

ارېک سوئ

ERIK SUY

ترجمه:

دکتر ابراهيم بيگ زاده

تأثير و مفهوم
کنسانسوس
در تدوين حقوق بين الملل

● اشاره

اریک سونی پروفیسور دانشگاه کاتولیکی لوون،
عضو انستیتوی حقوق بین الملل، معاون سابق دبیرکل و
مشاور حقوقی سازمان ملل متحد است. مقاله حاضر، که
نوشته اوست، از کتاب «Le Droit international à
L'heure de la codification» انتخاب و ترجمه شده
است. کتاب اخیر که به تجلیل از روبرتو آگو
(Roberto Ago) پروفیسور ایتالیایی و قاضی دیوان
بین المللی دادگستری اختصاص دارد در چهار جلد به
شرح زیر تدوین گردیده است.
جلد اول:

«Les principes et les sources»

جلد دوم:

«La cooperation des Etats à L'epreuve de la
Codification»

جلد سوم:

«Les différends entre les Etats et la
Responsabilité»

جلد چهارم:

«Problemes de la codification en droit international privé»

مشخصات مقاله مذکور بدین شرح است:

«Le Droit international à L'heure de la codification», ERIK SUY: «Rôle et signification du consensus dans L'élaboration du droit international» Vol.I, «Principes et les sources», Milano - Dott. A.Gioffrè, Editor, 1987, pp. 521-543.

● مقدمه

آئین کنسانسوس* که در ابتدای امر مصادیق اندکی داشت، امروزه برای حل مهمترین معضلات بین‌المللی بخصوص معضلات عدیده‌ای که سبب تقسیم جهان به شرق و غرب (موافقتنامه هلسینکی) و یا شمال و جنوب (کنفرانس سازمان ملل متحد برای تجارت و توسعه) شده، رواج بسیار یافته است. می‌توان گفت که در جهان نامتحد، کنسانسوس احتمالاً تنها روشی است که رسیدن به یک سری توافقات را میسر می‌سازد، اگرچه این خود نیز توافقتنامه‌ها را از دقت و صراحت عاری می‌کند. اما آیا نمی‌توان گفت که بهتر است موافقتنامه ناقصی وجود داشته باشد تا اینکه اصلاً موافقتنامه‌ای در کار نباشد؟ به نظر می‌رسد که یکی از ویژگیهای جامعه نوین بین‌المللی آن است که تصمیم‌گیری درخصوص مسائل کلی به وسیله رأی اکثریت بیش از پیش همچون شکستی است برای اعضای این جامعه،

* در زبان فارسی «کنسانسوس» را اجماع ترجمه کرده‌اند، ولی از آنجا که اجماع ترجمه دقیقی از کنسانسوس نیست، لذا از کلمه اخیر در ترجمه استفاده شده است.

یا، در هر حال، نوعی اقرار به ناتوانی در تحصیل راه حلی تلقی می شود. اگر چه اکثریت می تواند مدعی پیروزی سهلی گردد ولی این پیروزی در حقیقت همانند «آب در هاوان کوبیدن» است.^۱ بنابراین، تحصیل کنسانسوس امری ضروری و بررسی ابعاد مختلف این پدیده نسبتاً جدید الزامی می گردد. هدف، اجتناب از سوء تفاهمهای جدی و رستن از جریانی است که کنسانسوس را به صورت شعاری با تأثیرهای معجزآسا عرضه می دارد. این جریان می تواند القاکننده این توهم باشد که من بعد دارویی برای دردهای این جهان کشف شده است. کنسانسوس مسلماً نسبت به آئینهای متداول امتیازات فراوانی دارد و، بی شک، چهره دیپلماسی چندجانبه را دگرگون ساخته است، ولی نباید در تمجید از آن افراط کرد. وانگهی، کنسانسوس در حال تحوّل است و مطالعات زیادی نیز در مراحل مختلف تحوّل آن، به منظور درک مفهوم، ابعاد و نتایج آن انجام شده است.^۲ تحقیق حاضر در مرحله حساسی از سیر تحوّل این آئین صورت گرفته است، زیرا دیپلماتها و حقوقدانان بیش از پیش اقدام به طرح سؤالات مختلف در مورد فایده، حدود و مفهوم دقیق عمل کنسانسوس و نتایج حاصل از آن می کنند.

قبل از بررسی مسأله، تعریف دقیق کنسانسوس به طور انحص شایسته است. خاطر نشان می شود که این اصطلاح در زبان دیپلماتیک برای

1. A. CASSESE: "Le droit interational dans un monde divisé" Paris, Berger-Levrault, 1986. p. 178.

۲ این کتاب تحت عنوان حقوق بین الملل در جهانی نامتحد توسط آقای دکتر مرتضی کلانتریان

ترجمه و از طرف دفتر خدمات حقوقی بین المللی منتشر شده است. (مترجم)

۲. برای اطلاع از کتابهای که در این زمینه نگارش یافته است نگاه کنید به:

M. BEDJAOU: "pour un nouvel ordre économique international", Paris, Unesco, 1979, p. 171, Note 2, et E. SUY: "Consensus, Encyclopedia of Public International Law", vol. VII; I. SEIDL HOHENVELDERN: Consensus in den Vereinten Nationen und in den europäischen Gemeinschaften, Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration Gedächtnisschrift für L.-J. Constantinesco, 1984, pp. 706; K. ZEMANEK: Majority rule and consensus technique in law-making diplomacy, The Structure and Process of International Law (R. MacDonal/ D.M. Johnston, ed.) 1983, pp. 857-887; N.F. KASSJAN, Consensus in Modern International Relations (en russe), Moscow 1983; Z. HAQUANI: La conciliation et le consensus dans La pratique de La C.N.U.C.E.D., New Directions in International Law, Essays in Honour of W. Abendroth, 1983, pp. 100-117.

مشخص کردن پدیده‌های متعددی به کار گرفته شده است؛ لذا اغلب به جملاتی همچون «کنفرانس (کمیته و غیره) تصمیمات خود را با کنسانسوس اتخاذ می‌کند» و یا «تمامی تلاشها برای اتخاذ تصمیمات با تراضی عمومی به کار برده خواهد شد» برمی‌خوریم. واضح است که در اینجا کنسانسوس به معنای آئینی است که برای اخذ تصمیمات به کار می‌رود و در تمام مواردی که کنسانسوس در مقررات داخلی [یک کنفرانس] منظور می‌گردد، آن را در بخش یا ماده‌ای که مربوط به اخذ تصمیمات است، می‌یابیم.^۳ اما بسیاری از اوقات به عباراتی برمی‌خوریم نظیر «رکن به کنسانسوس رسیده است»، «کنسانسوس به دست آمده است»، «کنسانسوس مورد نظر ایجاد شده است» و یا عبارات دیگری که ناظر بر توافق عمومی، به عنوان ثمره مشورتها و نتیجه نهایی جریان مذاکراتی است که در طی آن روش کنسانسوس به کار گرفته شده. علی‌رغم چنین تفکیکی میان این آئین و نتیجه حاصل از آن، آشکارا به نظر می‌رسد که کنسانسوس قبل از هر چیز آئینی است در دیپلماسی چندجانبه برای رسیدن به نتایجی (همچون تصمیمات، توصیه‌نامه‌ها، متون و غیره) که بیان‌کننده توافق عمومی شرکت‌کنندگان است. در حقیقت، با تجزیه و تحلیل دقیق‌تر این آئین، شاید صحیح‌تر باشد که از آن به عنوان فن مذاکره و اخذ تصمیم یاد کرد^۴، که ویژگی آن، در تمام طول مذاکرات و تصمیم‌گیری، علی‌رغم

۳. برای مثال، رجوع شود به مقررات داخلی کنفرانس سازمان ملل متحد در حقوق معاهدات میان دولتها و سازمانهای بین‌المللی و میان خود سازمانهای بین‌المللی (برگزار شده در وین به تاریخ ۲۱ مارس ۱۹۸۶)، بخش یازدهم: «توسعه توافقنامه کلی»، ماده ۶۳، بندیک اشعار می‌دارد: «کنفرانس باید تمام تلاش خود را برای یافتن یک توافقنامه کلی در موضوعهای اساسی به کاربرد... و مادامی که تمام تلاشها برای رسیدن به توافق کلی عقیم نشده است در هیچ موردی رأی‌گیری به عمل نخواهد آمد». همچنین رجوع شود به پیش‌نویس مقررات داخلی موقتی کنفرانس بین‌المللی در خصوص سوءاستفاده و قاچاق مواد مخدر، بخش هشتم: «اخذ تصمیمات»، ماده ۳۲ اشعار می‌دارد: «کنفرانس باید باتمام امکانات تلاش کند که کارهایش را به نحو احسن به پایان برد و گزارش خود را با توافق عمومی به تصویب رساند».

A/ CONF. 133/ PC / 5 du 20 janvier 1986.
4. A. CASSESE: op. cit. (note 1), p. 179.

احتمال انجام نظرخواهیهای غیررسمی، عدم توسل به رأی و نیز عدم اعتراضهای اساسی است.

نادر تعریف دیگری از کنسانسوس که در بعضی از متون رسمی ارائه شده، این تعریف را تأیید می‌کند. این متون عبارتند از: کنفرانس امنیت و همکاری اروپا (هلسینکی) که مقررات داخلی خود را در ۱۹۷۳ به تصویب رسانده و ماده ۶۰ آن مقرر می‌دارد که «کنسانسوس به معنای عدم هرگونه اعتراضی توسط یک نماینده و ارائه آن به عنوان مانعی جهت تصویب تصمیم مورد نظر است». در ۱۹۷۴ کنفرانس جهانی جمعیت در بخارست اعلام داشت که طبق رویه سازمان ملل متحد کنسانسوس به مفهوم «توافق عمومی بدون توسل به رأی‌گیری، اما نه الزاماً اتفاق آراء» است. کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد حقوق دریاها که در ۱۰ دسامبر ۱۹۸۲ در مونتگوبی (جامائیکا) به تصویب رسیده، ضمن اینکه چندین بار به کنسانسوس اشاره کرده، آن را در ماده ۱۶۱ (بند ۸ شق ای) به مفهوم «فقدان هرگونه اعتراض رسمی» تعریف کرده است.

به دلایلی که در خلال این تحقیق ارائه خواهد شد به نظر می‌رسد نخستین تعریف به واقعیتها بسیار نزدیکتر باشد.

هر تأثیر، اهمیت و عملکردی که کنسانسوس در اخذ تصمیمات در جوامع ملی، محلی و حتی در انجمنهای خصوصی داشته باشد، این پدیده بیش از پیش در روابط بین‌المللی ظاهر می‌گردد. در حقیقت، کنسانسوس به صورت عامل مهمی در تمامی روابط چندجانبه، خواه ملی و خواه بین‌المللی، درآمده است و به نظر می‌رسد بیش از پیش جانشین اخذ تصمیم با رأی اکثریت شده باشد.

برای جامعه‌شناس، کنسانسوس بی‌شک پدیده جالبی است و برای ناظر روابط بین‌المللی که کنسانسوس تقریباً دودهه است که در آن وارد

5. V. à ce sujet le remarquable ouvrage collectif "Le Consensus et la Paix", Paris, Unesco, 1980.

* chirurgie par vote.

شده این سؤال مطرح می شود که این شیوه اخذ تصمیمات در جوامع ابتدایی چه تأثیری می تواند در توسعه یا حتی قبول این پدیده در روابط بین المللی داشته باشد. او این موضوع را تأیید می کند که قاعده اکثریت، این اصل بنیادین منشور ملل متحد، جانشین قاعده اتفاق آراء پیش بینی شده در میثاق جامعه ملل شده است. در عین حال، او مشاهده می کند کم کم برای اخذ تصمیمات در سازمان ملل، شرکت کنندگان بیش از پیش از سیستم رأی گیری دوری می جویند و به سیستم تصویب متون با «توافق عمومی» روی می آورند. بنابراین سؤلهایی، هم در خصوص منشأ و هم در مورد عللی که سبب ترغیب مسؤولان (تصمیم گیرندگان) در ترجیح روش کنسانسوس به روش اتفاق آراء یا رأی اکثریت می گردد، مطرح خواهد شد: چه دلایل موجهی دولتها را وامی دارد که چنین توافق عمومی را، به آنچه که می توان «عمل با رأی» نامید، ترجیح دهند؟ چه عللی باعث می شود که نمایندگان مختلف گروههای ملی، گروههای منافع، گروههای منطقه ای و غیره با از میان برداشتن موانع متعدد در جستجوی این توافق عمومی باشند، درحالی که راه حل روشنی می تواند با رأی اکثریت بر ضد اقلیت به دست آید؟



منشأ و علل پذیرش کنسانسوس

قبل از آنکه این علل مورد بررسی قرار گیرد، شاید بایستی کوشید منشأ کنسانسوس را به شکلی که در حال حاضر در دیپلماسی چندجانبه مورد استفاده قرار می گیرد پیدا کرد. در این خصوص اتفاق نظر وجود دارد که منشأ کنسانسوس به اوایل سالهای شصت باز می گردد، یعنی زمانی که

مجمع عمومی سازمان ملل متحد در پی اجرای ماده ۱۹* منشور فلج شده بود.^۶ بعضی از دولتها، از جمله فرانسه و اتحاد شوروی، به علت تأخیر در پرداخت سهمیه شان از بودجه سازمان خود را در مقابل ممنوعیت استفاده از حق رأی یافتند. بعد از مذاکرات غیررسمی طولانی، سرانجام تصمیم گرفته شد که مجمع عمومی بتواند کارهای خود را تا حد امکان با تصویب قطعنامه های فاقد نظر مخالف ادامه دهد. این روش در عین حالی که مشارکت مستمر دولتها را، که از نظر فنی و حقوقی مشمول اجرای ماده ۱۹ منشور می شدند، ممکن می ساخت می توانست مسأله اقدام به رأی گیری را منتفی گرداند.

از یاد نبریم که این دوره مصادف با عصر استعمارزدایی بوده است. در این ایام جهان شاهد کسب استقلال و، در نتیجه، باز شدن درهای سازمان ملل به روی اکثر دولتهای افریقایی بود که در کشورهائشان روش کنسانسوس روشی معمولی و عرفی برای اخذ تصمیمات داخلی به شمار می آمد. بنابراین، هیچ جای تعجبی برای استفاده از فن کنسانسوس در روابط بین الملل، خصوصاً بعد از مشارکت موفقیت آمیز آن در حل معضل پیچیده اجرای ماده ۱۹ منشور، باقی نمی ماند. در حقیقت، این نکته قابل توجه است که چگونه در سالهای بعد، رؤسای مجمع عمومی و کمیسیون های بزرگ آن کوشش می کردند قطعنامه ها را «بدون رأی گیری»، «بدون اعتراض» و «با تحسین» به تصویب برسانند بدون اینکه اصطلاح

* ماده ۱۹ منشور ملل متحد اشعار می دارد:

«هر عضو ملل متحد که پرداخت سهمیه مالی اش به سازمان به تأخیر افتاده باشد در صورتی که سهمیه عقب افتاده عضو مزبور معادل و یا بیشتر از مبلغ سهمیه مربوط به دو سال قبل به طور کامل باشد در مجمع عمومی حق رأی نخواهد داشت. با وجود این، اگر مجمع عمومی تشخیص دهد که قصور در پرداخت، ناشی از شرایطی است که از حیطة اختیار عضو مزبور خارج است می تواند به چنین عضوی اجازه دهد که در رأی شرکت کند.»

6. J. CHARPENTIER: "La procédure de non-objection" Revue générale de droit international public, vol. 70 (1966), pp. 862 et ss.

کنسانسوس صراحتاً اعمال گردد. اما تمام شواهد دال بر شرایط مناسب برای تحقق آن بود. معهدا ظهور دولتهای جدید در مجمع عمومی نتیجه دیگری هم به دنبال داشت و آن اضافه شدن تدریجی این دولتها بود به اکثریتی که دیگر به بنیانگذاران منشور، یعنی اکثریت متشکل از طرفداران غرب، تعلق نداشت. در این حال، اکثریت سابق (غربی)، که باید به آن اقلیت متشکل از کشورهای شرقی را نیز افزود، در کلیه بحثها و تصمیم گیریهای مربوط به جامعه جهانی خود را در اقلیت می یافتند. بنابراین، طبیعی است که این اقلیتهای محتوم با تلاش برای اجتناب از رأی گیری ضمناً در جستجوی راه‌حلهایی باشند که هم برای خود و هم برای اکثریت قابل قبول باشد. بدین ترتیب، به دنبال استعمارزدایی و قبول دولتهای جدید متعلق به جهان سوم در سازمان ملل متحد، این مسأله قابل درک است که در مقابل این اکثریت جدید، اقلیتهای یعنی گروههای متشکل از دولتهای غربی و دیگران و نیز کشورهای شرقی از امتیاز این فن یا آئین جدید، یعنی «عدم اعتراض»، استفاده کنند تا بدین طریق از حذف و نادیده گرفته شدن سیستماتیک نظریاتشان اجتناب به عمل آید.

بدین ترتیب است که این فن به صورت یک ضرورت برای دولتهای اقلیت شرقی و غربی، که در مقابل اکثریت کشورهای جهان سوم تبدیل به اقلیتی شده‌اند، درآمده. معهدا، پی بردن به این امر درخور کنکاش بیشتر بر روی امتیازات فن کنسانسوس است. بخصوص دانستن این امر اهمیت دارد که چرا این آئین می‌تواند برای اکثریت دولتهای جامعه بین‌المللی جذاب باشد، در حالی که این اکثریت می‌تواند به آسانی نظرهای را خود با توسل به روش کلاسیک رأی گیری به کرسی بنشانند. به نظر می‌رسد که حداقل دو علت مهم وجود دارد که اکثریت را به قبول آئین کنسانسوس ناگزیر می‌سازد. اولین دلیل آن است که اکثریت این حساب را می‌کند که اخذ تصمیمات از طریق رأی گیری می‌تواند ماهیتاً باعث مخالفت اقلیتی شود که همکاری آن برای خوب عمل کردن سازمان [ملل متحد] ضروری است. در واقع، با محروم شدن از حق

تصمیم‌گیری به علت در اقلیت بودن دائم و یا در اقلیت قرار گرفتن، ممکن است دولتهای شرقی و غربی، که بیشترین بخش از بودجه سازمان [ملل متحد] را تأمین می‌کنند، روزی در موضع خود نسبت به آن تجدید نظر کنند. بنابراین، اکثریت عددی این واقعیت را درک می‌کند که از لحاظ مشارکت مالی و اهمیت سیاسی در واقع اقلیتی بیش نیست. کسب پیروزی از طریق رأی‌گیری در صورت عدم تضمین همکاری این اقلیت مهم هیچ اهمیتی ندارد. لذا فن کنسانسوس برای حفظ گفتگو، حتی از آن طریق، حفظ حداقل تأثیر سازمان جهانی ضروری می‌گردد.

ضرورت کسب امتیاز از اقلیت دومین دلیل قبول کنسانسوس از طرف اکثریت به‌عنوان یک روش ثمربخش است. در واقع، قبل از نایل به استقلال دولتهای تشکیل‌دهنده اکثریت امروزی این اقلیت بود که، در مقیاس وسیع، حاکم بر سیر تحول تکوین حقوق روابط بین‌الملل بود. با توجه به این نکته که نظم موجود تقریباً در تمام زمینه‌ها نیاز به تطبیق دادن خود با تمایلات، منافع و انتظارات دولتهای جدید داشت، حفظ گفتگو با اقلیت، به منظور متقاعد کردن آن به لزوم استقرار یک نظم نوین، امری ضروری تشخیص داده شد. اصلاحات ضروری نمی‌تواند با اخذ تصمیمات ناگهانی جامعه عمل پیوشد بلکه محتاج به اتخاذ روند ملایم‌تری در تبادل نظرها، انجام مذاکرات طولانی و بده‌بستانهای زیرکانه است. در چنین روندی، اکثریت طرف «خواهان» است و اقلیت درک می‌کند که باید خود را با شرایط تطبیق و به مصالحه تن دهد. بنابراین، نظر آقای «بجاوی» که کنسانسوس را امتیاز بسیار مهمی می‌داند که از طرف دولتهای جهان سوم اعطا گردیده و هرآن ممکن است برای تصویب تصمیمی مسترد گردد^۷، به هیچ وجه با نیازهای زندگی بین‌المللی جدید مطابقتی ندارد. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد در جامعه بین‌المللی که به مرحله جهانشمولی خود، که نهایت آرزو بوده، رسیده است کنسانسوس وسیله ایده‌آل و حتی

7. M. BEDJAOUI: op. cit. (note 2), pp. 171-172.

شاید بتوان گفت وسیله‌ای ضروری می‌گردد که توسط آن تمامی اعضا، همه گروهها و گروه‌بندیها می‌توانند به مؤثرترین طریق اهداف مشترکشان را در جامعه‌ای که از زمان ایجاد سازمان ملل متحد بیش از همیشه متحول شده است، تحقق بخشند. در این خصوص، کلام «آی. کلود» نقل می‌شود که می‌گوید «عقیده اکثریت‌گرایی، که علی‌رغم مخالفت اقلیت، تصمیم‌گیری با رأی اکثریت را ترویج می‌کند برای جهان سودمند نیست، درحالی‌که می‌توان با پیشنهاد متقابل به اقلیت، با آنها به توافق رسید»^۸. معذک، این نتیجه‌گیری به این معنا نیست که موافقی بر سر راه تحقق بخشیدن به این کنسانسوس، که تا این حد تمجید شده است، وجود ندارد. هرگونه نوآوری در روش اخذ تصمیمات مشکلات جدی در مورد تطبیقشان با آئینهای عادی ایجاد می‌کند بخصوص اگر این آئینها در اساسنامه‌ها [ی سازمانها] پیش‌بینی شده باشند. در این مورد می‌توان دو دسته مشکل را از هم تمیز داد: ابتدا مشکل مربوط به فن کنسانسوس وجود دارد که در این قلمرو، دیپلماسی چندجانبه تجربه باارزشی را در خلال دو دهه اخیر کسب کرده است. سپس، یک سری مشکلات حقوقی بسیار ظریفی هستند که هم از لحاظ تطبیق کنسانسوس با اساسنامه‌ها و هم از لحاظ شکلی مطرحند که تمامی آنها به تفکیک میان اخذ تصمیمات از طریق رأی‌گیری از یک سو و عدم رأی‌گیری از سوی دیگر، مربوط می‌شوند.

8. I. CLAUDE: "Swords into Ploughshares: The Problems and Progress of International Organization. 4^{eme} ed., 1971, p. 140.



فن کنسانسوس

چگونگی تحقق کنسانسوس با توافق عمومی در مذاکرات چندجانبه این سؤال را مطرح می‌کند که چگونه می‌توان میان اعضای یک جامعه یا یک انجمن که منافع متضاد و متباین دارند ولی به هر تقدیر شاید احساس مشترکی نیز آنان را به یکدیگر پیوند داده باشد توافقی برقرار کرد با توجه به اینکه اگر معین نشود هرج و مرج بر روابط میان آنان سایه خواهد افکند؟ بنابراین، لاجرم باید این احساس و این اعتقاد مشترک وجود داشته باشد که وجود یک توافقنامه و یک مصالحه ضروری است تا اینکه جامعه بتواند به طریق مؤثر و پویا به حیات خود ادامه دهد. به عبارت دیگر، باید اراده‌ای جهت اجتناب از برخورد وجود داشته باشد و این الزاماً به معنای آن نیست که طرفین، پیشاپیش، از مواضع اصولی خود صرف نظر کنند.

طبق قاعده کلی، روش کار براساس کنسانسوس از ابتدا توسط شرکت کنندگان در یک مذاکره چندجانبه تعیین می‌شود. این خود موجب یک تعهد است. معهداً، گاه این تعهد مشروط به این می‌گردد که در صورت عدم اخذ تصمیم از طریق کنسانسوس بتوان به رأی گیری توسل جست. مورد اخیر در تجزیه و تحلیلی که از ابعاد حقوقی آئین کنسانسوس خواهد شد، مجدداً مورد بررسی قرار خواهد گرفت. بعد از قبول کنسانسوس به عنوان روش کار، هیأت‌های نمایندگی براساس برنامه‌ای غیرمعمول و نه برمبنای طرح عادی کنفرانس‌های دیپلماتیک، گردهم می‌آیند تا در وهله اول مواضع گروهی خود اعم از منطقه‌ای یا منافع را مشخص کنند. البته، لازم نیست که تمام هیأت‌های نمایندگی در تعیین مواضع گروه شرکت جویند. این مواضع اغلب توسط هیأت‌هایی به نمایندگی از هر گروه تدوین می‌گردد.

سپس باب مذاکرات میان نمایندگان گروههای مختلف جهت جستجو درخصوص یافتن وجه مشترکی میان مواضع مختلف باز می شود. در اینجاست که نقش مهم رئیس یا رؤسای این تجمعه نمایان می گردد، چون که انجام این وظیفه حساس یعنی یافتن یک توافق عمومی برعهده او (یا آنها)ست. با شنیدن مواضع گروهها، ریاست کنفرانس می تواند مشورتهای بیشتری را به قصد یافتن نکاتی که رویشان توافق عمومی وجود دارد به عمل آورد. هیأتهای نمایندگی نیز انتظار چنین تلاشی یعنی یافتن نکات مشترک و همسواز طرف ریاست کنفرانس را دارند. در پرتو این مشورتهاست که ریاست کنفرانس کنسانسوس را اعلام خواهد داشت. این آئین، درعین حال، هم طولانی تر و هم پیچیده تر از آئینی است که در یک کنفرانس دیپلماتیک به کار می رود که براساس آن یک متن، بند به بند، مورد بحث قرار می گیرد و سپس در موردش رأی گیری می شود. برای دستیابی به کنسانسوس، مذاکرات، بده بستنها و تبادل نظرها، جهت حذف نظریات مخالف از متون تهیه شده بسیار طولانی است و این بدان منظور است تا امکان تنظیم نظریات و ایجاد «توافق کلی»^{*} فراهم گردد. نتیجه آنکه به طور کلی توافقی بر روی حداقل نظریات مشترک ایجاد می شود، یعنی بر روی متنی که مورد قبول همه است بی آنکه آنها را کاملاً راضی کند. در این حال، اگرچه به هدف غایی دست نیافته ایم، از هدفهای اعلام شده خود نیز پافرا تر نهاده ایم.

به محض تصویب کنسانسوس، برای حقوقدانان سؤالاتی مطرح می گردد که ما می کوشیم آنها را در قسمتهای بعدی مورد بررسی قرار دهیم.

* package deal



ابعاد حقوقی

بررسی پدیده کنسانسوس، فنّ و تحوّلش برخی سوالات حقوقی را، هم در رابطه با انطباق این پدیده با اسناد مؤسس و هم درخصوص آثار آن، مطرح می‌سازد.

اول. مسائل مربوط به انطباق کنسانسوس
با اساسنامه سازمانهای بین‌المللی

تقریباً تمامی سازمانهای بین‌المللی قاعدهٔ اخذ تصمیم از طریق رأی‌گیری را تصویب کرده‌اند. همین امر درخصوص کنفرانس‌های بزرگ بین‌المللی که تحت نظر این سازمانها تشکیل می‌شوند نیز صادق است. اساسنامه‌ها، منشورها و مقررات داخلی خود گواه بر این مدعاست. بنابراین، این سؤال مطرح می‌شود که در چه شرایطی یکی از ارکان یک مؤسسهٔ بین‌المللی می‌تواند اخذ تصمیماتش را موقوف به رضایت عمومی، یعنی بدون توسل جستن به رأی‌گیری، کند؟ آیا رکن مورد نظر می‌تواند علی‌رغم نص صریح اساسنامه تصمیم بگیرد که روش رأی‌گیری را به کار نبرد؟ آیا یکی از شرکت‌کنندگان می‌تواند برای اجرای اصل رأی‌گیری اصرار ورزد؟

الف. در یک سازمان بین‌المللی، همانند سازمان ملل متحد که در منشور خود اصل اخذ تصمیم با رأی‌گیری را پذیرفته است، هیچ چیز مانع دولتهای عضو برای اخذ تصمیمات نیست، بی‌آنکه این امر مستلزم توسل به رأی‌گیری باشد. در رویهٔ ارکان اصلی سازمان ملل متحد یعنی مجمع

عمومی، شورای امنیت و شورای اقتصادی و اجتماعی موارد عدیده‌ای از تصویب متون بدون توسل به رأی‌گیری وجود دارد. بدین ترتیب است که پروفیسور شار پانتیه به درستی می‌نویسد:

«رأی شرط اعتبار یک قطعنامه نیست بلکه فقط فنی است که امکان بیان اراده عمومی را فراهم می‌کند. ولی این حقیقت نیز باقی است که در این ارکان اگر یکی از اعضا درخواست رأی‌گیری نماید توسل به آن الزامی خواهد بود.»⁹

ب. براساس منشور، هر یک از ارکان اصلی [سازمان ملل متحد] حق دارد که ارکانی فرعی به وجود آورد. اگر این ارکان فرعی طبق قواعد داخلی رکن اصلی فعالیت کنند راه حل پیشنهادی در بند «الف» اجرا می‌گردد. معهذا، ممکن است رکن فرعی، با سازمان دادن کارهای خود، تصمیم بگیرد که طبق توافق عمومی و در نتیجه بدون توسل به رأی‌گیری فعالیت کند که این مسأله بسیار حساس است. آیا در صورت فقدان قواعد داخلی خاص [برای آن رکن فرعی]، که در واقع سازنده یک توافق بین‌المللی است، می‌توان تصور کرد که تصمیم احتمالی [آن رکن] مبنی بر فعالیت کردن فقط براساس کنسانسوس الزامی است؟ می‌توان استدلال کرد که چنین تصمیمی خود موجد یک تعهد بین‌المللی است و در نتیجه قاعده «اصل وفای به عهد» در مورد آن جاری است، حتی اگر میزان مشارکت در این ارکان [فرعی] متغیر باشد. پس، با عضویت در این رکن، احترام و رعایت آئینهای آن نیز پذیرفته می‌شود. معهذا، عده‌ای ممکن است استدلال کنند که رکن فرعی فاقد مقررات داخلی خاص خود و در نتیجه تابع مقررات رکن اصلی است، و لذا تصمیم مبنی بر عدم توسل به رأی‌گیری اعتبار ندارد. به نظر می‌رسد که در رویه [بین‌المللی] راه حل اول مورد تأیید قرار گرفته است چون که، در صورت فقدان مقررات داخلی کامل، تصمیم برای کار کردن براساس

9. J.CHARPENTIER: op. cit. (note 6), p. 868.

کنسانسوس می تواند به عنوان یک قاعده داخلی جزئی و ابتدایی در نظر گرفته شود. معذک، شایسته است که نحوه تدوین این تصمیم نیز در نظر گرفته شود، زیرا اغلب عباراتی نظیر «تأخذ امکان کنسانسوس و توافق عمومی جستجو خواهد شد» استعمال می گردد، و این چیزی است که به وضوح راه را برای توسل به رأی گیری باز می گذارد. رویه [بین المللی] نمونه های زیادی در این خصوص به ما ارائه می دهد. بدین ترتیب است که کمیسیون ملل متحد در مورد حقوق تجارت بین الملل، در خلال نخستین گردهمایی خود، بر آن شد که مقررات مربوط به تصمیم گیری در کمیسیون های مجمع عمومی در مورد این کمیسیون نیز اجرا شود. در عین حال که کمیسیون، تأخذ امکان، تصمیمات خود را با رضایت عمومی اخذ می کند، اما در صورت عدم کنسانسوس، تصمیمات با رأی گیری طبق مقررات داخلی مربوط به کمیسیون های مجمع عمومی اخذ خواهد شد.¹⁰ در مورد کارهای کمیته خاص «اصول حقوق بین الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری میان دولتها» مجمع عمومی ملل متحد، در خلال بیست و دومین جلسه خود، نظرش را این گونه تشریح نمود:

«این مهم است که تلاش جهت دستیابی به یک توافق عمومی در روند تدوین هفت اصل حقوق بین الملل به قصد تصویب یک اعلامیه که بیان کننده یک مرحله قطعی در توسعه روزافزون و تدوین این اصول است ادامه یابد، ولی این نباید به حاکمیت مقررات داخلی مجمع عمومی [عمومی] لطمه ای وارد آورد.»¹¹

اما قبل از آن در ۱۹۶۲، کمیته کاربردهای مسالمت آمیز فضای ماورای جو تصمیم گرفته بود که «هدف تمام اعضای کمیته و زیر کمیته هایش انجام کار کمیته به شکلی است که بدون مبادرت به

10. Rapport de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les travaux de sa première session, 29 janvier- 26 février 1968. Assemblée générale. Documents officiels: Vingt-troisième session, Supplément no. 16 (A/7216), paras. 16 à 18 et para. 35.

11. Résolution 2327 (XXII) du 18 décembre 1967.

رأی گیری به یک توافق نائل آید»^{۱۲}.

مجمع عمومی ملل متحد، در قطعنامه ۳۳۵۶ (۲۹) مورخ ۱۸ دسامبر ۱۹۷۴ خود در خصوص ایجاد صندوق خاص ملل متحد، ضمن حفظ امکان توسل به رأی گیری، پیش بینی کرده بود که تصمیمات در مورد تمام مسائل تاحداً امکان از طریق کنسانسوس اتخاذ خواهند شد (بند ۳ ماده ۴). مقررات داخلی صندوق این قاعده را در ماده ۳۴ خود در نظر گرفته است. قاعده مشابهی نیز در ماده ۳۰ اساسنامه و مقررات داخلی کمیسیون امور عمومی بین المللی^{*} و همچنین در مواد ۲۳ و ۲۵ مقررات داخلی شورای دانشگاه ملل متحد یافت می شود. از این چند مثال می توان نتیجه گرفت که ارکان فرعی مجمع عمومی که از مقررات داخلی این مجمع تبعیت می کنند می توانند تصمیم بگیرند یا تصمیم هم گرفته اند که کارهای خود را از طریق کنسانسوس انجام دهند بسی آنکه امکان توسل به رأی گیری را نیز نفی نمایند. بنابراین، منشور ملل متحد، بسی آنکه طرق دیگر رسیدن به نتایج را ممنوع سازد، حق توسل به رأی گیری را تضمین کرده است، و ارکان فرعی، ضمن ابراز قصد خود مبنی بر عدم توسل به رأی گیری، نمی توانند کاربرد رأی گیری را درحالی که دستیابی به رضایت عمومی (کنسانسوس) غیرممکن باشد نفی کنند.

ج. تمام کنفرانس های بین المللی که تحت نظر سازمان بین المللی که منشورش اخذ تصمیمات با رأی گیری راپیش بینی نموده است تشکیل می شوند خود مقررات داخلی شان را تصویب می کنند که این مقررات داخلی، طبق قاعده کلی، همان مقررات داخلی سازمان اصلی یا مجمع [عمومی] آن است. آیا این کنفرانس ها می توانند از مقررات داخلی سازمان که تحت پوشش آن تشکیل می شوند عدول کنند؟
پاسخ به این سؤال براساس رویه [بین المللی] مثبت است. در

12. A/AC. 105/ PV. 2.p.8.

* La commission pour la fonction publique

واقع، تمام کنفرانس‌های بین‌المللی که زیر نظر سازمان ملل متحد تشکیل می‌شوند مقررات داخلی شان را خود تصویب می‌کنند و می‌توانند آزادانه روشی را که طبق آن تصمیماتشان اتخاذ خواهد شد تصویب کنند. در این رابطه شاهد تحوّل و تنوع زیادی هستیم. به‌طور سنتی، مقررات داخلی کنفرانس‌های تدوین [حقوق بین‌الملل] پیش‌بینی می‌کند که تصمیمات کنفرانس در مورد تمام موضوعهای ماهوی با اکثریت دو سوم نمایندگان حاضر و رأی دهنده اتخاذ می‌گردد، در حالی که تصمیمات مربوط به موضوعهای شکلی با اکثریت اتخاذ می‌شود. ۱۳ معهدا، باید توجه کرد که سومین کنفرانس سازمان ملل متحد در مورد حقوق دریاهای پیش‌نویس مقررات داخلی «کلاسیک» را که توسط دبیرکل سازمان ارائه شده بود تغییر داد و این کار برای منظور کردن روش «توافق شرافتمندانه»* مصوب ۱۶ نوامبر ۱۹۷۳ مجمع عمومی بود که طبق آن کنفرانس باید تمام تلاش خود را جهت دستیابی به یک توافق در موضوعهای ماهوی با استفاده از کنسانسوس به کار می‌گرفت و در آن موضوعها به رأی متوسل نمی‌شد مگر آنکه تمام تلاشها عقیم می‌ماند. سرانجام، باید به این مطلب توجه کنیم که در کنفرانس ملل متحد در مورد حقوق معاهدات میان دولتها و سازمانهای بین‌المللی و میان سازمانهای بین‌المللی، مجمع عمومی در قطعنامه شماره ۳۹/۸۶ مورخ ۱۳ دسامبر ۱۹۸۴ خود، شرکت کنندگان در کنفرانس را دعوت کرده بود تا به منظور تسهیل موفقیت در کارها از طریق توافق عمومی، با یکدیگر در مورد روشهای کار، از جمله مقررات داخلی، مشورت نمایند.

۱۳. ماده ۳۶ مقررات داخلی کنفرانس ملل متحد در مورد روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک (۱۹۶۱).

ماده ۳۶ مقررات داخلی کنفرانس ملل متحد در مورد حقوق معاهدات (۱۹۶۸-۱۹۶۹).

ماده ۳۴ مقررات داخلی کنفرانس ملل متحد در مورد جانشینی دولتها در معاهدات (۱۹۷۷).

ماده ۳۴ مقررات داخلی کنفرانس ملل متحد در مورد قراردادهای بیع بین‌المللی کسالا (۱۹۸۰).

* gentlemen's agreement

این مشورتها منجر به تهیه پیش نویس مقررات داخلی گردید. معهذاً، مجمع عمومی ضمن تصریح این نکته که مقررات داخلی مذکور فقط برای این کنفرانس، به دلیل ماهیت خاص آن و نوع موضوع مورد بررسی اش، تدوین شده است تصویب آن توسط کنفرانس را توصیه کرد.^{۱۴}

مادّه ۶۳ مقررات داخلی کنفرانس بدین شکل انشاء گردیده است:

تلاش برای یک توافق عمومی

مادّه ۶۳:

۱. کنفرانس، چه در جلسه عمومی با حضور همه اعضا و چه در کمیسیون با حضور همه اعضای آن، تمام تلاش خود را صرف دستیابی به یک توافق عمومی در مورد موضوعهای ماهوی بالاخص در مورد نتایج نهایی کارهایش می‌کند. این موضوعها نمی‌توانند به رأی گذارده شوند مگر آنکه تمامی این تلاشها به شکست بینجامد.
۲. تمام امکانات موجود جهت دستیابی به یک توافق عمومی به کار می‌رود. اعضای دفتر کنفرانس آن‌طور که باید مسؤلیت، هماهنگی و هدایت جلسات به منظور افزایش چشم اندازهای رسیدن به یک توافق عمومی را به عهده دارند.
۳. اگر در خلال بررسی یک موضوع ماهوی به نظر برسد که هیچ‌گونه توافق عمومی به دست نمی‌آید، ریاست کنفرانس دفتر را از این امر مطلع می‌سازد که تلاشهای انجام شده جهت دستیابی به یک توافق عمومی با شکست مواجه شده است. آنگاه دفتر موضوع را بررسی می‌کند و می‌تواند توصیه نماید که آن موضوع به رأی گذارده شود و طبق مورد آن را به جلسه عمومی کنفرانس یا جلسه عمومی کمیسیون با حضور همه اعضا ارجاع نماید.

به نظر می‌رسد که آئین کنسائوس در خلال این کنفرانس

14. Résolution 40/70 du 11 décembre 1985.

بدین منظور به کار رفته است که مشکلات خاصی مانند ضرورت مشارکت برای سازمانهای بین المللی به طور کامل و برابر با دولتها و همچنین مشکل ناشی از این مشارکت در زمان تعیین تعداد آرائی را که هنگام رأی گیری به این سازمانها تعلق می گیرد از میان بردارد. با توجه به این مشکلات است که مجمع عمومی عبارات «ماهیت خاص» کنفرانس و «موضوع مورد رسیدگی» را به کار برده است. وانگهی، زمانی که مجمع عمومی تصریح می کند که آئین کنسانسوس فقط برای این کنفرانس تدوین شده است، باید متوجه باشد که در وضعیتهای عادی، کنفرانس های تدوین [حقوق بین الملل] سازمان ملل متحد تصمیمات خود را توسط آئین کلاسیک رأی گیری اتخاذ می کند. آنچه باید دانست این است که آیا درآینده در جهت توجیه توسل مجدد به آئین کنسانسوس در کنفرانس های تدوین سازمان ملل متحد در مورد موضوعهای به مراتب حساس تر (مانند مسؤولیت دولتها) به وجود شرایط استثنایی دیگری استناد نخواهد شد بخصوص با توجه به اینکه کنسانسوس نشان داده است برای رفع اختلاف نظرها مناسب تر از آئین سنتی رأی گیری است؟

اگر مجمع عمومی به منظور تکمیل روند توسعه مستمر و تدوین حقوق بین الملل گهگاه کنفرانس هایی را تشکیل می دهد، درعوض، این مجمع به طور منظم کنفرانس هایی را سازماندهی می کند که هدفشان ایجاد حساسیت در افکار عمومی جهان درباره یک مسأله مبتلا به روز است. عموماً این کنفرانس ها منتهی به تصویب متونی سیاسی به شکل «اعلامیه» یا «طرح عملی» می شوند. برای مثال، می توان از کنفرانس بین المللی در مورد مسأله فلسطین (۱۹۸۳)، کنفرانس جهانی برای بازنگری و ارزیابی نتایج دهه ملل متحد برای زنان (۱۹۸۵)، کنفرانس های جهانی جمعیت (۱۹۷۴، ۱۹۷۹، ۱۹۸۴)، کنفرانس بین المللی در مورد سوءاستفاده و قاچاق مواد مخدر (پیش بینی شده برای ۱۹۸۷)، کنفرانس بین المللی در مورد رابطه میان خلع سلاح و توسعه (که ابتدا برای سال ۱۹۸۶ پیش بینی شده بود و بعد به سال ۱۹۸۷ منتقل گردید) نام برد.

بدین ترتیب، مقررات داخلی کنفرانس بین‌المللی در مورد مسأله فلسطین (ژنو- ۱۹ اوت تا ۷ سپتامبر ۱۹۸۳) در ماده ۳۰ خود پیش‌بینی می‌کند که «کنفرانس باید تمام تلاش خود را به کار برد تا کارهای کنفرانس و تصویب گزارش آن با توافق عمومی انجام گیرد». اما ماده ۲۳ این قاعده عمومی را تکمیل کرده و امکان اخذ تصمیمات با اکثریت دوسوم را برای موضوعهای ماهوی و با اکثریت ساده را برای موضوعهای شکلی پیش‌بینی نموده است. ۱۵ مقررات داخلی کنفرانس جهانی در مورد دهه زنان (نایروبی- ژوئیه ۱۹۸۵) نیز حاوی قواعد مشابهی بود^{۱۶}؛ با وجود این، شمار چشمگیری از هیأت‌های نمایندگان را که بر کنسانسوس اصرار می‌ورزیدند راضی نکرد. بعد از دخالت شخص دبیرکل سازمان ملل متحد، آقای حاوی‌پرپرز دکویار، که مشورت‌هایی را با گروه‌های اصلی انجام داد، بیانیه زیر بعد از تصویب مقررات داخلی از طرف خانم نارگار دلیو. کنیاتا رئیس کنفرانس صادر گردید:

«بدون لطمه زدن به مقررات داخلی کنفرانس که به تصویب رسیده است، به ویژه ماده ۳۴ آن، و بدون اینکه قصد ایجاد سابقه‌ای در این خصوص را داشته باشیم، به‌طور کلی می‌توان از تبادل نظرها و مشورت‌ها این‌گونه استنباط کرد که کلیه اسناد کنفرانس، مخصوصاً سند مربوط به استراتژی‌های پیش‌بینی آینده مذکور در بند ۸ کنفرانس، باید با کنسانسوس تصویب شوند.»

همچنین، پیش‌نویس مقررات داخلی موقتی کنفرانس بین‌المللی در مورد سوءاستفاده و قاچاق مواد مخدر (وین-۱۹۸۷)، در مواد ۳۲ و ۳۴ خود، حاوی مقرراتی مشابه مقررات داخلی دو کنفرانس مذکور در بالاست. بالاخره باید پیشرفت جالبی را که اخیراً در خلال وضع مقررات داخلی کنفرانس بین‌المللی در مورد رابطه میان خلع سلاح و توسعه (که

15. A/Conf. 114/12.

16. A/Conf. 116/2.

* the forward- Looking strategies

می بایستی در ۱۹۸۶ در پاریس برگذار شود ولی به سال ۱۹۸۷ منتقل گردید) رخ داده است خاطرنشان کرد. مجمع عمومی سازمان ملل متحد تصمیم گرفت که کنفرانس «باید تصمیمات خود را با آئین کنسانسوس اخذ نماید» و یک کمیته مقدماتی را مأمور تهیه و تدوین توصیه نامه هایی، با بکارگیری روش کنسانسوس، درخصوص این آئین و تقدیم آن به مجمع عمومی کرد. کمیته مقدماتی توصیه نامه های خود را که بخصوص حاوی مقررات داخلی موقتی بود به چهلمین جلسه مجمع عمومی عرضه داشت. ۱۷ مجمع عمومی گزارش کمیته مقدماتی را ثبت و به ویژه به کنفرانس توصیه کرد که پیشنهادهاى مربوط به آئین را تصویب نماید. ۱۸ حال، باید دید این مقررات داخلی موقتی چه پیش بینی کرده اند؟ در قسمت هفتم که مربوط به اتخاذ تصمیمات است، فقط متن زیر به چشم می خورد:

کنسانسوس

ماده ۲۸:

«کنفرانس کارهای خود و اخذ تصمیماتش را با کنسانسوس انجام می دهد.»

با وجود این، در گزارش کنفرانس این جمله به چشم می خورد:
«ماده ای از مقررات داخلی که مربوط به اخذ تصمیمات با کنسانسوس است... نباید به عنوان سابقه ای برای دیگر کنفرانس های بین المللی که تحت نظر سازمان ملل متحد تشکیل خواهند شد محسوب گردد.» ۱۹

17. Assemblée générale, Documents officiels: quarantième session, Supplément, no. 5, A/40/51.

18. A/RES/40/155 du 16 décembre 1985.

19. A/40/51/ partie E.p.4.

معهدا، این جمله فقط ظاهراً انقلابی می نماید، زیرا نکته مهم این است که درباره گزارش کمیته مقدماتی، در کمیسیون اول مجمع عمومی که به تمام نکات موجود در دستور کار مجمع درخصوص مسائل خلع سلاح رسیدگی می کند، بحث گردیده است. در این کمیسیون نمایندگان حضور دارند که در عین حال سفیر کشورهای متبوع خود در کنفرانس خلع سلاح که در ژنو برگزار می شود نیز هستند و مقررات داخلی آن حاوی جمله مشابهی است که خود آن جمله نیز از مقررات داخلی کمیته سابق خلع سلاح گرفته شده است. ۲۰ در واقع، کنفرانس خلع سلاح تمام تصمیمات خود درخصوص مسائل ماهوی و یا شکلی را با کنسانسوس اتخاذ می کند و به نظر می رسد که بکارگیری این رویه جلب رضایت کامل کرده باشد.

در پرتو این چند مثالی که از رویه [بین المللی] بیان گردید، زمینه این نتیجه گیری مهیاست که هیچ مانعی وجود ندارد که کنفرانس های متشکله تحت نظر مجمع عمومی سازمان ملل متحد در مقررات داخلی خود کنسانسوس را، چه برای اخذ تصمیمات و چه به عنوان روش کار، تصویب نمایند. با وجود این، به طور کلی، ممکن است که کنسانسوس با توسل به رأی گیری تعدیل گردد و در آخرین مرحله و بعد از اینکه تمام راهها برای رسیدن به کنسانسوس بی نتیجه ماند می توان از روش کلاسیک رأی گیری استمداد نمود. رأی گیری در حد آخرین وسیله نه تنها باید به مثابه امتیازی برای این اصل دموکراتیک که براساس آن اکثریت تصمیم می گیرد محسوب گردد بلکه باید همچنین به عنوان تردید در صرف نظر نمودن کامل از قاعده بنیادین پیش بینی شده در ماده ۱۸* منشور ملل متحد لحاظ شود. بنابراین،

20. CD/8/Rev. 1 du 1 mars 1979, article 18, et CD/8/Rev. 2 du 15 février 1984, article 18.

* ماده ۱۸ مقرر می دارد:

۱. هر عضو مجمع عمومی دارای یک رأی خواهد بود.
۲. تصمیمات مجمع عمومی در مورد مسائل مهم با اکثریت دوثلث از اعضای حاضر و رأی دهنده اتخاذ خواهد شد. موارد زیر از مسائل مهم محسوب می شود:
توصیه های مربوط به حفظ صلح و امنیت بین المللی، انتخاب اعضای غیر دائم ←

می‌توان در امکان اتخاذ تصمیم معتبری در مجمع عمومی و ارکان فرعی آن مبنی بر عدم استفاده از رأی‌گیری و انجام تمام امور براساس کنسانسوس علی‌رغم وجود مقررات مشخص منشور و مقررات داخلی [مجمع عمومی] تردید داشت. وانگهی، همین مسأله می‌تواند برای دیگر ارکان اصلی از جمله شورای امنیت و شورای اقتصادی و اجتماعی نیز مطرح گردد.

دوم. مسائل شکلی

اتخاذ تصمیم (در مفهوم بسیار گسترده آن) از طریق کنسانسوس که چیزی جز یک روش نیست به استثنای حالتی که هدف با وسیله یکسان لحاظ گردد (یک کنسانسوس وجود دارد)، مسائل خاصی را در مورد تفکیک میان این روش به معنای «عدم اعتراض» و روشهای دقیق‌تر و قاطع‌تر که همان تصویب یک متن «بدون رأی» و به «اتفاق آراء» است مطرح می‌سازد. به‌طور کلی، گزارش مذاکرات یا صورت‌مجلس نشستهایی که این موضوعها در آنجا مورد بحث قرار می‌گیرند نشان می‌دهد که توجهی به این مسائل نمی‌شود، که البته این دلیل آن نیست که از این مسائل غفلت گردد بلکه برعکس باید به آن توجه کرد.

الف. در عمل، مسأله فرق میان کنسانسوس و «عدم رأی» بکرات مطرح شده است. یک هیأت نمایندگی با تصویب یک متن از

شورای امنیت، انتخاب اعضای شورای اقتصادی و اجتماعی، انتخاب اعضای شورای قیمومت برطبق شق «ج» از بند ۱ ماده ۸۶، قبول اعضای جدید در سازمان ملل متحد، تعلیق حقوق و مزایای عضویت و اخراج اعضا، مسائل راجع به اجرای نظام قیمومت و مسائل مربوط به بودجه.

۳. تصمیمات راجع به سایر مسائل از جمله تعیین انواع مسائل دیگری که اکثریت دوثلث باید در آنها رعایت شود با اکثریت حاضر و رأی‌دهنده اتخاذ خواهد گردید.»

طریق کنسانسوس مخالفت می‌کند، درحالی که همین هیأت به اینکه متن مورد نظر «بدون رأی گیری» تصویب شود اعتراض نمی‌کند. به نظر من، روش آخر بسیار مناسب‌تر است زیرا کمتر تعهدزاست. در واقع، شرکت کنندگان در مذاکرات و در اتخاذ تصمیمات عقیده خود را ابراز نمی‌دارند، و عدم وجود رأی می‌تواند خواه به عنوان رأی مثبت، خواه همانند رأی ممتنع و خواه به سان یک واکنش منفی، که به دلایل ارائه شده یا نشده نمی‌خواهند رسمیت یابد، تفسیر شود. در این حال، اجازه داده می‌شود که متن با مقداری علاقه یا بی تفاوتی به تصویب برسد. درحالی که اغلب اتفاق می‌افتد که هیأت‌های نمایندگی متذکر می‌شوند که اگر متن به رأی گیری گذاشته شده بود آنها ممکن بود رأی منفی یا رأی ممتنع می‌دادند در عین حالی که شروطی را نیز قید می‌کردند. تصویب متنی «بدون رأی گیری» راه را برای تفاسیر باز می‌گذارد که، اغلب، در عمل موجب قید شرط و اخذ موضع منفی می‌شود.

در عوض، کنسانسوس بیان کننده اخذ موضع مثبت نسبت به یک متن است. از لحاظ اصولی، اعتراض به موضوعهای ماهوی سبب از بین رفتن کنسانسوس می‌شود و قید شروط نیز مجاز نیست. اگر چه در هنگام تصویب متن با کنسانسوس، برخی از هیأت‌های نمایندگی میادرت به صدور اعلامیه می‌کنند، ولی این اعلامیه‌ها نمی‌توانند به عنوان شرط یا عدول از نظر خود تفسیر شوند زیرا، در این صورت، ممکن است سبب قلب ماهیت کنسانسوس شوند که مستلزم تعهدی مثبت از طرف تمام شرکت کنندگان در مذاکرات است. درست است که اعلامیه‌های تفسیری می‌توانند صادر شوند، ولی نمی‌توانند حاوی اعتراضهای بنیادین باشند. کنسانسوس و شروط مباحثی هستند که یکدیگر را نفی می‌کنند. آقای آمادو در این خصوص می‌نویسد:

«این رویه (قید شروط) در عمل ارزش کنسانسوس را از بین می‌برد.... باید با تمام قدرت این رویه را از میان برداشت، زیرا می‌تواند تمام تلاشهای انجام یافته برای نافذ و معتبر گردانیدن

ب. یکی از سؤالاتی که اغلب در خصوص کنسانسوس مطرح می شود این است که آیا این روش خود را از «اتفاق آراء» متمایز می کند؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، چگونه؟ و آیا این فن اتخاذ تصمیم اجازه می دهد که تنها یک شرکت کننده با کاربرد حق وتوی خود از موفقیت مذاکرات جلوگیری کند؟

کنفرانس جهانی جمعیت ملل متحد در ۱۹۷۴ کنسانسوس را براساس رویه ملل متحد، به معنای توافق عمومی بدون رأی ولی نه الزاماً اتفاق آراء تعریف کرد.^{۲۲} اگر این تعریف همراه تعریفی که در ۱۹۷۳ توسط کنفرانس همکاری و امنیت اروپا تصویب شده که براساس آن «کنسانسوس عبارت است از عدم وجود هرگونه اعتراض رسمی توسط یک نماینده و لحاظ شدن آن توسط وی به عنوان مانعی جهت تصویب تصمیم مورد نظر» در نظر گرفته شود، باید این گونه نتیجه گیری نمود که کنسانسوس، زمانی که طرف معترض اعتراضش را چنان بنیادین می داند که می تواند مانع از تحقق توافق عمومی گردد، می تواند واقعاً به معنای اتفاق آراء تعبیر شود. رویه [بین المللی] نمونه هایی را به دست می دهد که تنها یک دولت توانسته از کنسانسوس جلوگیری نماید و آن در واقع بازگشت به حق وتو است. البته، اگر غرض از اتفاق آراء موافقت کامل از راه رأی گیری باشد، کنسانسوس به معنای اتفاق آراء نیست زیرا رأی گیری در آن وجود ندارد.

21. M.AMADEO: Le consensus dans Les relations internationales, in "Le consensus et la paix", op. cit. (note 5), p. 137. V. également les propos très pertinentes de M. BEDJAOUI, op. cit. (note 2), p. 174.

با وجود این، آقای ک. زمانک (K.Zemanek) اعتقاد دارد که «امکان قید شروط یکی از بارزهای الزامی آئین کنسانسوس است و وجود شروط به اعتبار کنسانسوس لطمه ای وارد نمی کند». ولی مشارالیه می پذیرد که این شروط فقط می توانند در خصوص جزئیات باشند. رجوع شود به:

Majority Rule, cit. (note 2), p. 825.
22. E/CONF. 6/2

درعوض، کنسانسوس نوعی اتفاق آراء منفی است، بدین معنا که اعتراض بنیادینی از طرف هیچ شرکت کننده‌ای ابراز نمی‌شود. در چنین حالتی ممکن است باز مشکلی پیش آید و آن وقتی است که یکی از شرکت کنندگان، بسی آنکه به طور رسمی اعتراض بنیادینی راجع به کنسانسوس مکتسبه ابراز نموده باشد، اعلام دارد که در آن شرکت نکرده است. ارزش چنین اعلامیه‌ای تا چه حد است؟ باید اذعان داشت که چنین کنسانسوسی لغو نمی‌گردد زیرا شرکت کننده فوق اعلام نکرده که دارای چنین قصدی بوده است. بنابراین، رفتار مبهم عدم مشارکت مانع از تحقق توافق عمومی نمی‌شود ولی می‌تواند ارزش و قلمرو آن را به طور قابل توجهی تضعیف کند، بخصوص اگر آن شرکت کننده، با توجه به موضوع توافق، تأثیر مهمی در تحقق آن توافق عمومی داشته باشد. در این حالت، این شرکت کننده در هنگام اخذ تصمیم غایب محسوب می‌شود اما، با توجه به عدم وجود اعتراض ماهوی، نمی‌تواند صحت و ارزش تصمیم متخذه را مورد سؤال و تردید قرار دهد. به طور کلی، این رفتار مبهم ناشی از مسائل ثانوی یا به علت کاربرد برخی اصطلاحات در متن یا احاله به اعمال یا وضعیتهایی است که، بدون متأثر کردن اصل آن تصمیم، ممکن است مستلزم شناخت ضمنی آن باشد و این چیزی است که شاید شرکت کننده مذکور حاضر به قبول آن نباشد.

سوم. کنسانسوس و اعتبار متون

بالاخره، می‌توان تأثیری را که آئین کنسانسوس می‌تواند بر اعتبار متونی داشته باشد که بدین ترتیب به تصویب رسیده‌اند مورد سؤال قرار داد. در این مورد شاید بهتر باشد که تفکیکی میان اعتبار اخلاقی-سیاسی و اعتبار حقوقی قائل شد. ولی قبل از هر چیز بیان این مطلب به نظر ضروری می‌رسد که تفکیکی که منشورها یا اساسنامه‌های سازمانهای بین‌المللی میان تصمیمات قطعی و توصیه‌نامه‌ها قائل هستند به هیچ وجه متأثر از روشی که

براساس آن مذاکره کنندگان موفق به تصویب آن متون (تصمیمات قطعی یا توصیه نامه‌ها) شده‌اند نیست. در این خصوص آنتونیو کاسسه می‌نویسد:

«کنسانسوس که فقط قاعده‌ای برای مذاکره و اخذ تصمیم است هیچ گونه تأثیری در مورد اقتدار حقوقی تصمیمات متخذه ندارد.»^{۲۳}

به عبارت دیگر، قطعنامه‌ها و توصیه نامه‌ها، حتی اگر به اتفاق آراء هم تصویب شده باشند، دارای خصیصه الزامی نمی‌شوند، اگر چه در این مورد پیشنهادها و آراء مخالفی نیز به ویژه در کمیته خاص درباره منشور و در مورد تحکیم تأثیر سازمان ملل متحد ارائه شده است.

دومین مطلبی که ذکر آن ضرورت دارد مربوط به موردی از کاربرد اصطلاح کنسانسوس است که به حدّ کافی مورد بی‌توجهی قرار گرفته. به نظر می‌رسد که نمی‌توان و حتی نباید از کنسانسوس صحبت کرد مگر در مواردی که فن مذاکره و مشورت کردن - به گونه‌ای که شرحشان در پیش گذشت - برای تصویب متون اصلی به کار رفته باشد؛ متونی که یا همانند اسناد هنجارساز یا تعیین کننده خط مشی برای دولتها (مانند کنوانسیون‌ها، تصمیمات، اعلامیه‌های اصولی) باشند، یا به سان برنامه‌های عملی موضوعی که در توافقنامه‌های چندجانبه (مانند خلع سلاح، جمعیت، تجارت و اقتصاد بین‌المللی) به صورت رویه رایج درآمده‌اند. در خارج از این حالات، کاربرد اصطلاح کنسانسوس سوءاستفاده است و باعث تضعیف معنا و اهمیت آن می‌شود. در اینجا است که شاید عبارات تصویب بدون رأی یا بدون اعتراض مناسب‌تر خواهد بود.

در پرتو این دو مطلب است که حدود واقعی کنسانسوس و تأثیرش در خصوص اعتبار متونی که با این روش تصویب شده‌اند بهتر ارزشیابی خواهد شد.

مستقل از اعتبار ذاتی متون هنجارساز و تصمیمات متخذه، بدیهی است که صرف تصویب آنها از طریق کنسانسوس خود تضمینی

23. A.CASSESE: op. cit. (note 1), p. 181; D.ZEMANEK: op. cit. (note 2), p. 872.

است تا این تصمیمات واقعاً به اجرا درآیند و یامتون هنجارساز (معاهدات و کنوانسیون‌ها) خیلی سریع‌تر تصویب و اجرا شوند تا متونی که با وجود مخالفت و یا توأم با شرط و اعتراض تصویب شده‌اند. در مورد متون دیگر، اعتبار تعهدات اخلاقی و سیاسی آنان به وضوح بالاتر خواهد رفت، زیرا مذاکرات طولانی در مورد این متون منجر به یک توافق عمومی در مورد خط‌مشی‌هایی گردیده که باید از طرف شرکت‌کنندگان دنبال شود و پیروی از این مصوبات باید با رعایت اصل حسن‌نیت صورت گیرد.

بعلاوه، کنسانسوس تأثیر مهمی در ارزشیابی و تخمین اعتبار حقوقی متونی دارد که گرچه دارای اثر الزامی نیستند ولی، به هر حال، اصولی را به وجود می‌آورند. این عمل که جامعه بین‌المللی در مجموعه خود موفق به تدوین اصولی شده است که شرکت‌کنندگان اعتراض اساسی به آنها نکرده‌اند می‌تواند به عنوان «اعتقاد به حق بودن»^{*} آن عمل تفسیر گردد که با پیوند خوردن با رویه همشکل دولتها امکان تگون عرفی را ایجاد می‌کند که نمی‌توان آن را عرف آتی توصیف نمود، زیرا این عرف در پی این روند نسبتاً طولانی که همان کنسانسوس باشد پدید می‌آید.

دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مورخ ۲۷ ژوئن ۱۹۸۶ خود در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی در نیکاراگوئه و علیه آن کشور (رأی صادره در ماهیت) اعلام داشت: «اعتقاد به حق بودن، با رعایت احتیاط، می‌تواند از رفتار طرفین و دولتها نسبت به برخی قطعنامه‌های مجمع عمومی نیز ناشی شود...». و ادامه می‌دهد: «اثر ناشی از رضایت به متن چنین قطعنامه‌هایی می‌تواند... به عنوان قبول اعتبار یک قاعده یا یک سری از قواعد در محدوده خودشان تفسیر گردد که توسط قطعنامه اعلام شده است»^{۲۴}.

اگرچه کنسانسوس در روند تطبیق جامعه بین‌المللی بر ضروریات زندگی بین‌المللی نوین معنایی واقعی یافته و حتی الزامی شده است، در

* opinio juris

24. Paragraphe 188 de l'arrêt.

عین حال، این حقیقت نیز وجود دارد که گاه برخی از وجوه این آئین ناامیدکننده است، بخصوص برای حقوقدان هر اندازه هم که مجذوب این نوآوری در فنّ مذاکرات چندجانبه شده باشد. ابتدا این مطلب را متذکر گردیم که به نظر اکثر ناظران، پدیده کنسانسوس و متونی که توسط این فن تدوین می شوند، منعکس کننده حداقلی یا، به عبارتی، «پایین ترین حدّ تفاهم مشترکی» است که طرفین توانسته اند بر روی آن به توافق برسند. این متون و همچنین تعهدات موجود در آنها غالباً نامشخص، کلی و مبهم اند زیرا آنها، در نهایت، باید همه را راضی کنند بی آنکه در عین حال رضایت تک تک [شرکت کنندگان] را به طور کامل تأمین نمایند. این سرنوشت اجتناب ناپذیر همه مذاکرات کلی است، یعنی مذاکراتی که درخصوص مسائل مربوط به کل جامعه بین المللی است که باید، هم مهمترین ویژگیهای هر منطقه و هم تفاوت درسیستم های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی را که شرکت کنندگان به آنها تعلق دارند در نظر بگیرد. این کار ماهیتاً گرایشی را برای حل معضلات بر مبنای منطقه ای و توسط اسناد حقوقی دقیق تر به وجود می آورد. بدین ترتیب است که کوشش برای حل معضلات کلی از طریق کنسانسوس سبب می گردد که دولتها به لحاظ یأس ناشی از بکارگیری این روش، هم از لحاظ تلاش و هم از نظر کیفیت نتیجه، به جستجوی راه حل های منطقه ای محدودتر پردازند که این خود لطمه ای به عمومی بودن حقوق بین الملل می زند. معذاً، مسأله ناخوشایندی در این تحوّل مشاهده نمی شود، زیرا این امر مقبولی است که حقوق بین الملل عمومی چیزی جز یک حداقل پذیرفته شده برای همه نیست و هر عضو جامعه بین المللی، با الهام از این دستورالعمل های کلی، می تواند آنها را با توجه به درجه رشد سیاسی و اجتماعی و اقتصادی خود تدوین نماید. هنجارها و خط مشی هایی که توسط کنسانسوس تدوین شده اند، در یک مرحله مشخص از سیر تحوّل روابط بین المللی، توافق مشترکی را شکل می دهند که بر مبنای آن روابط متقابل برقرار خواهند شد، و همچنین این هنجارها و خط مشی ها حداقل قواعدی را تشکیل می دهند که براساس آن

دولتها مقررات دقیق تری را که منطبق برخواستهای ویژه در روابط متقابلشان است تدوین خواهند نمود.

همچنین، ماهیت آئین کنسانسوس با مذاکرات طولانی و مشورتهای پایان ناپذیرش میان گروهها و در داخل خود گروهها که اغلب در پشت درهای بسته و به صورت غیررسمی انجام می شود سبب می گردد که تنها شرکت کنندگان حاضر [در آن جلسات] ایده و شناخت دقیقی از سیر تحول یک متن را داشته باشند. به عبارت دیگر، کارهای مقدماتی که در تفسیر متون نامشخص و مبهم بسیار ضروری است عموماً وجود ندارند یا آنچنانکه باید، همانند کارهای مقدماتی در یک کنفرانس دیپلماتیک کلاسیک، مدون و مشخص نیستند. بنابراین، مرجح است که در صورت فقدان صورتمجلس مذاکرات، مشروح گزارشهای رسمی به طور مرتب توسط رئیس یا رؤسا، که نقش برترشان در آئین کنسانسوس شناخته شده است، تهیه گردد. این گزارشها باید نشان دهنده پیشرفت کارها و تا حد امکان به طور کامل بیان کننده موضوعهای مورد بحث باشند تا بتوانند ناظر خارجی را در مورد تحول صحیح مذاکرات نیز روشن کنند.

● نتیجه

با بیان شاخص ترین وجوه آئین کنسانسوس، نتیجه گیری کلی از آن دشوار به نظر می رسد. درحالی که سیاستمداران غالباً کنسانسوس را به عنوان فتی ارزیابی می کنند که برای حل معضلات در جهان نامتحد مناسب تر است، برخی از حقوقدانان درخصوص سودمندی چنین آئینی در تدوین متون هنجارساز تا حدودی مترددند. اگرچه کنسانسوس برای تصویب متون کلی که باید به عنوان خطوط راهنما به کار گرفته شود کاملاً مناسب است، ولی امکان دارد وسیله ایده آلی برای تدوین متون دقیق تر در قالب معاهدات و کنوانسیونها نباشد و این شاید به علت وجود امکان وضع شرط در این متون باشد، اگرچه استثناءات مهمی هم درخصوص

متونی که از قبل درمورد آنها یک توافق عمومی تحصیل شده است وجود دارد. ۲۵

جستجوی راه‌حلهایی برای مشکلات کلی، همچون خلع سلاح، فضای ماورای جو، محیط زیست، روابط اقتصادی و تجاری و صلح، توافق تمام اعضای جامعه بین‌المللی را طلب می‌کند. ولی مؤثر بودن و استمرار این راه‌حلها مشروط به وجود چارچوب حقوقی دقیق‌تری است و در اینجاست که شاید آئین کنسانسوس چندان مناسب نباشد. با وجود این، احساس می‌شود که کنسانسوس به علت ویژگیهای فنی خود، حتی اگر به قیمت عدم صراحت در نتیجه تمام شود، منجر به پیدایش هنجارهای کلی، یعنی قواعد عرفی، می‌گردد که دارای اهمیت بنیادین هستند.

25. Exemples chez K.ZEMANEK (note 2). p. 863.