

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

نگارنده: دکتر لیلا رئیسی

استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرکرد، وکیل پایه یک دادگستری

یکی از راه‌های گسترش اجرای مقررات محیط زیستی، در سطح بین‌المللی، گسترش دامنه مسئولیت بین‌المللی کشورهای ناقض مقررات مذکور است. در این راستا در سالهای گذشته تلاش‌های جدی صورت گرفته است، بنحوی 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 کیفری برای ایجاد کنندگان خسارات زیست‌محیطی و برخی تحولات دیگر نام برد، که همگی در مجموع حاکی از تغییر و تحول در رژیم مسئولیت در حوزه محیط زیست در سطح بین‌المللی است و کنوانسیون بازل نمونه خوبی برای نشان دادن تحولات مذکور است.

اصطلاحات کلیدی – مسئولیت بین‌المللی، خسارات زیست‌محیطی، کنوانسیون بازل.

مقدمه

با توجه به اهمیت روز افزون بحث محیط زیست 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 محیط زیست 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 محیط زیست) 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 پیش شرط هر نوع ضمانت اجرای 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 زیست محیطی همانند برخی دیگر از موضوعات محیط زیستی با گذشت زمان بسیار طولانی و فراز و نشیب‌های فراوان وارد قلمرو قواعد حقوق بین‌المللی گردیده است. به گونه‌ای که شاید هنوز هم نتوان ادعان نمود که مبحث مسئولیت بین‌المللی در عرصه محیط زیست 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 زیست محیطی رخ داده که جای بحث و بررسی فراوانی دارد^۱ و در جهت کارآمدتر کردن هر چه بیشتر نظام مسئولیتی در عرصه محیط زیست 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 محیط زیستی و تکیه بر کنوانسیون بازل در مورد "نقل و انتقال مواد زائد خطرناک یا پسماندهای خطرناک"^۲ به جمع‌بندی آخرین دستاوردهای حقوق بین‌الملل در این زمینه پرداخت شود.

(۱) مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی

1-Murphy, Professor sean, Evaluation of an international liability regime for the WHO framework convention on Tobacco control, p 67.

2 Basel convention on the control of Tran boundary movements of Hazardous Wastes and Their Disposal

از اوایل دهه ۱۹۷۰ بدنبال افزایش روزافزون فرایند نابودی محیط زیست و آگاهی بشر نسبت به نیاز خود به آن برای تداوم حیات و بقاء، مسئله مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال خسارات زیست محیطی مطرح گردید. عمده اصول حاکم بر مبحث مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها به علت خسارات زیست محیطی همان اصول سنتی حقوق بین‌الملل عمومی می‌باشد، که عمدتاً آنرا به یک رژیم مسئولیت غیر کارآمد، در عرصه محیط زیست تبدیل نموده است. البته وجود برخی ویژگیها در موضوعات محیط زیستی نیز بر ضعف و ناتوانی رژیم مسئولیت در خصوص این موضوعات افزوده است. بعنوان مثال در میان خسارات زیست محیطی یکی از مهمترین موارد خسارات ناشی از آلودگی‌های فرامرزی می‌باشد. تعیین مسئولیت و میزان آن در این گونه آلودگی‌ها به دلیل وجود مسایلی همچون منشاء آلودگی، میزان آلودگی و از همه مهمتر مسئله اختیارات و حقوق حاکمیتی کشور محل منشاء، کار چندان ساده‌ای نیست.

از حیث مبنا، ابتدأ «جامعه بین‌المللی مسئولیت حراست از محیط زیست را از رهگذر حقوق بین‌الملل عرفی مستقر ساخت.»^۱

لیکن در دهه های اخیر از سوی مجامع بین‌المللی تلاش های زیادی برای گسترش حقوق قراردادی در این زمینه صورت گرفته است. از میان همه این تلاشها، کوشش های برنامه محیط زیست سازمان ملل^۲ بسیار چشمگیر بوده است. در اسناد بین‌المللی زیادی به مسئله مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی توجه گردیده است، از آن جمله در اعلامیه استکهلم^۳ و اعلامیه ریو^۴ و منشور حقوق و تکالیف اقتصادی کشورها و همینطور در تعدادی از معاهدات و پروتکلها از آن جمله کنوانسیون بازل و پروتکل الحاقی آن.

۲) مبناي مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی

۱ - والاس، ربکا، مقدمه ای بر حقوق بین‌الملل، ترجمه دکتر سید قاسم زمانی و مهناز بهراملو، موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، تهران، سال ۱۳۸۲ ص- ۲۴۳

2-(UNEP)

۳ - 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.

۴ - 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 بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی پرداخته است.

اصولاً مسئولیت بر یکی از دو مبنای خطاء 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 دولت‌های دیگر برای جبران خسارات وارد شده پیدا می‌کند. به عبارت دیگر مقررات مسئولیت به وقوع اعمال غیر قانونی و آثار حقوقی این اعمال مربوط می‌گردد.»^۱

البته لازم به یادآوری است که معمولاً تعهدات بین‌المللی یا به صورت فعل یعنی تعهد بر انجام عمل یا اعمال خاصی یا به صورت ترک فعل یعنی تعهد بر خوداری از انجام عمل یا اقدامات خاصی قرار گرفته است.

اما مسئولیت بین‌المللی مبتنی بر خطر عبارت است از، مسئولیت دولت‌ها در قبال زیانهای ناشی از اعمالی که حقوق بین‌الملل آنها را منع نکرده است. «مبنای تمایز میان مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه 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.»^۲ در حقوق بین‌الملل سنتی اصولاً مسئولیت دولت‌ها فقط مبتنی بر خطاء بود، یعنی فعل یا ترک فعل‌های مغایر با تعهدات بین‌المللی. لیکن به تدریج با توسعه و رشد تکنولوژی دولت‌ها اعمالی را انجام می دهند که اصولاً این اعمال از نظر حقوق بین‌الملل ممنوع نمی‌باشند، اما موجب ورود خسارات فراوانی به سایر کشورها می‌گردند. برای جبران خسارات ناشی از اینگونه اعمال بتدریج 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 هلسنکی مورخ ۱۹۶۶ وظیفه جلوگیری از هر شکل جدید آلودگی آب یا هرگونه افزایش میزان فعلی آلودگی را که سبب زیان اساسی به حوزه آبهای مشترک دولت‌ها گردد را بر عهده دولت‌های عضو می‌گذارد. همینطور این نوع مسئولیت در ماده ۲ «طرح مواد مربوط به آلودگی دریا ناشی از قاره اروپا»^۳ مربوط به سال ۱۹۷۲ نیز دیده می‌شود. در ماده ۳ قواعد مونترال در مورد آلودگی برون مرزی نیز، مسئولیت مبتنی بر خطر پذیرفته شده است. «آکنوانسیون بازل نیز مبنای مسئولیت را بر اساس نظریه خطر قرار داده است. بر اساس بند سه از ماده چهار هر گونه نقل و انتقال پسماندهای آلوده کننده، ممنوع بوده و جرم می باشد.

۳) تحولات ایجاد شده در مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی

۱ - مستقیمی، بهرام و طارم سري، مسعود، مسئولیت بین المللی دولت با توجه به تجاوز عراق به ایران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، سال ۱۳۷۷، ص ۱

۲ - ریکوالاس، ص ۲۵۳

۳ - Montreal Rules of international law Applicable to Trans frontier pollution

۴ - مستقیمی، بهرام، طارم سري، مسعود، ص ۳۰

قطعاً نمی‌توان فرایند تغییر و تحول در حوزه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی را طی چند سطر بیان نمود، لیکن سعی می‌گردد نکات عمده و محورهای اصلی این فرایند به طور مختصر در زیر ذکر گردیده و در حد اجمال به توضیح و تشریح آنها پرداخته شود:

الف- گسترش مبنای مسئولیت بین‌المللی

همانطور که قبلاً گفته شد در حقوق بین‌الملل سنتی عمدتاً مسئولیت بین‌المللی مبتنی بر خطا بود. حقوق محیط زیست هم که در ابتدا عمدتاً از همان اصول و قواعد حقوق بین‌الملل سنتی تبعیت می‌نمود، مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی را فقط بر اساس نظریه خطا پذیرفته بود. لیکن به تدریج عدم کفایت و پاسخ‌گویی این نظریه در عرصه مسایل محیط زیستی کاملاً آشکار گردید. چرا که بسیاری از زیانهای محیط زیستی 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 بنوعی توأم با نقض حقوق بین‌الملل می‌باشد امکان پذیر باشد، اینگونه خسارات محیط زیستی باید بدون پاسخ و جبران خسارت باقی بماند. لذا دامنه مسئولیت بین‌المللی در حوزه حقوق محیط زیست گسترش یافته و علاوه بر اعمال ممنوعه اعمال غیر ممنوعه‌ای را هم که موجب ورود خسارت به محیط زیست می‌گردند را شامل گردیده است.

«کمیسیون 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 محیط زیست متمرکز ساخته است. در سال ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل در پنجاه و سومین نشست خود پیش نویس 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.^۲ یکی از زمینه‌های که در آن از نظریه مسئولیت مبتنی بر خطر استفاده شده است، مبحث آلودگی‌های مرز گذر می‌باشد. در همه کنوانسیونهای جهانی و منطقه‌ای مربوط به آلودگی‌های مرز گذر مبنای اصلی مسئولیت بر این نظریه گذاشته شده است.

۱ - والاس، ربکا، ص ۲۵۳

۲ - 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 محیط زیستی خود می‌باشند و مسئولند ترتیبی دهند تا فعالیت‌های انجام شده در حیطه صلاحیت یا نظارت آنها موجب ورود زیان به محیط زیست کشورها یا مناطق خارج از محدوده صلاحیت ملی آنها نگردد.

البته لازم به یادآوری است که این تحول از نظر برخی از تحلیل گران 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 بی اعتماد می‌سازد. مضافاً اینکه یک چنین حقی موقعیت خاص جغرافیایی موجود در بعضی کشورها را نادیده می‌انگارد به عنوان مثال در مورد آلودگی‌های یک جانبه 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.^۱ بدین ترتیب توسعه دامنه مسئولیت در اینگونه موارد بعضاً منافع ملی کشورها را به خطر انداخته و موجب بروز اختلاف و حتی بعضاً درگیری میان آنها می‌گردد.

ب- تلاش در جهت نهادینه کردن مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی

یکی دیگر از تحولات در عرضه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی تلاش برای نهادینه و قراردادی کردن این نوع مسئولیت بین‌المللی بوده است. شاید بتوان گفت تا چندین سال پیش مهمترین منبع حقوق بین‌الملل محیط زیست قواعد عرفی بود، اما چند سالی است که جامعه بین‌المللی با اهداف گوناگونی از آن جمله کارآمد تر کردن قواعد حمایتی محیط زیستی از آن جمله مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی 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 فرایند از آن استفاده شده، قالب موافقتنامه - پروتکل می‌باشد. لذا ما امروزه شاهد شمار زیادی معاهدات و پروتکل‌های زیست محیطی هستیم.

البته در این که آیا این تلاش جامعه بین‌المللی برای نهادینه کردن مقررات و قواعد زیست محیطی تا چه حد توأم با موفقیت بوده و اینکه آیا در نهایت موجبات حمایت بیشتر از محیط زیست و الزام هر چه بیشتر کشورها به رعایت تعهداتشان نسبت به محیط زیست را فراهم کرده است یا نه میان حقوقدانان اختلاف نظر 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 محیط زیستی شکل‌گیری یک توافقنامه محیط زیستی با موانع و مشکلات بیشتری روبرو است. بعنوان مثال "بخشی از سیاست محیط زیستی به منظور حفظ و نگهداری محیط زیست برای نسل‌های آینده طرح ریزی می‌گردد."^۲ و انعقاد معاهداتی که این مسئله مهم و اساسی را

۱ - دانشگاه هاروارد، حقوق بین‌الملل محیط زیست، ترجمه دکتر سید فضل... موسوی، نشر میزان، سال ۱۳۸۰، ص ۷۹

۲ - موسوی، سید فضل...، ص ۱۴۳

بتواند به طور مطلوب در نظر گرفته و تامین کند کار بسیار مشکل و مستلزم زمان بیشتری است. همین طور در اکثر موارد بدلیل همراه بودن موضوعات محیط زیستی 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 محیط زیستی به ویژه مسایل مربوط به مسئولیت بین‌المللی عدم تمایل دولت‌ها به محدود شدن حاکمیت شان و اعراض آنها از تن دادن به یک رژیم مسئولیتی از پیش تعیین شده و اجباری است.^۱ به همین دلیل در اکثر موارد قواعد مربوط به مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط زیستی در قالب پروتکل‌های اختیاری تدوین گردیده است. بعنوان مثال می‌توان از پروتکل اختیاری کنوانسیون بازل که در سال ۱۹۹۹ تدوین گردید نام برد.

یکی دیگر از مشکلات در این زمینه مشکلات اقتصادی و معضلات مربوط به «مجانای سوارانی است که اگر چه در اکثر معامدات چند جانبه ممکن است وجود داشته باشد، اما در معامدات محیط زیستی معمولاً بیشتر وجود داشته و از موانع جدی در مسیر شکل‌گیری و اجرای اینگونه معاهدات هستند.»^۲ از جمله موانع دیگر مسئله اجرای اینگونه معاهدات می‌باشد، که با توجه به اینکه معاهدات زیست محیطی اغلب نه تنها هیچگونه امتیازاتی به اعضاء نمی‌دهند بلکه هزینه‌های را نیز به اعضاء تحمیل می‌نمایند، تمایل کشورها به عضویت در آنها و نیز بعداً همکاری آنها برای اجرای معاهده بسیار کمتر از سایر معاهدات می‌باشد.^۳ علیرغم تمام نقاط ضعف مذکور باید فرایند تدوین و نهادینه کردن قواعد و مقررات محیط زیستی را یک تحول مثبت در عرصه محیط زیست بویژه مبحث مسئولیت بین‌المللی تلقی نمود.

پ- توسعه دامنه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط زیستی به بخش خصوصی

به موجب حقوق بین‌الملل سنتی عمدتاً مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی بر عهده کشورها قرار می‌گرفت. لیکن از آنجایی که برخی از خسارات محیط زیستی ناشی از فعالیت بخش خصوصی می‌باشد. محدود کردن مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط زیستی به دولت‌ها موجب عدم پاسخ‌گویی به موارد زیادی از خسارات زیست محیطی می‌گردد. لذا یکی از تحولات بسیار مثبتی که در عرصه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی می‌توان از آن نام برد توسعه

^۱ - Hao -Nhien Q. Vu "The law of treaties and the export of hazardous waste" p 3

^۲ - Ibid - p 4

^۳ - 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 زیست محیطی نام برد. Ibid- p 3

دامنه این نوع مسئولیت به بخش خصوصی می‌باشد. بعنوان مثال در بحث مسئولیت ناشی از آلودگی‌های مرز گذر حقوق بین الملل فعالیت‌های اشخاص خصوصی را نیز به دولت‌ها انتساب می‌دهد.

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

رویه قضائی بین المللی نیز در آرای زیادی بر این امر صحنه گذاشته است. در داوری «تریل اسملتر» دادگاه در رای نهایی خود این اصل مهم حقوق بین الملل را به رسمیت شناخت که بر اساس آن هر دولت موظف است از سایر دولت‌ها در مقابل اعمال زیان آور افرادی که در چارچوب قلمرو تحت صلاحیت آن اتفاق می‌افتد حفاظت نماید.^۱

اگر دولتی احتیاط‌های لازم را انجام داده ولی اشخاص خصوصی واقع در محدوده قلمرو قضایی یا نظارتش خسارتی عمده و اساسی بر محیط زیست کشور دیگری وارد آورند، دولت منشاء ضرر بایستی تمام گام‌های لازم را 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. بعنوان نمونه با وجود آنکه کنوانسیون بازل مقررات نسبتاً جامعی در مورد مسئولیت افراد پیش بینی 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 :

اولاً پذیرش مسئولیت برای بخش خصوصی در ارتباط با حمل و نقل پسماندهای آلوده کننده 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.^۲

۱ - والاس، ربکا، همان منبع، ص ۲۴۴

۲ - The Basel Convention-Article four.

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.¹

ثانیاً طرح دعوی نزد محاکم ملی با مشکلاتی همچون هزینه بالا، عدم طی سریع، کامل و بی طرفانه فرآیند دادرسی و به ویژه مشکلات مربوط به اجرای رأی روبرو است که در اکثر موارد باعث بی ثمر بودن طرح دعوی نزد اینگونه مراجع می‌گردد. لذا در واقع تجارت کنندگان فضولات آلوده کننده 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.

¹ - Brikell; Berndt ; The Norms of the Basel convention Environment Justice and legal process -P2

ت- تلاش برای پذیرش مسئولیت کیفری بین‌المللی برای خسارات زیست محیطی

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 می‌باشد. در حالی که مسئولیت کیفری پاسخی است به نقض تعهداتی که از درجه اعتبار و اهمیت بالاتری برخوردار بوده و نقض آنها غیر قابل 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 نگریده می‌شد.»^۱

از این زمان به بعد جامعه بین‌المللی میان انواع نقض تعهدات قایل 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 محیط زیست 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 محیط زیستی 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."^۲ 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 تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی دانسته و آنرا هم ردیف جرم تهدید و نقض صلح و امنیت بین‌المللی که موجب مسئولیت بین‌المللی کیفری است تلقی نمود.

۱ - مستقیمی، بهرام، طارم سري، مسعود، همان منبع ص ۱۲

2 - Soyland; Svend and Prabhu; Mohan; Criminal law and its administration in international environmental conventions; p 1

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.^۱

ج- توسعه اقدامات پیشگیرانه به جای اقدامات جبرانی

یکی از تحولات مثبتی که در عرصه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی 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 محیط زیست بین‌المللی به صورتی چشمگیر افزایش یافته و رویکرد بازدارنده جدیدی در بسیاری از ترتیبات در سطح بین‌المللی و منطقه ای منعکس شده است.»^۲ و کنوانسیونهای زیادی با این نوع نگرش تدوین گردیده‌اند.^۳

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 مسأله آلودگی مرزگذر برخورد نمایند.^۴ در راستای امکان پذیر گردیدن انجام اقدامات پیشگیرانه، یکی از مسئولیتهای مهم دولت‌ها مسئولیت آنها به اطلاع رسانی دقیق و کامل می‌باشد. اصل بیستم اعلامیه‌ای استکهلم در این رابطه می‌گوید: در این رابطه باید جریان آزادانه تازه ترین اطلاعات و انتقال تجربیات، به منظور حل مسائل محیط زیست، تشویق و تسهیل گردد. فنون مربوط به محیط زیست 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.

۱ - برانلی، ایان، حقوق بین‌الملل در واپسین سالهای قرن بیستم، ترجمه صالح رضایی پیش رباط، نشر وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳، ص ۲۳۵

۲ - والاس، ربکا، همان منبع، ص ۲۴۲

۳ - 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 ...

۴ - موسوی، سید فضل ...، همان منبع، ص ۴۴

د - تلاش در جهت گسترش ضمانت اجراها و توسعه آن به سیستم های حقوقی ملی

یکی دیگر از تحولات مثبت در عرصه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی گسترش دامنه ضمانت اجراهای مربوط به تخلفات زیست محیطی 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 محیط زیست و تضمین آن بوجود می‌آورد. مطلوبیت این شیوه عمدتاً از این جهت می‌باشد که کشورها بدلیل اختیاری بودن اینگونه 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 رژیم های مسئولیت، این پیامد منفی را بدنبال خواهد داشت که کشورها در مواردی تن به آنها می‌دهند که پای منافع شان در بین نباشد و لذا حمایت از محیط زیست و مسئولیت ناشی از نقض این تعهد نسبت به منافع کشورها امری فرعی و تبعی خواهد گردید.

ثانیاً از آنجایی که یک سیستم کارآمد و موثر 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 زیست محیطی را تشکیل می‌دهد، عملاً سیستم های حقوقی ملی نیز در جهت اجرای مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط زیستی در گиро 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 بی نتیجه می‌ماند. از سوی دیگر نمی‌توان مسئله اجرای مسئولیت بین‌المللی و تضمین آنرا 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 عرصه های محیط زیستی هستند، امکان توسل به این مرجع را ندارند.

در اینجا بعنوان یک نمونه عملی اشاره ای 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 آلوده کننده و جبران خسارات وارده به طور فوری و کافی بوده است. از میان ویژگی‌ها و مسایل گوناگون این پروتکل چهار موضوع قابل توجه می‌باشد: اولاً در رژیم

مسئولیت کنوانسیون و پروتکل الحاقی آن یک راه فرار و گریز^۱ برای برخی از متخلفان وجود دارد. در این رژیم مسئولیتی، علی‌رغم پذیرش مسئولیت دوگانه برای کشور صادر کننده و واردکننده ولی برای حمل و نقل کننده مسئولیتی پیش بینی نشده است.^۲ دوماً رژیم مسئولیتی که در پروتکل الحاقی پیش بینی 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.

ثالثاً رژیم مسئولیت پیش بینی شده در پروتکل الحاقی شامل بخش خصوصی درگیر در بحث فضولات آلوده کننده 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.

رابعاً رژیم مسئولیت پیش بینی شده در پروتکل الحاقی در جهت تحقق مسئولیت پیش بینی شده سیستم‌های حقوقی ملی را نیز به نوعی درگیر نموده و در قسمت‌های زیادی اجرای رژیم مسئولیت را بر عهده این مراجع ملی قرار داده‌است 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 محیط زیستی هم صحت دارد، فقدان یک ساختار متمرکز فراملی است که مسئول اجرای مقررات کنوانسیون باشد و اجرای مقررات آن را تضمین نماید. اگر چه برخی از حقوقدانان معتقدند وجود یک ساختار متمرکز خارجی نه تنها موجب اجرای بهتر مقررات کنوانسیونهای محیط زیستی نمی‌شود، بلکه ممکن است کشورها را هر چه 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 هر گونه 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.

^۱ - Loop-Hole

^۲ - Nhien Q. Vu, op.cit, p 67

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 غیر قانونی فضولات آلوده کننده گردیده تا جایی که شاید چندان دور از واقع نباشد، اگر گفته شود «تلاش‌های جامعه بین المللی فقط منجر به ایجاد یک سیستم ممنوعیت حمل و نقل و تجارت فضولات آلوده کننده گردیده بدون هیچگونه کنترل مؤثر بر روی آن.»^۱

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. این مشکل در سایر موضوعات محیط زیستی نیز وجود داشته و بعضاً حتی شدیدتر نیز می‌باشد.

نتیجه گیری

اصولاً در هر حوزه ای از موضوعات گوناگون وضع قواعد و مقررات زمانی مفید به فایده می‌باشد که توأم با ضمانت اجرا باشد. به عبارت دیگر در کنار وضع و تصویب قواعد و مقررات جامع و مانع باید یک رژیم مسئولیت توأم با ضمانت اجراهای مفید و مؤثر نیز تعبیه و پیش بینی گردد. تجربه به خوبی نشان می‌دهد در حوزه های که به این امر توجه نشده است مقررات پیش بینی شده نتوانسته است اهداف مقنن را بطور کامل محقق سازد. در حوزه موضوعات محیط زیستی این امر از اهمیت بیشتری برخوردار است. در اینگونه موضوعات احتمال نقض مقررات از سوی افراد اعم از حقیقی و حقوقی بسیار بیشتر است. بویژه در روابط بین المللی با توجه به انگیزه های نفع طلبی و دستاویز نمودن تأمین منافع ملی و از سوی دیگر فقدان یک مرجع مقتدر مافوق با صلاحیت آمرانه این خطر بیشتر وجود دارد. حقوقدانان تاکنون در جهت ایجاد یک رژیم مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی تلاش فراوانی نموده اند.

رژیم مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی در گذر زمان و با طی فراز و نشیبهای زیاد دچار تحولات نسبتاً مثبتی گردیده است. لیکن این تحولات بسیار کند و در دراز مدت اتفاق افتاده است، به گونه ای که شاید چندان دور از واقعیت نباشد اگر گفته شود فرایند تغییر و تحول در این حوزه بسیار کندتر از سایر حوزه های حقوق بین الملل بوده است. علل این امر را باید در

^۱ - Brikell, op,cit, p17.

^۲ - Nhiene. Vu, op,cit, p13.

موضوعات مختلف جستجو نمود. از آن جمله، مسئله حاکمیت کشورها و عدم تمایل آنها به از دست دادن آن، غیر معاوضه ای بودن تعهدات زیست محیطی، اختیاری بودن رژیم مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی، فقدان ضمانت اجرای موثر هم در سطح بین المللی و هم در سیستم های حقوقی ملی، ولی با وجود همه موانع مذکور باید پذیرفت که از گذشته تاکنون تحولات چشمگیری در رژیم مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی واقع گردیده است. از آن جمله پذیرش مسئولیت مبتنی بر خطر، گسترش مسئولیت بخش خصوصی، پذیرش مسئولیت کیفری برای برخی از تخلفات زیست محیطی، گسترش ضمانت اجراها.....

برای کارآمدتر شدن هرچه بیشتر رژیم مسئولیت در این حوزه باید به همین موارد اکتفا ننمود و تلاش بیشتری انجام داد. با توجه به اینکه در واقع مخاطب اصلی مقررات محیط زیستی افراد کشورها، هستند بهتر است برای تضمین اجرای این مقررات و تأمین هر چه بیشتر حفاظت از محیط زیست یک مکانیسم بین المللی، جدای از سیستم های حقوقی ملی یا حداقل در کنار آنها تعبیه گردد. رژیم مسئولیت باید بتدریج از حالت اختیاری، تشویقی و توصیه ای 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.

یکی از معضلات حقوق بین الملل محیط زیست و از جمله رژیم مسئولیت فقدان یک ارگان و متصدی خاص و مستقل می باشد. هر چند سازمانهای مختلف و برخی از ارکان سازمان ملل به اشکال گوناگون خود را متصدی این امر می دانند، اما واقعیت این است که این حوزه از حقوق بین الملل نیاز به یک متصدی مستقل و مقتدر جهانی دارد که باید در جهت ایجاد آن تلاش نمود.

۴) فهرست منابع:

- ۱) والاس، ربکا، حقوق بین الملل، ترجمه دکتر سید قاسم زمانی و مهناز بهراملو، موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، سال ۱۳۸۲
- ۲) مستقیمی، بهرام و طارم سری، مسعود، مسئولیت بین المللی دولت با توجه به تجاوز عراق به ایران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، سال ۷۷
- ۳) دانشگاه هاروارد، حقوق بین الملل محیط زیست، ترجمه دکتر سید فضل... موسوی، نشر میزان، سال ۱۳۸۰
- ۴) برانلی، ایان، حقوق بین الملل 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 Trans 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;

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.