

علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره بیست و دوم، شماره یازده، بهمن ماه ۹۹

بررسی جایگاه و نقش "کنفرانس اعضای معاهدات محیط‌زیستی" در توسعه حقوق

بین‌الملل محیط زیست

عباس پورهاشمی^{*۱}

Ahashemy@yahoo.com

اعظم پرنده مطلق^۲

تاریخ پذیرش: ۹۵/۳/۲۴

تاریخ دریافت: ۹۵/۱/۱۸

چکیده

یکی از ساختارهای مهم بین‌المللی که نقش زیادی در توسعه نهادی حقوق بین‌الملل محیط زیست داشته است، کنفرانس اعضای معاهدات محیط‌زیستی به شمار می‌آید. با این همه، جایگاه و مشروعیت وضع مقررات محیط‌زیستی، توسعه و تضييق الزامات و تعهدات مندرج در معاهدات محیط‌زیستی توسط کنفرانس اعضا و اجرای تصمیمات و مصوبات آن، از مسایل حقوقی مهم می‌باشد که کم‌تر به آن پرداخته شده است. در این پژوهش تلاش شده است تا جایگاه حقوقی و نقش کنفرانس اعضای معاهدات محیط‌زیستی در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست مورد بحث و بررسی های حقوقی قرار گیرد.

این تحقیق مبتنی بر روش تجزیه و تحلیل استقرایی حقوقی است. بر اساس این روش، برخی از معاهدات محیط‌زیستی از دهه ۱۹۷۰ تا به امروز که دربردارنده ساختار کنفرانس اعضا هستند، گردآوری، تجزیه، تحلیل و مورد بررسی حقوقی قرار گرفته است.

این پژوهش، ضمن بررسی فرصت‌ها و ظرفیت‌های حقوقی "کنفرانس اعضا" در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست، نتیجه‌گیری کرد که کنفرانس اعضای معاهدات محیط‌زیستی هم‌چنان با ناکارآمدی‌ها و خلأهای حقوقی و اجرایی مواجه هستند و در نهایت، راه‌کارها و پیشنهادهاتی در جهت جبران خلأهای فراروی ساختار کنفرانس اعضا ارائه گردید.

واژه‌های کلیدی: کنفرانس اعضا، معاهدات محیط‌زیستی، توسعه و تدوین، حقوق بین‌الملل محیط زیست

۱- عضو هیئت علمی و رئیس موسسه تخصصی حقوق بین‌الملل کانادا (CIFILE) تورنتو، کانادا. * (مسئول مکاتبات)

۲- دانشجوی دکتری حقوق محیط زیست، گروه حقوق محیط زیست، دانشکده منابع طبیعی و محیط زیست، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

The role of the environmental treaties' Conference of the parties in the development of international environmental law

Abbas Poorhashemi ^{1*}

Ahashemy@yahoo.com

Azam Parandeh Motlagh²

Admission Date: June 13, 2016

Date Received: April 6, 2016

Abstract

One of the most important international structures that play a major role in the development of international environmental law is the Conference of the parties in the environmental treaties. However, the Conference of the Parties' status and legitimacy for environmental regulations, developing and restricting the parties' obligations and requirements which contained in the environmental treaties and implementation of the treaties by its decisions and resolutions should be addressed.

This study is based on analysis of legal inductive. According to this method, some environmental treaties from the 1970s until today which contained the Conference of the Parties' structure has been collected, analyzed and evaluated.

After studying the opportunities and legal capacity of the "Conference of the Parties" for development of international environmental law, the result of this study showed that the environmental treaties' Conference of the Parties have faced some gaps and limitation. In this perspective, the paper makes some recommendation to sole these gaps and limitations.

Keywords: Conference of the Parties, Environmental Treaties, Sustainable Development, International Environmental Law, International Treaties

1- Scientific Member & President of the Canadian Institute for International Law Expertise (CIFILE), Toronto, Canada. * (*Corresponding Author*)

2- Ph.D Candidate, Environmental Law Department- Islamic Azad University- Science & Research Branch of Tehran, Iran.

مقدمه

چارچوب ضروری برای جامعه بین‌المللی در پاسخ به مشکلات محیط‌زیستی و ارتقای حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار می‌پردازد. امضا، تصویب و لازم الاجرا شدن بیش از ۱۰۰۰ معاهده محیط‌زیستی دو و یا چند جانبه که عموماً به موضوعاتی از قبیل تنوع زیستی، جو و اتمسفر، زمین، پسماندهای خطرناک و شیمیایی، اقیانوس‌ها، دریاها و آب‌ها می‌پردازند، نشان دهنده توسعه ماهوی حقوق بین‌الملل محیط‌زیست است. شمول گسترده معاهدات چندجانبه محیط‌زیستی به وضوح نشان می‌دهد که این ابزارهای حقوقی اگر به طور مؤثر اجرایی شوند، نقش مهمی را در حفاظت از محیط زیست جهانی ایفا می‌کنند.

در واقع، تا زمانی که توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست مبتنی بر گسترش کمی و کیفی معاهدات محیط‌زیستی است، نقش کنفرانس اعضای معاهدات محیط‌زیستی در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست حایز اهمیت می‌باشد. بسیاری از معاهدات چندجانبه محیط‌زیستی موجود، به خصوص معاهداتی که پس از سال ۱۹۷۲ تنظیم شده‌اند، "کنفرانس اعضا" را پیش بینی نموده‌اند. بر اساس مقررات معاهدات محیط‌زیستی، کنفرانس اعضا، به صورت منظم به منظور نظارت و پایش اجرای تعهدات اطراف متعاهد و اصلاح و باز نگری معاهده و سایر وظایف محوله از سوی معاهده برگزار می‌شوند.

۳- فلسفه و تاریخچه شکل‌گیری کنفرانس اعضای معاهدات محیط‌زیستی

دو دلیل مهم می‌تواند فلسفه ایجاد کنفرانس اعضا در معاهدات محیط‌زیستی را تبیین نماید:

اولاً- زمانیکه یک معاهده محیط‌زیستی در ابتدا منعقدشود، اعضا ممکن است فقط به توافق سیاسی محدودی در خصوص این‌که چگونه با چالش محیط‌زیستی خاصی مقابله کنند، برسند. در این صورت معمولاً اقدام به تصویب متن معاهده‌ای در قالب کنوانسیون چارچوب^۷ می‌نمایند و توافقات آتی را موکول به تصویب پروتکل می‌کنند. بنابراین، دولت‌ها هنوز به

از برگزاری کنفرانس سازمان ملل متحد با عنوان انسان و محیط‌زیست در استکهلم (۱۹۷۲)، معاهدات بین‌المللی محیط‌زیستی رشد بی‌سابقه‌ای پیدا کرده‌اند. تدوین، امضاء و لازم الاجرا شدن بیش از هزار معاهده دو و یا چند جانبه جهانی و منطقهای نشان‌گر اهمیت این منبع حقوقی در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست است. یکی از ساختارهای مهم مدیریتی برای اجرا و نظارت بر اجرای معاهدات محیط‌زیستی، ایجاد ساختار "کنفرانس اعضا" بوده است. در این پژوهش ضمن بررسی جایگاه حقوقی کنفرانس اعضا در معاهدات محیط‌زیستی، به نقش آن در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست می‌پردازیم.

۲- نقش چالش‌های مختلف محیط‌زیستی در توسعه معاهدات چند جانبه

متعاقب هشدار دانشمندان و متخصصان محیط زیست و ایجاد بسیاری از چالش‌های محیط‌زیستی از قبیل تغییرات اقلیم، تخریب لایه ازن، آلودگی هوا و کاهش تنوع زیستی، ضرورت ارایه پاسخ مناسب جهانی را ایجاد کرد. در پاسخ به این تهدیدات جهانی، معاهدات محیط‌زیستی متعددی از قبیل کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب و هوا (تغییرات اقلیمی^۱ ۱۹۹۲)، پروتکل کیوتو^۲ (۱۹۹۷) و موافقت‌نامه پاریس^۳ (۲۰۱۵)، کنوانسیون حفاظت از لایه ازن (کنوانسیون وین)^۴ ۱۹۸۷ و پروتکل‌های آن، کنوانسیون تنوع زیستی^۵ (۱۹۹۲) و پروتکل کارتاها^۶ (۲۰۰۰)، پایه عرصه حقوق بین‌الملل محیط زیست نهادند. در واقع، معاهدات چندجانبه محیط‌زیستی، از میان دیگر ابزارهای حقوقی بین‌المللی به تنظیم فعالیت‌های مؤثر بر محیط زیست در راستای ارایه یک

1-United Nations Framework Convention On Climate Change (UNFCCC) – NEW YORK 1992

2- Kyoto Protocol, 1997

3-Paris climate change agreement, 2015

4-Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, Vienna - 1987

5- Convention On biological Diversity - Rio 1992

6-Cartagena Protocol On biosafety, The Convention On Biological diversity- Nairobi 2000

7- Convention Framework

تفاهم سیاسی کامل در خصوص موضوع مطروحه نرسیده‌اند. به‌طور مثال در کنواسیون- چارچوب حفاظت دریای خزر تهران (۲۰۰۳) (۱)، به دلیل این که دولت‌ها به تفاهم سیاسی کامل در همه موضوعات مورد علاقه دست نیافتند، این کنوانسیون را منعقد کرده و توافقات آینده را موقوف به پروتکل‌های الحاقی نمودند. (۲)

ثانیاً- موضوعات محیط‌زیستی از نظر علمی، هنوز به اندازه کافی شفاف و روشن نیستند و به مرور زمان آگاهی از مسایل محیط‌زیستی، با رشد علمی توسعه پیدا می‌کند. لذا کنفرانس اعضا می‌تواند در بازنگری و اصلاح ماهوی و مصداقی معاهدات محیط‌زیستی نقش مثبتی داشته باشد.

از این رو، از برگزاری اجلاس جهانی انسان و محیط زیست و صدور بیانیه استکهلم (۱۹۷۲)، ترتیبات ساختاری و نهادی مهمی در معاهدات چندجانبه محیط‌زیستی (مانند کنفرانس اعضا، دبیرخانه، کمیته تخصصی، کمیته مشاوره و...) به رسمیت شناخته شده است. بنابراین تشکیل و توسعه ترتیبات نهادی و ساختاری در معاهدات چندجانبه محیط‌زیستی، متعاقب تشکیل کنفرانس سازمان ملل در زمینه محیط زیست انسان (استکهلم ۱۹۷۲) بوده است. با وجود این، این دوره مصادف با یک دوره از نارضایتی گسترده از سازمان‌های بین‌الدولی سنتی بود که به دلیل هزینه‌ها و طبیعت دیوان‌سالاری آن‌ها مورد استقبال جهانی قرار نگرفت.

در این چارچوب، اولین نمونه بارز تشکیل کنفرانس اعضا توسط کنوانسیون مربوط به تالاب‌های مهم بین‌المللی به ویژه تالاب‌های زیست‌گاه پرندگان آب‌زی معروف به کنوانسیون رامسر ۱۹۷۱ (۳) می‌باشد. لازم به ذکر است که در این کنوانسیون، "کنفرانس اعضا" به عنوان رکن اساسی و اصلی در نظر گرفته نشده است و تنها اختیار مشاوره به آن داده شده است. در این چارچوب، ماده ۶ کنوانسیون تصریح می‌کند که در موارد ضروری طرف‌های متعاقد، کنفرانس‌هایی درباره حفظ و حراست تالاب‌ها و پرندگان آب‌زی تشکیل خواهند داد و این کنفرانس‌ها جنبه مشورتی داشته و بالاخص در موارد ذیل صلاحیت خواهند داشت؛ نحوه اجرای کنوانسیون، اضافات و تغییراتی که باید در فهرست منظور گردد، بررسی اطلاعاتی که طبق بند ۲

ماده ۳ راجع به تغییرات وارده در شرایط اکولوژی تالاب‌های مندرج در فهرست تسلیم شده است، ارایه توصیه‌های عام یا خاص به طرف‌های متعاقد در مورد حفاظت و اداره و بهره‌برداری صحیح از تالاب‌ها و نباتات و حیوانات بومی آن‌ها، ارایه درخواست به سازمان‌های بین‌المللی ذیصلاح جهت تنظیم گزارش و آمار درباره امور بین‌المللی. (۴)

اولین معاهده محیط‌زیستی که اصطلاح "کنفرانس اعضا" را با اختیارات لازم به کار برد، کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های وحشی جانوری و گیاهی در معرض خطر انقراض (سایتیس) ۱۹۷۳ (۵) بود. کنفرانس اعضای این کنوانسیون گسترده‌ترین اختیارات را در بین انواع مختلفی از کنفرانس‌های اعضا دارا بود. کنفرانس اعضا در ابتدا فاقد اختیار در اتخاذ تدابیر مالی بود اما این اختیار توسط اصلاحیه‌ای در کنوانسیون در سال ۱۹۷۹ اضافه شد.

بر اساس ترتیب زمانی، کنوانسیون‌های بعد از آن، از قبیل کنوانسیون حفاظت از گونه‌های مهاجر حیوانات وحشی (کنوانسیون بن^۱ ۱۹۷۳)، کنوانسیون وین^۲ (۱۹۸۵) (۶)، کنوانسیون درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آن‌ها (بازل ۱۹۸۹) (۷) و پروتکل مونترال درباره مواد مخرب لایه ازن (پروتکل مونترال^۴ ۱۹۸۷) و کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد درباره تغییرات آب‌وهوایی^۵ (۱۹۹۲)، دارای ترتیبات سازمانی "کنفرانس اعضا" بودند. انعطاف‌پذیری مدل "کنفرانس اعضا" و پذیرش آن‌ها توسط دولت‌ها به این معنی است که به احتمال زیاد در آینده نیز از این مدل استفاده خواهد شد. (۷)

کارآمدی موفق مدل ساختاری کنفرانس اعضا، تلاش بسیاری از دولت‌ها مبنی بر ایجاد ساختارهای جدید برای اجرای حقوق

1- Convention On The Conservation Of Migratory Species CMS)- Bon 1979

2-The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985

3-The Control Basel Convention On Movements Of Transboundary Their Hazardous Wastes And Disposal 1989

4-The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987

5-UNFCCC, 1992.

معاهداتی که در اجماع شکست خورده اند، با دو سوم اکثریت آراء تصویب شده اند. (پروتکل مونترال، کنوانسیون تنوع زیستی و کنوانسیون سازمان ملل درباره مبارزه با بیابان زایی در کشورهای که با خشک سالی جدی و یا بیابان زایی روبه رو هستند به ویژه در آفریقا یا سه چهارم اکثریت آراء (در کنوانسیون های وین و بازل و کنوانسیون چارچوب سازمان ملل درباره تغییرات آب و هوایی ۱۹۹۲). در مورد همه معاهدات، اصلاحات پذیرفته شده، فقط برای اعضای تصویب کننده به شرط رسیدن به حد نصاب لازم در معاهده، لازم الاجرا است و برای اعضای که اصلاحات را نپذیرفتند، به دلالت اصل نسبی بودن معاهدات، لازم الاجرا نیستند. (۴)

یکی دیگر از روش های اصلاح و بازنگری در معاهدات محیط زیستی، پذیرش پروتکل است. بر این اساس، کنفرانس اعضا، تعهدات اعضا را با پذیرش پروتکل ها به معاهدات افزایش می دهند. این روش، به خصوص در معاهدات چندجانبه محیط زیستی که در شکل معاهده چارچوب تنظیم شده اند، به دلیل فقدان یا عدم اطمینان از دانش علمی درباره موضوع مشکلات محیط زیستی و یا عدم توافق سیاسی دولت ها در خصوص همه موضوعات فرارو، کارآیی بیشتری دارد. (۲)

معاهدات چندجانبه محیط زیستی جهانی که کنفرانس اعضایشان قادر به پذیرش پروتکل ها است شامل کنوانسیون وین، کنوانسیون بازل و کنوانسیون تنوع زیستی و کنوانسیون چارچوبی سازمان ملل درباره تغییرات آب و هوایی می باشد. به طور کلی، مانند هر اصلاحیه ای در معاهدات چندجانبه محیط زیستی، پروتکل ها به طور کلی توسط اجماع در صورت امکان تصویب می شوند که در صورت عدم اجماع آن ها ممکن است که توسط دو سوم یا سه چهارم اکثریت آراء تصویب گردند.

پروتکل ها مانند اصلاحیه های معاهده برای لازم الاجرا شدن نیاز به تصویب دارند. تعدادی از مصوبات مورد نیاز برای لازم الاجرا شدن در صورت فقدان مواد موجود در کنوانسیون مادر در پروتکل های آن مشخص شده است.

بین الملل محیط زیست را با مشکل مواجه کرده است. به علاوه در حالی که استدلال های قوی در حمایت از ایجاد سازمان جهانی محیط زیست در پاسخ به کاستی های پیشین وجود دارد و محدودیت های معاهدات چند جانبه محیط زیستی در حال حاضر، حتی اگر موجه باشند، هم چنان کارآمدی نهاد کنفرانس اعضا به حال خود باقی است. براین اساس، نقش "کنفرانس اعضا" به عنوان جزء جدایی ناپذیر توسعه حقوق بین الملل محیط زیست در حال حاضر به رسمیت شناخته شده است.

۴- اختیارات و جایگاه کنفرانس اعضا در معاهدات محیط زیستی

کنفرانس اعضا معمولاً با هدف تعیین اولویت ها و بررسی اجرای کنوانسیون براساس گزارشات ارائه شده توسط دولت ها، در نظر گرفتن اطلاعات جدید از سوی دولت ها، سازمان های غیردولتی و افراد که توصیه هایی را به اعضا برای اجرا می دهند، تصمیم گیری لازم در جهت بهبود اجرای مؤثر و اصلاح معاهده در صورت ضرورت و اجرای سایر امور محوله از سوی معاهده محیط زیستی مرتبط تشکیل می شود. اختیارات و جایگاه کنفرانس اعضای معاهدات محیط زیست با توجه به شرایط موجود در مقررات و مواد هر کنوانسیونی که یک "کنفرانس اعضا" را ایجاد کرده متفاوت است. در این پژوهش با بررسی مفاد بسیاری از کنوانسیون های بین المللی اعم از منطقه ای و جهانی و قطع نامه های صادره توسط کنفرانس اعضا، اختیارات و نقش های زیر را به صورت استقرایی استخراج کرده است:

۱.۴.۱. اصلاح و بازنگری معاهدات محیط زیستی

یکی از مهم ترین کارویژه های کنفرانس اعضا، اصلاح و بازنگری معاهدات محیط زیستی است. روش های اصلاح و بازنگری معاهدات محیط زیستی که پذیرفته شده و لازم الاجرا شده اند از موافقت نامه ای به موافقت نامه دیگر متفاوت است، اما به طور گسترده مشابه هستند. براین اساس، "کنفرانس اعضا" در کنوانسیون های رامسر، لندن، بن و سایتیس با دو سوم اکثریت آراء اصلاحات را تصویب می کنند. در بیش تر معاهدات اخیر، اصلاحات در صورت امکان توسط اجماع به تصویب می رسد.

جدید حقوق بین‌الملل محیط‌زیست به‌شمار می‌آیند. قطع‌نامه‌های توصیه‌ای نیز گرچه تعهدات الزام‌آور ایجاد نمی‌کنند، ولی قواعد رفتاری و هنجارهای خاصی را در زمینه‌های مشخصی پیشنهاد می‌کنند. این‌گونه توصیه‌ها درباره موضوعات محیط‌زیستی از سوی تعداد زیادی از سازمان‌های بین‌المللی اعم از دولتی و غیردولتی، منطقه‌ای یا بین‌المللی در سطح وسیع صادر می‌شوند و در بسیاری از موارد در توسعه حقوق بین‌الملل نقش به‌سزایی داشته‌اند. توصیه‌های صادره از سوی کنوانسیون رامسر^۱ (۱۹۷۱)، کنوانسیون سائیتیس^۲ (۱۹۷۳) و کنوانسیون بن (۱۹۷۹) و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه درباره مدیریت منابع طبیعی، مناطق ساحلی، زباله‌ها، کنترل مواد شیمیایی، آلودگی فرامرزی، گردش‌گری و ... از جمله توصیه‌هایی هستند که در تحولات حقوق بین‌الملل محیط‌زیست اثرات فراوانی داشته‌اند. (۲)

۳.۴. نظارت بر اجرای صحیح معاهدات محیط‌زیستی

یکی دیگر از کارویژه‌های مهم "کنفرانس اعضا" نظارت بر حسن اجرای تعهدات بین‌المللی اعضای متعاقد است. در واقع، عدم وجود مقررات برای نظارت سازمانی و مستمر نشانه‌ای است که آن معاهده در موضوع بی اثر است و منجر به عدم کارایی و حتی نسخ می‌شود. بنابراین، بیش‌تر معاهدات چندجانبه محیط‌زیستی یک نقش نظارتی را به‌طور کلی به کنفرانس اعضایشان اختصاص می‌دهند که دربردارنده مذاکره و ایجاد مقررات، استانداردها یا شیوه‌های دقیق هستند که معمولاً به‌عنوان ابزارهایی برای اثر بخشی به معاهدات باشند. در این راستا، کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب تغییرات آب و هوایی (۱۹۹۲)، نقش نظارتی مستمری بر اعضای متعاقد برای اجرای صحیح تعهدات بین‌المللی دارد. یکی از مهم‌ترین کارکردهای کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب تغییرات آب و هوایی، بررسی دوره‌ای وضعیت علمی باتوجه به تغییرات آب و هوایی و برای ارزیابی اثر نهایی اجرای صحیح معاهده بوده

به‌طور نمونه در بعد جهانی پروتکل مونترال درباره موادی که باعث تخریب لایه ازنمی‌شود (پروتکل مونترال) پذیرفته شده توسط کنفرانس اعضای کنوانسیون وین، پروتکل کیوتو کنوانسیون چارچوب سازمان ملل درباره تغییرات آب و هوا (پروتکل کیوتو ۱۹۹۷) (۸) پذیرفته شده توسط کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب سازمان ملل درباره تغییرات آب و هوایی، پروتکل مسوولیت و جبران خسارت پذیرفته شده توسط کنفرانس اعضای کنوانسیون بازل و پروتکل کارتاگنا درباره ایمنی زیستی (پروتکل ایمنی زیستی) پذیرفته شده توسط کنفرانس اعضای کنوانسیون تنوع زیستی ۱۹۹۲ و در بعد منطقه‌ای پروتکل‌های کنوانسیون منطقه‌ای کویت برای همکاری درباره حمایت و توسعه محیط زیست دریایی و نواحی ساحلی در برابر آلودگی ۱۹۷۸ و پروتکل‌های آینده کنوانسیون حفاظت از محیط زیست دریای خزر، تهران ۲۰۰۳ از این منطق حقوقی پیروی کرده‌اند.

در خصوص معاهدات محیط‌زیستی که دربردارنده لیست‌هایی برای مشخص کردن دامنه حقوق و تکالیف دولت‌ها هستند، اصلاحات و بازنگری در این لیست‌ها نیز از اختیارات "کنفرانس اعضا" می‌باشد. (۹) در برخی از موارد، مانند اصلاحات متعددی که در لیستی از گونه‌های مورد حفاظت در ضمایم مرتبط با کنوانسیون سائیتیس ۱۹۷۳ و کنوانسیون بن ۱۹۷۹ مندرج شده است، اختیار "کنفرانس اعضا" اصلاح و بازنگری در این لیست‌ها است.

۲.۴. صدور قطع‌نامه‌های لازم‌الاجرا و غیر لازم‌الاجرا

تکثیر و گسترش معاهدات محیط‌زیستی به‌خصوص پس از جنگ جهانی دوم و با توسعه نقش سازمان ملل متحد و ارکان آن در دهه‌های گذشته، قطع‌نامه‌های الزام‌آور نیز در زمره منابع حقوق بین‌الملل قرار گرفته است. گرچه به‌نظر می‌رسد الزام قطع‌نامه‌های الزام‌آور ناشی از الزام‌آور بودن معاهدات بین‌المللی است، لیکن با توجه به گسترش و توسعه شکلی و مفهومی آن، می‌توانند به‌عنوان منابع جدید تلقی گردند. قطع‌نامه‌های الزام‌آور صادره از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد، قطع‌نامه‌های صادره از سوی کنفرانس اعضا در معاهدات بین‌المللی محیط‌زیستی و ... که دارای ضمانت اجرا و الزام‌آورند از منابع

1-Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, Ramsar, 1971

2- Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora , CITES, 1973

۵.۴. حل و فصل اختلافات اجرایی

کنفرانس اعضا در ایجاد روش‌های حل و فصل اختلافات در اجرای مقررات، دارای اختیارات هستند که توانایی دولت‌ها در پاسخ‌گویی به‌دیگر اعضای معاهدات را تضمین می‌کنند. این گونه پاسخ‌گویی عمدتاً توسط روش‌های نظارت عمومی یا کنترل دولت‌ها در اجرای تعهدات بین‌المللی شان یا دیگر استانداردهای رفتاری مورد توافق به کار گرفته می‌شود. روش‌های اجرایی حل و فصل اختلافات بهترین درک به‌عنوان یک شکل از "اجتناب از اختلافات" یا "جایگزین حل و فصل اختلافات حقوقی" است. نمونه بارز این گونه حل و فصل‌های اجرایی اختلافات در کنفرانس اعضا پروتکل مونترال نهادینه شده است.

۶.۴. توسعه و گسترش حقوق نرم

حقوق نرم^۱ عبارتست از منابعی که لازم‌الاجرا نیستند و ضمانت اجرای خاصی نیز ندارند که شامل بیانیه‌ها، قطع‌نامه‌ها، دستور-کارها، برنامه‌های عمل و... می‌باشند. هدف اساسی آن‌ها بیان اصول و قواعد راهنمای عمل دولت‌هاست. در این چارچوب، کنفرانس اعضای برخی معاهدات محیط‌زیستی اقداماتی را اتخاذ می‌کنند که بعضاً الزام حقوقی برای دولت‌های عضو ندارند ولی راهنما و دستورالعمل اجرایی و توصیه‌ای برای اجرای صحیح تعهدات بین‌المللی به شمار می‌آیند. کنفرانس اعضا به طور کلی "حقوق نرم" را به کار می‌گیرند به دلیل این که دولت‌ها تمایلی ندارند تا خود را متعهد به قبول تعهدات سخت و الزام آور^۲ کنند. حقوق نرم از این نظر حایز اهمیت است که می‌تواند در توسعه ماهوی معاهده نقش داشته باشد و یا منجر به ایجاد یک قاعده حقوق بین‌الملل عرفی جدید شود. نمونه‌ای از اقدامات حقوق نرم که توسط کنفرانس‌های اعضا تصویب شده است شامل دستورالعمل‌های کنوانسیون سایتیس برای حمل و نقل و آمادگی برای حمل حیوانات زنده و گیاهان، کنوانسیون رامسر برای اجرای کنوانسیون و قطع‌نامه‌های جلسات مشورتی اعضا در کنوانسیون لندن که خواستار یک مهلت قانونی در

است. همین مکانیسم در معاهده جنوبگان (واشنگتن ۱۹۵۹) (۱۰) نیز پیش‌بینی شده است. بر اساس این مکانیسم، به‌واسطه "جلسات مشورتی" اعضا درباره حفاظت از خوک آبی، منابع زنده دریایی، بهره‌برداری از مواد معدنی و نیز برای اقداماتی در جهت حفاظت از فون و فلور و محیط زیست با هم مذاکره کرده و به توافق رسیدند. (۱۱)

۴.۴. تفسیر معاهدات محیط‌زیستی

یکی دیگر از نقش‌های کنفرانس اعضا، تفسیر معاهدات چندجانبه محیط‌زیستی است. در واقع، تفسیر معاهدات از موضوعات مهم، گسترده و در عین حال کاربردی در حقوق بین‌الملل می‌باشد. معمولاً در معاهدات بین‌المللی مرجعی برای تفسیر مفاد معاهده پیش‌بینی می‌شود. در معاهداتی که موضوع آن‌ها تشکیل مرجع مشخص برای حل و فصل دعاوی است، عموماً همان مرجع رسیدگی، صالح به تفسیر معاهده نیز می‌باشد. آراء دیوان بین‌المللی دادگستری و دیوان داوری دعاوی ایران - ایالات متحده بر نحوه تفسیر معاهدات تأثیر به‌سزایی داشته است. تفاسیر دیوان داوری از بیانیه‌های الجزایر و سایر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی حین رسیدگی به دعاوی مختلف، علاوه بر ایجاد سابقه، زمینه‌ساز رویه برای دعاوی بین‌المللی در موارد مشابه بوده که در تحول حقوق بین‌الملل در موضوع تفسیر معاهدات مؤثر می‌باشد. دیوان بین‌المللی همواره مفاد کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات به ویژه مواد ۳۱ و ۳۲ را ناظر بر موضوع دانسته و بیانیه‌های الجزایر را وفق آن مقررات تفسیر نموده است. (۱۲) بسیاری از موضوعات از قبیل همکاری‌های علمی، حفاظت از محیط زیست قطب جنوب، حفاظت از سیاره‌ها و حیوانات، حفاظت از سایت‌های تاریخی، طراحی و مدیریت حفاظت از مناطق، مدیریت گردش‌گری، تبادل اطلاعات، مجموعه‌ای از داده‌های هواشناسی، نمودار هیدروگرافی، دفع زباله درون یا زیر بستر دریا از دریا، دفع زباله، همکاری نمادی و ارتباطات و امنیت در معاهدات محیط‌زیستی قابل تفسیر هستند.

آزادسازی زباله های رادیواکتیو شدند، می باشد که به حقوق سخت تبدیل شدند. (۴)

۵- مبانی حقوقی اعتبار کنفرانس اعضا

مبنای تصمیم گیری الزام آور حقوقی توسط کنفرانس اعضا در خصوص اصلاح و بازنگری، تفسیر و تصمیم گیری کنفرانس اعضا و قدرت های تکمیل مکانیسم های رعایت اجرایی ناشی از چه پایه و مبنای حقوقی است؟ در این قسمت مبانی حقوقی اعتبار کنفرانس اعضا مورد بررسی و تحلیل حقوقی قرار می گیرد.

۱.۵. مبنای قراردادی

یکی از مبنای حقوقی تصمیمات الزام آور کنفرانس اعضا، مبنای قراردادی آن است. در معاهده ای که ضمن آن ساختار کنفرانس اعضا به توافق اعضای متعاهد رسیده است، معاهده مذکور قدرت تصمیم گیری بعدی را به کنفرانس اعضا تفویض نموده است. در این چارچوب، کلیه تصمیمات، قطع نامه ها، توصیه نامه ها و... کنفرانس اعضا مطابق مقررات معاهده دارای مبنای حقوقی قراردادی است. بر اساس حقوق معاهدات به موجب ماده ۲ کنوانسیون وین ۱۹۶۹^(۱۳) مقرر شده است که «معاهده» عبارت است از یک توافق بین المللی که بین کشورها به صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین الملل باشد، صرف نظر از عنوان خاص آن و اعم از این که در سندی واحد یا در دو یا چند سند مرتبط به هم منعکس شده باشد. بنابراین، کنفرانس اعضا از رضایت و توافق بین المللی اطراف متعاهد ناشی شده و اعتبار یافته است. (۴)

۲.۵. مبنای ساختاری و نهادی

بر اساس این نگرش حقوقی، مبنای الزام آور بودن تصمیمات و قطع نامه های کنفرانس اعضا ناشی از حقوق سازمانی و ساختاری است. از این بُعد، کنفرانس اعضا به مانند سازمان های بین المللی دارای اختیارات حقوقی مستقل و دارای شخصیت حقوقی مستقل است و حقوق معاهدات اساساً نمی تواند در خصوص اعتبار بخشی به تصمیمات کنفرانس اعضا قابل استناد باشد. تعیین این که آیا حقوق سازمان های بین المللی برای کنفرانس

اعضا نیز قابل اعمال است موقوف به پذیرش این موضوع می باشد که اولاً کنفرانس اعضا به عنوان یک سازمان بین المللی است و ثانیاً کنفرانس اعضا اختیارات ضمنی اشاره شده در فوق را دارا است. در این صورت، ایجاد یک توافق بین المللی مبتنی بر حقوق بین الملل به "کنفرانس اعضا" اعتبار حقوقی می بخشد.

در این چارچوب، دفتر امور حقوقی سازمان ملل در نظریه ای در ۴ نوامبر ۱۹۹۳ بیان داشت که کنوانسیون چارچوب سازمان ملل درباره تغییرات آب و هوایی یک "نهاد/ سازمان" را با شخصیت حقوقی بین المللی ایجاد کرده است و در یک نظریه در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۵ اضافه کرده که بدنه های ایجاد شده توسط این کنوانسیون "عناصر متمایز مشخصی مربوط به سازمان های بین المللی دارند".

در صورت قبول شخصیت بین المللی مستقل برای کنفرانس اعضا، اولاً تصمیمات کنفرانس اعضا و هیات های فرعی آن تابع حقوق معاهدات نیستند و نمی توان آن ها را بر اساس حقوق معاهدات تفسیر و اجرا نمود. ثانیاً عمل کرد کنفرانس اعضا و دیگر نهادهای وابسته آن تابع حقوق سازمان های بین المللی بین الدولی هستند. ثالثاً هیچ نشان های وجود ندارد که دولت های عضو معاهدات چند جانبه محیط زیستی از طریق ایجاد سازمان های بین الدولی رسمی قصد داشته باشند نهادهای کم تر موثر در سطح جهانی ایجاد کنند. در عوض، فرض بر این است که اعضا می خواهند چارچوب نهادی پویا و مؤثر به وجود آورند، از این رو، کنفرانس اعضا تقریباً با سازمان های بین المللی دارای اعتبار حقوقی مشابه و یکسان است.

۳.۵. مبنای اختیارات ضمنی

یکی دیگر از مبانی قابل توجه حقوقی برای جایگاه حقوقی کنفرانس اعضا، "اختیارات ضمنی" است. بر اساس این مبنا که ناشی از تفسیر مؤثر از معاهده ایجاد کننده سازمان بین الدولی است، معاهدات محیط زیستی اختیارات ضمنی به کنفرانس اعضا برای اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا اعطا می نمایند. بنابراین اگر بخواهیم مبنای حقوقی "اختیارات ضمنی" را برای ایجاد کنفرانس اعضا توسط معاهدات چند جانبه محیط زیستی به کار ببریم باید "کنفرانس اعضا" را به عنوان "سازمان های بین المللی

سلاح‌های هسته‌ای می‌باشد. گرچه یکی از اصول مهمی که از بیانیه استکهلم ۱۹۷۲، تا به حال در بیانیه‌های بین‌المللی محیط‌زیستی مطرح شده، اصل حاکمیت می‌باشد که در حقیقت حاکمیت دولت‌ها را باز تعریف می‌کند و تعریف جدیدی از مفهوم حاکمیت در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست متکی بر مفهوم «استفاده منطقی و معقولانه» از سرزمین را ارائه می‌کند ولی سایه حاکمیت مطلقه دولت‌ها همچنان بر حقوق بین‌الملل محیط‌زیست سنگینی می‌کند. (۱۴) از این رو، دستیابی به توافق جامع در چارچوب کنفرانس اعضا معمولاً با مشکلات سیاسی رو به‌رو است.

۲.۶. عدم ارایه دقیق گزارش‌ها توسط دولت‌ها به

کنفرانس اعضا

یکی از مشکلات مهم و اساسی برای ناکارآمدی تصمیمات کنفرانس اعضا، عدم ارایه دقیق گزارش‌ها توسط دولت‌ها است. بر اساس مقررات و مفاد بسیاری از معاهدات محیط‌زیستی و تصمیمات و قطع‌نامه‌های صادره از کنفرانس، دولت‌ها موظف هستند آخرین اطلاعات وضعیت محیط‌زیستی را متناسب با موضوع معاهدات بین‌المللی به کنفرانس اعضا ارایه نمایند. در این راستا، دبیرخانه کنوانسیون نیز نقش مهمی دارد. وظایف اصلی دبیرخانه‌ها جمع‌آوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل و کمک به کشورهای در حال توسعه، از طریق انجام ماموریت‌ها و سمینارهای آموزشی و مشاوره و همکاری با سازمان‌های غیر دولتی و نیز سایر دولت‌ها است. هم‌چنین برخی دبیرخانه‌های معاهدات محیط‌زیستی بین‌المللی در کمک به انتقال اطلاعات و ترویج ارتباطات در میان دبیرخانه‌ها نیز اقداماتی انجام می‌دهند (۱۵). با این همه، نظام صحیح تبادل اطلاعات و داده‌ها در معاهدات محیط‌زیستی دارای اشکالات اجرایی و کاربردی است که نیاز به بازنگری دارد (۱۶).

۳.۶. عدم اجرای کامل تصمیمات کنفرانس اعضا توسط

نظام حقوقی دولت‌های عضو

با توجه به مشکلات حقوقی در خصوص جایگاه کنفرانس اعضا، بسیاری از دولت‌ها از اجرای کامل تصمیمات آن خودداری می‌کنند و تصمیمات آن را برای خود لازم الاجرا نمی‌دانند. با

بین‌الدولی" بپذیریم و آن را تابع حقوق سازمان‌های بین‌المللی بدانیم. بدیهی است که کنفرانس‌های اعضا باید "اختیارات ضمنی" در ارتباط با تصمیم‌گیری‌های داخل سازمانی را داشته باشند. در این چارچوب تصمیمات متخذه توسط کنفرانس اعضا کنوانسیون سائیتس در خصوص "سیستم سهمیه بندی" که در مورد تجارت محصولات مختلف جانوری مثل عاج فیل اتخاذ می‌گردد، دارای توجیه حقوقی فوق است.

۶- محدودیت‌ها و موانع اجرای موثر اختیارات کنفرانس

اعضا

صرف نظر از مبانی و جایگاه حقوقی اختیارات کنفرانس اعضا، محدودیت‌ها و موانع اجرایی نیز فراروی این نهاد منبعث از معاهدات محیط‌زیستی وجود دارد.

۱.۶. موانع سیاسی و حاکمیت دولت‌ها

یکی از موانع اساسی اجرای موثر اختیارات کنفرانس اعضا، عدم تمایل دولت‌ها به تفویض حاکمیت یا محدود کردن آن به نفع آن‌ها است. ساختار سیاسی حاکمیت، همواره میل به تمرکز دارد و از تفویض آن به دیگر مراکز قدرت و تصمیم‌گیری علاقه چندانی ندارد. از سوی دیگر، رویارویی و تضاد منافع میان بازیگران اصلی حقوق بین‌الملل (دولت‌ها) در خصوص اجرای تصمیمات کنفرانس اعضا با چالش‌های جدی مواجه است. این تضاد منافع می‌تواند شامل منافع سیاسی، اقتصادی، تجاری و... باشد. علاوه بر آن تضاد منافع کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه‌یافته در اعمال و اجرای تصمیمات کنفرانس اعضا یکی دیگر از محدودیت‌های آن به شمار می‌آید. (۲) با وجود اصل مسوولیت مشترک اما متمایز^۱، در بسیاری از منابع حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، کشمکش میان این دو گروه دولت‌های توسعه یافته و در حال توسعه دیده می‌شود. رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص مشروعیت تهدید و به‌کارگیری سلاح‌های هسته‌ای^۲ ۱۹۹۶ نیز نمونه بارز اعمال فشار بر این نهاد بین‌المللی توسط کشورهای دارنده

1-The Principle of Common but Differentiated Responsibilities

2-Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, 1996.

Reference

1. Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, Tehran 2003, available at: <http://www.tehranconvention.org/>
2. Poorhashemi, S. A., & Arghand, B. (2013). *International environmental law*. Nashr Dadgostar, 145-198.
3. Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat 1971. Ramsar, 2 February 1971, available at: <http://www.ramsar.org/>
4. Louise Kathleen Camenzuli, "The development of international environmental law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its validity", IUCN, for more information: https://cmsdata.iucn.org/downloads/ce110_camenzuli.pdf
5. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora Signed at Washington, D.C., on 3 March 1973, available at: <https://www.cites.org/sites/default/files/eng/disc/CITES-Convention-EN.pdf>
6. The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, available at: <http://ozone.unep.org/pdfs/viennaconvention2002.pdf>
7. R. Churchill and G. Ulfstein, "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law" (2000) *American Journal of International Law*, 623 at 623.
8. Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto

توجه به مذاکرات کنفرانس اعضا درباره اجرای تصمیمات آن، با این همه، شیوه های موجود، استانداردهای مورد انتظار، شفافیت و پاسخ گویی مورد نیاز توسط دولت های ملی برآورده نمی گردد. از این رو، وضع قوانین ملی به منظور اجرای مصوبات و تصمیمات لازم الاجرا کنفرانس اعضا ضروری است (۱۷).

جمع بندی و نتیجه گیری

مشروعیت وضع مقررات محیط زیستی، توسعه و تزییق الزامات و تعهدات مندرج در معاهدات محیط زیستی توسط کنفرانس اعضا و اجرای تصمیمات و مصوبات آن یکی از مسایل مهم حقوق بین الملل محیط زیست است. پژوهش حاضر متکی بر این نظریه است که پایه الزام آور بودن تصمیمات کنفرانس اعضا، رضایت اطراف متعاهد است. اصل رضایت می تواند مشروعیت دهنده مصوبات آن باشد. در حال حاضر، اعمال قدرت توسط کنفرانس اعضا به طور کلی فقط با اجماع یا حداقل توسط اکثریت دولت های عضو، بر حسب نوع معاهدات، مشروعیت می یابد. در واقع، هرگونه اعمال اختیارات توسط کنفرانس اعضا نوعی از رضایت یا توافق میان دولت های مستقل را بیان می دارد که در تدوین و تصویب آن مشارکت داشته اند. علاوه بر این، با توجه به گسترش مشکلات و معضلات محیط زیستی، مبنای اجماع و اتفاق همه اعضای متعاهد باید مورد بازنگری قرار گیرد. با توجه به ماهیت اضطراری مشکلات مختلف محیط زیستی، اقدام و اعمال اختیارات حقوقی توسط اکثریت اعضای متعاهد برای اتخاذ تصمیمات و مصوبات باید مشروعیت یابد. روش های مبتنی بر اجرای تصمیمات بدون رضایت اتفاق آراء و کفایت اکثریت آراء می تواند گام مهمی برای توسعه حقوق بین الملل محیط زیست به شمار آید. در پایان، با توجه به ضعف ساختاری برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد و فقدان مکانیسم جهانی برای مدیریت و حفاظت محیط زیست، کنفرانس اعضای معاهدات محیط زیست می توانند تا حدی خلأ ساختاری حقوق بین الملل محیط زیست را جبران نمایند.

- <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-French.pdf>
14. Tayebi, S., Moosavi, S. F., & Poorhashemi, S. A. (2017). International interaction and global peace in light of international convergence: a strategy to achieve environmental diplomacy. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 14(7), 1573-1582. And see Nouzha, C., « Réflexion sur la contribution de la Cour internationale de justice à la protection des ressources naturelles », *RJE*, 2000, vol.3. P.391-420.
 15. Rosemary Sandford (1994), 'International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands or Actors? ', in Helge Ole Bergesen and Georg Parmann (eds.), *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1994* (Oxford: Oxford University Press), 17-29.
 16. Poorhashemi, A. (2021). Quel développement pour le droit international de l'environnement au 21ème siècle?. *CIFILE Journal of International Law*, 2(3), 76-87. doi: 10.30489/cifj.2020.238827.1018
 17. Poorhashemi, A. (2020). Emergence of "International Environmental Law": as a new branch of International Public Law.". *CIFILE Journal of International Law*, 1(2), 33-39. doi: 10.30489/cifj.2020.218985.1013.
 9. L.A. Kimball & W.C. Boyd, "International Institutional Arrangements for Environment and Development: A Post-Rio Assessment" (1992) *Review of European Commission and International Environmental Law Journal* p. 295.
 10. The Antarctic Treaty, signed at Washington, on 1 December 1959, available at: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20402/volume-402-I-5778-English.pdf>
 11. Louise Kathleen Camenzuli, "The development of international environmental law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its validity", IUCN, for more information: https://cmsdata.iucn.org/downloads/ce110_camenzuli.pdf
 12. Qasemi. Ali, 2008, A Look at the Interpretation of Treaties in the Procedure of the Iran-US Court of Arbitration, *International Law Journal*, *Journal of the Center for International Legal Affairs*, Vice President for Legal Affairs and Parliamentary Affairs, Year 25, No. 39, pp. 13-27
 13. Vienna Convention on the law of treaties (with annex). Concluded at Vienna on 23 May 1969, available at: Protocol, Volume III, *The Marrakech Accords*:<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a03.pdf>