

نقدی بر رأی دیوان اداری سازمان بین المللی کار در قضیه خوزه بوستانی

پروانه تیلا-نادر ساعد

اشاره:

خوزه مورسیو بوستانی^۱، دیپلمات با سابقه برزیلی، اولین مدیرکل سازمان منع سلاحهای شیمیایی است. وی پس از پایان اولین دوره مسئولیت چهارساله خود نیز مجدداً به اتفاق آرای دولتهای عضو کنوانسیون منع سلاحهای شیمیایی، به این سمت انتخاب شد. در سال ۲۰۰۳ که هنوز دوره دوم مسئولیت وی نصف نشده بود، اعمال فشار شدید از سوی ایالات متحده، وی را در موقعیت استعفا اجباری و خاتمه پیش از مدت قرارداد کاری وی با این سازمان قرار داد. مقاومت نامبرده و رد پیشنهاد امریکا توسط شورای اجرائی سازمان سبب شد که کنفرانس دولتهای عضو، برکناری وی را با مخالفت اقلیتی انگشت شمار، تصویب نماید.

بوستانی که از این اقدام خارج از عرف سازمانهای بین المللی و مسکوت در سند تاسیس این سازمان معترض بود، با اقامه دعوی در دیوان اداری سازمان بین المللی کار، در صدد اعاده حیثیت خود برآمد و دیوان نیز با صدور سه رای در سالهای ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۴، سازمان را به دلیل اخراج غیرقانونی وی (به معنای نقض قرارداد استخدامی و نه نقض اصول حقوق بین الملل عمومی در تصمیم گیری)، مسئول شناخت و ملزم به پرداخت غرامت خسارات مادی و معنوی وارده به همراه هزینه دادرسی دیوان نمود. در این نوشتار با بررسی این آرای دیوان، ضمن بازنمایی اهمیت حقوق بنیادین کار (بویژه رعایت مدت و مفاد قرارداد)، تاثیر آن را بر عملکرد سازمانهای بین المللی و کارگزاران آنها از جهت مسئولیت مدنی، ارزیابی خواهیم کرد.

مقدمه

یکی از مهمترین مصادیق تشدید یکجانبه گرایی پس از یازده سپتامبر، طرح و تصویب استعفا اجباری مدیرکل مستقل سازمان بین المللی منع سلاحهای شیمیایی (که از این پس "سازمان" خوانده می شود) بوده است. گفتنی است که یکی از رهاوردهای بدیع کنوانسیون ۱۹۹۳ پاریس در خصوص منع سلاحهای شیمیایی، ایجاد نهادی بین المللی و مستقل به نام سازمان منع سلاحهای شیمیایی است. این سازمان تخصصی که مسئول نظارت بر حسن اجرای مفاد کنوانسیون توسط دولتهای عضو می باشد،^۲ از سه رکن برخوردار است: کنفرانس دولتهای عضو،^۳ شورای اجرائی^۴ و دبیرخانه.^۵ این سازمان همانند هر سازمان بین المللی دیگر، دارای یک مدیرکل^۶ است که در راس

دبیرخانه قرار داشته و عالیتزین مقام اداری و سیاسی آن می باشد.^۷ خوزه بوستانی، دیپلمات کارکنسته برزیلی، این سمت را برای بیش از یک دوره بر عهده داشت اما موضع گیریهای مخالف ایالات متحده علیه وی سبب شد که در نشست بیست و ششم شورای اجرائی این سازمان در سال ۲۰۰۲، استعفا اجباری وی مطرح و بر دیگر اعضای این سازمان تحمیل گردد تا نهایتاً این امر به تصویب هفتمین کنفرانس دولتهای عضو رسید.

این کشور ابتدا از مدیرکل خواست که به دلیل ضعف مدیریت، استعفا دهد اما وی با اتکا بر اینکه این امر ممکن است موجب ایجاد رویه ای در حقوق سازمانهای بین المللی شود و اصل بنیادین استقلال این سازمانها خدشه دار گردد، از پذیرش این خواسته خودداری کرد. به همین دلیل این موضوع به شورای اجرائی کشیده شد. از آنجا که شورای اجرائی مشتمل بر ۴۱ عضو می باشد^۸ و تصمیم گیری در آن اصولاً با وفاق عام صورت می گیرد، امریکا

خواستار اعلام نظر شورای اجرایی شد ولی به علت مخالفت جدی هفت دولت عضو این شورا (از جمله جمهوری اسلامی ایران) شورا نتوانست به وفاق عام دست یابد. از این رو، پس از اصرار این کشور بر موضع خویش و همچنین تهدید به عدم پرداخت حق سهم خود به سازمان، خواستار تصمیم گیری بر مبنای اکثریت در خصوص کناره گیری اجباری وی شد که نهایتاً این پیشنهاد با ۱۷ رای موافق، ۱۶ ممتنع و ۷ مخالف^{۱۰} از مجموع ۴۰ کشور عضو حاضر در جلسه، به تصویب نرسید.^{۱۱}

قبل از اظهار نظر شورای اجرایی، یکی از اعضا پیشنهاد کرد که مشاور حقوقی مدیرکل که در همان جلسه حضور داشت، در مورد این موضوع اظهار نظر نماید. وی اعلام کرد که عزل مدیرکل در کنوانسیون اشاره نشده و چون در زمره اختیارات هیچ یک از ارکان آن نیز نیامده، بنابراین فقط یک کنفرانس اصلاحی است که می تواند با اصلاح کنوانسیون و رفع سکوت در این زمینه، چنین اختیاری را به شورای اجرایی یا کنفرانس دولتهای عضو بدهد.^{۱۲} در پایان نشست شورای اجرایی، نماینده ایالات متحده صراحتاً اعلام کرد که تشکیل یک کنفرانس ویژه دولتهای عضو تا یک ماه آینده را خواستار بوده و باید در این کنفرانس، تکلیف برکناری مدیرکل معلوم شود.

نهایتاً کنفرانس ویژه دولتهای عضو کنوانسیون (که نخستین مورد در طول حیات نزدیک به پنج ساله این سازمان می باشد) در ۲۱ و ۲۲ ماه آوریل ۲۰۰۲ با حضور ۹۷ دولت عضو برگزار شد و با ۴۸ رای موافق، ۴۳ ممتنع و ۷ مخالف (از جمله جمهوری اسلامی ایران)، پیشنهاد امریکا را تصویب کرد. بر اساس این مصوبه مدیرکل می بایست استعفا می داد و معاون وی به مدت یک ماه

تجدیدنظر در رای اصلی (۲۳۳۸ سال ۲۰۰۴) تحلیل می گردد. اهمیت موضوع اصلی نوشتار از منظر حقوق بین الملل، نحوه اعمال بخشی از مسئولیت سازمانهای بین المللی (مسئولیت در قبال خسارات وارده بر کارکنان خود) است. رای دیوان اداری سازمان بین المللی کار، از جهت طرح آن به طرفیت سازمان منع سلاحهای شیمیایی، نو و بدیع بوده و نخستین سابقه در رویه قضائی بین المللی می باشد.

بند اول: آرای سه گانه دیوان اداری سازمان بین المللی کار در خصوص شکایت از سازمان منع سلاحهای شیمیایی

با توجه به اینکه تضييع حقوق شغلی و استخدامی کارکنان سازمانهای بین المللی توسط سازمان متبوع می تواند به عنوان عاملی برای وقوع اختلاف حقوقی در درون سازمان باشد، اغلب سازمانهای مذکور آئینی خاص را برای حل و فصل این اختلافات تعبیه کرده و اگر خود فاقد رکنی ویژه به عنوان دادگاه اداری باشند، اغلب با قبول صلاحیت دیوان اداری سازمان بین المللی کار، اجازه می دهند که این گونه شکایات با طرح دعوی از سوی زیان دیده (کارمند سازمان)، به آن ارجاع گردد.

همانطور که گفته شد، دیوان اداری در خصوص شکایت مطروحه از سوی مدیرکل سابق سازمان منع سلاحهای شیمیایی، سه رای بدوی، اجرائیه و تجدیدنظر صادر نموده است.^{۱۹} قبل از پردازش تحولات حقوقی ناشی از این رویه جدید و منحصر بفرد، به بررسی آرای مذکور خواهیم پرداخت. نکته ای که بدو جالب توجه به نظر می رسد این است که دو رای اخیر، در یک روز صادر شده اما اجرائیه رای بر تجدیدنظر خواهی مقدم بوده است.^{۲۰}

۱- شکایت مدیرکل سابق سازمان منع سلاحهای شیمیایی و صدور رای بدوی ۲۳۳۲

با خاتمه شگفت انگیز دوره تصدی مدیرکلی آقای خوزه مورسیو بوستانی که بنا به تصمیم مبهم و عجیب هفتمین کنفرانس دولتهای عضو کنوانسیون منع سلاحهای شیمیایی و در جوی ملهم از ابهام حقوقی اتخاذ شد، بوستانی ناچار شد پست خود را به آقای رخلیو فیرتر (تبعه آرژانتین) بسپارد. برکناری با استعفا اجباری وی، تا مدتها مهمترین خبر در حوزه خلع سلاح شیمیایی بود. وی پس از آن، به هیات نمایندگی کشور متبوعش، بازگشت و به عنوان سفیر برزیل در دادگاه سن خوزه در لندن شروع به فعالیت کرد.

الف- خواسته خواهان

در هر حال، تصمیم عجولانه سازمان تحت فشار شدید سیاسی برخی از دولتهای عضو، بوستانی را بر آن داشت تا در تاریخ ضمن رجوع به دیوان اداری سازمان بین المللی کار، از فسخ زودهنگام رابطه کاری خود با سازمان شکایت نموده و خواستار جبران خسارات مادی و معنوی ناشی از این اقدام گردد. با توجه به موافقت کنفرانس دولتهای عضو با تمدید دوره مدیرکلی وی برای مدت چهار سال دیگر،^{۲۱} در صورتی که این مساله اتفاق نمی افتاد، مدت تصدی این سمت در تاریخ ۱۲ می ۲۰۰۵ خاتمه می یافت.

خواسته دقیق وی در دادخواست اولیه، جبران خسارات مادی (حقوق و مزایای ناشی از ادامه سمت مدیرکلی سازمان)، خسارات معنوی (صدمه به حسن شهرت وی به گونه ای که مانعی در استمرار فعالیت مطلوب در عرصه بین المللی خواهد بود) و هزینه های ناشی از دادرسی و تعقیب دعوی (بویژه حق الوکاله) بود.

ب- استتاج دیوان در صدور حکم به محکومیت سازمان

دیوان اداری نیز در تاریخ ۱۶ ژوئیه ۲۰۰۳، با در نظر گرفتن اهمیت دعوی اقامه شده، ضمن احراز صلاحیت خود، با ورود در ماهیت دعوی به صدور حکم دائر بر قبول خواسته خواهان (بوستانی) و محکومیت خواننده (سازمان منع سلاحهای شیمیایی) مبادرت ورزید.^{۲۲} دیوان اداری در احراز صلاحیت رسیدگی به دعوی اقامه شده، با بند ۵ ماده ۲ اساسنامه دیوان استناد نمود و

با توجه به اینکه تضييع حقوق شغلی و استخدامی کارکنان سازمانهای بین المللی توسط سازمان متبوع می تواند به عنوان عاملی برای وقوع اختلاف حقوقی در درون سازمان باشد، اغلب با قبول صلاحیت دیوان اداری سازمان بین المللی کار، اجازه می دهند که این گونه شکایات با طرح دعوی از سوی زیان دیده (کارمند سازمان)، به آن ارجاع گردد.

مسئولیت مدیریت این سازمان را بر عهده می گرفت. همچنین قرار شد که در ۳۱ ماه می، اجلاس اضطراری و فوق العاده شورای اجرایی برای انتخاب مدیرکل برگزار شود و در ۱۰ ژوئن، کنفرانس دولتهای عضو جهت تایید مدیرکل پیشنهادی این شورا اظهار نظر نماید.^{۱۳}

در پی این مواضع مصرانه ایالات متحده، خوزه بوستانی به رغم دفاعیاتی که از خود به عمل آورد،^{۱۴} از سمت مدیرکلی استعفا داد^{۱۵} و به جای وی، آقای فیرتر از آرژانتین دومین مدیرکل این سازمان شد. در این مورد اقدامات یکجانبه گرای، شکل و ظاهر بین المللی خود را حفظ کرده است گویی که این تحولات حاصل وفاق عام یا تراضی اکثریت دولتهای عضو بوده است.^{۱۶} در هر حال، تصمیم مذکور (هر چند تنها پیشنهاد یک یا دو دولت عضو بوده است) رسماً به نام کنفرانس هفتم دولتهای عضو اتخاذ شد و از این رو، عواقب حقوقی آن نیز طبعاً دامنگیر سازمان خواهد شد. مسئولیت سازمان در قبال این اقدامات، نتیجه طبیعی شخصیت حقوقی بین المللی سازمان می باشد. متعاقب این تصمیم، خوزه بوستانی ضمن طرح دعوی در دیوان اداری سازمان بین المللی کار، با تکیه بر رابطه قراردادی خود با آن سازمان و اینکه اقدام کنفرانس دولتهای عضو موجب سلب ادامه کار قانونی وی شده و از این بابت، علاوه بر خسارات مادی،^{۱۷} شهرت و سابقه وی نیز در معرض خطر قرار گرفته است، خواستار محکومیت سازمان به پرداخت خسارات مادی (حقوق وی در سمت مدیرکلی سازمان تا پایان مدت تصدی این سمت) و معنوی^{۱۸} (صدمه به حسن شهرت و احساسات) گردید.

در این نوشتار ضمن بررسی این قضیه، سه رای دیوان اداری سازمان بین المللی کار دائر بر محکومیت خواننده به جبران خسارات مادی و معنوی (رای ۲۳۳۲ سال ۲۰۰۳)، صدور اجرائیه رای اصلی (رای ۲۳۳۷ سال ۲۰۰۴) و حکم

بدون اینکه در این خصوص چندان مانعی احساس کند، صلاحیت خود را احراز نمود. در بند ۱۷ این رای، در خصوص ماهیت دعوی نیز به شرح زیر نتیجه گیری نمود:

در نتیجه، تصمیم مورد جدال امصوب هفتمین کنفرانس دولتهای عضو باید کنار گذاشته شود و ادعاهای خواهان بیش از این نیاز به رسیدگی دیوان ندارد. خواهان که خواستار بازگشت مجدد به کار نیست، مستحق دریافت غرامت در خصوص صدمه ناشی از برکناری غیرقانونی می باشد. دیوان عقیده دارد که صدمه مادی وارده بر وی را می توان با تعیین مبلغی که وی از نظر حقوق و مزایا (به استثنای فوق العاده شغل) در فاصله تاریخ عزل و ۱۲ می ۲۰۰۵ دریافت می کرده، با کسر هر مبلغی که در رابطه با توقف این مسئولیت، به وی پرداخت شده، محاسبه و برآورد نمود. در خصوص غرامت خسارت معنوی که بدون شک بر خواهان وارد شده است، دیوان باید مبلغ ۵۰ هزار یورو را به عنوان خسارت معنوی، آنگونه که برای خواهان مناسب است، پرداخت نماید.^{۳۳}

با توجه به توفیق خواهان در دعوی، وی مستحق دریافت مخارج دادرسی است که دیوان آن را ۵ هزار یورو برآورد می کند.^{۳۴}

۲- امتناع خواننده و درخواست صدور اجرائیه ۲۳۳۷ در خصوص رای بدوی

با توفیق خواهان در دادخواست خود و صدور حکم دیوان اداری به نفع وی، درصدد اجرای آن برآمد. از این رو، مشاور وی در تاریخ ۶ اوت ۲۰۰۳ (۲۱ روز پس از صدور حکم دیوان)، ضمن ارسال نامه ای برای مدیرکل سازمان، جزئیات حساب بانکی خواهان را جهت واریز مبلغ محکوم به، ارائه نمود. با این حال، پاسخی به آن داده نشد. از این رو، در ۲۵ اوت، دومین نامه را ارسال نمود. رئیس بخش منابع انسانی سازمان وصول نامه اول را در ۲۸ اوت تایید نمود. با اعلام اینکه تصمیم منتهی به رای شماره ۲۳۳۷ دیوان، توسط کنفرانس دولتهای عضو اتخاذ شده است، اشعار داشت که خواهان از تصمیم کنفرانس در این خصوص مطلع خواهد شد. در سوم سپتامبر نیز مشاور حقوقی سازمان در پاسخ به نامه دوم مشاور خواهان، با اعلام اینکه دبیرخانه سازمان منتظر ارائه رهنمود از سوی کنفرانس است، تعیین تکلیف این مساله را به تصمیم کنفرانس که از ۲۰ تا ۲۴ اکتبر تشکیل می شد، محول نمود. با این حال، خواهان منتظر اقدام کنفرانس نماند و در ۲۰ اکتبر ۲۰۰۳، درخواست اجرای حکم را به دیوان تقدیم نمود.

با این حال، کنفرانس در این خصوص تصمیمی اتخاذ نمود بلکه مدیرکل سازمان در بیانیه خود به لزوم اتخاذ اقدامات مقتضی در رابطه با رای دیوان اشاره کرد. نماینده سازمان ضمن ارسال فاکسی به تاریخ ۲۷ اکتبر برای مشاور خواهان، با استخراج متنی با عنوان تصمیم کنفرانس هشتم دولتهای عضو، چنین عنوان نمود که کنفرانس رای شماره ۲۳۳۷ را یادآور شده و دستور به مصالحه در حل و فصل آن، داده است. وی از مشاور خواهان خواست برگزاری نشستی در روز بعد را در این خصوص تایید نماید. اما خواهان پاسخ داد که پیشنهاد مذکور دعوت به مذاکره^{۳۵} است. در این میان، در ۸ دسامبر ۲۰۰۳، سازمان خواننده دادخواستی را دایر بر تجدیدنظرخواهی از رای ۲۳۳۷ تقدیم دیوان نمود.

الف- تبادل لوایح اصحاب دعوی

در طول رسیدگی دیوان، خواهان یادآوری کرد که بر اساس رویه قضائی دیوان، رای صادره از اعتبار امر مختومه^{۳۶} برخوردار بوده و باید فوراً به مورد اجرا گذاشته شود. به نظر وی، دلیلی برای تاخیر در پرداخت محکوم به وجود ندارد و حداقل اینکه خواننده را می توان به دلیل قصور آگاهانه در اجرای رای، متهم نمود. وی از دیوان خواست که ضمن صدور اجرائیه رای بدوی، خواننده را به پرداخت مبلغ مربوط به خسارات مادی و معنوی وادار نموده و کل این مبلغ را با لحاظ سود مرکب ۱۰ درصد، به خواهان پرداخت نماید. خواننده نیز در پاسخ به خواسته خواهان، به رویه قضائی دیوان استناد

جست و اشعار داشت که با دلیل ثبت دادخواست تجدیدنظر خواهی در رای ۲۳۳۷ (به دلیل اینکه پس از صدور رای مذکور، اطلاعاتی بدست آورده که موید استخدام سریع خواهان می باشد)، اختلاف هنوز حل و فصل نشده و از این رو، تعهدی حقوقی دایر بر اجرای رای ۲۳۳۷ وجود ندارد. خواننده اذعان داشت که تجدیدنظر خواهی صورت گرفته، پرداخت خسارات معنوی و هزینه دادرسی را شامل نمی شود اما به نظر وی، صرفنظر از دیوان و رای آن، این رای باید به صورت کامل اجرا شود و نه به صورت جزئی و بخشی. از این رو، تعلیق اجرای کل رای تا مشخص شدن نتیجه تجدیدنظر خواهی را توجیه نمود.

خواهان در پاسخ مجدد به خواهان، اعلام کرد که سند پیوست فاکس سازمان، تصمیم^{۳۷} کنفرانس نبوده بلکه تنها چکیده ای از گزارش نشست هشتم آن کنفرانس است که در حقیقت، تنها متضمن بیانیه مدیرکل سازمان در خصوص رای مذکور است. این بیانیه برای هیات نمایندگی دولتهای قرائت شده اما به صورت رسمی^{۳۸} سازمان منتشر نشده^{۳۹} و از این رو، سازمان درصدد فریب دیوان برآمده است. در خصوص تشکیل نشست مصالحه نیز وی آن را به دلیل مغایرت با اصل اعتبار امر مختومه نپذیرفته است.

در ماهیت قضیه نیز خواهان اذعان داشت که برای اجرای رای دیوان، نیازی به تصمیم یا رهنمود کنفرانس نیست زیرا کنفرانس هفتم به رئیس و مدیرکل اجازه داده که کلیه اقدامات مقتضی را در رابطه با این قضیه به عمل آورند. وی با رد اینکه سازمان به دلیل تجدیدنظر خواهی متعهد به اجرای رای نیست، آن درخواست را کلاً بی اساس تلقی و نتیجه می گیرد که تأثیری تعلیقی

دیوان اداری سازمان بین المللی کار تا کنون صدها رای در حوزه صلاحیت خود صادر نموده است. اما آرای سه گانه صادره در سالهای ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ در پاسخ به شکایت مدیرکل سابق سازمان منع سلاحهای شیمیائی و تجدیدنظرخواهی این سازمان، از این جهت که اولین دعوی اقامه شده علیه این سازمان و بویژه اولین دعوی اقامه شده از سوی بالاترین مقام اداری یک سازمان بین المللی بوده است، منحصر بفرد است.

برای اجرای رای ندارد. به نظر وی، سازمان قصد آزار وی را داشته و هدف اصلی از تجدیدنظر خواهی نیز به بدست آوردن زمان و تعویق اجرای رای و در نتیجه ادامه صدمات و خسارات وارده بر وی می باشد. به همین دلیل، با افزایش ادعای خود، خسارات مادی و معنوی این تاخیر را به ترتیب ۱۵ هزار و ۳۰ هزار یورو تقویم می کند.

خواننده هم مجدداً به دفاع از خود پرداخت و دیدگاههای خواهان را نتیجه عدم درک صحیح وی از اختیارات کنفرانس دولتهای عضو تلقی کرد. به نظر خواننده، تا جایی که به سازمان مربوط می شود، این رای "منحصر بفردی" است که تصمیم اتخاذ شده توسط کنفرانس را کنار می گذارد، سازمان با حسن نیت و شفافیت کامل اقدام کرده است. از این رو، منطقی است که تجدیدنظر خواهی اثر تعلیقی^{۳۰} داشته باشد. در غیر این صورت، بر تجدیدنظر خواهی اثری مترتب نخواهد بود.

ب- یافته های دیوان و صدور اجرائیه رای بدوی

دیوان با ملاحظه پرونده و لوایح مبادله شده بین طرفین، ضمن صدور رای شماره ۲۳۳۷ مورخ ۱۴ می ۲۰۰۴ با اصرار بر رای بدوی خود، مانعی در اجرای فوری آن نمی بیند و با رد اثر تعلیقی تجدیدنظر خواهی، خواننده را به اجرای رای ملزم می نماید. به نظر دیوان، خواننده حداقل باید به اجرای آن بخش از رای که مورد تجدیدنظر خواهی نبوده (خسارت معنوی و هزینه دادرسی) مبادرت می ورزید. بر این اساس، خواننده باید کل این مبلغ را با لحاظ سود مرکب ۸ درصد، هر ششماه یکبار به خواهان پرداخت نماید. ضمن اینکه افزایش قبول خواسته خواهان خودداری کرده و اولاً خسارات جدید ادعائی وی در رابطه با اطاله دادرسی و اجرای محکوم به را غیر قابل استماع

اعلام می کند و ثانیاً سهم خواهان در تحمل هزینه دادخواست اجرای رای را بر خود وی بار می نماید.^{۳۲}

۳- تجدیدنظر خواهی محکوم علیه و صدور رای ۲۳۲۸

سازمان منع سلاجهای شیمیایی که خود را در برابر دعوی اقامه شده از سوی مدیرکل سابق خود، مغلوب می دید، پس از صدور رای بدوی به محکومیت و جبران خسارات متعدد مادی و معنوی و هزینه دادرسی و همچنین عدم توفیق در جلب رضایت خواهان و حل قطعی دعوی از طریق مصالحه، درصدد تجدیدنظرخواهی در رای بدوی دیوان برآمد. در این راستا سازمان خوانده که مایل به اجرای کامل رای دیوان نبود، در جستجوی راه گریزی حقوقی برای این امر بود و در ۸ دسامبر ۲۰۰۳، دادخواست خود را با عنوان تجدیدنظرخواهی، تقدیم دیوان کرد و در ۱۷ همان ماه، آن را اصلاح نمود.

الف- ادعاهای متقابل اصحاب دعوی

سازمان در دادخواست خود بر مساله دارا شدن ناروا^{۳۳} به عنوان مبنای جهت رسیدگی مجدد به قضیه به سبکی که اعاده داری به نظر می رسد، تکیه کرد. به نظر وی بوستانی بعد از برکناری، بدون شغل نمانده بلکه شغل بین المللی وی با سمتی ملی، جایگزین شده است. زیرا وی بلافاصله به خدمت دیپلماتیک کشورش بازگشته و از این بابت، حقوق دریافت می نماید. در

با اینکه دیوان در خصوص اجرا یا عدم اجرای مفاد قراردادهای کاری و استخدامی رای صادر می نماید اما هیچ یک از مفاد اساسنامه، صلاحیت بررسی مشروعیت و اعتبار تصمیمات سازمان را به آن اعطا نمی کند. در نتیجه هر چند اقدام موجد نقض قراردادهای مذکور، تصمیمات ارکان سازمان باشد اما دیوان صرفاً می تواند احراز کننده تخلف از حقوق اداری و کار باشد بدون آنکه اعتبار تصمیم مذکور را تضعیف نماید.

نتیجه، اجرای رای دیوان سبب خواهد شد که وی در عین بهره مندی از حقوق و مزایای مدیرکل سازمان (به عنوان خسارت مادی برکناری وی)، از حقوق ناشی از شغل بعدی هم برخوردار شود و این امر موجب دارا شدن ناروا و ناعادلانه می شود.

خواهان (تجدیدنظرخوانده) با تاکید بر بی عیب و نقص بودن رای بدوی، اعلام داشت که سمت دیپلماتیک وی به اطلاع عموم رسیده و بویژه به هنگام انتقال اموال وی از لاهه به شهر جدید محل ماموریتش (لندن) یعنی در تاریخ ۵ مارس ۲۰۰۳، از طرف دولت برزیل به سازمان اطلاع داده شده است. وی با رد اطلاق دارا شدن ناعادلانه بر وضعیت خود، از بابت اتهام جدید سازمان خواستار دریافت ۳۰ هزار یورو به عنوان خسارت معنوی شد.

دیوان با بررسی پرونده و دیدگاههای طرفین، به این نتیجه رسید که هر دو طرف در اعمال حسن نیت در رابطه با یکدیگر و بویژه در رابطه با دیوان، قصور مکرر داشته اند. به نظر دیوان قصور خواهان دعوی اصلی (تجدیدنظرخوانده) این بوده که مدتها قبل از خاتمه دادرسی، از انتصاب به سمت جدید مطلع بوده و بدون طرح این امر نزد دیوان، خواستار جبران خسارات کامل یعنی حقوق و مزایای وی در طول اخراج بوده است. در حالی که وی با توجه به وضعیت خود به عنوان یک مشاور باتجربه، می بایست از ارتباط این موضوع با صلاحیت دیوان مطلع می بود.^{۳۴}

سازمان نیز از این جهت قصور داشته که با ادعاهای و دفاعیات خود در این قضیه، تا صدور رای دیوان از اعلام بی اطلاعی از انتصاب خواهان، خودداری نموده است در حالی که شواهد نشان می دهد سازمان در این خصوص، عمداً یا بر اثر بی مبالا، اطلاع نادرست و گمراه کننده ای به دیوان ارائه نموده است.

ب- یافته های دیوان و تغییر میزان بخشی از محکوم به

دیوان پس از تقبیح عملکرد طرفین دعوی، نهایتاً در خصوص اصل حکم بدوی چنین نظری می دهد که دیوان به دو خسارت مادی و معنوی حکم نموده است. هدف از خسارت مادی تنها جبران کامل زیانهای خواهان بوده و نه تنبیه خوانده. تنها خساراتی که واقعاً خوانده متحمل شده و منافی که از دست داده، قابل جبران به عنوان خسارت مادی است. از این رو، باید مبالغی که وصف جبران خسارات حقیقی خواهان را ندارد، از آن کسر گردد. صدمه به شهرت خواهان و احساسات وی و همچنین تنبیه خوانده برای سوء رفتار در قبال خواهان، در خسارات معنوی رای بدوی لحاظ شده است.

برخلاف ادعای خوانده، با اینکه دیوان در رای بدوی مقرر ننموده که خواهان میزان درآمد بعدی خود را تعیین نماید، اما با توجه به احوال قضیه، چنین امری در مفهوم خسارت مادی نهفته است. هدف این خسارات چیزی نیست جز پرداخت غرامت برای آنچه عملاً خواهان متحمل شده است^{۳۵} و از این رو، نمی توان آن را به عنوان فرصتی برای کسب مال باد آورده و مبالغی ناعادلانه تلقی کرد. بنابراین، در اینجا مساله اصلاح رای بدوی به مفهوم دقیق آن، اساساً موضوعیت ندارد. اما از آنجا که طرفین از اقدام با حسن نیت خودداری نموده اند، دیوان مقرر می نماید که اولاً خسارات مادی باید بر مبنای ماهانه محاسبه و در آخرین روز ماه پرداخت شود. ثانیاً این خسارات از زمان اخراج وی تا ۱۲ می ۲۰۰۵ پرداخت گردد. خواهان باید هر ماه، دریافتی های خود از سایر منابع را از مبالغی که ماه قبل از سازمان دریافت کرده محاسبه و از مبلغی که سازمان ماه بعد باید پرداخت کند، کسر نماید.

در نهایت دیوان عملاً ضمن تغییر زمانبندی و مدت دریافت خسارات مادی، دو مقطع زمانی را تعیین نمود. برای مدت زمان اخراج مدیرکل تا زمان انتصاب وی به عنوان سفیر برزیل، سازمان باید کلیه حقوق و مزایای وی (به جز فوق العاده شغل) را بر مبنای وضعیتی که وی در سمت مدیرکلی بوده پرداخت نماید. اما از آن پس تا ۱۲ می ۲۰۰۵، حقوق و مزایای مذکور با کسر دریافتی وی از بابت سمت جدید دیپلماتیک، قابل پرداخت خواهد بود. در ضمن، دیوان خواسته خواهان در خصوص جبران خسارات معنوی مجدد را ادعائی فاقد محتوا و ماهیت دانست و آن را رد کرد.

بند دوم: یافته های حقوقی در رای دیوان اداری

سازمان بین المللی کار

دیوان اداری سازمان بین المللی کار تا کنون صدها رای در حوزه صلاحیت خود صادر نموده است. اما آرای سه گانه صادره در سالهای ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ در پاسخ به شکایت مدیرکل سابق سازمان منع سلاجهای شیمیایی و تجدیدنظرخواهی این سازمان، از این جهت که اولین دعوی اقامه شده علیه این سازمان و بویژه اولین دعوی اقامه شده از سوی بالاترین مقام اداری یک سازمان بین المللی بوده است، منحصر بفرد است.

آنچه در نگاه نخست مشهود است اینکه از لایه لای آرای سه گانه مذکور، مسائل زیر قابل بررسی هستند: کارکرد دیوان اداری سازمان بین المللی کار در تضمین اجرای نوعی حقوق بین المللی کار یا حقوق اداری بین المللی، مسئولیت سازمانهای بین المللی در جبران خسارات وارده بر کارکنان خود در اثر نقض قرارداد کاری، موانع مالی پذیرش و اجرای عام مسئولیت مدنی سازمانهای بین المللی، و همچنین برخی امور ماهوی نظیر نحوه تقویم خسارات مادی و معنوی در دادرسی های بین المللی اداری، استناد به اعتبار امر قضاوت شده برای ممانعت از تجدیدنظرخواهی.

۱- صلاحیت و کارویژه دیوان اداری سازمان بین المللی کار

دیوان اداری جامعه ملل که در سال ۱۹۲۷ تشکیل شد، نخستین نهاد مستقل تصمیم گیری قضائی جهت حل و فصل اختلافات میان سازمانهای بین المللی و کارگران آن بود. پس از تشکیل سازمان ملل متحد، در سال ۱۹۴۷ دیوان اداری سازمان بین المللی کار به جای آن تاسیس و اساسنامه آن در همان

سال تصویب شد. این دیوان هر سال دو نشست دارد. دیوان متشکل از سه عضو اصلی و سه عضو علی‌البدل است (ماده ۳ اساسنامه). هر نشست با حضور سه عضو که الزاماً یکی از آنها قاضی است، تشکیل می‌شود. قضات دیوان بوسیله کنفرانس سازمان بین‌المللی کار برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند که تجدید انتخاب آنها بلا مانع است.^{۳۶}

صلاحیت دیوان، رسیدگی به شکایات کارکنان سازمان بین‌المللی کار و سایر سازمانهای پذیرنده صلاحیت دیوان، در خصوص نقض قراردادهای کاری و حقوق استخدامی است. از این جهت، خواهان این دعاوی، کارگزاران به خواندگی سازمانهای بین‌المللی (صلاحیت شخصی) و صلاحیت موضوعی نیز شکایات راجع به عدم رعایت مفاد قراردادهای کاری و استخدامی است.^{۳۷}

با اینکه دیوان در خصوص اجرا یا عدم اجرای مفاد قراردادهای کاری و استخدامی رای صادر می‌نماید اما هیچ یک از مفاد اساسنامه، صلاحیت بررسی مشروعیت و اعتبار تصمیمات سازمان را به آن اعطا نمی‌کند. در نتیجه هر چند اقدام موجد نقض قراردادهای مذکور، تصمیمات ارکان سازمان باشد اما دیوان صرفاً می‌تواند احراز کننده تخلف از حقوق اداری و کار باشد بدون آنکه اعتبار تصمیم مذکور را تضعیف نماید. در واقع، نظارت بر حسن اجرای منابع درونی و بیرونی حقوق سازمانهای بین‌المللی، در صلاحیت این دیوان نمی‌باشد.

دیوان اداری سازمان بین‌المللی کار وجهتی برتر از سایر دیوانهای مشابه در سایر سازمانهای بین‌المللی دارد. این دیوان محدود به حل اختلاف قضائیه بین سازمان و کارکنان آن نبوده و به مثابه یک هیات حل اختلاف اداری نمی‌باشد^{۳۸} بلکه فراتر از سازمانی که رکن قضائی آن است، سایر سازمانهای را نیز که با صدور اعلامیه، صلاحیت آن را پذیرا شده‌اند، در بر می‌گیرد. از این رو، کارکنان این سازمانها می‌توانند اختلافات خود با سازمان متبوع را به این دیوان ارجاع دهند. مدیرکل سابق سازمان منع سلاحهای شیمیایی نیز بر همین اساس، شکایت از نقض حقوق قراردادی خود به دلیل تصمیم کنفرانس هفتم دولتهای عضو کنوانسیون سلاحهای شیمیایی را به این دیوان ارجاع داد و بدون اینکه خواستار حکم اعاده به کار شود، صرفاً جبران خسارات مادی و معنوی را خواستار شد.

با اینکه دیوان صلاحیت ابطال تصمیمات سازمانهای تحت پوشش صلاحیتی خود را ندارد اما نکته ای که در این پرونده قبل توجه است اینکه در صورت درخواست خواهان به محکومیت خوانده و اعاده به کار، مغایرت این رای احتمالی دیوان با تصمیم کنفرانس دولتهای عضو آن کنوانسیون (که بالاترین مرجع تصمیم‌گیری عمومی سازمان خوانده است)، چگونه قابل حل بود؟

همانطور که قبلاً اشاره شد، دیوان در رای بدوی آوریل ۲۰۰۳، به این دلیل به جبران خسارات مادی و معنوی بسنده کرد که خواهان درخواست اعاده به کار نکرده بود. از این جهت، به نظر می‌رسد که دیوان ابائی از صدور حکم اعاده به کار نداشت. از نظر حقوقی، به نظر می‌رسد با توجه به الزامی بودن رای دیوان برای اصحاب دعوی، صدور این رای می‌توانست تا درخواست از دیوان بین‌المللی دادگستری برای صدور رای مشورتی در مورد مشروعیت اقدام کنفرانس دولتهای عضو و دیوان اداری سازمان بین‌المللی کار پیش رود.

۲- مسئولیت سازمانهای بین‌المللی، حلقه ناپیدا در نظم حقوقی کنونی

در کنار نهادهای قضائی بین‌المللی نظیر دیوان بین‌المللی دادگستری به مثابه دیوانی نسبتاً جهانی (به دلیل گستره دولتهای عضو ملل متحد که خود بخود پذیرای اساسنامه و صلاحیت آن تلقی می‌شوند)، و دیوان دادگستری جوامع اروپائی به عنوان دادگاهی منطقه‌ای، برخی از دیگر سازمانهای تخصصی نیز دارای رکنی قضائی هستند که حداقل، مسائل حقوقی در چارچوب کاری سازمان ذریبط را مورد رسیدگی قرار می‌دهد. بر این اساس،

دیوان اداری سازمان ملل متحد،^{۳۹} دیوان اداری سازمان بین‌المللی کار و دیوان اداری بانک جهانی، پانل قضائی سازمان تجارت جهانی و نظایر آن، ایجاد شده^{۴۰} و نوعی حقوق بین‌الملل اداری را تعقیب می‌کنند.

با اینکه بررسی پایبندی سازمان و کارکنان آن به موازین حاکم بر سازمان بین‌المللی ذریبط و بویژه قراردادهای کاری، الزاماً مسئولیت سازمان در صورت تخلف از این موازین و لزوم جبران خسارات وارده بر کارکنان را در بردارد، اما کمترین سند بین‌المللی وجود دارد که مسئولیت سازمانهای بین‌المللی را بدان سبب و سببایی که در مورد دولتها مصداق دارد، تبیین نموده باشد.^{۴۱} نوشته‌های حقوقی نیز از پردازش این مقوله انصراف ورزیده‌اند.^{۴۲} حتی در برخی از اسناد نظیر کنوانسیون منع سلاحهای شیمیایی، پیچیدگی ابعاد این مسئولیت و نحوه اعمال آن سبب شد که صراحتاً قید عدم مسئولیت سازمان در برابر (برخی) اعمال کارگزاران آن، تصویب شود. بر اساس بند ۲۲ ضمیمه سوم این کنوانسیون، سازمان در قبال نقض حفاظت از اطلاعات محرمانه ای که اعضای دبیرخانه فنی مرتکب می‌شوند، مسئول نخواهد بود.

کارکرد ارکان قضائی برخی از سازمانهای بین‌المللی به نحوی بسترسازی تبیین مسئولیت بین‌المللی و اعمال آن در مورد سازمانهای بین‌المللی است. این مسئولیت، از آثار بدیهی شخصیت حقوقی آنها در عرصه بین‌المللی است. با این حال، ارکان مذکور مسئولیت سازمانهای بین‌المللی را نه در گستره کلی آن (در روابط بین‌المللی) بلکه صرفاً در رابطه با روابط درون سازمانی یعنی رابطه ارکان سازمان با همدیگر و با کارکنان آن در نظر دارند.^{۴۳} کارکرد دیوان اداری سازمان بین‌المللی کار، تا حدودی موثرتر از ارکان مشابه

با اینکه بررسی پایبندی سازمان و کارکنان آن به موازین حاکم بر سازمان بین‌المللی ذریبط و بویژه قراردادهای کاری، الزاماً مسئولیت سازمان در صورت تخلف از این موازین و لزوم جبران خسارات وارده بر کارکنان را در بردارد، اما کمترین سند بین‌المللی وجود دارد که مسئولیت سازمانهای بین‌المللی را بدان سبب و سببایی که در مورد دولتها مصداق دارد، تبیین نموده باشد.

در سایر سازمانها است. از آنجا که این دیوان در خصوص مسائل حقوقی کار می‌تواند سازمانهای دیگری که اعلامیه پذیرش صلاحیت داده باشند، در بر بگیرد، اختلافات میان سازمان و کارکنان آنها نیز در دیوان قابل رسیدگی خواهد بود. با این حال، قانون قابل اعمال بر کلیه دعاوی اقامه شده نزد دیوان، مقررات داخلی سازمان ذریبط^{۴۴} و اصول کلی حقوقی اداری شناخته شده توسط دیوان است^{۴۵} و نه حقوق بین‌الملل عمومی به معنای دقیق و کامل آن. بر این اساس، این ارکان قضائی سازمانهای بین‌المللی، شانی مادون دیوان بین‌المللی دادگستری داشته و تصمیمات آنها از طریق رای مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری (بویژه رای مشورتی الزامی)،^{۴۶} خدشه پذیر است.

پیچیدگی‌های اعمال مسئولیت مدنی در مورد سازمانهای بین‌المللی، سبب شده که بسیاری از نوشته‌های حقوقدانان بزرگ معاصر، از پردازش این موضوع خودداری نموده و تنها به مسئولیت دولتها که امروزه جایگاهی مسلم در نظم حقوقی یافته، بپردازند. بنابراین، هنوز مشخص نیست که مسئولیت ناشی از اقدامات ممنوعه و اقدامات قانونی، چگونه در مورد سازمانهای بین‌المللی قابل اعمال است. اما آنچه از آرای سه‌گانه موضوع این نوشتار بر می‌آید اینکه دیوان اداری سازمان بین‌المللی کار اقدام کنفرانس هفتم دولتهای عضو کنوانسیون سلاحهای شیمیایی را خلاف قرارداد کاری منعقد با مدیرکل سابق دانسته و از این جهت، بدون آنکه اعتبار حقوقی عام تصمیم مذکور را مطرح نظر داشته باشد، نقض قرارداد را مسلم تشخیص داده و حکم به جبران خسارت داده است. برای دیوان، قراردادکاری مذکور مبنای اصلی صدور رای بوده و چون مقررات سازمان به صراحت کنفرانس دولتهای عضو را مرجع خاتمه دادن زود هنگام به این قراردادها ندانسته، در نتیجه حتی تصمیم این رکن عمومی و تصمیم گیر را نافی حقوق مکتسب مدیرکل سابق که در اثر

قرارداد کاری با وی ایجاد شده، تشخیص نداده است.

توجه به ماده ۸ کنوانسیون، در صلاحیت کنفرانس بوده است. بنابراین، مسئولیت سازمان در جبران خسارات وارده بر مدیرکل سابق، از نوع مسئولیت ناشی از اقدامات قانونی^{۴۷} بوده است. به عبارت دیگر، در اعمال اختیارات کنفرانس، حقوق قراردادی یکی از کارکنان نقض شده و به همین دلیل، جبران خسارات وارده، وجاهت یافته است.

۴- منابع مالی سازمانهای بین المللی و موانع عملی پرداخت خسارات مسئولیت مدنی

یکی از مسائل مهم در ارتقای کارکرد سازمانهای بین المللی، وابستگی های مالی است. با توجه به اینکه بخش مهمی از هزینه های سازمان از طریق حق السهم دولتهای عضو یا حق عضویت تامین می شود،^{۵۰} دامنه مسئولیت های مدنی سازمان نیز تحت الشعاع همین مساله قرار می گیرد.

یکی از مهمترین موانع توسعه سازمانهای بین المللی برای کشورهای در حال توسعه، هزینه های مالی این تاسیسات جدید است. به هنگام بحث مسئولیت مدنی سازمان منع سلاحهای شیمایی نیز همین مساله سبب شد که این موضوع به عنوان مساله ای حل نشده باقی مانده و حتی عدم مسئولیت مدنی سازمان در خصوص افشای اطلاعات محرمانه دولتها توسط کارکنان سازمان، به صراحت پیش بینی شود. کشورهای در حال توسعه مدام اصرار داشتند که چون توان مالی سازمان از طریق حق عضویت آنها تامین می شود، ملزم کردن سازمان به جبران خسارات ناشی از اقدامات کارکنان آن (که اغلب از اتباع کشورهای در حال توسعه هستند)، موجب می شود که در عمل، بار مسئولیت مذکور را همین کشورها (و سایر کشورهای عضو) تقبل نمایند و این امر نه تنها برای کشورهای در حال توسعه، غیر قابل قبول است بلکه بر کارکرد سازمان نیز اثر منفی بر جای می گذارد.

از سوی دیگر، مصونیت کارکنان سازمان در قبال انجام تدابیر بازرسی و نظارت مقرر در کنوانسیون، پوششی حمایتی و حفاظتی را برای مضمون ماندن شخص آنها از دعوی جبران خسارت و مسئولیت مدنی فراهم کرده است. این تعارض دیدگاهها سبب شد که کنوانسیون در خصوص این موضوع مهم، سکوت اختیار کند. در این فضای سکوت و خلاء حقوقی، برخی از کشورها درصدد برآمده اند تا از طریق قوانین ملی، راهکارهایی برای اجرای مسئولیت (مدنی و کیفری) کارگزاران سازمان تعبیه نمایند.^{۵۱}

صدور رای دیوان اداری سازمان بین المللی کار در خصوص شکایت خوزه بوستانی بار دیگر نگرانیهای کشورهای در حال توسعه را تایید نمود. با اینکه عمل موجب مسئولیت سازمان، از سوی یک رکن آن به عمل آمده است (و نه عمل یک کارمند)، اما منبع اصلی پرداخت خسارات موضوع رای مذکور، چیزی جز بودجه مبتنی بر حق عضویت دولتها نیست. هر چند محکوم له از قبول دریافت این خسارات خودداری و آن را به عنوان کمک به سازمان بازگردانده است، اما برای موارد آتی باید چاره ای اندیشیده شود. اساساً مسئولیت سازمان، تابعی از استقلال شخصیت آن از اعضای است. از این رو، باید خسارات ناشی از اقدامات خود را از منابع مالی خود پرداخت نماید. حفظ استقلال مالی سازمان و عدم تضعیف کارکرد آن به دلیل مشکلات بودجه ای اقتضا دارد که سازمان با پرهیز از احساسی شدن، منطقی را که موجب شکل گیری سازمان و کارویژه های آن شده، با تاکید بر استقلال و عدم پذیرش فشارهای یک یا چند دولت عضو، تعقیب نماید. این رای می تواند تجربه خوبی برای سازمان باشد تا استقلال کارکردی خود را حفظ نماید.

۵- مساله دارا شدن ناروا و تغییر وضعیت خواهان پس از صدور رای قطعی

با اینکه ظاهراً دارا شدن ناروا، یکی از نهادهای حقوق خصوصی است اما دیوان اداری به خوبی آن را در رای خود مورد توجه قرار داده و سبب تغییر مبلغ غرامت قابل پرداخت به خواهان (محکوم له) دانسته است. بر اساس رای دیوان، تخلف سازمان خواننده از قرارداد استخدامی، به معنای فرصت کسب مال باآورده نیست. با توجه به کارکرد جبرانی اثر

از این حیث، تصمیم دیوان بین المللی دادگستری را می توان بسیار متفاوت از رای دیوان اداری یافت. دیوان دادگستری با صدور آرای مشورتی خود، می تواند مغایرت تصمیم سازمانهای بین المللی با حقوق بین الملل را تایید نماید. در این صورت، اعتبار حقوقی آن تصمیمات تحت الشعاع قرار خواهد گرفت ولی دیوان اداری، صرفاً به حقوق اداری (مقررات داخلی سازمان در خصوص روابط اعضا و ارکان آن و نحوه اداره سازمان) محدود است بدون آنکه از محدوده حقوق اداری (و اعمال اصول این حقوق) فراتر رفته و نظم حقوقی بین المللی را تعقیب نماید.

۳- سند تاسیس سازمان منع سلاحهای شیمیایی و پیامد کارکردهای قانونی

سازمان منع سلاحهای شیمیایی، نخستین سازمان بین المللی خلع سلاحی است. اساسنامه این سازمان، بخشی از مفاد کنوانسیون ۱۹۹۳ پاریس است. بر اساس ماده ۸ این کنوانسیون، سازمان مسئول نظارت بر حسن اجرای مفاد آن بوده و متشکل از سه رکن می باشد: کنفرانس دولتهای عضو، شورای اجرائی و دبیرخانه فنی.

مدیرکل سازمان بنا به پیشنهاد شورای اجرائی و تصمیم کنفرانس، تعیین می شود.^{۴۷} هیچ از مفاد کنوانسیون، ترتیبی برای عزل مدیرکل پیش بینی نکرده است. با این حال، بر اساس بند ۱۹ این ماده، کنفرانس رکن اصلی سازمان است و می تواند هر مساله یا موضوع مربوط به این کنوانسیون را بررسی نماید و در

یکی از مهمترین موانع توسعه سازمانهای بین المللی برای کشورهای در حال توسعه، هزینه های مالی این تاسیسات جدید است. به هنگام بحث مسئولیت مدنی سازمان منع سلاحهای شیمایی نیز همین مساله سبب شد که این موضوع به عنوان مساله ای حل نشده باقی مانده و حتی عدم مسئولیت مدنی سازمان در خصوص افشای اطلاعات محرمانه دولتها توسط کارکنان سازمان، به صراحت پیش بینی شود.

پاسخ به مسائل مذکور، توصیه هائی نموده یا تصمیماتی اتخاذ کند.

به هنگام اصرار امریکا بر عزل خوزه بوستانی از سمت مدیرکل سازمان، سکوت سند تاسیس این سازمان به عنوان مبنائی برای ابهام در مشروعیت حقوقی چنین اقدامی مطرح شد. از یک سو، بندهای ۴۶ و ۴۷ همین ماده، نه تنها مدیرکل و کارکنان سازمان را از تاثیرپذیری از فشار سیاسی دولتهای عضو بر حذر می دارد بلکه دولتهای عضو را نیز به رعایت استقلال آنان فرامی خواند و این امر را به مثابه یک تعهد حقوقی مطرح می کند.

در یک برداشت حقوقی محض، موارد مسکوت در سند تاسیس یک سازمان را نمی توان الزاماً به معنای فقد صلاحیت آن سازمان تلقی کرد. بلکه بر اساس اصل اثربخشی یا اشتغال گرائی متناسب با هدف و مقصود معاهده تاسیس سازمانها^{۴۸}، نبود مقرراتی در خصوص عزل مدیرکل، مانع از اقدام سازمان در این خصوص نیست.^{۴۹} با توجه به بند ۱۹ ماده ۸ کنوانسیون، کنفرانس دولتهای عضو که متشکل از کلیه اعضا می باشد، رکن عام و اصلی سازمان در تصمیم گیریهای مرتبط با کنوانسیون (و در نتیجه سازمان) بوده و از این جهت، عزل مدیرکل و هر موضوع مسکوت دیگر، بنا به تصمیم آن و با رعایت اصول کلی مقرر در کنوانسیون مجاز خواهد بود. با این حال، اقدامات ارکان سازمان، به معنای انتفای مسئولیت اعم از بین المللی (در برابر بازیگران بین المللی) یا درون سازمانی (در برابر حقوق مکتسب کارکنان سازمان) و حتی در قبال زیاندیدگان خصوصی نخواهد بود.

به نظر می رسد که اقدام به عزل مدیرکل، رسماً متناسب به کنفرانس دولتهای عضو بوده و هر چند ناشی از تحمیل اراده یک کشور عضو بر اکثریت اعضای کنوانسیون بوده است اما حقوق موضوعه به ظاهر امر اکتفا نموده و وارد انگیزه ها و تمایلات غیر حقوقی نمی شود. از این حیث، اقدام مذکور با

مسئولیت مدنی، باید وضعیت به گونه ای اعاده شود که اگر نخلف از قرارداد صورت نمی گرفت، آن وضع وجود می داشت. بر این اساس، چون بوستانی تا می ۲۰۰۵ سمت مدیرکل را دارا می بود، نقض قرارداد شغلی وی بر حقوق و مزایای این شغل تا آن مدت، نباید تاثیر بگذارد. ولی این امر سبب نخواهد شد که وی با استفاده از فرصت بدست آمده، با دست زدن به شغل دیگر و در نتیجه کسب منافع مادی مجدد، از چند منبع مالی بهره مند شود. کسب شغل دیگر حتی پس از صدور رای دیوان، به دلیل اینکه اعاده به وضع سابق را بر اساس پیش بینی دیوان بر هم می زند، شایسته بازنگری است. به عبارت دیگر، هر چند دیوان در زمان صدور رای به جبران خسارت، وضعیت موجود را در نظر گرفته باشد، تغییر بعدی در این وضعیت، بر میزان خسارات مادی که خواهان استحقاق آن را داشته تاثیر می گذارد و کسب منافی افزون بر فرض ادامه منافع مبتنی بر قرارداد، موجب دارا شدن ناروا و ناعادلانه خواهان خواهد شد که استحقاق وی از محکوم به را به همان نسبت تقلیل می دهد.

بنابراین، تغییرات وضعیت خواهان پس از صدور رای و کسب مجدد درآمد، سبب می شود که برای خواننده یا محکوم علیه حق درخواست تجدیدنظرخواهی در مبلغ و میزان محکوم له ایجاد شود و در این موارد، به دلیل حدوث وقایع بعدی موثر بر رای بدوی دیوان، اصل اعتبار امر مختومه یا قضیه محکوم بها به دلیل پیدائی مبنای طرح نوعی اعاده دادرسی، غیرقابل استناد می گردد.

نتیجه گیری

شکایت خوزه بوستانی، نخستین شکایتی است که توسط مقامی در سطح مدیرکل یا سازمان بین المللی بین الدولی در خصوص نقض حقوق شغلی و استخدامی تقدیم مراجع قضائی اداری بین المللی می شود. از طرف دیگر، نخستین پرونده قضائی است که سازمان نوپای منع سلاحهای شیمیائی،^{۵۲} به عنوان طرف دعوی قرار گرفته و در همین نخستین قضیه نیز به دلیل عدم اجرای مقررات اداری سازمان و نقض حقوق شغلی مدیرکل سابق، محکوم به پرداخت غرامت خسارات مادی و معنوی نامبرده گردید.

هر چند امکان ارجاع این موضوع به نظر مشورتی دیوان بین المللی دادگستری بر مبنای قرارداد ارتباطی سازمان و ملل متحد وجود دارد، اما جو پس از صدور این رای حاکی از عدم فعلیت این امکان است. آنچه در تحلیل نهائی این قضیه قابل گفتن است اینکه در نهایت، نتیجه اعمال فشار برخی دولتهای عضو بر کنفرانس سازمان برای برکنار کردن مدیرکل (با وجود سکوت مقررات سازمان، ادامه حیات سازمان بر عواقب منفی این عمل مقدم گردید)، از محل بودجه سازمان و در واقع از حق سهم کلیه کشورهای پرداخت شد. هر چند خوزه بوستانی با واریز کردن مبالغ خسارت دریافتی به حساب کمکهای اعطائی به سازمان، از بکارگیری آن انصراف نمود اما در موارد مشابه آتی نیز همین روند وجود دارد.

بوستانی پس از توفیق در سه رای دیوان اداری سازمان بین المللی کار و محکوم کردن سازمان منع سلاحهای شیمیائی به دلیل برکناری نامشروع وی، با ارسال نامه ای خطاب به رئیس کنفرانس اعضا و دولتهای عضو، هدف از طرح دعوی علیه سازمان را نه کسب منافع شخصی بلکه حمایت از استقلال و

بیطرفی کارگزاران سازمانهای بین المللی و تاکید بر مصونیت آنها در برابر فشارهای سیاسی دولتها دانسته و به همین دلیل، کلیه خسارات دریافتی از سازمان را به بخش همکاریهای بین المللی سازمان هبه نموده است و علت عدم مصالحه با سازمان را نیز ممانعت از قبول راه حلهائی برای گریز از حاکمیت قانون و تبعیت از آرای دیوان اداری سازمان بین المللی کار در حمایت از کارگزاران و ماموران بین المللی قلمداد کرده است.

در نهایت، آرای سه گانه مذکور موجب شد که بار منفی و بدنامی های ساختگی ناشی از تبلیغات وسیع برخی کشورها علیه وی، برطرف شده و وی و جاهت و پرستیژ خود به عنوان مدیرکل بیطرف و مستقل را بازیابد. از طرف دیگر، در این نمونه، رویه قضائی با حمایت از منطق قانون و حق، به بالا پیش پیامدهای نادرست و غیرقانونی یکی از سازمانهای بین المللی می پردازد. این رای با ایجاد حساسیت در دولتها و مجامع بین المللی، احتیاط در تکرار موارد مشابه این قضیه و برخورد عجولانه و سیاسی با کارگزاران نهادهای بین المللی را تلقین نمود. بر این اساس، ارکان نهادهای بین المللی باید در تصمیمات خود، عقلانی تر عمل نموده و تسلیم احساسات نشوند و از اعمال فشار بر کارشناسان و کارگزاران مستقل بین المللی خودداری ورزند. این همان چیزی است که در سال ۱۹۹۲ در بند ۴۷ ماده ۸ کنوانسیون سلاحهای شیمیائی مقرر شده است. بر اساس این بند:

«هر دولت عضو باید به ویژگی مسئولیت بین المللی منحصر به فرد مدیرکل، بازرسان و سایر اعضای دبیرخانه احترام گذارده و از هرگونه اعمال نفوذ در ایفای مسئولیت آنان خودداری نماید.»

صدور رای دیوان اداری سازمان بین المللی کار در خصوص شکایت خوزه بوستانی بار دیگر نگرانیهای کشورهای در حال توسعه را تایید نمود. با اینکه عمل موجب مسئولیت سازمان، از سوی یک رکن آن به عمل آمده است (و نه عمل یک کارمند)، اما منبع اصلی پرداخت خسارات موضوع رای مذکور، چیزی جز بودجه مبتنی بر حق عضویت دولتها نیست.

از طرف دیگر، بند ۴۶ ماده ۸ کنوانسیون نیز تاثیرناپذیری از دولتهای عضو را وظیفه مدیرکل و کارکنان تحت امر وی قلمداد کرده است. پایبندی بوستانی به همین بند موجب جدی شدن پیشنهاد عزل نابهنگام وی از سمت مدیرکل سازمان شد.

باشد که صدور رای دیوان اداری بر محکومیت این سازمان، تجربه ای برای تعمیق عقلانیت رفتاری در سازمان و ارکان آن باشد. دولتهای عضو نیز باید در پیگیری مساله مسئولیت بین المللی سازمان که هنوز در قالب مسائل حل نشده^{۵۳} کنوانسیون باقی مانده است، ترتیبی اتخاذ نمایند که مسئولیت مدنی سازمان با توان مالی آن توازن و تعادل یافته و از اعمال فشار مالی بر سازمان جلوگیری شود. از طرف دیگر، صدور این رای حاوی پیامی برای سایر سازمانهای بین المللی است که از در پیش گرفتن برخورد سازمان منع سلاحهای شیمیائی با مدیرکل خود پرهیز نموده و آن را به عنوان یک سابقه و رویه، تلقی نکنند.

بی نوشت

ش-رکن اداری و تبلور دایمی بودن شخصیت این سازمان بین المللی

(Technical Secretariate or TS)
6- Director-General (DG)
7-J. Tucker (ed.), The Chemical Weapons Convention: Implementation Challenges and Solutions, (Monetary Institute of International Studies' Center for Nonproliferation Studies, April 2001).

۸- بند ۲۳ ماده ۶۸ کنوانسیون سلاحهای شیمیائی.

1 Jose Mauricio Bustani
2 See J. Rautenbach, "Legal Rights and Obligations under the Chemical Weapons Convention", Course for Personnel of National Authorities, (Ypenburg, 24 Aug.-1 Sep.1998).

۳-رکن اتخاذ تصمیم و سیاستگذاری های کلان

(Conference of State Parties or CSP)

۴-رکن اجرایی سازمان و مسئول اتخاذ تصمیمات خاص و عملیاتی در حدود کنوانسیون و مصوبات کنفرانس دولتهای عضو

(Executive Council or EC)

۱۰- جمهوری اسلامی ایران، اندونزی، چین، هند، کوبا، برزیل و روسیه.
۱۱- بر اساس بند ۲۹ کنوانسیون، این تصمیم می بایست با رای دو سوم اعضا و رای اجرائی یعنی ۲۷ رای موافق تصویب می شد که فقط ۱۷ رای مثبت حاصل شد

12- NOTE BY THE DIRECTOR-GENERAL FORWARDING THE LEGAL ADVISER'S OPINION PRESENTED FOR INFORMATION TO THE DIRECTOR-GENERAL ON 15 MARCH 2002, AND ORALLY PRESENTED BY THE LEGAL ADVISER AT THE SEVENTEENTH MEETING OF THE EXECUTIVE COUNCIL ON WHETHER OR NOT THE DIRECTOR-GENERAL MAY BE REMOVED FROM OFFICE BEFORE THE END OF HIS TERM, C-SS-1/DG., 21 April 2002.

13- DECISION UNDER ITEM THREE OF THE AGENDA OF THE FIRST SPECIAL SESSION OF THE CONFERENCE OF THE STATES PARTIES, First Special Session, Agenda Item 3, C-SS-1/DEC.1(22 April 2002); <<http://www.STATEMENT BY THE DIRECTOR-GENERAL AT THE SPECIAL SESSION OF THE CONFERENCE OF THE STATES PARTIES 22 APRIL 2002, First Special Session of the Conference of the States Parties, C-SS-1/DG.8opcw.org/doc.htm>>.

14 -Statement by the Director-General at the Special Session of the Conference of the States Parties, First Special Session, C-SS-1/DG.7, 21 April 2002 and C-SS-1/DG.8, 22 April 2002, <<http://www.STATEMENT BY THE DIRECTOR-GENERAL AT THE SPECIAL SESSION OF THE CONFERENCE OF THE STATES PARTIES 22 APRIL 2002, First Special Session of the Conference of the States Parties, C-SS-1/DG.8opcw.org/doc.htm>>.

۱۵- تا جایی که متن تصمیم نهایی کنفرانس با پیش نویسی که ایالات متحده پیشنهاد کرده بود، تفاوت چندانی ندارد. ر.ک.

NOTE BY THE DIRECTOR-GENERAL DRAFT DECISION UNDER ITEM THREE OF THE PROVISIONAL AGENDA OF THE FIRST SPECIAL SESSION OF THE CONFERENCE OF THE STATES PARTIES SUBMITTED BY THE UNITED STATES OF AMERICA, C-SS-1/DG.3 19 April 2002,

۱۶- نادر ساعد، خلع سلاح و کنترل تسلیحات کشتار جمعی پس از یازده سپتامبر سیاست دفاعی، (شماره ۳۹-۳۸، بهار و تابستان ۱۳۸۱)، صص ۱۶۶-۱۶۵.

17- Material damages

18- moral damages

۱۹- این آراء به عنوان ضمیمه نامه رسمی سازمان از سوی رئیس دوره ای کنفرانس دولتهای عضو برای کلیه اعضا ارسال شده است. ر.ک. به

C-9/2, 27 July 2004, pp. 1-13

۲۰- علت تقدم رسیدگی دیوان به اجرائیه رای ۲۲۳۲ بر تجدیدنظرخواهی، تقدم زمانی تقدم دادخواست حوزه بوستانی بوده است.
۲۱- بند ۴۳ ماده ۸ کنوانسیون منع سلاحهای شیمیایی

22- International Labour Organization Administrative Tribunal, Judgement No. 2232, 16 July 2003.

23 Ibid., para. 17.

24 Ibid., para. 18.

25 Nothing to discuss

26 res judicata

27 decision

28 official document

۲۹- ادعای مذکور درست می نماید. تنها در صورتی می توان سندی را به یک سازمان بین المللی مستند نمود که به صورت رسمی توسط نهادهای صالح آن سازمان تایید

و منتشر شده باشد. این در حالی است که مطالب مذکور تنها چکیده ای از دیدگاههای مدیرکل سازمان بوده است. از طرف دیگر، استناد مساله ای به کنفرانس دولتهای عضو، مستلزم آن است که بتوان آن را تصمیم کنفرانس تلقی نمود. این در حالی است که کنفرانس عملاً هیچ گونه تصمیم رسمی در خصوص آرای رای مذکور اتخاذ نکرده بود. با این حال، دبیرخانه فنی سازمان که تحت نظارت مدیرکل بوده و مسئول تهیه گزارش سالانه عملکرد سازمان و نشست های کنفرانس دولتهای عضو و شورای اجرائی نیز هست، در بند ۴-۱۹ گزارش نشست هشتم کنفرانس دولتهای عضو، این موضوع را به صورت خبری گنجانده است. ر.ک. به

C-8/7, 24 Oct. 2003.

30- suspensory effect

31- International Labour Organization Administrative Tribunal, Judgement No. 2327, 14 July 2004.

۳۲- رای مذکور در تاریخ ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۴ ابلاغ و به اطلاع عموم رسیده است.

33- Unjust enrichment

34- International Labour Organization Administrative Tribunal, Judgement No. 2328, 14 July 2004.

35- Compensation for loss actually suffered

36- Blaise Knapp, "International Labour Organization Administrative tribunal", EPIL, Vol. 5, pp. 94 et seq.

37- ILO Statute and Rules of Court of the Administrative Tribunal, (ILO, 1990).

۳۸- مقایسه کنید با حدود صلاحیت دیوان اداری بانک جهانی در

Theodor Meron, "World Bank Administrative Tribunal", EPIL, Vol. 5, pp. 400-401.

39- Suzanne Bastid, "United Nations Administrative Tribunal", EPIL, Vol. 5, pp. 181-186.

40- Henry Schermers, "International Organizations, Legal Remedies against Acts of Organs", EPIL, Vol. 5, p. 146.

41- Konard Ginther, "International Organizations, Responsibility", EPIL, Vol. 5, p. 160.

۴۲- به عنوان نمونه، دکتر رضا فیوضی، حقوق بین الملل، مسئولیت بین المللی و نظریه حمایت سیاسی از اتباع، (تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۶۹)، جلد اول و دوم.

43- B. Knapp, op.cit., p. 95.

44- See Rudolf Bernhardt, "International Organization, Internal Law and Rules", EPIL, Vol. 5, pp. 142-145.

45- B. Knapp, op.cit., p. 95.

46- Ibid., p. 96.

۴۷- بند ۴۳ و بند ۴۳ ماده ۸ کنوانسیون سلاحهای شیمیایی.

48- Rudolf Bindschedler, "International Organizations, General Aspects", EPIL, Vol. 5, p. 125.

۴۹- اصل صلاحیت تصریح نشده یا ضمنی در حقوق سازمانهای بین المللی موجد این است که سازمانها می توانند برای رسیدن با اهداف خود، اقدامات مناسب را با رعایت چارچوب اساسنامه و اصول حقوق بین الملل به عمل آورند. ر.ک. به: دکتر جمشید ممتاز، تقریرات درس حقوق سازمانهای بین المللی، (دوره کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، نیمسال دوم ۱۳۶۸-۶۹)

50- Rudiger Wolfrum, "International Organizations, Financing and Budgeting", EPIL, Vol. 5, p. 115

۵۱- در این خصوص ر.ک. به قانون آوریل ۱۹۹۸ اجرای ملی کنوانسیون سلاحهای شیمیایی در ایالات متحده آمریکا و نقد آن در: نادر ساعد، نقد و بررسی حقوقی قانون ۱۹۹۸ اجرای ملی کنوانسیون سلاحهای شیمیایی در ایالات متحده آمریکا، مجله سیاست دفاعی، (شماره ۳۰، تابستان ۱۳۸۰)، صص ۸۴-۶۵.

۵۲- با توجه به لازم الاجرا شدن کنوانسیون در سال ۱۹۹۷، عمر این سازمان هنوز به یک دهه هم نرسیده است. با این حال، سازمان در همین مدت کوتاه هم نقش مهمی در تحقق خلع سلاح شیمیایی داشته و اگر حفظ استقلال سازمان از منافع برخی از دولتهای عضو بیشتر در دستورکار آن باشد، این اثربخشی سازمان به مراتب افزایش خواهد یافت.

53- Unsolved issues