

سازمانهای بین المللی مصونیتها و مزایا

نویسنده: محمد محسن موسوی

چکیده

مفهوم سازمانهای بین المللی از قرن نوزدهم به بعد در زمینه روابط بین الملل مطرح شده و از اهمیت و جایگاه اساسی برخوردار میباشد؛ اما سازمانهای بین المللی در دوران معاصر منشأ نسبتاً تازه‌ای دارد. ظهور و بروز سازمانهای بین المللی معاصر عمدتاً واکنشی بود نسبت به تحول سریع تکنولوژی و اقتصادی و تغییرات فاحش سیاسی و اجتماعی ناشی از آن. تکامل این سازمانها نتیجه ترکیب دو روند است که در قرن نوزدهم تحکیم یافت، و سرچشمه‌های مستقیم این سازمانها را پدیدآورد. روند نخست، تکامل نظام کنفرانس را نشان میدهد، نظامی که پس از گنگره وین (۱۸۱۴-۱۸۱۵) به صورت امر رایج درآمد و روند دوم، سهم گنگره وین، معرفی تکنیک پیمانهای چندجانبه بود. از پیمانهای چندجانبه، و از توافقه‌های دسته جمعی صلح، به سرعت استفاده شد و این پیمانها به صورت وسایل انتظامی و قانونگذاری بین المللی درآمدند، و در مرحله‌ی دیگر ابزارهای حقوقی سازمانهای بین المللی را فراهم ساختند بآیدایش سازمانهای بین المللی موضوعاتی مانند مصونیتها و مزایا در خانواده سازمانهای بین المللی مطرح میگردد و شکل قانونی و حقوقی به خود میگیرد، و این

مطلب در ماده های، ۱۰۴ و ۱۰۵ منشور سازمان ملل متحد بیان شده است. دارنده گان آن نسبت به کلیه یی اعمالی که در اجرای وظایف خود انجام میدهند از تعقیب جزایی، مدنی و اداری در امان میباشند؛ اما مطلبی که دارای اهمیت ویژه یی میباشد این است که سازمانهای بین المللی بر علاوه که دارای مصونیت، مزیت، شخصیت حقوقی، صلاحیت و اختیارات اند دارای محدودیتها نیز میباشند و علت ایجاد محدودیتها هم جلوگیری از سوء استفاده ها بیان شده است.

مفاهیم کلیدی: سازمانهای بین المللی، مصونیت، مزیت، شخصیت حقوقی، صلاحیت و محدودیت.

مقدمه

تدوین و تکوین سازمانهای بین المللی، هم چنان مصونیت و مزایای فعلی بر میگردد به قرن نوزدهم، اما کوشش و تلاش جدی برای توسعه و شکوفایی آنها در قرن بیستم صورت گرفته و پی گیری شده است. در قرن گذشته آنچه که رخ داده است تنها گرایشی بوده است و بس؛ اما در قرن حاضر به یک برنامه منظم و منسجم و در حال رشد تبدیل گردیده است. بدون تردید رشد چشم گیر سازمانهای بین المللی نیز از برجسته ترین جنبه های گسترش روابط بین الملل در قرن بیستم میباشد. در این زمینه ارتباطات روز افزون بین المللی نقش مؤثری در پیدایش و توسعه سازمانهای بین المللی داشته است. تأسیس سازمانهای بین المللی از سال ۱۹۴۵ در حقیقت بعد از جنگ جهانی دوم رشد نموده است. سازمانهای بین المللی به وسیله یک سند به نام سند مؤسس یا همان منشور، تأسیس میشود. اکثر سازمانهای بین المللی دارای شخصیت حقوقی میباشند. از میان خصوصیات مطرح شده آن چه که مورد تحقیق در این مقاله است شخصیت حقوقی بین المللی سازمانها بوده که گزینه ورود به بحث مصونیت و مزایا میباشد. مدتها تصور همه بر این بود که تنها دولتها دارای شخصیت حقوقی بین المللی میباشد و قدرت به دوش گرفتن تعهدات در نظام بین المللی دارد. تأسیس سازمانهای بین المللی و گسترش آن در قرن بیستم به خصوص بعد از جنگ جهانی دوم این مسأله را متجلی ساخت که فعالیت سازمانهای بین المللی میتواند بخش اساسی مناسبات بین المللی را رقم زده و دولتها تعاملات، نیازها و منافع خود را در چارچوب این سازمانها جست و جو نماید. در این مقاله کوشش بر آن است که به سوالات مطرح شده پاسخ ارائه گردد:

تأسیس سازمانهای بین المللی و گسترش آن در قرن بیستم چه نقش را میتواند در سیستم سیاسی بین المللی ایفا نماید؟

هدف از مصونیت و مزیت برای سازمانهای بین المللی چیست؟
همچنان مصونیت و مزیت سازمانهای بین المللی دارای مبنای حقوقی خواهد بود؟

تحول تاریخی سازمانهای بین المللی

سازمانهای بین المللی، در شکل کنونی نتیجه تحول عملی و نظری سریعی است که از اوایل قرن نوزدهم آغاز شد. مفهوم سازمان بین المللی؛ مانند هر مفهوم خصلت تحولی دارد. هرچند میتوان کوششهایی را در زمینه همکاری متقابل نهادها میان جامعه ها سراغ کرد که به زمانهای باستان باز میگردد؛ اما مفهوم سازمان بین المللی در دوران معاصر منشأ نسبتاً تازه یی دارد. سازمانها نتیجه ترکیب دو روند است که در قرن نوزدهم تحکیم یافت، و سر چشمه های مستقیم این سازمانها را پدید آورد.

روند نخست: تکامل نظام کنفرانسی را نشان میدهد، نظامی که پس از کنگره وین (۱۸۱۴- ۱۸۱۵) به صورت امر رایج درآمد. اما قبل از قرن نوزدهم چند کنفرانس اروپایی پس از جنگهای بزرگ برای تعیین تکلیف نتایج آنها بر گزار شده بود؛ مانند کنفرانس وستفالی (۱۶۴۸)؛ اما ویژه گی برجسته کنگره وین و علاقه امید وار کننده آن به حفظ صلح در چارچوب نظم نوینی بود، که در اروپا بر پا ساخته بود.

روند دوم: سهم کنگره وین، معرفی تکنیک پیمانهای چند جانبه بود. در حقیقت سند نهایی کنگره نخستین سندی بود که به این شکل بیرون میآمد. از پیمانهای چندجانبه، بیرون از توافقات دسته جمعی صلح، به سرعت استفاده شد و این پیمانها به صورت وسایل انتظام و قانونگذاری بین المللی درآمدند، و در مرحله دیگر ابزارهای حقوقی تشکیل سازمانهای بین المللی را فراهم ساختند. دو کنفرانس لاهه در سالهای ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ نمودار گامی دیگری بود که در جهت مفهوم سازمان بین المللی برداشته شد. (ابی صعب، ۱۳۷۳: ۱۲)

تفاوت بین این دو روند: روند نخست بیان گر هدفها و جهت های همکاری بین المللی در چارچوب سازمانهای بین المللی بود که بعد ها تشکیل شد؛ اما روند دوم پیدایش اتحادیه های بین المللی بود که چارچوب این همکاری را فراهم کرد.

تعریف سازمانهای بین المللی

یک تعریف جامع و مورد قبول در مورد سازمانهای بین المللی نمیتوان سراغ کرد. سازمان را

میتوان به عنوان مجمعی از کشورها تعریف کرد که با عقد قرارداد میان اعضای آن ایجاد میشود با داشتن یک نظام یا مجموعه‌ی از دستگاه‌ها، وظیفه‌اش تعقیب هدفهای مربوط به مصالح مشترک از طریق همکاری میان اعضای آن است. (همانجا، ۷۱)

منابع مادی و انسانی سازمانهای بین‌المللی

الف: منابع مادی

هرسازمان بین‌المللی بنابر اساسنامه وجودی خود، باید منابع مادی در اختیار داشته باشد؛ زیرا بدون آن، اجرای وظایف و خدمات سازمان ممکن نمیشود. از آنجا که استقلال مالی سازمان موجب امداد رسانی بیشتری در صحنه بین‌المللی میشود و از طرفی دیگر عامل تحقق اهداف جهانی سازمان خواهد شد. لذا توان اقتصادی سازمانها باعث میشود تا حدود امکانات آنها در به اجرا در آوردن طرحها، عملیات اجرایی و دیگر تصمیمات مشخص شود (غفوری، ۱۳۸۶: ۳۴)؛ براین اساس سازمانهای بین‌المللی دارای دو نوع هزینه میباشند، هزینه‌های تشکیلاتی و اداری و هزینه‌های عملیاتی. گروه اول، شامل حقوق کارمندان، اداره امور هر سازمان و ارگانهای مربوط به آن است و هزینه دوم، هم مربوط به خدمات هر سازمان بین‌المللی براساس اهداف، وظایف و تخصص آنهاست. در نهایت عواید سازمانهای بین‌المللی به شرح زیر تأمین میشود.

حق السهم کشورها

عمده ترین منابع درآمد هر سازمان، از طریق کمکهای مالی دولتهای عضو تأمین میگردد؛ اما چون ظرفیت پرداخت کشورها و حدود استفاده آنها از خدمات سازمان یکسان نیست، حق السهم اعضا نیز متفاوت است و هر سازمان مقررات خاصی در این مورد دارد.

مالیات

برخی از سازمانهای بین‌المللی، مالیاتهای مستقیم از کارکنان خویش دریافت میکنند و وجوه دریافتی از محل مالیاتها را به دولتهای عضو سازمان مسترد مینمایند تا دولتهای متبوع کارمندان بین‌المللی را از وضع مالیات نسبت به اتباع خویش خودداری ورزند. سازمان ملل در زمان دریافت حق السهم کشورها، حقوق کارکنان را به حساب آنها میگذارد.

سایر منابع مالی

حق العضویت دولتها از جمله کمکهای الزامی تلقی میشود در صورتی که سازمانها از منابع مالی دیگری هم برخوردار باشند که جزء کمکهای داوطلبانه محسوب گردند و تعهدی در پرداخت آنها

از سوی هیچ دولتی وجود ندارد؛ مثلاً هزینهٔ ارگانهایی که براساس بند ۲ ماده ۷ منشور از سوی **ارگان** اصلی سازمان ملل متحد دایر میشود و به ارگانهای فرعی موسوم اند. (همانجا، ۳۸)

ب: منابع انسانی

هرسازمان آیین حقوقی خاصی برای خود دارد و به لحاظ نوع فعالیتی که انجام میدهد، از دیگری متمایز میگردد. فعالیت سازمانها طبق اساسنامه، شامل کارهای عملیاتی یا غیر عملیاتی، علمی، فنی، بهداشتی و غیره میباشد؛ اما در همه سازمانهای بین المللی دسته های مختلفی با عنوان ماموران و نماینده گان سازمان انجام وظیفه مینمایند که سه گروه آنها از دیگران متمایز هستند.

مأموران بین المللی

اینها افرادی اند که در یک رکن دایمی بین المللی به نام دبیر خانه - که در همه سازمانها شمولیت عام دارد- به کار اشتغال دارند. این نهاد مرکب از کارمندان دایمی بین المللی است که در اجرای وظایف خویش از استقلالی که لازمهٔ مسؤولیت آنهاست برخوردارند و فقط از مقامات بالاتر در سلسله مراتب اداری سازمان دستور میگیرند.

نماینده گان دولتهای عضو

این گروه اشخاصی هستند که از سوی دولتها به خدمات بین المللی منصوب میگردند و سمت نماینده گی کشور خود را دارند و از آن دولت دستور میگیرند و به منزلهٔ مأموران دولتها در مجامع عمومی سازمانهای بین المللی محسوب میشوند.

نماینده گان گروه های صلاحیت دار ملی

گاهی سازمانهای بین المللی، از خدمات افراد دستهٔ سومی هم استفاده میکنند که جز دو دستهٔ مذکور نمیشوند. نماینده گان واحد های گوناگون دولتی، همچون جنبشهای آزادی بخش ملی، نماینده گان کارگران و کارفرمایان در کنفرانس بین المللی کار و نماینده گان گروه های ملی در مجامع عمومی سازمانهای بین المللی در این طبقه قرار میگیرند. (همانجا، ۴۳)

شخصیت حقوقی بین المللی سازمانها

در مورد اینکه آیا سازمانهای بین المللی دارای شخصیت حقوقی در نظام بین المللی میباشد یا خیر چندان اختلاف نظر زیادی وجود ندارد؛ اما در مورد منشای آن اتفاق نظر وجود ندارد. ازین بابت سه دیدگاه در مورد شخصیت حقوقی سازمانها مطرح میباشد:

۱- اینکه شخصیت حقوقی سازمانهای بین المللی ناشی از اراده دولتها میباشد؛ یعنی دولتهای عضو

دارای شخصیت حقوقی است و اینها خواسته اند که برخی از صلاحیتهای خود را به سازمانهای بین المللی واگذار کنند.

۲- شخصیت حقوقی سازمانها ناشی از شخصیت حقوقی آنها میباشد که به عنوان مبنای تأسیس سازمان پذیرفته شده است.

۳- اصل وجود سازمان یا اصالت عینی، مبنای شخصیت حقوقی سازمان را تشکیل میدهد. (زمانی، ۱۳۸۸: ۲۹) حالا شخصیت حقوقی در هر نظام حقوقی تابع واقعیتهای مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن نظام است.

سازمان ملل متحد و شخصیت حقوقی آن

منشور سازمان ملل متحد در باره شخصیت حقوقی آن سازمان سکوت اختیار نموده است؛ اما در دو ماده از منشور به طور تلویحی نه صریح به وضعیت حقوقی سازمان پرداخته که براساس آن مواد جایگاه سازمان ملل متحد در نظامهای داخلی کشورهای عضو تعیین شده است.

ماده ۱۰۴ مقرر میدارد که «سازمان در خاک هر یک از اعضا از اهلیت حقوقی که برای انجام وظایف و نیل به مقاصد آن ضروری است متمتع میگردد.»

ماده ۱۰۵ نیز اعلام میدارد که «سازمان ملل متحد در خاک هر یک از اعضا از مزایا و مصونیهایی که برای رسیدن به مقاصد آن سازمان لازم مینماید برخوردار خواهد بود.»

اما ماده های مذکور به سازمان ملل متحد شخصیت حقوقی بین المللی اعطا نمیکند؛ ولی کنوانسیون مزایا و مصونیهای سازمان ملل متحد که در سال ۱۹۴۶ توسط مجمع عمومی تنظیم گردید ماده های فوق منشور را تکمیل نمود. (همانجا، ۵۱)

صلاحیتها و اختیارات سازمانهای بین المللی

تعریف: صلاحیت عبارت است از اختیاراتی که به موجب یک سند تأسیس یا همان معاهده به سازمان بین المللی اعطا میشود تا در چارچوب آن به اهداف خود نایل آید. (آقای، ۱۳۹۳: ۵۱)

دلیل اول نظریه صلاحیت تصریح شده: بر اساس نظریه تصریح شده سازمانهای بین المللی تنها در حدود اختیارات و وظایفی که صراحتاً توسط کشورهای به وجود آورنده جهت صلاحیتهای ضروری در روابط بین الملل به آنها اعطا شد اختیار دارند و خارج از آن صلاحیت دیگری ندارند.

دلیل دوم نظریه صلاحیت ضمنی: طرفداران نظریه ضمنی معتقدند که صلاحیت و اختیارات

سازمانهای بین المللی وابسته و محدود به موارد پیش بینی شده در اساسنامه یا سایر اسناد تأسیس آنها نیست؛ بلکه سازمانها تا آنجا صلاحیت و اختیار دارند که برای انجام اهداف و مقاصدشان لازم و ضروری است حتی اگر از موارد پیش بینی شده در اساسنامه عدول کند. طرفداران نظریه صلاحیت ضمنی اساس استدلال خود را رأی مشورتی دیوان بین المللی دادگستر لاهه در سال ۱۹۴۹ راجع به ترمیم خسارات وارده به اعضای سازمان ملل متحد قرار میدهند دیوان در رأی مزبور اعلام میدارد: «سازمان ملل متحد بالاترین نمونه و الگوی سازمانهای بین المللی است و اگر از شخصیت حقوقی برخوردار نباشد قادر به تأمین اهداف مؤسسين آن نخواهد بود.» (همانجا)

نقش سازمانهای بین المللی در تنظیم مبادلات در سیستم بین المللی

در مورد اینکه سازمانهای بین المللی چه نقش در تنظیم مبادلات در سیستم بین المللی میتواند بازی نماید؟ میتوان گفت که سازمانهای بین الملل سه نقش ایفا مینماید: ۱. نقش ابزاری؛ ۲. محل تشکیل اجلاس؛ ۳. هم بازیگری. (آرچر، ۱۳۸۴: ۱۰۸)

الف: نقش ابزاری: نقش ابزاری سازمان بین الملل از دیدگاه گورنارمیردال Gunnar

Myrdal: به باور میردال مهمترین نقش سازمانهای بین المللی این است که به عنوان ابزاری توسط اعضایش برای اهداف ویژه یی به کار برده میشوند. خصوصاً در باره سازمانهای بین الدول خاصی صدق میکند که قدرت محدود کردن و اقدام مستقیم بر کشورهای مستقل دارای حاکمیت در آنها وجود دارد. میردال دبیر اجرایی سابق کمیسیون اقتصادی سازمان ملل این نقش را در یک سخنرانی چنین بیان میدارد: سازمانهای بین الدولی چیزی بیشتر از اجزای تشکیل دهنده خود میباشد. دید غیر واقعی راجع به سازمانهای بین الدولی دارد؛ یعنی چیزی مافوق دولتهای ملی میباشد؛ به عنوان نمونه سازمانهای بین المللی به جز ابزارهایی جهت سیاستهای دولتها، یعنی وسایلی که برای دیپلماسی تعدادی از کشورهای دارای حاکمیت ملی و مجزا نیستند. تشکیل سازمان بین الدولی به معنی حصول موافقت محدود بین دولتها برای ایجاد آن است. (همانجا، ۱۰۸)

ب: محل تشکیل اجلاس: دومین نقش سازمانهای بین المللی بیانگر این است که این نهادها

محل تشکیل جلسات میباشد که در آنجا اقدامات صورت میگیرد. لذا سازمانها مکان ملاقات و تجمع را برای اعضا جهت مذاکره، مجادله، همکاری و یا مخالفت با آرای یکدیگر فراهم میکنند. استانیلی هوفمن که نقشهای مختلف سازمان ملل را مورد بررسی قرار داده در این مورد چنین مینویسد: «این

سازمانها به عنوان محل برگزاری و صحنه‌ای که برای هر کدام از گروه‌های رقیب که مشتاق کسب تریبونی برای ابراز دیدگاه‌های خود و تقویت روابط دیپلماتیک برای سیاستهای مربوطه؛ چه در زمان جنگ سرد و چه در مبارزات استعمار زدایی مفید بوده است». (همانجا، ۱۱۴)

ج: بازیگر: سومین نقش منسوب به سازمانهای بین‌المللی مربوط به بازیگری میباشد. در این مورد دیدگاه‌های نیز مطرح میباشد که اینک به بیان آنها خواهیم پرداخت.

۱- آرنولد ولفرز Arnold Wolvers چنین بیان مینماید که ظرفیت بازیگری یک نهاد بین‌المللی وابسته به قطعنامه‌ها، توصیه‌ها و فرامینی است که از ارگانهای آن ناشی میشود و بعضی یا همه دولتها را به اقدام مجبور میکند. یک سازمان بین‌المللی زمانی به عنوان بازیگر خودنمایی میکند که آشکارا از هویت اعضای تشکیل دهنده خود متمایز باشد.

۲- کارل دویچ Karl Deutsch واژه خودمختاری را به کار میبرد اگر این واژه همان طور که کارل از آن استفاده نموده به معنای خودمختاری باشد، حتی با وجود دانش کلی پیرامون محیط و اینکه سازمان صاحب سیستم تصمیم‌گیری منسجم و با ثبات در داخل مرزهای خود میباشد واکتشیهای سازمان قابل پیش‌بینی نیست که در این صورت تعدادی از سازمانهای بین‌المللی با این تعریف مطابقت دارند. با این تحول هویت‌های جدید و رقبای دولتها در صحنه بین‌المللی به بازیگری می‌پردازند. توان آنها به عنوان بازیگرانی بین‌المللی یا بین‌الدولی این حقیقت را که افرادی خود و منافع خویش را به عنوان ارگان‌هایی غیر از دولت - دولتها معرفی کنند امکان پذیر میکند. (همانجا، ۱۲۱)

ماهیت، تاریخچه و تعاریف مصونیت و مزیت

۱- **ماهیت مصونیت و مزیت:** موضوع مصونیت و مزیت یکی از مباحث مهم حقوق بین‌الملل عمومی است، هرچند که از حیث عنوان، مصونیت و مزیت همیشه در یک فصل باهم هستند؛ ولی از حیث طبیعت حقوقی کاملاً متفاوت میباشد؛ اما از آنجا که دو واژه مصونیت و مزیت، از واژه‌های عربی به کار رفته در فارسی است و حضور واژه گان تازه‌ی در ادبیات حقوقی فارسی نیز غیر قابل انکار میباشد. (میرمحمدی، ۱۳۷۸: ۵۳)

۲- تاریخچه مصونیت و مزیت

تاریخچه مصونیت و مزیت را دانشمندان شامل چهار مرحله نموده‌اند:

مرحله اول: که آغاز آن در سال ۱۸۰۴ بود هم زمان با گسترش وضعیت بی طرفی و حفاظت از تعرض ناپذیری بعضی از کمیسیونهای رود خانه یی و اعطای مزایای دیپلماتیک به برخی کمیسیونهای بین المللی بود.

مرحله دوم: از سال ۱۸۹۹ مزایای دیپلماتیک به برخی از دیوانهای داوری و قضایی اختصاص یافت.

مرحله سوم: پس از جنگ جهانی اول، مزایا و مصونیتهای دیپلماتیک به دیوان دایمی داد گستری بین المللی «PCIJ» جامعه ملل «LN» و سازمان بین المللی کار «ILO» اختصاص یافت.

مرحله چهارم: مصادف با پایان جنگ جهانی دوم بود شاهد تأسیس سازمان ملل متحد، و گرایش به سوی تأسیس سازمانهای منطقه یی و فرامنطقه یی بود و در آن مقطع مزایا و مصونیتهای کارکردی، یعنی مزایا و مصونیت بر مبنای مصلحت و وظیفه به کارمندان بین المللی اعطا شد، هر چند که هنوز وضعیت دیپلماتیک مفروض بود. (فلاح، ۱۳۹۰: ۴۵)

۳- تعریف مصونیت و مزیت

مصونیت مصدر جعلی، به معنای مصون ماندن و محفوظ بودن است. از نظر اشتقاق کلمه «مصون» اسم مفعول است به معنای حفاظت شده و در لغت عرب ریشه «صون» هر جا به کار رود در آن معنای محافظت نهفته است. (همانجا، ۳۲۴) مصونیت عبارت از حقی است که به موجب قانون، دارنده گان آن نسبت به کلیه اعمالی که در اجرای وظایف خود انجام میدهند از تعقیب جزایی، مدنی و اداری در امان باشند. (همانجا: ۵۶)

مزیت نیز از نظر لغت جمع مزیت و از نظر اشتقاق اسم مصدر به معنای افزونی، رجحان، برتری و امتیاز است. مزیت از ریشه های (میز)، (مز)، (مزو) و (مزی) نیز آمده، که در همه اینها معنای برتری و رجحان نهفته است.

واژه «مزیت» در ادبیات حقوقی فارسی و عربی، مرادف واژه Privilege که از ریشه لاتینی Privilege مشتق گردیده، به کار میرود. Privilege در لغت بیگانه نیز در معانی امتیاز، حق ویژه برتری و معافیت به کار می رود. (همانجا، ۵۵) در نهایت میتوان مزایا را این گونه تعریف نمود: «اعطای امتیازاتی است که سایر مردم حق استفاده از آن را ندارند.»

تفاوت مصونیت و مزیت

مصونیت: مصونیت به طور کلی بدین معنی میباشد که دارنده آن از تعقیب قانون و مأموران دولت در امان است؛ به عبارت دیگر قانون و مأموران مجری قانون نمیتوانند شخص دارنده آن را تعقیب نماید.

مزیت: هدف از مزیت آن است که امتیازی به کسی داده میشود که سایر مردم حق استفاده از آن را ندارند. (صدر، ۱۳۷۴: ۷۷)

انگیزه تدوین مصونیت و مزیت

در مورد مصونیت و مزیت دیدگاه‌های مطرح گردیده است که اینک به اختصار بیان میگردد:

دیدگاه نخست: هدف از برقراری مصونیت، حفظ حقوق کشور میزبان، در عین توجه به اصل برابری دولتهاست. همچنین استقلال کشورهای عضو سازمان از مداخله دولتها به ویژه کشور میزبان در سازمانهای بین المللی باید محفوظ بماند. معمولاً اساسنامه یا دیگر اسناد تأسیس سازمانهای بین المللی «برای خود سازمان و هم برای نماینده گان دولتها و هم برای کارمندان امتیازات و مصونیت‌های لازم را جهت تحقق اهداف شان در سر زمین کشوری که در آن واقع شده، مقرر مینمایند»؛ مانند مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ منشور سازمان ملل متحد به مزایای مصونیت‌های این سازمان اشاره مینماید بند ۱ و ۲ ماده ۱۰۵ مقرر میدارد.

سازمان در سرزمین هر یک از اعضای خود از مزایا مصونیت‌هایی که برای رسیدن به مقاصد آن سازمان ضروری است برخوردار خواهد بود.

نماینده گان اعضای ملل متحد و کارمندان سازمان نیز از امتیازات و مصونیت‌هایی که برای انجام وظایف آنان به طور مستقل لازم است، تا آنجا که این وظایف مربوط به سازمان میباشد، برخوردار خواهند بود. (آقای، ۱۳۹۳: ۵۶)

دیدگاه دوم: انگیزه تدوین مصونیتها و مزایا، بعد از جنگ جهانی دوم، شاهد دگر گونیهای عمده‌ی در روابط جهانی بود که دولتها را تشویق به تعدیل و تدوین قواعد مربوط به مصونیتها و مزایا کرد. عمده این تحولات در موارد ذیل ذکر گردیده است:

ازدیاد کشورهای تازه استقلال یافته: بسیاری از کشورها استقلال خود را پس از جنگ جهانی دوم به دست آوردند. به طور خلاصه به چند مورد اشاره میشود:

- در اولین کنفرانس صلح لاهه سال ۱۹۸۸ بیست و شش ۲۶ کشور.
- در دومین کنفرانس سال ۱۹۰۷ چهل و چهار ۴۴ کشور که پنج ۵ کشور آن آسیایی بود.
- تعداددولتهای عضو جامعه ملل در هنگام تأسیس آن ۴۵ کشور بود که ۶ کشور آن آسیایی و ۲ کشور آن افریقایی بود.
- در سال ۱۹۴۵ تأسیس سازمان ملل متحد ۵۱ کشور بود که ۴ کشور افریقایی و ۹ کشور آسیایی بود. (همانجا، ۹۵)

ازدیاد مأموران دیپلماتیک: دوره پس از جنگ جهانی دوم هم چنین شاهد تحول گسترده تری در سطح روابط بین کشورها بوده و مأموریتهای دیپلماتیک از جهت حجم و تعداد رو به تزاید نهاده است. ازدیاد مأموریتها و مأموران سیاسی و افراد وابسته به آنان، کشورهای پذیرنده و میزبان را وادار میکند که با دقت بیشتری با مصونیتها و مزایا مواجه شوند.

ازدیاد سازمانهای بین المللی: یکی دیگر از ویژه گیهای قرن بیستم گسترش بی سابقه سازمانهای بین المللی میباشد. از آغاز تاریخ بشر تا شروع قرن بیستم جامعه جهانی شاهد حتی یک سازمان بین المللی نبوده؛ ولی از آغاز جنگ جهانی دوم تا کنون تعداد سازمانهای بین المللی برشمار کشورهای جهان فزونی یافته است تا سال ۱۹۷۹، ۳۲۰ سازمان بین المللی دولتی و ۴ هزار سازمان بین المللی غیر دولتی وجود داشتند. (همانجا، ۹۵)

منابع حقوقی مصونیتها و مزایا

منابع و پایه های حقوقی مزایا و مصونیتهای سازمانهای بین المللی را در سه بخش تقسیم نموده اند: در اصول مقرر در اساسنامه ها و دیگر اسناد تأسیس سازمانها، که اصول اساسی حاکم بر فعالیت آنها را مشخص میسازند. در این باره میتوان به بند های ۴ و ۵ ماده ۷ میثاق جامعه ملل و بند های ۱ و ۲ ماده ۱۰۵ منشور ملل متحد، که قبلاً ذکر گردید، اشاره کرد.

اسناد و قرار اداد های چند جانبه، که برای دفع پاره یی ابهامات در باره حقوق و وظیفه سازمانهای بین المللی همزمان با انعقاد اسناد تأسیس یا پس از آن ایجاد میشوند؛ مانند قرار داد ۱۹۴۶ در باره سازمان ملل متحد و نیز کنوانسیون ۱۹۷۵ وین در باره «نماینده گی دولتها در روابط خود با سازمانهای بین المللی جهانی».

اسناد و قرار داد های دو جانبه، که مهمترین آنها قرارداد های مقرر با کشور میزبان این

سازمانهاست؛ همانند قرارداد داد مقرر اروپایی سازمان ملل با سویس. (همانجا، ۵۷)

انواع مصونیت‌های سازمانهای بین الملل

مصونیت قضایی: مصونیت قضایی بدین معنی میباشد «اعضای هیئت‌های نماینده گي برخلاف سایر مردم و اتباع دیگر، از حیطه قدرت اجرایی کشور پذیرنده خارج میباشد» وظایفی که قانون داخلی مقرر میدارد بر شخص دارنده حق مصونیت نیز الزام آور است؛ اما بروی قابل اجرا نمیشد. نماینده گان دولتها نزد سازمانهای بین المللی را نمیتوان به خاطر اظهارات شان در اجلاس و نشستهای این سازمانها مؤاخذه یا بازداشت کرد.

مصونیت اموال و اماکن سازمانهای بین المللی و هیئت دپلماتیک: برای مصونیت اموال و اماکن سازمانهای بین المللی معمولاً قرار دادهای مقرر این سازمانها و کشور میزبان مفادی را مقرر کرده است تا کنون مسأله مصونیت اموال و اماکن سازمانهای بین المللی از دخالت مقامات قضایی، اجرایی، و اداری کشور میزبان، کاملاً به رسمیت شناخته شده است.

مصونیت از تعرض: ماده ۲۸ کنوانسیون ۱۹۷۵ وین در باره آزادی بیان نماینده گان دولتها و عدم مداخله کشور میزبان در انجام وظایف آنها مقرر نموده است: «رؤسای مأموریت و کارمندان دیپلماتیک مأموریت از تعرض مصون هستند و به هیچ عنوان نمیتوان آنها را توقیف یا بازداشت کرد. دولت پذیرنده با افراد مذکور رفتار محترمانه که در شأن آنها خواهد داشت و کلیه اقدامات لازم را برای ممانعت از هر گونه تعرض به شخص، آزادی یا حیثیت آنها به عمل خواهد آورد و اشخاص متعرض را تحت تعقیب قرار میدهد و مجازات خواهد کرد.»

انواع مزایا

براساس کنوانسیونهای ۱۹۴۶ و ۱۹۷۵ مزایای سازمانهای بین المللی چنین بیان شده است. ۱- معافیت از عوارض و مالیاتها؛ ۲- معافیت از حقوق گمرکی و بازرسی؛ ۳- معافیت از مقررات بیمه های اجتماعی؛ ۴- معافیت از خدمات شخصی (آقای، ۱۳۹۳: ۶۰)

محدودیت‌های حاکم بر مصونیتها و مزایا

دولتهای عضو سازمانهای بین المللی نسبت به انتخاب نماینده گان خود آزادی عمل داشته و دولت میزبان حق ممانعت از ورود آنان در سرزمین خود نخواهد داشت تکلیف دولت میزبان رعایت مصونیتها و مزایا و حمایت از نماینده گان دولتها در برابر تعرض میباشد؛ اما واقعیت غیر انکار آن

است که دولتها در صورتی به این تعهدات پای بند خواهند بود که با منافع ملی آنان در تعارض نباشد. اسناد حقوق سازمانهای بین المللی نیز در تنظیم مقررات مصونیتها و مزایا حق دولت میزبان را در جهت حفظ منافع ملی و امنیت مورد توجه قرار داده و به این دولتها اجازه دادند تا به ملاحظات امنیتی محدودیتهایی را برای اجرای مصونیتها و مزایا در نظر گیرند. همچنین سؤ استفاده از مصونیتها و مزایا موضوعی است که دول میزبان را وادار میکند تا در برابر آن محدودیتهایی را وضع نماید. (میرمحمدی، ۱۳۷۸: ۳۴۶)

اصل امنیت ملی و تأثیر آن بر مصونیت و مزیت

تعریف امنیت ملی

از دو عنصر امنیت و ملیت تشکیل گردیده. امنیت به معنای رهایی از خطر و مخاطره و ملی هم به معنای دقیق آن دولت مقصود میباشد؛ بنابراین امنیت ملی مرادف کیان یک ملت دولت میباشد؛ اما این تعریف را نه میتوان جامع و کامل دانست. بعضی تعاریف دیگر چنین بیان گردیده است: هرگونه اقداماتی که جامعه برای دوام و بقای خود به عمل میآورد.

تلاش روزانه دولت برای رشد و حمایت برنامه های مهم سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، نظامی، اقتصادی و مواجهه با هرگونه تهدید و ممانعت از ایراد ضرر به آن برنامه ها.

امنیت دولت میزبان و حفظ نظام حقوقی آن یک اصل خدشه ناپذیر و مقدم بر اصل مصونیت نماینده گان دول است. مطابق رویه قضایی کانادا «هرگاه رفتار دپلماتها وضعیت امنیتی دولت پذیرنده را به مخاطره افکند، مصونیت آنان در برابر مصلحت اهم ساقط خواهد شد» در کنوانسیونهای حقوق دیپلماتیک و اسناد سازمانهای بین المللی محدودیتهایی وجود دارد که صراحتاً به ملاحظات امنیتی و به نفع دولت میزبان پیش بینی گردیده است که عبارتند از: محدودیت رفت و آمد، کاهش حجم افراد ماموریت و اماکن آن، ممنوعیت اعطای پناهنده گی، و وضعیت عنصر نا مطلوب.

سؤ استفاده از مصونیتها و مزایا

هر حقی ممکن است با برخی از محدودیتها و قیودی که در رأس آن سؤ استفاده از حق قرار دارد همراه گردد. عدم سؤ استفاده از حق از تیوریهایی است که در هر سیستم حقوقی - داخلی یا بین المللی - وجود دارد. در این بین سؤ استفاده از مصونیتها و مزایا از دگرگونیهای مهمی است که بر

حقوق روابط بین الملل در دوره معاصر سایه افکنده است. اعمالی چون تروریسم و همکاری با آن، قاچاق مواد مخدر و ارز، سرقت آثار باستانی، تخلفات گسترده راننده گکی، تجسس غیرقانونی، از جمله رفتارهایی هستند که تحت پوشش مصونیتها و مزایا صورت گرفته و با وظایف نماینده گکی یک دولت هیچ ارتباطی ندارد. (میرمحمدی، ۱۳۷۸: ۳۶۷)

انواع سؤ استفاده از مصونیتها

سؤ استفاده از مصونیت میتواند موارد متعددی داشته باشد مانند

تروریسم: حقوق دیپلماتیک از پدیده تروریسم بین المللی دور نمانده است. بررسی این موضوع در حقوق دیپلماتیک جوانب متعددی دارد؛ از یک طرف نماینده گان دول با وقوع یک عمل تروریستی، در پایان به نقش آن مهمی ایفا میکنند. در مواردی چون ربوده شدن دیپلماتها، بازداشت اتباع توسط تروریستها، وظیفه جدی نماینده گان ایجاب میکند که با صبر و حوصله و هوشمندی خاص خود به این حوادث پایان دهند.

قاچاق مواد مخدر: در کنار تروریسم میتوان از قاچاق مواد مخدر، سرقت اشیای باستانی، قاچاق ارز، تخلفات گسترده راننده گکی نام برد. اکثر این سؤ استفاده ها از طریق توشه شخصی و کیسه دیپلماتیک صورت میگیرد.

سؤ استفاده از مزایا: مقررات مربوط به معافیتهای گمرکی در اختیار دولت میزبان است ماده ۳۶ کنوانسیون ۱۹۶۱ ماده ۳۵ و ۶۵ کنوانسیون ۱۹۷۴ کمیسیون حقوق بین الملل در تفسیر خود میگوید: از آنجایی که سؤ استفاده از معافیتهای گمرکی بسیار است؛ بنابراین حق به دولت میزبان داده میشود که در قوانین و مقررات خود محدودیتهای لازم را پیش بینی نماید؛ مثلاً زمان ورود برخی کالاها و مقدار آنها منافات با اصل معافیتهای گمرکی ندارد. (میرمحمدی، ۱۳۷۸: ۳۷۲) در مورد اینکه چگونه میتوان راه های سؤ استفاده از مصونیتها و مزایا را بست و چگونه با آن عمل نمود. کنوانسیونهای بین المللی راه های حل را پیش بینی نموده که اینک به طور خلاصه به آن میپردازیم.

اعلام عنصر نامطلوب: بر اساس ماده ۹ بند ۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک در صورت سؤ استفاده از قبیل، جاسوسی، مداخله در امور داخلی میتوان خاطی را به عنوان عنصر یا غیر قابل قبول اعلام نمود.

قطع روابط: دیپلماتیک هر کشور پذیرنده یی میتواند؛ چنانچه صلاح بداند به قطع روابط

دیپلماتیک اقدام نموده و فوراً خاتمه ماموریت فرد خاطی را اعلام نماید.

تمهیدات کشورها: بر علاوه کنوانسیون در عمل نیز بعضی کشورها برای مقابله با سوء استفاده از مصونیتها و مزایا تمهیداتی را پیش بینی نموده است؛ مانند کشورهای اروپایی در سال ۱۹۸۶ وزرای خارجه کشورهای عضو اتحادیه اروپا طی قطعنامه یی اعلام نمودند: در زمینه مبارزه با تروریسم و اعمال تروریستی علیه دیپلماتها و کنسولها که ناشی از سوء استفاده از مصونیتها و مزایا میشود همکاری خواهند نمود؛ ولی تحقق این هدف نیازمند بعضی موارد میباشد:

همکاری در تبادل اطلاعات نسبت به اعضای مأموریتهایی که با تروریستها مرتبط است.

عدم پذیرش دیپلماتی که در اعمال تروریستی دخالت داشته است.

کاهش حجم اعضای ماموریت و اماکن آن.

تسهیل تبادل اطلاعات در مورد تهدید علیه ماموریتها در کشورهای اتحادیه اروپا.

نتیجه

به لحاظ تاریخی جنگ جهانی دوم ظاهراً باعث بروز و ظهور سازمانهای بین المللی در شکل کنونی در جامعه ملل امروزی گردید. این جنگ کشورهای دخیل در جنگ را به ابعاد گوناگونی متضرر ساخته، و باعث نگرانی عمیق در جامعه ملل گردید. همین موضوع دلیل اجماع فزاینده کشورها در راستای ایجاد سازمانهای بین المللی گردید. با گذشت مدت زمان کمی از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۹ دیوان بین المللی داد گستری به عنوان یک رکن قضایی سازمان ملل متحد اعلام میدارد که بر علاوه سکوت در منشور، سازمان ملل متحد از شخصیت حقوقی در نظام بین المللی برخوردار میباشد که بر اساس آن از اهلیت حقوقی بین المللی برخوردار است. بدون کدام شک و تردیدی در هر نظام حقوقی مسئولیت حقوقی از جایگاه و پایگاه ویژه یی برخوردار میباشد؛ بر همین اساس میتوان مسئولیت بین المللی را به عنوان یک ابزار حیاتی جهت اعتلای حکومت قانون در نظام بین المللی قلمداد کرد. اعطای مصونیت و مزایا به سازمانهای بین المللی جهت تأمین امنیت برای انجام وظایف محوله و مصلحت خدمت آنان میباشد و این در تمامی روابط میباشد. مهم نیست که یک جانبه باشد یا چند جانبه. مصونیتها و مزایای نماینده گان کشورها نزد سازمانهای بین المللی در زمره اسناد حقوقی قرار داده است در صورتی که کنوانسیونها عام مصونیتها و مزایا و قرار دادها در زمره اسناد حقوق سازمانهای بین المللی قرار میگیرد. مصونیت و مزایایی را که معاهدات بین المللی برای

حمایت کارمندان دولتها در نظر گرفته است گاهی به بهانه امنیت ملی توسط کشورها محدود حتی گاهی مورد تعرض قرار میگیرد. ضرورت تدوین یک معاهده بین المللی در راستای مقابله و جلوگیری با سوءاستفاده از مصونیت و مزایا ضروری میباشد. گرچه کنوانسیون ۱۹۷۵ در مورد حمایت از مأموران سیاسی و نماینده گان دولت در نظر گرفته؛ اما سوء استفاده از مصونیتها و مزایا در حد فزاینده یی مطرح میباشد.

منابع

- آرچر، کلايو. (۱۳۸۴). **سازمانهای بین المللی**. مترجم فرزانه، عبدالملکی. تهران: انتشارات میزان.
- آقای، سید داوود. (۱۳۹۳). **سازمانهای بین المللی**. تهران: انتشارات جنگل.
- ابی صعب، ژرژ. (۱۳۷۳). **مفهوم سازمانهای بین المللی**. مترجم، ایرج پاد. تهران.
- زمانی، سید قاسم. (۱۳۸۸). **حقوق سازمانهای بین المللی**. تهران: چاپ ششم. مؤسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهردانش.
- صدر، جواد. (۱۳۷۴). **حقوق دیپلماتیک و کنسولی**. تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ.
- غفوری، محمد. (۱۳۸۶). **سازمانهای بین المللی**. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).
- فلاح اسدی، مهداد. (۱۳۹۰). **سازمانهای بین المللی: مزایا و مصونیت ها**. تهران: انتشارات جنگل جاودانه.
- میر محمدی، سید مصطفی. (۱۳۷۸). **مصونیت ها و مزایای، هیأت های نمایندگی دولتها نزد سازمانهای بین المللی**. تهران: انتشارات بین المللی الهدی.
- والاس، ربکا والگا، مارتین. (۱۳۹۲). **حقوق بین الملل**. مترجم قاسم زمانی و مهناز بهرام لو. تهران: ناشر مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش.