانه بین المللی نشوند.

^۲ - Dupuy, Pierre Mari, "The international law of state responsibility: revolution or evolution", *Michigan journal of International Law*, 1989, p. 126.

اعضا مطلوب قلمداد شده است. تجلی بارز این امر در پذیرش رژیم های مسئولیت تضامنی و ثانوی سازمان و اعضای آن مشاهده می گردد که در قالب برخی معاهدات راه یافته است.

بنابراین باید توازنی دقیق و مناسب میان لزوم استقلال سازمان در تصمیم گیری و اقدام، و ایفای مسئولیت های آن برقرار شود.¹ بی تردید در بطن این تلاطم از یک سو لزوم جبران خسارات وارد به طرف های ثالث (اصل انصاف) رخ می نماید، و از سوی دیگر تضمین کارکرد مؤثر سازمان ها و جلوگیری از تخدیش استقلال آنها (به لحاظ احتراز از دخالت نابجای اعضا) قد برافراشته است.

معهدا هدف اصلی این تحقیق بررسی مسئولیت اعضای سازمان های بین المللی در قبال تخلفات سازمان است و اینکه آیا اعضا مسئولیتی در قبال زیاندیدگان دارند و مسئول جبران خسارات هستند؟ بر این اساس سؤال اصلی خود را اینگونه طرح کردیم که آیا می توان نوعی مسئولیت ثانوی یا تضامنی برای اعضا قائل شد و در صورت ایجاد چنین مسئولیتی آیا شخصیت و استقلال سازمان مخدوش خواهد شد؟ در این راستا چند سؤال فرعی دیگر نیز قابل طرح است از جمله اینکه، وقتی سازمانی به دولت های ثالث یا اشخاص خصوصی مدیون می شود در حالی که دیگر امکانات مالی جهت ایفای تعهداتش ندارد؛ آیا ممکن است مدیون از دولت های عضو جبران را خواستار شود؟ و اگر اعضا به شخصیت حقوقی و استقلال سازمان جهت رد مسئولیت خود استناد کنند، خسارت زیان دیده جبران نشده باقی نخواهد ماند؟ در این صورت چه کسی مسئول جبران خسارت خواهد بود؟

بر این اساس مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا را فرضیه اصلی تحقیق حاضر قرار داده و سعی می کنیم با استناد به اسناد و دکترین و رویه قضایی بین المللی این فرضیه را به اثبات رسانیم و نشان دهیم این نوع مسئولیت ها به شخصیت حقوقی و استقلال سازمان خدشه ای وارد نخواهند ساخت. مجدداً تأکید می کنیم که موضوع مسئولیت اعضا در قبال تخلفات سازمان های بین المللی یکی از مهمترین و پیچیده ترین موضوعاتی بود که در بدو امر تدوین پیش نویس کنوانسیون مسئولیت سازمان های بین المللی مطرح گردید و بحث های فراوانی را پیرامون خود در کمیسیون حقوق بین الملل به همراه داشت. اما برغم اینکه بسیاری از حقوقدانان و قضات حقوق بین الملل به مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا برای اعمال سازمان بین المللی معتقد بودند اما در نهایت این رژیم مسئولیت ها از پیش نویس کنوانسیون مسئولیت سازمان های بین المللی ۲۰۰۹ کنار گذاشته شد.

اهمیت و جذابیت مسئله موجب گردید تا این موضوع را در تحقیق حاضر مورد بحث قرار داده و طی مباحث جاری، فرضیه خود مبنی بر مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا را به اثبات رسانیم. جهت نیل به این هدف بخش اول پایان نامه را به بررسی و تحلیل زوایای مختلف شخصیت و مسئولیت سازمان های بین المللی اختصاص داده و در بخش دوم لزوم مسئولیت ثانوی یا تضامنی اعضا را به اثبات می رسانیم.

¹ - ILA, London Conference, 2000, p. 4.

بخش اول:

شخصیت حقوقی لازمه ی

مسئولیت سازمان بین المللی

بی تردید یکی از تبعات شخصیت حقوقی سازمان ها، مسئولیت در نتیجه ی نقض مقررات حقوق بین الملل است. درست در همین نقطه است که نظریه ی مسئولیت سازمان های بین المللی بنیان و اساسی موجه می یابد. در حقیقت شخصیت حقوقی بین المللی هر سازمان بین المللی به منزله ی شالوده و مبنای مسئولیت آن است، و لازمه مسئولیت دارا بودن شخصیت بین المللی، و به تعبیر دقیقتر مستلزم برخورداری از حقوق و تکالیف بین المللی است. بر همین اساس کمیسیون حقوق بین الملل اظهارداشت که اگر سازمان دارای شخصیت حقوقی بین المللی در برابر طرف های ثالث نباشد در قبال آنها دارای مسئولیت بین المللی نیست.¹ کمیسیون بدین وسیله نشان داد که بایست در راستای تأیید و تحکیم رابطه ی میان شخصیت و مسئولیت سازمان ها کوشش نمود.

در واقع سازمان های بین المللی به لحاظ برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل از اعضا می توانند به اراده ی خویش شیوه های نیل به اهداف معین شده را برگزینند و به اقدامات عملی دست یازند. بنابراین استقلال عمل سازمان خود مفید این معناست که سازمان باید آثار و تبعات ناشی از رفتار خود را به دوش کشد، و از عهده ی مسئولیت های ناشی از آن برآید.

بر این اساس لازم دانستیم در این بخش شخصیت و مسئولیت سازمان های بین المللی را در دو فصل مجزا مورد بررسی قرار دهیم.

¹ - YILC, 1978, Vol. II, p. 89.

فصل اول: شخصیت سازمان های بین المللی

شخصیت حقوقی در هر سیستم حقوقی متغیری از ملاحظات مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و سیستماتیک مربوط به آن نظام حقوقی بوده است و مبین قابلیت برخورداری، پذیرش و اجرای حقوق و تعهدات می باشد.^۱ گو اینکه در تمام جوامع امروزی این امر بدیهی قلمداد می شود که تمام اشخاص حقیقی به صرف انسان بودن از شخصیت حقوقی برخوردار هستند.^۲ در نظامهای داخلی که از تمرکز، انسجام و رشد نسبتاً کاملی برخوردارند قانونگذار با توجه به نیازهای زیست اجتماعی، شرایط تلقی یک نهاد را به عنوان شخص حقوقی معین می سازد، نهادی که گاه برای دیگران امری نامأنوس جلوه می کند (مثل شرکت یک نفره در حقوق انگلیس). بی تردید در این عرصه دولت به اعتبار حاکمیت خود، شناسایی چنین شخصیت حقوقی را به افراد و نهادهای تحت حاکمیت و صلاحیت خویش تحمیل می کند.^۳

پس از جنگ جهانی دوم مناقشه در مورد این که آیا سازمان های بین المللی دولتی می توانند دارای شخصیت حقوقی شوند بطور جدی مطرح شد. حقوقدانان و سازمان های متعددی از جمله "بانک حل اختلاف بین المللی"، "کمیسیون جبران خسارات"، "کمیسیون اروپایی رود دانوب" از اعطای چنین شخصیتی به سازمان های بین المللی دفاع می کردند. همچنین ماده یک قرارداد حل اختلاف بین جامعه ملل و کشور سوئیس مقرر می داشت: "جامعه ملل دارای شخصیت بین المللی و اهلیت حقوقی است و اصولاً به موجب قواعد حقوق بین الملل محاکمه آن بدون رضایت صریح آن سازمان، توسط محاکم کشور سوئیس نمی تواند صورت گیرد." این مفهوم نیز در ماده ۱۰۴ منشور سازمان ملل متحد در خصوص این سازمان اینگونه تبیین شده است: "سازمان در خاک هر یک از اعضا از اهلیت حقوقی که برای انجام وظایف و رسیدن به مقصد آن ضروری است متمتع می شود."

مفاد منشور راجع به مزایا و مصونیت های سازمان که در ماده ۱۰۵ پیش بینی شده است نیز مفهوم مشابهی را افاده می کند. بند یک ماده مذکور مقرر می دارد: "سازمان در خاک هر یک از اعضای خود از امتیازات و مصونیت هایی که برای رسیدن به مقاصد آن ضروری است برخوردار خواهد بود."

در اینجا این سؤال مطرح می شود که آیا سازمان بین المللی شخصیت حقوقی خود را از حقوق داخلی کشور محل اقامت خود کسب می کند یا از قواعد حقوق بین الملل؟^۴ بر این اساس جهت پاسخ به سؤال فوق شخصیت سازمان های بین المللی را در دو مبحث مجزا تحت عنوان شخصیت داخلی و شخصیت بین المللی مورد بحث قرار خواهیم داد.

^۱ - زمانی، سید قاسم، "تأملی بر مسئولیت بین المللی سازمان های بین المللی"، تهران، مجله حقوقی، شماره ۲۱، ۱۳۷۶، ص ۲۲۰.

^۲ - زمانی، سید قاسم، حقوق سازمان های بین المللی، چاپ دوم، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهردانش، ۱۳۸۷، ص ۲۶.

^۳ - زمانی، پیشین، مقاله، صص ۲۲۱-۲۲۰.

^۴ - موسی زاده، رضا، سازمان های بین المللی، چاپ سوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۲، صص ۲۹-۲۸.

مبحث اول: شخصیت داخلی

شخصیت حقوقی داخلی برای اقدامات سازمان در نظم حقوقی داخلی کشورها ضرورت دارد. از آنجا که سازمان دارای سرزمین خاصی نیست، لذا در قلمرو یکی از کشورها استقرار می یابد اما در تمام کشورهای عضو برای انجام وظایف و تحقق اهداف خود دست به اقداماتی می زند. در هر حال، ممکن است سازمان به تحصیل یا انتقال اموال منقول و غیر منقول، انعقاد قراردادهایی برای کار یا تهیه تدارکات و اقامه دعوی در دادگستری نیاز داشته باشد. این اهلیت اقدام در نظم داخلی کشورها، علاوه بر شخصیت حقوقی بین المللی، شخصیت حقوقی داخلی را نیز ایجاب می کند.^۱

با این حال شخصیت حقوقی سازمان های بین المللی در دو عرصه ملی و بین المللی به صورتی یکسان و در زمانی واحد مورد پذیرش قرار نگرفته است. بیم و واهمه ای که دولت ها از مطرح شدن سازمان های بین المللی در جامعه بین المللی داشتند^۲ باعث شد که ابتدا بر شخصیت حقوقی سازمان ها در محدوده نظام های ملی گردن نهند. برای مثال در کنفرانس سانفرانسیسکو، ایالات متحد آمریکا که نگران بود اعطای وضعیت بین المللی به سازمان ملل متحد، آن سازمان را به یک ابر دولت مبدل سازد اصرار نمود تا با تنظیم ماده ۱۰۴ منشور صرفاً به اهلیت سازمان ملل متحد در قلمرو هر یک از اعضای سازمان اشاره شود.^۳

گفتار اول: پایه های قراردادی شخصیت داخلی سازمان ها

این حقیقت که اساسنامه سازمان ها به آنها شخصیت حقوقی در کشورهای عضو می دهد، دست کم درباره نهادهای بوجود آمده پس از جنگ جهانی دوم بسیار مصداق دارد. ولی این امر در گذشته همیشه جاری نبوده مثلاً میثاق جامعه ملل در این باره ساکت است. در آن زمان مسأله شخصیت حقوقی سازمان ها از طریق عهدنامه های خاص، یا توسط قوانین داخلی کشورهای عضو حل می شد. مانند عهدنامه ۱۹۲۶ تنظیم روابط حقوقی (امتیازات و مصونیتها، وضعیت در نظام داخلی) بین جامعه ملل و سوئیس (کشور میزبان جامعه که مقر آن در ژنو قرار داشت).

در رابطه با شناخت شخصیت حقوقی سازمان های بین المللی در نظام داخلی کشورهای عضو به مقررات خاصی در ماده ۱۰۴ منشور سازمان ملل متحد برخورد می کنیم. طبق این ماده "سازمان در هر یک از کشورهای عضو از اهلیت حقوقی لازم برای انجام وظایف و رسیدن به

^۱ - دورموای، دانیل، حقوق سازمان های بین المللی، ترجمه کمال الدین هریسی نژاد، چاپ اول، تهران، نشر جامعه پژوه و دانیال، ۱۳۷۹، صص ۶۳-۶۲.

^۲ - ظاهراً تأیید شخصیت بین المللی سازمان ها از آنرو با مخالفت روبرو می شد که به اشتباه شخصیت بین المللی و دولت بودن را معادل هم می انگاشتند. دیوان بین المللی دادگستری با وقوف به این نگرانیها و برداشت های نادرست، در رأی مشورتی سال ۱۹۴۹ خویش اظهار داشت که برخورداری سازمان ملل از شخصیت حقوقی بین المللی یقیناً به معنای آن نیست که سازمان یک دولت است.

^۳ - زمانی، پیشین، کتاب، صص ۲۸-۲۷.

مقاصد خود متمتع میشود." ولی باوجود این که متن مذکور به سازمان ملل متحد صلاحیتی وسیع و رو به تکامل مبتنی بر تئوری "صلاحیتهای ضمنی" می دهد همچنان ناکافی است زیرا هنوز مبهم و دارای خلاء است. لذا توسط عهدنامه ۱۹۴۶ درباره امتیازات و مصونیت های سازمان ملل متحد تکمیل شد. همچنین، عهدنامه ای در ۱۹۴۷ با هدفی مشابه برای تصریح امتیازات و مصونیت های نهادهای تخصصی سازمان ملل متحد تهیه شد.^۱

شخصیت داخلی سازمان به نحوی که در سند تأسیس پیش بینی می شود، برای کشورهای عضو معتبر اما برای کشورهای ثالث فاقد اعتبار است مگر این که سند تأسیس برای همه آنها معتبر بوده باشد. در مورد کشورهای ثالث، شخصیت حقوقی می تواند بر اساس یک موافقتنامه یا قانون داخلی مورد شناسایی قرار گیرد و این شناسایی ممکن است با گسترش یا تحدید آن همراه باشد. بر عکس، یک کشور عضو می تواند به وسیله یک موافقتنامه یا یک قانون داخلی، شخصیت داخلی سازمان را گسترش دهد اما امکان محدود کردن آن را ندارد. از آنجا که سازمان در نظم داخلی کشور محل استقرار خود فعالیتهای بیشتری دارد، لذا می تواند به موجب موافقتنامه مقر، در آن کشور نسبت به کشورهای دیگر، از شخصیت حقوقی گسترده تری برخوردار شود.

مهمترین مسایل حقوقی در ارتباط با اهلیت داخلی سازمان، به قراردادهای منعقد شده با اشخاص حقوقی خصوصی و حل اختلافات ناشی از آنها مربوط می شوند. قراردادهایی که با اشخاص خصوصی منعقد می شوند (نظیر قراردادهای اجاره اماکن، خرید مواد، تعمیر و نگهداری، حمل و نقل، اعطای وام و خرید فروش تولیدات)، می توانند بسیار متنوع باشند. حقوق قابل اجرا در مورد این قراردادها ممکن است حقوق کشور میزبان باشد، اما معمولاً قراردادها متذکر حقوق قابل اجرا نیستند. در این صورت، صلاحیت مشخص کردن آن با دادگاهی خواهد بود که حل و فصل اختلافات احتمالی بر عهده او نهاده شده است. در این مورد، معمولاً قراردادهای برای حل و فصل اختلافات ناشی از اجرای آنها، ارجاع به داوری را پیش بینی می کنند. اصولاً چنین اختلاف هایی نباید به طرح مسئولیت کشورهای عضو منتهی شوند زیرا شخصیت حقوقی سازمان با این امر منافات دارد. مسئولیت کشورها به تعهدات آنها در قبال سازمان محدود می شود، مگر آن که مقررات ویژه ای در این مورد وجود داشته باشد.^۲

گفتار دوم: ماهیت شخصیت داخلی سازمان

ماهیت شخصیت داخلی سازمان های بین المللی از نوع کارکردی است. به طور کلی، این ماهیت باید به نهاد امکان دهد تا بتواند منحصراً به انجام وظایف خود بپردازد. همچنان که آمد اساسنامه سازمان های بین المللی اغلب درباره محتوای شخصیت حقوقی خود در نظام داخلی کشورها دارای خلاء بسیار است. ماده ۱۰۴ منشور سازمان ملل متحد نمونه ای بسیار عالی از این حقیقت را ارائه می دهد.

^۱ - تقی زاده انصاری، مصطفی، حقوق سازمان های بین المللی، چاپ دوم، تهران، نشر قومس، ۱۳۸۵، ص ۵۸.

^۲ - دورموای، پیشین، صص ۶۴- ۶۳.

اما اساسنامه برخی از نهادهای بین المللی در این باره صراحت بیشتری داشته و به موضوعاتی که این سازمان ها دارای شخصیت حقوقی در نظام داخلی می باشند اشاره می کند. مثلاً، ماده IX قسمت II توافق "برتون وودز"^۱ در خصوص وضعیت حقوقی "صندوق بین المللی پول"^۲ مقرر می دارد: "صندوق دارای شخصیت کامل حقوقی و بویژه اهلیت قرارداد بستن، به دست آوردن اموال منقول و اختیار در آنها، حضور در برابر دادگاه می باشد."

مقررات مشابه ای را در عهدنامه ۱۹۵۷ رُم می یابیم. بعد از این که در ماده ۲۱۰ عهدنامه به این مسأله که جامعه دارای شخصیت حقوقی است اشاره می شود، ماده ۲۱۱ مقرر می دارد که در هر یک از دولت های عضو، جامعه صلاحیت حقوقی بسیار وسیع شناخته شده برای اشخاص حقوقی از طرف قانونگذاری های ملی، بویژه اهلیت به دست آوردن و یا انتقال اموال غیرمنقول و منقول و حضور در برابر دادگاه را دارد.

خلاصه، تمام نهادهای بین المللی از اهلیت حقوقی در کشورهای عضو برخوردار هستند، به شکلی که بتوانند به انجام مأموریت خود طبق اساسنامه بپردازند. اما تأیید شخصیت سازمان بین المللی در داخل کشورها به مفهوم شناخت اهلیت فعالیت آن در نظام بین المللی نمی باشد. به عبارت دیگر، شخصیت داخلی به مفهوم شخصیت بین المللی نیست.^۳

مبحث دوم: شخصیت بین المللی

دولت ها دیگر تنها دارنده ی شخصیت حقوقی در نظام بین المللی نیستند. اگر برای نهادهای بین المللی نوعی شخصیت بین المللی اهلیت در اقدام را بشناسیم، دولت ها با رقیبانی رو به رو می شوند که دارای اراده و شخصیت مستقل از نظر عملی می باشند که مسأله ای مهم است یعنی نهاد بین المللی دارای اهلیت بین المللی بوده و بدون نیاز به کشورهای عضو به عنوان واسطه، قادر به اقدام مستقل می باشد. در این حالت، سازمان بدون کمک دولت ها قادر به انعقاد عهدنامه، حمایت از مأمورین خود و غیره است. حال آن که حقوق قراردادی در این زمینه ناکافی به نظر می رسد. بدین معنی که یا حقوق مذکور مسأله را حل نکرده (مثال بارز آن منشور سازمان ملل متحد) یا به شکلی مبهم، مسأله را بررسی کرده است. جا دارد به ذکر نمونه های متعدد قدیمی و جدید از این جهت گیری بپردازیم. مثلاً عهد نامه ۱۹۵۱ پاریس که باعث تولد "جامعه اروپایی زغال سنگ و آهن"^۴ شد در بند ۲ ماده ۶ مقرر می داشت: "در روابط بین المللی، جامعه متمتع از صلاحیت حقوقی لازم برای انجام فعالیت های خود و رسیدن به اهدافش است." این به مفهوم به رسمیت شناختن شخصیت بین المللی کارکردی ولی با محتوای غیر صریح برای نهاد جدید بود.

^۱ - Breton - Woods

^۲ - FMI

^۳ - تقی زاده انصاری، پیشین، ص ۵۹.

^۴ - CECA

مبهم تر از آن، توافق ۲۷ مه ۱۹۸۰ میان کشورهای صادر کننده نفت "اوپک" در مورد ایجاد صندوق ویژه ای برای کمک به توسعه بین المللی می باشد. بر طبق ماده ۱۰۱ این توافق سازمان جدید دارای شخصیت حقوقی بین المللی خواهد بود بدون این که این مطلب مهم به نحو دیگری تصریح شده باشد.

در همین مفهوم گر چه کمی مبهم تر، می توان به پروژه کنوانسیون ایجاد "صندوق مشترک برای مواد اولیه" اشاره کرد که برای امضاء دولت ها از تاریخ اول اکتبر ۱۹۸۰ باز است. طبق ماده ۴۱ آن، نهاد جدید دارای شخصیت کامل حقوقی و بویژه صلاحیت انعقاد توافقات بین المللی با دولت ها و سازمان های بین المللی، صلاحیت قرارداد بستن، مراجعه به تشریفات حقوقی می باشد. باید بگوئیم که این نمونه ها با وجود تعدد، تصویری مشخص از محتوای صلاحیت بین المللی این نهادهای بین المللی به دست نمی دهد.

دستاورد مهم در این زمینه از جانب "دیوان بین المللی دادگستری" ارائه شد. در حقیقت، ریشه تمام نظریه های کنونی درباره شخصیت بین المللی نهادهای بین المللی در تشکیلات دیوان بین المللی دادگستری یافت می شود. تشکیلاتی که در این زمینه کمک اساسی به توسعه حقوق بین الملل معاصر کرده است.^۱

با اختصاص شخصیت حقوقی به سازمان ملل متحد توسط دیوان بین المللی دادگستری، شخصیت حقوقی سازمان های دیگر نیز در اسناد تأسیس متعدد مورد تأکید قرار گرفته است و اغلب نویسندگان به این نظریه پیوسته اند که شخصیت حقوقی سازمان های بین المللی یک شخصیت حقوقی اعتباری است.

تا آنجا که به شخصیت حقوقی سازمان ملل متحد مربوط می شود، "منشور ملل متحد" حاوی هیچ قاعده ای در مورد آن نیست. لذا از ابتدای موجودیت سازمان ملل و به دنبال قتل "کنت برنادوت"^۲، سیاستمدار سوئدی و میانجی سازمان ملل در فلسطین بعد از جنگ اعراب و اسرائیل در سال ۱۹۴۸ به دست یک گروه مسلح، این سؤال مورد بحث بوده است که آیا سازمان ملل می تواند به منظور جبران خسارات وارده، بر علیه حکومت مسئول یک دعوی بین المللی طرح کند؟^۳

دیوان بین المللی دادگستری که نظریه مشورتی او از طرف "مجمع عمومی ملل متحد" درخواست شده بود اقدام به بررسی ویژگی های کلی سازمان ملل، سپس اهداف و اصولی که برای آن در نظر گرفته شده، نمود. به نظر دیوان لازم است که سازمان برای دستیابی به اهداف خود دارای شخصیت بین المللی باشد. دیوان با تکیه بر تشکیلات داخلی سازمان و نیز صلاحیتهای ارگانهای آن و با اشاره به عملکرد سازمان در انعقاد توافقی با بسیاری از اعضایش متذکر اهمیت مأموریت های سازمان ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین المللی می شود که سازمان بدون برخورداری از شخصیت وسیع بین المللی و اهلیت در انجام آن در سطح بین المللی، قادر به انجام آنها نخواهد بود.

^۱ - تقی زاده انصاری، پیشین، صص ۶۰-۵۹.

^۲ - Comte Bernadotte

^۳ - دورموای، پیشین، صص ۶۰-۵۹.

در ادامه دیوان بین المللی دادگستری به بیان این اصل می پردازد که: "باید پذیرفت که اعضای سازمان با واگذاری برخی از فعالیتهایی که در بردارنده تکالیف و مسئولیتهایی است، آن سازمان را از صلاحیت لازم برخوردار کرده اند تا بتواند به طور مؤثر به انجام فعالیتهایش بپردازد." به عبارت دیگر، دیوان بین المللی دادگستری با اعمال نظریه صلاحیتهای ضمنی از مأموریت های داده شده به نهاد بین المللی، به عنوان معیار و مقیاسی برای برآورد صلاحیتهای آن استفاده می کند. طبق رویه دیوان لاهه، یک سازمان بین المللی دارای تمام صلاحیتهای لازم برای انجام فعالیتهای و مأموریت های خود، همانگونه که در منشور آمده است، می باشد. آیا این همان قصد واقعی کشورهای مؤسس در دادن صلاحیت مؤثر لازم به سازمان جدید نیست تا بتواند به تحقق امیدهایی بپردازد که اعضا به آن دل بسته اند.^۱

شخصیت بین المللی سازمان ها تنها با اختیارات خاص و تفویضی صریح تعیین نمی شود بلکه به نظر دیوان برخی اختیارات را می توان بطور ضمنی از اسناد تأسیس سازمان های بین المللی استخراج کرد. در این خصوص دیوان اظهار می دارد که حقوق و تکالیف موجودیتی چون سازمان بین المللی به اهداف و وظایف "صریح" و "ضمنی"^۲ که در اسناد تأسیس قید شده و در عمل نیز توسعه یافته اند، بستگی دارند. شایان توجه است که سازمان های بین المللی عموماً در معرض تفسیر موسع از مفاد اساسنامه خود هستند. تفسیر موسع که زمینه استنباط ضمنی از مفاهیم اساسنامه را فراهم می کند، در برخی موارد پا را فراتر از چهارچوب اهداف و اصول سازمان قرار می دهد. این گونه تفسیر از اهداف و اصول سازمان، دامنه فعالیت سازمان را تا حدود زیادی گسترش می دهد.

همانگونه که در رأی مشورتی دیوان بین المللی دادگستری در سال ۱۹۷۱ در مورد "قضیه نامیبیا" آمده است، قطعنامه های شورای امنیت کاملاً منطبق با نص صریح فصول ششم و هفتم منشور نمی باشند. دیوان در این قضیه اظهار داشت که به موجب ماده ۲۴ منشور، شورای امنیت علاوه بر اختیارات مخصوص دارای اختیارات کلی و وسیعی نیز است. در واقع مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین المللی که به عهده شورای امنیت واگذار شده است، می تواند امکان اقدامات وسیعی را برای شورا فراهم کند. با عنایت به توضیحات فوق باید گفت که سازمان های بین المللی دارای وجودی مستقل و متمایز از بوجود آورندگان خود بوده، و همانند آنان دارای شخصیت حقوقی هستند.^۳

در حقوق بین الملل اصولاً یک نهاد و تأسیس حقوقی در صورتی می تواند دارای حقوق و تکالیف بین المللی شود و آنها را به اجرا گذارد که شخصیت حقوقی بین المللی داشته باشد. در قضیه جبران خسارات وارده به ملل متحد، دیوان بین المللی دادگستری چهار شرط برای مسجل شدن شخصیت حقوقی بین المللی سازمان تعیین نمود. دیوان دریافت که منشور (۱) فراتر از صرف ایجاد مرکزی برای هماهنگی اقدامات ملل در نیل به اهداف مشترک گام برداشته است (ماده یک بند چهارم) و (۲) آن مرکز را با ارگانهای خاصی تجهیز کرده و (۳) وظایفی خاص بدان اعطا کرده است. دیوان احراز نمود که (۴) سازمان در برخی جوانب وضعیتی مستقل از اعضای خود به دست آورده است.

^۱ - تقی زاده انصاری، پیشین، ص ۶۱.

^۲ - Specified & Implied

^۳ - موسی زاده، پیشین، صص ۳۰-۲۹.

شخصیت حقوقی دولت به علت بنا شدن بر حقوق بین الملل عام فارغ از قید و بند است،^۱ ولی شخصیت حقوقی سازمان ها فقط در محدوده اهداف و اشتغالیشان، یعنی بر اساس معاهده مؤسس سازمان موجودیت می یابد.^۲

بیان این نکته که سازمان بین المللی یک شخص حقوقی بین المللی است، معادل آن نیست که گفته شود سازمان یک کشور است و یا اینکه شخصیت حقوقی و حقوق و تکالیف آن همانند یک دولت است. منظور آن است که سازمان بین المللی تابع حقوق بین الملل و واجد اهلیت لازم برای داشتن حق و تکلیف می باشد و اهلیت استیفای حقوق خود را از طریق اقامه دعوی بین المللی دارد.

به علاوه، حدود شخصیت بین المللی سازمان ها با توجه به وظایف، اهداف حقوق و تکالیف آنها، یکسان نیست. نتیجه آن که شخصیت حقوقی سازمان بین المللی را نمی توان با دولت مقایسه کرد و برخلاف دولت ها که اصولاً از شخصیت حقوقی همانند برخوردار هستند، سازمان های بین المللی دارای شخصیت حقوقی در مقیاس های متغیر می باشند زیرا هر سازمان در قلمرو خاصی که به موجب سند تأسیس برای او معین شده است، در سطح بین المللی فعالیت می کند.

با پذیرش این نکته که سازمان ملل متحد و دیگر سازمان های بین المللی دارای شخصیت حقوقی هستند، این سؤال پیش می آید که طرز تلقی سایر تابعان حقوق بین الملل از این شخصیت حقوقی چگونه است؟ برداشت، دیوان بین المللی دادگستری در نظریه فوق الذکر در مورد سازمان ملل متحد آن است که پنجاه کشور، که معرف اکثریت عظیمی از اعضای جامعه بین المللی می باشند، مطابق حقوق بین الملل از اختیار ایجاد واحدی، نه تنها شناخته شده به وسیله خود آنها بلکه دارای شخصیت بین المللی "برون ذاتی"^۳ برخوردار بوده اند.

اگر اعتبار شخصیت حقوقی یک سازمان بین المللی در برابر همه، بر اساس یک عرف بین المللی و با چشم پوشی از منشاء قراردادی آن، پذیرفتنی است، پذیرش فکر شخصیت بین المللی برون ذاتی، شاید به استثنای مورد مشخصی که توسط دیوان بین المللی دادگستری عنوان شده و در آن سازمان داعیه جهانی داشته و واقعاً هم شبه جهانی است، دشوار می باشد. استدلال موجود در رابطه با مورد مذکور را نمی توان به همه سازمان های بین المللی تعمیم داد. سازمان های مذکور بر اساس یک معاهده ایجاد می شوند و همان گونه که ماده ۳۴ "عهدنامه وین" مورخ ۲۳ مه ۱۹۶۹ در خصوص حقوق معاهدات میان دولت ها متذکر می شود، یک معاهده برای کشور ثالث، بدون رضایت وی، تعهدات یا حقوقی ایجاد نمی کند. اگر کشور ثالث، داشتن ارتباط با کشورهای عضو سازمان را به داشتن ارتباط با خود سازمان ترجیح دهد، هیچ اجباری برای برقراری رابطه با سازمان را ندارد. به عنوان مثال، "جوامع اروپایی" برای شرکت در مذاکرات و سازمان ها به دلیل تردید کشورهای ثالث در شناسایی آنها مشکلاتی داشته اند. با وجود این باید متذکر شد که "جامعه اروپایی" هم تا حدودی از شخصیت برون ذاتی برخوردار است. هر وقت کشورهای ثالث بخواهند فعالیت های خود را

^۱ - شاید به همین خاطر است که ماده ۲ طرح پیش نویس کمیسیون حقوق بین الملل راجع به مسئولیت بین المللی دولت ها هر دولتی را به علت ارتکاب عمل خلاف بین المللی دارای مسئولیت بین المللی تلقی کرده است.

^۲ - زمانی، پیشین، مقاله، ص ۲۲۱.

^۳ - Objective