

# بررسی تحولات مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی با توجه به کنوانسیون بازل

leila.raisi@yahoo.com

• لیلا رئیسی، استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرکرد، وکیل پایه یک دادگستری

## چکیده

برای ایجادکنندگان خسارات زیست‌محیطی و برخی تحولات دیگر نام برد، که همگی در مجموع حاکی از تغییر و تحول در رژیم مسئولیت در حوزه محیط‌زیست در سطح بین‌المللی است و کنوانسیون بازل نمونه خوبی برای نشان دادن تحولات مذکور است.

**واژه‌های کلیدی:** مسئولیت بین‌المللی، خسارات زیست‌محیطی، کنوانسیون بازل.

یکی از راه‌های گسترش اجرای مقررات محیط‌زیستی، در سطح بین‌المللی، گسترش دامنه مسئولیت بین‌المللی کشورهای ناقض مقررات مذکور است. در این راستا در سال‌های گذشته تلاش‌های جدی صورت گرفته است، به نحوی که موجب بروز تحولات چشمگیری در این موضوع شده است. امروزه در حوزه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی می‌توان از تحولاتی همانند گسترش دامنه مبنای این نوع مسئولیت از مسئولیت ناشی از خطا به اصل مسئولیت ناشی از خطر، توسعه دامنه مسئولیت زیست‌محیطی به بخش خصوصی، پذیرش مسئولیت کیفی



## مقدمه

با توجه به اهمیت روزافزون بحث محیط‌زیست و مسئله حفاظت از آن، موضوع مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها نیز در این ارتباط از اهمیت زیادی برخوردار گردیده است. از آنجا که در ارتباط با محیط‌زیست در ابعاد و سطوح مختلف بسیاری از اعمال نباید انجام شود و برخی اعمال و اقدامات نیز الزاماً باید انجام گردد (فعل‌ها و ترک فعل‌های مجرمانه در ارتباط با محیط‌زیست)، مسلماً این بایدها و نبایدها فقط در صورتی مؤثر و مفید واقع خواهد گردید که همراه با نوعی ضمانت اجرا باشد. بدون تردید مقدمه و پیش‌شرط هر نوع ضمانت اجرا را باید پذیرش مسئولیت بین‌المللی برای کشور خاطی دانست. البته این امر شاید آنقدر بدیهی و مسلم به نظر برسد که در خصوص ضرورت وجود آن نیازی به بحث و گفتگو احساس نگردد، لیکن لازم به یادآوری است که متأسفانه بنابه علل مختلف مسئله مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی همانند برخی دیگر از موضوعات محیط‌زیستی با گذشت زمان بسیار طولانی و فراز و نشیب‌های فراوان وارد قلمرو قواعد حقوق بین‌المللی گردیده است. به گونه‌ای که شاید هنوز هم نتوان اذعان نمود که مبحث مسئولیت بین‌المللی در عرصه محیط‌زیست

به‌طور کامل و کارآمد ایجاد گردیده و مورد استفاده قرار می‌گیرد. در عین حال در سال‌های اخیر در زمینه‌های گوناگون تحولات زیادی در حوزه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی رخ داده که جای بحث و بررسی فراوانی دارد، (۵) و در جهت کارآمدتر کردن هر چه بیشتر نظام مسئولیتی در عرصه محیط‌زیست باید این تحولات و نوآوری‌ها بیشتر شناخته شده و مورد استفاده قرار گیرد. در این مقاله سعی می‌گردد با نگاهی مختصر به گذشته و تأکید و توجه بیشتر به تحولات اخیر در باب مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط‌زیستی و تکیه بر کنوانسیون بازل در مورد «نقل و انتقال مواد زائد خطرناک یا پسماندهای خطرناک»<sup>۱</sup> به جمع‌بندی آخرین دستاوردهای حقوق بین‌الملل در این زمینه پرداخته شود.

## ۱- مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی

از اوایل دهه ۱۹۷۰ به دنبال افزایش روزافزون فرایند نابودی محیط‌زیست و آگاهی بشر نسبت به نیاز خود به آن برای تداوم حیات و بقا، مسئله مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال خسارات زیست‌محیطی مطرح گردید.

1. Basel convention on the control of Transboundary movements of Hazardous Wastes and Their Disposal

Responsibility و مسئولیت ناشی از اعمال منع نشده liability این است که لازمه مسئولیت نوع اول ارتکاب عملی است که حقوق بین الملل را نقض کرده باشد، و حال آنکه نوع دوم به آثار زیان آور ناشی از فعالیت هایی که فی نفسه حقوق بین الملل را نقض نمی کند مربوط می شود. (۱) در حقوق بین الملل سنتی اصولاً مسئولیت دولت ها فقط مبتنی بر خطا بود، یعنی فعل یا ترک فعل های مغایر با تعهدات بین المللی. لیکن به تدریج با توسعه و رشد تکنولوژی دولت ها اعمالی را انجام می دهند که اصولاً این اعمال از نظر حقوق بین الملل ممنوع نمی باشند، اما موجب ورود خسارات فراوانی به سایر کشورها می گردند. برای جبران خسارات ناشی از این گونه اعمال به تدریج مسئولیت مبتنی بر خطر نیز پذیرفته شد. در مقررات ناظر بر جلوگیری از آلودگی و حفظ محیط زیست نیز اصل مسئولیت مبتنی بر خطر پذیرفته شده است.

قواعد هلسینکی مورخ ۱۹۶۶ وظیفه جلوگیری از هر شکل جدید آلودگی آب یا هرگونه افزایش میزان فعلی آلودگی را که سبب زیان اساسی به حوزه آب های مشترک دولت ها گردد را بر عهده دولت های عضو می گذارد. همین طور این نوع مسئولیت در ماده ۲ «طرح مواد مربوط به آلودگی دریا ناشی از قاره اروپا»<sup>۱</sup> مربوط به سال ۱۹۷۲ نیز دیده می شود. در ماده ۳ قواعد مونترال در مورد آلودگی برون مرزی نیز، مسئولیت مبتنی بر خطر پذیرفته شده است. (۲) کنوانسیون بازل نیز مبنای مسئولیت را بر اساس نظریه خطر قرار داده است. براساس بند سه از ماده چهار هرگونه نقل و انتقال پسماندهای آلوده کننده، ممنوع بوده و عمل مجرمانه می باشد.

### ۳) تحولات ایجاد شده در مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی

قطعاً نمی توان فرآیند تغییر و تحول در حوزه مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی را طی چند سطر بیان نمود، لیکن سعی می گردد نکات عمده و محورهای اصلی این فرآیند به طور مختصر در زیر ذکر گردیده و در حد اجمال به توضیح و تشریح آنها پرداخته شود:

#### الف) گسترش مبنای مسئولیت بین المللی

همان طور که قبلاً گفته شد در حقوق بین الملل سنتی عمدتاً مسئولیت بین المللی مبتنی بر خطا بود. حقوق محیط زیست هم که در ابتدا عمدتاً از همان اصول و قواعد حقوق بین الملل سنتی تبعیت می نمود، مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی را فقط بر اساس نظریه خطا پذیرفته بود. لیکن به تدریج عدم کفایت و پاسخ گویی این نظریه در عرصه مسایل محیط زیستی کاملاً آشکار گردید. چرا که بسیاری از زیان های

1. Montreal Rules of international law Applicable to Trans frontier pollution

عمده اصول حاکم بر مبحث مسئولیت بین المللی دولت ها به علت خسارات زیست محیطی همان اصول سنتی حقوق بین الملل عمومی می باشد، که عمدتاً آن را به یک رژیم مسئولیت غیر کارآمد، در عرصه محیط زیست تبدیل نموده است. البته وجود برخی ویژگی ها در موضوعات محیط زیستی نیز بر ضعف و ناتوانی رژیم مسئولیت در خصوص این موضوعات افزوده است. به عنوان مثال در میان خسارات زیست محیطی یکی از مهمترین موارد خسارات ناشی از آلودگی های فرامرزی می باشد. تعیین مسئولیت و میزان آن در این گونه آلودگی ها به دلیل وجود مسایلی همچون منشأ آلودگی، میزان آلودگی و از همه مهمتر مسئله اختیارات و حقوق حاکمیتی کشور محل منشأ، کار چندان ساده ای نیست. از حیث مینا، ابتدا «جامعه بین المللی مسئولیت حراست از محیط زیست را از رهگذر حقوق بین الملل عرفی مستقر ساخت.» (۱).

لیکن در دهه های اخیر از سوی مجامع بین المللی تلاش های زیادی برای گسترش حقوق قراردادی در این زمینه صورت گرفته است. از میان همه این تلاش ها، کوشش های برنامه محیط زیست سازمان ملل<sup>۱</sup> بسیار چشمگیر بوده است. در اسناد بین المللی زیادی به مسئله مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی توجه گردیده است، از آن جمله اعلامیه استکهلم<sup>۲</sup> و اعلامیه ریو<sup>۳</sup> و منشور حقوق و تکالیف اقتصادی کشورها و همین طور در تعدادی از معاهدات و پروتکل ها از آن جمله کنوانسیون بازل و پروتکل الحاقی آن.

#### ۲) مبنای مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی

اصولاً مسئولیت بر یکی از دو مبنای خطا یا خطر قرار دارد. «مسئولیت بین المللی مبتنی بر خطا عبارت از تعهدی است که یک دولت به علت عدم اجرای تعهدات بین المللی خود در قبال دولت یا دولت های دیگر برای جبران خسارات وارد شده پیدا می کند. به عبارت دیگر مقررات مسئولیت به وقوع اعمال غیرقانونی و آثار حقوقی این اعمال مربوط می گردد.» (۲) البته لازم به یادآوری است که معمولاً تعهدات بین المللی یا به صورت فعل یعنی تعهد بر انجام عمل یا اعمال خاصی یا به صورت ترک فعل یعنی تعهد بر خودداری از انجام عمل یا اقدامات خاصی قرار گرفته است.

اما مسئولیت بین المللی مبتنی بر خطر عبارت است از، مسئولیت دولت ها در قبال زیان های ناشی از اعمالی که حقوق بین الملل آنها را منع نکرده است. «مبنای تمایز میان مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه

1. UNEP

۲. این اعلامیه در کنفرانس سازمان ملل متحد درباره محیط زیست مورخ ۱۵ الی ۱۶ ژوئن ۱۹۷۲ صادر گردیده است و در اصول زیادی از جمله اصل بیست و دوم به مسئله مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی پرداخته است.

۳. اعلامیه ریو نیز مورخ ۱۴ ژوئن ۱۹۹۲ در کنوانسیون سازمان ملل درباره محیط زیست و توسعه، صادر شد که در اصول زیادی از جمله اصول ۱۵، ۱۶ و ۱۷ به مسئله مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی پرداخته است.

میان آنها می‌گردد.

## ب) تلاش در جهت نهادینه کردن مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی

یکی دیگر از تحولات در عرصه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی تلاش برای نهادینه و قراردادی کردن این نوع مسئولیت بین‌المللی بوده است. شاید بتوان گفت تا چندین سال پیش مهم‌ترین منبع حقوق بین‌الملل محیط‌زیست قواعد عرفی بود، اما چند سالی است که جامعه بین‌المللی با اهداف گوناگونی از آن جمله کارآمدتر کردن قواعد حمایتی محیط‌زیستی از آن جمله مسئولیت ناشی از خسارات زیست‌محیطی و به دنبال آن جبران خسارات وارده در تدوین قواعد و مقررات این شاخه از حقوق تلاش می‌نماید. شاید بتوان گفت مهم‌ترین قالبی که در این فرآیند از آن استفاده شده، قالب موافقت‌نامه - پروتکل می‌باشد. لذا ما امروزه شاهد شمار زیادی معاهدات و پروتکل‌های زیست‌محیطی هستیم.

البته در این که آیا این تلاش جامعه بین‌المللی برای نهادینه کردن مقررات و قواعد زیست‌محیطی تا چه حد توأم با موفقیت بوده و اینکه آیا در نهایت موجبات حمایت بیشتر از محیط‌زیست و الزام هر چه بیشتر کشورها به رعایت تعهداتشان نسبت به محیط‌زیست را فراهم کرده است یا نه میان حقوقدانان اختلاف‌نظر وجود دارد. برخی از حقوقدانان معتقدند که علاوه بر مشکلاتی که اصولاً بر سر راه ایجاد و انعقاد یک توافق‌نامه بین‌المللی وجود دارد، به دلیل ویژگی‌های خاص موضوعات محیط‌زیستی شکل‌گیری یک توافق‌نامه محیط‌زیستی با موانع و مشکلات بیشتری روبرو است. به عنوان مثال «بخشی از سیاست محیط‌زیستی به منظور حفظ و نگهداری محیط‌زیست برای نسل‌های آینده طرح‌ریزی می‌گردد.» (۳) و انعقاد معاهداتی که این مسئله مهم و اساسی را بتواند به طور مطلوب در نظر گرفته و تأمین کند کار بسیار مشکل و مستلزم زمان بیشتری است. همین‌طور در اکثر موارد به دلیل همراه بودن موضوعات محیط‌زیستی با ویژگی‌های سیاسی، علمی و فنی انعقاد معاهده در خصوص آنها بسیار دشوار بوده و بعضاً چندین سال طول می‌کشد.

مانع دیگر در مسیر تدوین قواعد محیط‌زیستی به ویژه مسایل مربوط به مسئولیت بین‌المللی عدم تمایل دولت‌ها به محدود شدن حاکمیت‌شان و اعراض آنها از تن دادن به یک رژیم مسئولیتی از پیش تعیین شده و اجباری است (۸). به همین دلیل در اکثر موارد قواعد مربوط به مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط‌زیستی در قالب پروتکل‌های اختیاری تدوین گردیده است. به عنوان مثال می‌توان از پروتکل اختیاری کنوانسیون بازل که در سال ۱۹۹۹ تدوین گردید نام برد.

از جمله موانع دیگر مسئله اجرای این‌گونه معاهدات می‌باشد، که با

محیط‌زیستی از قبیل اعمالی ایجاد می‌گردند که اصولاً اعمال ممنوعه و متخلفانه‌ای نبوده و کشورها در انجام آنها با هیچ‌گونه ممنوعیت از پیش تعیین شده‌ای روبرو نیستند و اگر تعیین مسئولیت فقط بر اساس انجام اعمالی که به نوعی توأم با نقض حقوق بین‌الملل می‌باشد امکان‌پذیر باشد، اینگونه خسارات محیط‌زیستی باید بدون پاسخ و جبران خسارت باقی بماند. لذا دامنه مسئولیت بین‌المللی در حوزه حقوق محیط‌زیست گسترش یافته و علاوه بر اعمال ممنوعه اعمال غیرممنوعه‌ای را هم که موجب ورود خسارت به محیط‌زیست می‌گردند را شامل گردیده است.

«کمیسون حقوق بین‌الملل این موضوع را از سال ۱۹۷۸ در دستور کار خود قرار داده و بیشتر فعالیت خود در مورد چنین مسئولیتی را بر حوزه زیان وارده به محیط‌زیست متمرکز ساخته است. در سال ۲۰۰۱ کمیسون حقوق بین‌الملل در پنجاه و سومین نشست خود پیش‌نویس مواد راجع به جلوگیری از خسارت فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک را تصویب نمود. این فعالیت‌ها که مواد اخیر در مورد آنها اعمال می‌شود آنهایی هستند که توسط حقوق بین‌الملل منع نشده‌اند، اما امکان بروز خسارت محسوس فرامرزی در آنها نهفته است.» (۱).

اصل بیست و یکم اعلامیه استکهلم نیز صراحتاً مسئولیت مبنی بر خطر را پذیرفته است.<sup>۱</sup>

یکی از زمینه‌های که در آن از نظریه مسئولیت مبتنی بر خطر استفاده شده است، مبحث آلودگی‌های فرامرزی می‌باشد. در همه کنوانسیون‌های جهانی و منطقه‌ای مربوط به آلودگی‌های فرامرزی مبنای اصلی مسئولیت بر این نظریه گذاشته شده است. البته لازم به یادآوری است که این تحول از نظر برخی از تحلیل‌گران چندان مثبت نبوده و می‌تواند پیامدهای ناخوشایندی به دنبال داشته باشد. این حق قطعی برای جبران خسارت که برای قربانیان آلودگی بسیار جالب و جذاب است، ولی بسیاری از کشورهای صنعتی را نسبت به این ساختار بی‌اعتماد می‌سازد. مضافاً اینکه یک چنین حقی موقعیت خاص جغرافیایی موجود در بعضی کشورها را نادیده می‌انگارد به عنوان مثال در مورد آلودگی‌های یک‌جانبه یک رودخانه بین‌المللی کشوری که در بالادست رودخانه قرار دارد مجبور خواهد بود که به طور مداوم برای منفعت انحصاری کشوری که در قسمت پایین رودخانه قرار دارد خسارت بپردازد (۳).

بدین ترتیب توسعه دامنه مسئولیت در این‌گونه موارد بعضاً منافع ملی کشورها را به خطر انداخته و موجب بروز اختلاف و حتی بعضاً درگیری

۱. این اصل در این خصوص می‌گوید:

دولت‌ها، بر طبق منشور سازمان ملل متحد و اصول حقوق بین‌الملل دارای حقوق حاکمه برای بهره‌برداری از منابعشان، مطابق سیاست‌های محیط‌زیستی خود می‌باشند و مسئولند ترتیبی دهند تا فعالیت‌های انجام شده در حیطه صلاحیت بانظارت آنها موجب ورود زیان به محیط‌زیست کشورها یا مناطق خارج از محدوده صلاحیت ملی آنها نگردد.

توجه به اینکه معاهدات زیست‌محیطی اغلب نه تنها هیچ‌گونه امتیازاتی به اعضا نمی‌دهند بلکه هزینه‌ای را نیز به اعضا تحمیل می‌نمایند، تمایل کشورها به عضویت در آنها و نیز بعداً همکاری آنها برای اجرای معاهده بسیار کمتر از سایر معاهدات می‌باشد.<sup>۱</sup> علیرغم تمام نقاط ضعف مذکور باید فرایند تدوین و نهادینه کردن قواعد و مقررات محیط‌زیستی را یک تحول مثبت در عرصه محیط‌زیست به ویژه مبحث مسئولیت بین‌المللی تلقی نمود.

### پ) توسعه دامنه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط‌زیستی به بخش خصوصی

به موجب حقوق بین‌الملل سنتی عمدتاً مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی بر عهده کشورها قرار می‌گرفت. لیکن از آنجایی که برخی از خسارات محیط‌زیستی ناشی از فعالیت بخش خصوصی می‌باشد. محدود کردن مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط‌زیستی به دولت‌ها موجب عدم پاسخ‌گویی به موارد زیادی از خسارات زیست‌محیطی می‌گردد. لذا یکی از تحولات بسیار مثبتی که در عرصه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی می‌توان از آن نام برد توسعه دامنه این نوع مسئولیت به بخش خصوصی می‌باشد. به عنوان مثال در بحث مسئولیت ناشی از آلودگی‌های فرامرزی حقوق بین‌الملل فعالیت‌های اشخاص خصوصی را نیز به دولت‌ها انتساب می‌دهد.

در بسیاری از کنوانسیون‌های محیط‌زیستی مسئولیت اشخاص خصوصی به صراحت پذیرفته شده است. در کنوانسیون بازل در خصوص کنترل نقل و انتقال فرامرزی فضولات خطرناک و طریق دورریزی آنها نیز از یک رژیم مسئولیت برای بخش خصوصی اعم از حقیقی و حقوقی تبعیت گردیده است.

رویه قضایی بین‌المللی نیز در آرای زیادی بر این امر صحه گذاشته است. در داوری «تریل اسملتر» دادگاه در رأی نهایی خود این اصل مهم حقوق بین‌الملل را به رسمیت شناخت که بر اساس آن هر دولت موظف است از سایر دولت‌ها در مقابل اعمال زیان‌آور افرادی که در چارچوب قلمرو تحت صلاحیت آن اتفاق می‌افتد حفاظت نماید.<sup>(۱)</sup>

اگر دولتی احتیاط‌های لازم را انجام داده ولی اشخاص خصوصی واقع در محدوده قلمرو قضایی یا نظارتش خسارتی عمده و اساسی بر محیط‌زیست کشور دیگری وارد آورند، دولت منشأ ضرر بایستی تمام گام‌های لازم را

۱. معمولاً کشورها برای عضویت در یک معاهده میان تعهدات و حقوق ناشی از آن سنجیده و در صورت وجود یک تناسب معقول بین آن دو نسبت به پذیرش معاهده مذکور اقدام می‌نمایند. اما برخی از معاهدات از این قاعده مستثناء می‌باشند و تابع رابطه متقابل حقوق و تعهدات نمی‌باشند. این دسته از معاهدات به معاهدات غیر معاوضه‌ای معروف هستند. از جمله این معاهدات می‌توان از معاهدات حقوق بشری و برخی از معاهدات زیست‌محیطی نام برد. Ibid- p 3

جهت تنبیه و مجازات خلافکاران انجام دهد، در غیر این صورت ممکن است خود آن دولت مقصر شناخته شود. البته نباید فراموش شود که چون تضمین و تحقق مسئولیت بخش خصوصی اصولاً بر عهده سیستم‌های حقوقی ملی قرار دارد و سیستم‌های حقوقی ملی بنا به علل مختلف از اجرای رژیم مسئولیت نسبت به آنها سرباز زده و خوداری می‌نمایند، لذا عملاً مسئولیت بخش خصوصی چندان واقعی نیست و معمولاً مقررات کنوانسیون‌ها در این خصوص با موانع زیادی روبرو می‌باشد. به عنوان نمونه با وجود آنکه کنوانسیون بازل مقررات نسبتاً جامعی در مورد مسئولیت افراد پیش‌بینی نموده است لیکن مشکلات و چالش‌های فراوانی بر سر راه عملی شدن مقررات کنوانسیون در این مورد وجود دارد از جمله مهمترین این مشکلات می‌توان از موارد زیر نام برد:

نخست پذیرش مسئولیت برای بخش خصوصی در ارتباط با حمل و نقل پسماندهای آلوده‌کننده مستلزم درگیر نمودن سیستم‌های حقوقی ملی در جهت تضمین انجام تعهدات ناشی از کنوانسیون برای بخش خصوصی است. بر اساس بند چهار از ماده چهار کنوانسیون کشورهای عضو مکلف گردیده‌اند، کلیه اقدامات قانونی لازم را در جهت جلوگیری از نقض مقررات کنوانسیون به وسیله بخش خصوصی انجام دهند. از آن جمله مجازات‌هایی را برای ناقضان در قوانین ملی خود در نظر گیرند.<sup>۱</sup>

در حالی که بعضاً مشاهده می‌شود کشورها بنا به علل گوناگون همچون مسائل اقتصادی و اجتماعی از انجام این تعهد خودداری می‌نمایند و حتی در مواردی هم که از نظر تئوری قوانین لازم وضع گردیده از اجرای آن در عمل خودداری می‌نمایند. دوم، طرح دعوی نزد محاکم ملی با مشکلاتی همچون هزینه بالا، عدم طی سریع، کامل و بی‌طرفانه فرآیند دادرسی و به ویژه مشکلات مربوط به اجرای رأی روبرو است که در اکثر موارد باعث بی‌ثمر بودن طرح دعوی نزد این‌گونه مراجع می‌گردد. لذا در واقع تجارت‌کنندگان فضولات آلوده‌کننده با یک ممنوعیت بدون ضمانت اجرا روبرو هستند و همین امر باعث گردید تا آنها همچنان به تجارتشان به گونه معمول فقط با اندکی پنهان کاری ادامه دهند، و در واقع مقررات کنوانسیون در مورد آنها فاقد قدرت اجرایی است.

### ت) تلاش برای پذیرش مسئولیت کیفری بین‌المللی برای خسارات زیست‌محیطی

اصولاً مسئولیت بین‌المللی دو نوع می‌باشد مسئولیت بین‌المللی حقوقی و مسئولیت بین‌المللی کیفری، مسئولیت حقوقی یا مدنی در واقع پاسخی است به نقض تعهداتی که فقط موجب ورود لطمه و خسارت به کشور متعهدله می‌گردد و یا به عبارتی از یک درجه اهمیت معمولی برخوردار

1. The Basel Convention-Article four.

می‌باشد. در حالی که مسئولیت کیفری پاسخی است به نقض تعهداتی که از درجه اعتبار و اهمیت بالاتری برخوردار بوده و نقض آنها غیرقابل اغماض و جنبه جنایی دارد.

«تا پیش از میانه سده بیستم میان انواع نقض تعهد از لحاظ نوع و شدت تفاوتی قائل نمی‌شدند. در واقع به هر نوع نقض تعهد یکسان نگریسته می‌شد.»<sup>(۲)</sup>

از این زمان به بعد جامعه بین‌المللی میان انواع نقض تعهدات قابل به تمایز گردید و برخی از این نقض‌ها را موجب ایجاد مسئولیت کیفری برای ناقضان دانست. یکی از مهمترین این حوزه‌ها بحث توسل به زور و نقض صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد. به تدریج بر دامنه مسئولیت کیفری بین‌المللی افزوده شد. یکی از موارد مهم این گسترش تخلفات و نقض‌های مربوط به محیط‌زیست می‌باشد. در برخی از اسناد بین‌المللی به مسئولیت بین‌المللی کیفری اشاره شده و عدم رعایت مقررات محیط زیستی موجب ایجاد مسئولیت کیفری برای ناقضان شناخته شده است.

اما اصولاً کنوانسیون‌های محیط‌زیستی در برگیرنده مقررات کیفری خیلی کم و محدودی هستند از میان کنوانسیون‌های مختلف که در برگیرنده مقررات کیفری هستند می‌توان از کنوانسیون بازل نام برد.<sup>(۹)</sup> در سال ۱۹۸۳ نیز شورای امنیت طی قطعنامه شماره ۵۴۰ خود، آلوده شدن آب‌های خلیج فارس بر اثر حمله به نفتکش‌ها و کشتی‌ها در آب‌های این منطقه را عامل تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی دانسته و آن را هم ردیف جرم تهدید و نقض صلح و امنیت بین‌المللی که موجب مسئولیت بین‌المللی کیفری است تلقی نمود.

در دعوی آزمایشات هسته‌ای که توسط استرالیا علیه فرانسه اقامه شد نیز، استرالیا برای توجیه مسئله به حقوق بین‌الملل مربوط به تجاوز که جنبه کیفری دارد، استناد کرد. استرالیا ریزش مواد رادیواکتیو به سرزمین خود را نقض حاکمیت ارضی استرالیا تلقی نمود<sup>(۴)</sup>.

### ج) توسعه اقدامات پیشگیرانه به جای اقدامات جبرانی

یکی از تحولات مثبتی که در عرصه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی در سال‌های اخیر واقع گردیده است، توجه جامعه بین‌المللی به اقدامات پیشگیرانه است.

«این امر با نگرش سنتی که بر اساس آن مسئولیت به دولتی منتسب می‌شود که باعث زیان شده باشد مغایر می‌باشد. در سال‌های اخیر وضع مقررات راجع به محیط‌زیست بین‌المللی به صورتی چشمگیر افزایش یافته و رویکرد بازدارنده جدیدی در بسیاری از ترتیبات در سطح بین‌المللی و منطقه‌ای منعکس شده است.»<sup>(۱)</sup> و کنوانسیون‌های زیادی با این نوع نگرش تدوین گردیده‌اند.<sup>۱</sup>

۱. از جمله می‌توان از کنوانسیون‌های زیر نام برد: کنوانسیون ۱۹۸۵ وین در مورد حمایت از لایه ازن، کنوانسیون ۱۹۹۲ در مورد تغییرات آب و هوا، کنوانسیون ۱۹۸۹ بازل در مورد کنترل جابجایی فرامرزی پسماندهای خطرناک، کنوانسیون ۲۰۰۰ راجع به ایجاد رژیم مسئولیت ناشی از حوادث فوق العاده خطرناک ...

متفکران جدید حقوق بین‌الملل را عقیده بر این است که اعمال نظریه مسئولیت دولت پس از وقوع خسارت در بدو امر موجب گسترش و رشد منازعات، تضعیف همکاری و عدم امکان جلوگیری از انجام زیان می‌گردد. متخصصان حقوق بین‌الملل چنین استدلال می‌کنند که انجام اقدامات (تعهدات) شکلی و اجرایی از پیش، دولت‌ها را قادر می‌سازد تا از طریق یک نظام همکاری متقابل «اجتناب از منازعه» با مسئله آلودگی مرزگذر برخورد نمایند<sup>(۳)</sup>.

در راستای امکان‌پذیر گردیدن انجام اقدامات پیشگیرانه، یکی از مسئولیت‌های مهم دولت‌ها مسئولیت آنها به اطلاع‌رسانی دقیق و کامل می‌باشد. اصل بیستم اعلامیه‌ای استکهلم در این رابطه می‌گوید: در این رابطه باید جریان آزادانه تازه‌ترین اطلاعات و انتقال تجربیات، به منظور حل مسائل محیط‌زیست، تشویق و تسهیل گردد. فنون مربوط به محیط‌زیست را باید با شرایطی که انتشار وسیع آنها را بدون تحمیل بار اقتصادی بر کشورهای در حال توسعه تشویق کند، در اختیار این کشورها قرار داد.

### د) تلاش در جهت گسترش ضمانت اجراها و توسعه آن به سیستم‌های حقوقی ملی

یکی دیگر از تحولات مثبت در عرصه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی گسترش دامنه ضمانت اجراهای مربوط به تخلفات زیست‌محیطی است. در این راستا دو مسئله مهم باید یادآوری و مورد بحث و بررسی قرار گیرد. اولاً رژیم‌های مسئولیتی و شیوه‌های جبران خسارات بنا به علل مختلف از جمله ملاحظات مربوط به حاکمیت عمدتاً در قالب پروتکل‌های اختیاری تنظیم می‌گردد، که مسلماً این امر از سویی بسیار مطلوب است، اما از سویی دیگر مشکل بسیار جدی و اساسی بر سر راه حمایت از محیط‌زیست و تضمین آن به وجود می‌آورد. مطلوبیت این شیوه عمدتاً از این جهت می‌باشد که کشورها به دلیل اختیاری بودن این گونه پروتکل‌ها، بدون داشتن هیچ‌گونه اجبار و الزامی و با میل خود به عضویت آنها در می‌آیند، در نتیجه با میل و رغبت بیشتری هم تن به اجرای تعهدات و تکالیف ناشی از آنها می‌دهند. اما اختیاری بودن رژیم‌های مسئولیت، این پیامد منفی را به دنبال خواهد داشت که کشورها در مواردی تن به آنها می‌دهند که پای منافع‌شان در بین نباشد و لذا حمایت از محیط‌زیست و مسئولیت ناشی از نقض این تعهد نسبت به منافع کشورها امری فرعی و تبعی خواهد گردید.

سپس از آنجایی که یک سیستم کارآمد و مؤثر برای اجرای مسئولیت بین‌المللی و جبران خسارات در نظام بین‌المللی وجود ندارد و از سوی دیگر امروزه مسئولیت بخش خصوصی نیز قسمت عمده‌ای از رژیم مسئولیت ناشی از خسارات زیست‌محیطی را تشکیل می‌دهد، عملاً سیستم‌های

حقوقی ملی نیز در جهت اجرای مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط‌زیستی در گرو دخیل می‌باشند.

البته لازم به یادآوری است که اجرای مسئولیت از طریق سیستم‌های ملی توأم با مشکلات و موانع زیادی است و در بسیاری از موارد عملاً مسئولیت و بحث جبران خسارت عقیم و بی‌نتیجه می‌ماند. از سوی دیگر نمی‌توان مسئله اجرای مسئولیت بین‌المللی و تضمین آن را به نظام بین‌الملل محدود نمود، چرا که مهمترین مکانیسم در این مورد توسل به دیوان دادگستری لاهه می‌باشد که امکان مراجعه به آن فقط برای کشورها وجود دارد و سازمان‌ها و افراد که از بازیگران مهم عرصه‌های محیط‌زیستی هستند، امکان توسل به این مرجع را ندارند.

در اینجا به عنوان یک نمونه عملی اشاره‌ای مختصر به پروتکل الحاقی کنوانسیون بازل می‌شود. هدف از انعقاد پروتکل الحاقی کنوانسیون مذکور ایجاد یک رژیم مسئولیت برای خطرات و خسارات ناشی از پسماندهای آلوده‌کننده و جبران خسارات وارده به طور فوری و کافی بوده است. از میان ویژگی‌ها و مسایل گوناگون این پروتکل چهار موضوع قابل توجه می‌باشد: نخست، در رژیم مسئولیت کنوانسیون و پروتکل الحاقی آن یک راه فرار و گریز، برای برخی از متخلفان وجود دارد. در این رژیم مسئولیتی، علیرغم پذیرش مسئولیت دوگانه برای کشور صادرکننده و واردکننده ولی برای حمل و نقل‌کننده مسئولیتی پیش‌بینی نشده است (۸). دوم، رژیم مسئولیتی که در پروتکل الحاقی پیش‌بینی گردیده است جنبه اختیاری داشته و پروتکل در واقع سعی کرده با تشویق و ترغیب کشورهای عضو کنوانسیون آنها را به سمت انجام تعهداتشان سوق دهد که همین ویژگی خود از موانع جدی اجرای مؤثر اصول و قواعد مندرج در کنوانسیون بازل می‌باشد.

سوم آنکه رژیم مسئولیت پیش‌بینی شده در پروتکل الحاقی شامل بخش خصوصی درگیر در بحث فضولات آلوده‌کننده نیز می‌گردد که این ویژگی در عین حال که از نقاط مثبت این پروتکل می‌باشد، اما قبلاً بحث گردید که در جهت اجرا و تحقق عملی آن موانع و مشکلات فراوانی وجود دارد. چهارم اینکه رژیم مسئولیت پیش‌بینی شده در پروتکل الحاقی در جهت تحقق مسئولیت پیش‌بینی شده سیستم‌های حقوقی ملی را نیز به نوعی درگیر نموده و در قسمت‌های زیادی اجرای رژیم مسئولیت را بر عهده این مراجع ملی قرار داده است که در این خصوص هم قبلاً بحث گردید که موانع و معضلات جدی وجود دارد.

مسئله دیگری که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد این است که یکی از علل عدم موفقیت کامل کنوانسیون بازل که در آینده نیز مانع جدی در راه تحقق کامل مقررات این کنوانسیون خواهد بود و در مورد سایر کنوانسیون‌های محیط‌زیستی هم صحت دارد، فقدان یک ساختار

متمرکز فراملی است که مسئول اجرای مقررات کنوانسیون باشد و اجرای مقررات آن را تضمین نماید. اگرچه برخی از حقوقدانان معتقدند وجود یک ساختار متمرکز خارجی نه تنها موجب اجرای بهتر مقررات کنوانسیون‌های محیط‌زیستی نمی‌شود، بلکه ممکن است کشورها را هرچه بیشتر نسبت به انجام تعهداتشان در قبال این کنوانسیون‌ها بی‌میل نماید. چرا که کشورها اصولاً علاقمند به حفظ حاکمیت خود بوده و از تن دادن به هرگونه تعهدی که موجب سلب یا محدود گردیدن حاکمیت آنها گردیده و یا رفتار و عملکرد آنها را تحت کنترل و نظارت درآورد امتناع می‌ورزند و به همین علت تشویق و ترغیب کشورها به رعایت تعهداتشان بهتر از اجبار آنهاست.

اما بدون تردید باید پذیرفت که حداقل در خصوص بخش خصوصی عدم وجود یک ساختار متمرکز و فراملی عاملی مهم و مؤثری در فرار آنها از انجام تعهداتشان بوده و در آینده نیز موجب افزایش حمل و نقل و تجارت غیرقانونی فضولات آلوده‌کننده گردیده تا جایی که شاید چندان دور از واقع نباشد، اگر گفته شود «تلاش‌های جامعه بین‌المللی فقط منجر به ایجاد یک سیستم ممنوعیت حمل و نقل و تجارت فضولات آلوده‌کننده گردیده بدون هیچ‌گونه کنترل مؤثر بر روی آن».



البته کنوانسیون یک دبیرخانه ایجاد کرده است لیکن اشکال در این است که این دبیرخانه فاقد قدرت اجرایی است. دبیرخانه فقط یک رکن اطلاعاتی است. لذا در حالی که دبیرخانه ممکن است از تخلفات مربوط به نقل و انتقال غیر قانونی پسماندهای خطرناک آگاه گردد، اما هیچ‌گونه اقدامی جز تهیه گزارش از آن نمی‌تواند انجام دهد. البته این گزارش می‌تواند به انجام برخی اقدامات به وسیله دولت‌ها کمک کند ولی کافی نیست (۸). این مشکل در سایر موضوعات محیط‌زیستی نیز وجود داشته و بعضاً حتی شدیدتر نیز می‌باشد.

## نتیجه گیری

فرآیند مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی در گذر زمان و با طی فراز و نشیب‌های زیاد دچار تحولات نسبتاً مثبتی گردیده است. لیکن این تحولات بسیار کند و در درازمدت اتفاق افتاده است، به گونه‌ای که شاید چندان دور از واقعیت نباشد اگر گفته شود فرآیند تغییر و تحول در این حوزه بسیار کندتر از سایر حوزه‌های حقوق بین‌الملل بوده است. علل این امر را باید در موضوعات مختلف جستجو نمود. از آنجمله، مسئله حاکمیت کشورها و عدم تمایل آنها به از دست دادن آن، غیرمعاوضه‌ای بودن تعهدات زیست‌محیطی، اختیاری بودن رژیم مسئولیت ناشی از خسارات زیست‌محیطی، فقدان ضمانت اجراهای مؤثر هم در سطح بین‌المللی و هم در سیستم‌های حقوقی ملی ... ولی با وجود همه موانع مذکور باید پذیرفت که از گذشته تاکنون تحولات چشمگیری در رژیم مسئولیت بین‌المللی

دوم، رژیم مسئولیت باید به تدریج از حالت اختیاری، تشویقی و توصیه‌ای بودن فاصله گرفته و به سمت اجباری و تحمیلی بودن سوق داده شود و به منظور فراهم کردن بستر مناسب برای این چرخش باید از مفاهیمی همچون میراث مشترک بشریت و قواعد آمره استفاده شود. سوم، یکی از معضلات حقوق بین‌الملل محیط‌زیست و از جمله رژیم مسئولیت فقدان یک ارگان و متصدی خاص و مستقل می‌باشد. هر چند سازمان‌های مختلف و برخی از ارکان سازمان ملل به اشکال گوناگون خود را متصدی این امر می‌دانند اما واقعیت این است که این حوزه از حقوق بین‌الملل نیاز به یک متصدی مستقل و مقتدر جهانی دارد که باید در جهت ایجاد آن تلاش نمود.



ناشی از خسارات زیست‌محیطی واقع گردیده است. از آنجمله پذیرش مسئولیت مبتنی بر خطر، گسترش مسئولیت بخش خصوصی، پذیرش مسئولیت کیفری برای برخی از تخلفات زیست‌محیطی، گسترش ضمانت اجراها .... ولی با این وجود برای کارآمدتر شدن هرچه بیشتر رژیم مسئولیت در این حوزه باید به موارد زیر نیز توجه نمود: اول، با توجه به اینکه در واقع مخاطب اصلی مقررات محیط‌زیستی افراد کشورها، هستند بهتر است برای تضمین اجرای این مقررات و تأمین هر چه بیشتر حفاظت از محیط‌زیست یک مکانیسم بین‌المللی، جدای از سیستم‌های حقوقی ملی یا حداقل در کنار آنها تعبیه گردد.



## منابع

- (۱) والاس، ربکا، حقوق بین‌الملل، ترجمه دکتر سیدقاسم زمانی و مهناز بهراملو، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، سال ۱۳۸۲
- (۲) مستقیمی، بهرام و طارم سری، مسعود، مسئولیت بین‌المللی دولت با توجه به تجاوز عراق به ایران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، سال ۷۷
- (۳) دانشگاه هاروارد، حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، ترجمه دکتر سید فضل‌ا... موسوی، نشر میزان، سال ۱۳۸۰
- (۴) برانلی، ایان، حقوق بین‌الملل در واپسین سال‌های قرن بیستم، ترجمه صالح رضایی پیش رباط، نشر وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳
- 5) Murphy, Professor sean, Evaluation of an international liability regime for the WHO framework convention on Tobacco control
- 6) The Basel convention on the control of Tran boundary movements of Hazardous Wastes and Their Disposal
- 7) Montreal Rules of international law Applicable to Trans frontier pollution
- 8) Hao -Nhien Q. Vu “The law of treaties and the export of hazardous waste”
- 9) Soyland; Svend and Prabhu; Mohan; Criminal law and its administration in international environmental conventions;

---

# Review of development in international liability resulting from environmental damages regarding to Basel Convention

L. Raisi, Assistant Professor of Islamic Azad University, Shahrekord

leila.raisi@yahoo.com

## Abstract

One way to develop the implementation of environmental regulations at international level is to expand international liability scope of states that breach regulations. In this regard, serious efforts have been done in past years, as considerable evaluations have been occurred. Nowadays, evaluations in case of international liability resulting from environmental damages such as development in scope of liability (changes from error- based liability to principle of danger- based liability),

expanding environmental liability to private sector, acceptance of criminal liability for who damage to environment, and so on. Generally, all of them express change in liability regime in the case of environment at international level. And Basel Convention is a good sample of these evaluations.

**Key words:** International liability, environmental damages, Basel convention