

دکتر ابراهیم بیگ زاده

تأثیر سازمانهای غیردولتی در  
شکل گیری و اجرای قواعد بین المللی

\_\_\_\_\_

## فهرست مطالب

### کلیات

- I- تاریخچه و علت پیدایش سازمانهای غیردولتی
  - II- وضعیت سازمانهای غیردولتی در حقوق بین الملل
    - الف- تعریف سازمانهای غیردولتی
    - ب- شخصیت حقوقی سازمانهای غیردولتی
  - بخش اول: تأثیر سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی
  - فصل اول: تأثیر مستقیم سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی:  
طرح، تصویب و یا تدوین قواعد بین المللی
  - I- تأثیر مستقیم مؤسسه حقوق بین الملل در شکل گیری قواعد بین المللی
  - II- تأثیر مستقیم کمیته بین المللی صلیب سرخ در شکل گیری قواعد بین المللی
- فصل دوم: تأثیر غیرمستقیم سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی: مشاوره و همکاری
- I- تأثیر مشورت‌های سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی
  - II- تأثیر همکاری سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی
- بخش دوم: تأثیر سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی

- فصل اول: تأثیر مستقیم سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی:  
سازمانهای غیردولتی مجری قواعد بین المللی
- فصل دوم: تأثیر غیرمستقیم سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی:  
سازمانهای غیردولتی ناظر بر اجرای قواعد بین المللی
- نتیجه گیری

## کلیات

جامعه بین‌المللی در قالب جامعه بین‌الدولی که پس از انعقاد معاهدات وستفالی در ۱۶۴۸ شکل گرفته و با انقلاب فرانسه کاملاً پدیدار می‌گردد شاهد تحولات عمیق و پی‌در پی می‌باشد. این تحولات در قرن بیستم از شتاب فزاینده‌ای برخوردار می‌گردد که حاصل انقلابهای سیاسی، فنی، صنعتی، جنگ، بالاخص دو جنگ جهانی در فاصله‌ای کمتر از سه دهه، استعمارزدایی و ظهور سلاحهای هسته‌ای است. این تحولات بر تمامی ابعاد زندگی خلقها اثر گذاشته و نوعی احساس وحدت و وابستگی مشترک را میان آنها ایجاد نموده است. با این حال تضادها، تنشها و مخاصمات میان دولتها نه تنها از میان نرفته بلکه اغلب افزایش نیز یافته است. ولی به قول پروفیسور کک‌دین «این وجوه از روابط بین‌المللی کاملاً سنتی بوده و از عهد عتیق (عهد عتیق شامل سه هزار سال تاریخ است که از قبل از میلاد مسیح آغاز و تا سال ۴۷۶ یعنی سقوط امپراطوری رم غربی ادامه دارد) وجود داشته است».

1. Nguyen QUOC DINH "Droit international public" éd LGDJ, Paris 1992, p. 53.

آنچه تازگی دارد و به عنوان بارزه‌ای از زندگی بین‌المللی فعلی درآمده است آگاهی بشر در تمام زمینه‌ها بوجود منافع مشترک است که بطور خلاصه می‌توان آن را همبستگی نامید. همبستگی در حال حاضر مبنای سومین مقوله حقوق بشر از جمله حق بر توسعه، حق بر محیط زیست، حق بر صلح، حق بر میراث مشترک بشریت و حق بر ارتباطات را تشکیل می‌دهد. برخلاف دو مقوله اول و دوم حقوق بشر یعنی حقوق مدنی - سیاسی و حقوق اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی که حقوق فردی می‌باشند، مقوله سوم «حقوق جمعی و مشترک»<sup>۲</sup> می‌باشد.

سوالی که مطرح می‌شود این است که پدیده همبستگی چه تأثیری بر حقوق بین‌الملل داشته و دارد؟ بدون شک اثر این پدیده لزوم توسعه همکاری و تلاش مشترک جهت یافتن راه حل مشکلات ناشی از زندگی جدید و وابستگی‌های متقابل و روزافزون خلقهاست که نیاز به اتحاد را فزونی می‌بخشد. این نیاز به اتحاد منشأ تجمع دولتها و افراد در گروههای سازماندهی شده برای رسیدن به اهداف خود می‌باشد.

پدیده سازماندهی جامعه بین‌المللی، که یکی از ویژگیهای عصر حاضر است، نه تنها در قالب سازمانهای بین‌المللی بین‌الدولی یعنی سازمانهای متشکل از دولتها و براساس معاهدات بین‌المللی تحقق یافته، بلکه با ایجاد سازمانهای متشکل از افراد و یا گروههایی از افراد از کشورهای مختلف نیز تبلور می‌یابد که در خاک چند دولت فعالیت می‌کنند. این سازمانها در واقع همان سازمانهای غیردولتی می‌باشند که تأثیرشان در پیدایش و اجرای قواعد بین‌المللی موضوع مقاله حاضر است.

باید اذعان نمود که سازمانهای غیردولتی به قدری متنوع هستند که هم متخصصین حقوق بین‌الملل عمومی، هم متخصصین حقوق بین‌الملل خصوصی و حتی متخصصین حقوق تطبیقی نیز می‌توانند در قلمرو مطالعه

۲. رجوع شود به:

Karel VASAK "Pour une troisième génération des droits de l'homme" in "Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la croix- Rouge" en l'honneur de Jean-PICTET, éd Martinus Nijhoff, The Netherlands, 1984, p. 843.

آنها وارد شوند.<sup>۲</sup> در این مقاله فقط سعی بر آن است که نگرشی بر این سازمانها در چارچوب حقوق بین الملل عمومی ارائه گردد.

### ۱- تاریخچه و علت پیدایش سازمانهای غیردولتی

ایجاد سازمانهای غیردولتی به مفهوم امروزی که به قرن نوزدهم باز می گردد در این سه دهه اخیر از شتاب بی سابقه ای برخوردار شده است، بطوری که براساس آمار منتشره توسط اتحادیه انجمن های بین المللی در حال حاضر بیش از ده هزار سازمان بین المللی وجود دارد که فقط حدود چند صد تایی از آنها بین الدولی بوده و بقیه غیردولتی می باشند.<sup>۳</sup>

مشاهدات نشان می دهد که سازمانهای غیردولتی اولین بار در غرب و بطور عمده در اروپا بوجود آمده اند. تعداد این سازمانها و محل فعالیت آنها در پایتختهای اروپایی حاکی از آن است که این پدیده منشأ اروپایی دارد. برای مثال در پاریس بیش از ۱۱۰۰، در بروکسل حدود ۱۰۰۰، در لندن حدود ۹۰۰، در نیویورک حدود ۷۰۰، در رم حدود ۵۰۰، در ژنو حدود ۴۰۰ و در کپنهاگ حدود ۲۰۰ سازمان بین المللی فعالیت می کنند که اکثر آنها غیردولتی می باشند.

اتحادیه انجمنهای بین المللی از ۱۹۲۴ به تفکیک فعالیت سازمانهای غیردولتی پرداخته و در حال حاضر این سازمانها حدود صد نوع فعالیت در زمینه های مختلف اعم از اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، حقوقی، سیاسی، اداری، علمی، فنی، ورزشی، توریستی، معنوی، و غیره انجام می دهند.

عللی که باعث توسعه و مؤثرتر بودن فعالیت این سازمانها می گردد

۳. رجوع شود به:

Alexandre- charles KISS "les entités non- étatiques et le droit international" in Hague yearbook of international law" éd Martinus Nijhoff, the Netherlands, volume 2, 1989, p. 242.

۴. رجوع شود به:

Annuaire des organisations internationales, publié par l'Union des Associations Internationales, Bruxelles, 1989.

عبارتند از:

### الف- سادگی روند ایجاد این سازمانها

از آنجا که ایجاد سازمانهای غیردولتی نیازی به انعقاد یک معاهده بین الدولی ندارد بلکه این سازمانها در چارچوب حقوق داخلی یک دولت بوجود می آیند و اعضای آنها را اشخاص حقیقی و حقوقی تشکیل می دهند و نه دولتها، لذا دایر کردن آنها سهل تر از سازمانهای بین الدولی است.

### ب- داشتن ابزارهای مادی لازم

ابزارهای مادی همچون نیروی انسانی و مالی که در اختیار سازمانهای غیردولتی است تأثیر به سزایی در مؤثرتر بودن وظایف این سازمانها دارد. این سازمانها به علت نداشتن ساختار بین الدولی از انعطاف بیشتری در انطباق خود با شرایط عینی برخوردار بوده و می توانند استفاده بهتری از ابزارهای خود بنمایند، و لذا آسان تر به اهداف خود نائل گردند. در عین حال منابع مالی آنها هم از طریق مشارکت اشخاص بطور داوطلبانه و هم گاهی از طریق همکاری یا سازمانهای بین الدولی تأمین می شود؛ برای مثال می توان از همکاری میان برخی سازمانهای غیردولتی با جامعه اقتصادی اروپا در امر توسعه نام برد که ره آورد این همکاری برای آن سازمانها «در سال ۱۹۸۵ بالغ بر ۳۵ میلیون اکو Ecu (حدود ۲۱۰ میلیون فرانک فرانسه) بوده است». البته مشکلاتی بعضاً در رابطه با هزینه نمودن این بودجه ها و سوء استفاده های مالی نیز در برخی از این سازمانها رخ می دهد که در اینجا مورد بررسی قرار نمی گیرند.

۵. رجوع شود به:

Mario BETATI "La contribution des organisations non- gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales, Rapport introductif" in "les O. N. G et le droit international" éd, Economica, Paris, 1986, p. 4.



## II- وضعیت سازمانهای غیردولتی در حقوق بین الملل

قبل از آنکه به بررسی وضعیت سازمانهای غیردولتی در حقوق بین الملل، خصوصاً شخصیت حقوقی آنها بپردازیم لازم است که تعریفی از آنها ارائه گردد.

### الف- تعریف سازمانهای غیردولتی

با توجه به ساختار، هدف و اینکه سازمانهای غیردولتی براساس حقوق داخلی دولتها بوجود می آیند شاید تعریف جهان شمولی از این سازمانها چندان کار شایسته ای نباشد؛ معهدا با توجه به پیش نویسهای ۱۹۲۳ و ۱۹۵۰ مؤسسه حقوق بین الملل و قطعنامه های شورای اقتصادی اجتماعی ملل متحد در ۱۹۵۰ و ۱۹۶۸ و همچنین با عنایت به ماده یک کنوانسیون ۱۹۸۶ استراسبورگ<sup>۶</sup> می توان سه معیار عمده برای تعریف سازمانهای غیردولتی ارائه نمود:

#### ۱- داشتن هدف عام المنفعه بین المللی بدون قصد سودجویی

عدم سودبری، داوطلبانه بودن و عام المنفعه بودن فعالیت های سازمانهای غیردولتی یکی از معیارهای مهم برای شناخت آنها و تفکیکشان از بعضی از نهادهای دیگر همچون شرکتهای فراملی می باشد. سازمانهای غیردولتی بدون چشم داشت به سود فعالیت می کنند و نمی توانند هدف

۶- رجوع شود به:

Annuaire de l'Institut de droit international, 1923, Vol 30, pp. 348-381.

۷- رجوع شود به:

Annuaire de l'Institut de droit international, 1950, Vol 43, tome II, pp. 335-369.

۸- قطعنامه 288 B (X) شورای اقتصادی و اجتماعی ۱۹۵۰.

۹- قطعنامه (XLIX) 1296 شورای اقتصادی و اجتماعی ۱۹۶۸.

۱۰- کنوانسیون استراسبورگ، که پیش نویس آن توسط شورای اروپا تهیه شده بود، در مورد شناخت شخصیت حقوقی سازمانهای غیردولتی است. باید خاطر نشان کرد که این کنوانسیون هنوز به تصویب نرسیده است.

خود را کسب سود و توزیع آن میان اعضا قرار دهند.<sup>۱۱</sup> در این رابطه می توان برای مثال از کمیته بین المللی صلیب سرخ با هدف بشردوستانه، از شورای کلیساها با هدف معنوی، از فدراسیون سوسیالیستها با هدف سیاسی از کنفدراسیون سندیکاها با هدف اقتصادی، از کمیته بین المللی المپیک با هدف ورزشی از سازمان گرین پیس یا صلح سبز (green peace) با هدف اکولوژیک و حفاظت از محیط زیست نام برد.

### ۲- ایجاد سازمانهای غیردولتی براساس حقوق داخلی يك دولت

سند مؤسس این سازمانها دارای ویژگی خصوصی است و علی الاصول به ابتکار افراد خصوصی ایجاد می شوند. این مسأله را شورای اقتصادی-اجتماعی ملل متحد به صورت سلبی در ۱۹۵۰ اعلام نموده است. براساس قطعنامه این شورا «هر سازمانی که سند مؤسس آن ناشی از یک موافقتنامه بین الدولی نباشد یک سازمان غیردولتی است». در اینکه افراد خصوصی در این سازمانها عضویت دارند تردیدی وجود ندارد ولی شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد در قطعنامه خود در سال ۱۹۶۸ اعلام نمود: «سازمانهایی که اعضایشان منتخب مقامات دولتی هستند مشروط براینکه لطمه ای به آزادی بیان و اندیشه آن سازمانها وارد نکنند در ردیف سازمانهای غیردولتی می باشند».

### ۳- انجام فعالیت مؤثر در بیش از يك کشور

اتحادیه انجمنهای بین المللی در ۱۹۸۳ اعلام نمود که سازمانهای بین المللی غیردولتی باید حداقل در سه کشور فعالیت نمایند، و اعضای آن

۱۱. البته باید خاطر نشان نمود که برخی از سازمانهای غیردولتی می توانند به منظور کمک به اعضای خود برای کسب سود یا بهتر نمودن وضعیت اقتصادی آنها ایجاد شوند؛ برای مثال می توان از سازمانهای غیردولتی حرفه ای نام برد. رجوع شود به:

Sylvie BOI TON-MALHERBE  
"Le rôle des organisations non-gouvernementales dans l'élaboration d'une norme de protection professionnelle" in Hague yearbook of international law, éd. Martinus Nijhoff, the Netherlands, volum 2, 1989, pp. 176-193.

نیز حداقل از اتباع سه کشور باشند.<sup>۱۲</sup> ولی براساس ماده یک کنوانسیون ۱۹۸۶ استراسبورگ این تعداد به دو کشور تقلیل یافت و سازمانهای بین المللی غیردولتی باید حداقل در دو کشور فعالیت مؤثر داشته باشند. نگاهی به این معیارها این سؤال را مطرح می کند که آیا سازمانهای غیردولتی ملی از قلمرو مطالعات ما خارج می باشند؟ اگرچه با توجه به معیارهای فوق پاسخ به این سؤال مثبت است ولی پاسخ دقیق تر ارتباط مستقیم با عملکرد سازمانهای بین الدولی دارد. برای مثال دبیرکل سازمان ملل متحد در نظریه حقوقی خود در مورد مشارکت در کارهای کمیسیون اقتصادی برای آسیای غربی در ۱۹۷۸ اعلام نمود که براساس مقررات شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد سازمانهای غیردولتی ملی می توانند پس از مشورت با دولت عضو و در صورتی که سازمان مورد نظر یک تجربه خاص داشته باشد که شورا به آن نیاز دارد می تواند از آن استفاده کند.<sup>۱۳</sup> با توجه به عوامل فوق می توان گفت که سازمان بین المللی غیردولتی به سازمانی اطلاق می شود که به ابتکار خصوصی و خارج از هرگونه موافقتنامه بین الدولی و با هدف عام المنفعه بین المللی از افراد حقیقی یا حقوقی کشورهای مختلف تشکیل می شود.

#### ب- شخصیت حقوقی سازمانهای غیردولتی

مسأله مهمی که در اینجا مطرح می شود این است که آیا سازمانهای غیردولتی از شخصیت حقوقی بین المللی برخوردار می باشند یا نه؟ برای پاسخ به این سؤال ابتدا به بررسی نظر علمای حقوق پرداخته و سپس آن را با توجه به اسناد حقوقی مورد بررسی قرار می دهیم.

۱۲. رجوع شود به:

"Annuaire des organisations internationales" publié par l'Union des Associations Internationales, Bruxelles, 1983, Introduction.

۱۳. رجوع شود به:

Annuaire Juridique, Nations Unies, 1978 pp. 228 et seq.

## ۱ - شخصیت حقوقی سازمانهای غیردولتی در دکترین

اکثر علمای حقوق بین الملل معتقدند که سازمانهای غیردولتی دارای شخصیت حقوقی بین المللی نیستند. آنها با استناد به سند مؤسس این سازمانها که بر مبنای حقوق داخلی یک دولت انعقاد یافته است و اعضای آنها یعنی افراد و نه دولتها معتقدند که این سازمانها فاقد شخصیت حقوقی بین المللی بوده و وضعیت حقوقی آنها براساس اینکه در کدام کشور ایجاد می شوند متفاوت است، چون که ممکن است دولتها آنها را شخصیت حقوقی حقوق عمومی یا شخصیت حقوقی حقوق خصوصی تلقی نمایند. معذالک نباید از تأثیر این سازمانها در سازماندهی جامعه بین المللی غافل بود.<sup>۱۴</sup>

در مقابل عده دیگری از حقوقدانان با تشبیه آثار ناشی از عملکرد سازمانهای غیردولتی با آثار ناشی از کار سازمانهای بین الدولی برای آنها قائل به شخصیت حقوقی بین المللی می باشند. برای مثال پرفسور لادور لدرر می گوید «فرد و سازمانهای غیردولتی به عنوان تابعان حقوق بین الملل شناخته شده اند و این خلاف واقع است که پویایی عمل آنها را منکر شویم» او با استناد به اینکه فرد دارای شخصیت حقوقی بین المللی است معتقد است که به طریق اولی سازمانهای متشکل از افراد نیز شخصیت حقوقی بین المللی دارند.<sup>۱۵</sup> برخی از حقوقدانان محتاط تر بوده و شخصیت حقوقی را فقط برای برخی از سازمانهای غیردولتی قائل می باشند؛ برای مثال پرفسور پل روتر می باشد که برای کمیته بین المللی صلیب سرخ قائل به شخصیت حقوقی بین المللی است. او با استناد به نظریه مشورتی دیوان بین المللی دادگستری در ۱۹۴۹ در قضیه خسارات

۱۴. رجوع شود به:

1. POLITIS "La condition Juridique des associations internationales", J. D. I, paris, 1923, p. 436 et seq
2. Lyman cromwell WHITE "the structure of private International organization" éd Georges Fergusson co, philadelphie, 1933, p. 14
3. Lyman cromwell WHITE "International Non- governmental organizations" Their purposes, Methods and accomplishments, éd Rutgers university press, New Branswick 1961, p. 7-8.

۱۵. رجوع شود به:

Lador LEDERER "Non- Governmental organizations, their Regime and privileges in international Law and Diplomatie, 1961, p. 53 et seq.

وارد به سازمان ملل متحد که اعلام می‌دارد «شخصیت حقوقی بین‌المللی نه به لحاظ وجود نمایندگان دولتها در یک سازمان بلکه به لحاظ برخی عملکردهای آن که در سطح بین‌المللی است اعطا می‌شود» اظهار می‌کند که اصل بنیادین در حقوق سازمانهای بین‌الدولی آن است که سازمان قبل از هر چیز براساس اعمالش تعریف می‌شود و لذا با توجه به عملکرد برخی از سازمانهای بین‌المللی غیردولتی مثل کمیته بین‌المللی صلیب سرخ می‌توان برای آنها قائل به شخصیت حقوقی بین‌المللی گردید.<sup>۱۶</sup>

#### ۲- شخصیت حقوقی سازمانهای غیردولتی در اسناد حقوقی

مسأله شخصیت حقوقی سازمانهای غیردولتی در چارچوب خود این سازمانها نیز مورد توجه قرار گرفته است. در این رابطه مؤسسه حقوق بین‌الملل (که خود یک سازمان غیردولتی است) در اجلاسهای ۱۹۱۱ مادرید و ۱۹۱۲ اسلو مأمور تهیه پیش‌نویس کنوانسیون در این خصوص شد. پیش‌نویس تهیه شده توسط این سازمان با عنوان «پیش‌نویس کنوانسیون مربوط به وضعیت حقوقی انجمنهای بین‌المللی» در ۱۹۲۳ به اجلاس بروکسل تقدیم شد. طبق ماده یک این پیش‌نویس «هر دولت متعهد در سرزمینش و در حدود مقررات خود، با اعطای شخصیت حقوقی به سازمانهای غیردولتی از آنها حمایت قانونی می‌نماید».<sup>۱۷</sup> همچنین در پیش‌نویس نسبتاً کاملی که در ۱۹۵۹ توسط اتحادیه انجمنهای بین‌المللی در مورد مشورت یونسکو با سازمانهای غیردولتی به یونسکو تقدیم شد باز به این مسأله توجه شده است ولی مورد قبول یونسکو قرار نگرفت و لذا به

۱۶- رجوع شود به:

Paul REUTER "La personnalité Juridique internationale du comité international de la croix-Rouge" in "Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la croix-Rouge" en l'honneur de Jean- PICTET, éd Martinus Nijhoff, the Netherlands, 1984, p 783 et seq.

همچنین در مورد شخصیت حقوقی کمیته بین‌المللی صلیب سرخ رجوع شود به:

christian DOMINICÉ "La personnalité Juridique internationale du CICR" in "Etude et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la croix- Rouge" op. cit, pp. 663à 675.

۱۷- رجوع شود به:

"Projet de convention relative à la condition Juridique des associations interantionales" in Annuaire, 1923, Vol 30, p. 348.

نتیجه ملموسی منجر نشد.<sup>۱۸</sup> معهدا اتحادیه انجمنهای بین المللی به کار خود ادامه داد و پیش نویس دیگری را در مورد وضعیت حقوقی انجمنهای بین المللی با یک مقدمه و ۱۸ ماده تهیه و جهت تصویب به دولتها ارائه نمود. هدفی که در پیشگفتار این پیش نویس بدان اشاره شده است اعطای نوعی وضعیت بین المللی به این سازمانها در سرزمین هر یک از دول متعاقد است که با در نظر گرفتن منافع جامعه بین المللی در جهت توسعه این سازمانها مقرر شده است.<sup>۱۹</sup> با توجه به این پیش نویس به نظر می رسد که این سند تکلیف مخاطبین به اعطای شخصیت حقوقی حقوق داخلی را برای سازمانهای غیردولتی پیش بینی کرده باشد، ولی در مورد شخصیت حقوقی بین المللی آنها ساکت است. معهدا ماده ۷ این پیش نویس این گفته را تا حدودی مخدوش می کند چون که اعلام می دارد «سازمان غیردولتی می تواند از تصمیم هر یک از متعاهدین، که با استناد به مقررات مربوط به نظم عمومی داخلی از اعطای شخصیت حقوقی به آن سازمان خودداری کرده است، به دیوان بین المللی دادگستری شکایت کند؛ و می دانیم که فقط تابعان حقوق بین الملل همچون دولتها هستند که حق رجوع به دیوان بین المللی دادگستری را دارند.

البته قائل شدن به شخصیت حقوقی بین المللی برای سازمانهای غیردولتی حداقل با اساسنامه ملی آنها در تضاد می باشد. به همین جهت برخی از کشورها سعی کرده اند این تضاد را با اعطای نوعی شخصیت حقوقی به سازمانهای غیردولتی در مقررات داخلی خود از میان ببرند، از آن جمله می توان از قانون ۱۹۱۴ انگلستان، قانون ۱۹۱۹ بلژیک، قانون اساسی دانمارک و قانون ۱۹۸۱ فرانسه نام برد. در این میان قوانین فرانسه و بلژیک از اهمیت بیشتری برخوردار می باشند. قانون ۱۹۸۱ فرانسه اخذ مجوز قبلی برای فعالیت انجمنهای خارجی را حذف نموده است

۱۸. رجوع شود به:

"Directive concernant les relations de L' UNESCO avec les organisations internationales non-gouvernementales" in 11 c / Résolutions, p. 88-95 et 14 c / Résolutions, p. 110.

۱۹. رجوع شود به:

"Annuaire des organisations internationales" Bruxelles, 1980.

و بلژیک قدمی فراتر گذاشته و وضعیت خاصی را برای سازمانهای غیردولتی پیش بینی نموده است. طبق قانون ۱۹۱۹ این کشور این سازمانها با توجه به ویژگیها و نیاز هایشان از امتیازاتی، به خصوص امتیازات مالی، برخوردار شده اند.<sup>۲۰</sup>

اگرچه هنوز نمی توان قطعاً ادعا کرد که سازمانهای غیردولتی دارای شخصیت حقوقی بین المللی هستند ولی با عنایت به ماده ۷۱ منشور ملل متحد که به شورای اجتماعی و اقتصادی ملل متحد اجازه مشاوره با سازمانهای غیردولتی را داده است و همچنین با توجه به قواعد آرمانی حقوق بین الملل (Lege ferenda) (از جمله قطعنامه های مؤسسه حقوق بین الملل، کنوانسیون استراسبورگ...) می توان گفت که این سازمانها در این جهت یعنی دارا شدن شخصیت حقوقی بین المللی گام برمی دارند. پس از بیان این کلیات اینک به اصل مطلب یعنی تأثیر سازمانهای غیردولتی در شکل گیری و اجرای قواعد بین المللی می پردازیم و آن را در دو بخش زیر مورد مطالعه قرار می دهیم.

**بخش اول: تأثیر سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی**

**بخش دوم: تأثیر سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی**

۲۰. رجوع شود به:

Charles AUBERTIN "Les associations en droit international privé français" JDI, n° 3, 1983, p. 543 et seq.

## بخش اول

**تأثیر سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی**

مشارکت سازمانهای غیردولتی در روند شکل گیری قواعد بین المللی از تنوع فراوانی برخوردار است، لذا می توان حالات مختلفی را در نظر گرفت ولی به نظر می رسد که بتوان این مشارکت را در دو شکل مستقیم و غیرمستقیم آن مورد بررسی قرار داد.

## فصل اول

**تأثیر مستقیم سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی: طرح، تصویب و یا تدوین قواعد بین المللی**

مشارکت سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی زمانی مستقیم می باشد که خود مبتکر و ارائه کننده متون حقوقی باشند. یعنی در واقع نقش سازمانهای بین الدولی را ایفا کنند، مانند تصویب قطعنامه ها، تدوین قواعد عرفی... برای روشن شدن بحث لازم است که چند مثالی را ذکر نماییم تا معرف این تأثیر سازمانهای غیردولتی باشد. در میان سازمانهای غیردولتی فراوانی که وجود دارند ما مؤسسه حقوق بین الملل و کمیته بین المللی صلیب سرخ را انتخاب نموده ایم.<sup>۲۱</sup>

**۱- تأثیر مستقیم مؤسسه حقوق بین الملل در شکل گیری****قواعد بین المللی**

مؤسسه حقوق بین الملل که از ۱۸۷۳ در پاریس فعالیت می کند و در حال حاضر دارای ۱۴۷ عضو اصلی و وابسته از ۴۱ کشور می باشد تا به حال مشارکت ثمربخشی را در شکل گیری قواعد بین المللی داشته است.

۲۱. این دو سازمان از این جهت انتخاب شده اند که از قدیمی ترین سازمانهای غیردولتی می باشند.



مشارکت این سازمان در تصویب و به هنگام کردن قواعد مربوط به مخاصمات مسلحانه یکی از مهمترین عملکردهای آن می باشد. این سازمان در تدوین کنوانسیونهای ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ لاهه مشارکت فراوان داشته است؛ این سازمان همچنین با صدور قطعنامه ۱۹۶۳ در مورد اصل برابری اجرای قوانین جنگ میان متخاصمین و قطعنامه ۱۹۶۹ در مورد تفکیک میان اهداف نظامی و غیرنظامی در مورد سلاحهای با تخریب وسیع و قطعنامه های ۱۹۷۱ و ۱۹۷۵ در خصوص اجرای حقوق مخاصمات مسلحانه در مورد نیروهای ملل متحد و بالاخره قطعنامه ۱۹۷۷ در مورد عدم مداخله در جنگهای داخلی تأثیر به سزایی در تدوین قواعد بین المللی در زمینه های فوق داشته است.

مؤسسه حقوق بین الملل اغلب پیش از تدوین رسمی قواعد بین المللی پیشنهادهایی را عرضه می کند؛ برای مثال می توان از قطعنامه های ۱۹۶۳ در مورد نظام حقوقی حاکم بر فضای ماورای جو که منجر به انعقاد معاهدات ۱۹۶۷ و ۱۹۷۲ گردید، و یا از قطعنامه های ۱۹۶۹ در مورد مبارزه با آلودگی دریایی که چند ماه بعد منجر به انعقاد کنوانسیونهای ۱۹۶۹ بروکسل در این زمینه شد نام برد.

با نگاهی به عملکرد مؤسسه حقوق بین الملل می توان گفت که تقریباً تمامی کارهای این سازمان منجر به تهیه پیش نویس کنوانسیونها و یا صدور قطعنامه هایی گردیده که مبنای تدوین رسمی قواعد بین المللی قرار گرفته اند.<sup>۲۲</sup>

## II- تأثیر مستقیم کمیته بین المللی صلیب سرخ در شکل گیری

### قواعد بین المللی

کمیته بین المللی صلیب سرخ که در ۱۸۶۳ بوجود آمده است به

۲۲. رجوع شود به:

Paul de VISCHER "La contribution de L'Institut de droit international à la formation et à l'application des normes internationales" in "Les O.N. G et le droit international", éd Economica, paris, 1986, p. 103 à 109.

لحاظ بی طرفی خود از قربانیان نظامی و غیرنظامی در خلال مخاصمات مسلحانه حمایت کرده و به آنها کمک می کند. این سازمان نهادی است که براساس حقوق سوئیس و با ۲۵ عضو ایجاد شده است. این نهاد که خود رکن مؤسس صلیب سرخ است در عین حال بخشی از صلیب سرخ بین المللی می باشد. کمیته بین المللی صلیب سرخ از بدو تأسیس سعی کرده به هدف بنیادین خود که همان حمایت و کمک به قربانیان است نایل آید. این سازمان هدف خود را نه تنها از طریق عملی در کشورها با ترغیب آنها به ایجاد جمعیت‌های ملی صلیب سرخ انجام می دهد بلکه از طریق تأثیر مستقیم در وضع قواعد بین المللی دنبال می کند.

اساسنامه صلیب سرخ بین المللی که در ۱۹۲۸ تصویب شد تکمیل کنوانسیونهای ژنو را به عنوان یکی از وظایف آن در نظر گرفت. در انجام این وظیفه این سازمان پیش نویس ۱۰ کنوانسیون بین المللی را تهیه نمود.

- کنوانسیون ۲۲ اوت ۱۸۶۴ ژنو در مورد بهبود وضع نظامیان زخمی در هنگام اردو کشی

- کنوانسیون ۶ ژوئیه ۱۹۰۶ ژنو (که تجدید نظر در کنوانسیون قبلی است)

- کنوانسیون ۲۷ ژوئیه ۱۹۲۹ ژنو (که تجدید نظر در کنوانسیون قبلی است)

- کنوانسیون ۲۷ ژوئیه ۱۹۲۹ ژنو در مورد رفتار با اسرای جنگی

- کنوانسیون ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو در مورد بهبود وضع زخمیان و بیماران نیروهای مسلح در هنگام اردو کشی (که چهارمین بازنگری کنوانسیون ژنو است)

- کنوانسیون ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو در مورد بهبود وضع زخمیان، بیماران و غرق شدگان نیروهای مسلح در دریا

- کنوانسیون ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو در مورد حمایت از اشخاص غیرنظامی در زمان جنگ

- پروتکل ۱۰ ژوئن ۱۹۷۷ منضم به کنوانسیون ۱۲ اوت ۱۹۴۹

ژنو در مورد حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه بین المللی<sup>۳</sup>  
- پروتکل ۱۰ ژوئن ۱۹۷۷ منضم به کنوانسیون ۱۲ اوت ۱۹۴۹ در

مورد حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه غیربین المللی  
علاوه بر این متون که همگی لازم الاجرا شده اند، کمیته بین المللی  
صلیب سرخ پیش نویسهایی مانند مقررات لازم الاجرا در صورت بروز تجاوز  
تهیه نموده که لازم الاجرا نشده اند. در مورد این عدم موفقیت باید گفت که  
مشکل ناشی از این سازمان نیست بلکه مقررات پیشنهادی در مواردی در  
تعارض با حاکمیت دولتها بوده و با اعتراض و رد آنها مواجه شده است.<sup>۴</sup>  
در خاتمه این فصل باید گفت که مشارکت سازمانهای غیردولتی در  
شکل گیری قواعد بین المللی باید مورد حمایت و استقبال قرار گیرد چون  
که دولتها اغلب با مشکلات سیاسی در تهیه و تدوین مقررات بین المللی  
مواجه می باشند، در حالی که سازمانهای غیردولتی از این مسأله مبری و یا  
کمتر بدان دچار می باشند و لذا می توانند بخشی از این امر مهم را  
عهده دار شوند.

علاوه بر این مشارکت مستقیم، سازمانهای غیردولتی تأثیر غیرمستقیم  
نیز در شکل گیری قواعد بین المللی دارند.

۲۳. بیش از صد کشور این پروتکل را پذیرفته اند و مقدمات الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به آن  
نیز فراهم شده است.

۲۴. در این خصوص رجوع شود به:

1. Marco SASSOLI "La contribution du C. I. C. R à la formation et à l'application des normes internationales" in "Les O. N. G. et droit international" op. cit, pp. 93 à 103
2. Kontantin OBRADOVIC "Que faire face aux violations du droit humanitaire? - Quelques réflexions sur le rôle possible du CICR" in "Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la croix- Rouge" op. cit, pp. 483 à 495
3. André DURAND "Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la croix- Rouge chez Gustave Moynier" in "Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la croix- Rouge" op. cit, pp. 861 à 875
4. sava PENKOV "La contribution du comité international de la croix- Rouge à l'incorporation du droit de Genève au droit national des Etats" in "Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la croix- Rouge: op. cit, pp. 937 à 945.

## فصل دوم

## تأثیر غیرمستقیم سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی: مشاوره و همکاری

تأثیر غیرمستقیم سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی را می توان در دو حالت بررسی نمود؛ بدین صورت که گاه سازمانهای غیردولتی به عنوان مشاور این تأثیر را دارند و گاه در قالب همکاری با سازمانهای بین الدولی چنین تأثیری را برجای می گذارند.

### ۱- تأثیر مشورتهای سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی

به نظر می رسد اولین بارزه های فعالیت های مشورتی سازمانهای غیردولتی را بتوان در ماده ۲۴ میثاق جامعه ملل که وجود «دفتری» را تحت کنترل و نظارت جامعه پیش بینی نموده بود مشاهده کرد. ولی شورای جامعه از ۱۹۲۳ تصمیم گرفت که سازمانهای غیردولتی را از قلمرو اجرایی این ماده خارج نماید. بنابراین این فعالیتها نهادین نگردیدند.<sup>۲۵</sup>

در حال حاضر مهمترین مبنای حقوقی که می توان برای تأثیر غیرمستقیم سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی در قالب مشاوره ارائه نمود ماده ۷۱ منشور ملل متحد است. این ماده اشعار می دارد که «شورای اقتصادی و اجتماعی می تواند برای مشاوره با سازمانهای غیردولتی که به امور داخل در صلاحیت شورا اشتغال دارند هرگونه تدابیر مناسب اتخاذ نماید. این تدابیر ممکن است به سازمانهای بین المللی و در صورت لزوم به سازمانهای ملی پس از مشورت با عضو ذینفع ملل متحد تسری یابد». برخی از قطعنامه های شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد زمینه اجرای این ماده را فراهم نموده اند، از جمله قطعنامه ۱۲۹۶ مصوب

۲۵. رجوع شود به:

۲۳ مه ۱۹۶۸ تحت عنوان «ترتیبات برای مشاوره با سازمانهای غیردولتی» را می‌توان نام برد. این قطعنامه اعلام می‌دارد که باید سازمان غیردولتی در قلمرو اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، تعلیم و تربیت، بهداشتی، علمی، فنی و موضوعات مشابه و همچنین حقوق بشر و آزادیهای بنیادین فرد فعالیت کند و به خصوص فعالیتهایش منطبق با روح و اصول ملل متحد ناشی از پیشگفتار و ماده ۱ منشور ملل متحد باشد. بدین ترتیب شورا سازمانهای غیردولتی را از نظر مشورتی به سه دسته تقسیم می‌کند.

۱. سازمانهای غیردولتی که در اغلب وظایفی که شورا بر عهده دارد فعالیت می‌کنند و می‌توانند بطور مؤثر در تحقق اهداف شورا مشارکت کنند.

۲. سازمانهای غیردولتی که با صلاحیت خاص و در ارتباط با برخی فعالیتهای مشخص شورا فعالیت می‌کنند.

۳. سازمانهای غیردولتی ای که ممکن است احتمالاً برای فعالیتهای شورا مفید باشند.

مشورت با سازمانهای غیردولتی علی‌الاصول از طریق انعقاد موافقتنامه‌های خاص میان آن سازمانها و شورای اقتصادی و اجتماعی انجام می‌شود. این موافقتنامه‌ها از برخی جهات مشابه موافقتنامه‌هایی است که میان مؤسسات تخصصی ملل متحد با سازمان ملل متحد منعقد می‌شوند. در این خصوص می‌توان از موافقتنامه‌های مشورتی منعقد فیما بین سازمانهای غیردولتی و شورای اروپا و همچنین با مؤسسات تخصصی ملل متحد مثل یونسکو، فائو، آنکتاد و سازمان بین‌المللی کار نام برد.

این مشورتهای غالباً به صورت اعزام ناظران سازمانهای غیردولتی به سازمانهای بین‌الدولی در چارچوب موافقتنامه‌های منعقد انجام می‌شود. اعزام این ناظران از اهمیت زیادی برخوردار است، به خصوص زمانی که آنها امکان اظهار نظر داشته باشند می‌توانند بطور غیرمستقیم قواعدی را

۲۶. رجوع شود به:

Roberto scini LEYENDECKER, "organisations non- gouvernementales et droit international" in Hague yearbook of international law, The Netherlands, 1989, p. 172.

که تصویب خواهند شد تحت تأثیر قرار دهند.

گاه نمایندگان سازمانهای غیردولتی در کنفرانسهای بین المللی نیز شرکت می کنند. برای مثال می توان از شرکت نمایندگان «سازمان بین المللی غیردولتی حقوق بشردوستانه»<sup>۲۷</sup> در جریان کنفرانسهای بین المللی مربوط به توسعه حقوق بشردوستانه در ۱۹۷۷ که منجر به تصویب دو پروتکل منضم به کنوانسیونهای ۱۹۴۹ شد یاد نمود.

همچنین می توان از قطعنامه ۳۵/۲۰۴ مجمع عمومی مورخ ۱۶ دسامبر ۱۹۸۰ درخصوص «کنفرانس ملل متحد در مورد منابع انرژی جدید یا قابل تجدید» نام برد که در بند ۱۸ خود از دبیرکل می خواهد «از نمایندگان سازمانهایی که بطور دائم برای مشارکت در اجلاسها و کارهای کنفرانسهای متشکله در تحت نظر آن مجمع دعوت شده اند و همچنین از سایر سازمانهای غیردولتی که حتی می توانند مشارکت خاصی در (پیشبرد) کارهای کنفرانسها داشته باشند دعوت نماید که ناظرانی را به کنفرانس اعزام نمایند».<sup>۲۸</sup>

همچنین ماده ۱۳ بند ۳ کنوانسیون مربوط به حفاظت از حیات وحش و محیط طبیعی در اروپا که در ۱۹ سپتامبر ۱۹۷۹ در برن به تصویب رسیده است اشعار می دارد که «یک کمیته دائمی باید ایجاد شود و این کمیته باید دارای مؤسسه ای باشد که در قلمرو حمایت و حفاظت از حیات وحش متخصص باشد خواه از نوع سازمانهای بین المللی دولتی بوده و یا از نوع سازمانهای غیردولتی باشد و می تواند در اجلاسهای کمیته شرکت نماید».<sup>۲۹</sup>

نکته ای که فقط باید در این مورد ذکر نمود این است که سازمانهای غیردولتی زمانی که به عنوان مشاور سازمانهای بین الدولی فعالیت می کنند

۲۷. این سازمان در سال ۱۹۷۰ در سان رومو (San Remo) واقع در ایتالیا تأسیس شده است.

۲۸. برای متن این قطعنامه رجوع شود به:

Comunita Internazionale, 1981, P 183 et seq.  
in, Roberto socini LEYNDECKER, op. cit, p. 172-173.

۲۹. رجوع شود به:

LEX, 1981, p. 2554 et seq in ibidem.

ممکن است مقداری از اختیاراتشان کاهش یابد و گاهی حتی مجبور شوند از حداقل تکالیف موجود در سازمانهای بین‌الدولی تبعیت نمایند در غیر این صورت ممکن است این سازمانها حاضر به مشورت با آنها نشوند. معه‌ذا با وجود چنین مسأله‌ای سازمانهای غیردولتی در موارد عدیده‌ای در چارچوب مشاوره تأثیر غیرمستقیم در شکل‌گیری قواعد بین‌المللی داشته‌اند. اما این تأثیر غیرمستقیم فقط به صورت مشورتی نبوده بلکه سازمانهای غیردولتی گاه به عنوان همکار نیز با سازمانهای بین‌الدولی فعالیت می‌کنند.

## II تأثیر همکاری سازمانهای غیردولتی

### در شکل‌گیری قواعد بین‌المللی

همانگونه که اشاره شد سازمانهای غیردولتی در قلمروهای مختلف اعم از اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، علمی، بشردوستانه و غیره فعالیت می‌نمایند؛ بنابراین منبع اطلاعاتی خوبی برای دولتها و سازمانهای بین‌الدولی محسوب می‌شوند و به همین جهت گاه به عنوان همکار با سازمانهای بین‌الدولی فعالیت می‌نمایند. در این خصوص کارهای مجمع عمومی جلب توجه می‌کند؛ بدین شکل که مجمع عمومی با صدور یک قطعنامه خاص از یک سازمان غیردولتی می‌خواهد که با آن در زمینه‌ای همکاری نماید. این همکاریها بطور عمده در زمینه‌های فنی و مالی در مورد کشورهای در حال توسعه است. برای مثال می‌توان از قطعنامه ۳۵/۵۹۲ مورخ ۱۰ نوامبر ۱۹۸۰ معروف به «اعلامیه دهه بین‌المللی آب آشامیدنی ۱۹۹۰-۱۹۸۰» نام برد که بند ۴ آن «از سایر سازمانهای بین‌الدولی و غیردولتی مربوطه می‌خواهد که در حفظ و در صورت امکان، افزایش کمکهای فنی و مالی با کشورهای در حال توسعه بکوشند».<sup>۳۰</sup>

۳۰. برای متن قطعنامه رجوع شود به:

Comunità internazionale, 1981, p. 212 et seq in Roberto socini LEYENDECKER, op cit, p. 173.

در عین حال در اروپا سازمانهای غیردولتی زیادی وجود دارند که در بخشهای کشاورزی، صید، صنعت، و تولید بطور کلی با کشورهای در حال توسعه و به خصوص کشورهای آفریقایی همکاری می کنند.<sup>۳۱</sup> در پایان این فصل باید گفت که سازمانهای غیردولتی با ارائه نظرات کارشناسی در قالب مشاوره یا همکاری سهمی اگرچه غیرمستقیم ولی موثر در شکل گیری قواعد بین المللی دارند.

آنچه تا به حال بیان شد در زمینه تأثیر سازمانهای غیردولتی در شکل گیری قواعد بین المللی بود ولی این سازمانها عملکرد دیگری نیز دارند که همان تأثیرشان در اجرای قواعد بین المللی است.

بخش دوم

### تأثیر سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی

تأثیر سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی اهمیت زیادی دارد. این تأثیر را نیز می توان به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم مورد مطالعه قرار داد.

فصل اول

#### تأثیر مستقیم سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی: سازمانهای غیردولتی مجری قواعد بین المللی

اگرچه مجریان اصلی قواعد بین المللی دولتها می باشند ولی در برخی حالات، که ممکن است غیرارادی هم باشد،<sup>۳۲</sup> از جمله در جریان مخاصمات

۳۱. در مورد این نوع همکاریها میان سازمانهای غیردولتی با کشورهای در حال توسعه رجوع شود به:

Les Revues bimestrielles "The courier Africa- Caribbean- Pacific- European community" publiée à Bruxelles par la communauté Economique Européenne.

۳۲. این عدم توانایی دولتها در اجرای قواعد بین المللی گاه ممکن است به عللی که خارج از اراده آنهاست

باشد مانند وقوع بلاهای طبیعی از قبیل سیل، زلزله، آتشفشان، خشکسالی و غیره.



مسلحانه، در امر توسعه، در حفاظت از محیط زیست، در اجرای حق بر تغذیه، حق بر بهداشت، حق بر تعلیم و تربیت دولتها قادر نباشند قواعد بین المللی را اجرا کنند. در این موارد مشاهده می شود که اغلب افراد در قالب تجمع های سازمان یافته غیردولتی جایگزین دولتها در اجرای قواعد بین المللی می شوند. نمونه بارز جایگزینی سازمانهای غیردولتی به جای دولتها را می توان در اجرای قواعد حقوق بین الملل بشردوستانه مشاهده نمود. طبق کنوانسیونهای ۱۹۴۹ ژنو و پروتکل های ۱۹۷۷ منضم به آنها کمیته بین المللی صلیب سرخ دارای صلاحیتهای متعددی است؛ که از آن جمله می توان:

- ملاقات و گفتگو با اسرای جنگی بدون حضور شاهد؛
- کمک به افراد غیرنظامی در سرزمینهای اشغالی؛
- تلاش برای یافتن اشخاص ناپدیده شده، انتقال پیامهای خانوادگی به اسرای جنگی؛
- پیشنهاد مساعی جمیله برای تسهیل در ایجاد مناطق بهداشتی و امن و غیره را نام برد.<sup>۳</sup>

البته در اجرای مقررات بین المللی توسط سازمانهای غیردولتی میان این سازمانها و دولتها اختلاف نظر وجود دارد. اکثر دولتها معتقدند که این سازمانها نمی توانند جایگزین دولتها در اجرای قواعد بین المللی شوند مگر به تقاضا و موافقت آنها ولی سازمانهای غیردولتی علیرغم این نظر و گاه با

۳۳. گاهی اجرای قواعد بین المللی توسط سازمانهای بین الدولی به عهده سازمانهای غیردولتی گذاشته می شود نمونه بارز آن قطعنامه ۶۶۶ مورخ ۱۹۹۰ شورای امنیت سازمان ملل متحد می باشد. شورای امنیت در این قطعنامه ارجحیت را به سازمانهای غیردولتی از جمله کمیته بین المللی صلیب سرخ داده است تا اقدامات بشردوستانه را که استثنائاتی بر مجازاتهای متخذه بر ضد عراق بعد از حمله به کویت می باشند اجرا نمایند. همچنین ارکان اصلی سازمان ملل متحد در قطعنامه هایی که در سالهای اخیر صادر نموده اند از سازمانهای غیردولتی، در کنار سازمانهای بین المللی و دولتها، خواسته اند تا نسبت به مصوبات آنها اقدام نمایند از آن جمله قطعنامه های ۴۳/۳۱ مورخ ۲۰ مارس ۱۹۸۹ و ۴۵/۱۰۰ مورخ ۲۹ ژانویه ۱۹۹۱ مجمع عمومی در مورد «کمکهای بشردوستانه به قربانیان بلایای طبیعی و وضعیتهای اضطراری» و قطعنامه ۷۹۴ مورخ ۳ دسامبر ۱۹۹۲ شورای امنیت در مورد سومالی می باشد.

وجود ممنوعیت دولتها و یا بدون موافقت آنها مبادرت به اجرای قواعد بین المللی می کنند. برای مثال اعضای سازمانهای غیردولتی گاه با قبول خطرات فراوانی که در ورود مخفیانه به یک کشور وجود دارد این کار را انجام می دهند تا بتوانند به وظایف خود جامه عمل ببوشانند.

البته در اینجا تضادی میان حاکمیت دولتها و سازمانهای غیردولتی ایجاد می شود ولی به نظر نمی رسد که این تضاد آثار عملی زیادی بر کار سازمانهای غیردولتی داشته و مانع فعالیت آنها باشد. حاکمیت دولتها در عمل فقط بطور جزئی کار سازمانهای غیردولتی را محدود می کند. این مسأله را به صراحت در جریان فعالیت «سازمان پزشکان بدون مرز» در طول مدت اشغال افغانستان توسط نیروهای اتحاد جماهیر شوروی سابق می توان مشاهده نمود. اعضای این سازمان بدون مجوز دولت افغانستان با عبور مخفیانه از مرزهای آن کشور به کمک مجاهدین آن کشور که با نیروهای دولتی می جنگیدند می شتافتند. البته این گاه باعث می شود که سازمانهای بین الدولی یا دولتها برای اینکه متهم به دخالت در حاکمیت دولتها نشوند از سازمانهای غیردولتی به عنوان ابزارسیاست خود استفاده نمایند؛ یا سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی در دولتها یا سازمانهای بین الدولی که به آنها کمک می کنند کمتر فعال باشند. ولی از این مسأله که بگذریم سازمانهای غیردولتی تأثیر مهمی در اجرای مقررات بین المللی داشته و از این طریق است که اغلب در تغییر قواعد بین المللی نیز مشارکت می کنند.

#### فصل دوم

### تأثیر غیرمستقیم سازمانهای غیردولتی در اجرای قواعد بین المللی: سازمانهای غیردولتی ناظر بر اجرای قواعد بین المللی

در این حالت که سازمانهای غیردولتی نظارت بر اجرای مقررات

بین المللی می کنند در واقع به مثابه نوعی «رقیب»<sup>۳۳</sup> در مقابل دولتها ظاهر می شوند. بدین ترتیب که در صورت تجاوز دولتها به قواعد بین المللی این تجاوزات را افشا و افکار عمومی بین المللی را بر ضد آنها بسیج می کنند. در این مورد با ذکر مثالی می توان مسأله را روشن تر بیان نمود. از جمله سازمانهای غیردولتی که چنین نظارتی را انجام می دهد سازمان عفو بین المللی می باشد.<sup>۳۴</sup> یکی از فعالیت های مهم این سازمان نظارت بر اجرای مقررات حقوق بشر می باشد. این سازمان هدفش نظارت بر اجرای دقیق مقرراتی است که جامعه بین المللی به عنوان حقوق بنیادین برای افراد به خصوص در منشور ملل متحد، در اعلامیه جهانی حقوق بشر و در میثاقها و کنوانسیونهای مربوط به حقوق بشر شناخته است. در این مورد از ۱۹۷۰ قطعنامه ۱۵۰۳ شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد به کمیسیون حقوق بشر اجازه داده است که نه تنها به شکایت قربانیان بلکه به شکایت فرد یا گروهی از افراد که آگاهی مستقیم و مطمئن از تجاوز به قواعد حقوق بشر دارند نیز رسیدگی نماید. سازمان عفو بین المللی با استفاده از این قطعنامه کلیه اطلاعات مکتسبه خود در زمینه تجاوز آشکار به حقوق بشر را به سوکمیسیون حقوق بشر، که مسؤول بررسی شکایات است، منتقل می نماید.<sup>۳۵</sup> سازمان عفو بین المللی در واقع از قطعنامه ۱۵۰۳ به عنوان یک

۳۴. رجوع شود به:

Mario BETATI "La contribution des organisations non- gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales" op cit, p. 19.

۳۵. سازمان عفو بین المللی که توسط پیتر بنسون (Peter BENENSON) و سین مک براید (Sean Mac Bride) ایجاد شده است هدف اصلی اش تضمین مؤثر آزادی اندیشه و بیان می باشد.

۳۶. سازمان عفو بین المللی از ۱۹۶۹ به عنوان رکن مورد مشورت شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد نیز مورد استفاده قرار می گیرد. این عنوان به آن سازمان امکان می دهد که اطلاعات خود را در اختیار ارکانی از ملل متحد که به مسائل حقوق بشر رسیدگی می کنند قرار دهد. سازمان عفو بین المللی در کمیسیون مبارزه بر علیه تبعیض نژادی و حمایت از اقلیتها، در کمیسیون حقوق بشر و در برخی از گروههای کاری مرتبط با این ارکان دارای نماینده می باشد. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به:

Nigel RODLEY "Le rôle d'une organisation non gouvernementale comme Amnesty International au sein des organisations intergouvernementales" in "Les O. N. G et le droit international" op. cit, pp. 127 à 137.

وسیله فشار بر ضد دولتهایی که به حقوق بشر تجاوز می کنند استفاده می کند. واضح است که هیچ دولتی راضی نیست که در یک محفل بین المللی حتی در پشت درهای بسته به توجیه اعمال خود بپردازد. در عین حال فهرست کشورهایی که وضعیّت آنها به عنوان ناقض حقوق بشر مورد بررسی قرار گرفته منتشر می شود و لذا همیشه این خطر وجود دارد که نام کشور متجاوز منتشر گردد همانطور که در ۱۹۷۹ نام کشور گینه بیسائو اعلام شد.

سازمانهای غیردولتی علاوه بر فشاری که به صورت انفرادی برای اجرای مقررات بین المللی به دولتها وارد می کنند با حضور خود در سازمانهای بین الدولی نیز چنین فشاری را وارد می سازند تا دولتها را وادار به رعایت قواعد حقوق بشر کنند. در این مورد هم باز سازمان عفو بین الملل نمونه بارزی است. این سازمان هر ساله با شرکت در کنفرانس سازمان بین المللی کار برای آزادی اعضای سندیکاهای کارگری که در زندان دولتها به سر می برند تلاش می کند.<sup>۳۷</sup>

در واقع عملکرد سازمانهای غیردولتی در این قلمرو نوعی حقیقت یابی، انتقاد و بعضاً افشای نام دولتها به خاطر اجرای نامناسب و یا عدم اجرای قواعد بین المللی است. البته اعضای سازمانهای غیردولتی در این کار ممکن است مجبور شوند برخی تعهدات شغلی خود را اجرا نکنند. برای مثال اعضای «سازمان پزشکان بدون مرز» و یا «سازمان پزشکان جهان» گاه مجبور می شوند که از قلمرو تکلیف خود که حفظ اسرار شغلی است فراتر رفته و به بیان آنچه در صحنه دیده اند بپردازند. این شهادت دادنها امروز در چارچوب برخی از سازمانهای غیردولتی به خصوص «سازمان پزشکان جهان» به صورت نوعی اجبار مطرح می باشد.

۳۷. سازمان عفو بین الملل در سازمانهای بین الدولی دیگری هم فعالیت دارد، از جمله آنها «سازمان دولتهای آمریکایی» است که سازمان عفو بین الملل اطلاعات خود در زمینه نقض حقوق بشر را به کمیسیون حقوق بشر این سازمان می دهد. همچنین سازمان عفو بین الملل در اجلاسهای سازمان وحدت آفریقا برای حمایت از بناهنگان نیز شرکت می کند.

در پایان این فصل باید گفت که سازمانهای غیردولتی با عملکرد مستقیم و غیرمستقیم خود تأثیر قابل توجهی در اجرای مقررات بین المللی دارند.

### نتیجه گیری

بی شک ایجاد و توسعه سازمانهای غیردولتی، نشان دهنده تأثیر مثبت این سازمانها در پاسخگویی به نیازهایی است که دولتها به صورت فردی و جمعی مکلف به رفع آن می باشند. به نظر می رسد که سازمانهای غیردولتی یا حداقل اکثریت آنها با تأثیر مستقیم و غیرمستقیم خود در شکل گیری و اجرای قواعد بین المللی، که تأمین کننده منافع جامعه جهانی است، توانسته باشند در اشاعه همبستگی بین المللی و روحیه تفاهم میان خلقها، که یکی از اهداف اساسی حقوق بین الملل نوین است، موفق باشند.

در سالهای اخیر، سازمانهای غیردولتی با سازمان ملل متحد همکاری نزدیکی داشته اند. مسلم است که این همکاریها بیشتر ناشی از فشار افکار عمومی بین المللی بوده که در مقاطع مختلف دولتهای عضو سازمان ملل را ناگزیر نموده که در قلمرو شورای اجتماعی-اقتصادی ملل متحد با مداخله این سازمانها در امور جهان موافقت بنمایند.

سازمانهای غیردولتی نیز در هر زمان که اقتضا نموده با ایجاد زمینه های مناسب برای ایجاد افکار عمومی در قلمرو مسائل مربوط به حقوق بشر، توسعه، خلع سلاح و ... توانسته اند در مذاکرات ارکان مختلف سازمان ملل به مداخله بپردازند، و این خود گویای آن است که ماده ۷۱ منشور ملل متحد، که در ابتدا عنصر ناهمگن منشور بشمار می آمد، حدی وسیع پیدا کند و میان خلقها و سازمان ملل رابطه ای مستقیم ایجاد نماید، تا همبستگی بین المللی مبنایی مستحکم تر بیابد.