دکتر محمود مسائلی

**حقوق بشر شفافیت و معاهدات پنهان بین المللی**

حقوق بشر شفافیت و معاهدات پنهان در حقوق بین الملل

دکتر محمود مسائلی

باز نشر از سایت آگورا ایران آکادمیا

صرف نظر از اینکه محتوی سند همکاری میان بیست و پنج ساله همکاری میان جمهوری اسلامی و دولت چین چیست، صرف پنهان بودن آن سند محل منازعات فراوانی است. مردم به درستی نگران این موضوع حیاتی هستند که ممکن است شرایط خفت باری به کشور تحمیل شده باشد. رسانه های جمعی خارج کشور با تحلیل ها سیاسی خود به بررسی سعی کرده اند نگرانی مردم را بازتاب داده و به نوعی دولت جمهوری اسلامی را وادارند تا مفاد سند را منتشر نماید. این نگارنده در مقاله ای که در اواخر ماه مارچ انتشار یافت، توضیح داد که بنا بر سه اصل بنیادین حقوق بین الملل عمومی، سند مذکور نمی تواند اعتبار حقوق داشته باشد. هدف از تحریر و انتشار آن مقاله این بود که توضیح دهیم حتی بدون دسترسی به سند همکاری، از نقطه نظر فرآیندی که طی آن سند همکاری شکل گرفته است، می توان عدم وجاهت قانونی آن سند را به نمایش گذاشت. هدف مقاله حاضر توضیحی حقوقی پیرامون آثار و ابعاد سری بودن آن قرارداد در حقوق معاهدات بین المللی می باشد. امید است که اینگونه مقالات کوتاه بتواند در فرآیند روشنگر ساختن رخدادهای جامعه مشارکت داشته باشد.

در حقوق معاهدات بین المللی آشکار ساختن مفاد یک قرارداد بین المللی که از طریق ثبت آن نزد دبیرخانه سازمان ملل متحد انجام می شود، بخش ضروری شکل گیری یک قرار داد بین المللی نیست. ماده ٨۰ مقاوله نامه حقوق معاهدات وین در بند اول توضیح می دهد که معاهدات پس از لازم الاجرا شدن ، برای ثبت و برای انتشار به دبیرخانه ملل متحد ارسال می شوند. اما این بند از مقاوله نامه که به عنوان اصلی ترین منبع حقوق بین الملل می باشد، دولتها را برای ثبت قرارداد نیز دبیرخانه برای انتشار آن ملزم نمی سازد. به عبارت دیگر، حقوق بین الملل دولت-محور نمی تواند قید الزام به ثبت معاهدات را با دولتها که بازیگران اصلی جامعه بین المللی هستند تحمیل کند. آنچه که مقاوله نامه حقوق معاهدات مد نظر دارد فقط این است که در گام اول توضیح دهد عناصر تشکیل دهنده قراردادهای بین المللی چه می باشند. محتوی ٨ بند ماده یک مقاوله نامه مذکور توضیح می دهند که حداقل دو شرط برای شکل گیری یک قرارداد بین المللی باید وجود داشته باشد:

۱. قرارداد و یا معاهده باید بطور کتبی و میان دولتها منعقد شود. بنابراین معاهدات بین المللی آنهایی هستند که از حوزه قراردادهای داخلی و مربوط به بخش خصوص خارج می باشند. این ویژگی دولتی بودن قرارداد به آن ویژگی بین المللی بودن را می دهد و به همین دلیل ماده ۱۸ مذکور از دولتها دعوت می کند تا قراردادهای خود را نزد دبیرخانه سازمان ملل متحد برای انتشار در مجموعه قراردادهای بین المللی به ثبت برسانند. منشور ملل متحد نیز در ماده ۱۰۲ چنین ضرورتی را تقاضا می کند ولی قید زمانی برای به ثبت رساندن در این ماده بطور روشن ذکر نشده و فقط گفته شده است که قرارداد "هرچه زودتر در دبیرخانه ثبت و توسط آن منتشر گردد". این امر که به دلیل نظام دولت محور نظام بین المللی اتفاق می افتد، به دولتها بهترین فرصت را می دهد که قراردادهای خود را طی سالیان طولانی مخفی نگه دارند. نکته بسیار قابل تاملی که در این فراخوان داوطلبانه برای ثبت معاهده هم از شوی منشور ملل متحد و هم مقاوله نامه حقوق معاهدات وجود دارد، این است که طبق بند دوم از مقدمه مقاوله نامه مذکور، معاهدات به عنوان یکی از منابع اصلی حقوق بین الملل به حساب می آیند و باید ابزاری برای همکاری های مسالمت آمیز میان دولتها باشند. بند مذکور توضیح می دهد که این ضرورت همکاری صلح آمیز نمی تواند به نوع قانون اساسی کشورها منوط و محدود شود. به هرحال هم مقاوله نامه و هم منشور ملل متحد به صراحت اذعان می دارند که در صورت عدم ثبت معاهده نزد دبیرخانه ملل متحد، هیچیک از طرفین قرارداد و یا معاهده بین المللی نمی توانند در مقابل ارکان ملل متحد به آن عهدنامه و یا موافقتنامه استناد جویند.

۲. معاهدات بین المللی تحت نظارت حقوق بین الملل خواهند بود. منظور این است که طرفین متعاهدین می بایست بنای بر *اصل وفای به عهد* خود را به اجرای معاهده ملزم نگه دارند. در حقیقت، روح یک قرارداد بین المللی پایبندی طرفین را به پیمان امضا شده را ناگزیر می سازد زیرا که کشور طرف قرارداد با رضایت خود که تجلی حاکمیت ملی است به انعقاد معاهده و یا پیوستن به آن تمایل نشان میدهد. شایان ذکر است که در سیستم های دوگانه گرای داخلی، هرگاه معاهده ای میان دو و یا چند کشور منعقد می شود، برای ویژگی الزام آور داشتن باید در قور قانونگذاری آن کشور به تصویب برسد. اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی این شرط را توضیح می دهد: "عهدنامه ها، مقاوله نامه ها، قرارداد‌ها و موافقت نامه‌های بین المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد".

با توجه به این توضیحات، موارد زیادی اتفاق می افتد که کشورها قراردادهای خود را مخفی نگه داشته و از فاش ساختن مفاد آن فرو گذاری می کنند. به عنوان مثال در امریکا در سال ۲۰۰۹ بین ۵ تا ۱۵ درصد قراردادهای اجرایی که میان این کشور و کشورهای دوست منعقد شده اند، محرمانه باقی مانده و هرگز انتشار نیافته اند.[[1]](#footnote-1) صرف مخفی ماندن مفاد یک قرارداد و عدم انتشار آن نمی تواند توان حقوقی آن قرارداد را خدشه دار سازد زیرا چنین قراردادهائی بر اساس تمایل و رضایت کشورها منعقد می شوند. در این رابطه باید خاطر نشان ساخت که منظور از رضایت دولت، اقدامات نظام سیاسی حاکم بر کشور خواه این نظام دمکراتیک باشد، یا خودکامه، ناقض حقوق بشر، و ضد مردمی می باشد. علت اصلی تمایل به مخفی نگه داشتن قراردادهای بین المللی توسط دولتها منافعی می باشد که آنها در نظام بین المللی دنبال می کنند. علاوه براین تمایل به مخفی نگه داشتن یک قرارداد توسط کشورها برای این است که از زیر تعهدات بین المللی خود مانند احترام به حقوق بشر و حق تعیین سرنوشت مردم خود فرار کنند. در این حالت دوم، منافع مشترک میان دولتهای طرف قرارداد برای حفاظت از نظام سیاسی حاکم بر تعهد بین المللی برای حفاظت از حقوق بشر و حق تعیین سرنوشت مردم پیشی می گیرد.

علی رغم همه اینگونه بهانه ها و اقدامات برای مخفی نگه داشتن یک قرارداد بین المللی، رویه های قضایی تمایل داشته اند با احراز متن اینگونه قراردادها فضایی را برای سنجش و ارزیابی آن دولتها در قبال تعهدات بین المللی خود فراهم آورند. به عنوان مثال در قضیه فلات قاره دریای اژه (۱۹٧٧) که موضوع اختلاف میان ترکیه و یونان بود، دادگاه دادگستری بین المللی ضمن این که صلاحیت خود برای ورود به اختلاف را بنا بر دلایلی که در گزارش دادگاه توضیح داده شده است تایید نکرد، اعلام داشت که دادگاه برای تعیین "ماهیت عمل" به "شرایط واقعی آن و شرایط خاصی که در آن تنظیم شده بود" توجه خواهد داشت.[[2]](#footnote-2) موضوع این بود که برای آوردن موضوع مورد منازعه به دادگاه دادگستری بین المللی، یونان به دو سند از جمله بیانیه مشترک بین نخست وزیران یونان و ترکیه در سال ۱۹٧۵ تکیه می کرد. اما دادگاه برای تعیین صلاحیت خود برای رسیدگی به موضوع مورد اختلاف تردید داشت زیرا به نظر دادگاه آن بیانیه نمی توانست قراردادی بین المللی باشد. ولی همانگونه که توضیح داده شد، دادگاه با اظهار نظر خود در خصوص شرایط واقعی شکل گیری تعامل، راه را برای نگاهی نوین گشود که به موجب آن به ثبت رساندن نمی توانست ضرورتا عنصر ضروری برای تعیین ماهیت یک قرارداد بین المللی باشد. به این معنی که قرارداد بین المللی حتی اگر مخفی باقی بماند، در ماهیت قرار دادی آن نمی توان تردید کرد. به همین ترتیب در اختلاف میان بحرین و قطر دادگاه دادگستری بین المللی نظر مشابهی اعلام کرد. داستان به این نحو است که دو کشور مذکور طی نامه های مشابهی در سال ۱۹٨٧ از عربستان خواسته بودند که در حل اختلافات آنها بکوشد. آنها این نامه ها را به منزله توافقی بین المللی اعلام کرده بودند. ولی اختلافاتی میان دو کشور بر سر این مسئله که آیا صورت جلسه مذاکرات آنها در سال ۱۹۹۰ هم بین المللی می باشد یا نه اختلاف نظر داشتند. مشکل هم این بود که قطر آنها را در دبیرخانه اتحادیه عرب ثبت نکرده بود و تنها شش ماه پس از آن آنها را در دبیرخانه سازمان ملل به ثبت رساند. دادگاه در نظریه خود اظهار داشت که این موضوع هیچ تاثیری برای اعتبار واقعی توافق نامه ندارد. و نمی توان از ثبت نام دیرهنگام قطر نتیجه گرفت که صورت جلسه مذکور یک توافق بین المللی نمی باشد.[[3]](#footnote-3)

نکته تامل برانگیز مربوط به اینگونه قراردادها این است که آنها تا قبل از وقوع جنگ جهانی اول طبیعی به نظر می رسیدند زیرا اغلب این قراردادها ماهیتی استعماری داشتند و خطوط نفوذ و سیاستهای استعمارگران را تعیین می کردند. به عنوان مثال قراردادهای دوستی و تجاری میان امریکا و فرانسه در سال ۱٧٧٨ و یا معاهده صلح میان امریکا و انگلیس در سال ۱٧٨٧ قراردادهایی مخفی بودند. در آفریقای در غرب افریقا از ساحل عاج تا نیجر ، و از گابن تا کنگو ، فرانسه بر اساس توافق نامه های دفاع مخفی راههای مداخله خود در این بخش از افریقا را هموار ساخت. موافقنامه سایکس - پیکو یکی دیگر از معاهدات مخفی بود که میان انگلستان و فرانسه بود و با رضایت امپراتوری روسیه و ایتالیا در سال ۱۹۱۶ برای تعیین مناطق نفوذ و کنترل متقابل آنها در تقسیم امپراتوری عثمانی منعقد شد. اینگونه قراردادها زمانی اتفاق می افتاد که اساسا دیپلماسی هم ابزاری برای حفظ منافع خاص دولتها بود و با دیپلماسی عمومی به عنوان ابزاری برای دستیابی به جهانی صلح آمیز و با رفاهیت جمعی فاصله زیادی داشت. به همین دلیل بنیانگذاران نظام نوین بین المللی هنجاری بعد از جنگ اول جهانی سعی کردند با قید ضرورت ثبت معاهدات در نزد دبیرخانه جامعه ملل، جهان را از بلای معاهدات پنهان برای تجاوزگری و سیاست های استعماری مصون نگه دارند. به همین دلیل میثاق جامعه ملل در ماده ١۸ از کشورهای عضو می خواست تا معاهدات خود را از بابت اهمیت شفافیت در نیات و سیاست ها نزد دبیرخانه به ثبت برسانند. با همه تلاشهایی که توسط معماران نظام نوین بین المللی برای صلح جهانی انجام پذیرفت، به دلیل ماهیت خوشبینانه و آرمان گرای این نهاد نوین بین المللی، جامعه جهانی به سرعت به مخفی کاری ها و تجاوزات فرو غلطید که در نهایت با ظهور فاشیسم تجاوزگری ها با شکل نوینی پدیدار شدند. به همین دلیل بنیانگذاران نظم بین المللی بعد از جنگ جهانی دوم از آرمانهای خالص لیبرال فاصله گرفته، و با دور اندیشی واقع بینانه ای ضرورت ثبت معاهدات در دبیرخانه سازمان ملل متحد را با ابعاد احتیاطی دولت محور آراستند. در نتیجه ثبت معاهدات در نزد دبیرخانه ملل متحد ابعادی داوطلبانه به خود گرفت تا بتواند با همکاری دولت ها برای انتشار معاهدات خود، راه را برای زندگی صلح آمیز بین المللی هموار نمایند. به همین دلیل بند اول از ماده ١٠٢ منشور این قید احتیاطی دولت محور را به آرمان پیشین افزود.

با همه این تلاشها برای شفافیت و اطمینان یافتن از نیات صلح دوستانه و غیر تجاوزگرایانه، انعقاد معاهدات پنهانی مجددا به عرصه حیات بین المللی بازگشته اند هرچند که برخی از آنان به لحاظ حقوق الزام آور نیستند. به عنوان مثال موافقتنامه چند جانبه موسوم به پنج چشم میان انگلستان، ایالات متحده آمریکا ، استرالیا ، کانادا ، نیوزیلند که در سال ۱۹۴۶ برای علائم اطلاعاتی منعقد شد. موافقتنامه در سال ۲۰۰۵ رسما فاش و متن آن در سال ۲۰۱۰ انتشار یافت. در همین اواخر، ایالات متحده امریکا توافق نامه های محرمانه ای را با پاکستان و تونس در رابطه با پروازهای هواپیماهای بدون سرنشین منعقد ساخته است. توافقنامه پنهانی میان امریکا و لیبی در خصوص ارتباطات دفاعی از دیگر نمونه های قراردادهای پنهان می باشد. عمده توافقنامه های پنهان معاصر ماهیتی نظامی و امنیتی داشته و با ابعاد بحران تروریزم و نیز اسلام گرایی افراطی مرتبط بوده اند. ولی قراردادهای سری اقتصادی و امنیتی نیز که می توانند الگوهای نوینی از سلطه را در برگیرد، از چشم تحلیلگران پنهان نمانده است. از آنجاییکه اینگونه قراردادها سری می باشند، هدف مندرج در آنها با حدس و گمانها و نیز بیشتر تحلیل های سیاسی همراه است. موضوع هنگامی پیچیده تر می شود که طرفین قرارداد مایل به آشکار ساختن قرارداد نبوده و تقاضاهای جامعه مدنی را بی پاسخ و یا سرکوب می کنند. همین امر حساسیت هرچه بیشتر فعالان جامعه مدنی را بر انگیخته، و با توجه به ابعاد تمامیت خواهی دولتهای مربوطه ، تحلیل ها را به لحاظ سیاسی به واقعیت نزدیکتر می سازد. به نظر می رسد که سند همکاری های بیست و پنج ساله میان چین و جمهوری اسلامی ایران از این دسته قراردادهاست.

الگوهای تحلیل اینگونه قراردادها خیلی مشابه تحلیل قراردادهایی است که تا قبل از جنگ جهانی اول منعقد شده و کشورها را به سوی جنگ سوق داده و یا سعی می کردند مناطق نفوذ اقتصادی را گسترش دهند. به همین دلیل هم است که معماران جامعه ملل کوشیدند برای تامین صلح بین المللی، انعقاد قراردادهای سری را به حد اقل برسانند. ولی ابعاد جدید تری نیز به تحلیل قراردادهای سری معاصر افزوده شده است. نگرانی در خصوص حق حاکمیت ملی و یا سلطه نوین استعماری به زیان مردم، مهمترین این نگرانی هاست. فقدان شفافیت و مسئولیت پذیری که از ویژگی های اصلی نظام های تمامیت خواه و غیر مردمی است، بطور طبیعی اذهان را به سوی بدگمانی و سوئ ظن نسبت به قراردادهای مخفی پیش می برد. به نظر می رسد که سند همکاری بلند مدت اخیر میان چین و جمهوری اسلامی به این تحلیل نزدیک باشد زیرا که آشکارا دولت جمهوری اسلامی و گویی با ترس از شکسته شدن غرور ملی در اثر وابستگی به چین، و نیز ضعف سیاسی و دیپلماتیک خود، سعی می کند مفاد سند همکاری را مخفی نگه دارد. البته طرفی که دست بالا را در اینگونه اسناد همکاری و قراردادها دارد، نگران عدم حمایت مردم خود نیست زیرا ماهیت استعماری قرارداد می تواند به رونق اقتصادی آنان کمک کند. بنابراین حمایت مردم خود را نیز می تواند داشته باشد. علاوه بر این، قراردادهایی از این دست ممکن است تعهداتی را تسهیل کند که از نقطه نظر حقوق بین الملل و یا قوانین داخلی مشکوک باشند. در نهایت قراردادهای پنهانی علاوه بر همه مضرت هایی که از نظر سیاسی و اقتصادی هم برای طرف ضعیفتر و نیز جامعه بین المللی دارند، آشکار ترین جلوه نقض حقوق بشر شهروندان کشور باشد.

باتوجه به توضیحات فوق، این حقیقت آشکار می شود که یکی از موثرترین راه های به چالش کشیدن قراردادهای پنهانی، رجوع به، و برجسته تر ساختن، حقوق بشر می باشد. ولی چرا می بایست شفافیت و مسئولیت داشتن را به عنوان ابزارهای موثری در برابر قراردادهای پنهان مورد توجه قرار داد؟ اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ١٩ این ضرورت را توضیح می دهد. "هر فردی حق آزادی عقیده و بیان دارد و این حق، مستلزم آن است که کسی از داشتن عقاید خود بيم و نگرانی نداشته باشد و در کسب و دریافت و انتشار اطلاعات و افکار، به تمام وسایل ممکن، و بدون ملاحظات مرزی، آزاد باشد". این فراخوان برای حق همه مردم به داشتن دسترسی به اطلاعات پیوستگی موضع شفافیت با حقوق بشر را نشان می دهد به این معنی که آزادی اطلاعات و شفافیت در انتشار آنها از حق آزادی بیان و عقیده نمی تواند جدا باشد. به عبارت بهتر آزادی اطلاعات ابزاری است برای برخورداری مردم از آزادی های بنیادین خود بویژه آزادی بیان و عقیده. به همین دلیل در همان سالهای آغازین پس از جنگ جهانی دوم، مجمع عمومی ملل متحد در قطعنامه ۵٩ در سال ١٩۴۶ با عنوان آزادی اطلاعات، حق جمع آوری اطلاعات و انتشار اخبار در هر مکان و در همه جا را به دور از هرنوع قید و بندی خواستار شود. علاوه براین، حق برخورداری از اطلاعات عمومی و مربوط به حیات ملی یک جامعه در میثاق حقوق مدنی و سیاسی مصوب مجمع عمومی در سال ١٩۶۶ و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی همان سال مجمع عمومی ملل متحد تصریح شده است. در سال ١٩٩٠ که آغاز پایان مخفی کاری های دوران جنگ سرد بود، ١٣ کشور قانون آزادی اطلاعات را برای مردم خود فراهم آوردند. این تعداد در حال حاضر به ٩٠ کشور در سراسر جهان رسیده است. اهمیت آزادی دسترسی به اطلاعات همچنین در اعلامیه بریزبن استرالیا در سال ٢٠١٠ در مورد آزادی اطلاعات: حق دانستن[[4]](#footnote-4)؛ اعلامیه ماپوتو موزامبیک در سال ٢٠٠۸ در مورد تقویت آزادی بیان ، دسترسی به اطلاعات و توانمند سازی مردم[[5]](#footnote-5)؛ و اعلامیه داکار در سال ٢٠٠۵ در مورد رسانه ها و حکمرانی خوب[[6]](#footnote-6) تحت قیمومیت و مدیریت یونسکو مورد تایید قرار گرفته است. سازمان علمی و فرهنگی ملل متحد، یونسکو، هم روز ٢۸ سپتامبر را به عنوان روز بین المللی دسترسی عمومی یا جهانی به اطلاعات اعلام کرده است.

این اقدامات جهانی برای دسترسی داشتن مردم به اطلاعات به عنوان حقی بشری، این واقعیت و نیز ضرورت را ایجاب می سازد که اصحاب رسانه ها و فعالان جامعه مدنی قادر به جستجوی و دریافت اطلاعات مورد نظر که با زندگی مردم خود ارتباط دارند، باشند. در عین حال بدون تحقق حقوق بشر دسترسی به اطلاعات نمی توان دولتها را در قبال اقدامات خود پاسخگو نگه داشت. بنابراین پنهان کاری نشانه روشن تمامیت خواهی آنانی است که نه تنها به حقوق بشر شهروندان خود پایبند نیستند، منافع ملی کشور خود را نیز فدای سیاستهای غیر مردمی و از همه مهمتر آیینی و تجاوزگرایانه می سازند. این امر، حساسیت ها و بدبینی های زیادی را نسبت به سند همکاری میان چین و ایران به وجود می آورد. از آنجاییکه اقداماتی مانند سند همکاری میان ایران و چین با حیات ملی یک کشور ارتباط دارد، موضوعی عمومی است، همه آحاد ملت حق دارند که از مفاد و جزئیات آن با اطلاع باشند. همین حق غیر قابل انکار بنیادین بشر، ماهیتاً اهمیت شفافیت و مسئولیت را با حقوق بشر ارتباط می دهد. این پیوستگی با خود دو ضرورت ملی را اجتناب ناپذیر می سازد. از یک سو هرنوع معامله و یا قراردادی باید بطور واضح و عریان برای همه مردم عیان باشد. از دیگر سو، حکومت باید مسئولیت چنین شفافیتی را به عهده گیرد. این دو قید ضروری در عین حال رابطه میان حقوق بشر و دمکراسی را نیز توضیح می دهد. منظور این است که دسترسی به اطلاعات به منزله پیوند میان مردم و مشروعیت حکومت می باشد. به همین دلیل تلاش برای پنهان نگه داشتن اطلاعات مربوط به قراردادها و تعاملات، به خوبی نشانه عدم اعتماد عمومی و گسست رابطه میان حکومت و مردم می باشد.

1. #  Ryan Scoville, New Evidence of Secret International Agreements*, Lawfare*, February 19, 2020/

 [↑](#footnote-ref-1)
2. [Aegean Sea Continental Shelf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/62/062-19781219-JUD-01-00-EN.pdf) (Greece v. Turk.), 1978 ICJ Rep. 3, para. 96 (Dec. 19). [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.icj-cij.org/en/case/87 [↑](#footnote-ref-3)
4. ###  Brisbane Declaration, Freedom of Information: The Right to Know

 [↑](#footnote-ref-4)
5. Maputo, Mozambique, Fostering Freedom of Expression: Access to Information, and Empowerment of People. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dakar Declaration: Media and Good Governance [↑](#footnote-ref-6)