

## بررسی جایگاه مسئولیت دولت عضو سازمان بین المللی در قبال عمل متخلفانه سازمان

مهدی حاتمی\*

استادیار گروه حقوق دانشکده ادبیات دانشگاه کردستان

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۱۰/۲۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۱/۲۸)

### چکیده:

در مقاله حاضر از این بحث شده است که در شرایط عادی، کشورهای عضو سازمان در قبال اعمال متخلفانه سازمان مسئولیتی ندارند. مسئولیت کشور عضو تنها در جایی قابل طرح است که عمل مداخله جویانه کشور عضو در اشتغالات سازمان ثابت شود. این موضوع در بخش پنجم پیش نویس مواد راجع به مسئولیت سازمانهای بین المللی طرح شد که در سال ۲۰۰۹ بوسیله کمیسیون حقوق بین الملل تهیه شده است. تفسیر دقیق از این اصل باعث احترام کشورهای عضو به اشتغالات سازمان و عدم مداخله در امور سازمان می شود.

### واژگان کلیدی:

مسئولیت کشور، سازمانها، اعمال متخلفانه بین المللی، کمیسیون حقوق بین الملل.

## مقدمه

در چارچوب حقوق بین‌الملل این اصل به خوبی مورد پذیرش قرار گرفته است که هرگاه نقض قاعده‌ای اتفاق افتد، تعهد به جبران خسارات وارده ایجاد خواهد شد. در سال ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت دولتها در قبال اعمال متخلفانه بین‌المللی شان طرحی را ارائه کرد (UNDoc/A/56/10(2001)). طرح مزبور به مسئولیت سازمانهای بین‌المللی توجه نداشت. به همین دلیل مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۰۳ از کمیسیون خواست به بررسی موضوع مسئولیت سازمانهای بین‌المللی بپردازد (UN Doc. A/CN.4/532(2003)). دلیل توجه مجمع عمومی و کمیسیون حقوق بین‌الملل به مسأله مسئولیت سازمانهای بین‌المللی این بود که سازمانهای بین‌المللی با توجه به اعضاء زیاد، وظایف و اختیارات خود، قابلیت و توانایی زیادی جهت ارتکاب اعمال متخلفانه بین‌المللی دارند (A. Stumer, 2007, no.2:553). بررسی مسئولیت سازمانهای بین‌المللی و به نوعی شفاف سازی ابعاد ناشناخته مسئولیت در این عرصه می‌تواند مفید این فایده باشد که مسئول واقعی عمل متخلفانه شناسایی شود؛ زیرا گاهی اوقات فضای حاکم بر سازمانهای بین‌المللی بسیار غبارآلود است. به عنوان نمونه، اعضاء سازمان به شخصیت حقوقی مستقل سازمان از اعضاء استناد و از این رهگذر چنین نتیجه گیری می‌کنند که مسئولیت اعمال سازمان به خود سازمان قابل انتساب است. اعضاء سازمان مزبور در مثال فوق مسئولیت اعمال خود را نمی‌پذیرند و این در حالی است که کشورهای ذی ربط در عمل با مداخلات متعدد در اشتغالات و اختیارات سازمان، شخصیت حقوقی مستقل آن را نادیده گرفته‌اند (T. Grant, 2009, no.30:1136). به هر حال، کمیسیون پیش نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمانهای بین‌المللی<sup>۱</sup> را در سال ۲۰۰۹ تهیه کرد (DARIO), UN IDOC.A/ 64/10). در ماده ۳ پیش نویس فوق به صراحت چنین مقرر شده است: «هر عمل متخلفانه سازمان بین‌المللی مستوجب مسئولیت بین‌المللی سازمان مربوطه خواهد بود». در بخش اول به تحلیل مبنای نظری چارچوب مسئولیت سازمانهای بین‌المللی خواهیم پرداخت. در این بخش به بررسی این مسأله می‌پردازیم که چگونه شخصیت حقوقی مستقل سازمانهای بین‌المللی بر انتساب عمل به سازمان تاثیرگذار خواهد بود و به این واسطه عمل مزبور به دولتهای عضو سازمان منتسب نمی‌شود. در بخش دوم بدنبال پاسخگویی به این سوال هستیم که آیا و تحت چه شرایطی کشورهای عضو صرفاً بدلیل عضویت در سازمان در قبال اعمال متخلفانه سازمان مسئول تلقی می‌شوند؟ در بخش سوم این موضوع مورد بررسی قرار می‌گیرد که آیا می‌توان کشورهای عضو را به دلایل دیگری غیر از صرف عضویت در سازمان در قبال اعمال متخلفانه سازمان ذی ربط مسئول دانست؟ در ابتدای مقاله

1-Draft Articles on Responsibility of International Organizations(DARIO).

لازم است این نکته خاطر نشان شود که مقاله حاضر صرفاً مسئولیت کشور عضو سازمان در قبال اعمال متخلفانه سازمان را بررسی می‌کند و به تشریح اعمال خلافی نمی‌پردازد که ممکن است در چارچوب صدور مجوز بوسیله سازمان و فرماندهی و کنترل کشورهای عضو صورت پذیرد. به عنوان نمونه در صورتی که نیروهای حافظ صلح سازمان ملل که متعلق به کشورهای عضو هستند، تحت فرماندهی و کنترل موثر یکی از کشورهای عضو سازمان باشند و اقدام به ارتکاب عمل متخلفانه‌ای کند، سازمان ذی ربط مسئول نیست زیرا عمل قابل انتساب به سازمان نیست.<sup>۱</sup>

### بخش اول: شخصیت حقوقی سازمان عامل مسئولیت بین‌المللی آن

کمیسیون حقوق بین‌الملل، سازمان بین‌المللی را به عنوان سازمانی تعریف کرده که «بوسیله معاهده یا سایر اسناد تحت الشمول حقوق بین‌الملل بوجود آمده و دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی مختص به خود است» (Art.2 (a)), (DARIO), UN Doc, A. /64/10(2009), Article (1, (Art.2 (a)). برای نخستین بار موضوع شخصیت حقوقی سازمان (سازمان ملل در این قضیه مدنظر بود) در قضیه جبران خسارت ۱۹۴۹ بوسیله دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح شد. در این قضیه دیوان اظهار کرد که «سازمان ملل یک شخص بین‌المللی است بدین معنا که تابع حقوق بین‌الملل و شایسته دارا شدن حق و تکلیف است و می‌تواند برای احقاق حقوق خود در محکمه بین‌المللی اقامه دعوا کند» (Advisory Opinion, (1979) ICJ Reports:179). به نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل، دیوان براین دیدگاه بود که اگر سازمان دارای شخصیت حقوقی تلقی شود، این شخصیت، شخصیتی عینی است (Commentary(9):47) (DARIO, op. cit, Art. 2.). بنابراین زمانی که بدنبال احراز مسئولیت سازمان بدلیل عمل متخلفانه اش هستیم نیاز به احراز اینکه کشور زیان دیده شخصیت حقوقی سازمان را شناسایی کرده یا نه نداریم (Ibid). باید توجه کرد که این دیدگاه فقط در خصوص سازمان ملل مطرح شده زیرا دیوان صرفاً سازمان مزبور را دارای شخصیت حقوقی عینی دانسته و دلیل این مسأله را نیز تعداد زیاد

۱. اخیراً معیار کنترل موثر در انتساب عمل به دولتها و سازمانها، در دیوان اروپایی حقوق بشر مورد جرح و تعدیل قرار گرفته است و از اصطلاح "کنترل و اقتدار نهایی" جهت انتساب عمل نیروهای حافظ صلح سازمان ملل به شورای امنیت استفاده شده است. در این رابطه به منابع زیر مراجعه شود:

\*M.Milanovic and T. Papic, "As Bad as it Gets": the European Court of Human Rights *Behrami and Saramati Decision and General International Law*" 2009 *International and Comparative Law Quarterly* 58, no. 2, pp.267-296.

\*T.Dannenbaum, "Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability : How Liability should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Deriving as United Nations Peacekeepers", 2010 *Harvard International Law Journal* 51,no.1, pp.113-192.

اعضای این سازمان مطرح دانسته است. بنابراین نمی‌توان تمام سازمانها را دارای شخصیت حقوقی عینی تلقی کرد. در هر مساله ای اظهار این مطلب که سازمانی دارای شخصیت حقوقی است به این معناست که سازمان ذی ربط دارای شخصیت حقوقی مستقل از شخصیت حقوقی اعضا است. در این خصوص یکی از حقوقدانان چنین اظهار می‌دارد: «از نظر حقوقی، کشورهای عضو در کل چیزی بیش از تعدادی از کشورها هستند که خواسته اند سازمانی را بوجود آورند. نتیجه این تمایز میان کشورهای ایجاد کننده سازمان با سازمان این است که سازمان فی النفسه مسئول اعمال خویش می‌باشد» (R. Wilde, 2005:401). عموماً در حقوق بین‌الملل این اصل پذیرفته شده است که سازمان ممکن است دارای شخصیت حقوقی مستقل تلقی شود (H. Stumer, op. cit:572).

با وجود این در مورد چگونگی احراز وضعی که در آن سازمان از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار می‌شود، اختلاف نظر وجود دارد. به عنوان نمونه یکی از حقوقدانان شرایطی را جهت احراز شخصیت حقوقی مستقل سازمان برمی‌شمرد. وی به اهلیت انعقاد معاهده، حق فرستادن و پذیرش هیأت‌های کنندگی و حق اقامه دعوا و مورد دعوا قرار گرفتن اشاره می‌کند (J. Klabberrss, 2009: 39-44). در این ارتباط کمیسیون حقوق بین‌الملل اظهار داشت معیارهای دیوان بین‌المللی دادگستری در مورد شخصیت حقوقی سازمان نشان دهنده این است که دیوان دیدگاهی منعطف و قابل قبول را جهت اکتساب شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان در نظر گرفته است (DARIO, op. cit, Article 2, Commentary (8):46-47).

در این خصوص، کمیسیون به تعدادی از آراء دیوان مرتبط با شخصیت حقوقی سازمان اشاره کرده است.<sup>۱</sup> براساس این دیدگاه می‌توان شخصیت حقوقی موسسات مالی بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول را از گستره‌ی اعمال آنها در سطح بین‌المللی، استنباط کرد (A. MCBeth, 2009, p.1105). مسئولیت سازمان بین‌المللی یا کشور عضو آن منوط به این است که سازمان یا کشور عضو آن، مرتکب عمل متخلفانه بین‌المللی شده باشند. دیوان بین‌المللی دادگستری، سازمانهای بین‌المللی را به عنوان تابعان حقوق بین‌الملل شناسایی کرده و براین

۱. در این زمینه رک به:

\* Interpretation of the Agreement of 25 March 1951, between the WHO and Egypt, 1980 ICJ Reports, pp. 89-90, para.31.

\* Legality of the Use by State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, 1996, ICJ Reports, p. 19, para.15.

حقوقدانان مزبور با توجه به عدم وجود رویه قضائی معتابه در این ارتباط به ملاحظات عملی جهت حمایت از دیدگاه خود استناد جسته اند. (Klabbers, op. cit:288). به عنوان نمونه، کشوری ثالث که بواسطه اعمال متخلفانه سازمان به او ضرری وارد شده است، در صورت عدم جبران خسارت مزبور بوسیله سازمان متضرر باقی خواهد ماند. بنابراین باید کشور عضو را نیز مسئول تلقی کنیم (T. Grant, op. cit:1134).

اساس آنها را ملزم به تعهدات مندرج در توافقات بین‌المللی شان دانسته است ( Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 Between the WHO and Egypt, op. cit.) ( :89-90, Para. 370)

## بخش دوم: مسئولیت کشور عضو در قبال اعمال سازمان به دلیل صرف عضویت در سازمان

بعضی از حقوقدانان اظهار داشته‌اند که کشور عضو سازمان صرفاً بدلیل عضو بودنش در سازمان در قبال نقض حقوق بین‌الملل بوسیله سازمان مسئول تلقی می‌شوند (S. Narula, 2006:144). این دسته از حقوقدانان، نگرانیهای موجود را در خصوص اینکه مسئول تلقی کردن کشورهای عضو باعث مخدوش شدن استقلال شخصیت حقوقی سازمان می‌شود چندان قابل طرح نمی‌دانند (H. Stumer, op.cit:554).

طرفداران این نظریه، مسئولیت اعضا را با ارائه دو نکته توجیه می‌کنند:

اول، فقدان قواعد حقوق بین‌المللی که سازمان بین‌المللی را هنگام نقض قواعد بین‌المللی، در هر صورتی مسئول تلقی کند؛ دوم، در صورتیکه در سند تأسیس سازمانهای بین‌المللی بحث از مسئولیت سازمان (و نه اعضا) شده باشد؛ این مسأله نشانگر مسوولیت سازمان و عدم مسئولیت اعضاست. از سوی دیگر، همین مطلب بطور تلویحی به این معناست که در سایر اسناد تأسیس که بحثی از مسئولیت سازمان به نشده است، هم سازمان و هم کشورهای عضو مسئول جبران خسارت از ثالث هستند (Ibid:403):

در خصوص دلیل اول، چنین به نظر می‌رسد که فقدان قاعده در خصوص مسئولیت سازمان در همه وضعیتهای آن می‌تواند دلیل بر وجود قاعده‌ی مبتنی بر مسئولیت کشورهای عضو سازمان دانست. در مورد دلیل دوم نیز همچنانکه یکی از حقوقدانان اظهار می‌دارد: «قید کردن مسئولیت سازمان (و نه اعضا) در مقابل ثالث در سند تأسیس نوعی هشدار به کشورهای ثالث در مورد خطراتی است که بعدها آنها را تهدید می‌کند. در واقع ثالث صرفاً حق مراجعه به سازمان را دارد نه کشورهای عضو آن را» (Ibid).

در واقع امر، مهم‌ترین انتقادی که به نظریه مسئول تلقی کردن کشور عضو می‌توان وارد کرد، این است که این مسأله می‌تواند باعث مداخله‌ی کشورهای عضو در اشتغالات و اختیارات سازمان شود و به نوعی بستر ساز از بین رفتن استقلال سازمان مربوطه خواهد بود (Stumer, op. cit:569). اگر کشورهای عضو سازمان را در قبال اعمال سازمان مسئول بدانیم، آن کشورها در همه فرآیندهای تصمیم‌سازی سازمان دخالت خواهند کرد (R. Higgins, 1995:249). دخالت در امور سازمان، باعث کاهش کارایی سازمان ذی ربط خواهد شد و اگر استقلال سازمان بطور جدی مخدوش شود، شخصیت حقوقی مستقل سازمان از بین

خواهد رفت (Stumer, op. cit:569). همچنین چنین مداخلاتی باعث می‌شوند کشورهای کوچک و ضعیف، تمایلی به عضویت در سازمانهای بین‌المللی نداشته باشند؛ زیرا قطعاً کشورهای قدرتمند در سازمانهای مزبور نقش اصلی را ایفاء می‌کنند (Ibid: 568-569). براساس استدلالهای مزبور، اکثر حقوقدانان اعتقاد دارند، مسئولیت اعضاء سازمان به صرف عضویت در سازمان، در حقوق بین‌الملل مورد پذیرش قرار نگرفته است. این دیدگاه بوسیله قطعنامه انجمن حقوق بین‌الملل نیز در سال ۱۹۹۵ مورد پذیرش قرار گرفت. در ماده (a) ۶ قطعنامه مزبور چنین آمده است: «قاعده عامی در حقوق بین‌الملل وجود ندارد که به موجب آن کشورهای عضو سازمان بخاطر عضویت، مسئول تعهدات سازمانهای بین‌المللی تلقی شوند» (66-11 YB. Inst., Art.6(a), (and) Grant, op. cit:1139 (1995) p.445).

کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در تفسیریه خود بر ماده ۶۱ پیش نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمانهای بین‌المللی اظهار داشت: «این واضح است که صرف عضویت، از چنان استلزامی برخوردار نیست که کشورهای عضو در صورت ارتکاب عمل متخلفانه از جانب سازمان بین‌المللی، مسئول تلقی شوند» (DARIO, op. cit, Art.61, Commentary (2):167). براساس دیدگاه اکثر حقوقدانان و مراجع بین‌المللی، مسئولیت کشورهای عضو سازمان به صرف عضویتشان در سازمان در قبال اعمال سازمان فقط در جایی قابل قبول به نظر می‌رسد که سند تأسیس سازمان مقررره ای مبتنی بر پذیرش مسئولیت اعضا را پیش بینی کرده باشد مانند سند تأسیس مؤسسات مالی بین‌المللی (R.Wilde, op cit:404).

در حقیقت با جمع ارکان لازم برای ایجاد مسئولیت سازمان (انتساب عمل - نقض تعهد) اصولاً دلیلی برای توجه مسئولیت به اعضای سازمان و نادیده گرفتن مرز شخصیت حقوقی و منفک و مستقل آنها از یکدیگر وجود ندارد. این امر در قضیه شورای بین‌المللی قلع از اهمیت بسیار برخوردار شد. شرح واقعه از این قرار بود که شورا طبق موافقتنامه بین‌المللی قلع (شماره ۶) در سال ۱۹۸۲ میان ۱۷ کشور تولید کننده قلع، ۵ کشور بزرگ مصرف کننده و جامعه اقتصادی اروپا برای جلوگیری از تنزل شدید قیمت، تضمین عرضه کافی قلع به قیمت منصفانه تشکیل و در لندن مستقر شد. در ۲۴ اکتبر ۱۹۸۵ مدیر صندوق سهام احتیاطی شورا اعلام کرد که صندوق، سرمایه کافی برای انجام قراردادهای منعقد شده شورا در اختیار ندارد. مذاکرات میان اعضای شورا و طلبکاران موثر واقع نشد و در نتیجه خواهان ها برای جبران خسارات وارده به محاکم کشور انگلیس مراجعه کرده و ادعا کردند که اعضاء منفرداً و متفقاً مسئول ادای دیون شورا هستند. در دادگاههای تالی ردّ دعاوی خواهان ها به این دلیل توجیه شد که شورای بین‌المللی قلع طبق حقوق بین‌الملل دارای شخصیت حقوقی است و بدین لحاظ خود مسئول تادیه دیون خویش می‌باشد (International Law Reports, 1988:74).

این رأی در دادگاه استیناف و مجلس اعیان نیز مورد تأیید قرار گرفت. (زمانی، ۱۳۸۴: ۱۴۸-۱۴۷). البته در شرایطی خاص که عملی مداخله جویانه بوسیله کشور عضو اتفاق می‌افتد؛ می‌توان کشور عضو را مسئول عمل متخلفانه سازمان دانست که تحت تاثیر مداخله کشور عضو صورت گرفته است. این شرایط در بخش پنجم پیش نویس مواد کمیسیون پیش بینی شده است که در بخش سوم این مقاله مطرح خواهد شد.

### بخش سوم: مسئولیت کشورهای عضو بر مبنای اوضاع و احوال موجود

پیش بینی این نوع مسئولیت و مشخص کردن اوضاع و احوالی که می‌توان در آن اوضاع، کشور عضو را مسئول اعمال سازمان دانست به این دلیل است که از مخفی شدن کشور عضو در آنسوی حجاب شخصیت حقوقی سازمان جلوگیری شود (J.Crawford, 15 March 2007, para.30). مواد موجود در بخش پنجم پیش نویس مزبور به دو دسته تقسیم می‌شوند:

بخش اول. مواد مربوط به آن دسته از اعمال متخلفانه سازمان هستند که قابل انتساب به دولتی می‌باشند، خواه آن دولت عضو باشد، خواه نباشد. در این مورد قواعد عام حاکم بر انتساب عمل مدنظر قرار خواهد گرفت.

بخش دوم. مواد مربوط به آن دسته از اعمال متخلفانه است که بوسیله دولت عضو در ارتباط با عمل سازمان ارتکاب یافته است. بنابر مطالب مندرج در دو دسته فوق، در این بخش دو مبحث مطرح خواهد شد.

### مبحث اول. مسئولیت کشور عضو بر مبنای قواعد عام حاکم بر انتساب عمل

پیش نویس مواد اشکالی از مسئولیت را شناسایی کرده که براساس آن اعمال سازمان قابل انتساب به کشور عضو است. در اینجا قواعد حاکم بر انتساب عمل به کشور عضو، همان قواعد مربوط به انتساب عمل به کشورهاست که در طرح ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت بین‌المللی دولتها آمده است. در ادامه به بررسی این موارد در قالب سه بند خواهیم پرداخت.

#### بند اول. انتساب عمل به دولت عضو براساس کنترل یا دستور آن (ماده ۵۸)

ماده ۵۸ پیش نویس مواد، مسئولیت اعمال متخلفانه سازمان را در صورتی به کشور عضو منتسب می‌داند که کشور ذی ربط به هدایت و کنترل سازمان ذی ربط در ارتکاب عمل متخلفانه پرداخته باشد (DARIO, op.cit, Art.58). کنترل سازمان از طریق مداخله در اشتغالات

سازمان محقق می‌شود.<sup>۱</sup> قبل از اتخاذ چنین دیدگاهی بوسیله کمیسیون، دیوان عالی فدرال سوئیس نیز در قضیه وستلند<sup>۲</sup> چنین بحثی را مطرح کرد. دیوان عالی فدرال سوئیس اظهار داشت: «اینکه مرجع عالی‌رتبه سازمان صنعتی عربی متشکل از وزراء کشورهای عضو است نمی‌تواند به استقلال و شخصیت حقوقی سازمان لطمه وارد آورد» (D.W. Bowet, 2009: 526).

این دیدگاه نشان دهنده این است که عضویت در سازمان و فعالیت در نهادهای آن به معنای مداخله در امور سازمان تلقی نمی‌شود و حتماً باید کشورهای عضو در امور سازمان مداخله کنند تا مسئولیت اعمال متخلفانه سازمان، قابل انتساب به دولت عضو باشد.

در خصوص اعمال کنترل و هدایت سازمان بوسیله اعضاء باید توجه داشته باشیم که این کنترل و هدایت می‌تواند واجد جنبه استثنایی باشد و نمی‌توان سازمانی را در نظر گرفت که کشورهای عضو از بدو تأسیس در امور آن مداخله داشته باشند؛ زیرا در این صورت دیگر بحث از شخصیت حقوقی مستقل موجودیت سازمان عبث به نظر می‌رسد (Ibid:528). بنابراین اگرچه ماده ۵۸ پیش نویس مواد امکان مسئول شمردن کشور عضو سازمان در قبال اعمال سازمان را در جایی مطرح می‌کند که کشور عضو به کنترل و هدایت سازمان می‌پردازد؛ اما این کنترل باید بوضوح اثبات شود و به صرف مشارکت کشور عضو در فعالیتهای سازمان قابل استنباط نیست (Ibid:528). کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در تفسیریه خود از ماده ۵۸ اظهار می‌دارد که باید بین مشارکت کشور عضو در فرآیند عام تصمیم‌گیری سازمان مطابق قواعد سازمان با دستور و هدایت سازمان بوسیله کشور عضو که موجب مسئولیت کشور ذی ربط است، تمایز قائل شد (DARIO, op.cit, Art. 58, Commentary (2):161-162).

کمیسیون در ادامه خاطر نشان می‌کند معنی رهبری و هدایت مندرج در ماده ۵۸ پیش نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمانها مبتنی بر همان معنای رهبری و هدایت در مواد مربوط به طرح مسئولیت دولتهاست (Ibid, Commentary (1):161). بنابراین، معنای «هدایت» عبارت

۱. اشتغالات به موضوع فعالیت سازمان مربوط می‌شود و بدین طریق به وظایف سازمان نزدیک می‌گردد. در این رابطه ر. ک به: زمانی سید قاسم، پیشین، ص ۲۳.

۲. در آوریل ۱۹۷۵، امارات متحده عربی، عربستان سعودی، قطر و جمهوری عربی مصر، معاهده ای تحت عنوان «موافقتنامه تأسیس سازمان صنعتی عربی» منعقد کردند. هدف این سازمان توسعه صنایع نظامی در جهت تأمین منافع چهار دولت عضو بود. برای اداره این سازمان یک کمیته عالی‌رتبه متشکل از نمایندگان کشورهای عضو ایجاد گردید. این سازمان که در لندن مستقر گردید در ۲۲ فوریه ۱۹۷۸ قراردادی با «شرکت هلی کوپتر سازی و ستلند» برای ساخت هلی کوپترهای پیشرفته امضاء نمود. براساس ماده ۱۳ این قرارداد، اختلافات راجع به تفسیر یا اجرای قرارداد می‌بایست طبق قواعد سازش و داوری اتاق بازرگانی بین‌المللی حل و فصل شود. قانون حاکم بر قرارداد نیز قانون کشور سوئیس مشخص شد. متعاقب انعقاد موافقتنامه های کمپ دیوید میان اسرائیل و مصر (می ۱۹۷۹) سه کشور دیگر عضو سازمان اعلام کردند که به موجودیت سازمان پایان داده اند و کمیته تسویه تشکیل خواهد شد. این امر منجر به اقامه ی دعوا از طرف وستلند علیه سازمان صنعتی عرب و اعضاء آن شد. (در این زمینه ر. ک به: زمانی، سید قاسم، پیشین، ص ۱۴۹).



است از: رهبری واقعی از نوع عملیاتی و نه تحریک کردن در حالیکه واژه کنترل به معنای تسلط بر رفتار متخلفانه می‌باشد (UN Doc/A/56/10(2001), Article17, commentary7). با توجه به تعریف مضیق مزبور از واژگان هدایت و کنترل سازمان بوسیله کشور عضو، تحت شرایط عادی نمی‌توان کشور عضو را دارای قدرت کنترل و هدایت بر سازمان دانست. در اتحادیه‌های نظامی امکان بروز کنترل و هدایت کشور یا کشورهای عضو بر سازمان زیاد است. در این خصوص می‌توان به حمله سازمان آتلانتیک شمالی به یوگسلاوی سابق اشاره کرد که در این حمله به سفارتخانه کشور چین نیز صدماتی وارد آمد. در آن زمان کشور ایالات متحده آمریکا به عنوان کشور عضو ناتو با چین موافقتنامه‌ای در خصوص پرداخت غرامت به آن کشور منعقد کرد (T. Gazzini, (2001): 424-425). این مطلب می‌تواند به منزله‌ی اقرار ایالات متحده آمریکا مبنی بر کنترل و هدایت آن کشور بر ناتو تلقی شود و گر نه چه لزومی دارد کشور عضو به صورت خودخواسته اقدام به جبران خسارت از ضرر و زیان مزبور کند.

#### بند دوم. انتساب عمل به دولت عضو براساس اجبار کردن سازمان

ماده ۵۹ پیش نویس مواد، مسئولیت اعمال متخلفانه بین‌المللی سازمان را که در اثر اجبار آن بوسیله کشور عضو صورت پذیرفته، برعهده کشور عضو می‌داند (DARIO, op.cit, Art.59). در این مورد نیز باید میان اجبار و صرف مشارکت کشور عضو در فرآیند تصمیم‌گیری سازمان قائل به تفکیک شد (Ibid, Art.59, Commentary (2):163). ارتباط میان کشور عضو و سازمان نباید مستلزم اجبار کشور عضو نسبت به سازمان باشد؛ زیرا اجبار سازمان بوسیله کشور عضو با استقلال شخصیت حقوقی سازمان در تضاد است (Stumer, op. cit:561). اعمال فشار اقتصادی به سازمان را می‌توان نوعی اجبار تلقی کرد. البته این در صورتی قابل طرح است که چنین فشاری از چنان قدرتی برخوردار باشد که سازمان حق انتخاب دیگری نداشته باشد و تسلیم خواسته کشور عضو شود (Jean D' Aspremont, , 2007:100).

به عنوان نمونه در فرضی که ایالات متحده آمریکا، سازمان ملل و شورای امنیت را تهدید کند که در صورت عدم اعمال تحریم‌های گسترده علیه جمهوری اسلامی ایران، سهمیه سالانه عضویت خود را نمی‌پردازد. در این فرض، در صورتیکه در پرتو اعمال فشارهای مدنظر حقوق شهروندان از قبیل حقوق اجتماعی و اقتصادی و به خصوص حق سلامتی و غذا نقض شود؛ ایالات متحده نه تنها از پرداخت سهمیه سالانه عضویت خود به سازمان قصور ورزیده بلکه از بابت عمل متخلفانه سازمان نیز مسئول تلقی خواهد شد (UN Doc.3/CN.4/Sub.2/2000/33 (21 June 2001).

### بند سوم. انتساب عمل به دولت عضو به دلیل پذیرش مسئولیت

ماده (a) (۱) ۶۱ پیش نویس مواد مقرر می‌دارد: «کشور عضو در قبال عمل متخلفانه سازمان در صورتی مسئول است که کشور مزبور مسئولیت عمل ذی ربط را بپذیرد» (DARIO, op. cit., Art.61). مسئولیت مندرج در این ماده برگرفته از حقوق بین‌المللی عرفی می‌باشد که پیشتر در مواد طرح مسئولیت دولتها تدوین شده است (UN Doc/A/56/10(2001), op. cit., Art.1). این مسئولیت نتیجه رضایت صریح یا ضمنی کشور عضو سازمان است و صرفاً مبتنی بر عضویت کشور ذیربط در سازمان نیست. رضایت مزبور می‌تواند به اشکال مختلف صورت پذیرد و لازم نیست لزوماً در چارچوب اسناد سازمان مدنظر انجام شود (D' Aspremont, op. cit.:98).

این نوع از مسئولیت کشور عضو در قبال عمل متخلفانه سازمان کمتر اختلافی و مورد بحث است؛ زیرا خود کشور عضو، مسئولیت عمل متخلفانه سازمان را می‌پذیرد (DARIO, op.cit., (6):168-169, Commentary (Art.61)). در ادامه باید اشاره کنیم، پذیرش مسئولیت سازمان بوسیله کشور عضو با پذیرش مسئولیت سازمان بوسیله برخی از اعضاء سازمان در سند تأسیس متفاوت است. در تفسیریه کمیسیون در مورد مسئولیت سازمانهای بین‌المللی ضمن اشاره به این تفاوت چنین آمده که سند تأسیس سازمانها در چنین مواردی می‌تواند مسئولیت بعضی از اعضاء را پیش بینی کند (DARIO, op. cit., Art.61, Commentary (12):170-171). از سوی دیگر، پذیرش مسئولیت بوسیله کشور عضو بیشتر بعد از وقوع عمل متخلفانه سازمان قابل تصور است در حالیکه اگر چنین مسئولیتی در سند تأسیس آمده باشد؛ این موضوع قبل از بروز عمل متخلفانه پیش بینی شده است. در واقع در مورد اخیر رضایت مسبوق به سابقه است اما در فرض ماده (۶۱) رضایت کشور عضو بعد از عمل متخلفانه اعلام شده است.

### مبحث دوم. مسئولیت اعمال متخلفانه‌ای که بوسیله دولت عضو در ارتباط با عمل سازمان انجام شده است

پیش نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمانهای بین‌المللی، اوضاع و احوالی را پیش بینی کرده است که در آن کشور عضو مرتکب عملی متخلفانه بین‌المللی شده است که این عمل در ارتباط با اعمال سازمان ذی ربط است. دولت عضو این اعمال را از طریق یکی از موارد زیر انجام می‌دهد.

#### بند اول. کمک و همکاری

ماده ۵۷ پیش نویس مواد مقرر می‌دارد: «در صورتیکه کشور عضو از نظر بین‌المللی مسئول تلقی می‌شود که به سازمان بین‌المللی در ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی، کمک و همکاری

کند. بشرطی که این همکاری و کمک همراه با علم و آگاهی به اوضاع و احوال موضوع باشد و در صورتی که بوسیله کشور عضو نیز انجام و متخلفانه تلقی شود، دولت عضو مسئول است (Ibid, Art.57). در تفسیریه کمیسیون چنین آمده است: «میزان همکاری و کمک مدنظر جهت مطابقت وضعیت مستحدثه با این ماده باید بیشتر از مشارکت کشور عضو در فرآیند تصمیم‌گیری سازمان باشد» (DARIO, op. cit, Art.57, (Commentary (2):160).

کمیسیون، کمک و همکاری مزبور را تحت تأثیر رفتار کشور عضو در چارچوبه‌ی سازمان می‌داند و در این راستا عواملی همچون تعداد اعضاء و ماهیت اشتغالات سازمان را مهم ارزیابی می‌کند (Ibid). به عنوان نمونه، در صورتی که سازمان دارای تخصص‌هایی مهم باشد که یک کشور عضو بسادگی نتواند به آن سازمان کمک و همکاری کند، نمی‌توان به راحتی از کمک و همکاری کشور عضو با سازمان صحبت به میان آورد. گاهی اوقات در مورد همکاری کشور عضو سازمان از یک سو و رعایت برخی از قواعد حقوق بین‌الملل تعارض پیش می‌آید و این در حالی است که ظاهراً همکاری با سازمان به هیچ وجه موجب مسئولیت کشور عضو نیست. به عنوان مثال، کشور عضو یک سازمان بین‌المللی بطور همزمان طرف میثاق حقوق فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی است. اگر کشور مزبور به نفع پروژه سدسازی بوسیله سازمان رأی مثبت بدهد و ساخت سد مزبور باعث نقض حقوق فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی شود؛ آیا کشور عضو مسئول است؟ در ماده ۵۷ پیش نویس مواد در این خصوص، بحثی مطرح نشده است اما در تفسیریه کمیسیون پیشنهاد شده است که چنین رأیی در صورتی که مطابق مقررات ذی ربط سازمان باشد، کمک و همکاری تلقی می‌شود (DARIO, (op. cit, Art. 57, Commentary (2):160).

برخی از حقوقدانان این دیدگاه را مطرح کرده‌اند که مسئولیت کشور عضو براساس کمک و همکاری با سازمان دربرگیرنده وضعیتهایی است که در آنها کشور عضو به نفع تصمیمی رأی داده که نتیجه آن تصمیم، ارتکاب عمل متخلفانه بوسیله سازمان است (D' Asprement, op. cit: (98).

یکی دیگر از حقوقدانان صرف عمل رأی دادن را عملی متخلفانه نمی‌دانند اما با توجه به متخلفانه بودن نتیجه حاصله از آن، آن را نوعی معاونت در عمل متخلفانه بین‌المللی می‌دانند. به نظر ایشان کشورهایی که در مورد تامین اعتبار مالی پروژه صنعتی سازی منطقه «Singruali» هند بوسیله بانک جهانی رأی مثبت داده‌اند؛ با توجه به نقض حقوق اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ساکنان منطقه مزبور، مسئول نقض حقوق بشر در منطقه مزبور می‌باشند (D. Clark, (2002:213).

حقوقدانی دیگر از این نیز فراتر رفته و استدلال می‌کند که اگر مشارکت کشور عضو در فرآیند تصمیم‌سازی سازمان، کنترل واقعی محسوب شود، باید کشور عضو به صورت همزمان و تضامنی در قبال تصمیم سازمان مسئول تلقی شود (D' Asprement, op. cit:98). در نظریه حقوقدان مزبور بحث کنترل و هدایت سازمان با موضوع کمک و همکاری تداخل کرده است. این مسأله در عمل نیز رخ می‌دهد. ماده ۵۷ پیش‌نویس مواد هرچند امکان خرق حجاب شخصیت حقوقی سازمان و مسئول دانستن کشور عضو به دلیل کمک و همکاری با سازمان را ممکن دانسته اما ملاک و معیارهایی را جهت سنجش میزان کمک و همکاری کشور عضو در ارتکاب عمل متخلفانه بوسیله سازمان ارائه نداده است. در این خصوص می‌توان با قیاس میان مسئولیت سازمان‌ها با مسئولیت دولتها و مراجعه به طرح مسئولیت دولتها، ملاک‌های خوبی را بدست آورد.

ماده ۱۶ طرح کمیسیون در مورد مسئولیت دولتها مقرر می‌دارد: "کشوری که کشوری دیگر را در ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی کمک و یاری می‌دهد تا حدی که رفتارش سبب ارتکاب عمل دولت اخیر شده، مسئول عمل ذی ربط است." با توجه به ماده ۱۶ طرح کمیسیون در مورد مسئولیت دولتها و ماده ۵۷ پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمانها سه شرط اساسی برای کمک و همکاری مدنظر قابل طرح است: اول. باید کشور کمک‌کننده از اوضاع و احوالی که در آن عمل متخلفانه بین‌المللی ارتکاب یافته مطلع باشد (UN (3) (Doc/A/56/10(2001), op. cit, Commentary).

دوم. باید کمک و همکاری با قصد تسهیل ارتکاب عمل متخلفانه انجام شده باشد (Ibid). سوم. باید عمل حتی اگر بوسیله کشور کمک‌کننده انجام شود، متخلفانه تلقی شود (Ibid). تفسیریه کمیسیون در مورد ماده ۱۶ مثال‌هایی را مطرح کرده است. مثلاً آگاهانه تسهیلات لازم برای سازمان بین‌المللی مهیا شود یا اینکه رفتار متخلفانه تأمین مالی شود (Ibid:Art.16, (Commentary (1).

### بند دوم. حيله گری بوسيله کشور عضو

ماده ۶۰ پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمانها مقرر می‌دارد: «کشور عضو در صورتی مسئول است که تلاش کند یکی از تعهدات خویش را از طریق بهره‌مندی از امتیاز صلاحیتی سازمان رعایت نکنند؛ به این صورت که سازمان را به ارتکاب عمل متخلفانه تحریک کند که اگر آن عمل بوسیله کشور عضو انجام می‌شد، نقض تعهد تلقی می‌شد». همانطور که در تفسیریه ماده مزبور آمده است این ماده مربوط به حيله گری بوسیله کشور عضو در عدم رعایت تعهدی بین‌المللی است (DARIO, op. cit, Art. 60, Commentary (1):163). کمیسیون قصد حيله گری بوسیله کشور عضو را عاملی بسیار مهم جهت مسئولیت وی می‌داند. در این

خصوصاً، کشور عضو متعهد به دقت مقتضی / Due Diligence در این راستاست و باید از امتیاز صلاحیت سازمان به منظور فرار از مسئولیت استفاده نکند (DARIO, op. cit, Art. 60, Commentary (2), (1): 164-166). برای نخستین بار مسئولیت کشور عضو بر پایه عدم پایبندی به تعهدات خویش از طریق انتقال صلاحیت خویش به سازمان و در نهایت مسئول دانستن سازمان، بوسیله دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه بوس فرانس علیه ایرلند (Bosphorus V. Ireland) مطرح شد (1 EHRP 41; VI-2005). دیوان مزبور، برخی از افعال کشورهای عضو را باعث نقض کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و مسئولیت آنها دانست. به عنوان نمونه اعمالی که در راستای اجرای تصمیمات اتحادیه اروپا انجام شده بود و خارج از چارچوبه تصمیمات اتحادیه قرار داشتند، مسئولیت اعضا را به همراه داشت. دلیل اتخاذ این دیدگاه بوسیله دیوان مزبور این بود که کشورهای عضو نتوانند خود را در آنسوی تصمیم اتحادیه مخفی کنند و به نوعی به صلاحیت اتحادیه و تصمیم آن استناد کنند.

#### بند سوم. اتکاء به مسئولیت کشور عضو بوسیله ثالث

به موجب ماده (b) ۶۱ پیش نویس مواد: «کشور عضو در صورتی در قبال عمل متخلفانه سازمان مسئول تلقی می‌شود که کشور متضرر را به مسئولیت خودش (کشور عضو) راهنما شود (DARIO, op.cit, Art.61). این نوع مسئولیت از اصل منع تناقض گویی (Estoppel) نشأت می‌گیرد و در جایی قابل اعمال است که رفتار دولت عضو دلیلی برای این تلقی شود که کشور عضو مسئول است. در واقع کشور عضو به گونه ای عمل کرده که ثالث تصور کرده است آن کشور در صورت ورود خسارت به ثالث در مقابل وی مسئول است و بعد از ورود خسارت به ثالث نمی‌تواند برخلاف رفتار اولیه خویش، ادعای عدم مسئولیت کند. به عنوان نمونه، اگر ثالث با توجه به رفتار کشور عضو تصور کند که سازمان فاقد صندوقی جهت جبران خسارت از ثالث است و در صورت بروز خسارت به وی، کشور عضو آن را جبران می‌کند، می‌تواند به این مطلب استناد کند (Amerasinghe, 1991:280). ماده ۶۱ مانند سایر موارد مندرج در فصل پنجم پیش نویس مواد، استثنایی بر قاعده‌ی عدم مسئولیت اعضا در قبال اعمال سازمان است. بنابراین با توجه به استثناء بودن مواد این فصل باید آنها را تفسیر مضیق کنیم. شاید بتوانیم اینگونه بگوییم که این نوع از مسئولیت کشور عضو سازمان به دلیل وجود نوعی رضایت در ذهن کشور عضو باشد به این معنا که از قبل با توجه به اعمال و رفتار خودش، به مسئولیت خود در مقابل ثالث گردن نهاده است.

## نتیجه

از مطالب مندرج در این نوشتار می‌توان نتایج ذیل را اخذ کرد:

الف. اصولاً کشورهای عضو در قبال اعمال متخلفانه سازمانهای بین‌المللی که در آنها عضو هستند، مسئولیتی ندارند. دلیل این امر، استقلال شخصیت حقوقی سازمان‌ها نسبت به کشورهای عضو است.

ب. مسئولیت کشور عضو به دلیل صرف عضویتش در سازمان قابل قبول نیست زیرا باعث به خطر افتادن استقلال و شخصیت حقوقی مستقل سازمان می‌شود.

ج. بخش پنجم پیش‌نویس مواد کمیسیون، فضایی را جهت مسئولیت محدود کشورهای عضو سازمان در قبال اعمال متخلفانه سازمان ایجاد کرده است. مادامیکه این استثنائات به صورت مضیق تفسیر شوند، قابل اعمال می‌باشند.

د. تا زمانی که سازوکار پاسخگویی در سازمان از قابلیت لازم برخوردار نشود، کشور ثالث به دنبال استناد به مسئولیت اعضاء سازمان خواهد بود زیرا این راه حل بسیار راحتتر و کم‌هزینه‌تر به نظر می‌رسد.

هـ. در پایان خاطر نشان می‌شود در خصوص سازمان ملل متحد، بخش ۲۹ کنوانسیون ۱۹۴۶ در مورد مصونیتها و مزایای سازمان ملل مقرر می‌دارد: «سازمان ملل سازوکارهای حل و فصل مقتضی اختلافات در دعاوی که خود سازمان یا ادارات آن طرف آنها هستند را تهیه خواهد کرد». به عنوان یک قاعده عام اگر سازمان در تدارک سازوکارهای ذی ربط قصور کند؛ ممکن است محاکم داخلی کشورهای عضو از مصونیت سازمان چشم‌پوشی کنند (C. Ryngart, 2010:124).

## منابع و مأخذ

### الف- فارسی

۱. زمانی، سید قاسم، (۱۳۸۴)، حقوق سازمانهای بین‌المللی: شخصیت، مسئولیت، مصونیت. تهران: انتشارات موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش.

### ب- خارجی

- 1- (UN Doc. A/CN.4/532(2003).
- 2-2005- VI; 41 EHRP 1.
- 3-A.MCBeth. 2009, "A Right by Any other Name: The Evasive Engagement of International Financial Institution with Human Rights." George Washington International Law Review 40.
- 4-A.Stumer. 2007: "Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections". Harvard International Law Journal 48,no.2.
- 5-Amerasinghe. 1991, "Liability to Third Parties of Member States of International Organization: Practice, Principle and Juridical Precedent". International and Comparative Law Quarterly 85.

- 6-C. Ryngart. 2010, "**Immunity of International Organizations before Domestic Courts**". Recent Developments', International Organizations Law Review 6.
- 7-D. Clark. 2002, "**The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability**". Harvard Human Rights Journal 15.
- 8-D.W. Bowet. 2009, **Bowett's Law of International Institutions**. Sweet & Maxwell Publications.
- 9-DARIO, Article 2, Commentary (8).
- 10-Draft Articles on Responsibility of State for International Wrongful Acts. (UN Doc/A/56/10(2001)).
- 11-Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, (2009), (DARIO) UN Doc, A. /64/10, Article 1, Commentary (5), p.40.
- 12-Institut de Droit International. (1995) , "**The Legal Consequences for Member States of the Non- Fulfillment by International Organizations of Their Obligations Toward Third Parties**". 66-11 YB. Inst., Art.6(a).
- 13- International Law Reports, 1988.
- 14-Interpretation of the Agreement of 25 March 1951, 1980 ,between the WHO and Egypt, ICJ Reports.
- 15-J. Klabbers. 2009, **An Introduction to International Institutional Law**. Cambridge University Press.
- 16-J.Crawford.(15March2007), "**Holding International Organizations and Their Members to Account**". Fifth steinkrauchen International Law Lecture, School of Oriental and African Studies .
- 17-Jean D' Aspremont. "**The Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member- States**". 2007 International Organization Law Review 4.
- 18- Legality of the Use by State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, 1996, ICJ Reports.
- 19-Letter of 3 February 2004 by the UN Legal Council to the Director of Codification Division (UN Doc .A/CN. 4/545).
- 20-R. Higgins. (1995) , "**Report on the Legal Consequences for Member States of the Non- Fulfillment by International Organization of Their Obligations Toward Third Parties**". 66- 1 Y.B.Inst. Int'l law.
- 21-R. Wilde. 2005, "**Enhancing Accountability at the International Level: The Tension Between International Organization and the Underlying Issues at Stake**". ILSA Journal of International and Comparative Law 12.
- 22-Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations , (1979), Advisory Opinion, ICJ Reports.
- 23-S. Narula. 2006, "**The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law**". Colombia Journal of Transnational Law (44).
- 24-T. Gazzini. 2001, "**NATO Coercive Military Activities in the Yugoslav Crisis(1992-1992)**". European Journal of International Law 12.
- 25-T. Grant. 2009, "**International Responsibility and the Admission of States to the United Nations**". Michigan Journal of International Law, no.30.
- 26-UN Sub Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, (21 June 2001), Working Paper Prepared by Mr. marc Bossuyt, UN Doc.3/CN.4/Sub.2/2000/33.