

Transparency and Its Efficiencies among Security Council's Decisions

(Type of Paper: Research Article)

Ahmad Momenirad ^{1*}, Younes Hajiazizi ²

Abstract

Transparency is one of the legal principles which establish the basis of a good governess. Today the Security Council obtained the place of a universal governess, because almost all of the world's States are members of the United Nations and the UN now operates the issues over of State's relationship. The backgrounds of transparency are provided theoretically and therefore the Security Council is obliged to respect this notion in its actions. But because of the lack of a coherent supervisory mechanism for investigating Security Council activities, respecting legal obligations by Security Council in itself is a complicated issue and the SC doesn't transparent its activities voluntarily. So we should benefit other solutions to transparent the SC activities. These solutions are accessible somewhat which are investigated in this article.

Keywords

Decisions and Activities of SC, Transparency, Security Council, Legal Capacities of Transparency.

1. Assistant Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: momenirad@ut.ac.ir

2. Ph.D. Student in International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: yooneshajiazizi@yahoo.com

Received: June 9, 2019 - Accepted: September 28, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and adapt the material for any purpose.

شفافیت و کارآمدی آن در میان تصمیمات شورای امنیت

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

احمد مؤمنی راد^{۱*}، یونس حاجی عزیزی^۲

چکیده

شفافیت از اصول حقوقی و از بنیان‌های حکومت‌داری مطلوب است. شورای امنیت نیز به واسطه اینکه امروزه جایگاهی والا در نظام بین‌المللی کسب کرده است، شایسته است شفافیت را در میان فعالیت‌های خود مورد توجه قرار دهد. زمینه‌های حقوقی شفافیت در انجام فعالیت‌های شورا از لحاظ نظری فراهم هستند و به این ترتیب شورا متعهد به رعایت آن در میان فعالیت‌های خود است. اما از آنجا که سازوکار منسجمی برای نظارت بر فعالیت‌های شورای امنیت وجود ندارد، انتظار عملکردی شفافیت در میان فعالیت‌های شورا، امری دشوار است و شورای امنیت نیز داوطلبانه به مبنای تصمیمات و فعالیت‌های خود را علنی نمی‌کند. بنابراین باید از راهکارهای دیگری در این زمینه بهره گرفت. چنین راهکارهایی از لحاظ قانونی و منطق حقوقی در دسترس‌اند که در مقاله حاضر به این مسائل پرداخته شده است.

کلیدواژگان

تصمیمات و فعالیت‌های شورای امنیت، شفافیت، شورای امنیت، ظرفیت‌های حقوقی شفاف‌سازی.

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: momenirad@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: yooneshajjazi@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۰۶

مقدمه

امروزه عملکرد شفاف از بنیان‌های مشروعیت حکومت‌های مردم‌سالار محسوب می‌شود و با توجه به گسترش ارتباطات و تحولات جهانی، از جمله مسائل حقوق بشری این بحث در حقوق بین‌الملل نیز مطرح است. از این‌رو اگر تشکیل جلسه توسط شورای امنیت در پشت درهای بسته با استناد به مفاهیمی چون صلح و امنیت بین‌المللی یا کارایی تصمیمات هم توجیه‌پذیر باشد، این موضوع باید امری کاملاً استثنایی باشد تا اینکه یک قاعده به‌شمار رود (Matam Farral, 2007: 186). به‌علاوه مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز بر شفافیت و اهمیت آن در میان فعالیت‌های ارکان مختلف سازمان تأکید کرده است (GA, 2005: 32-33 & GA/66/L.42/Rev.1, 2012)، گرچه تعریفی از این مفهوم ارائه نمی‌دهد. برخی حقوقدانان شفافیت را تعهدی ثانویه برای شورای امنیت به‌شمار می‌آورند؛ بر این اساس شفافیت «حقی» است برای دولت‌ها که بتوانند بر قانونی بودن فعالیت‌های شورای امنیت نظارت داشته باشند و در مقابل نیز «تعهدی» است برای شورای امنیت که در خصوص عملکردهای خود پاسخگو باشد (Hernandez, 2014: 1093).

برای تعریف شفافیت، معمولاً این اصطلاح را در مقابل «ابهام» قرار می‌دهند که بر این اساس، شفافیت به معنای نبود هرگونه ابهام و نامعلومی است. اما به‌طور کلی در تعریف شفافیت می‌توان گفت که شفافیت را از لحاظ حقوقی «امکان دسترسی به اطلاعات» تعریف می‌کنند (Josef blanke & Perlingero, 2018: 2-3). البته مؤسسه حقوق بین‌الملل در مطالعات خود در زمینه «مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی»، میان «شفافیت در روند تصمیم‌گیری» و «شفافیت در اجرای آن تصمیمات» فرق می‌گذارد (ILA, 2004: 172-175)، اگرچه هر دو آنها را عناصر سازنده «اصل حکمرانی مطلوب» به‌شمار می‌آورد (ILA, 2004: 172-175). در هر حال شفافیت به‌عنوان اصل بنیادین حقوقی، می‌تواند در مقبولیت تصمیمات یک نهاد یا سازمان بین‌المللی تأثیرگذار باشد یا برعکس ناکارآمدی آنها را در پی داشته باشد، که طبیعتاً این امر می‌تواند در اتخاذ و اجرای تصمیمات آن نهاد تأثیرگذار باشد (Hovell, 2009: 92-97). «امکان دسترسی به اطلاعات» زمانی معنا پیدا خواهد کرد که مبنای حقوقی تصمیمات و اقدامات اتخاذشده، معلوم و معین باشد تا بتوان بر روند انجام فعالیت‌های نهاد موردنظر، وقوف یافت. بنابراین، در بررسی شفافیت اقدامات و تصمیمات شورای امنیت، باید گفت که مبنای حقوقی اتخاذ تصمیمات و فعالیت‌های شورای امنیت گذشته از آیین‌نامه و رویه‌های داخلی سازمان، در واقع منشور و به‌ویژه فصل هفتم آن است. فصل هفتم منشور

1. Ancillary Obligation
2. Enigma
3. Good Governess

اختیارات و صلاحیت‌های موسعی را به شورای امنیت داده است، چندان که با توجه به مواد مقرر در این فصل می‌توان گفت که شورا دارای «اختیار صلاحیدی» است. در حقیقت همین بخش از منشور لزوم بررسی شفافیت در تصمیمات و فعالیت‌های شورای امنیت را پیش می‌کشد، چرا که اگر «اختیار صلاحیدی» شورا مبتنی بر اصول و قواعد حقوقی روشنی نباشد، بی‌تردید می‌تواند زمینه سوء استفاده شورا از اختیارات خود را فراهم سازد. قاضی رابرت جنینگز، با انتقاد از رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه لاکربی، در نظریه مخالف خود بیان می‌دارد که شورای امنیت نمی‌تواند با بهره‌گیری از اختیارات صلاحیدی خود بدون توجه به اصول حقوقی و مبانی قانونی دست به اتخاذ تصمیم بزند (ICJ Rep, 1998: 110). بنابراین در بررسی شفافیت تصمیمات و فعالیت‌های شورای امنیت، لازم است که ابتدا بنیان اتخاذ تصمیمات و فعالیت‌های شورا مشخص و بررسی شود که در ادامه به این موضوع خواهیم پرداخت.

مبانی حقوقی شفافیت در میان فعالیت‌های شورای امنیت

همان‌طور که بیان شد، آگاهی یافتن بر مبانی حقوقی تصمیمات و فعالیت‌های یک سازمان بین‌المللی کمک شایانی به شفاف شدن آن تصمیمات و فعالیت‌ها می‌کند. چنین مبانی حقوقی نیز معمولاً یا برگرفته از قوانین و رویه‌های سازمانی‌اند، یا ناشی از اصول و قواعد حقوق بین‌الملل است. بنابراین شناسایی و بررسی اصول و قواعدی که مبانی تصمیمات و فعالیت‌های شورای امنیت را تشکیل می‌دهند، ضروری به نظر می‌رسد.

۱. منشور سازمان ملل متحد

منشور اولین و مهم‌ترین منبع حقوقی در استناد به مبانی قانونی برای شفاف‌سازی فعالیت‌های

۱. برای مثال ماده ۳۹ امکان اعمال اقدامات الزام‌آور بر اعضا را برای شورا پیش‌بینی کرده و ماده ۴۱ نیز دست شورا را در خصوص نوع اقدامی که طبق ماده ۳۹ مناسب تشخیص می‌دهد، باز گذاشته است. بسیاری از دولت‌ها با انتقاد از اینکه چنین صلاحیت موسعی توسط تعداد محدودی از دولت‌های عضو سازمان ملل متحد اعمال می‌شود، خواهان اصلاح ساختار شورای امنیت و پیشنهادهایی چون منطقه‌ای کردن نمایندگی دائمی اعضا یا حذف «وتو» اعضای دائم و افزایش تعداد اعضای دائم و غیر دائم شده‌اند. در این باره برای اطلاعات بیشتر ر.ک: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12091.doc.htm>

2. Robert Jennings

۳. در خصوص تعهدات سازمان‌های بین‌المللی به پاسخگویی در برابر اعضای خود و نیز حق اعضا بر دستیابی به اطلاعات، نظریات مختلفی وجود دارد. اما در هر صورت بر این امر که اعضای یک سازمان بین‌المللی طبق اصول و قواعد حقوقی چون «حق دسترسی به اطلاعات» یا «حق بر آگاهی»، محق بر پی بردن به مبانی تصمیم متخذه هستند، اتفاق نظر زیادی وجود دارد. برای کسب اطلاعات بیشتر در این زمینه ر.ک: Blokker, Niels, 2004 & Farrall, Jeremy, 2009

شورای امنیت است. در میان مواد منشور، برخی مواد زمینه شفاف‌سازی فعالیت‌های شورا را فراهم ساخته‌اند. بر این اساس، مثلاً ماده ۱۰ منشور سازمان ملل متحد، مجمع عمومی را رکن صالح در بررسی امور مرتبط با ارکان مختلف سازمان ملل متحد دانسته است. بنابراین مجمع عمومی از لحاظ حقوقی می‌تواند جز آنچه را که در محدوده ماده ۱۲ منشور قرار گرفته و به‌صراحت از حیطة صلاحیت این رکن خارج شده است، از هریک از ارکان سازمان ملل و از جمله شورای امنیت خواهان پاسخگویی در خصوص عملکردشان باشد و در صورت نیاز توصیه‌های لازم را به آنها بکند، برای مثال توصیه به شفاف ساختن تصمیماتی که ابهام دارند، از آن جمله است (3: GA/66/L.42/Rev.1, 2012).

علاوه بر مجمع عمومی سازمان ملل متحد، برای اعضای سازمان نیز امکان بررسی قانونی بودن تصمیمات شورای امنیت شناسایی شده است. بند ۱ ماده ۲۴ منشور سازمان ملل متحد بیان می‌دارد، شورای امنیت در اتخاذ تصمیمات و انجام فعالیت‌های خود «از طرف همه» اعضای سازمان ملل متحد عمل می‌کند، این قسمت از ماده مذکور حاوی «تعهدی ثانویه» برای شورای امنیت در برابر دولت‌های عضو سازمان است، یعنی تعهد به پاسخگویی، زیرا وقتی تصمیمی که شورا اتخاذ می‌کند به‌مثابه تصمیم همه دولت‌های عضو سازمان است، به‌طور متقابل انجام هرگونه اقدام متخلفانه‌ای نیز به همین ترتیب برای آنها آثار حقوقی در پی خواهد داشت، از این‌رو طبیعتاً دولت‌ها در این باره محق به بررسی و ارزیابی تصمیم اتخاذ شده خواهند بود (156: Tzanakopoulos, 2011). در این باره قاضی مک نر و وینیارسکی نیز در نظریات مخالف خود، در قضیه «پذیرش دولت‌ها به عضویت سازمان ملل متحد ۱۹۴۸»، این موضوع را که شورا «از طرف همه» عمل می‌کند، مورد توجه قرار داده و بر این اساس شورا را متعهد به انجام با حسن نیت تعهدات خود در برابر اعضای سازمان ملل متحد دانسته‌اند، که می‌توان تعهد به پاسخگویی در برابر اعضا را از آن استنباط کرد (20: ICJ Rep, 1948:91-92 – para.). به‌علاوه هنگام تدوین منشور سازمان ملل متحد و به‌خصوص ماده ۲۴ آن، برخی دولت‌ها مثل بلژیک پیشنهاد نظارت دیوان بین‌المللی دادگستری را بر تصمیمات شورای امنیت به‌منظور ارزیابی آنها در امکان تعارض با حقوق اساسی دولت‌ها را به‌هنگام احاله اختلاف بین‌المللی به این نهاد مطرح کردند که البته از سوی دیگر دولت‌ها و به‌خصوص قدرت‌های بزرگ رد شد. منشور در مواد ۲۴ و ۲۵ به‌طور مشخص به مبانی حقوقی اتخاذ تصمیمات شورای امنیت اشاره کرده است. برای مثال ماده ۲۴ در بند ۲ به‌صراحت مقرر می‌دارد که شورای امنیت در انجام اختیاراتی که به آن واگذار شده است، می‌بایست طبق فصول ۶ - ۷ - ۸ و ۱۲ عمل کند. ماده

1. On their behalf

2. Mc Nair

3. Winiarski

4. Good Faith

5. For More Information See The Bellow Site: <https://digitallibrary.un.org/record/1300969/files/UNIO-VOLUME-3-E-F.pdf?version=1>, p. 336

۲۵ نیز به شکل وسیع‌تری بیان می‌دارد که اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را طبق این منشور قبول و اجرا کنند. نص ماده به‌صراحت منشور را مبنایی برای عملکرد شورا به‌شمار می‌آورد. به‌علاوه ماده دامنۀ تعهدات شورا را وسعت می‌بخشد، زیرا با توجه به اشارهٔ ماده به منشور، باید گفت که محتوای منشور اصول و قواعد حقوق بین‌الملل و حقوق بشری^۱ را هم در برمی‌گیرد (Moeckli, 2017: 24). به‌طور کلی از مفهوم مخالف این مواد می‌توان پی برد که تصمیمات شورای امنیت در صورتی که متکی بر منشور نباشند، الزام‌آور نیستند، بنابراین دولت‌ها می‌توانند از شورا بخواهند که مبنای قانونی تصمیمات اتخاذشده خود را روشن سازد.

گذشته از مواد مذکور، مادهٔ ۳۱ منشور نیز به شکلی دیگر مبنایی حقوقی برای شفافیت است. این ماده مقرر می‌دارد: در صورتی که مذاکرات منعقدشده در جلسۀ شورای امنیت منافع دولتی را که عضو شورا نباشد متأثر سازد، آن دولت محق به شرکت در جلسات مربوطه بدون حق رأی است. مادهٔ ۳۲ در ادامه حتی دامنۀ گسترده‌تری را هم مقرر داشته است، بر این اساس وقتی اختلافی بین دولت‌ها وجود داشته باشد که در جلسۀ شورای امنیت تحت رسیدگی است، از دولتی که طرف اختلاف است، برای شرکت در جلسۀ مربوط دعوت خواهد شد، حتی اگر عضو سازمان ملل متحد هم نباشد. بی‌تردید عینیت یافتن این مواد در صورتی است که مباحث مطرح‌شده در جلسات شورا به شکل علنی برگزار شوند تا دولت‌ها متوجه شوند که آیا منافعیان متأثر شده است یا خیر (Moeckli, 2017: 24).

هرچند مواد مذکور مبنای حقوقی شفافیت یافتن فعالیت‌های شورای امنیت را به‌نوعی بیان می‌کنند، اما ضمانت اجرایی برای آنها پیش‌بینی نشده است. با این حال بند ۳ مادهٔ ۲۴ منشور، شورا را موظف به ارائهٔ گزارش‌های سالیانه و گزارش‌های خاص از روند فعالیت‌های خود به مجمع عمومی برای بررسی کرده است. به‌علاوه براساس بند ۱ مادهٔ ۱۵ منشور این امکان نیز برای مجمع عمومی پیش‌بینی شده است که خود از شورا بخواهد گزارش‌های لازم از روند فعالیت‌ها و اقداماتی را که انجام می‌دهد، به‌منظور بررسی و ارزیابی آنها، به این رکن ارائه کند.

۲. آیین‌نامه و رویه‌های داخلی

می‌دانیم که ارکان مختلف سازمان ملل متحد طبق منشور می‌توانند به‌منظور انجام فعالیت‌های خود، آیین‌نامهٔ داخلی خود را تصویب کنند. در این باره شورای امنیت نیز براساس مادهٔ ۳۰

۱. بند ۳ مادهٔ ۱ و قسمت «ج» مادهٔ ۵۵ منشور

۲. در این باره برای آگاهی بیشتر و اطلاع از برخی گزارش‌هایی که شورای امنیت براساس بند ۳ مادهٔ ۲۴ منشور در زمینهٔ فعالیت‌های خود به مجمع عمومی ارائه کرده است، به سایت زیر مراجعه شود:

https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_working_methods_2014.pdf - pp. 8-9

منشور آیین‌نامه داخلی تصویب کرده است. حال سؤال این است که آیین‌نامه داخلی شورای امنیت در خصوص شفافیت در فعالیت‌های این رکن، چه مستنداتی را مقرر داشته است. در این باره محتوای آیین‌نامه مواردی را بیان داشته است؛ برای مثال ماده ۴۸ آیین‌نامه، شورا را موظف به برگزاری جلسات خود به صورت علنی کرده است، مگر اینکه شرایط به گونه‌ای دیگر اقتضا کند، به علاوه براساس مواد ۴۹ تا ۵۷ آیین‌نامه، روند مذاکرات مربوط به جلسات منعقدشده، باید به ثبت برسند (Rules 49-57 of SC PRP)، البته عینیت یافتن انتشار متن مذاکرات ثبت‌شده مرتبط با جلسات شورا قابل بحث است، زیرا با توجه به لحن آیین‌نامه، به نظر نمی‌رسد شورا الزامی در این باره داشته باشد (Rules 54 & 55 of PRP). هرچند این مسئله به مباحثه بیشتری نیاز دارد که در اینجا مجال پرداختن بدان نیست.

به هر حال با توجه به مواد آیین‌نامه داخلی شورای امنیت، می‌توان گفت که آیین‌نامه اساساً فرض را بر علنی بودن جلسات شورای امنیت قرار داده است، گرچه بر سر الزامی بودن مواد آیین‌نامه نسبت به شورای امنیت مناقشاتی میان حقوقدانان مطرح است، به طوری که برخی از حقوقدانان با توجه به ماهیت سیاسی شورای امنیت، معتقدند که این رکن الزامی حتمی به تبعیت از قوانین و مقررات خشک حقوقی ندارد و آیین‌نامه هم در واقع فقط نسبت به خود شورا از جمله برای انتظام امور داخلی‌اش، الزام‌آور است (Moeckli, 2017: 25). ولی باید گفت که اعمال اختیارات سیاسی شورا به هر حال بدین معنا نیست که نیازی به هیچ‌گونه نظارت حقوقی بر فعالیت‌های شورای امنیت نباشد. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در یکی از نظرهای مشورتی خود، ماهیت سیاسی شورای امنیت را دلیلی برای مستثنا ساختن این رکن از تبعیت قانون ندانسته است، بلکه بر متابعت این رکن از اصول و قواعد حقوقی تأکید کرده است (ICJ Rep, 1984: 64).

علاوه بر مواد آیین‌نامه، شورای امنیت از رویه‌هایی هم متابعت می‌کند که در واقع به نوعی اصول و قواعد عملی حاکم بر فعالیت‌هایش را تشکیل می‌دهند. برای مثال ریاست شورای امنیت براساس رویه‌ای که از ۱۹۴۸ به وجود آمده و در پی زمان متحول شده است، بیانیه‌هایی را در شرح جلسات منعقدشده شورا منتشر می‌کند (Talmon, 2003: 422-430). بیانیه‌های رئیس شورا چه از جلسات رسمی و چه غیررسمی شورا در حقیقت بیان روال کار و مباحث مطرح‌شده در آن جلسات بوده یا تأکیدی بر تعهدات شورا در موضوعات مختلف‌اند. البته بر سر نوع بیانیه‌های صادره مناقشاتی در خصوص اینکه آیا بیانیه منتشره از طرف شورا است یا اعضا، وجود دارد (Talmon, 2003: 422-430). چنین بیانیه‌های در مواردی ممکن است راهکاری برای آگاهی یافتن بر فعالیت‌های شورا قلمداد شوند، اما از آنجا که متأسفانه قالبی حقوقی برای عبارت‌پردازی‌های مقرر در متن این بیانیه‌ها وجود ندارد، می‌تواند زمینه را برای چینی نوع مطالب و طفره رفتن از واقعیت امر فراهم سازد. گذشته از بیانیه‌های ریاست شورای امنیت،

1. See for Example: S/PRST/2010/1, Jan. 13, 2010 or S/PRST/2013/12, Aug. 6, 2013

رأی‌دهندگان به یک قطعنامه یا اعلامیه هم گاهی بیانیه یا اظهاراتی را در علت رأی اعطایی خود (خواه موافق یا مخالف) صادر می‌کنند. این بیانیه‌ها که ممکن است کتبی یا شفاهی باشند، گاه قبل از اعلام رأی و گاه نیز پس از دادن رأی توسط نمایندگان دولت‌های رأی‌دهنده صادر می‌شوند (Sievers & Daws, 2014: 357-359)، رویه مذکور مورد توجه آیین‌نامه داخلی مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز قرار گرفته و از آن تحت عنوان «شرح رأی» اعطایی یاد شده است (Rule 88 of GA ROP). این بیانیه‌ها در مواردی می‌توانند در شفافیت جلسات شورای امنیت به‌خصوص در مورد جلسات غیرعلنی مؤثر باشند، البته چنین امری بر هیچ الزام حقوقی استوار نیست. با این حال رأی‌دهندگان معمولاً و به‌صورت داوطلبانه از این رویه متابعت می‌کنند.

۳. اصول و قوانین بین‌المللی

یافتن مبنای حقوقی شفافیت در نظام حقوق بین‌الملل با نظام حقوق داخلی تفاوت دارد. در این میان عالمان حقوقی تلاش دارند تا مبنای «شفافیت» را با استناد به استدلال «منطق حقوقی» از میان منابع حقوق بین‌الملل در «اصول کلی حقوقی» که در قسمت (C) بند ۱ ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری به آن اشاره شده است، بیابند (Hovell, 2009: 92-122). به‌عبارت بهتر، شفافیت یک اصل حقوقی در میان قواعد حقوق بین‌المللی تلقی می‌شود و مبنای آن این است که از لحاظ منطقی اصولاً هر تصمیمی که منافع دیگران را متأثر می‌سازد، باید علل و مبنای اتخاذ آن تصمیم برای آنها روشن باشد (Matam Farral, 2007: 185-186)، زیرا این امر (روشن بودن مبنای تصمیمات) می‌تواند در مقبولیت اقتداراتی که یک نهاد اعمال می‌کند، تأثیرگذار باشد. به این ترتیب مفهوم شفافیت از میان قواعد حقوق بین‌الملل، یک اصل کلی حقوقی به‌شمار می‌آید (Bianchi & Peters, 2014: 1091). بنابراین کسانی که به اعمال اقتدارات عمومی دست می‌زنند و از این رهگذر منافع سایرین را تحت تأثیر قرار می‌دهند، اصولاً باید شفاف عمل کنند تا اقدامات آنها از مقبولیت بیشتری برخوردار شود. امروزه سازمان ملل متحد و به‌خصوص شورای امنیت از جایگاهی والا در نظام بین‌المللی برخوردارند و در زمینه مسائل مختلفی دست به اتخاذ تصمیم می‌زنند، بنابراین لازم است شفافیت را به‌عنوان یک «اصل حقوقی» در میان فعالیت‌های خود به‌منظور مقبولیت بیشتر آنها مورد توجه قرار دهند. به‌علاوه شفافیت به‌عنوان یکی از اصول کلی حقوقی ریشه در مباحث حقوق بشری نیز دارد. اهمیت این موضوع وقتی روشن‌تر می‌شود که توجه داشته باشیم، شورای امنیت در تصمیم‌گیری‌های خود، امروزه علاوه بر دولت‌ها افراد را نیز در شمار مخاطبان تصمیمات خود قرار داده است، برای مثال در اعمال تحریم‌های بین‌المللی خود. بنابراین طبیعتاً از این منظر باید مبنای تصمیمات شورا شفاف باشد تا حقوق اساسی افراد نقض شود (Moeckli, 2017: 41-44). ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر به‌طور کلی و بند ۲ ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی و

سیاسی به خصوص، شفافیت را به عنوان مصداقی از آزادی بیان مطرح کرده‌اند. بر این اساس شفافیت که روی دیگر آن امکان دسترسی به اطلاعات است، از اصول حقوق بشری است. کمیته حقوق مدنی و سیاسی در تفسیر ماده ۱۹ میثاق، اصل آزادی بیان را شرط لازم در عینیت یافتن اصولی چون شفافیت و پاسخگویی دانسته است (UN HRC, 2011: Para. 3). با توجه به اینکه آزادی بیان شامل حق دسترسی به اطلاعات است، کمیته در این باره مقرر داشته است که چنانچه مقامات صالح بخواهند از اعمال این حق جلوگیری کنند، باید دلایل معقولی در این باره ارائه کنند (برای مثال مستندات قانونی) (UN HRC, 2011: Para. 19).

از همین جا می‌توان نتیجه گرفت که امکان دسترسی به اطلاعات که زمینه شفافیت در فعالیت‌های یک نهاد قلمداد می‌شود، یک اصل اساسی حقوقی است. به عبارت بهتر به منظور دستیابی به شفافیت در میان فعالیت‌های یک نهاد، اصل بر این است که امکان دسترسی به اطلاعات (اطلاعاتی که مبنای فعالیت‌های آن نهاد را تشکیل می‌دهد) امری بدیهی به شمار آید و هرگونه اعمال محدودیتی در این زمینه جز براساس دلایل و مستندات مشروع و قانونی غیرممکن باشد. همچنان که گفتیم تعهد به رعایت اصول و قوانین حقوق بشری توسط شورای امنیت به خصوص در دوران کنونی که تحریم‌های شورای امنیت افراد را نیز به صورت خاص هدف قرار داده‌اند، اهمیت بیشتری یافته است، بنابراین مخاطب این تصمیمات که منافعش متأثر می‌شود، طبیعتاً محق به دانستن مبنای حقوقی تصمیمات اتخاذ شده علیه خود است و این موضوع وقتی معنا می‌یابد که شورای امنیت در اتخاذ تصمیماتش شفاف عمل کند.

بررسی شفافیت در رویه شورای امنیت

وجود شفافیت در میان فعالیت‌های ارکان مختلف سازمان ملل متحد و به ویژه شورای امنیت به حدی اهمیتی دارد که این امر می‌تواند در مقبولیت تصمیمات سازمان ملل متحد و به خصوص شورای امنیت تأثیر زیادی میان دولت‌های عضو جامعه بین‌المللی داشته باشد یا به عکس، نبود این موضوع می‌تواند زمینه‌های ناکارآمدی تصمیمات شورای امنیت را فراهم سازد. اهمیت این موضوع مورد توجه مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز قرار گرفته است (GA/66/L.42/Rev.1, 2012). حال با توجه به اهمیت این موضوع لزوم بررسی و ارزیابی شفافیت در میان تصمیمات و فعالیت‌های شورای امنیت اهمیت چشمگیری دارد که در اینجا به این موضوع می‌پردازیم.

چنانکه گفتیم چگونگی اتخاذ تصمیمات شورای امنیت را آیین‌نامه داخلی این رکن به صورت شکلی تبیین کرده است. آیین‌نامه براساس ماده ۳۰ منشور سازمان ملل متحد در ۹ آوریل ۱۹۴۶ توسط شورا تصویب شد. هرچند آیین‌نامه روند تصویب قطعنامه‌های شورا را

1. <https://www.un.org/securitycouncil/content/provisional-rules-procedure>, also see <https://undocs.org/en/S/96/Rev.7>

به صورت کامل بیان نکرده است، به طور کلی، وقتی قطعنامه‌ای می‌خواهد مورد تصویب اعضا قرار گیرد، ترتیب کار چنین است که یکی از اعضای شورا (اغلب اعضای دائم) پیش‌نویس مربوط را که قبلاً مورد بحث قرار گرفته است (البته مباحث صورت گرفته ممکن است میان اعضای شورای امنیت نباشد)، آماده می‌کند. سرانجام پس از مشورت‌های صورت گرفته در خصوص پیش‌نویس ارائه شده و تهیه متن نهایی، رئیس شورای امنیت براساس ماده ۴۸ آیین‌نامه، اعضا را برای انعقاد جلسه رسمی دعوت می‌کند که معمولاً به صورت علنی برگزار می‌شود. اعضا در جلسه تشکیل شده با نشان دادن دستشان، رأی خود را در تصویب متن قطعنامه اعلام می‌دارند. به این ترتیب طبق بند ۳ ماده ۲۷ منشور، پس از آنکه ۹ عضو از ۱۵ عضو شورا و بدون وتوی اعضای دائم موافقت خود را با تصمیم اتخاذ شده اعلام داشتند، متن مصوب به عنوان سند رسمی شورای امنیت در قالب قطعنامه انتشار می‌یابد. حال سؤال این است که در این روند مفهوم شفافیت در چه جایگاهی قرار دارد؟

همان‌طور که بیان شد عبارت‌پردازی ماده ۴۸ آیین‌نامه در خصوص روند تصمیم‌گیری شورای امنیت، چنین می‌رساند که جلسات منعقد شده در اصل باید به صورت علنی برگزار شوند، مگر اینکه شورا «به شکل دیگری» تصمیم گرفته باشد (Rule 48 of PRP). ماده مذکور مهم‌ترین بخش قابل استناد در شفافیت یافتن فعالیت‌های شورای امنیت است، با این حال این ماده نیز نتوانسته است کاستی‌های مطرح در این باره را به خوبی از میان بردارد. برای مثال در جریان مشورت‌های صورت گرفته بر سر انعقاد قطعنامه‌های شورای امنیت مواردی بوده است که حتی اعضای غیردائم در جریان این مشورت‌ها قرار نگرفته‌اند، چنانکه نماینده آفریقای جنوبی از این روند تصمیم‌گیری شورای امنیت انتقاد می‌کند و از آن به عنوان «در مقابل عمل انجام شده» قرار دادن اعضای منتخب (غیردائم) شورا نام می‌برد (SC/PV.6870, 2012: Para. 3). متأسفانه آیین‌نامه و مواد منشور چنین خلأهایی را که می‌تواند زمینه سوء استفاده اعضای دائم را در پی داشته باشد، مورد توجه قرار نداده‌اند. همچنین منشور و آیین‌نامه داخلی شورای امنیت تنها به علنی بودن جلسات شورا پرداخته‌اند، اما هیچ اشاره‌ای به ذکر مبانی و مستندات تصمیم اتخاذ شده در بطن قطعنامه‌ها نشده است. در صورتی که بیان دلایل و مستندات تصمیمی که اتخاذ می‌شود، می‌تواند یکی از راهکارهای شفاف‌سازی تصمیمات منعقد شده و از سوء استفاده شورا در اعمال اختیاراتش جلوگیری کند؛ چندان که ابعاد منفی این مسئله را می‌توان در قطعنامه ۱۵۳۰ مصوب ۲۰۰۴ شورا مشاهده کرد، وقتی که در پی وقایع تروریستی ۲۰۰۴ اسپانیا، شورای امنیت جلسه فوری به منظور رسیدگی به موضوع تشکیل داد. شورا به سرعت شروع به بررسی موضوع در پشت درهای بسته کرد و سپس با تصویب قطعنامه‌ای در محکومیت اعمال تروریستی، گروه جدایی طلب ETA را مسئول بمب‌گذاری مادرید معرفی کرد (SC,

1 Para. (2004). انتساب اقدامات تروریستی توسط شورای امنیت به گروه مخالف دولت اسپانیا، در حالی صورت گرفت که پس از مدتی مشخص شد این اقدام توسط گروه نامبرده صورت نگرفته است (4: 2013 & Tzanakopoulos, 2007: 948). این تصمیم که بدون ارائه مبانی و مستندات قانونی از سوی شورای امنیت اتخاذ شد، در واقع نتیجه‌ی خلأ مورد اشاره است. علاوه بر این، موضوع تشکیل جلسات غیرعلنی شورا با اینکه در متن آیین‌نامه محدودیت‌هایی بر آنها اعمال شده است، اما از نظر بررسی شفافیت در میان فعالیت‌های شورای امنیت گاهی چالشی بزرگ برای آگاهی بر مبنای فعالیت‌های شورا به‌شمار می‌آیند، زیرا با توجه به ماهیت غیرعلنی این نوع جلسات، اصولاً دستیابی به اطلاعاتی که مبنای انعقاد تصمیمات بوده‌اند، دشوار می‌نماید و سازوکار قابل اتکایی برای آگاهی یافتن بر روند این جلسات در دست نیست. هرچند ماده ۵۵ آیین‌نامه به انتشار صورت‌جلسه نشست‌های غیرعلنی شورا اشاره کرده است، با این حال از آنجا که نه زمان انتشار آنها و نه عبارت‌پردازی‌های به‌کاررفته در آنها مورد توجه آیین‌نامه قرار نگرفته است، در عمل کمک چندانی به شفاف‌سازی تصمیمات شورا نمی‌کند. شورای امنیت جلسات متعددی را به‌صورت غیررسمی یا غیرعلنی برگزار کرده است، به‌طوری‌که متأسفانه تشکیل جلسات غیرعلنی به یک رویه برای شورا تبدیل شده و در متن آیین‌نامه نیز راهکاری برای آگاهی یافتن بر بطن چنین جلساتی پیش‌بینی نشده است، حال آنکه عمده‌ترین تصمیمات شورای امنیت در چنین جلساتی گرفته می‌شوند (19: 2017). در واقع جلسات شورا در عمل به دو مرحله تقسیم شده است، به‌طوری‌که بیشتر مباحث در همان ابتدا به شکل غیرعلنی مطرح شده و اگر توافق یا عدم توافقی وجود داشته باشد، در مرحله رأی‌گیری و در محدوده زمانی ۵ تا ۱۰ دقیقه‌ای به شکل علنی نمایش می‌یابد (20: 2017). این‌گونه جلسات که از پیش مباحث و توافقات در خصوص موضوعی به شکل غیرعلنی شکل گرفته است، معمولاً به مسائلی مربوط می‌شوند که اهمیت زیادی در سطح بین‌المللی دارند. برای نمونه می‌توان به قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت که در پی حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۰ تصویب شد، اشاره کرد. به‌طوری‌که با وجود پیچیدگی مسائل مطرح‌شده در آن و ماهیت قانونگذاری قطعنامه، تصویب آن حدود پنج دقیقه طول کشید، به‌علاوه نه بیانیه و نه توضیحی در مورد پیش‌نویس قطعنامه یا آرای داده‌شده، ارائه نشد (20: 2017). این روند را می‌توان در قطعنامه‌های (۲۰۰۰) ۱۲۹۸، (۲۰۰۱) ۱۳۴۳، (۲۰۰۳) ۱۴۹۳ نیز مشاهده کرد (187: 2007). (Matam Farral)

چنین رویه‌ای در میان فعالیت‌های ارکان فرعی که شورا برای نظارت بر اجرای قطعنامه‌های خود تشکیل می‌دهد، نیز قابل مشاهده است. چنانکه گفته می‌شود برخی از کمیته‌های ناظر بر

تحریم‌های شورای امنیت، گزارشی از روند فعالیت‌های خود ارائه نمی‌دهند و حتی در پشت درهای بسته با دولت هدف تحریم، دست به انجام معاملات و فعالیت‌های تجاری برای خودداری یا گسترش تحریم‌ها بر اهداف موردنظر می‌زنند، طوری که این امر به یک قاعده تبدیل شده است (Moeckli, 2017: 21-22). برای مثال کمیته‌هایی که ناظر بر اجرایی شدن تحریم‌ها در مورد عراق در سال ۱۹۹۰، یا یوگسلاوی سابق در سال ۱۹۹۱ بوده‌اند یا کمیته‌هایی که در پی تحریم راجع به گروه‌های القاعده و طالبان که بین سال‌های ۲۰۰۵ - ۱۹۹۹ ایجاد شده‌اند، علاوه‌بر اینکه در پشت درهای بسته جلسات تشکیلی داده‌اند، هیچ‌گونه بیانیه یا اظهارنظری از فعالیت‌های خود ارائه نده‌اند (Moeckli, 2017: 21-22). این امر انتقادهای بسیاری را متوجه عملکرد غیرشفاف شورای امنیت کرده، به طوری که شورا خود در مواردی ناگزیر شده است تا از کمیته‌های مذکور شفافیت فعالیت‌هایشان را بخواهد و گزارش‌های سالانه از اقدامات و فعالیت‌های خود ارائه دهند (SC, 2009: Para. 14 & SC, 2012: Para. 14) و در این میان برخی دولت‌ها به منظور شفافیت و کارایی عملکرد کمیته‌های مذکور، پیشنهادهای و معیارهایی را به شورای امنیت ارائه کرده‌اند (SC, 2016/102: 2-3).

هرچند شفافیت می‌تواند سازوکاری برای مقبولیت یافتن بیشتر تصمیمات شورای امنیت باشد، اما بعید به نظر می‌رسد شورای امنیت خودش این انتظار را برآورده سازد، اصلاً چرا باید چنین کند. طبیعتاً هیچ نهاد صاحب اختیاری تمایلی به محدود کردن داوطلبانه بخشی از اختیارات خود بدون اینکه تحت فشار باشد، ندارد. از این رو این سؤال مطرح می‌شود که از چه راهکار قانونی می‌توان در این زمینه بهره گرفت.

پاسخ می‌تواند این باشد که ظرفیت‌های موجود در این باره را باید ارزیابی کرد، برای مثال اجرای تصمیمات شورای امنیت در دست دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی است، از این رو این امر می‌تواند از سازوکارهای قابل اتکا در این زمینه باشد تا شورا را موظف به اتخاذ روندی شفاف و درست از فعالیت‌های خود کنند. این موضوع در مبحث بعد به طور مفصل بررسی می‌شود.

ظرفیت‌های حقوقی قابل اتکا در شفاف‌سازی تصمیمات شورای امنیت

چنانکه گفتیم انتظار نمی‌رود شورای امنیت داوطلبانه به تحدید اختیارات خود برای مثال شفاف ساختن مبنای فعالیت‌هایش بپردازد. همچنین منشور سازمان ملل متحد هم امکان اینکه بتوان نظارت متمرکزی بر فعالیت‌های شورای امنیت داشت، فراهم نساخته است. برای مثال یک نهاد حقوقی برای نظارت بر قانونی بودن اقدامات شورا، پیش‌بینی نشده است. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در یکی از آرای صادره خود به این امر اذعان کرده است که ساختار

1. See the observations by France in UN Doc S/PV. 3483 (1994) 2. & UN Doc S/PV. 3483 (1994) 9, Pakistan. And for more information see Reid, Natalie, "Informal Consultations", pp. 5 - 6, available at <http://www.globalpolicy.org/>

خاص جامعه جهانی امکان نظارت مطلوب بر فعالیتهای شورای امنیت را غیرممکن ساخته است (ICJ Rep, 1962: 168). به علاوه ارکان سازمان ملل متحد در تفسیر اختیارات و وظایف خود از منشور دارای صلاحیت برابر یا موازی هستند، بنابراین طبیعتاً شورای امنیت از اینکه اختیارات خود را از طریق تفسیر منشور سازمان ملل متحد با هدف شفاف سازی، به سایر ارکان سازمان (برای مثال دیوان بین المللی دادگستری به عنوان یک نهاد حقوقی) بسپارد، امتناع خواهد ورزید، مراجعه به مذاکرات مقدماتی تدوین منشور نیز مؤید این امر است.^۱

حال که یک نهاد یا رکن نظارتی وجود ندارد تا بتوان بر آن اساس فعالیتهای شورا را ارزیابی کرد، بنابراین باید در پی راهکارهای دیگری بود تا بتوان شورای امنیت را وادار ساخت که حدود فعالیتهای خود را تبیین کند یا به عبارت بهتر مبنای تصمیمات خود را شفاف سازد. اکنون سؤال این است که چگونه می توان شورا را به شفاف ساختن تصمیماتش وادار کرد؟ در ادامه به سازوکارهای موجود در این باره اشاره می شود.

۱. بهره گیری از ظرفیتهای موجود در منشور سازمان ملل متحد

یکی از سازوکارهای قابل اتکا در این باره، بهره گیری از ظرفیت موجود در ماده ۴۴ منشور سازمان ملل متحد است. ماده مذکور به موضوع مشارکت دولت‌ها در عملیات حفظ صلح مربوط می شود و بیان می دارد که چنانچه شورای امنیت در انجام فعالیتهای خود تصمیم به استفاده از نیرو بگیرد، باید عضوی را که به مشارکت در انجام تصمیمات شورا تمایل دارد، دعوت کند. براساس فحواى این ماده، شورای امنیت نمی تواند دولت‌ها را مجبور به شرکت در عملیات حفظ صلح کند، بلکه وفق ماده مذکور، از دولت‌ها انتظار مشارکت در این گونه عملیات و تصمیمات می رود. بنابراین دولت‌ها می توانند تمایل خود در این باره را منوط به رعایت تعهدات متقابلی که شورا در برابر دولت‌های عضو دارد، کنند، برای مثال در این باره پشتیبانی از تصمیمات و فعالیتهای شورا را منوط به شفاف ساختن مبنای آنها کنند، در غیر این صورت از اجرای آن تصمیم کناره گیری کنند. بی تردید اهمیت این موضوع را نمی توان نادیده گرفت، زیرا در صورت عدم همراهی دولت‌های عضو با تصمیمات شورا، این رکن عملاً در اجرایی شدن تصمیماتش، عقیم خواهد ماند.^۲

۱. بررسی سابقه و «کارهای مقدماتی» تدوین منشور این مسئله را تبیین می کند که هر کدام از ارکان سازمان ملل در تفسیر از منشور در خصوص وظایف و اختیارات خود، دارای صلاحیت است و هیچ یک نمی تواند تفسیر مورد نظر خود را بر دیگری تحمیل کند، مگر اینکه اختلاف در تفسیر بر ماهیت و اساس منشور تأثیرگذار باشد که در این صورت، یعنی در صورت بروز اختلاف در تفسیری که بر تداخل کارکردها و وظایف هر یک از ارکان سازمان ملل متحد تأثیر داشته باشد، باید به دیوان بین المللی دادگستری مراجعه شود. در این باره ر.ک: XIII UNIO - Volume 13, pp. 709 - 710, Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/1300969/files/UNIO-Volume-13-E-F.pdf>

۲. شورای امنیت با توجه به اینکه دریافته است که بدون مشارکت اعضای سازمان قادر به عملی ساختن تصمیمات

گذشته از امکان تأسی دولت‌های عضو سازمان ملل متحد به ماده ۴۴ منشور به منظور الزام شورای امنیت به رعایت تعهدات متقابل خود از جمله شفاف ساختن مبنای تصمیمات متخذه، بند ۵ ماده ۲ منشور هم سازوکار دیگری را در اختیار دولت‌های عضو قرار می‌دهد. ماده مذکور مقرر می‌دارد که دولت‌های عضو سازمان ملل متحد از کمک به دولتی که سازمان ملل علیه آن اقدام احتیاطی یا قهری «بر طبق منشور» به عمل آورده باشد، خودداری خواهند کرد. به این ترتیب دولت‌ها متعهد به عدم کمک و مساعدت به دولتی شده‌اند که برای مثال طبق ماده ۴۱ منشور علیه آن اقدامات احتیاطی صورت گرفته باشد. مشخص است که شرط «عدم کمک و مساعدت» هرگونه اقدامی را که به نادیده انگاشته شدن تصمیمات شورای امنیت در این باره منجر شود، در برمی‌گیرد، به عبارت بهتر، هرگونه اقدامی در این زمینه می‌تواند نقض بند ۵ ماده ۲ منشور تلقی شود (Tzanakopoulos, 2011: 193). اما از سویی نص ماده علاوه‌بر شناسایی تعهد برای دولت‌های عضو در این باره، متضمن شرطی هم است که دولت‌ها را قادر به ارزیابی نوع تصمیم اتخاذشده شورا می‌کند، براساس این شرط، شورای امنیت ملتزم به اتخاذ اقدامات خود طبق منشور است. براساس این بخش از ماده مذکور دولت‌ها محق‌اند تا مبنای حقوقی تصمیم اتخاذشده را از شورا بخواهند، در غیر این صورت ممکن است تصمیمات شورا مورد بی‌اعتنایی دولت‌ها قرار گیرند. سابقه این موضوع را می‌توان در قضیه بوسنی مشاهده کرد، برخی دولت‌های عضو سازمان ملل متحد هنگام اعمال تحریم‌های شورای امنیت علیه بوسنی، التزام به آن تصمیمات را به علت ابهام در توجه به مسائل حقوق بشری مردم بوسنی، مقرر در منشور سازمان ملل متحد، رد کردند، بلکه به عکس اقداماتی مغایر با تصمیمات متخذه شورا از خود نشان دادند، مثل ارسال تسلیحات به آن کشور (Tzankopoulos, 2011: 193).

۲. نقش دولت‌های عضو سازمان ملل متحد

دولت‌های عضو سازمان ملل متحد به اشکال مختلفی می‌توانند زمینه شفافیت فعالیت‌های شورای امنیت را فراهم سازند، از جمله آنها می‌توانند از سازوکار مجمع عمومی بهره گیرند. مجمع هماهنگ‌کننده اقدامات جمعی دولت‌هاست و می‌تواند همچون ابزاری در مقابل تصمیمات غیرشفاف شورای امنیت یا به‌طور کلی تصمیمات ناکارآمد این رکن ایفای نقش کند. در این میان برای مثال می‌توان به بیانیه جمعی برخی دولت‌ها در قالب گروه‌های دارای منافع مشترک با هدف درخواست و پیگیری افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری شورای امنیت در خصوص عملکرد و تصمیماتش وفق تعهداتی که شورا در این باره داده است، اشاره کرد. ۱

خود نیست، بر نقش دولت‌ها و اهمیت خواسته‌های آنها در مواردی، صحه گذاشته است. در این باره رک:

S/507, 2010: para. 1 or S/515, 2013: para. 1 or S/268, 2014: para. (d)

1. For More Information, See Bellow Site:

درخواست دولت‌های عضو سازمان ملل متحد به منظور شفاف ساختن فعالیت‌های شورای امنیت در قالب اعلامیه (GA, 2005: 32, Para. 154) یا قطعنامه‌های صادره از مجمع عمومی اشاره کرد که این اقدامات در مواردی تعهد شورا را به اجابت درخواست دولت‌ها در پی داشته است (SC/Res. 515, 2013 & SC/Res. 515, 2014 & SC/Res. 507, 2017). مثلاً شورای امنیت در اجابت درخواست دولت‌ها به منظور شفاف‌سازی فعالیت‌های خود، اقدام به انتشار قطعنامه‌ای رهنمودی آدر زمینه نوع جلسات و چگونگی انعقاد آنها، شیوه تصمیم‌گیری، و اعلام آنها کرده است. همچنین دولت‌های عضو مجمع عمومی در مواردی ابتکاراتی را به منظور پیشبرد هدف شفاف‌سازی فعالیت‌های شورای امنیت اتخاذ کرده‌اند، برای مثال مجمع عمومی در تنظیم پیش‌نویس قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت در خصوص تروریسم، اقدام به تصویب قطعنامه‌های در همین زمینه به منظور رفع ابهامات موجود در قطعنامه مذکور کرد (GA, 2001 & 2003). به عبارت بهتر مجمع عمومی در این زمینه به نوعی اقدام به تفسیر محتوای مبهم قطعنامه‌های شورای امنیت کرده است. هرچند مجمع عمومی از لحاظ حقوقی از مداخله در محتوای تصمیمات شورای امنیت با محدودیت روبه‌روست، اما با این اقدامات حداقل می‌تواند مقبولیت یا اخلاقی بودن تصمیمات شورا را زیر سؤال ببرد.

۳. نقش و عملکرد سازمان‌های بین‌المللی

علاوه بر دولت‌ها، سازمان‌ها نیز در اجرایی شدن تصمیمات شورای امنیت نقش بسزایی می‌توانند داشته باشند. وقتی که سازمانی در مقابل تصمیمات شورا دست به اقدام متقابل می‌زند، این موضوع اهمیت بسیاری دارد، زیرا سازمان متشکل از اعضای متعددی است که تبعاً همه آنها به پذیرش و اجرای تصمیمات آن نهاد متعهدند. از این رو تصمیم متخذ یک سازمان بین‌المللی در قالب اقدام متقابل در واقع دامنه‌ای از دولت‌ها را موظف به اقدام متقابل در برابر تصمیمات شورای امنیت خواهد کرد و مانند این است که جمعی از دولت‌ها دست به اقدام متقابل در برابر آن تصمیم زده باشند. تصمیمات شورای امنیت برای اجرایی شدن نیازمند همراهی دولت‌ها و

https://www.eda.admin.ch/dam/mission-new-york/en/speeches-to-the-un/20180206-new-york-statement-Accountability-Coherence-Transparency_EN.pdf

۱. برای مثال می‌توان به قطعنامه شماره ۶۶ مصوب ۲۰۱۲ مجمع عمومی اشاره کرد که دولت‌های عضو سازمان ملل متحد با پیشاهنگی برخی دولت‌های هم‌پیمان خواهان افزایش شفافیت شورای امنیت در فعالیت‌های خود شده‌اند. برای مطالعه بیشتر محتوای قطعنامه ر.ک: GA/66/L.42/Rev.2

2. guidance for the Council's work

۳. در این باره می‌توانید به ضمیمه قطعنامه شماره ۵۰۷ شورای امنیت با عنوان «رهنمودی برای عملکرد شورا» مراجعه کنید که هدف ارائه راهکاری برای افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری عملکرد شورای امنیت بوده

است: SC/Res. 507, 2017

۴. مواد ۱۰ و ۱۲ منشور.

سازمان‌های بین‌المللی است و طبیعتاً پذیرش آنها از جانب سازمان‌های بین‌المللی محدوده اجرای تصمیمات شورا را با توجه به تعدد اعضای یک سازمان گسترده‌تر می‌سازد یا به عکس رد آن تصمیم از جانب یک سازمان بین‌المللی به اندازه تعداد اعضای سازمان مانع اجرایی شدن آن تصمیم خواهد شد. از آنجا که سازمان‌های بین‌المللی در تعاملات متقابل با شورا برای مثال اجرای تصمیمات این نهاد نقش چشمگیری دارند، در ارزیابی نوع تصمیم متخذه شورا نیز عکس‌العمل نشان داده‌اند. کما اینکه در قضیه بحران بوسنی وقتی شورای امنیت اقدام به اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه بوسنی و هرزه‌گوین کرد، سازمان کنفرانس اسلامی در قطعنامه شماره ۲/۷ EX.مصوب ۱۹۹۴ ضمن غیرقانونی شمردن تصمیم شورای امنیت در اعمال تحریم‌های این نهاد علیه مردم بوسنی با توجه به منشور سازمان ملل متحد، از اجرای قطعنامه شورای امنیت طفره رفته و بیان می‌دارد ابهامات موجود در قطعنامه شورا مانع حق دفاع مشروع مردم بوسنی شده است و از این رو می‌بایست اقدام متناسب از سوی دولت‌های عضو انجام گیرد (OIC, 1994: Para. 2)، برای مثال به تحریم تسلیحاتی اعمال شده از سوی شورای امنیت وقعی نهاده نشود. همچنین در قضیه لاکربی، مشابه همین اقدام توسط اتحادیه آفریقا علیه تصمیمات شورای امنیت صورت گرفت. بر این اساس وقتی شورای امنیت در اعمال تحریم‌های خود علیه لیبی به پیشنهاد این کشور در مورد مذاکره بر سر مسائل پیش آمده، توجهی نکرد و بدون ارائه دلیل مشخصی دولت این کشور را هدف تحریم قرار داد، اتحادیه آفریقا در بیانیه صادره خود اعلام داشت که به این تصمیم شورا وقعی نمی‌نهد، زیرا آن را مغایر با منشور سازمان ملل متحد می‌داند (OAU, 1998: Para. 2).^۱

۴. نهادهای قضایی بین‌المللی

می‌دانیم که دیوان بین‌المللی دادگستری از ارکان اصلی سازمان ملل متحد است، با این حال صلاحیت رسیدگی ترافیعی به درخواست دولت‌ها علیه شورای امنیت برای مثال در زمینه آگاهی یافتن بر مبنای تصمیمات شورا را ندارد و از سوی دیگر امکان اخذ نظر مشورتی هم صرف‌نظر از ویژگی غیرالزامی آن دست کم بسیار دشوار است (Whittle, 2015: 676). خلأ ناشی از نبود یک نهاد حقوقی بین‌المللی برای ارزیابی قانونی بودن تصمیمات و فعالیت‌های شورای امنیت توسط دادگاه‌های داخلی و منطقه‌ای پر شده است. واضح است که نهادهای قضایی در رسیدگی‌های خود تابع اصول و قواعد حقوقی مختص به خود هستند و از این رو در محدوده صلاحیت خود دولت‌ها را ملتزم به احکامی که صادر کرده‌اند. دادگاه‌های داخلی یا منطقه‌ای با احکام صادره خود دولت‌ها را ناگزیر به

۱. اتحادیه آفریقا تصمیمات شماره ۷۴۸ و ۸۸۳ شورای امنیت را که به ترتیب در ۱۹۹۲ و ۱۹۹۳ در مورد قضیه لیبی صادر شدند، در تضاد با بند ۳ ماده ۲۷، ماده ۳۳ و بند ۳ ماده ۳۶ منشور شمرد.

واکنش در برابر تصمیمات شورای امنیت کرده‌اند. برای مثال در اعمال رژیم تحریم‌های شورای امنیت در خصوص تروریسم بسیاری از دادگاه‌های داخلی از اجرای تصمیمات شورا در مصادره اموال و دارایی‌های افرادی که تحت تحریم قرار گرفته بودند، خودداری کردند، زیرا تصمیمات شورای امنیت در این زمینه مغایر قوانین بین‌المللی و حقوق بشری مثلاً حق دفاع، حق جبران خسارت در صورت بی‌گناهی و ... در قطعنامه‌های صادره شورای امنیت دانسته شدند که در این قطعنامه‌ها مورد ملاحظه قرار نگرفته بودند. برای مثال یک دادگاه داخلی کانادا در قضیه موسوم به عبدالرزیک به دنبال افزودن اسم این فرد به منظور بلوکه کردن اموال وی توسط کمیته مبارزه با تروریسم براساس قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت، حکم به الزام دولت کانادا در آزاد کردن دارایی‌های وی و عدم اجرای قطعنامه شورا داد. دادگاه در حکم صادره خود قطعنامه شورا را مبهم و مغایر با اصول و قواعد حقوق بشری دانست، چون دلیلی برای افزودن نام عبدالرزیک به فهرست تحریم‌های شورای امنیت وجود ندارد، از این رو قطعنامه شورا دارای ابهام است (Abdelrazik v. Canada, 2009: Para. 51-53).

فشار ناشی از عدم اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت توسط دولت‌ها در پی آرای دادگاه‌های داخلی و منطقه‌ای شورای امنیت را ناگزیر به فراهم آوردن رژیم جدیدی در اعمال تحریم‌ها کرد. برای مثال افزودن نام افراد یا نهادها به صورت روشن در لیست بازتحریم‌ها و همچنین ایجاد نهادی موسوم به "آمبودزمان"^۳ را می‌توان نام برد (Kokott & Sobotta, 2012: 1020)، نهادی شبه قضایی که هم می‌تواند در ارزیابی حقوقی محتوای قطعنامه‌های شورای امنیت تأثیرگذار باشد و به این ترتیب در شفاف‌سازی فعالیت‌های شورا مؤثر باشد و هم اینکه راه ورود نهادهای قضایی دیگر را به بهانه‌های مختلف سد کند.

نتیجه‌گیری

شورای امنیت براساس منشور سازمان ملل متحد اختیارات موسعی در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارد و در این زمینه نیز فعالیت‌ها و تصمیمات مختلفی را اتخاذ کرده است. اگرچه ماهیت سیاسی شورا امکان نظارت بر فعالیت‌های این نهاد و شفافیت آنها را با دشواری روبه‌رو ساخته است، با این حال زمینه لازم برای نظارت بر فعالیت‌های شورای امنیت از لحاظ حقوقی و به صورت نظری فراهم است، که همین امر می‌تواند در شفاف‌سازی فعالیت‌های شورا تأثیرگذار باشد. در این باره، می‌توان به منشور سازمان ملل متحد اشاره کرد که برخی از مواد آن، امکان نظارت بر فعالیت‌های شورای امنیت را فراهم ساخته‌اند، علاوه بر منشور، آیین‌نامه داخلی شورای امنیت نیز در مواد مختلفی به خصوص در ماده ۴۸ به علنی بودن فعالیت‌های

1. See Kadi & Al Barakat Cases

2. Opening – List

3. Ombudsman/Ombudsperson, for example see S/ Res. 1904, Dec. 17, 2009 and its Annex II

شورای امنیت اشاره داشته است. همچنین رویه‌های داخلی سازمان ملل متحد و اصول و قواعد حقوق بین‌المللی هم امکان نظارت و به‌عبارت بهتر زمینه شفافیت فعالیت‌ها و تصمیمات شورا را انعکاس داده‌اند. اما با اینکه زمینه‌های لازم برای نظارت و شفافیت فعالیت‌های شورای امنیت فراهم است، این نهاد در اعمال اختیارات و انجام فعالیت‌هایش چندان شفاف عمل نکرده است. علت این مسئله را هم باید در نبود رکن نظارتی کارآمد جست‌وجو کرد که البته این موضوع نیز نتایج نامطلوبی را برای شورا به‌همراه داشته است. برای مثال ناکارآمدی تصمیمات این نهاد یا عدم مقبولیت روند فعالیت‌های شورای امنیت از آن جمله است.

نبود سازوکاری منسجم برای نظارت بر فعالیت‌های شورای امنیت، ناگزیر بحث از راهکارهای دیگری را برای وادار ساختن شورا به شفاف کردن مبنای تصمیمات و فعالیت‌های خود به میان آورده است. برای مثال بند ۵ ماده ۲ منشور سازمان ملل یا ماده ۴۴ این امکان را در اختیار دولت‌ها قرار داده است که اجرای تصمیمات شورا را منوط به انطباق آن تصمیمات با منشور و اصول و قواعد حقوق بین‌الملل کنند، در غیر این صورت در اجرایی شدن تصمیمات در خصوص عملیات حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مشارکت خود را تعلیق کنند. بی‌شک این موارد وقتی عینیت می‌یابند که بتوان بر مبنای اتخاذ تصمیمات شورا وقوف یافت؛ موضوعی که مستلزم برگزاری جلسات شورا به شکل علنی خواهد بود. همچنین دولت‌های عضو مجمع عمومی با بهره‌گیری از اختیارات اعطایی توسط منشور سازمان ملل متحد از جمله ماده ۱۰، توانسته‌اند در برخی قطعنامه‌های صادره خود خواستار شفافیت فعالیت‌های شورای امنیت شوند و حتی به تبیین مفاهیم مبهم موجود در قطعنامه‌های شورا در پرتو اصول و قواعد حقوق بین‌الملل بپردازند، برای نمونه می‌توان به قطعنامه (۲۰۰۱) ۱۲/۱۶۰ یا قطعنامه (۲۰۰۳) ۵۷/۲۱۹ اشاره کرد که محتوای قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت در خصوص مبارزه با تروریسم را معین ساخته‌اند. همچنین در میان دکترین حقوقی نظریه‌ای موسوم به نافرمانی مطرح است. این نظریه بر این استدلال استوار است که شورای امنیت باید در پاسخ به انتظار مشروع دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی که منافع آنها متأثر از تصمیمات این رکن قرار می‌گیرد، منطبق با اصول و قواعد حقوقی که شفافیت نیز مصداقی از آن است، رفتار کند، در غیر این صورت با واکنش متقابل یا نافرمانی در برابر تصمیمات متخذه خود مواجه خواهد شد. به‌عبارت بهتر، عدم پاسخ به انتظار دولت‌ها در تبیین مبنای حقوقی تصمیمات شورا، بی‌اعتنایی به اجرای تصمیمات این رکن را در پی خواهد داشت. مصادیق این امر را می‌توان در میان ارکان قضایی بین‌المللی مشاهده کرد، مثلاً قضیه کادی و مؤسسه البرکات یا آرای صادره از دادگاه‌های داخلی که به‌علت بی‌توجهی به معیارهای حقوقی بین‌المللی تصمیمات و فعالیت‌های شورا را با چالش روبه‌رو ساخته است. در این روند ایجاد نهاد‌های حقوقی موسوم به آمبودزمان از سوی شورای امنیت را شاید بتوان برآیند همین رفتار متقابل دولت‌ها در مقابل تصمیمات شورا عنوان کرد.

A) Books

1. Farrall, Jeremy (2009), *Sanctions, Accountability & Governness in Globalized World*, Cambridge University Press.
2. Hovell, Devika (2009), *The Deliberative Deficit: Transparency, Access to Information and UN Sanction*, London, CUP Cambridge.
3. Matam Farral, Jeremy (2007), *United Nations and the Rule of Law*, London, Cambridge University Press.
4. Sievers, Loraine & Daws, Sam (2014), *The Procedure of the UN Security Council*, London, Oxford University Press, 4th edition
5. Tzanakopoulos, Antonios (2011), *Disobeying The Security Council*, London, Oxford University Press, First Publish.

B)Articles

6. Bianchi, Andrea & Peters, Anne (2014), "Turning Mirrors into Windows? Reflections on Transparency in International Law", *the Journal of Investment & Trade*, No. 15.
7. Blokker, Niels (2004), "Internatinal Orgaanizations & Their Members", *International Orgnizations Law Review* 1: 139 - 161
8. C. Wood, Michael (1996), "Security Council Working Methods and Procedure: Recent Developments", *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, No. 45.
9. I. Hernandez, Gleider (2014), "Turning Mirrors into Windows? Reflections on Transparency in International Law", *the Journal of World Investment & Trade*, No. 15.
10. Josef Blanke, Herman & Perlingero, Ricardo, (2018), "The Right of Access to Public Information", *Springer- Verlag GmbH*, Berlin.
11. Kokott, Julian & Sobotta, Christoph (2012), "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?", *The European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 23, No. 4.
12. Moeckli, Daniel (2017), "A Duty to Give Reasons in the Security Council", *International Organizations Law Review*, No. 14.
13. Talmon, Stefan (2003), "The Statements by the President of the Security Council", *Chinese Journal of International Law*, No. 419
14. Therese, O' Donnell (2007), "Naming and Shaming: The Sorry Tale of Resolution 1530 (2004)", *The European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 17, No. 5.
15. Whittle, Devon (2015), "The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra - Legal Measures Model to Chapter VII Action", *EJIL*, Vol. 26, No.3.

C) Documents

16. GA/Res/60/1, Oct. 24, 2005
17. GA/Res. 65/32, Jan. 10, 2011

18. GA/66/L.42/Rev.1, 2012
19. SC/ Res. 1904, Dec. 17, 2009 and its Annex II
20. SC/Res. 1530, March. 11. 2004
21. SC/Res. 507, Jul. 26, 2010
22. SC/2083, Dec. 17, 2012
23. SC/Res. 515, Aug. 28, 2013
24. SC/Res. 268, Apr. 14, 2014
25. SC/PV. 6870, Nov. 26, 2012
26. UN Doc S/96/Rev. 7, 1982, rule. 48
27. UN Doc A/49/667 (1994)
28. UN Doc A/60/L.1 (2005)
29. UN Doc A/60/L. 49 (2006)
30. UN Doc A/60/PV. 95 – 96 (2006)
31. General Comment No. 34, Geneva, 11 – 29 July 2011
32. OIC (Organization of Islamic Conference), Res No. 2/7 – EX
33. OAU (Organization of African Union), Decision AHG/Dec. 127 (XXXIV), 10 June 1998
34. International Law Association (ILA), Report of Seventy – First Conference, Berlin, 2004

D) Judgments

35. Lockerbie Case, [1998] ICJ Rep. 80, (diss. Op. Jennings)
36. Conditions of Admission of a State to the United Nations (Article 4), ICJ, 28 May 1948, Dissenting Opinion by Mc Nair and Winiarski, available at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/3/003-19480528-ADV-01-03-EN.pdf>
37. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), ICJ, Repts. 17,
38. Namibia (Advisory Opinion), ICJ Rep. 16, 22, (1971)
39. Certain Expenses of the Security Council, Advisory Opinion, July 20, 1962, ICJ Rep. 151
40. Abdelrazik v. Minister of Foreign Affairs [2009] FC 580
41. Case C – 402/05 P and C – 415/05, P. Kadi and Al Barakat International Foundation V. Council and Commission [2008] ECR I – 6351

E) Sites

42. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report__working_methods_2014.pdf
43. <https://www.un.org/press/en/2018/ga12091.doc.htm>
44. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2088858
45. <http://www.globalpolicy.org/>
46. <https://digitallibrary.un.org/record/1300969/files/UNIO-Volume-13-E-F.pdf>
47. https://www.eda.admin.ch/dam/mission-new-york/en/speeches-to-the-un/20180206-new-york-statement-Accountability-Coherence-Transparency_EN.pdf