Αποβολή Κράτους-Μέλους από Διεθνή Οργανισμό

Δημήτριος Λολίτσας 4^{ος} έτος Νομικής ΑΠΘ

Εισαγωγή

Η λήξη της ιδιότητας μέλους ενός κράτους σε Διεθνή Οργανισμό μπορεί να έρθει ως αποτέλεσμα μια σειράς λόγων. Το κράτος μπορεί να επιλέξει να αποχωρήσει οικειοθελώς από τον Οργανισμό, είτε πλήρως είτε εν μέρει¹, κάνοντας χρήση των σχετικών διατάξεων του καταστατικού οργάνου του. Λήξη της ιδιότητας μέλους επέρχεται, ακόμα, όταν είτε το κράτος είτε ο ίδιος ο Οργανισμός, πάψει να υφίσταται. Αναμφισβήτητα, όμως, ο πιο δραματικός τρόπος απώλειας της ιδιότητας μέλους ενός κράτους είναι η αποβολή του από τον Οργανισμό. To παρόν άρθρο πραγματεύεται ακριβώς το δίκαιο που διέπει την αποβολή κράτους-μέλους από έναν Δ.Ο., εστιάζοντας ιδιαίτερα στη διάκριση μεταξύ της αποβολής και της αναστολής της ιδιότητας μέλους, τις ποικίλες προσεγγίσεις που οι συστατικές συνθήκες διαφόρων Δ .O. έγουν ακολουθήσει στο ζήτημα της αποβολής και τέλος, τη δυνατότητα αποβολής κράτουςμέλους όταν απουσιάζει ρητή καταστατική πρόβλεψη.

Αποβολή μέλους και αναστολή ιδιότητας μέλους

Τα καταστατικά όργανα αρκετών Δ.Ο. περιλαμβάνουν διακριτές ρυθμίσεις αναφορικά με την αποβολή ενός κράτουςμέλους, από τη μία, και την απλή αναστολή της ιδιότητας μέλους ή συγκεκριμένων δικαιωμάτων και προνομίων συνδέονται με αυτή, από την άλλη². Σε θεωρητικό επίπεδο, η αποβολή συνιστά μια οριστική ενέργεια που ως αποτέλεσμα έχει την πλήρη απώλεια της ιδιότητας μέλους από το κράτος³. Ο Οργανισμός παύει να συγκαταλέγει το αποβληθέν κράτος μεταξύ των μελών του και τα διαπιστευτήρια των αντιπροσώπων του δεν γίνονται πλέον δεκτά. Σε περίπτωση που το κράτος εκφράσει την επιθυμία του να επιστρέψει στον Οργανισμό, η συνήθης διαδικασία προσγώρησης θα πρέπει να ακολουθηθεί ξανά, όπως ορίζει το καταστατικό του προϋποθέσεις Οργανισμού, και οι απόκτησης της ιδιότητας μέλους θα πρέπει να εξεταστούν εκ νέου.

Από τα παραπάνω γίνεται αρκετά σαφές ότι η αποβολή αποτελεί ένα ακραίο μέτρο, στο οποίο οι Δ.Ο. κατά κανόνα αποφεύγουν να

¹ Η μερική αποχώρηση κράτους από Δ.Ο. δεν σημαίνει κατ' αρχήν αποχώρηση του από τον Οργανισμό, αλλά αποχώρησή του από ορισμένα μόνο όργανα ή συγκεκριμένες δραστηριότητες του Δ.Ο. Βλ. και *Νάσκου - Περράκη Π.*, Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011, σ. 72.

² Π.χ. αρ. 5 και 6 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, αρ. 13 του Χάρτη του Οργανισμού Συνεργασίας της Σαγκάης, αρ. 28 της Συμφωνίας Σύστασης της Ευρασιατικής Τράπεζας Ανάπτυξης.

³ Schermers H. G. και Blokker N. M., International Institutional Law - Sixth Revised Edition, Brill | Nijhof, 2018, σ. 121.

καταφύγουν, επιλέγοντας για αρχή πιο ήπιες μορφές αντίδρασης απέναντι στα που παρουσιάζουν μέλη τους προβληματική συμπεριφορά. Μία από αυτές είναι και η αναστολή συγκεκριμένων δικαιωμάτων των μελών που αποτυγχάνουν να συμμορφωθούν με τις βασικές αρχές του Οργανισμού ή να εκπληρώσουν υπογρεώσεις τους προς αυτόν. παράδειγμα, ο Καταστατικός Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών (ΧΗΕ), στο άρθρο 5, παρέχει ρητά στη Γενική Συνέλευση την εξουσία να αναστέλλει, ύστερα από σύσταση του Συμβουλίου Ασφαλείας, ορισμένα δικαιώματα και προνόμια ενός μέλους, έναντι του οποίου έχει ληφθεί προληπτική ή εξαναγκαστική ενέργεια από το Συμβούλιο Ασφαλείας.4

Ιδιαίτερα διαδεδομένη πρακτική μεταξύ είναι η αναστολή των Δ .O. δικαιωμάτων ψήφου των κρατών-μελών τα οποία δεν τακτοποιούν εγκαίρως τις οικονομικές τους υποχρεώσεις προς τον Οργανισμό. Έτσι, το άρθρο 19 του ΧΗΕ. εξειδικεύοντας την πρόβλεψη του άρθρου 5, ορίζει ότι «Μέλος των Ηνωμένων Εθνών καθυστερεί την πληρωμή οικονομικής του εισφοράς στον Οργανισμό δεν θα έχει δικαίωμα ψήφου στη Γενική Συνέλευση, αν το καθυστερούμενο ποσό είναι ίσο ή μεγαλύτερο από το ποσό των εισφορών που το Μέλος όφειλε να πληρώσει τα δύο τελευταία χρόνια». Αντίστοιχες προβλέψεις περιέγουν και τα καταστατικά όργανα άλλων Οργανισμών. UNESCO και τον Διεθνή Οργανισμό

Ναυτιλίας (ΙΜΟ), τα δικαιώματα ψήφου ενός κράτους-μέλους αναστέλλονται αυτόματα μετά έναν από καθυστέρησης καταβολής της οικονομικής εισφοράς, ενώ σε μια σειρά από Διεθνείς Οργανώσεις Προϊόντων Οργανισμός Καφέ⁵, Διεθνής Οργανισμός Κακάου⁶, Διεθνές Συμβούλιο Ελαιόλαδου⁷ κ.α.) αναστέλλονται μετά από έξι μήνες.8 Άλλες μορφές αναστολής συγκεκριμένων δικαιωμάτων και προνομίων αποτελούν η αναστολή εκπροσώπησης9, η αναστολή πρόσβασης στις υπηρεσίες του Οργανισμού¹⁰ και η αναστολή του δικαιώματος εκλογής σε ορισμένα όργανα του Οργανισμού¹¹.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τόσο η αναστολή της ιδιότητας μέλους, όσο και η αναστολή συγκεκριμένων δικαιωμάτων και προνομίων που πηγάζουν από αυτή, δεν συνεπάγονται και αναστολή των υπογρεώσεων κράτους-μέλους του απέναντι στον Οργανισμό.¹² Αυτή είναι εξάλλου και μια βασική διαφορά της αναστολής με την αποβολή κράτουςμέλους, αποτέλεσμα της οποία είναι και η εξάλειψη των υπογρεώσεων των αποβληθέντων μελών.

Καταστατικές προβλέψεις

Ένας σημαντικός αριθμός Δ.Ο. έχει συμπεριλάβει ρητά στο ιδρυτικό όργανό του τη δυνατότητα αποβολής κράτους-μέλους¹³, είτε εξ αρχής είτε ύστερα από

⁴ Καταστατικός Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών, 1945, αρ. 5.

 $^{^{5}}$ Διεθνής Συμφωνία για τον Καφέ, 2001, αρ. 25.2.

 $^{^{6}}$ Διεθνής Συμφωνία για το Κακάο, 2010, αρ. 25.3.

 $^{^{7}}$ Διεθνής Συμφωνία για το Ελαιόλαδο και τις Επιτραπέζιες Ελιές, 2015, αρ. 16.5.

⁸ Schermers H. G. και Blokker N. M., ό.π., σ. 958.

 $^{^9}$ Π.χ. αρ. 8 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης, αλλά μόνο για την Επιτροπή των Υπουργών και την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, όπως προκύπτει από το αρ. 9.

 $^{^{10}}$ Π.χ Άρθρα της Συμφωνίας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, 1944, αρ. XXVI εδ. 2(a), αρ. V εδ. 5 και αρ. VI εδ. 1.

 $^{^{11}}$ Π.χ. Διεθνής Συμφωνία για τον Καφέ, 2001, αρ. 25.2.

¹² Klabbers J., An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press, 2002, σ. 123.

¹³ Αρ. 6 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, αρ. ΧΧVI εδ. 2 των Άρθρων της Συμφωνίας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, αρ. VI εδ. 2 των Άρθρων της Συμφωνίας για τη Διεθνή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (IBRD), αρ. V εδ. 2(a) των Άρθρων της Συμφωνίας για τον Διεθνή

καταστατική τροποποίηση. Μάλιστα, τις τελευταίες δεκαετίες, οι Δ.Ο. δείχνουν ολοένα και πιο πρόθυμοι να ρυθμίσουν το πλαίσιο επιπτώσεων για τα μέλη που παραβιάζουν τους κανόνες και τις αρχές τους, εφαρμόζοντας οι ίδιοι ένα σύνολο από κυρώσεις που μπορεί να φτάνουν μέχρι την αποβολή¹⁴, χωρίς να απαιτείται η εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών (VCLT)¹⁵.

Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα καταστατικού οργάνου με ρητή πρόβλεψη για αποβολή μέλους είναι ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του ΧΗΕ, η Γενική Συνέλευση μπορεί, ύστερα από σύσταση του Συμβουλίου Ασφαλείας, να αποβάλει από οργανισμό μέλος το οποίο «επανειλημμένα παραβίασε τις αρχές» του Χάρτη. Η ύπαρξη της πρόβλεψης αυτής, βέβαια, δεν σημαίνει και ότι η αποβολή από τον ΟΗΕ είναι απλή υπόθεση. Από το ενδεχόμενο κάποιο μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας να ασκήσει βέτο στην απόφαση, ως την αυξημένη πλειοψηφία (2/3) που απαιτείται για τη λήψη της απόφασης από τη Γενική Συνέλευση, τα «εμπόδια» τα οποία μπορεί να συναντήσει μια πρόταση για αποβολή μέλους είναι αρκετά. Ως εκ τούτου, μέχρι

μ

Οργανισμό Χρηματοδότησης (IFC), αρ. VII εδ. 2(a) των Άρθρων της Συμφωνίας για τον Διεθνή Οργανισμό Ανάπτυξης (IDA), αρ. 8 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης, αρ. 18 του Χάρτη του Αραβικού Συνδέσμου, αρ. 32 της Σύμβασης του Οργανισμού Διαστημικής Συνεργασίας Ασίας-Ειρηνικού (APSCO), αρ. 13 του Χάρτη του Οργανισμού Συνεργασίας της Σαγκάης, αρ. 28 της Συμφωνίας Σύστασης της Ευρασιατικής Τράπεζας Ανάπτυξης κ.α.

σήμερα, κανένα κράτος-μέλος δεν έχει ποτέ αποβληθεί από τον ΟΗΕ. 16 Πάντως, η διαδικασία αποβολής του ΧΗΕ είναι σαφώς λιγότερο απαιτητική από την αντίστοιχη που περιείχε το Σύμφωνο της Κοινωνίας των Εθνών 17 (ΚτΕ), σύμφωνα με την οποία απαιτούνταν η σύμφωνη γνώμη όλων των κρατών μελών 18.

Το άρθρο 8 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης, από την άλλη, προβλέπει πως, ύστερα από απόφαση της Επιτροπής των Υπουργών, ένα κράτοςμέλος που έγει διαπράξει σοβαρή παραβίαση των αρχών του άρθρου 3 μπορεί, αφού ανασταλεί η ιδιότητα μέλους κληθεί να αποχωρήσει «οικειοθελώς» από τον Οργανισμό. Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα αποχώρησε από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1969, ύστερα από καταγγελίες για παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συνδεόμενες με καθεστώς Χούντας της Συνταγματαρχών, πριν το Συμβούλιο την αποβάλει. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) επίσης προβλέπει τη δυνατότητα αποβολής ενός μέλους που δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του¹⁹, επιλέγει όμως να κάνει λόγο για «αναγκαστική αποχώρηση» (compulsory withdrawal), το οποίο βέβαια δεν είναι παρά ένας ευφημισμός για την

(ΗΠΑ, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία), το προτεινόμενο ψήφισμα του Καμερούν, του Ιράν, της Κένυας και της Μαυριτανίας για σύσταση στην Γενική Συνέλευση να αποβάλει άμεσα την Νότιο Αφρική, εφαρμόζοντας το άρθρο 6 του ΧΗΕ, απέτυχε να εγκριθεί. Σε απάντηση, στις 12 Νοεμβρίου 1974, η Γενική Συνέλευση αποφάσισε να μην κάνει δεκτά τα διαπιστευτήρια της αντιπροσωπείας της Νοτίου Αφρικής κατά την 29^η τακτική σύνοδό της (βλ. Yearbook of the United Nations, 1974, σ. 106, 117). Έτσι η Νότιος Αφρική, αν και τυπικά μέλος του ΟΗΕ, αποκλείστηκε από τις εργασίες όλων το συνόδων της Γενικής Συνέλευσης που ακολούθησαν, ως το 1994 και των πτώση του καθεστώτος του απαρτχάιντ.

¹⁴ Klabbers J., ό.π., σ. 122.

¹⁵ Σύμβασης Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών μεταξύ των Κρατών και Διεθνών Οργανισμών ή μεταξύ Διεθνών Οργανισμών, 1969.

¹⁶ Το 1974, η Γενική Συνέλευση κάλεσε το Συμβούλιο Ασφαλείας να επανεξετάσει τις σχέσεις του ΟΗΕ με τη Νότιο Αφρική, υπό το φως των διαρκών παραβιάσεων των αρχών του ΧΗΕ και της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα από την τελευταία. Ύστερα από την αρνητική ψήφο (βέτο) τριών μονίμων μελών του ΣΑ

 $^{^{17}}$ Σύμφωνο της Κοινωνίας των Εθνών, 1919, αρ.

¹⁸ Εντούτοις, το 1939 η ΚτΕ απέβαλε την ΕΣΣΔ, ύστερα από την εισβολή της στην Φινλανδία.

¹⁹ Άρθρα της Συμφωνίας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, 1944, αρ. XXVI εδ. 2

αποβολή. Σύμφωνα με τα παραπάνω, η Τσεχοσλοβακία αποχώρησε από το ΔΝΤ το 1954, επιστρέφοντας μόλις το 1990.

Σε κάθε περίπτωση, η αποβολή κράτουςμέλους από Δ.Ο. δεν είναι ένα συνηθισμένο φαινόμενο, σε σχέση τουλάχιστον με την επιβολή άλλων κυρώσεων ή την εθελούσια αποχώρηση. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός πως, πριν από το 1987, μόνο τέσσερις περιπτώσεις αποβολής κράτουςμέλους από εξειδικευμένους οργανισμούς του ΟΗΕ είχαν καταγραφεί²¹, συγκριτικά με 46 αποχωρήσεις²², ενώ και αυτές ακόμα οι αποβολές δεν ονομάζονταν πάντα έτσι (βλ. ΔΝΤ), ή δεν στηρίζονταν απαραίτητα σε ρητή καταστατική πρόβλεψη (βλ. αποβολή Νοτίου Αφρικής από UPU)²³.

Αποβολή χωρίς καταστατική πρόβλεψη

Η αποβολή κράτους-μέλους από Δ.Ο., χωρίς να υπάρχει σχετική πρόβλεψη στο καταστατικό όργανο του Οργανισμού, χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερη περιπλοκότητα. Οι Δ.Ο. πολλές φορές αναγκάζονται να καταφύγουν στην άσκηση πίεσης, προκειμένου είτε τα απειθή μέλη να συμμορφωθούν με τις υποδείξεις τους, είτε να αποχωρήσουν οικειοθελώς.

Το 1947, ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO) αποφάσισε να τροποποιήσει το καταστατικό του²⁴, προκειμένου να δημιουργήσει το νομικό πλαίσιο για την αποβολή της φρανκικής Ισπανίας, το οποίο ως τότε απουσίαζε. Με την υπερψήφιση της τροποποίησης, η Ισπανία αποχώρησε από τον ICAO, χωρίς να περιμένει την επικύρωση της από τα 28 τότε μέλη του Οργανισμού, παρ' όλο που χωρίς αυτήν η τροποποίηση δεν είχε νομική

ισχύ. Η επικύρωση ολοκληρώθηκε τελικά το 1961. Στο ίδιο πνεύμα, το 1964, η γενική της Διεθνούς Οργάνωσης διάσκεψη Εργασίας (ILO) ενέκρινε τροποποίηση²⁵ του Καταστατικού του Οργανισμού, η οποία της επέτρεπε να αποβάλει όποιο μέλος της είχε ήδη αποβληθεί από τον ΟΗΕ, ή είχε κριθεί ένογο από τον ΟΗΕ για εφαρμογή πολιτικής φυλετικών διακρίσεων. Και σε αυτή την περίπτωση, η Νότιος Αφρική, για την αποβολή της οποίας είχε κινηθεί η διαδικασία, δεν περίμενε την επικύρωση της τροποποίησης και αποχώρησε από τον Οργανισμό στις 11 Μαρτίου 1964. Η τροποποίηση δεν έχει τεθεί ακόμα σε ισχύ.²⁶

Η ανάγκη τροποποίησης προκύπτει από το γεγονός ότι, κατ' αρχήν, οι Δ.Ο. δεν έχουν εγγενές, γενικό δικαίωμα ένα αποβάλουν μέλη τους, όταν το καταστατικό τους δεν προβλέπει ρητά κάτι τέτοιο.²⁷ Ωστόσο, μπορεί να θεωρηθεί ότι η αποβολή συνιστά κατά τεκμήριο αρμοδιότητα (implied power) του Δ .Ο., όταν αυτή καθίσταται απαραίτητη προκειμένου ο Οργανισμός να προστατέψει τον εαυτό του από καταστάσεις που θα παρέλυαν τη λειτουργία του.²⁸ Για παράδειγμα, σε Δ.Ο. που λαμβάνουν αποφάσεις με ομοφωνία, η άρνηση ενός μέλους να συμμετέχει στις συνεδριάσεις ń να υπερψηφίσει οποιαδήποτε πρόταση, συνιστά πιθανή βάση για την αποβολή του. Υπάργει, βέβαια, και η άποψη που θεωρεί τη στηριζόμενη τεκμήριο στην κατά

²⁰ Klabbers J., ό. π., σ. 122.

²¹ Τσεχοσλοβακία από το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα το 1954, Νότιος Αφρική από την Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση (UPU) και την Διεθνή Ένωση Τηλεπικοινωνιών (ITU).

²² Schermers H. G. και Blokker N. M., ό. π., σ. 120.

²³ Νάσκου - Περράκη Π., Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011, σ. 73.

²⁴Σύμβαση Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας, 1944 (τροποποίηση: 1947, έναρξη ισχύος: 1961), αρ. 93 bis.

²⁵ ILO Official Bulletin 1964, τεύχος 47, αριθμ. 3, παραρτ. 1, σελ. 10-12.

²⁶ Schermers H. G. και Blokker N. M., ό. π., σ. 125.

²⁷ Νάσκου - Περράκη Π., ό. π., σ. 72.

 $^{^{28}}$ Khan R., Implied Powers of the United Nations, Vikas Publications, 1970, σ . 124

αρμοδιότητα αποβολή παράνομη και αντικαταστατική²⁹.

Ένα άλλο νομικό επιχείρημα που έχει χρησιμοποιηθεί για να στηρίξει τη δυνατότητα των Δ.Ο. να αποβάλουν μέλη τους ελλείψει καταστατικής πρόβλεψης είναι η απευθείας εφαρμογή του άρθρου 60 παρ. 2 της Σύμβασης της Βιέννης (VLCT) 1969^{30} . Σύμφωνα με αυτό, η ουσιαστική παραβίαση πολυμερούς είναι ιδρυτικές συνθήκης (όπως Οl συνθήκες Δ .O.) των από συμβαλλόμενο μέρος, δίνει στα υπόλοιπα μέρη το δικαίωμα να αναστείλουν την εφαρμογή της συνθήκης ως προς τις σχέσεις τους με το μέρος που την παραβίασε. Απαραίτητη για την ύπαρξη ουσιαστικής παραβίασης είναι παραβίαση διατάξεως ουσιαστικής για την πραγματοποίηση του αντικειμένου ή του σκοπού της συνθήκης».³¹ Τέλος, ως επιχείρημα έχει προταθεί και η επίκληση «θεμελιώδους αλλαγής των περιστάσεων» (clausula rebus sic standibus)³². $\Omega \zeta \pi \rho o \zeta$ αυτό, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα κράτη, κατά την συνομολόγηση της ιδρυτικής συνθήκης δεν μπορούσαν να προβλέψουν ότι ένα συμβαλλόμενο μέρος θα προσπαθούσε ενεργά να παραλύσει τον ισχύς Οργανισμό³³, η όμως συγκεκριμένου συλλογισμού επιδέχεται αρκετής αμφισβήτησης.

Συμπεράσματα

Σε ζητήματα που αφορούν τη σχέση των κρατών με τους Δ .O. που δημιουργούν, όπως φυσικά είναι και ζητήματα απώλειας της ιδιότητας μέλους, γίνεται εύκολα κατανοητό ότι μεγάλο μέρος των ασαφειών του νομικού πλαισίου προϊόν διαφορετικών αποτελεί των αντιλήψεων που διακατέχουν τους διεθνείς δρώντες. Έτσι, τα κράτη που παραδοσιακά

είναι υπέρμαχοι της συναίνεσης και της διασφάλισης της κρατικής κυριαρχίας, κατά κανόνα διστάζουν να υποστηρίξουν την αποβολή μέλους δίχως καταστατική πρόβλεψη. Αυτό, φυσικά, δεν αποτελεί αναγκαία και πρόβλημα, μας θυμίζει όμως ότι το Διεθνές Δίκαιο, σε μεγάλο βαθμό, χρωματίζεται από πολιτικές σκοπιμότητες και εμμονές.

²⁹ Magliveras K., Exclusion from Participation in International Organizations: The Theory and Practice Behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership, Kluwer Law International, 1999, σ. 254-257

³⁰ Magliveras K., ό. π., σ. 254-257

³¹ VCLT, 1969, αρ. 60.3 (β)

³² VCLT, 1969, αρ. 62

³³ Schermers H. G. και Blokker N. M., ό. π., σ. 128.