

شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی

غلامعلی قاسمی^۱ - محمدصالح تسخیری^۲

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۰/۳۰ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۲۳)

چکیده

بهره‌مندی از شخصیت حقوقی بین‌المللی برای یک بازیگر عرصه بین‌الملل، امتیاز بزرگی است که به تسهیل فعالیت‌ها و برخورداری از صلاحیت لازم برای اعمال حقوق و تکالیف وی می‌انجامد. امروزه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی میان‌دولتی، اشخاص مسلم حقوقی بین‌الملل به حساب می‌آیند اما در مورد شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی وضعیت متفاوت است. حقوق بین‌الملل علی‌رغم مشارکت فعال برخی از این سازمان‌ها در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی، شخصیت حقوقی بین‌المللی در حد تابعان این حقوق را برای آن‌ها شناسایی نکرده است. این نوشته ضمن سنجش وضعیت فعلی سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی با ملاک‌های لازم جهت کسب و اخذ شخصیت حقوقی بین‌المللی، زمینه‌ها و توانایی این سازمان‌ها را در بهره‌مندی از شخصیت حقوقی بین‌المللی از یک سو و موانع ساختاری و نقاط ضعف در عملکرد آن‌ها را از سوی دیگر، بررسی کرده است. به نظر می‌رسد تجویز و اعطای شخصیت حقوقی بین‌المللی به تمام این سازمان‌ها با توجه به ساختار دولت-محور حقوق بین‌الملل موجود ممکن نیست و به دلیل برخی نقاط ضعف در عملکرد آن‌ها نیز مفید نمی‌باشد بلکه شخصیت حقوقی محدود و موردی سازمان‌های غیردولتی با توجه به عملکرد آن‌ها در حوزه‌هایی که توان کارشناسی و کارآمدی این سازمان‌ها آشکار و مورد وفاق و استقبال دولت‌ها قرار می‌گیرد مطلوب و ممکن است.

واژگان کلیدی: شخصیت حقوقی بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی، تابعان حقوق بین‌الملل، حاکمیت دولت‌ها، مشارکت.

g.ghasemi43@gmail.com
Taskhiri.ms@gmail.com

۱. استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه قم (نویسنده مسئول)
۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه پیام نور تهران

۱. مقدمه

اگر چه در گذشته دولت‌ها تنها عنصر تنظیم‌کننده قواعد و مفاهیم حقوق بین‌الملل بوده‌اند اما هم‌اکنون نهادهایی همچون سازمان‌های بین‌المللی میان‌دولتی^۱ و سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی^۲ نیز به ایفای نقش آن‌هم به صورتی کارآمد و مؤثر می‌پردازند. نوع و میزان مشارکت سازمان‌های میان‌دولتی در شکل‌گیری و اجرای حقوق بین‌الملل در حدی است که امروزه صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل به اجماع قایل به شخصیت حقوقی بین‌المللی در مورد سازمان‌های بین‌المللی میان‌دولتی هستند. این تلقی یک دیدگاه انتزاعی دکترین نیست بلکه رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه جبران خسارات وارده به کارکنان سازمان ملل متحد (ICJ report, 1949: 178) و رویه دولت‌ها در تعامل با این سازمان‌ها پشتوانه و مبنای این دیدگاه را تشکیل می‌دهد. مطابق نظر دیوان در این رای، نوع و ماهیت تابعان هر نظام حقوقی بر پایه نیازهای جامعه و عملکرد آنان مشخص می‌شود. رفتار دولت‌ها در انعقاد معاهدات با سازمان ملل متحد، اعطای مصونیت و مزایا به کارکنان آن و مواردی از این دست، نشان می‌دهد که در رویه دولت‌ها؛ سازمان ملل متحد و هر سازمان بین‌دولتی مشابه آن دارای شخصیت بین‌المللی برای انجام وظایف و اختیارات خود است. با این حال، شخصیت بین‌المللی سازمان بین‌دولتی مطلق نیست و در چارچوب موضوع و اهداف‌شان، از طریق اساسنامه و یا هر سند مرتبط دیگر تعریف می‌شود اما در مورد سازمان‌های غیردولتی وضعیت متفاوت است.

این یک مطلب روشن است که در حقوق بین‌الملل موجود، قاعده‌ای مبنی بر شناسایی شخصیت حقوقی بین‌المللی برای سازمان‌های غیردولتی در حد یک تابع حقوق بین‌الملل وجود ندارد. بنابراین، نویسندگان در این پژوهش مدعی وجود شخصیت حقوقی بین‌المللی و یا در مقام اثبات آن برای این سازمان‌ها نیستند بلکه بررسی زمینه‌ها و جنبه‌های مختلف مربوط به شخصیت حقوقی بین‌المللی این سازمان‌ها مورد نظر است؛ در واقع، مساله این است که با توجه به مشارکت فعال برخی از این سازمان‌ها در امور بین‌المللی، وضعیت آن‌ها برای برخورداری از شخصیت بین‌المللی چگونه است؟ از سوی دیگر چه کاستی‌ها و نقاط ضعفی در ساختار و عملکرد آنها وجود دارد که مانع شناسایی شخصیت حقوقی بین‌المللی برای این سازمان‌ها می‌شود؟ بخش عمده مباحث این تحقیق به تبیین و تحلیل جنبه‌های مثبت و منفی برخورداری شخصیت حقوقی بین‌المللی در خصوص این سازمان‌ها پرداخته است.

مساله مهم دیگر در نتیجه‌گیری و راهکارها این است که بر فرض امکان برخورداری این

^۱. Inter-Governmental Organization (IGO).

^۲. International Non-governmental Organization (INGOs).

سازمان‌ها از شخصیت بین‌المللی، چه منافع و مصالحی در تحقق آن برای جامعه بین‌المللی متصور است؟ فراهم شدن این امر چه تاثیری بر تحقق اهداف و اصول حقوق بین‌الملل موجود دارد و از لحاظ آثار و نتایج چگونه ارزیابی می‌شود؟ برای پیشبرد مباحث و پاسخ به سوالات مطرح شده، پس از بحث کوتاه راجع به مفاهیم مورد نظر، زمینه‌های کسب شخصیت حقوقی از سوی سازمان‌های غیردولتی و در پی آن، موانع و نقاط ضعف در عملکرد آن‌ها بررسی می‌شود. در ادامه به چند راهکار برای وضعیتی که این سازمان‌ها بخواهند از شخصیت حقوقی برخوردار باشند می‌پردازیم. در خصوص آثار و نتایج برخورداری این سازمان‌ها از شخصیت حقوق بین‌المللی و یا عدم آن، ملاحظاتی در قسمت نتیجه‌گیری بیان می‌شود.

۲. مفهوم سازمان‌های غیردولتی

مؤسسات غیردولتی به دو دسته کلی انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌شوند. مؤسسات انتفاعی، سازمان‌هایی هستند که مبنای اولیه و هدف اصلی آن‌ها کسب سود و انجام فعالیت‌های اقتصادی است. این موجودیت‌ها که شرکت‌های تجاری هستند اگر فعالیت‌شان را به آنسوی مرزهای کشور محل تأسیس ابتدایی خود گسترش دهند، علاوه بر قوانین داخلی کشورها از مقررات حقوق تجارت بین‌الملل نیز تبعیت می‌کنند. مؤسسات غیرانتفاعی به سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که هدف اصلی از ایجاد و فعالیت آن‌ها، تأمین مصالح و منافع عمومی است. این سازمان‌ها که به واسطه یک دولت یا توافقی میان‌دولتی ایجاد نمی‌شوند تحت عناوینی همچون انجمن، اتحادیه، فدراسیون، موسسه و گروه در صحنه‌های بین‌المللی نقش‌های مهمی را ایفا می‌نمایند. آنچه که امروزه به عنوان «سازمان‌های غیردولتی» نامیده می‌شود، صرفاً دسته دوم تقسیم‌بندی فوق را شامل می‌شود (Encyclopedia of Public International Law, 1990: 267).

سازمان‌های غیردولتی در یک تقسیم‌بندی دیگر به سازمان‌های ملی و بین‌المللی تقسیم می‌شوند. فعالیت سازمان‌های غیردولتی ملی در چارچوب مرزهای کشور محل تأسیس محصور است. در مقابل، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی شامل سازمان‌هایی می‌باشد که فعالیت آن‌ها، حالت فرامرزی به خود گرفته و به همین دلیل از کشورهای مختلف، عضوگیری می‌کنند. آنچه که ما در این نوشته به آن می‌پردازیم شخصیت حقوقی «سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی» می‌باشد.

۳. مفهوم شخصیت حقوقی بین‌المللی

شخصیت حقوقی عبارت است از صلاحیت دارا شدن حقوق و تکالیف بر موضوعات

غیرانسانی؛ در نتیجه شخص حقوقی، موضوع و موجودی غیرحقیقی است که در نظر علم حقوق، از قابلیت دارا شدن حقوق و تکالیف برخوردار می‌شود (قربان‌نیا، ۱۳۷۷: ۴۲). شخصیت حقوقی بین‌المللی نیز همان شخصیت حقوقی است که به موجب و یا تحت نظام حقوق بین‌الملل به وجود می‌آید و به واسطه آن، یک موجودیت مستقیماً به موجب حقوق بین‌الملل، حقوق و تکالیفی را تحمل می‌کند و تابع حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود (Bedjaoui, 1991: 25). در نظام‌های حقوقی داخلی به علت وجود حاکمیت واحد دولت در جامعه، اعطای شخصیت حقوقی به صورت کامل در دست دولت است و اوست که شیوه اعطای چنین شخصیتی را به همراه حدود و ثغور آن مشخص می‌سازد (Bedjaoui, 1991: 24). اما در حقوق بین‌الملل به علت عدم وجود چنین مرجعی، روند کسب شخصیت حقوقی بسیار آهسته و مبهم است. به عبارت دیگر برای کسب شخصیت حقوقی لازم، نمی‌توان عناصر دقیقی را برشمرد و به آن‌ها استناد کرد (Dixon & Mc Corquodale, 2003: 31).

کسب شخصیت حقوقی برای یک موجودیت، امتیازات و صلاحیت‌های فراوانی از جمله توانایی انعقاد معاهده، امکان توافق با سایر شخصیت‌های حقوقی، امکان طرح دعوا در دفاع از حقوق خود و امکان فعالیت در سایر کشورها بدون نیاز به رعایت تشریفات ثبت داخلی را به همراه می‌آورد. در مقابل نیز عدم بهره‌مندی از شخصیت حقوقی موانع فراوانی به ویژه در زمینه فعالیت‌های آن موجودیت‌ها در کشورهای دیگر به دنبال دارد. از این رو بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی در راستای گسترش فعالیت‌های خود به گستره‌ای عظیم‌تر و امکان نقش‌آفرینی بهتر در عرصه‌های بین‌المللی به شدت به دنبال راهکارهای حقوقی بهره‌مندی از شخصیت حقوقی بین‌المللی می‌باشند. آنچه که در این نوشته مورد بررسی قرار می‌گیرد «شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی» است.

۴. تحولات در پذیرش شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی

شخصیت حقوقی در نظام حقوق بین‌الملل همانند سایر نظام‌های حقوقی یک مسأله نسبی است. به عبارت دیگر شخصیت حقوقی هر موجودیت نسبت به سایر موجودیت‌ها متفاوت و مجزا می‌باشد؛ هر چند که نقاط مشترکی (کم یا زیاد) ممکن است در این میان نیز مطرح شود. در حقوق بین‌الملل تنها دولت‌ها دارای شخصیت حقوقی کامل و تام می‌باشند. در مقابل، شخصیت حقوقی سازمان بین‌المللی میان‌دولتی که بعد از رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ, 1949:189) برای سازمان ملل و سایر سازمان‌های بین‌المللی دیگر تثبیت شده،

یک شخصیت نسبی است و به عواملی همچون هدف ایجاد سازمان، اختیارات تفویض شده توسط اساسنامه و سند موسس و ... بستگی دارد. همانگونه که شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی نیز با شخصیت حقوقی دولت‌ها قابل قیاس نبوده و نیست، سازمان‌های غیردولتی هم در صورت دارا شدن شخصیت حقوقی، شخصیت مجزا و متفاوتی را نسبت به سایر اشخاص حقوقی بین‌المللی کسب می‌کنند (ICJ, 1949: 131)؛ به بیان دیگر در صورت قائل شدن به شخصیت حقوقی برای سازمان‌های غیردولتی، شخصیت آنها نسبت به تابعان فعلی حقوق بین‌الملل از صلاحیت‌های کمتری برخوردار می‌باشد.

بحث شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی سخن تازه‌ای نیست بلکه هم در نوشته‌های حقوقی و هم در تلاش موسسات حقوقی، این موضوع مورد توجه فراوان قرار گرفته است. آنچه که در این میان به نظر می‌رسد این نکته می‌باشد که دیدگاه حقوقدانان بین‌الملل نسبت به این موضوع در طول زمان به صورت قابل توجهی متحول شده است. در گذشته نه چندان دور سازمان‌های غیردولتی را جز در موارد خاص و استثنایی، تابع حقوق بین‌الملل نمی‌دانستند و صحبت از شخصیت حقوقی آنها را کاملاً متنفی تلقی می‌کردند (Bledsoe & Boleslaw, 1987: 62; Bederman, 2001: 77). در عقیده صاحب‌نظران حقوقی، شخصیت حقوقی بین‌المللی، مفهوم مهمی ارزیابی می‌شد که به هر موجودیتی قابل تسری نبود و در وجود دولت‌ها و با شرایطی در سازمان‌های بین‌المللی میان‌دولتی انحصار می‌یافت (Bahalla, 1990: 29).

با گذشت زمان موضوع شخصیت حقوقی بین‌المللی نوعی انعطاف به خود گرفته و حالت انحصاری خود را از دست داده است. این امر ناشی از تغییر دیدگاه دولت‌ها، به عنوان تابعان و شخصیت‌های حقوقی اصیل نظام حقوقی بین‌الملل نیز می‌باشد. هر چند که در مبنای بهره‌مندی سازمان‌های غیردولتی از شخصیت حقوقی و میزان آن میان صاحب‌نظران تفاوت‌هایی وجود دارد اما امروزه سخن از شخصیت حقوقی این سازمان‌ها امری معقول تلقی می‌شود (Simmons, 2008a: 106; Griffiths, 2008: 501; Berman, 2005: 555). پروفیسور برنو سیمیا در تفسیر ماده ۷۱ منشور ملل متحد پس از نفی امکان اعطای شخصیت حقوقی به سازمان‌های غیردولتی به واسطه عدم برخورداری از اساسنامه مصوب دولت‌ها، به بررسی امکان اعطای شخصیت براساس عملکرد، حقوق و تکالیف می‌پردازد. وی با اشاره به مقام مشورتی این سازمان‌ها و قائل شدن به حق مشارکت برای ایشان در برخی سازمان‌های میان‌دولتی به این نتیجه می‌رسد که این سازمان‌ها در سطح محدود می‌توانند تابعان حقوق بین‌الملل محسوب شوند؛ از این رو پای فراتر از این نهاده و می‌گوید که حتی می‌توان وجود نظامی حقوقی با عنوان «حقوق بین‌الملل سازمان‌های غیردولتی»

را پذیرفت (Simma, 1995: 913). تفکر مبتنی بر اعطای شخصیت بین‌المللی به سایر موجودیت‌ها را می‌توان در عقاید صاحب‌نظران دیگر حقوق بین‌الملل نیز جستجو کرد؛ در آن جایی که بر این عقیده تأکید می‌شود، ضرورتی ندارد برای بهره‌مندی از شخصیت در حقوق بین‌الملل، همه موجودیت‌ها با همه حقوق و تکالیفی که یک دولت دارد روبرو باشند. به عبارت دیگر در نظر این دسته از حقوقدانان، سایر موجودیت‌ها در زمینه محدودی تابع حقوق بین‌الملل به حساب می‌آیند و از شخصیت حقوقی محدودی برخوردار می‌باشند (Oppenheim, 1992: 119-120).

در کنار مباحث نظری، اتحادیه انجمن‌های بین‌المللی^۱ دارای دو پیش‌نویس در مورد چگونگی اعطای شخصیت حقوقی بین‌المللی به انجمن‌های غیردولتی (۱۹۲۳^۲ و ۱۹۵۰^۳) می‌باشد^۴ که در آن‌ها با نگاهی کاربردی و عملیاتی به مسأله توجه شده است. اگرچه این دو پیش‌نویس در عمل مورد تأیید یا تصویب دولت‌ها قرار نگرفته‌اند اما به عنوان الگویی برای مسأله مورد بحث، دارای اهمیت می‌باشد.

۵. زمینه‌های کسب شخصیت حقوقی بین‌المللی

در نوشته‌های علمی صاحب‌نظران حقوقی، معیارهایی در مورد کسب شخصیت حقوقی بین‌المللی ارائه شده است که با تطبیق آن‌ها با وضعیت فعلی سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی می‌توان به فهم مناسبی پیرامون شخصیت حقوقی این سازمان‌ها دست یافت. به بیان دیگر در این جا به ارزیابی این مطلب پرداخته می‌شود که آیا سازمان‌های غیردولتی به مرحله‌ای رسیده‌اند که واجد این ملاک‌ها و معیارها باشند و در نتیجه از شخصیت حقوقی بین‌المللی لازم بهره‌مند شوند یا نه؟ از این رو پس از بیان ملاک‌های مذکور، وضعیت سازمان‌های غیردولتی در این رابطه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد:

۵-۱. بررسی توانایی عملکردی سازمان‌های غیردولتی

دیوان بین‌المللی دادگستری در استدلال خود در رأی خسارات وارده به سازمان ملل برای احراز شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان ملل به عملکرد، اختیارات و توانایی این سازمان در اعمال و حراست از آن‌ها استناد می‌کند (ICJ report, 1949: 189). به عبارت دیگر در نظر دیوان اینکه سازمان ملل توسط دولت‌های عضو دارای صلاحیت‌های متعدد و متفاوتی شده است از یک

1. International Union of Associations.

2. Draft Convention of International Association 1923.

3. Resolution on Granting of International Status to Association Established by Private Initiative 1950.

4. Available at: www.Uia.Org.

سو و داشتن توانایی به منصفه ظهور رسانیدن این اختیارات از سوی دیگر، عوامل موجد شخصیت بین‌المللی برای این نهاد به حساب می‌آیند. بر اساس ملاک ارائه شده از سوی دیوان، در صورتی که یک موجودیت بتواند عملکرد موفق و مؤثری را از خود در عرصه‌های بین‌المللی به‌نمایش بگذارد، دارای یکی از عناصر برخورداری از شخصیت حقوقی است. اندیشمندان حقوقی نیز بر مبنای همین استدلال برای برخی از سازمان‌های غیردولتی همانند کمیته بین‌المللی صلیب سرخ^۱ و اینترپل شخصیت حقوقی بین‌المللی قایل شده‌اند (Bogdandy, 2010: 265)، در حالیکه هیچکدام از این سازمان‌ها دارای اساسنامه‌ای میان‌دولتی نمی‌باشند. روند نقش‌یابی سازمان‌های غیردولتی می‌تواند به عنوان بهترین شاهد برای نمایش عملکرد مناسب این سازمان‌ها مورد استناد قرار گیرد. در ادامه، مهم‌ترین نقش‌هایی که سازمان‌های غیردولتی توانسته‌اند در عرصه بین‌المللی ایفا کنند بررسی می‌شود؛ نقش‌هایی که هم بیانگر قدرت عملکردی این سازمان‌هاست و هم در رابطه با حقوق بین‌الملل دارای اهمیت ارزیابی می‌شود.

۱-۱-۵. مقام مشورتی

نخستین سند بین‌المللی که از سازمان‌های غیردولتی سخن به میان آورده منشور ملل متحد می‌باشد. ماده ۷۱ منشور صرفاً توصیه به همکاری با سازمان‌های غیردولتی را در خود گنجانده اما مکانیسم آن را به صورت مبهم رها کرده است. از این رو شورای اقتصادی اجتماعی در چند قطعنامه خود این ابهام را برداشت و ساختار مناسبی را جهت همکاری‌های مذکور ایجاد کرد. شورای اقتصادی اجتماعی در دو قطعنامه مجزا^۲ مقام مشورتی لازم را برای سازمان‌های غیردولتی ایجاد کرد و روابط فی‌مابین سازمان‌های غیردولتی و سازمان ملل را به طور تفصیلی مورد بررسی قرار داد (بررسی این مساله خارج از موضوع نوشته پیش‌رو می‌باشد، ر. ک: گلشن پژوه، ۱۳۸۱: ۱۹-۳۹). احراز شخصیت بین‌المللی این سازمان‌ها ناشی از کسب مقام مشورتی، محل تأمل و بحث است و مقام مشورتی به معنای مشارکت فعال در ساخت قواعد بین‌المللی از طریق داشتن حق رأی و مانند آن نیست. با این حال برخی صاحب نظران معتقدند آنچه که در این جا باید بدان توجه شود این نکته

۱. اگرچه کمیته بین‌المللی صلیب سرخ از لحاظ نحوه تأسیس و اعضای آن، یک سازمان غیردولتی به حساب می‌آید ولی به دلیل گستردگی فعالیت‌ها، نمایندگی‌ها و طیف متنوع مأموریت‌های این سازمان در سطح جهان، وضعیتی متفاوت با سایر سازمان‌های غیردولتی دارد. علاوه بر این در متن معاهدات (از جمله کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو) و سایر اسناد بین‌المللی صلاحیت‌ها و اختیاراتی برای نظارت و اجرای حقوق بشردوستانه به این سازمان غیردولتی داده شده است که برای هیچ سازمان غیردولتی دیگری وجود ندارد. موقعیت این سازمان به گونه‌ای می‌باشد که یک وضعیت خاص در میان سازمان‌های غیردولتی پیدا کرده است. قرار گرفتن نام این سازمان در لیست سازمان‌های غیردولتی شورای اقتصادی و اجتماعی نیز مؤید غیردولتی بودن این سازمان است.

2. ECOSOC Resolution 1296 (XLIV) and ECOSOC Resolution 1996/31 on Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations.

است که اعطای مقام مشورتی به سازمان‌های غیردولتی به منزله شناخت و ایجاد اعتبار بین‌المللی برای آن‌ها محسوب می‌شود (بیگ‌زاده، ۱۳۷۹: ۴۵) و در حقیقت این مقام، سازوکار قانونی در جهت اثرگذاری سازمان‌های غیردولتی بر اسناد بین‌المللی و تصمیمات سازمان‌های میان‌دولتی ارزیابی می‌شود (Brinie & Boyle, 1992: 76). باید توجه داشت که سازوکار مقام مشورتی در ارکان ملل متحد، نوعی تاثیرگذاری غیرمستقیم از طریق گفتگو و لابی کردن این سازمان‌ها با نمایندگان دولت‌ها در ارکان ملل متحد است؛ در نتیجه اعتبار بین‌المللی ناشی از این حضور در حد یک شریک برابر و صاحب حق در مقایسه با نمایندگان دولت‌ها نیست.

۲-۱-۵. تنظیم و اجرای اسناد بین‌المللی

مشارکت در تصمیم‌سازی‌های بین‌المللی یکی از شاخصه‌های شخصیت حقوقی بین‌المللی است. در حال حاضر سازمان‌های غیردولتی در دو بُعد رسمی و غیررسمی بر تصمیمات بین‌المللی اثر می‌گذارند که یقیناً نقش آن‌ها در ابعاد غیررسمی با قوت بیشتری پیگیری می‌شود. مذاکرات غیررسمی، لابی‌ها، اعمال فشارها، اقناع نمایندگان دولتی، ارائه پیشنهادهای تخصصی به دولت‌هایی که در مسائل مورد بحث تجربه‌ای ندارند تنها بخشی از نقش آفرینی سازمان‌های غیردولتی را به خود اختصاص می‌دهد. علاوه بر این، گاهی سازمان‌های غیردولتی اقدام به ایجاد برخی کمیته‌ها و فراخوان‌های بین‌المللی می‌کنند که در مواردی منجر به تشکیل کنفرانس‌های بین‌المللی (برای تصویب معاهدات و اسناد لازم‌الاجرا) می‌شود اما با وجود این، توانایی مهمی برای آن‌ها ارزیابی می‌شود (Martin Griffiths, 2008: 596)؛ به عنوان مثال می‌توان به کنوانسیون *اتاوا* در مورد منع مین‌های ضد نفر^۱ اشاره کرد. برگزاری کنفرانس *اتاوا* به وسیله بخش‌های غیردولتی صورت گرفت و در این کنفرانس سازمان‌های غیردولتی همسان با دولت‌ها در مذاکرات به ویژه در تشریح مساله دخالت داشتند. در جریان کنفرانس رم (اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری) بالغ بر ۸۰۰ سازمان غیردولتی به صورت فعالانه حضور داشتند و اصل توجه به لزوم وجود یک دیوان کیفری بین‌المللی ناشی از تلاش‌های همین سازمان‌ها بود (Dorn, 1999: 113).

همچنین ممکن است پس از تصویب معاهدات نیز مجموعه‌ای از وظایف ناشی از اسناد بین‌المللی به این سازمان‌ها سپرده می‌شود. برای مثال، اطلاعات لازم برای نظارت بر تجارت گونه‌های هدف در معاهده *سایتس*^۲ توسط یک سازمان غیردولتی مستقر در لندن به نام «واحد

1. Convention On The Prohibition Of The Use, Stockpiling, Production And Transfer Of Anti-Personnel Mines And On Their Destruction (entered into force on 1 March 1999).

2. CITES: the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (entered into force on 1 July 1975).

نظارت بر تجارت [گونه‌های] حیات وحش^۱ تهیه می‌شود. سایر سازمان‌های غیردولتی نیز از طریق ارسال گزارش به این سازمان در فرآیند نظارت بر معاهده سائیس همکاری می‌کنند (Brinie & Boyle, 1992: 477).

۳-۱-۵. میانجی‌گری

امروزه سازمان‌های غیردولتی مختلفی به ایفای نقش میانجی‌گری میان طرف‌های درگیر در منازعات داخلی و بین‌المللی می‌پردازند. آنچه که موجب تقویت حضور سازمان‌های غیردولتی در میانجی‌گری‌های مهم شده، خصیصه بی‌طرفی این سازمان‌ها در مخاصمات داخلی و بین‌المللی است (Detter, 2000: 372 – 374). در حال حاضر برخی سازمان‌های غیردولتی همانند کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و پزشکان بدون مرز علاوه بر یافتن فرصت برای ملاقات افراد بازداشت‌شده یا زندانی، در ارائه راه‌حل برای پایان دادن به منازعات نیز نقش قابل توجهی را ایفا می‌نمایند (Detter, 2000: 374 – 372). از آنجا که قدرت یافتن در زمینه میانجی‌گری در عرصه‌های ملی و فراملی، یکی از نمودهای توانایی عملکردی سازمان‌های غیردولتی یا هر موجودیت دیگر به حساب می‌آید، در نتیجه اهمیت این موضوع نمی‌بایست مورد غفلت قرار گیرد.

۴-۱-۵. قدرت بسیج افکار عمومی

سازمان‌های غیردولتی با استفاده بهینه از وسایل ارتباطی، دارای قدرت فراوانی در اقتناع افکار عمومی می‌باشند. این قابلیت گاهی در جهت نفع عمومی به کار برده می‌شود (همانند مقابله سازمان‌های غیردولتی با شرکت شل^۲ در مورد عملیات این شرکت در پرو که آثار مخرب زیست محیطی فراوانی را به همراه می‌آورد) (Mendes & Mehmet, 2003: 133) و گاهی نیز در راستای منافع گروهی مورد استفاده قرار می‌گیرد (همانند اعمال فشارهای حقوق بشری علیه کشورهای خاص). در حالت اخیر این سازمان‌ها به صورت ابزاری و در راستای سیاست‌های کشورهای صاحب قدرت به صدور بیانیه‌ها و گزارش‌های بعضاً غیرمستدل اقدام می‌کنند^۳ که این مساله به‌عنوان یکی از چالش‌های کشورهای در حال توسعه با سازمان‌های غیردولتی وضوح خاصی یافته است.

۵-۱-۵. همکاری با سازمان‌های بین‌المللی

سازمان‌های غیردولتی به عنوان یکی از بازیگران جهانی، همکاری‌های متنوعی را با سازمان‌های

1. The Wildlife Trade Monitoring Unit.

2. Shell.

3. Codifying Repression- an Assessment of Iran's New Penal Code, Human Rights Watch, 2012.

میان‌دولتی در پیش گرفته‌اند. داشتن مقام مشورتی و مقام ناظر، اعزام هیأت‌های تحقیق، ارسال نظرات و ... تنها بخشی از تعامل آنها را تشکیل می‌دهد که خود بحث گسترده‌تری را می‌طلبد (بیگ‌زاده، ۱۳۷۹، ۶۰-۷۱) اما ذکر این نکته کفایت می‌کند که نقش سازمان‌های غیردولتی در سازمان‌های بین‌المللی میان‌دولتی لزوماً یکسان نیست؛ با این توضیح که حضور آنها در سازمان بین‌المللی کار، یونسکو و برخی دیگر بسیار پررنگ‌تر از حضور این سازمان‌ها در مابقی آژانس‌ها و سازمان‌های بین‌المللی است به گونه‌ای که بدون حضور سازمان‌های غیردولتی، جریان عمومی فعالیت‌های برخی سازمان‌های میان‌دولتی دچار اختلال می‌شود (Dupuy & Vierucci, 2008: 21).

۲-۵. حق طرح دعوا در محاکم بین‌المللی

هرچند یافتن امکان طرح دعوا و دفاع در محاکم بین‌المللی از نتایج داشتن شخصیت بین‌المللی است اما نویسندگان حقوقی، برخورداری از توانایی‌های لازم برای حضور شایسته در دیوان‌های بین‌المللی را نیز از عوامل موجد شخصیت حقوقی بین‌المللی ارزیابی می‌کنند (Brownlie, 1990: 59). طرح دعوا در دیوان دادگستری بین‌المللی طبق ماده ۳۴ اساسنامه صرفاً به دولت‌ها سپرده شده است و طبق این ماده، سازمان‌های غیردولتی هیچگاه حق طرح دعوا حتی در راستای دفاع از منافع عمومی را ندارند. به عقیده برخی از نویسندگان حقوقی؛ این ماده نتیجه شرایطی است که در آن حقوق بین‌الملل صرفاً یک حقوق میان‌دولتی بوده و ایده اینکه افراد و سایر موجودیت‌ها بتوانند شخصیت حقوقی بین‌المللی کسب نمایند، تفکری غیرقابل دفاع می‌نماید. به عبارت دیگر در عقیده ایشان این ماده که از سال ۱۹۲۲ تا به حال تغییر نکرده است، خود به خود مشکلاتی را در مورد نیازهای جدید به وجود می‌آورد که می‌بایست در راستای حل آن‌ها قدم برداشت (The British Year Book of International Law 1997: 1998, 56). اگرچه امروزه برخی از نهادها و اسناد منطقه‌ای همانند کمیسیون حقوق بشر و خلق‌ها (اتحادیه آفریقا) و منشور اجتماعی اروپایی (۱۹۶۹)، سازوکارهایی را برای طرح دعوا و ارائه گزارش توسط سازمان‌های غیردولتی ایجاد کرده‌اند (Shaw, 2008: 262) اما این موارد هنوز جوابگوی نیازها نیست.

علاوه بر این در سال‌های اخیر سازمان‌های غیردولتی در مواردی به عنوان «دوست دادگاه»^۱ می‌توانند در دادرسی‌های بین‌المللی مشارکت نمایند. در حال حاضر نهاد «دوست دادگاه» در دیوان‌های کیفری بین‌المللی، محاکم حقوق بشری و دیگر مراجع قضایی به یک پدیده بسیار رایج مبدل شده است و سازمان‌های غیردولتی نیز در قالب این نهاد، امکان طرح نظرات خود را در دعاوی و رسیدگی‌های قضایی یافته‌اند. دوست دادگاه قالبی است که در آن یک سازمان

1. Amicus Curiae.

غیردولتی به عنوان موجودیتی مرتبط در دیوان یا محکمه بین‌المللی حضور می‌یابد و نظر خود را در مورد موضوع مطروحه بیان می‌کند؛ هرچند که در این حالت سازمان غیردولتی به عنوان یکی از طرفین دعوا به حساب نمی‌آید و نمی‌تواند رأسا اقامه دعوا نماید، اما از آن‌جا که به شیوه‌ای نوین امکان مشارکت این سازمان‌ها در دادرسی‌های بین‌المللی فراهم گردیده است، این امر را می‌توان گامی رو به جلو در مسیر کسب شخصیت بین‌المللی به حساب آورد. به‌ویژه آن‌که امروزه در عموم محاکم بین‌المللی و منطقه‌ای (اعم از کیفری و حقوقی) این مسأله به صورت رویه‌ای درآمده است تا جایی که گاهی نظرات سازمان‌های غیردولتی در رأی دادگاه نیز گنجانده می‌شود^۱ و به عنوان طرف ثالث^۲ (و نه صرفاً منبع اطلاعاتی صرف) مورد استناد قرار می‌گیرد (غلامعلی قاسمی، ۱۳۹۲: ۴۱۳-۴۶۲). اگر چه مشارکت سازمان‌های غیردولتی در محاکم بین‌المللی در قالب «دوست دادگاه» از مهمترین اشکال مشارکت این سازمان‌ها در عرصه اجرای قواعد بین‌المللی است اما دستیابی به شخصیت بین‌المللی از این رهگذر برای سازمان‌های غیر دولتی محل تامل و تردید است؛ زیرا صرف‌نظر از این که در اغلب موارد این مشارکت، محدود به ارائه اطلاعات به محاکم است. با این حال، باید اذعان کرد که این مشارکت گام مهمی در مسیر دستیابی به شخصیت بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی تلقی می‌شود.

۳-۵. توانایی ایجاد توافق با سایر تابعان حقوق بین‌الملل

معاهده‌سازی و قدرت ایجاد توافق با سایر شخصیت‌های حقوقی بین‌المللی از ویژگی‌های یک موجودیت دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی به حساب می‌آید. حال باید دید که آیا سازمان‌های غیردولتی دارای چنین قدرتی می‌باشند و یا اینکه آیا تا به حال توانسته‌اند از چنین ظرفیتی بهره‌مند شوند؟

به نظر می‌رسد هرگاه یک شخصیت مسلم حقوق بین‌الملل با یک موجودیت خصوصی (غیردولتی) موافقت‌نامه یا قراردادی را منعقد کند و به‌جای نظام حقوق داخلی، قراردادشان را تابع حقوق بین‌الملل یا اصول کلی حقوقی نمایند، طرف خصوصی دیگر تابع نظام حقوقی داخلی نمی‌شود بلکه دارای یک شخصیت بین‌المللی است که علیه طرف مقابل (شخص حقوقی بین‌المللی) قابلیت استناد می‌یابد. در این موارد هر چند یک «سیستم حقوق بین‌المللی موقت و ویژه» ایجاد شده اما نمی‌توان شخصیت حقوقی بین‌المللی موجودیت خصوصی را انکار کرد (Bedjaoui, 1991: 33). در عمل نیز موارد متعددی از ایجاد توافق میان سازمان‌های غیردولتی با

1. The European Court Of Human Rights, Case of S.A.S. v. France, Application No. 43835/11, Judgment Of 1 July 2014, Strasbourg, Paras. 86-107.
2. Third-party Interveners.

کشورها وجود دارد که در آنها، کشورها نوعی اعتبار و شخصیت حقوقی بین‌المللی را به طرف مقابل اعطا کرده‌اند. به نظر می‌رسد که در این موارد، توافق میان یک شخصیت حقوقی بین‌المللی با سازمان‌های غیردولتی فی‌نفسه بیانگر ظرفیت طرف غیردولتی در کسب شخصیت حقوقی است (همانند انعقاد موافقت‌نامه منعقد میان دولت سوئیس و کمیته بین‌المللی صلیب سرخ^۱). در مقابل باید گفت که فرض شخصیت حقوقی، بدون امکان معاهده‌سازی یا قدرت توافق با سایر تابعان حقوق بین‌الملل نیز امر محالی نیست زیرا که شخصیت حقوقی لزوماً چنین قدرتی را نتیجه نمی‌دهد (Brownlie, 1990: 683). علاوه بر این، گاهی موافقت‌نامه‌های مقرر میان سازمان‌های غیردولتی و دولت‌ها به گونه‌ای منعقد می‌شود که گویی در آنها سازمان‌های غیردولتی فراتر از یک تابع داخلی انگاشته می‌شوند؛ زیرا که، دولت‌ها اقدام به اعطای امتیازات و مصونیت‌هایی می‌نمایند که سایر اتباع آن کشور (اعم از حقیقی و حقوقی) از آنها بی‌بهره‌اند؛ همانند موافقت‌نامه مقرر میان دولت فرانسه و اینترپل^۲ و موافقت‌نامه مقرر کمیته بین‌المللی صلیب سرخ.

۴-۵. مورد خطاب مستقیم قرار گرفتن توسط اسناد و مراجع بین‌المللی

مورد خطاب قرار گرفتن یک موجودیت توسط حقوق بین‌الملل، گاهی موجد شخصیت حقوقی آن می‌شود (Shaw, 1997: 184). به عبارت دیگر اگر به یک موجودیت به طور مستقیم توسط حقوق بین‌الملل، حقوق و تکالیفی سپرده شود می‌توان چنین باور داشت که آن موجودیت، شخصیت حقوقی بین‌المللی پیدا کرده است. سازمان‌های غیردولتی آن دسته از بازیگران غیردولتی هستند که همواره حقوق و تکالیفی متعدد براساس معاهدات یا اسناد بین‌المللی بر آنها بار شده است (Shaw, 1997: 184). برخی از این تکالیف عبارتند از واگذاری مسئولیت‌هایی بر عهده کمیته بین‌المللی صلیب سرخ توسط معاهدات چهارگانه ژنو ۱۹۴۹، سپردن مسئولیت‌هایی بر سازمان‌های غیردولتی در قطعنامه ۶۸۸ شورای امنیت در مورد حمله عراق به کویت^۳ و مسائل حقوق بشر دوستانه، قطعنامه مجمع عمومی در مورد کمک‌های بشر دوستانه به قربانیان بلایای طبیعی و وضعیت‌های اضطراری^۴ و قطعنامه ۷۹۴^۵ شورای امنیت در مورد سومالی و مصادیق فراوان دیگر (بیگ‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۹۳۱۶؛ Bedjaoui, 1991: 3).

1. Agreement between the International Committee of the Red Cross and the Swiss Federal Council to determine the legal status of the Committee in Switzerland on 30-04-1993.

2. Agreement between the International Criminal Police Organization – Interpol and the Government of the French Republic Regarding Interpol's Headquarters in France.

3. A-RES/45/100 on “Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disaster and Similar Emergency Situation”.

4. A/RES/45/100 on 14 December 1990.

5. A/RES/794 on 1992-december- 3.

۵-۵. مشارکت در شکل‌گیری منابع حقوق بین‌الملل

چگونگی حضور سازمان‌های غیردولتی در اسناد بین‌المللی و حقوق بین‌المللی معاهدات در قسمت‌های پیشین بیان شد؛ آنچه که شاید از آن کمتر سخن به میان آمده است سهم سازمان‌های غیردولتی در منابع غیرمعاهداتی است. هم اکنون عرف به علت نداشتن تشریفات خاص انعقاد معاهده در برخی از حوزه‌های حقوق بین‌الملل مانند حقوق زیست‌محیطی و حقوق بشردوستانه مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. از طرفی نیز سازمان‌های غیردولتی در این عرصه‌ها دارای تجربه، تخصص و حضوری قوی می‌باشند. برخی از نویسندگان حقوقی، مفاهیم حقوق بین‌الملل عرفی همانند عدالت و تساوی میان‌نسلی^۱، نگرانی مشترک^۲ و میراث مشترک^۳ را ناشی از تلاش سازمان‌های غیردولتی و همکاری آن‌ها با دولت‌ها ارزیابی می‌کنند (Brinie & Boyle, 1992: 76). برخی از سازمان‌های غیردولتی فعال در حوزه‌های علمی و پژوهشی نیز با ارائه گزارشات، پیش‌نویس‌ها و نظریات حقوقی خود در حوزه‌های مختلف به صورت مستمر در ایجاد دکترین‌های حقوقی نقش ایفا می‌کنند. هرچند که سهم سازمان غیردولتی در این حوزه قابل توجه نیست اما با نگاهی منصفانه نسبت به سایر موجودیت‌های غیردولتی، میزان اثرگذاری این سازمان‌ها قابل پذیرش و مهم به شمار می‌آید (قاسمی، ۱۳۹۲: ۱۲۶-۱۳۶).

۶. موانع شخصیت‌یابی سازمان‌های غیردولتی

با وجود نکات مثبت یادشده، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی از نظر ساختاری و عملکردی از نقاط ضعف جدی در برخورداری از شخصیت بین‌المللی نیز رنج می‌برند. همین نقاط ضعف به موانعی برای این سازمان‌ها در کسب شخصیت بین‌المللی تبدیل شده‌اند و تا رفع نشدن آن‌ها نمی‌توان تحولی عظیم در مسأله شخصیت حقوقی بین‌المللی را انتظار داشت. در نتیجه ارائه هرگونه راهکاری در این زمینه باید با توجه به این موانع صورت پذیرد. مهم‌ترین نقاط ضعف و موانع عملکردی و ساختاری این سازمان‌ها عبارتند از:

۶-۱. ضعف عملکردی

عملکرد سازمان‌های غیردولتی از انحرافات و کاستی‌هایی رنج می‌برد که خود به مانعی در برابر به‌رسمیت شناختن آن‌ها تبدیل شده است (شهرام نیا، ۱۳۸۶: ۲۳۶). عناوین کلی نقایص عملکردی سازمان‌های یادشده از قرار زیر می‌باشد:

1. Inter – Generation Equity.
2. Commen Concern.
3. Common Heritage.

۱-۱-۶. گزارش‌دهی غیر مسجل و ابزاری عمل کردن

برخی سازمان‌های غیردولتی به جای ارائه تصاویر درست از یک مسئله به گزارش‌دهی‌های کم دقت و غیرمسجل می‌پردازند. بسیاری معتقدند سازمان‌های یاد شده به جای اینکه به انعکاس واقعیت‌ها به صورت بی‌طرفانه بپردازند خود به حامی جریان مقابل دولت‌ها تبدیل می‌شوند. این مساله به‌ویژه در موضوعاتی همانند حقوق بشر، صلح و دموکراسی دارای نمود بیشتری است و به‌عنوان جدی‌ترین مانع اعتمادسازی میان سازمان‌های غیردولتی و دولت‌های در حال توسعه شناخته می‌شود.^۱

۲-۱-۶. وابستگی فکری به دولت‌های قدرتمند

وابستگی‌های قومی، فکری، عقیدتی، سیاسی، مرامی و اقتصادی از جمله موانع بی‌طرفی سازمان‌های غیردولتی است (ظریف و سجادیپور، ۱۳۸۷: ۲۷۷). برخی از پژوهشگران این حوزه، استقلال این سازمان‌ها را مردود و آن‌ها را تشکل‌های وابسته می‌دانند (Griffiths, 2008: 320). این وابستگی ناشی از تمرکز و استقرار سازمان‌ها در سرزمین دولت‌های توسعه‌یافته و یا دریافت کمک‌های مالی از بنیادهای علمی جهت‌داری همچون سوروس، مک آرتور و... می‌باشد (شهرام‌نیا، ۱۳۸۶: ۲۳۵) که نوعی وابستگی فکری نسبت به این کشورها به همراه می‌آورد.

۳-۱-۶. تمرکز در کشورهای غربی

نه‌تنها مهم‌ترین سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی از نظر قدرت، شهرت و ثروت بلکه اکثریت این سازمان‌ها در اروپا و آمریکا شمالی مستقر می‌باشند (Simmons, 2008a: 139; Dixon & Corquodale, 2003: 231). همانطور که تمرکز سازمان‌های غیردولتی ایران در پایتخت معایی را به همراه دارد (Eslami, 2008-9: 11)، صرف تمرکز سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی در یک منطقه خود عیب بزرگی به حساب می‌آید (شهرام‌نیا، ۱۳۸۶: ۲۳۶). پراکندگی نامناسب این سازمان‌ها و تفاوت آن‌ها در قدرت، شهرت و ثروت گاهی موجب نزاع میان سازمان‌های غیردولتی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌شود (Griffiths, 2008: 597). همین عدم تناسب در تقسیم‌بندی غیرعادلانه جغرافیایی اعضای شورای اقتصادی - اجتماعی نیز اثر خود را نشان داده است و عموم سازمان‌های غیردولتی عضو این شورا در کشورهای پیشرفته و قدرتمند به ثبت رسیده و در حال فعالیت می‌باشند (Encyclopedia of Public International Law, 1992: 282).

1. Codifying Repression- an Assessment of Iran's New Penal Code, Human Right Watch, 2012.

۴-۱-۶: عدم ارتباط مناسب با جوامع ملی

یکی از شروط عضویت سازمان‌های غیردولتی در شورای اقتصادی اجتماعی ارتباط مناسب با گستره قابل توجهی از جمعیت‌های ملی محل ایجاد است (Encyclopedia of Public International Law, 1992: 279). امروزه یکی از معایب عمکردی سازمان‌های غیردولتی، عدم مشروعیت آن‌ها می‌باشد به این معنا که توسط مردم به معنای واقعی کلمه، تشکیل نمی‌شوند؛ بلکه بیشتر به صورت یک نظام خود انتخابی^۱ میان نخبگان شکل می‌گیرند و رابطه‌ای بسیار محدود با توده مردم برقرار می‌سازد (Bogdandy, 2010: 223; Simmons, 2008b: 154; Berman, 2005: 545).

۲-۶. ضعف ساختاری

علاوه بر ضعف عملکردی، نقصان‌های سازمانی - ساختاری^۲ سازمان‌های غیردولتی نیز موجب عدم اعتماد به آن‌ها می‌شود (Martin Griffiths, 2008: 596). دارا نبودن ساختاری دموکراتیک و عدم پاسخ‌گویی مدیران به اعضا، دو نقصی است که در این باره مورد بررسی قرار می‌گیرد. یکی از شروط قطعنامه ۱۹۹۶/۳۱ شورای اقتصادی اجتماعی برای سازمان‌های غیردولتی، داشتن یک سند (اساسنامه) مبتنی بر اصول دموکراتیک می‌باشد که براساس آن، اعضا در برابر یک مجمع، کنفرانس یا هر رکن معرف دیگر سازمان پاسخ‌گو به حساب آیند (بیگ‌زاده، ۱۳۷۹: ۵۳). با وجود اینکه سازمان‌های غیردولتی خود را نماینده اعضای سازمان معرفی می‌نمایند عموم سازمان‌های غیردولتی مهم همانند آکسفام^۳، صلح سبز^۴ و عقوبین‌الملل فاقد ساختار دموکراتیک می‌باشند (گلشن پژوه، ۱۳۸۱: ۳۳؛ بلیس و اسمیت، ۱۳۸۳: ۸۲۶).

۳-۶. ضعف در عملکرد مالی

استقلال مالی، تضمین‌کننده بی‌طرفی یک سازمان غیردولتی است. از این رو شورای اقتصادی اجتماعی شروط مالی زیر را برای سازمان‌های خواستار عضویت قائل شده است: اعلام مهمترین منابع مالی، میزان و منشأ دقیق منابع مالی داوطلبانه و میزان کمک‌های دولتی (قطعنامه ۱۹۹۶/۳۱ شورای اقتصادی اجتماعی) (بیگ‌زاده، ۱۳۷۹: ۵۳). یکی از پیش‌شرط‌های لازم برای عملکرد کارآمد، برخورداری از منابع مالی کافی و دائمی است. بر همین اساس، سازمان‌های غیردولتی شرقی به علت کمبود منابع مالی نسبت به سازمان‌های غیردولتی مستقر در غرب، کم‌اثرگذارتر

1. Self-Election.
2. Institutional Shortcoming.
3. Oxfam.
4. Green Peace.

ظاهر می‌شوند (گلشن پژوه، ۱۳۸۱: ۱۱۷). برای رفع همین نقیصه، سازمان‌های غیردولتی هزینه بقای خود را در سطح وسیعی از کمک‌های دولتی تأمین می‌کنند (Berman, 2005: 553). لازم به یادآوری است که گرفتن کمک مالی از دولت‌ها و عضویت مقامات دولتی نقض ماهیت غیردولتی و خصوصی بودن سازمان‌های غیردولتی محسوب نمی‌شود (Encyclopedia of Public International Law, 1990: 281) اما سازمان پذیرنده کمک مالی در واقع به گونه‌ای عمل می‌کند که رضایت دولت اهداکننده را از دست ندهد. برای مثال سازمان NED و CARE کمک‌های منظم و علنی دولت آمریکا را کسب می‌کند و ظرفیت خود را در جهت‌دهی به سیاست خارجی آمریکا هدایت کرده است (همانند تعیین مصارف کمک‌های بشردوستانه دولت آمریکا). همچنین برخی نهادهای شبه علمی همانند بنیاد فورد و سوروس که نقش تعیین‌کننده در سیاست‌گذاری‌های دولت‌های پر قدرت ایفا می‌کنند در ایجاد سازمان‌های غیردولتی بسیار فعالانه عمل می‌نمایند (گلشن پژوه، ۱۳۸۱: ۱۱۷؛ شهرام نیا، ۱۳۸۶: ۲۳۵). همچنین بنابر نظر صاحب‌نظران حوزه سازمان‌های غیردولتی، هرگاه کمیته بین‌المللی صلیب سرخ از کمک‌های مالی سنگین دولتی بهره برده است؛ تحولاتی در عملکرد این سازمان صورت پذیرفته که بی‌طرفی و عدم تأثیرپذیری آن را در سایه‌ای از ابهام قرار داده است (Detter, 2000: 374).

نگرانی مالی دیگر در مورد عملکرد سازمان‌های غیردولتی، سوء مصرف یا حیف و میل کمک‌های مالی می‌باشد (Shaw, 1997: 116). کمیته صلیب سرخ فرانسه در فاجعه آرمری کلمبیا^۱، ۱۴ میلیون فرانک اعانه جمع‌آوری کرد که چهار سال بعد معلوم شد صرفاً ۴/۵ میلیون فرانک آن در حادثه یاد شده به مصرف رسیده است (بیگ‌زاده، ۱۳۷۹: ۴۱). در سال ۱۹۴۵ نیز فعالیت‌های اینترپل به دلیل وقوع اختلاس مالی دچار مشکل گردید (Bogdandy, 2010: 325). این اشتباهات مالی طبعاً هم از مقبولیت عمومی سازمان‌های غیردولتی می‌کاهد و هم نظر دولت‌های دیگر را نسبت به سلامت آن‌ها خدشه‌دار می‌کند.

۴-۶. ملاحظات امنیتی و نظم عمومی

از مهم‌ترین اولویت‌های دولت‌ها در روابط بین‌المللی مساله نظم عمومی و ملاحظات امنیتی است. در معاهده استراسبورگ در مورد انجمن‌های غیردولتی (در ادامه بررسی خواهد شد) مساله نظم عمومی و امنیت ملی بعنوان یکی از استثنائات به حساب آمده است. طبق ماده چهارم این معاهده، دولت عضو می‌تواند به دلیل محافظت از سیاست عمومی، امنیت ملی،

سلامت عمومی و یا پیشگیری از جرایم، شخصیت حقوقی فراملی مندرج در این معاهده را از یک یا چند سازمان غیردولتی منع نماید. «سیاست عمومی» موجود در ماده چهارم شامل هرگونه قواعد آمره داخلی از جمله اصول حقوقی بنیادین در یک نظام حقوقی می‌شود (قاسمی، ۱۳۹۲: ۱۱۲-۱۱۳). معاهده استراسبورگ به درستی نگرانی دولت‌ها در زمینه فعالیت سازمان‌های غیردولتی مرتبط با امنیت عمومی را لحاظ کرده و امکان ایجاد محدودیت در اعطای شخصیت حقوقی را از طریق توسل به ملاحظات امنیتی و سلامت عمومی، مقرر نموده است. توجه به این نوع از ملاحظات دولت‌ها، عامل مهمی در پیوستن به این معاهده می‌باشد و تنظیم چنین سندی در سطح جهانی باید با رعایت این ملاحظات صورت پذیرد.

۵-۶. پاسخ‌گویی و مسولیت

از جمله نقدهای وارده به نظام حقوقی حاکم بر سازمان‌های غیردولتی این مساله می‌باشد که این سازمان‌ها بدون هیچ‌گونه مسئولیتی در ساختار بین‌المللی فعالیت می‌کنند، در حالیکه تقریباً هیچ دیوان یا محکمه‌ی بین‌المللی قدرت بازخواست آن‌ها را ندارد. تمهید مسولیت بین‌المللی می‌تواند به صورت جامع شامل تمامی این سازمان‌ها شود و یا اینکه به صورت فردی و موردی، در اسناد و معاهدات، یک یا چند سازمان را در کنار اعطای شخصیت بین‌المللی، وادار به پذیرش مسولیت و پاسخ‌گویی نمایند؛ برای مثال می‌توان ضمن سپردن حقوق و تکالیفی به یک سازمان غیردولتی در سندی بین‌المللی، شیوه بازخواست و موارد مسولیت آن را نیز مشخص کرد.

۶-۶. تعامل با دولت‌ها

مشکل اصلی پیش‌روی سازمان‌های غیردولتی شیوه تعامل آنها با دولت‌هاست زیرا که بسیاری از اقدامات این سازمان‌ها با حاکمیت دولت‌ها در تعارض می‌باشد. ایجاد یا اعطای شخصیت حقوقی بین‌المللی علاوه بر مقبولیت عمومی جامعه جهانی، نیازمند رضایت دولت‌ها به‌عنوان تابعان اصلی است. به بیانی بهتر تابعان دیگر، اشتقاقی از دولت‌ها هستند و کسب شخصیت حقوقی بین‌المللی به میزان زیادی منوط به قبولی دولت‌ها می‌باشد. تمرکز سازمان‌های غیردولتی صاحب نام در غرب، تمایل فکری بسیاری از سازمان‌های غیردولتی به دولت‌های قدرتمند و گرفتن کمک‌های مالی از این دولت‌ها موجب شده است تا در بسیاری از موارد این سازمان‌ها در مواضع خود جانب انصاف و عدالت را نگیرند و یا در موضوعاتی که به نفع آن‌ها نیست از خود واکنشی نشان ندهند. اتحاد میان سازمان‌های غیردولتی و دولت‌های همفکر یک اتحاد نامقدس

است که همواره به سازمان‌های غیردولتی آسیب‌هایی می‌زند و مشروعیت آنها را زیر سوال می‌برد (Simmons, 2008b: 154). از طرف دیگر کشورهای غربی نیز لزوماً حامی سازمان‌های غیردولتی نمی‌باشند بلکه این حمایت‌ها در جایی اعمال می‌شود که سازمان‌های غیردولتی موافق نظر آنها عمل کنند. در نتیجه اگر این سازمان‌ها در موضوعاتی مخالف میل این دولت‌ها قدم بردارند یقیناً کشورهای قدرتمند مانع اثرگذاری آنها می‌شوند. برای مثال حضور سازمان‌های غیردولتی در مباحث توسعه اقتصادی، فقرزدایی و خلع سلاح همواره با واکنش و سنگ‌اندازی قدرت‌های جهانی روبرو بوده است (ظریف و سجادی‌پور، ۱۳۸۷: ۲۸۰). بزرگترین مانع در شخصیت‌یابی سازمان‌های غیردولتی نوع تعامل آنها با کشورهاست که این نقص هم ناشی از عملکرد سازمان‌های غیردولتی است و هم به مواضع و سیاست‌های دولت‌ها بازمی‌گردد.

۷. سازوکارهای موجود

در مورد به رسمیت‌شناسی شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی، رویه بین‌المللی و فراگیری وجود ندارد مگر آنچه که در برخی سازوکارهای منطقه‌ای تمهید شده است. در حال حاضر برخی رویه‌ها و اسناد فراملی همانند معاهده استراسبورگ در اروپا و کمیسیون حقوق بشر و خلق‌ها در قاره آفریقا به عنوان مهم‌ترین مصادیق «به رسمیت‌شناسی وضعیت بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی»^۱ به حساب می‌آید که در اینجا و در حد لزوم مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۷-۱. معاهده استراسبورگ

شورای اروپا در سال ۱۹۸۶ معاهده‌ای بین‌المللی در مورد شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی، به تصویب رسانید. این سند که «معاهده اروپایی به رسمیت‌شناسی شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی»^۲ نام دارد به عنوان معاهده «استراسبورگ ۱۹۸۶» نیز شناخته می‌شود. در مقدمه این سند ضمن اشاره به اهمیت نقش سازمان‌های غیردولتی در نیل به اهداف منشور سازمان ملل و شورای اروپایی، هدف از اجرای سند را تسهیل فعالیت سازمان‌های غیردولتی در سطح اروپا عنوان کرده است.

ماده یک معاهده استراسبورگ، غیرانتفاعی بودن، ایجاد تحت نظام‌های حقوقی داخلی اعضا، فعالیت حداقل در دو کشور و لزوم وجود مرکز اداری یا اداره مرکزی در یکی از کشورهای عضو را شرایط مشمول معاهده شدن سازمان‌های غیردولتی دانسته است. اینکه ماده یک، سودبری و انتفاع

۱. و یا به عبارت صحیح‌تر شخصیت حقوقی فراملی سازمان‌های غیردولتی.

2. European Convention on the Recognizing of the Legal Personality of International Non-Governmental organization 1986, Strasbourg.

تجاری را منع می‌کند در حقیقت به منظور خروج شرکت‌های تجاری از دایره شمول معاهده می‌باشد. شرط «فعالیت در بیش از یک کشور» نیز ماهیت بین‌المللی یک سازمان را نشان می‌دهد. ماده چهار این معاهده استثنائات اجرای معاهده را به دو دسته زیر تقسیم می‌نماید: الف) ناسازگاری فعالیت سازمان با امنیت ملی، امنیت عمومی، ممانعت از اختلال در نظم و وقوع جرایم، محافظت از بهداشت عمومی، اصول اخلاقی و حقوق و آزادی‌های دیگران؛ ب) وجود رابطه مشکوک میان یک سازمان غیردولتی و سایر دولت‌ها (عضو و غیر عضو معاهده) و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی. طبق این معاهده اگر یک سازمان غیردولتی در یکی از کشورهای عضو ثبت شود و شخصیت حقوقی بیاید در سایر دولت‌های عضو بدون نیاز به رعایت تشریفات ثبت در نظام داخلی، دارای شخصیت حقوقی بوده و مانند سایر شخصیت‌های حقوقی داخلی آن دولت عضو، حق فعالیت دارد. عدم امکان شرط گذاشتن بر معاهده (ماده ۹)، امکان اجرای معاهده در بخش یا بخش‌های خاصی از سرزمین یک کشور (ماده ۸) و اختیار دادن به هر دولت در تعیین مقامات صالح اعطای شخصیت حقوقی (ماده ۳)، دیگر مواد این سند را تشکیل می‌دهد. (قاسمی، ۱۳۹۲، ۱۰۹-۱۱۵).

معاهده استراسبورگ تنها سند الزام‌آور بین‌المللی است که شخصیت حقوقی بین‌المللی برای سازمان‌های غیردولتی قائل شده است و شکل‌گیری این سند ناشی از زمینه‌های مشترک حقوقی و سیاسی در سطح اروپا می‌باشد. علاوه بر این نگرانی دولت‌های عضو، راجع به حفظ حاکمیت آن‌ها نیز مورد توجه قرار گرفته و به آن‌ها اجازه داده شده است تا هرگونه ناسازگاری فعالیت سازمان‌های غیردولتی با امنیت و نظم عمومی خود را در چارچوب متن معاهده محدود سازند و این خود عاملی دیگر برای پذیرش این سند توسط دولت‌های عضو به حساب می‌آید. با این حال، معاهده استراسبورگ یک معاهده منطقه‌ای است و تنها می‌تواند برای انعقاد یک معاهده جهانی در این خصوص، یک الگو باشد. همچنین معاهده استراسبورگ به دلیل قرار گرفتن در شبکه «همگرایی حقوقی اروپایی»^۱، به‌خوبی از دغدغه وحدت‌بخشی حقوقی در راستای اجرای کافی و مؤثر استفاده کرده است.

۲-۷. کمیسیون حقوق بشر و خلق‌ها^۲

کمیسیون حقوق بشر و خلق‌ها برای سازمان‌های غیردولتی سازوکاری ایجاد کرده است که

1. European Legal Integration.

۲. کمیسیون حقوق بشر و خلق‌ها، یک نهاد شبه‌قضایی و وابسته به اتحادیه آفریقا است که وظیفه نظارت بر اصلاح فرایندهای تقنینی و قضایی کشورهای آفریقایی در موضوع حقوق و آزادی‌های اساسی را برعهده دارد. این کمیسیون به‌موجب منشور آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها تأسیس شده است و وظیفه گزارش‌دهی به نشست سران اتحادیه آفریقا را برعهده دارد (<http://www.achpr.org>).

طبق آن یک سازمان غیردولتی یا مجموعه ای از آنها امکان طرح دعوا (حق دادخواهی) علیه دولت‌های عضو را می‌یابند. این کمیسیون امکان یاد شده را برای آن دسته از سازمان‌های غیردولتی که به صورت ناظر در کمیسیون عضو شده‌اند، قائل می‌شود. طبق آیین کار جدید کمیسیون آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها (۲۰۱۰)^۱ سازمان‌های غیردولتی ناظر، امکان گنجاندن علایق و موضوعات خود در دستور کار نشست‌های آفریقایی را دارند (اصول ۳۲ و ۶۳). همچنین مقام ناظر به سازمان‌هایی داده می‌شود که توانایی اعمال حقوق و تکالیف مندرج در قطعنامه^۲ «ملاک‌های اعطای مقام ناظر به سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه حقوق بشر و خلق‌ها»^۳ را داشته باشند. قطعنامه از چهار قسمت تشکیل شده است:

قسمت اول این سند که به شروط عضویت یک سازمان غیردولتی می‌پردازد، توانایی‌های یک سازمان در راستای تحقق اهداف «منشور آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها»، لزوم فعالیت در حیطه‌های حقوق بشری و اعلام منابع مالی را شرایط عضویت یک سازمان دانسته است. بخش دوم، امتیازات ناشی از کسب مقام ناظر را بر می‌شمارد و امکان حضور در نشست‌های کمیسیون آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها (حتی در جلسات غیرعلنی)، دسترسی به اسناد کمیسیون، امکان اظهار نظر با وقت مناسب در کمیسیون را از جمله امتیازات اعطایی به سازمان‌های غیردولتی بیان می‌دارد. تنظیم روابط بین سازمان‌های غیردولتی با کمیسیون آفریقایی نیز موضوع اصلی بخش سوم را تشکیل می‌دهد. عدم تسری امتیازات و مصونیت‌های دیپلمات‌ها به سازمان‌های غیردولتی مگر در اعطای ویزا و امکان تعلیق، اخراج و کناره‌گیری نیز در بخش چهارم سند مورد اشاره قرار گرفته‌اند. اصل ۷۵ آیین کار نیز کمیسیون یاد شده را به لحاظ نمودن گزارشات سازمان‌های غیردولتی هر کشور در بررسی گزارش‌های دوره‌ای الزام نموده است. امروزه سازمان‌های غیردولتی به صورت انفرادی^۴ یا دسته جمعی^۵ در کمیسیون مذکور علیه دولت‌ها اقامه دعوا می‌کنند و دولت‌ها نیز در مقابل آن‌ها ملزم به پاسخ‌گویی می‌باشند. اگر چه این سازوکار صرفاً در حیطه حقوق بشر مورد پذیرش قرار گرفته است اما از آنجا که یک دولت را در مقابل سازمان‌های غیردولتی بازخواست می‌کند پیشرفت بزرگی محسوب می‌شود.

1. Ruls of Procedure of the African Commission on Human and Peoples Rights (2010).

۲. اسناد صادره از کمیسیون، در دو دسته حقوق نرم (بیابیه‌ها و نظرات تفسیری) و لازم‌الاجرا تقسیم می‌شوند که براساس اصل ۶۸ آیین کار یادشده، قطعنامه «ملاک‌های اعطای مقام ناظر به سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه حقوق بشر و خلق‌ها» از الزام حقوقی برخوردار است.

3. Resolution on the Criteria of Granting and Enjoying observer status to NGOs Working in The Field of Human And Reople's Right [25th or dinary session-Bujum bura-Burundi (5- may-1999).

4. 245/02 Zimbabwe Human Right NGO Forum v. Zimbabwe.

5. 337/06 Southern Africa Human Right NGO Network and other v. Tanzania.

۸. راهکارهای پیش‌رو

طبق آنچه که بیان شد سازمان‌های غیردولتی، آمادگی لازم برای کسب شخصیت حقوقی بین‌الملل را به دست آورده‌اند. حال بزرگترین مسأله تعریف سازوکاری است که در آن بتوان شخصیت حقوقی بین‌المللی یک سازمان غیردولتی را احراز کرد یا به آن اعطا نمود. همانطور که گفته شد در این مسأله جلب رضایت دولت‌ها، مهمترین مانع است که نباید مورد غفلت قرار گیرد. از این‌رو در راهکارهای پیشنهادی می‌بایست لزوماً امکانی برای اعمال نظر دولت‌ها نیز قائل شد. در همین راستا، راهکارهای زیر که مستظهر به برخی رویه‌های موجود بین‌المللی است می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. اشاره به این راهکارها با دو هدف صورت می‌پذیرد: نخست آنکه راهکارها پیش از این در مورد سازمان‌های غیردولتی به کار گرفته نشده‌اند، در نتیجه با الهام از آن‌ها می‌توان چاره‌ای برای موضوع شخصیت حقوقی این سازمان‌ها اندیشید؛ دوم آنکه برخی از این سازوکارها به صورت موردی در مورد برخی سازمان‌های غیردولتی اعمال شده است در نتیجه به عنوان روشی موفق می‌تواند به «الگوی فراگیر» تبدیل شود.

۸-۱. ایجاد نهاد مشترک (مختلط)

می‌توان احراز و اعطای شخصیت حقوقی بین‌المللی را به «کمیته‌ای متشکل از نمایندگان سازمان‌های غیردولتی و نمایندگان دولت‌ها» سپرد همانند کمیته ارتباط میان کرسی‌های دولتی و بازیگران غیردولتی در سازمان بین‌المللی کار، که هم نظر دولت‌ها را لحاظ می‌کنند و هم راه بسته به سوی سازمان‌های غیردولتی را باز می‌نمایند (Berman, 2005, 555). در این حالت، علاوه بر تأمین دغدغه دولت‌ها، گونه‌ای از نظارت بیرونی بر عملکرد سازمان‌های غیردولتی نیز فراهم می‌آید؛ همچنین سازمان‌ها با نگرانی از داوری دولت‌ها و سایر سازمان‌های غیردولتی همواره اعمال خود را مورد پایش درونی نیز قرار می‌دهند.

۸-۲. انعقاد معاهده فراگیر

می‌توان ویژگی‌های لازم جهت ایجاد یک سازمان غیردولتی دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی را در یک معاهده بین‌المللی مشخص کرد تا هر سازمان غیردولتی با کسب آن ویژگی‌ها خود به خود از این امتیاز برخوردار شده، همانگونه که معاهده مونته‌ویدئو در مورد دولت‌ها^۱ از چنین سازوکاری بهره برده است و در آن، ویژگی‌های یک کشور احصا شده است. انعقاد چنین معاهده‌ای در سطح جهانی دور از دسترس است زیرا زمینه‌های مشترک لازم

1. The 1933 Montevideo Convention on Rights and Duties of States, Art. 1.

در دولت‌ها برای پذیرش آن وجود نداشته یا اندک است. از این رو، تلاش منطقه‌ای برای انعقاد این چنین معاهده‌ای ممکن است در مناطقی که زمینه‌های وحدت فکری و عملی بین دولت‌ها وجود دارد مناسب‌تر می‌باشد. تغییر نگرش دولت‌ها نسبت به توانایی عملکردی سازمان‌های غیردولتی در چند دهه اخیر دستیابی به این الگو را حداقل در سطوح منطقه‌ای و قاره‌ای فراهم آورده است؛ تجربه معاهده اروپایی استراسبورگ و کمیسیون آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها (پیش از این مورد اشاره قرار گرفت) تأییدکننده این ادعا می‌باشد. با ترویج این الگو در سایر سازمان‌های میان‌دولتی منطقه‌ای یا قاره‌ای، می‌توان در بلندمدت به سمت اقدامی جهانی در این زمینه گام برداشت.

۳-۸. اعطای شخصیت حقوقی بین‌المللی موردی و در یک موضوع خاص

دولت‌ها می‌توانند برای سازمان‌های غیردولتی در عرصه یا حیطه‌ی خاصی، شخصیت حقوقی قائل شوند؛ برای مثال همانطور که یک دولت می‌تواند به سازمان‌های غیردولتی، قدرت پیگیری و حتی اجبار خودش را در زمینه‌های زیست‌محیطی و اجرای تعهدات بین‌المللی زیست‌محیطی بدهد (Brinie & Boyle, 1992: 190)، دولت‌های مختلف هم می‌توانند چنین قدرتی را برای سازمان‌های غیردولتی ایجاد کنند. این محدوده می‌تواند یک «معیار موضوعی» داشته باشد و یا اینکه براساس «قلمرو جغرافیایی» تعیین شود. در این شیوه سازمان‌های غیردولتی، صلاحیت و قدرت قرارگرفتن در مقابل دولت‌ها را می‌یابند و به علت واگذاری این حقوق و تکالیف مستقیماً تحت نظام حقوق بین‌الملل نوعی شخصیت حقوقی بین‌المللی برای آن‌ها نیز اعتبار می‌شود (Shaw, 1997: 262). این شخصیت‌بخشی می‌تواند در مورد یک یا چند سازمان غیردولتی مورد توافق قرار گیرد یا اینکه به طور کلی به تمامی سازمان‌های غیردولتی فعال در حیطه‌های یاد شده اعطا شود. برای مثال یوروفیما^۱ توسط ۵۰ کشور در سال ۱۹۵۵ در زمینه ریل‌سازی و راه‌آهن تاسیس و برای آن نوعی شخصیت حقوقی بین‌المللی ایجاد شد (Brownlie, 1990: 68)؛ اگرچه یوروفیما یک شرکت تجاری به حساب می‌آید اما شیوه اعتبار شخصیت حقوقی بین‌المللی برای آن، قابل تسری به سازمان‌های غیردولتی نیز می‌باشد.

۴-۸. عضویت سازمان‌های بین‌المللی میان‌دولتی و دولت‌ها

عضویت مقامات دولتی در یک سازمان غیردولتی به هیچ وجه ماهیت خصوصی و غیردولتی آن سازمان غیردولتی را تغییر نمی‌دهد (Encyclopedia of Public International Law, 1990: 281).

1. Euro Fima.

هم‌اکنون برخی از سازمان‌های غیردولتی از بسیاری مقامات دولتی عضوگیری می‌کنند که این‌ترپل یکی از بارزترین مصادیق آن می‌باشد. شخصیت حقوقی بین‌المللی از رابطه و کنش‌های میان موجودیت‌های عرصه بین‌المللی حاصل می‌شود لذا همانطور که عضویت یک دولت جدید در یک سازمان بین‌المللی میان‌دولتی موجب تسهیل در رسمیت‌یابی آن دولت می‌شود (Bedjaoui, 1991: 75) و آن‌گونه که عضویت چند دولت در یک سازمان بین‌المللی میان‌دولتی برای او وجهه و اعتبار بین‌المللی را به همراه می‌آورد، عضویت مقامات چند دولت در یک سازمان غیردولتی نوعی اطمینان در مورد عملکرد، صحت و سلامت آن سازمان ایجاد می‌کند. به‌نظر می‌رسد ایجاد عرفی بین‌المللی در این زمینه بسیار راهگشا برای سازمان‌های غیردولتی و دولت‌ها می‌باشد.

۵-۸. سپردن مسئولیت به دولت محل ایجاد

اعطای شخصیت حقوقی بین‌المللی به سازمان‌های غیردولتی را می‌توان با سپردن مسئولیت این سازمان‌ها به دولت‌های محل ایجاد یا ثبت، تضمین کرد. یک دولت توانایی اجازه‌دهی و نظارت مستمر بر سازمان‌های غیردولتی را دارد، بنابراین نه تنها می‌تواند آن‌ها را کنترل کند بلکه می‌تواند سلامتی فعالیت و شایستگی آن‌ها را در کسب شخصیت حقوقی بین‌المللی تضمین نماید. در این شیوه که نیازمند توافقی میان دولت‌ها در به‌رسمیت‌شناسی سازمان‌های غیردولتی ثبت شده در خاک یکدیگر است، سازمان‌های غیردولتی به ثبت رسیده در خاک هر یک توسط سایر دولت‌ها صاحب شخصیت حقوقی محسوب می‌شوند. تفاوت این شیوه با شیوه‌های مشابه در این است که وضعیت مسئولیت پاسخ‌گویی درباره اقدامات سازمان‌های غیردولتی نیز معلوم شده و دولت محل ایجاد یا ثبت به علت تسلط بر سازمان‌های متبوع، مرجعی مناسب برای پاسخ‌گیری به حساب می‌آید. عملیاتی نمودن این سازوکار، کار سختی نیست و صرفاً نیازمند دقت در اعطای شخصیت حقوقی به سازمان‌های یاد شده توسط دولت‌ها می‌باشد. شبیه به این شیوه در معاهده اصول حاکم بر فعالیت دولت‌ها در اکتشافات و استفاده از فضای ماورای جو زمین شامل ماه و سایر اجرام آسمانی (۱۹۷۶) در مورد «شخصیت‌های حقوقی خصوصی» گنجانده شده است. در مقابل این راهکار، شاید به‌نظر رسد که شخصیت حقوقی بین‌المللی را به‌موجب حقوق بین‌الملل باید به یک موجودیت اعطا کرد درحالی‌که در این شیوه، دولت‌ها صرفاً اعطای شخصیت داخلی می‌کنند. در پاسخ باید تأکید کرد که در این شیوه، دولت‌ها طبق قواعد حقوق بین‌الملل در یک معاهده، توافق می‌کنند که اعطای شخصیت توسط یک دولت، مورد قبول سایر دولت‌های عضو معاهده قرار می‌گیرد؛ با این تفاوت که دولت ثبت‌کننده به

دلیل توانایی نظارت مؤثرتر، مسئولیت اعمال سازمان‌هایی را که ثبت کرده است برعهده می‌گیرد (همانند آنچه که در معاهده ۱۹۷۶ آمده است).

۹. نتیجه‌گیری

در چند دهه اخیر، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی، از نظر تعداد، تنوع و سطح فعالیت، توسعه و رشد چشمگیری داشته‌اند. مشارکت در تنظیم پیش‌نویس اسناد بین‌المللی، ایفای نقش فعال در کنفرانس‌های بین‌المللی و بسیج افکار عمومی برای پذیرش معاهدات جهانی، نمونه‌هایی از فعالیت سازنده در کنار دولت‌ها برای شکل‌گیری قواعد بین‌المللی است. نقش این سازمان‌ها در اجرای قواعد بین‌المللی در مواردی همچون محافظت از محیط زیست، اجرای حقوق بشردوستانه در مخاصمات مسلحانه به‌ویژه کمک‌های بشردوستانه ممتاز بوده است. نقطه اوج این فعالیت‌ها در دهه ۱۹۹۰ میلادی و در پرتو فضای بین‌المللی مساعد پس از جنگ سرد حاصل شد. در این دوره بود که شورای اقتصادی اجتماعی ملل متحد در قالب قطعنامه ۱۹۹۶/۳۱ محدوده مقام مشورتی ماده ۷۱ منشور ملل متحد را به سازمان‌های غیردولتی را تبیین و توسعه داد و در سطح شورای اروپا نیز مقام مشورتی سازمان‌های غیردولتی به مقام مشارکتی تبدیل شد. با وجود این، به دلیل برخی نقایص در ساختار و عملکرد و مهمتر از همه، مواضع دولت‌ها در تمسک به حفظ حاکمیت خود، شناسایی این سازمان‌ها به‌عنوان یک شخصیت حقوقی بین‌المللی در حد تابعان حقوق بین‌الملل، همچنان با مشکل روبرو است. ضمن اذعان به مزایا و نقاط قوت این سازمان‌ها، موانع برخورداری از شخصیت حقوقی بین‌المللی که ریشه در نقاط ضعف ساختاری و عملکردی این سازمان‌ها دارد مسائل مهم و قابل‌اعتنایی است.

تاسیس این سازمان‌ها نه براساس یک موافقت‌نامه بین‌المللی، بلکه طبق قوانین داخلی یک کشور می‌باشد؛ در نتیجه پذیرش صلاحیت و اختیارات برای این چنین شخصیتی در کشورهای دیگر، امر دشواری است. مشکل ساختاری دیگر، ابهام در مسئولیت و پاسخگویی این سازمان‌ها در قبال عملکرد خود می‌باشد. نگرانی از عدم شفافیت در تأمین منابع مالی و تأثیرپذیری از نفوذ دولت‌ها یا اشخاص حقوقی و حقیقی، نگرانی مهم دیگری در این قلمرو است. با این اوصاف، اگر در مقام امکان‌سنجی دست‌یابی سازمان‌های غیردولتی به شخصیت حقوقی بین‌المللی باشیم باید گفت دفاع از این جایگاه و ترویج آن برای سازمان‌های غیردولتی، راه حلی خوشبینانه و تا حدی افراطی است که نه با ساختار حاکمیت - محور موجود نظام بین‌المللی سازگار است و نه با توجه به ضعف‌های این سازمان‌ها چندان مطلوب به‌نظر می‌رسد. از سوی دیگر، رشد روزافزون

مشارکت سازمان‌های غیردولتی در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی و آثار سازنده آن در پیشبرد اهداف حقوق بین‌الملل، قابل انکار نیست. اهدافی چون تامین صلح و امنیت جهانی، افزایش همکاری‌های بین‌المللی در امور فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی به‌ویژه اعتلای حقوق بشر بدون مشارکت مردم و افکار عمومی بین‌المللی ممکن نیست و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند بخش مهمی از این ظرفیت را نمایندگی کنند. از این‌رو نادیده گرفتن این سازمان‌ها نیز مفید نیست و موضعی تفریطی در این قضیه و عامل محروم کردن جامعه بشری از یک ظرفیت و سازوکار سازنده به حساب می‌آید.

به نظر می‌رسد در پرتو این نگاه میانه، دست‌یابی به شخصیت بین‌المللی در حوزه‌هایی که این سازمان‌ها دارای مزیت و ظرفیت بالا در توان کارشناسی و کارآمدی برای ایجاد و اجرای قواعد بین‌المللی هستند راه حل مناسب و در دسترس باشد. این‌رو مهم‌ترین گام در راستای کسب شخصیت بین‌المللی، رفع نقایص یادشده به‌ویژه مسأله رضایت دولت‌ها و اطمینان کردن آن‌ها به سازمان‌های غیردولتی فعال در عرصه‌های بین‌المللی است. برای رفع این مشکل، باید راهکاری مورد قبول کشورهای مختلف قرار گیرد که در آن سازوکاری برای جلب رضایت دولت‌ها و تأمین اطمینان آن‌ها نیز تمهید شده باشد. در همین راستا، راهکارهایی ارائه شد که در آن‌ها ضمن تقویت عملکرد سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی به نقش بااهمیت دولت‌ها به عنوان بازیگر اصلی حقوق بین‌الملل به شیوه شایسته‌ای توجه شده است. به نظر نویسندگان، در حال حاضر سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی در برخی حوزه‌های خاص همانند محیط زیست، مخاصمات مسلحانه و کمک‌های بشردوستانه به سطح مطلوبی از توانایی عملکردی رسیده‌اند که می‌تواند راه را برای کسب شخصیت بین‌المللی برای آنان باز نماید و چشم‌انداز امیدوارکننده‌ای را برای این سازمان‌های ترسیم کرد.

منابع

فارسی

کتاب‌ها

- _ بیلیس، جان و اسمیت، استیو، (۱۳۸۳)، *جهانی شدن سیاست: روابط بین‌الملل در عصر نوین* (زمینه‌های تاریخی، نظریه‌ها، ساختارها و فرایندها)، چاپ اول، جلد اول، تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر.
- _ شهرام نیا، امیرمسعود، (۱۳۸۶)، *جهانی شدن و دموکراسی در ایران*، چاپ اول، تهران: نگاه معاصر.
- _ ظریف، محمدجواد و سجادپور، محمد کاظم، (۱۳۸۷)، *دیپلماسی چند جانبه (نظریه و عملکرد سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی)*، جلد اول، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشکده روابط بین‌الملل.
- _ قاسمی، غلامعلی، (۱۳۹۲)، *حقوق بین‌الملل سازمان‌های غیردولتی*، چاپ اول، تهران: خرسندی.
- _ گلشن پژوه، محمودرضا، (۱۳۸۱)، *راهنمای سازمان‌های غیردولتی NGOs*، چاپ اول، تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.

مقاله‌ها

- _ بیگ‌زاده، ابراهیم، (۱۳۷۹)، «سازمان‌های غیردولتی و حقوق بین‌الملل»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ۳۱ و ۳۲.
- _ قربان نیا، ناصر، (۱۳۷۷)، «شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی»، نامه مفید، شماره ۱۴.

Books

- _ Bahalla, S. L., (1990), *Fundamentals of International Law*, first published, India, Docta Shelf.
- _ Bederman, David J, (2001), *International Law Frameworks*, first published, USA, Foundation Press.
- _ Bedjaoui, Mohammed (editor), (1991), *International Law: Achievements and Prospects*, first published, Paris & Netherland, UNESCO & Nijhoff [Martin Nijhoff Publisher].
- _ Berman, Paul Schiff, (2005), *The Globalization of International law*, first published, USA-UK, Ashgate.
- _ Bledsoe, Robert L. & Boczek, Boleslaw A, (1987), *The International Law*

dictionary, first edition, London, ABC-Clio.

_Bogdandy, Armin Von et al, (2010), *The Exercise of Public Authority by International Institution Advocating International Institutional law*, first published, Germany, springer.

_Brinie, Patricia W. & Boyle, Alan E, (1992), *International Law and The Environment*, first published, US, Oxford.

_Brownlie, Ian, (1990), *Principles of International law*, fourth edition, USA, Oxford.

_Bruno Simma, (1995), *the Charter of United Nation a commentary*, New York, Oxford University Press.

_Detter, Ingrid, (2000), *The Law of War*, second edition, UK, Cambridge.

_Dixon, Martin & McCorquodale, Robert, (2003), Robert Mc, *Case and Materials on International Law*, fourth edition, USA, Oxford.

_Dorn, A.Walter, (1991), *World Order for New millennium (Political, Cultural and Spiritual Approaches to Building Peace)*, first published, UK, Macmillan Press Ltd.

_Encyclopedia of Public International law, (1990), Netherland, North-Holland, vol. 9.

_Farrall, Jeremy Matam, (2009), *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, first paperback edition, UK, Cambridge.

_Griffiths, Martin (editor), (2008), *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*, Second edition, London & New York, Routledge.

_Mendes, Errol & Mehmet, Ozay, (2003), *Global Governance and Law - Waiting for Justice*, firs published. London & New York, Routledge.

_Oppenheim, (1992), *International Law*, Ninth Edition, Vol.1, London.

_Pierre-Marie Dupuy and Luisa Vierucci (Editors), (2008), *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility*, Edward Elgar Publishing.

_Shaw, Malcom N, (2008), *International Law*, fifth edition, UK: Cambridge, vol. 1.

_Shaw, Malcom N, (1997), *International Law*, third edition, UK, Cambridge.

_Simmons, Beth A, (2008a), *International law*, First Published, USA & UK,

Sage [Library of International Relations], Vol.1.

_ Simmons, Beth A, (2008b), *International Law*, First Published, (USA: Sage [Library of International Relations]), Vol. 5.

_ *The British Year Book of International Law 1997*, (1998), first published, United States, Oxford.

_ Yusuf, Abdulgawi (editor), (1997), *African Year Book of International Law*, first published, Neatherland, Kluwer Law International, Vol. 5.

Article

_ Eslami, Reza, (2008), “Civil Society Organizations in Iran: Literature Review and Reserch”, *Iranian Yearbook of International Law and comparative Law*, Vol.4, No.1.

Documents and Cases

_ Agreement between the International Committee of the Red Cross and the Swiss Federal Council to determine the legal status of the Committee in Switzerland on 30-04-1993.

_ Agreement between the International Criminal Police Organization – Interpol and the Government of the French Republic Regarding Interpol's Headquarters in France.

_ Codifying Repression- an Assessment of Iran’s New Penal Code, Human Right Watch, 2012.

_ Convention On The Prohibition of The Use, Stockpiling, Production And Transfer of Anti-Personnel Mines And On Their Destruction (entred into forceon 1 March 1999)

_ Draft Convention of International Association 1923.

_ ECOSOC Resolution 1296 (XLIV).

_ ECOSOC Resolution 1996/31 on Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations.

_ European Convention on The Recognizing of The Legal Personality of International Non-Governmental organization.

_ General Assembly Resolution: A/RES/794 (3 December1992).

_ General Assembly Resolution: A-RES/45/100 on “Humanitarianism

Assistance to Victims of Natural Disaster and Similar Emergency Situation”.

_ International Court of Justice, Reparation for the Injuries Suffered in the Service of the United Nations, 1949.

_ Resolution on Granting of International Status to Association Established by Private Initiative 1950.

_ Resolution on the Criteria of Granting and Enjoying observer status to NGOs Working in The Field of Human And Peoples Right [25th ordinary session]-Bujumbura-Burundi (5– may-1999).

_ Ruls of Procedure of the African Commission on Human and Peoples Rights (2010).

_ The 1933 Montevideo Convention on Rights and Duties of States:

_ The African Commission on Human and Peoples Rights: 245/02 Zimbabwe Human Right NGO Forum v. Zimbabwe.

_ The African Commission on Human and Peoples Rights: 337/06 Southern Africa Human Right NGO Network and other v. Tanzania.

_ The Convention of Principles Governing of Activities of State in the Exploitation and Use of Outer Space Including the Moon and Other Celestial Bodies 1967.

_ The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (entered into force on 1 July 1975).

_ The European Court Of Human Rights, Case of S.A.S. v. France, Application No. 43835/11, Judgment Of 1 July 2014, Strasbourg.