

مقایسه آیین مقابله با عدم پابندی با سازوکارهای حل و فصل اختلافات و مسئولیت بین‌المللی دولت در معاهدات زیست‌محیطی

عقیل محمدی*

چکیده

از سه دهه پیش و به ابتکار «پروتکل مونترال راجع به مواد کاهنده لایه اوزن» (۱۹۸۷)، حقوق بین‌الملل شاهد تأسیس سازوکاری جدید برای کنترل پابندی به تعهدات تحت عنوان «آیین مقابله با عدم پابندی» بود که به سرعت به بسیاری از موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه تسری یافت. در چارچوب این آیین که غیرقضایی، غیرتقابلی، مشورتی و پیشگیرانه است، تلاش می‌شود با اتخاذ تدابیر نرم مانند مساعدت مالی و فنی و توصیه و اقدام‌های سخت چون تعلیق حقوق و مزایای عضویت و تحریم با عدم پابندی عضو مقابله شود و پابندی به مفاد معاهده، تسهیل، تضمین و ارتقا یابد. نظر به این مسئله، این مقاله مبتنی بر یک روش توصیفی - تحلیلی در پی یافتن این پرسش اساسی است که آیین مقابله با عدم پابندی چه ارتباطی با سازوکارهای حل و فصل اختلافات و مسئولیت بین‌المللی دولت دارد؟ در پاسخ، این فرضیه مطرح می‌شود که آیین مذکور از جهات بسیاری به‌ویژه ماهیت، ساختار و آثار و نتایج مترتب بر عدم پابندی، با سازوکارهای مذکور متفاوت است. البته، امکان توسل به هر دو به صورت هم‌زمان پیش‌بینی شده است. نکته دیگر اینکه، دولت‌ها مبتنی بر این برداشت که چون رژیم مسئولیت بین‌المللی دولت با ماهیت تقابلی خود، دیگر نمی‌تواند ابزار کافی جهت پاسخگویی به نقض تعهدات باشد، افزون بر آن، به تدریج به سمت بهره‌گیری از آیین مقابله با عدم پابندی نیز پیش رفته‌اند.

*. استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

واژگان کلیدی: آیین مقابله با عدم پایبندی، سازوکارهای حل و فصل اختلافات، رژیم مسئولیت بین‌المللی دولت، کنترل پایبندی، معاهدات زیست‌محیطی.

مقدمه

وقوع انواع جدید خسارات زیست‌محیطی به‌ویژه خسارت فرامرزی، نیاز به ایجاد رژیم‌های جدید مسئولیت را ضروری ساخته‌اند. در این خصوص، با شروع دهه نود میلادی، موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه با درک روشن از وجود چنین نیازی به سمت ایجاد سازوکارهای جدید پیش رفتند. با پیش‌بینی شیوه‌ای تحت عنوان «آیین مقابله با عدم پایبندی»^۱ در «پروتکل مونترال راجع به مواد کاهنده لایه اوزن»^۲ در سال ۱۹۹۲، به نوعی شاهد تحول در نظام مسئولیت دولت بودیم. استقبال از این آیین، در دیگر موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی و حتی حوزه‌هایی چون حقوق بشر و نیز خلع سلاح به نحوی بوده است که شاید بتواند گفت که ایجاد چنین آیینی، عملاً ظهور اشکال جدید مسئولیت را در پی داشته است. منطق بنیادین این است که شکست در اجرای تعهدات، دستیابی به اهداف عمومی معاهده را تحت تأثیر قرار می‌دهد. رژیم معاهدات زیست‌محیطی به منظور حفاظت از محیط‌زیست در مناطق جغرافیایی طراحی شده‌اند که در آن‌ها، سرعت، میزان اهمیت و غیرقابل‌جبران بودن آسیب‌های زیست‌محیطی، انجام اقدام‌های جبرانی و پیشگیرانه برای پیش‌بینی این آسیب‌های قریب‌الوقوع را بی‌فایده می‌سازد. به این ترتیب در این موارد، اقدام تنبیهی اثربخشی لازم را ندارد و رژیم‌های پایبندی در حال حاضر بر ایجاد آیین‌هایی تمرکز کرده‌اند که در وهله اول با هدف پیشگیری یا پیش‌بینی فعالیت‌های زیان‌زننده، به تضمین و تأمین پایبندی اعضا کمک می‌کنند و افزایش کارآمدی فرایندهای حقوقی اجرا و رعایت تعهدات تا حدودی زیادی به پیش‌بینی چنین سازوکارهای بستگی دارد (لیری و پیسوپاتی، ۱۳۹۴: ۱۵۳). در وضعیت معاصر، شاهد تغییر جهت و دگرگونی در

1. Non-Compliance Procedure

2. Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987

سازوکارهای حل و فصل اختلافات این موافقت‌نامه‌ها، از حکم و کنترل قضایی به رویکرد مبتنی بر مشوق‌ها هستیم. این امر از دو دلیل عمده ناشی می‌شود: نخست اینکه اعضای چنین موافقت‌نامه‌هایی برای اعمال صلاحیت اجباری دیوان بین‌المللی دادگستری یا داوری اشتیاق نشان نداده‌اند و دوم اینکه دولت‌ها به دادگستری و داوری به عنوان شیوه‌هایی می‌نگرند که همیشه دارای دو طرف (متهم و قربانی) است و در صورت تشخیص متخلفانه بودن عمل، تنها رأی به مجازات و تنبیه متخلف داده می‌شود و کمکی به متخلف جهت توانا ساختن آن به پایبندی به تعهداتش صورت نمی‌گیرد. در حالی که رویکرد غالب در آیین مقابله با عدم پایبندی، مساعدت به عضو جهت بازگشت به مسیر پایبندی است و توسل به مجازات و تحریم، آخرین راه چاره است (Bankobeza, 2007: 76). در مقابل شیوه‌های دادگستری و داوری و نیز مسئولیت بین‌المللی که سازوکارهایی برخوردار از ماهیت تقابلی محسوب می‌شوند، در چارچوب آیین مقابله با عدم پایبندی به عنوان یک سازوکار غیرتقابلی در وهله اول تلاش بر این است که از موارد عدم پایبندی که عمدتاً و غالباً غیرآگاهانه بوده و انعکاسی از نبود ظرفیت و عدم توانایی داخلی کافی برای رعایت تعهدات است، پیشگیری شود (Bothe, 1996: 17). ارتباط آیین مقابله با عدم پایبندی با نظام مسئولیت بین‌المللی دولت نیز موضوع مهمی است. کشورها به منظور اجرای مطلوب‌تر هنجارهای زیست‌محیطی، در برابر انتقاداتی که در باب اعمال مفهوم سستی رژیم مسئولیت بین‌المللی دولت نسبت به خسارات زیست‌محیطی و کارآمدی آن در این حوزه بیان می‌شود، به آیین‌های جایگزین مسئولیت دولت همچون آیین مقابله با عدم پایبندی روی آورده‌اند. نظر به آنچه بیان شد، این مقاله در پی پاسخ به این سؤال است که چه ارتباطی میان آیین عدم پایبندی با سازوکارهای حل و فصل اختلافات و مسئولیت بین‌المللی دولت در معاهدات زیست‌محیطی چندجانبه وجود دارد؟ فرضیه این مقاله این است که آیین مقابله با عدم پایبندی از جهات بسیاری به‌ویژه ماهیت، ساختار و آثار و نتایج مترتب بر عدم پایبندی، با سازوکارهای مذکور متفاوت است. البته، امکان توسل به هر دو به صورت هم‌زمان پیش‌بینی شده است. نکته دیگر اینکه، دولت‌ها

مبتنی بر این برداشت که چون رژیم مسئولیت بین‌المللی دولت با ماهیت تقابلی خود، دیگر نمی‌تواند ابزار کافی جهت پاسخگویی به نقض تعهدات باشد، افزون بر آن، به تدریج به سمت بهره‌گیری از آیین مقابله با عدم پایبندی نیز پیش رفته‌اند. با این توصیف، در این مقاله مبتنی بر یک روش توصیفی - تحلیلی، نخست به‌طور خلاصه ماهیت و ساختار آیین مقابله با عدم پایبندی بررسی خواهد شد و در قسمت دوم به مقایسه این آیین با سازوکارهای حقوقی حل و فصل اختلافات پرداخته خواهد شد. قسمت پایانی مقاله به تبیین ارتباط میان آیین مقابله با عدم پایبندی و رژیم مسئولیت بین‌المللی دولت اختصاص می‌یابد.

۱. پیدایش آیین مقابله با عدم پایبندی

اصول مسئولیت بین‌المللی دولت، هم‌زمان با ورود حقوق بین‌الملل به جریان حل و فصل اختلافات و رفع نگرانی‌های زیست‌محیطی از طریق اعمال اصول کلی نسبت به وضعیت‌های خسارت‌بار برای محیط‌زیست، ستون‌های نظام اجرای تعهدات در این حوزه را تشکیل داد. با گسترش قلمرو حقوق بین‌الملل محیط‌زیست و ظهور رژیم‌های تخصصی زیست‌محیطی، مشخص شد که رویکردهای سنتی به پایبندی در مقایسه با سال‌های ابتدایی خود، دیگر آن‌چنان که باید و شاید نمی‌توانند برای حل مشکلات و رفع موانع پایبندی به تعهدات زیست‌محیطی مفید واقع شوند (Koskenniemi, 1992:125). همین امر منجر به افزایش گرایش به شیوه‌های جایگزین جهت مقابله با عدم پایبندی اعضا و ارتقا پایبندی شده است که در این میان، آیین عدم پایبندی به عنوان یک سازوکار کنترل پایبندی، چهره شاخص و بارزی پیدا کرده است. به علاوه، تلاش‌های قابل توجهی هم برای بهبود روند پاسخگویی و مثمر‌تر بودن اصول مسئولیت دولت در مقابله با اوضاع و احوال زیان‌بار برای محیط‌زیست صورت گرفته است. آیین‌های حقوقی حل و فصل اختلافات از ماهیت «تقابلی» و «غیردوستانه» برخوردارند که این امر به احتمال زیاد بر کارایی این سازوکارها تأثیر منفی می‌گذارد و چنین مسئله‌ای منجر به افزایش گرایش به شیوه‌های حل و فصل جایگزین شده است.

در وضعیت معاصر، این نکته تا حدود زیادی مشخص شده است که هرچند وجود و توسل به سازوکارهای حل و فصل اختلافات جهت ارتقا پایبندی ضروری هستند، اما به مرور زمان شاهد سیر نزولی در کفایت و اثربخشی آن‌ها بوده‌ایم؛ مسئله‌ای که موجب شده است تا «برنامه محیط‌زیست سازمان ملل» هم، رهنمودهای بسیاری در زمینه آیین‌های پایبندی جایگزین ارائه دهد (امین منصور، ۱۳۹۰: ۱۲۳). سازوکارهای سنتی، به دلایل اصلی و اساسی عدم پایبندی، همچون ابهامات در قوانین و معاهدات قابل‌اعمال یا ظرفیت و توانایی دولت برای پیروی از تعهداتش توجه نمی‌کنند. در حالی که در چارچوب آیین مقابله با عدم پایبندی به موارد مذکور توجه می‌شود (تحقیقی از دانشگاه هاروارد در مجله حقوقی هاروارد، ۱۳۸۰: ۲۸۸-۲۸۷). نظر به اینکه ماهیت تعهدات زیست‌محیطی، غیر تقابلی است و نیز موضوع نفع عمومی در این حوزه اهمیت فراوانی دارد؛ لذا نیازمند سازوکارهایی هستیم که بتواند با درک این شرایط، با عدم پایبندی مقابله کند. با توجه به اینکه آیین عدم پایبندی، غیر تقابلی، شفاف، انعطاف‌پذیر، دوستانه و مشورتی است و هدف خود را از یک‌سو، پیشگیری از بروز عدم پایبندی و از سوی دیگر، تسهیل پایبندی قرار داده است و همچنین از آنجایی که این آیین‌ها محدودیت‌های سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات از جهت صلاحیت‌های شخصی، موضوعی و زمانی را ندارند، به نحو بهتری می‌توانند با عدم پایبندی مقابله کنند. در کل، می‌توان بیان داشت که با توجه به اهمیت ویژه‌ای که سازوکارهای مقابله با عدم پایبندی در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست پیدا کرده‌اند، تأسیس برخی اشکال آیین‌های درون معاهده‌ای برای کنترل پایبندی و ارتقا آن، به عنوان عنصر ضروری و اجتناب‌ناپذیر اسناد مذکور به شمار می‌رود و آن‌گونه که برخی تصریح کرده‌اند، مبنای حقوقی این سازوکارها به‌طور ذاتی در ماهیت موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه حضور و بروز دارند (Boyle, 1991: 229). از آیین مقابله با عدم پایبندی، به عنوان سازوکاری نام می‌برند که هدف آن، رسیدگی به عدم پایبندی متعاهدین به مفاد یک سند حقوقی طبق یک شیوه دوستانه، شناسایی مشکلات اعضا در زمینه پایبندی و تسهیل پایبندی است. در واقع این آیین، در صورت عدم پایبندی

عضو معاهده به الزامات و تعهدات پذیرفته شده، با اتخاذ تدابیر ملایم‌تر در مقایسه با ترتیبات متداول‌تر حل و فصل اختلافات، حتی‌الامکان به‌منظور هماهنگ ساختن هرچه بیشتر عضو متخلف با مفاد معاهدات بدون توسل سریع به اعمال تحریم‌ها و پرداخت غرامت بکار گرفته می‌شوند (میرعباسی و میرعباسی، ۱۳۹۰: ۱۱۰-۱۰۹). این آیین، زمینه را بر حل و فصل درون معاهده‌ای موارد عدم پایبندی بدون توسل به سازوکارهای خارج از معاهده و نیز ارزیابی مستمر و مداوم پایبندی اعضا در طول دوره عضویت را فراهم کرده است. با این توضیح، این قسمت به بررسی به ماهیت، ساختار و کارکرد این آیین اختصاص خواهد یافت.

۱-۱. ماهیت آیین مقابله با عدم پایبندی

به‌موجب آیین مقابله عدم پایبندی پروتکل مونترال، هدف این سازوکار، کمک به اعضا کنوانسیون برای رعایت تعهداتشان و نیز تسهیل، ارتقا، کنترل و تضمین اجرا و پایبندی به تعهدات است (UNEP/OzL.Pro.10/9, 1998, Annex II: para.8). آیین مقابله با عدم پایبندی «کنوانسیون بازل راجع به کنترل انتقالات فرامرزی مواد زائد خطرناک و دفع آن‌ها»^۱ این آیین را سازوکار غیر تقابلی، شفاف، مقرون به صرفه، پیشگیرانه، انعطاف‌پذیر، ساده و غیر الزام‌آور می‌داند (UNEP/CHW.6/40, 2003: Annex: para.1) که هدف آن، تشویق عضو به پایبندی بدون متهم ساختن آن به ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی است (Declaration of Second Ministerial Conference “Environment for Europe”, 1993: para. 23.1). در خصوص ویژگی‌های این آیین، برای مثال ماده ۱۵ «کنوانسیون آرهوس راجع به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و دستیابی به عدالت در موضوعات زیست‌محیطی»^۲ از ترتیباتی با ویژگی‌های «غیرتقابلی»^۱، «غیرقضایی»^۲ و «مشورتی»^۳

1. Basel Convention on the Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1989.

۲. به‌موجب این کنوانسیون، مردم از حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی و دستیابی به عدالت در فرایندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی دولتی راجع به موضوعات مربوط به محیط‌زیست‌های محلی، ملی و فرامرزی برخوردار شده‌اند.

برای بررسی پایبندی به مقررات کنوانسیون نام می‌برد (Aarhus Convention, 1998, Art.15). همچنین، ماده ۱۵ «پروتکل آب و سلامتی» الحاقی به «کنوانسیون ۱۹۹۲ راجع به حمایت و استفاده از منابع آب فرامرزی و دریاچه‌های بین‌المللی»^۴، اسناد آیین‌های عدم پایبندی «پروتکل کیوتو منضم به کنوانسیون ساختار ملل متحد راجع به تغییرات آب و هوایی»^۵، پروتکل ۱۹۹۶ الحاقی به «کنوانسیون راجع به پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماندها و دیگر مواد»^۶، «کنوانسیون استکهلم راجع به آلودگی‌های ارگانیک پایدار (۲۰۰۱)»^۷ و «کنوانسیون بارسلونا راجع به حفاظت از محیط‌زیست دریایی و منطقه ساحلی دریای مدیترانه (۱۹۷۵)»^۸ نیز به ویژگی‌های برشمرده اشاره دارند. در مجموع، تمامی اسناد زیست‌محیطی‌ای که این آیین را پیش‌بینی کرده‌اند، در باب ماهیت (اهداف و ویژگی‌ها) آیین مقابله با عدم پایبندی، متفق‌القول هستند و به نکات مشابهی اشاره دارند. یکی از ویژگی‌های مهم این آیین که می‌تواند تمایزدهنده آن از سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلاف باشد، جنبه «پیشگیرانه»^۹ است، زیرا در این آیین اساساً تلاش می‌شود که با کمک به عضو برای رفع مشکلات پایبندی، کار به جایی نرسد که شاهد نقض تعهدات و بروز اختلاف باشیم. در چارچوب آیین مقابله با عدم پایبندی نحوه واکنش‌ها به عدم پایبندی، در نوع خود

درواقع، تمرکز این سند بر ایجاد تعامل بین مردم و مقامات دولتی است.

1. Non-Confrontational
2. Non-Judicial
3. Consultative
4. Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 1999, Art.15
5. Report of the Conference of the Parties to its Seventh Session, UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, 21 January 2002, Annex, Section I, p. 65
6. The Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Convention), 29 December 1972. Compliance Issues: Development of Compliance and Mechanism under Article 11, Doc. LP 1/7 (23 June 2006), Annex 1, para.1.2.
7. [non-compliance] [compliance] Procedures under Article 17 of the Stockholm convention on Persistent Organic Pollutions, Doc. UNEP/POPS/OEWG-NC.2/2 (27 April 2007), Annex, para.2.
8. Report of the First Meeting of the Working Group on Implementation and Compliance under the Barcelona Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean, Doc. UNEP (DEC)/MED WG.260/4 (21 December 2004), Annex III, at.1.
9. Preventive

قابل توجه است. هدف اصلی، تسهیل پابندی دولت‌هاست (Bodansky, 2010: 227) و غالباً از اتخاذ رویکرد تنبیهی خودداری می‌شود. از یک‌سو، با تشویق مثبت هر چه بیشتر اعضا در انطباق با الزامات معاهده و از سوی دیگر از طریق واکنش به عدم پابندی، حتی الامکان با اقدام‌های به اصطلاح «نرم»^۱ مانند مساعدت مالی و فنی تلاش می‌شود که به عدم پابندی عضو پایان داده شود. در چارچوب این آیین، مشکلات پابندی پیش از آنکه به اختلافات رسمی بیانجامد، مورد بحث قرار می‌گیرند. چنین فرایندی اجازه می‌دهد که بدون توسل به دادرسی بین‌المللی، مسائل پابندی حل و فصل شوند. به علاوه، در حال حاضر دسترسی به این آیین بسیار امکان‌پذیرتر و گسترده‌تر از روش‌های سنتی حل و فصل اختلافات است و آن به این دلیل است که هدف اولیه و اصلی این آیین‌ها، کمک به اعضا در انجام تعهدات معاهده‌ای‌شان و نه مجازات آن‌ها است (Lang, 1996: 688-689). اعتقاد به کمک و مساعدت در زمینه پابندی مبتنی بر این واقعیت است که برخی دولت‌ها به واسطه ضعف در حوزه‌های مالی، فنی و آموزشی قادر به اجرای کامل تعهدات خود نیستند و بنابراین سازوکارهای پابندی باید با مساعدت به دولت‌ها، آن‌ها را قادر به اجرای مطلوب‌تر تعهداتشان کنند.

۱-۲. ساختار و کارکرد آیین مقابله با عدم پابندی

از حیث ساختار و کارکرد، دو موضوع قابل بررسی است: نخست اینکه، چه کسانی می‌توانند به این آیین متوسل شوند و دوم آنکه، نهادهای رسیدگی‌کننده به چه نحو عمل می‌کنند و به موارد عدم پابندی چه واکنشی نشان می‌دهند. در مورد موضوع نخست، تفاوت چندانی بین معاهدات زیست‌محیطی وجود ندارد و به موجب اغلب موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه، طرق توسل به این آیین عبارت‌اند از: الف. شکایت یک عضو علیه عضو یا اعضای دیگر ب. «خود ارجاعی»^۲ و پ. دبیرخانه. در مورد شیوه نخست برای مثال، طبق آیین مقابله با عدم پابندی کنوانسیون بازل، چنانچه

1. Soft
2. Self-trigger

قصور یکی از اعضا کنوانسیون در پایبندی و یا اجرای تعهداتش، نگرانی‌ها و دغدغه‌هایی برای عضو دیگری به بار آورد یا تحت تأثیر نتایج این امر قرار گیرد، امکان طرح موضوع نزد «کمیته پایبندی»^۱ توسط عضو اخیر وجود دارد، منوط به اینکه قبل از آن، موضوع را به عضوی که پایبندی آن محل نگرانی است اطلاع داده و هر دو عضو تلاش کنند که مسئله را از طریق جلسات رایزنی و همفکری حل و فصل کنند (UNEP/CHW.6/40, 2003: Annex: para.9). شیوه طرح شکایت یک عضو علیه اعضا دیگر از سوی موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی دیگری هم پیش‌بینی شده است. برای نمونه طبق سند آیین مقابله با عدم پایبندی «کنوانسیون راجع به آلودگی هوایی فرامرزی طولانی‌مدت»، عضو می‌بایست شکایت خود را به همراه مدارک و مستندات به دبیرخانه تحویل دهد. این نهاد باید ظرف دو هفته از تاریخ دریافت شکایت، عضوی را که پایبندی‌اش مورد شکایت است، در جریان امر قرار دهد. در نهایت، دبیرخانه متن شکایت و پاسخ دولت مذکور را جهت رسیدگی در اختیار کمیته پایبندی قرار می‌دهد (UN Doc. ECE/EB.AIR/53, 1998, Annex III, para. 4(a)).^۲

در خصوص خود ارجاعی، برای نمونه آیین مقابله با عدم پایبندی پروتکل مونترال مقرر می‌دارد که: «در جایی که یک عضو نتیجه می‌گیرد که علی‌رغم انجام بهترین تلاش‌ها مبتنی بر حسن نیت، قادر به اجرای کامل تعهداتش به موجب پروتکل نیست، می‌تواند متن شکایت خود را به دبیرخانه ارسال کند و به‌ویژه شرایط خاصی را که به نظر عضو علت عدم پایبندی محسوب می‌شود، توضیح دهد. دبیرخانه باید متن شکایت را به کمیته اجرا ارسال کند تا در اسرع وقت مورد بررسی قرار گیرد»

1. Compliance Committee

۲. همچنین در مورد این شیوه، برای نمونه ببینید:

Kyoto Protocol NCP, op.cit, section VI.1 (b) /Convention on Biological Diversity, Report of the First Meeting of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Protocol on Biosafety, 14 April 2004, Annex, Decision BS-1/7. / Convention on the Protection of the Alps (Alpine Convention), Salzburg, November 7, 1991, Decision VII/4: Mechanism for Reviewing Compliance with the Alpine Convention and its Implementation Protocols, (Seventh Alpine Conference, 2002), para.2.1. / Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention of the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, Doc. UNEP/CHW.6/40, 10 February 2003, Annex: Establishment of a Mechanism for Promoting Implementation and Compliance, Decision VI/12, para. 9(b).

4). (UNEP/OzL.Pro.10/9, 1998, Annex II: para.4). در مثال دیگر، طبق سند آیین مقابله با عدم پایبندی «کنوانسیون اسپو راجع به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در محیط فرامرزی» نیز چنانچه عضو سند علی‌رغم تلاش حداکثری، نتواند تعهدات خود را به‌طور کامل اجرا کند، می‌تواند کمیته اجرا را در جریان عملکرد خود قرار دهد (Doc. (ECE/MP.EIA/6, 2004, Annex II: para. 4(a)). همانند شیوه نخست، موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی دیگری هم هستند که این شیوه را به نحو مشابه پیش‌بینی کرده‌اند.^۱ با دقت در شیوه خود ارجاعی به خوبی می‌توان به این نکته پی برد که این شیوه یکی از بزرگ‌ترین و مهم‌ترین مزیت‌های آیین مقابله با عدم پایبندی در مقایسه با سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات است. برخلاف سازوکارهای اخیر، در آیین مقابله با عدم پایبندی، یک دولت بدون اینکه شکایتی علیه او مطرح باشد می‌تواند از نهاد صالح درخواست کند که به وضعیت پایبندی او رسیدگی کند و در مواردی که علت عدم پایبندی، فقدان ظرفیت‌های ملی لازم است، درخواست مساعدت و کمک کند که این امر شاید باعث شود که خود ارجاعی در مقایسه با دو شیوه دیگر، به نحو بهتر و مفیدتری بتواند به تسهیل پایبندی و پیشگیری عدم پایبندی کمک کند (Jacur, 2009: 374-375).

در مورد نقش دبیرخانه، آیین‌های مقابله با عدم پایبندی موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی مقرر داشته‌اند که چنانچه این نهاد در بررسی گزارش‌های دولت‌ها پی به موارد عدم پایبندی ببرد، می‌تواند ضمن دریافت اطلاعات و توضیحات تکمیلی از عضو مربوطه، نهاد پایبندی را در جریان عدم پایبندی عضو بگذارد (See e.g: UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, 2002, Annex: Section. VI, paras.1-3 / UNEP/CHW.6/40, 2003: Annex: para. 9 (a-c) / UNEP/OzL.Pro.10/9, 1998,

1. Basel Convention NCP, Ibid, para. 9(a) / Kyoto Protocol NCP, op.cit, section VI.1 (a); Air Pollution NCP, op.cit, para. 4 (b); Alpine Convention NCP, op.cit, para. 2.2. Aarhus Convention NCP, op.cit, para.16; Report of the First Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8, 2 April 2004, Decision I/7: Review of Compliance, Annex, para.16./ Convention on Biological Diversity, Report of the First Meeting of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Protocol on Biosafety, 14 April 2004, Annex: Establishment of Procedures and Mechanisms on Compliance under the Cartagena Protocol on Biosafety, Decision BS-1/7, section IV.1 (a).

3. Annex II: para. (Annex II: para. 3). در میان موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی «پروتکل کارتاگنا راجع به ایمنی زیستی» برخلاف دیگر اسناد، تنها به دو شیوه نخست اشاره دارد و برای دبیرخانه نقشی قائل نیست. در مورد شیوه سوم، در حالی که آیین‌های عدم پابندی کنوانسیون بازل، کنوانسیون بارسلونا، پروتکل مونترال و کنوانسیون استکهلم مقرر می‌دارند که دبیرخانه تنها می‌تواند مبتنی بر اطلاعات موجود در اسناد ارائه‌شده از سوی اعضا، گزارش راجع به عدم پابندی عضو را تهیه کند، اما طبق آیین عدم پابندی اسنادی چون کنوانسیون آرهوس و کنوانسیون آلودگی هوایی فرامرزی طولانی‌مدت، دبیرخانه می‌تواند علاوه بر گزارش اعضا، از اطلاعات تهیه‌شده توسط دیگر ارگان‌های موافقت‌نامه، سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی و غیردولتی و نیز تحقیقاتی که خود انجام می‌دهد نیز برای تهیه گزارش نهایی خود استفاده کند (UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8, 2004, para.17 / UN Doc. ECE/EB.AIR/53, 1998, para.5).

در مجموع، آن دسته از اسنادی که شیوه‌های مذکور را پیش‌بینی کرده‌اند، از حیث نحوه به‌کارگیری آن‌ها هیچ تفاوتی با هم ندارند. البته، اسناد دیگری هستند که علاوه بر سه شیوه فوق، روش‌های دیگری را نیز پیش‌بینی کرده‌اند. برای نمونه، «کنوانسیون آرهوس» و «کنوانسیون اسپو» تنها اسنادی هستند که به کمیته پابندی امکان توسل به این آیین را داده‌اند (UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8, 2004, para.14 / Doc. ECE/MP.EIA/6, 2004, Annex II: para.6). طبق «کنوانسیون لندن راجع به پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماندها و دیگر مواد» و «معاهده بین‌المللی منابع ژنتیک گیاهی برای غذا و کشاورزی»^۱، کنفرانس اعضا نیز می‌تواند به‌طور مستقیم آغازگر این آیین باشد. «کنوانسیون آرهوس» و «پروتکل آب و سلامتی» که پیش از این به آن‌ها اشاره شد، امکان توسل به این آیین توسط سازمان‌های غیردولتی را نیز پیش‌بینی کرده‌اند (UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8 2004, Decision I/7: Section. VI / UN Doc. ECE/MP.WH/2/Add.3, EUR/06/5069385/1/Add.3, 2007,

1. International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPRGFA), 2001.

(Section.VI)

اما در خصوص موضوع دوم، یعنی نهادهای رسیدگی کننده و نحوه مقابله آن‌ها با عدم پابندی، باید گفت که محتوای موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه، نشانگر پذیرش یک الگوی عمومی (نهاد پابندی و اجلاس یا کنفرانس اعضا) در چارچوب آیین مقابله با عدم پابندی است. نهاد پابندی، مرکز ثقل و رکن اصلی رسیدگی کننده به عدم پابندی است. طبق آیین پروتکل مونترال، نهاد پابندی که «کمیته اجرا»^۱ نام دارد، ضمن بررسی دقیق متن شکایت و نیز گزارش‌ها و اطلاعات مرتبط، به تعیین واقعیت‌ها و دلایل احتمالی عدم پابندی پرداخته و موضوع را به نحو دوستانه حل و فصل می‌کند. این کمیته، اگرچه خود نیز می‌تواند به عضوی که مرتکب عدم پابندی شده، مساعدت‌های مالی و فنی کند، اما اساساً می‌بایست یافته‌های و توصیه‌های خود در خصوص نحوه مقابله با عضو را به اجلاس اعضا گزارش کند. اجلاس اعضا در صورت احراز عدم پابندی، می‌تواند اقدام به مساعدت به عضو در زمینه‌های فنی، مالی، آموزشی و انتقال اطلاعات کند یا اینکه در قالب تدابیر سخت، به عضو نسبت به عدم پابندی اخطار دهد یا اینکه حقوق و مزایای عضویت دولت را تعلیق کند (UNEP/OzL. Pro.4/15, 1992, Annex V, p.55). برخلاف کمیته، تصمیمات اجلاس اعضا دارای ضمانت اجرا است (پورهاشمی و همکاران، ۱۳۹۳: ۸۰). در نمونه دیگر، کمیته پابندی (نهاد پابندی) کنوانسیون بازل می‌تواند در مورد موضوعاتی چون تسهیل مساعدت‌های فنی، مالی و ظرفیت‌سازی و تدوین برنامه‌های اقدام در زمینه پابندی، به ارائه مشاوره یا توصیه‌های غیر الزام‌آور بپردازد. علاوه بر موارد مذکور، کمیته می‌تواند منوط به موافقت عضو، اقدام‌های دیگری را نیز اتخاذ کند که البته اشاره صریحی به آن‌ها نشده است. توضیح اخیر نشان از این دارد که این کمیته در مقایسه با نهاد پابندی پروتکل مونترال، قادر به اتخاذ اقدام‌های بیشتری است. مشابه پروتکل مونترال، در این کنوانسیون نیز کمیته پابندی نتایج بررسی‌ها و توصیه‌های خود را به کنفرانس اعضا ارائه می‌دهد (UNEP/CHW.6/40, 2003: Annex: paras. 19, 23). ذکر این نکته

شایان توجه است که در آیین کنوانسیون بازل برخلاف پروتکل مونترال، صحبتی از اتخاذ اقدام‌های سخت مانند تحریم در برابر عدم پایبندی به میان نیامده است و حمایت بیشتر از عضو مذکور از جمله در قالب اولویت‌بندی کمک فنی و مالی، هشدار به عضو در خصوص پایبندی و مشاوره راجع به پایبندی به تعهدات، سه دسته تدابیری هستند که کنفرانس می‌تواند به آن‌ها متوسل شود (UNEP/CHW.6/40, 2003: Annex: para.) (20).

آیین پروتکل کیوتو در مقایسه با دو سند مذکور، مقررات پیچیده‌تری را وضع کرده است. نهاد پایبندی این سند متشکل از «شعبه تسهیل‌کننده»^۱ و «شعبه اجراکننده»^۲ است. شعبه نخست اقدام به ارائه مشاوره و تسهیل پایبندی از طریق کمک مالی و فنی به اعضا مربوطه از جمله انتقال تکنولوژی و ظرفیت‌سازی می‌کند (UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, 2002, Annex: IV, para.5 (a) (b) / Section. XIV, para.1 (a) (b) (c) (d)). اقدام‌هایی چون اعلام عدم پایبندی، تهیه و تدوین برنامه اقدام یا تحریم عضو از باب برخورداری از برخی مزایای عضویت، در حیطه اختیارات شعبه اجراکننده است (UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, 2002, Annex: Section. XV, para.1). راجع به کنفرانس اعضای پروتکل کیوتو باید گفت که این نهاد برخلاف نهاد دو سند پیشین، صرفاً نقش تجدیدنظر نسبت به تصمیمات شعب مذکور را دارد و برای اتخاذ تصمیم در زمینه واکنش به عدم پایبندی صلاحیت ندارد (UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, 2002, Annex: Section. XI, para.1-3). طبق آیین عدم پایبندی پروتکل کارتاگنا، کمیته پایبندی مشابه کمیته اجرای پروتکل مونترال عمل می‌کند. تصمیم نهایی در زمینه مساعدت مالی و فنی، انتقال تکنولوژی و ظرفیت‌سازی نسبت به عضو و نیز هشدار به آن در خصوص اجرای تعهدات در حیطه اختیارات کنفرانس اعضا است (Cartagena Protocol NCP, 2004, Section: III, VI). کمیته پایبندی «کنوانسیون استکهلم راجع به آلودگی‌های ارگانیک پایدار» نیز در صورت احراز عدم پایبندی، با اتخاذ تدابیر نرم (مانند اسناد مذکور) به عدم پایبندی واکنش نشان

1. Facilitative Branch
2. Enforcement Branch

می‌دهد و تنها در صورت لزوم و در مواردی که همچنان مشکلات پایبندی باقی بماند، کمیته می‌تواند به کنفرانس اعضا در زمینه پذیرش دیگر اقدام‌ها توصیه کند. کنفرانس می‌تواند به دو دسته اقدام روی آورد: اقدام‌های نرم (حمایت بیشتر از عضو و توصیه به ارتقا همکاری میان اعضا) و اقدام‌های سخت (تعلیق حقوق و مزایای عضویت و هر اقدام دیگری که برای تحقق اهداف معاهده لازم باشد) (Doc. UNEP/POPS/OEWG-28-26, 2007, Annex, paras. 26-28). سند دیگری که در این خصوص قابل بررسی است، «کنوانسیون راجع به آلودگی هوایی فرامرزی طولانی‌مدت» است که با اسناد فوق‌الذکر تفاوت‌هایی دارد. آیین این کنوانسیون، فاقد کنفرانس یا اجلاس اعضا است و «نهاد اجرایی»^۱ جایگزین آن شده است. کمیته اجرایی این سند به بررسی گزارش‌های مرتبط با پایبندی و رسیدگی به شکایات عدم پایبندی می‌پردازد و توصیه و گزارش خود را جهت اتخاذ تصمیم نهایی به نهاد اجرایی ارائه می‌دهد (UN Doc. ECE/EB.AIR/53, 1998: para.3). کمیته این کنوانسیون برخلاف دیگر اسناد، هیچ‌گونه اقدامی در زمینه تسهیل پایبندی، توصیه و مشاوره به عضو یا مساعدت به آن انجام نمی‌دهد. سند آیین مقابله با عدم پایبندی کنوانسیون، در خصوص نوع اقدام‌هایی که نهاد اجرایی می‌تواند در واکنش به عدم پایبندی اتخاذ کند، صراحت ندارد و تنها اشاره دارد که نهاد می‌تواند برای کمک به پایبندی به عضو اقدام‌های مقتضی را انجام دهد (UN Doc. ECE/EB.AIR/53, 1998: para.11). به عنوان نمونه آخر، به «کنوانسیون حفاظت از آلپ» اشاره می‌کنیم که طبق سند آیین مقابله با عدم پایبندی آن، کمیته اجرا مانند نهاد پایبندی پروتکل‌های مونترال و کنوانسیون بازل و وظایف بررسی گزارش‌های اعضا، درخواست حمایت از عضو در مسیر پایبندی، تهیه گزارش راجع به عدم پایبندی و ارائه پیشنهادهایی جهت صدور قطعنامه یا توصیه‌نامه از سوی کنفرانس اعضا و اتخاذ اقدام‌هایی جهت ارتقای پایبندی به کنوانسیون را بر عهده دارد (Alpine Convention NCP, 2002: para.2). اقدام‌های کنفرانس اعضا می‌تواند شامل این موارد شود: توصیه و حمایت از عضو در زمینه پایبندی، انعقاد قرارداد با کارشناسان جهت

کمک به عضو، شناسایی مشکلات پایبندی عضو، اتخاذ اقدام‌های حمایت‌کننده از همکاری میان دولت عضو با سازمان‌های بین‌الدولی و غیردولتی و درخواست از عضو جهت ارائه برنامه پایبندی ((Alpine Convention NCP, 2002: para.4 (2)).

در مجموع، در نتیجه مقایسه اسناد زیست‌محیطی چندجانبه که برخی به عنوان نمونه بررسی شد، به این نکته پی می‌بریم که تفاوت‌های اندکی میان آیین‌های مقابله با عدم پایبندی وجود دارد که به اجمال به مهم‌ترین آن‌ها ضمن بررسی برخی از اسناد اشاره شد. همان‌گونه که پیش از این گفته شد، این آیین‌ها چه از حیث ماهیت و چه از حیث جوانب ساختاری و نهادی با هم مشابه هستند و از یک الگوی عمومی پیروی می‌کنند. وجوه مشابهت این آیین‌ها به صورت خلاصه به شرح ذیل است:

- در باب ماهیت (اهداف و ویژگی‌ها)، تفاوتی میان آیین‌ها دیده نمی‌شود و همه اسناد اشاره دارند که این آیین، غیر تقابلی، دوستانه، انعطاف‌پذیر، غیر قضایی، تسهیل‌کننده و پیشگیرانه است؛

- علی‌رغم تفاوت‌های اندکی که از جهت دایره اقدام‌های اتخاذی در برابر عدم پایبندی وجود دارد، در تمام آیین‌ها ابتدا با یک رویکرد تسهیل‌کننده (همچون توصیه، مشاوره، تهیه برنامه اقدام، تسهیل دریافت کمک‌های فنی و مالی، ظرفیت‌سازی) با عدم پایبندی مقابله می‌شود. تصمیم‌گیری نهایی در خصوص اتخاذ اقدام‌های مذکور بر عهده‌ی اجلاس یا کنفرانس اعضاء و بر پایه توصیه‌های ارائه‌شده از سوی نهاد پایبندی است. نهاد پایبندی در تمامی آیین‌های مقابله با عدم پایبندی، در کنار رسیدگی به شکایات، همچنین موضوعات کلی راجع به پایبندی به سند را نیز بررسی می‌کند. تصمیم نهایی در زمینه پایبندی با کنفرانس یا اجلاس اعضاء است که می‌تواند در کنار اقدام‌های نرم (توصیه بیشتر در زمینه حمایت مالی و فنی و افزایش همکاری میان اعضا) به عنوان آخرین گزینه، تصمیم به اتخاذ اقدام‌های سخت و دارای ضمانت اجرا می‌گیرد؛

- وجه مشابهت دیگر آن است که در تمامی اسناد، اعضای نهاد پایبندی و اجلاس یا کنفرانس اعضاء، نمایندگان سیاسی کشورهای عضو هستند که مبتنی بر توزیع

جغرافیایی منصفانه توسط کنفرانس یا اجلاس اعضا انتخاب می‌شوند؛

- در تمامی اسناد به‌جز پروتکل کیوتو، کنفرانس یا اجلاس اعضا نقش نهاد تجدیدنظر از تصمیمات نهاد پایبندی را نیز ایفا می‌کند.

در پایان این قسمت و در باب کارکرد و نتایج عملی این آیین در موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه، می‌توان به آیین پروتکل مونترال اشاره کرد. برای نمونه، فدراسیون روسیه در سال ۱۹۹۴ به نمایندگی از بلاروس، بلغارستان، لهستان، روسیه، اوکراین، ارمنستان، گرجستان و قرقیزستان از طریق خود ارجاعی، نهاد پایبندی پروتکل را در جریان عدم پایبندی خود به برخی از تعهداتش به دلیل مشکلات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی قرار داد. اعضا کمیته اجرا، علی‌رغم بررسی برنامه‌های اقدام این کشورها برای بازگشت به مسیر پایبندی، در زمینه اتخاذ یک رویکرد برای پاسخ به عدم پایبندی کشورهای مذکور به توافق نرسیدند و در نهایت توصیه خود را به اجلاس اعضا ارائه دادند. اجلاس، توصیه به مساعدت بین‌المللی به این کشورها کرد و با در نظر گرفتن مشکلات اقتصادی و اجتماعی در کشورهای دارای اقتصاد در حال گذار، روسیه را تنها مجاز به صادرات مواد تحت کنترل پروتکل مونترال به کشورهای مستقل مشترک‌المنافع از جمله بلاروس و اوکراین دانست و نسبت به صادرات مواد به کشورهای دیگر ممنوع شد (Jacur, 2009: 31). در یک مورد دیگر، کمیته اجرا و اجلاس اعضا با اقدام‌هایی که در قبال عدم پایبندی کشورهای با اقتصاد در حال گذار چون آذربایجان، بلغارستان و جمهوری چک انجام دادند، زمینه تسهیل و ارتقا پایبندی آن‌ها به تعهداتشان را فراهم کردند. تنظیم برنامه‌هایی برای شناسایی موارد عدم پایبندی بالفعل و بالقوه، ارائه برنامه‌های اقدام و توصیه به مساعدت مالی به این کشورها به منظور تقویت برنامه‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی در زمینه تدوین قوانین موردنیاز جهت تسهیل در روند توقف مرحله به مرحله تولید و مصرف مواد کاهنده لایه اوزن، در زمره مهم‌ترین اقدام‌های نهادهای پایبندی پروتکل بودند (Handbook for the International Treaties for the Protection of the Ozone Layer, 2017: 207, 248). در خصوص کنوانسیون بازل، تاکنون آیین عدم پایبندی مورد استفاده قرار نگرفته

است و در ارتباط با پروتکل کیوتو، در یکی از موارد، در اوایل سال ۲۰۰۷ کانادا اعلام کرد که هیچ برنامه‌ای برای تحقق هدف انتشار گازهای گلخانه‌ای مطابق با مقررات پروتکل اجرا نکرده است (عدم پایبندی بالقوه). اگرچه داده‌های مربوط به انتشار، اساساً عدم پایبندی بالقوه این کشور را تأیید می‌کردند، اما شعبه تسهیل‌کننده پروتکل نتوانست به‌طور مؤثر به موضوع رسیدگی کند و کانادا نیز در نهایت به‌منظور جلوگیری از تحمیل هزینه‌های بیشتر بر خود بابت ناتوانی در پایبندی به تعهدات، در دسامبر ۲۰۱۱ از پروتکل کناره‌گیری کرد (Oberthure, 2015: 7-8).

۲. آیین مقابله با عدم پایبندی در مقایسه با سازوکارهای حل و فصل اختلافات

نظر به توضیحات پیشین، در این قسمت به مقایسه آیین مقابله با عدم پایبندی با سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات پرداخته می‌شود.

۲-۱. گذار از سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات به آیین مقابله با عدم پایبندی

نظر به محتمل بودن امکان بروز اختلاف میان متعاهدین، حقوق بین‌الملل محیط‌زیست به‌منظور حل و فصل اختلافات از شیوه‌هایی همچون مذاکره، تحقیق، میانجی‌گری، سازش، داوری و دادگستری بهره گرفته است. برای مثال، ماده ۱۱ «کنوانسیون وین راجع به حمایت از لایه اوزن» از مذاکره نام می‌برد که در صورت عدم موفقیت آن، امکان به‌کارگیری مساعی جمیله، وساطت شخص ثالث، سازش، داوری و رجوع به دیوان بین‌المللی دادگستری نیز پیش‌بینی شده است (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985, Art. 11(1-4)). طبق نظر کمیته اجرای پروتکل مونترال، اگرچه شیوه‌های مندرج در ماده مذکور، از آیین مقابله با عدم پایبندی پروتکل مجزا هستند، اما استفاده هم‌زمان از هر دو آیین، می‌تواند به اجرای مؤثر آیین مقابله با عدم پایبندی کمک کند (UNEP/OzL.Pro/ImpCom/2/3, 1991: para.11). تاکنون شیوه‌های ماده ۱۱ مورد استفاده قرار نگرفته است و آیین مقابله با

عدم پایبندی برای اعضا اولویت داشته است. در نمونه‌ای دیگر، ماده ۱۴ «کنوانسیون چارچوب ملل متحد راجع به تغییرات اقلیمی»، امکان رجوع به دیوان بین‌المللی دادگستری، داوری بین‌المللی یا کمیسیون سازش را مقرر کرده است (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1992: Art.14). موافقت‌نامه پاریس (۲۰۱۵) نیز سازوکار حل و فصل اختلاف را در کنار آیین مقابله با عدم پایبندی (ماده ۱۵) پیش‌بینی کرده است (See: Paris Agreement, 2015: Art.24). بنا بر دلایلی، تا به امروز استفاده از شیوه‌های سنتی حل و فصل اختلافات چندان با استقبال دول عضو معاهدات زیست‌محیطی چندجانبه روبرو نشده است که به باور برخی، دو علت عمده دارد: نخست اینکه، مشکلات زیست‌محیطی پیچیدگی‌های خاص خود را دارند و نیز طی زمان، بحران‌های زیست‌محیطی‌ای با ابعاد و ویژگی‌های جدید ایجاد شده‌اند که مقابله با آن‌ها مستلزم به‌کارگیری شیوه‌هایی مؤثرتر از سازوکارهای سنتی است. شیوه‌هایی چون داوری و دادگستری تا حد زیادی دست‌وپا گیر و زمان‌بر هستند. ماهیت جمعی تعهدات مرسوم در برخی رژیم‌های زیست‌محیطی عامل دوم محسوب می‌شود. این امر باعث می‌شود که در موارد بسیاری، شناسایی دولت‌های قربانی نقض تعهد بسیار دشوار شود. در نتیجه این شرایط، سال‌های سال است که بیشتر موافقت‌های زیست‌محیطی چندجانبه به استفاده از آیین مقابله با عدم پایبندی روی آورده‌اند (علوی، ۱۳۹۵: ۸۲۳-۸۲۲). در مقایسه آیین مذکور با سازوکارهای حل و فصل اختلافات و مقایسه این دو، می‌توان گفت که از لحاظ ساختاری، نهاد پایبندی که محل اصلی ظهور این آیین است تا حدود زیادی با دیوان‌های داوری و دادگستری، کمیسیون‌های تحقیق و سازش متفاوت است. نکته مهم دیگر در خصوص این آیین، توجه به اصل همکاری در اجرای نتایج این آیین است؛ موضوعی که به‌ویژه در روش‌های حقوقی چندان پررنگ نیست. در چارچوب آیین مقابله با عدم پایبندی، طرفین و نهادهای معاهده می‌توانند با یک شیوه حمایت‌کننده و تسهیل‌کننده، اقدام به کنترل پایبندی کنند (Montini, 2009: 390). نظر به ماهیت آیین مذکور و نوع اقدام‌هایی که علیه دولت متخلف اتخاذ می‌شود، می‌توان از این آیین به

عنوان یک شیوه جهت افزایش میزان پایبندی به تعهدات یاد کرد که خود می‌تواند به سازش میان شیوه‌های حقوقی و غیرحقوقی بیانجامد، زیرا از یک سو بسیار منعطف‌تر و قابل‌دسترس‌تر از شیوه‌های حقوقی است و از سوی دیگر از سودمندی بیشتری نسبت به شیوه‌های غیرحقوقی برخوردار است (Fodella, 2009: 362, 365-366). ویژگی عمده‌ای که این آیین در مقایسه با شیوه‌های سنتی پایبندی به معاهدات دارد، این است که صرفاً محدود به اقدام‌های منفی از جمله تحریم نیست، بلکه همان‌گونه که گفته شد طیفی از اقدام‌ها را شامل می‌شود؛ از اقدام‌های مثبت و تشویقی چون مساعدت مالی گرفته تا صدور اعلامیه عدم پایبندی و تحریم. واضح است که این آیین یک شیوه قضایی نیست؛ به دلایلی از جمله اینکه تضمین‌های دادرسی همانند آنچه در رسیدگی‌های قضایی مطرح است و نیز توجه جدی به موضوع بار اثبات ادعا مبتنی بر مدارک متقن، در این آیین چندان مطرح نیست. وظیفه سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات، تعیین این مسئله است که آیا یک عضو، تعهد خود را در برابر عضو دیگر نقض کرده است یا خیر و رأی نهایی نیز به اعلام این مطلب ختم می‌شود. در حالی که در آیین مقابله با عدم پایبندی، در پی تشخیص عدم پایبندی، عضو به حال خود رها نمی‌شود و حتی الامکان تلاش می‌شود با ارائه توصیه، مشاوره و مساعدت، دولت به مسیر پایبندی برگردد. همچنین برخلاف شیوه‌های سنتی، استفاده از این آیین نیازمند رضایت دولت مربوطه و وجود یک دولت آسیب‌دیده به‌منظور راه‌اندازی آن نیست. نکته دیگر اینکه آیین مذکور از لحاظ هزینه و زمان رسیدگی با صرفه‌تر است و با توجه به اتخاذ رویکرد نرم در برابر عدم پایبندی، موفقیت بیشتر آن در ترغیب دولت‌ها به پایبندی کامل‌تر به تعهداتشان محتمل‌تر به نظر می‌رسد (Fitzmaurice & Redgwell, 2000: 52-59). در مجموع، روند اجرای موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی نشانگر اشتیاق بیشتر دولت‌ها به آیین مقابله با عدم پایبندی در مقایسه با شیوه‌های سنتی حل و فصل اختلافات است و اینکه اهمیت آن‌ها به عنوان شیوه‌های جدید در جهت تضمین بهتر پایبندی به تعهدات حقوق بین‌الملل در حال افزایش است (Goeteyn & Maes, 2011: 791).

۲-۲. امکان‌سنجی به‌کارگیری هم‌زمان هر دو آیین

اکثر موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه، امکان توسل هم‌زمان به هر دو آیین توسط دولت‌ها را پیش‌بینی کرده‌اند.^۱ برای نمونه، در همان زمان تدوین سند آیین مقابله با عدم پایبندی پروتکل مونترال، بسیاری از کارشناسان اعتقاد داشتند که هیچ مشکلی در استفاده هم‌زمان از هر دو آیین مشاهده نکرده‌اند و اینکه اعضا می‌توانند یکی از آن دو را برگزینند (Koskenniemi, 1992: 131). در مقدمه سند مذکور مقرر است که: «آیینی که به‌موجب ماده ۸ پروتکل مقرر شده است، باید بدون خدشه وارد ساختن به اعمال آیین حل و فصل اختلافات مقرر در ماده ۱۱ کنوانسیون وین، به اجرا گذاشته شود» (UNEP/OzL.Pro.10/9, 1998, Annex II: Preamble). این سند در خصوص عبارت «بدون خدشه»^۲، تصریح دارد که اگر اعضا پیش از توسل به آیین مقابله با عدم پایبندی، تصمیم به حل و فصل اختلافات خود طبق ماده ۱۱ کنوانسیون وین راجع به حمایت از لایه اوزن گرفته باشند، موظف‌اند که به‌محض شروع این آیین، از طریق دبیرخانه، اجلاس اعضا را در جریان نتایج رسیدگی‌های ماده ۱۱ قرار دهند (UNEP/OzL.Pro.10/9, 1998, Annex II: para.12). مقرره فوق، به‌طور تلویحی این معنا را نیز می‌رساند که نتایج شیوه‌های حل و فصل اختلافات مندرج در ماده ۱۱ ممکن است حاکی از تحقق عدم پایبندی باشند و اینکه اجلاس اعضا می‌تواند در خصوص تأثیر نتیجه این آیین‌ها بر روی آیین مقابله با عدم پایبندی تصمیم‌گیری کند (Treves, 2009: 505-506).

برخی دیگر در خصوص ارتباط این دو سازوکار این‌گونه بیان داشته‌اند: در جایی که پس از طرح موضوع در نهاد حل و فصل اختلاف، نهاد پایبندی نیز وارد موضوع می‌شود، هیچ دلیل قانونی‌ای برای نهاد حل و فصل اختلاف جهت تعلیق یا توقف رسیدگی‌اش وجود ندارد، زیرا به صراحت اسناد، آیین مقابله با عدم پایبندی نباید خللی در روند رسیدگی‌ها تحت سازوکارهای حل و فصل اختلافات ایجاد کند. همچنین باید

1. See e.g.: UNEP/CHW.6/40, 2003: Annex: paras. 27-28. / UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, 2002, Annex: Section. XVI.

2. Without Prejudice

توجه داشت که ممکن است در مواردی، موضوعی که در نهاد پابندی مطرح می‌شود، مشابه موضوع مطرح در نهاد حل و فصل اختلاف نباشد (برای مثال، عدم پابندی بالقوه برخی مواقع می‌تواند در نهادهای پابندی رسیدگی شود، در حالی که چنین قضیه‌ای نمی‌تواند موضوع رسیدگی یک نهاد حل و فصل اختلاف قرار گیرد). حتی در آن مواردی که استفاده از آیین مقابله با عدم پابندی از سوی همان عضوی باشد که به سازوکار حل و فصل اختلاف نیز متوسل شده است و حتی زمانی که موضوع شکایت در هر دو روش، به نظر یکسان باشد، باز نتایج رسیدگی متفاوت است، زیرا در چارچوب سازوکارهای حل و فصل اختلافات نقض تعهد باعث مسئولیت می‌شود، در حالی که در آیین مقابله با عدم پابندی، عضوی که مرتکب عدم پابندی شده است، مسئولیت بین‌المللی ندارد و در کل، همان‌گونه که پیش از این بیان شد، ماهیت این آیین، غیرتقابلی است و سعی می‌شود در وهله اول مبتنی بر همکاری و مساعدت، پابندی عضو تسهیل شود و تنها تحت شرایط خاصی، عضو تنبیه و مجازات خواهد شد. نکته شایان توجه اینکه هرچند دلیل قانونی برای تعلیق یا توقف رسیدگی نهاد حل و فصل اختلاف وجود ندارد، اما این را هم باید در نظر گرفت که این نهاد این اختیار را دارد که تصمیم‌گیری خود را تا زمان مشخص شدن نتایج رسیدگی نهاد پابندی، به تأخیر اندازد. در وضعیت برعکس حالت فوق هم هیچ دلیل قانونی‌ای وجود ندارد که بر اساس آن بتوان نهاد پابندی را از اعمال صلاحیت باز داشت و تصمیم‌گیری توسط آن را منوط به مشخص شدن نتیجه رسیدگی نهاد حل و فصل اختلاف دانست (Treves, 2009: 507-510). واقعیت این است که حل و فصل اختلاف، راه چاره نهایی است. به‌طور کلی تصمیمات گرفته‌شده تحت آیین مقابله با عدم پابندی برخلاف شیوه‌های سنتی حل و فصل اختلافات، از قدرت الزام‌آور قانونی آن‌چنانی برخوردار نیستند یا اصلاً فاقد آن هستند. علی‌رغم این مسئله، به هر حال یافته‌ها و نتایج حاصل از به‌کارگیری این آیین باید نقش مهمی در هرگونه فرایندهای حل و فصل اختلافات داشته باشد. نظر به تخصص و مشروعیت کمیته پابندی، هر اقدامی که توصیه می‌شود یا موضوع تصمیمی قرار می‌گیرد، به احتمال زیاد آن قدری متقاعدکننده است که

رسیدگی‌های بعدی در چارچوب سازوکارهای حل و فصل اختلافات مورد احترام واقع شود (Beyrerlin & et al, 2006: 369).

در پایان این قسمت، به‌طور مشخص و اجمالی می‌توان وجوه افتراق آیین مقابله با عدم پایبندی و سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات را به شرح ذیل برشمرد:

- در سازوکارهای حل و فصل اختلاف، همیشه با دولت ناقض و قربانی روبرو هستیم. در حالی که در عدم پایبندی، همیشه این‌گونه نیست و مثلاً در شیوه خود ارجاعی، دولت قربانی وجود ندارد؛

- نتیجه قطعی احراز نقض در سازوکارهای حل و فصل اختلافات، ایجاد مسئولیت بین‌المللی است. برعکس، در عدم پایبندی، هدف تسهیل پایبندی بدون متهم ساختن عضو به ارتکاب عمل متخلفانه است؛

- عدم پایبندی غالباً و عمدتاً توسط نهادهایی درون معاهده‌ای مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. در حالی که معمولاً در خصوص نقض، معاهدات اعضا را به سازوکارهایی چون داوری و دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع می‌دهند؛

- محدودیت‌هایی که در شیوه‌های حل و فصل اختلافات از حیث صلاحیت‌های شخصی، موضوعی و زمانی وجود دارند در آیین مقابله با عدم پایبندی چندان مطرح نیستند؛

- در ارتباط با عدم پایبندی، نهاد رسیدگی‌کننده همه شرایط، علل و واقعیت‌های مرتبط با عدم پایبندی را مورد سنجش قرار می‌دهد و چنانچه به این باور برسد که تخلف صورت گرفته، غیرعمدی است و برای مثال به دلیل نبود ظرفیت‌های و توانایی‌های مالی و فنی رخ داده است، نه تنها ممکن است با دولت مقابله نکند، بلکه حتی با اتخاذ اقدام‌های مثبت همچون مساعدت مالی و فنی، توصیه، مشاوره و راهنمایی به چنین دولتی تلاش می‌کند که دولت در مسیر پایبندی قرار گیرد. در حالی که در سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات چنانچه احراز کند که عملکرد دولتی با رفتار تجویز شده منطبق نیست، دولت را ناقض می‌شمارد و تنها در صورت وجود معاذیر رفع وصف متخلفانه فعل، دولت مسئولیت ندارد؛

- اقدام‌هایی که برای واکنش نقض در نظر گرفته می‌شود صرفاً در زمره اقدام‌های سخت هستند، اما در عدم پایبندی همان‌گونه که گفته شد، اولویت با اقدام‌های نرم و مثبت و اجتناب از هرگونه اقدام‌های سخت و مجازات است؛

- در نقض همیشه با تخطی از قاعده به شکل بالفعل مواجه هستیم و مرجع رسیدگی‌کننده هرگز تخلف بالقوه را نقض نمی‌داند و آثاری بر آن مترتب نمی‌سازد. بالعکس در عدم پایبندی، ممکن است در مواردی به عدم پایبندی بالقوه هم رسیدگی شود.

۳. ارتباط میان آیین مقابله با عدم پایبندی و مسئولیت بین‌المللی دولت

در این قسمت، ارتباط میان آیین مقابله با عدم پایبندی و مسئولیت بین‌المللی دولت بررسی می‌شود.

۳-۱. قواعد مسئولیت بین‌المللی دولت: ابزار ناکافی برای تضمین پایبندی به تعهدات زیست‌محیطی

یکی از جوانب ارتباط میان آیین مقابله با عدم پایبندی و حقوق مسئولیت دولت را می‌توان در پاسخ به این سؤال جستجو کرد که آیا قواعد سنتی مسئولیت دولت، ابزار معتبر و مناسبی برای تضمین رعایت هنجارهای زیست‌محیطی محسوب می‌شوند یا خیر؟ در خصوص اینکه چرا مسئولیت دولت را به عنوان ابزار ناکافی برای تضمین رعایت معاهدات زیست‌محیطی و رسیدگی به موارد نقض می‌دانند، دلایل زیادی وجود دارد. یکی از انتقادات این است که چارچوب مسئولیت بین‌المللی در قبال خسارات زیست‌محیطی فرامرزی چندان مشخص نیست. دوم اینکه، در آن مواردی که با آسیب‌های ناشی از اعمال متخلفانه زیست‌محیطی روبرو هستیم، با مشکلاتی در بحث انتساب مسئولیت و برقراری ارتباط علیت میان منبع قابل‌شناسایی و خسارت روبرو هستیم. انتقاد سوم حاکی از آن است که عدم پایبندی به معاهدات زیست‌محیطی، همیشه جنبه تعمدی ندارد و اغلب نبود ظرفیت‌های مالی، فنی، آموزشی و سیاسی

موجب عدم پابندی می شود که مسئول دانستن دولت در این موارد، چندان نمی تواند منصفانه باشد. مسئله دیگر اینکه ممکن است به نظر رسد که شناسایی مسئولیت برای متخلف، در بسیاری از موارد نمی تواند راهگشا باشد، زیرا در حال حاضر بسیاری از خسارات زیست محیطی، فرامرزی بوده و غیرقابل جبران هستند و در چنین مواردی، بیش از همه نیازمند روش ها و سازوکارهایی هستیم که بتواند از بروز این خسارات پیشگیری کند و تاریخ نشان می دهد که نظام فعلی مسئولیت بین المللی در این زمینه چندان موفق نبوده است. در واقع شناسایی مسئولیت، به منظور تشویق و ترغیب به پیشگیری از حوادث کفایت نمی کند و سیستم جبران خسارت تعریف شده در چارچوب نظام مسئولیت دولت اثربخشی لازم را ندارد (Koskeniemi, 1992: 125-127).

همچنین این مسئله که در مواردی، آسیب های زیست محیطی ناشی از فعالیت های کاملاً قانونی (مانند انتشار گاز متان توسط نیروگاه های هسته ای) هستند، خود به مانعی در برابر کارآمدی رژیم مسئولیت دولت در ملزم کردن دولت ها به تعهدات زیست محیطی محسوب می شود. رژیم مسئولیت دولت مبتنی بر مدل سنتی تعارض دوجانبه میان یک دولت به عنوان متخلف و دیگری به عنوان قربانی در وضعیت آسیب های فرامرزی (معمولاً آلودگی هوا و آب) است. با وجود این، در قلمرو سرزمینی یک کشور آسیب های قابل توجهی به محیط زیست وارد می شود (مانند تخریب گونه های گیاهی و زیست گاه ها) که در آن ها هیچ خسارت برون مرزی که بتواند موضوع ادعای دولت دیگری قرار گیرد، وجود ندارد. مسئله مذکور، یک از مشکلات رژیم مسئولیت دولت یعنی موضوع صلاحیت قضایی را آشکار می سازد (Romano, 2000: 74). به علاوه، دولت ها از طرح مسئولیت دول دیگر برای خسارات زیست محیطی اجتناب می کنند، زیرا از اینکه خود نیز برای چنین خسارتی سرزنش و مجازات شوند، ترس دارند. نکته مهم دیگر اینکه «اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت» به عنوان یک اصل نوظهور که در چارچوب آن به عدم تقارن تعهدات تحت یک رژیم زیست محیطی توجه می شود مشارکت متناسب کشورها در مقابله با مشکلات زیست محیطی و تفاوت های آن ها در بعد توانایی های مالی و فنی و اولویت های توسعه ای را مشروعیت می بخشد؛ بنابراین در

برخی شرایط، در ارزیابی نقض تعهد توسط دولت باید مشکلات اقتصادی یا سیاسی و ظرفیت‌های فناوری و مالی و نیز توانایی دولت در اجرای تعهد را نیز در نظر گرفت. نظر به انتقادات فوق، مشکل اصلی در اعمال مفهوم سنتی رژیم مسئولیت دولت نسبت به خسارات زیست‌محیطی به نحو گسترده‌ای در ارتباط با هسته چنین رژیمی و به عبارت دیگر شرایط وجود یک عمل متخلفانه بین‌المللی است. با وجود این، با اذعان به اینکه هدف نهایی حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، حمایت و حفاظت از محیط‌زیست برای استفاده نسل‌های حاضر و آینده است، در عمل به منظور اجرای هنجارهای این حوزه از حقوق، رویکردها و آیین‌های جایگزین مسئولیت دولت مطرح و تدوین شده است که نیازمند تلاش همه دولت‌ها در یک شیوه مبتنی بر همکاری برای حل و فصل مشکلات و معضلات زیست‌محیطی است.

رهایی از اشکال سنتی مسئولیت در آیین مقابله با عدم پایبندی پروتکل مونترال را می‌توان اساساً در سه جنبه دانست: نخست، شروع آیین که پیش از این بیان شد که به سه طریق امکان‌پذیر است. اینکه یک عضوی که به باور خود ناتوان از اجرای تعهداتش است بتواند به این آیین متوسل شود را باید به عنوان یک تحول مهم و ارزشمند در حقوق بین‌الملل و در جهت تضمین و ارتقا اثربخشی اسناد مربوطه محسوب کرد، زیرا تقریباً چنین امکانی در حقوق بین‌الملل بی‌معنا است. دوم اینکه برخلاف اشکال سنتی مسئولیت دولت، هنگامی که در آیین مقابله با عدم پایبندی به دنبال تعیین و احراز عمل متخلفانه هستیم، به وضوح می‌توان انعطاف‌پذیری را در اعمال شرایط مسئولیت مشاهده کرد؛ به این معنا که با توجه به هدف و رویکرد عمل‌گرایانه این آیین، شرایط و اوضاع و احوالی که در آن، عدم پایبندی رخ داده است به شکل گسترده‌ای مورد توجه نهاد پایبندی قرار می‌گیرد؛ بنابراین زمانی که قصور در پایبندی به تعهدات، به علت ضعف‌های ساده اداری یا کمبود منابع مالی یا عدم توانایی فنی کافی بوده باشد، واقعاً نمی‌توان عدم پایبندی را یک عمل متخلفانه در نظر گرفت (Negre, 2010: 810). اقدام‌هایی که می‌توان در واکنش به عدم پایبندی عضو اتخاذ کرد، سومین جنبه محسوب می‌شود. اگر نگاهی به لیست اقدام‌هایی که آیین مقابله با عدم پایبندی

پروتکل مونترال در این خصوص در نظر گرفته است بیندازیم، به خوبی متوجه می‌شویم که ترکیبی از اقدام‌های مثبت و منفی (از مساعدت مالی و فنی به عضو گرفته تا تعلیق حقوق و مزایای عضویت) مدنظر قرار گرفته است و این در حالی است که در چارچوب رویکرد سنتی به مسئولیت بین‌المللی دولت، واکنش غالب و عمدۀ به عمل متخلفانه دولت، منفی است و در موارد محدود از مشوق‌ها صحبت به میان می‌آید؛ بنابراین در مجموع بسته به موقعیت، اقدام‌های اتخاذی می‌تواند با یکدیگر ترکیب شوند؛ اگر عدم اجرای تعهدات مثلاً به دلیل فقدان حسن نیت دولت بوده باشد، نهاد پایبندی می‌تواند تصمیم بگیرد که چنین عضو مجازات و تحریم شود. تحریم تجاری روسیه در سال ۱۹۹۶ مثال خوبی در این زمینه محسوب می‌شود (UNEP/OzL.Pro.7/12, 1995, paras. 1-9. pp. 33-34).

در مجموع، می‌توان گفت که استفاده از آیین‌های عدم پایبندی گواه بر آگاهی رو به رشد نسبت به این موضوع است که قواعد سنتی حقوق بین‌الملل مرتبط با نقض تعهدات معاهده‌ای و مسئولیت دولت نامناسب است و در واقع برای رسیدگی به مشکلات پایبندی معاهدات زیست‌محیطی ناتوان‌اند. این مسئله، از یک سو نتیجه ماهیت تعهدات زیست‌محیطی به ویژه تعهدات برخوردار از شاخصه غیرتقابلی است و از سوی دیگر، نتیجه محدودیت‌های ذاتی قواعد و مقررات کنونی مربوط به نقض معاهده و مسئولیت دولت در رسیدگی به آسیب‌ها و خسارت زیست‌محیطی است؛ به خصوص آن‌ها که عموم مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Fitzmaurice & Redgwell, 2000:52-59).

۲-۳. امکان‌سنجی استناد به قواعد عام مسئولیت بین‌المللی دولت در چارچوب آیین مقابله با عدم پایبندی

یکی دیگر از جوانب ارتباط مسئولیت بین‌المللی دولت با آیین مذکور، این است که در چه شرایطی علی‌رغم وجود آیین عدم پایبندی، می‌توان به قواعد عام مربوط به مسئولیت دولت استناد کرد؟ پاسخ به این سؤال آسان نیست. با این حال، شاید بتوان

مبتنی بر دو فرض کلی به تبیین موضوع پرداخت. نخست، در موردی که آیین مقابله با عدم پایبندی از لحاظ ماهوی با شکست روبرو می‌شود و نمی‌تواند به اهدافی که تعیین کرده است، دست یابد. فرض دوم اینکه، نهادهای مجری آیین قادر به اجرای وظایفشان نباشند. در حالت اخیر، این آیین از لحاظ شکلی با عدم موفقیت روبرو می‌شود. در ارتباط با فرض اول، چنانچه با وضعیتی روبرو باشیم که علی‌رغم اتخاذ تمامی انواع اقدام‌ها در برابر عضو، همچنان پایبندی به تعهدات در وضعیت مطلوب قرار نداشته باشد، تا حدود زیادی منطقی است که بگوییم برای پایان بخشیدن به عدم پایبندی و اصلاح وضعیت، قواعد عام مسئولیت دولت می‌توانند به جای آیین مزبور مورد استناد قرار گیرند. تصور فرض اول، بیشتر در جایی امکان‌پذیر است که عضو به اقدام‌ها و تصمیم‌های نهاد پایبندی و کنفرانس یا اجلاس اعضا وقعی نمی‌نهد و همچنان اصرار بر عدم پایبندی دارد. مسلماً در چنین مواردی، آیین مقابله با عدم پایبندی دیگر نمی‌تواند مؤثر باشد. در تبیین مطلب مذکور، می‌توان به این موضوع اشاره کرد که اگرچه دایره اقدام نهادهای پایبندی در آیین مقابله با عدم پایبندی در بررسی وضعیت عدم پایبندی دولت‌ها وسیع است؛ اما گزینه‌های آن برای ترغیب دولت‌ها به پایبندی به تعهداتشان نامحدود نیست. برای مثال، طبق آیین مقابله با عدم پایبندی موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه یکی از انواع واکنش‌ها به عدم پایبندی عضو، تعلیق حقوق و مزایای ناشی از عضویت در معاهده است. باید در نظر داشت که ذیل این آیین، عضو که مرتکب عدم پایبندی شده است، صرفاً از حقوق و مزایای همان معاهده و نه معاهدات دیگر محروم می‌شود؛ در حالی که اگر شاکی بتواند به قواعد عام مسئولیت دولت استناد کند، این محدودیت وجود ندارد. در واقع، هیچ چیز مانع نمی‌شود که یک عضو موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه را در زمانی که قربانی عدم پایبندی مکرر و مستمر عضو دیگر است، بتواند در قالب «اقدام‌های متقابل»، برای مثال اجرای تعهدات مندرج در یک معاهده تجاری که با عضو دارد، به صورت موقت متوقف کند؛ یعنی اینکه حقوق و مزایای دیگری غیر از آنچه در موافقت‌نامه زیست‌محیطی چندجانبه آمده است هم لغو شود. در ارتباط با فرض دوم، حل قضیه بسیار آسان‌تر

است و در این موارد که عملاً نهادهای رسیدگی کننده نمی‌توانند به وظایف خود عمل کنند و کارآمدی لازم را ندارند، می‌توان به قواعد مسئولیت دولت استناد کرد و ادعای عدم پایبندی را در آن چارچوب دنبال کرد (Pineschi, 2009: 492-494).

با توجه به مطالب فوق، اگر بپذیریم که عضوی که مدعی عدم پایبندی است می‌تواند تحت شرایطی، قواعد مسئولیت دولت را دستاویز قرار دهد؛ بنابراین این هم منطقی است که قبول کنیم در صورت تحقق دو فرض مذکور، عضوی که ادعای عدم پایبندی علیه او مطرح شده است، بتواند برای رهایی خود از مسئولیت بین‌المللی به عوامل رافع وصف متخلفانه فعل استناد کند. البته نباید فراموش کرد که همان‌گونه که «ماده ۲۶» «پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت دولت‌ها بابت اعمال متخلفانه بین‌المللی» (۲۰۰۱ / کمیسیون حقوق بین‌الملل) مقرر می‌دارد، چنانچه استناد به این عوامل و معاذیر مغایر یک قاعده آمره حقوق بین‌الملل باشد، به هیچ‌یک از آنها نمی‌توان متوسل شد؛ بدین صورت که اگر عدم پایبندی نسبت به یک قاعده آمره موافقت‌نامه زیست‌محیطی چندجانبه صورت گرفته باشد، دیگر هرگز نمی‌توان هیچ اثری بر استناد به این معاذیر مترتب کرد.

در یک ارزیابی کلی از مطالب بیان‌شده باید گفت که علی‌رغم اینکه بین آیین مقابله با عدم پایبندی و رژیم مسئولیت بین‌المللی دولت تفاوت وجود دارد و از یکدیگر مستقل هستند، اما تا جایی که پیش‌شرطی به صراحت یا به‌طور ضمنی، استفاده از قواعد عام راجع به مسئولیت دولت را منع نکرده باشند، آن دو رژیم مکمل یکدیگر هستند. موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی با پیش‌بینی امکان به‌کارگیری هم‌زمان آیین مقابله با عدم پایبندی و سازوکارهای حل و فصل اختلافات عملاً پذیرفته‌اند که عضو مدعی می‌تواند به سازوکارهای مذکور و در نتیجه قواعد عام مسئولیت دولت استناد کند و این به این معناست که این اسناد مخالفی با استناد به قواعد مسئولیت دولت ندارند.

به عنوان نکات پایانی این نوشتار، می‌توان گفت که آنچه در باب ویژگی‌های آیین عدم پایبندی در مقایسه با سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات و نظام مسئولیت بین‌المللی دولت بیان شد، نباید این تصور را ایجاد کند که این آیین، هرگز دارای

معایب نیست. انتقادهایی به این آیین وارد است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ۱. فقدان ضمانت اجرا مؤثر و کافی: به نظر می‌رسد که توصیه‌ها و تصمیمات نهادهای مجری آیین مبنی بر تسهیل پایبندی از طریق مساعدت‌های مالی، فنی، آموزشی و انتقال تکنولوژی، ضمانت اجرا مؤثر و کافی ندارد. بدون تردید بسیار سخت است که تصور بکنیم که کشورهای توسعه‌یافته به‌طور جدی و کامل به این توصیه‌ها و تصمیمات گردن نهند؛ ۲. اگرچه اتخاذ رویکرد تسهیل‌کننده و غالباً غیرتنبیهی از ویژگی‌های بارز و مثبت این آیین است، اما به‌احتمال زیاد در مواردی که از همان ابتدا شواهد حاکی از اصرار عضو بر عدم پایبندی و وجود یک الگوی پایا از عدم پایبندی است، دیگر این رویکرد نمی‌تواند چندان جوابگو باشد و در چنین مواردی می‌بایست در همان وهله نخست به‌طور جدی و به نحو تنبیهی با عضو مقابله شود؛ ۳. ترکیب اعضای نهاد پایبندی هم قابل انتقاد است. اگرچه بیان می‌شود که اعضا مستقل از دولت‌هایشان اقدام می‌کنند، اما باید گفت که این احتمال جدی وجود دارد که دیدگاه این افراد متأثر از دولت‌هایشان است و درواقع به نوعی در قالب نمایندگان سیاسی دولت عمل می‌کنند؛ ۴. به احتمال خیلی زیاد در مواردی که عضو، یک کشور توسعه‌یافته و قدرتمند است، این آیین به واسطه فقدان ضمانت اجرا جدی و قوی، نمی‌تواند این کشورها را وادار به اتخاذ اقدام‌های عملی همچون انجام برنامه‌های اقدام جهت بازگشت به مسیر پایبندی بکند.

نتیجه‌گیری

به‌طور کلی، نظر به ماهیت تعهدات حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، اتخاذ رویکردهای تسهیل‌کننده و مبتنی بر همکاری در مقایسه با راهکارهای سخت‌گیرانه بهتر می‌تواند پایبندی به تعهدات را تضمین کند. هدف ترتب آثار بر عدم پایبندی این است که به‌منظور حمایت مؤثر از محیط‌زیست و همچنین ایجاد انگیزه در دولت‌ها برای اجرای تعهداتشان، مشکلات پیش‌روی پایبندی رفع شود و پایبندی تسهیل شود. آیین مقابله با عدم پایبندی از جهات مختلفی چون ماهیت، ویژگی‌ها، جوانب ساختاری و نهادی و نتایج و آثار مترتب بر عدم اجرای تعهدات توسط عضو، با سازوکارهای سنتی

حل و فصل اختلافات متفاوت است. آیین مذکور در حقوق بین‌الملل، با یک رویکرد نرم‌تری به عدم پایبندی به معاهدات رسیدگی می‌کند و دسترسی به آن، بسیار امکان‌پذیرتر و گسترده‌تر از دستیابی به سازوکارهای حل و فصل اختلافات است. علت این امر این است که هدف اولیه و اصلی این آیین، کمک به اعضا در انجام تعهداتشان و نه مجازات آن‌ها است. استفاده از این آیین نیازمند رضایت دولت مربوطه و وجود یک دولت آسیب‌دیده به‌منظور راه‌اندازی آن نیست. همچنین از لحاظ هزینه و زمان رسیدگی، باصرفه‌تر و از لحاظ نوع واکنش به عدم پایبندی، در ترغیب دولت‌ها به پایبندی بیشتر به تعهداتشان موفق‌تر خواهد بود. البته این نکته را باید گفت که امکان به‌کارگیری هم‌زمان هر دو آیین در بسیاری از معاهدات و موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی پیش‌بینی شده است. این آیین به اعضا اجازه می‌دهد و همچنین آن‌ها را تشویق می‌کند که در اجرای تعهدات به یکدیگر کمک کند و نیز تا حد معینی از ارجاع مستقیم موارد عدم پایبندی به آیین‌های تقابلی حل و فصل اختلافات ممانعت به عمل آید. در باب ارتباط میان آیین مقابله با عدم پایبندی و مسئولیت بین‌المللی دولت باید گفت که هدف آیین مقابله با عدم پایبندی، طرح مسئولیت بین‌المللی یک دولت نیست، بلکه تسهیل یا تضمین رعایت مؤثر تعهدات زیست‌محیطی است. در نتیجه مقایسه این دو، یافته‌های مهمی به دست می‌آید: نخست اینکه این آیین، تنها برخی جوانب رفتار دولت را قاعده‌مند می‌کند و نمی‌توان آن را منفک از حقوق بین‌الملل عام در نظر گرفت و از این رو، یک رژیم خودبسنده محسوب نمی‌شود. دوم اینکه چنانچه این آیین در مسیر مقابله با عدم پایبندی موفق نباشد و نتواند عضو را ملزم به پایبندی به تعهداتش کند، منطقی است که بپذیریم مدعی عدم پایبندی بتواند با توسل به قواعد عام مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (مانند اقدام‌های متقابل)، عضوی که مرتکب عدم پایبندی شده است را ملزم به اجرای تعهداتش کند. در مقابل، عضو اخیر نیز بتواند برای نمونه در برابر ادعای مسئولیت بین‌المللی، به عوامل رافع وصف متخلفانه فعل استناد کند. در مجموع در خصوص ارتباط آیین مقابله با عدم پایبندی با مسئولیت دولت، می‌توان معتقد به امکان همزیستی این دو شد و اینکه در مواردی می‌توانند مکمل یکدیگر

باشند.

منابع

الف. فارسی

- امین منصور، جواد (۱۳۹۰) مدیریت موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی بین‌المللی: سیر تحولات در رژیم‌های پایبندی و اجرا، چاپ اول، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- پورهاشمی، عباس و همکاران (۱۳۹۳) «دادخواهی و مسئولیت بین‌المللی؛ ابزار مقابله با عدم ایفای تعهدات در خصوص تغییرات آب و هوایی»، فصلنامه انسان و محیط‌زیست، ش ۳۱، صص ۷۵-۸۶.
- علوی، زهره‌السادات (۱۳۹۵) «آیین‌های عدم اجرا در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست»، در: رهیافت‌های نوین در پرتو حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، به اهتمام سبحان طیبی، تهران: خرسندی، چ اول، صص ۸۴۸-۸۲۱.
- لیری، دیوید و بالاگریشتا پیسوپاتی (۱۳۹۴) آینده حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، ترجمه و تحقیق: مهرداد محمدی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- میرعباسی، باقر و فرناز میرعباسی (۱۳۹۰) نظام جهانی ارزیابی و حمایت از حقوق بشر، ج دوم، چ اول، تهران: جنگل.
- تحقیقی از دانشگاه هاروارد در مجله حقوقی هاروارد، حقوق بین‌الملل محیط‌زیست (۱۳۸۰) ترجمه فضل‌الله موسوی، چاپ اول، تهران: میزان.

ب. انگلیسی

- Ambalam, Kannan (2014) "Challenges of Compliance with Multilateral Environmental Agreements: the Case of the United Nations Convention to Combat Desertification in Africa", **Journal of Sustainable Development Studies**, Vol. 5, No. 2, pp. 145-168.
- Bothe, Michael (1996) "The Evaluation of Enforcement Mechanisms in International Environmental Law", in: **Enforcing Environmental**

- Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?** Rüdiger Wolfrum (ed.), Germany: Springer.
- Beyerlin, Ulrich & et al. (2006) "Conclusions Drawn from the Conference on Ensuring Compliance with MEAs", in: **Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia**, Ulrich Beyerlin et al. (eds), Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 359-369.
- Bodansky, Daniel (2010) **The Art and Craft of International Environmental Law**, United State: Harvard University Press.
- Bankobeza, Cilbert (2007) "Compliance Regim of the Montreal Protocol", in: **The Montreal Protocol: Celebrating 20 Years of Environmental Progress, Ozone Layer and Climate Protection**, Donald Kaniarupp (ed), London: Cameron May, pp.75-106.
- Boyle, Alan E. (1991) "Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions", **Journal of Environmental Law**, Vol.3, No.2, pp. 229-245.
- Fodella, Alessandro (2009) "Mechanism for Promoting Implementation and Compliance with the 1989 Basel Convention on the Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal", in: **Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements**, Tullio Treves et al (eds), The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, pp.33-48.
- Fitzmaurice, Malgosia & Catherine Redgwell (2000) "Environmental non-compliance Procedures and International Law", **Netherlands Yearbook of International Law**, Vol. 31.
- Goeteyn, Nils & Maes, Frank (2011) "Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?", **Chinese Journal of International Law**, 10: 4, pp. 791-826.
- Jacur, Francesca Romanin (2009) "Triggering Non-Compliance Procedures", in: **Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements**, Tullio Treves et al (eds), The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, pp. 373-38.
- Jacur, Francesca Romanin (2009) "The Non-Compliance Procedure of the 1987 Montreal Protocol to the 1985 Vienna Convention on Substances that Deplete the Ozone Layer", in: **Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements**, Tullio Treves et al (eds), The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, pp. 11-32.

- Koskenniemi, Martti (1992) "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", **Yearbook of International Environmental Law**, Vol. 3, Issue. 1, pp. 123-162.
- Lang, Winfried (1996) "Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities", **Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, Vol. 56, No.3, pp.685-695.
- Montini, Massimiliano (2009) "Procedural Guarantees in Non-Compliance Mechanisms", in: **Non- Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements**, Tullio Treves et al (eds), The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, pp.389-405.
- Negre, Celine (2010) "Responsibility and International Environmental Law", in: **Oxford Commentaries on International Law, The Law of International Responsibility**, Crawford, James, Alain Pellet and Simon Olleson, Kate Parlett (Assistant) (eds), New York: Oxford University Press.
- Oberthure Sebastian (2015) "Options for a Compliance Mechanism in a 2015 Climate Agreement", Working Paper, Vrije Universiteit Brussel, **Institute for European Studies**, pp. 1-16.
- Pineschi, Laura (2009) "Non-Compliance Procedures and the Law of State Responsibility", in: **Non- Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements**, Tullio Treves et.al (eds), The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, pp. 483-498.
- Romano, Cesare P. R. (2000) "The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes: A Pragmatic Approach", **International Environmental Law and Policy Series**, Vol. 56, The Hague, the Netherlands: Kluwer Law International.
- Treves, Tullio (2009) "The Settlement of Disputes and Non-Compliance Procedures", in: **Non- Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements**, Tullio Treves & et al (eds), The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, pp.499-518.

Documents

- Draft Report of the Second Meeting of the Implementation Committee under the Non-Compliance Procedure for the Montreal Protocol. **UNEP/OzL.Pro/ImpCom/2/3**, 12 April 1991.
- Paris Agreement**, 12 December 2015.
- Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer**, 22 March 1985.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 9 May 1992.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 25 June 1998.

Report of the Seventh Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (27 December 1995), Decision VII/18. Compliance with the Montreal Protocol by the Russian Federation, **UNEP/OzL.Pro.7/12**.

Report of the Tenth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, **UNEP/OzL.Pro.10/9**, 3 December 1998, Annex II: Non-Compliance Procedure.

Report of the Tenth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, **Doc. UNEP/OzL. Pro.4/15**, 25 November 1992, Annex V: Indicative List of Measures that Might be Taken by a Meeting of the Parties in Respect of Non-Compliance with the Protocol.

Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention of the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, **Doc. UNEP/CHW.6/40**, 10 February 2003, Annex: Establishment of a Mechanism for Promoting Implementation and Compliance, Decision VI/12.

Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, **UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3**, 21 January 2002, Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol, Decision 24/CP.7, Annex: Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol.

Report of the First Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, **UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8**, 2 April 2004, Decision I/7: Review of Compliance, Annex: Structure and functions of the Implementation Committee, procedures for the review of compliance

Report of the Meeting of the Parties to the Protocol on Water and Health to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Decision I/2: review of compliance, **UN Doc. ECE/MP.WH/2/Add.3**, **EUR/06/5069385 /1/Add.3**, 3 July 2007, Section.VI.

[Non-compliance] [Compliance] Procedures under Article 17 of the Stockholm convention on Persistent Organic Pollutions, **Doc. UNEP/POPS/OEWG-NC.2/2** (27 April 2007), Annex.

- Declaration of Second Ministerial Conference “Environment for Europe”, Lucerne (Switzerland), 28-30 April 1993.
- Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, Report of the Fifteenth Session of the Executive Body, **UN Doc. ECE/EB.AIR/53**, 7 January 1998, Decision 1997/2, Annex III, para. 4(a).
- Ozone Secretariat, United Nations Environment Programme, **Handbook for the International Treaties for the Protection of the Ozone Layer**, Eleventh edition, The Secretariat for The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer & The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 2017.