

کارکرد حقوق نرم در حقوق بین الملل محیط زیست با تأکید بر تجربه یونپ

محسن عبدالهی (نویسنده مسئول)

دانشیار، گروه حقوق بین الملل عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

mo_abdollahi@sbu.ac.ir

سید سجاد حسینی دامیری

دانشجوی دکتری تخصصی حقوق بین الملل عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

s.sajjadhoseini@yahoo.com

قابل انتشار در دوره ۲۵ شماره ۶۶ (تابستان ۱۴۰۵) نشریه پژوهش‌های حقوقی

چکیده

تحولات محیط زیستی در دهه‌های اخیر، نظام حقوق بین الملل را با ضرورت‌های تازه‌ای روبه‌رو کرده است. چالش‌هایی همچون تغییرات اقلیمی، کاهش تنوع زیستی، آلودگی فرامرزی و مدیریت پسماندهای خطرناک نیازمند قاعده‌گذاری هماهنگ و انعطاف‌پذیر هستند. در چنین شرایطی، «حقوق نرم» به‌عنوان مجموعه‌ای از اصول و رهنمودهای غیرالزام‌آور، نقش مهمی در شکل‌دهی به هنجارهای بین‌المللی ایفا کرده است. حقوق نرم با ایجاد اجماع سیاسی و کاهش هزینه‌های مذاکره میان دولت‌ها، زمینه تدوین معاهدات الزام‌آور و توسعه تدریجی حقوق بین الملل محیط زیست را فراهم می‌کند. برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ)، که پس از کنفرانس استکهلم ۱۹۷۲ تأسیس شد، در این روند جایگاهی محوری دارد. یونپ به‌عنوان نهاد هماهنگ‌کننده اقدامات زیست‌محیطی، از طریق تدوین پیش‌نویس اسناد، انتشار رهنمودها و تشکیل گروه‌های تخصصی، بستر شکل‌گیری اسناد بین‌المللی را فراهم کرده است. نمونه‌هایی چون کنوانسیون بارسلونا، کنوانسیون وین و پروتکل مونترال، کنوانسیون بازل و کنوانسیون چارچوب تغییرات اقلیمی بیانگر نقش‌آفرینی یونپ هستند. این اسناد اغلب با اصول غیرالزام‌آور آغاز شده و پس از اجماع‌سازی به معاهدات الزام‌آور تبدیل شده‌اند. یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد که حقوق نرم در حوزه حقوق بین الملل محیط زیست نه تنها مکمل حقوق سخت بلکه پیش‌نیاز آن است. یونپ با ایفای نقش میانجی میان علم، سیاست و حقوق، گذار از اصول غیرالزام‌آور به تعهدات الزام‌آور را تسهیل کرده و نظام حقوق بین الملل محیط زیست را در مسیری تکاملی قرار داده است. این تجربه الگویی برای سایر حوزه‌های حقوق بین الملل فراهم می‌کند که در آن اجماع و اعتمادسازی می‌تواند مقدمه قاعده‌گذاری الزام‌آور باشد.

واژگان کلیدی: حقوق نرم، برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ)، حقوق بین الملل محیط زیست، کنوانسیون

بازل، تغییرات اقلیمی

مقدمه

تحولات پرشتاب زیست‌محیطی در دهه‌های اخیر، جامعه بین‌المللی را با طیفی گسترده از چالش‌ها روبه‌رو کرده است. بحران تغییرات اقلیمی، کاهش تنوع زیستی، آلودگی فرامرزی منابع آب و هوا، تخریب اکوسیستم‌ها و افزایش تولید و انتقال پسماندهای خطرناک، از مهم‌ترین تهدیدهایی هستند که مرزهای جغرافیایی را نادیده می‌گیرند و پاسخ جمعی و هماهنگ را ضروری می‌سازند. این تحولات نشان داد که شیوه‌های سنتی قاعده‌گذاری در حقوق بین‌الملل، که عمدتاً بر معاهدات الزام‌آور و فرآیندهای طولانی مذاکره و تصویب استوارند، پاسخگوی نیازهای فوری جامعه جهانی نیستند. در چنین فضایی، «حقوق نرم» به‌عنوان مجموعه‌ای از ابزارهای غیرالزام‌آور - شامل اعلامیه‌ها، رهنمودها، اصول و دستورالعمل‌ها - به یکی از مهم‌ترین راهکارها برای شکل‌دهی به انتظارات رفتاری دولت‌ها و پیشبرد همکاری‌های بین‌المللی تبدیل شد.

حقوق نرم دارای ویژگی‌هایی است که آن را برای حل مسائل زیست‌محیطی مناسب می‌سازد: انعطاف‌پذیری در تدوین، هزینه کمتر سیاسی برای دولت‌ها، امکان اجماع‌سازی سریع‌تر، و قابلیت بازنگری و تکامل در گذر زمان. این ویژگی‌ها سبب می‌شوند که حقوق نرم بتواند مرحله‌ای مقدماتی در فرآیند قانون‌گذاری بین‌المللی باشد؛ مرحله‌ای که در آن دولت‌ها و سایر بازیگران بین‌المللی به توافقی اولیه درباره اصول کلی می‌رسند و پس از آن، با کاهش تنش‌ها و افزایش اعتماد متقابل، زمینه برای تصویب معاهدات الزام‌آور فراهم می‌شود. با این حال، مخالفان حقوق نرم بر این باورند که نبود ضمانت اجرای حقوقی، خطر بی‌اثر شدن این اسناد را به همراه دارد و ممکن است دولت‌ها را از پذیرش تعهدات واقعی و الزام‌آور بازدارد. در مقابل، موافقان تأکید می‌کنند که بسیاری از هنجارهای مهم حقوق بین‌الملل، از جمله در حوزه محیط زیست، نخست در قالب اسناد غیرالزام‌آور مطرح شده و سپس در معاهدات الزام‌آور تثبیت یافته‌اند.

در این میان، برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ)، که در پی کنفرانس تاریخی استکهلم ۱۹۷۲ تأسیس شد، نقش بی‌بدیلی در نهادینه‌سازی حقوق نرم ایفا کرده است. یونپ از آغاز کار خود مأموریت یافت تا به‌عنوان نقطه کانونی هماهنگی اقدامات زیست‌محیطی در نظام سازمان ملل عمل کند و همکاری بین‌المللی را در این زمینه ارتقا دهد. این نهاد در عمل نه تنها به انتشار گزارش‌های علمی و ارائه توصیه‌های سیاستی پرداخت، بلکه به تدوین پیش‌نویس اسناد حقوقی، اعم از غیرالزام‌آور و الزام‌آور، نیز مبادرت ورزید. یونپ از طریق انتشار رهنمودهای غیرالزام‌آور، تشکیل گروه‌های کاری تخصصی، برگزاری نشست‌های مشورتی و تسهیل گفت‌وگو میان دولت‌ها، نقش محوری در شکل‌گیری معاهدات مهمی همچون کنوانسیون بارسلونا برای حفاظت از دریای مدیترانه، کنوانسیون وین برای حفاظت از لایه اوزون و پروتکل مونترال، کنوانسیون بازل درباره پسماندهای خطرناک و در نهایت کنوانسیون چارچوب تغییرات اقلیمی ایفا کرده است. بر این اساس، این مقاله در صدد پاسخ به این پرسش است که چگونه یونپ با بهره‌گیری از حقوق نرم توانسته به توسعه تدریجی و نهادینه‌سازی حقوق بین‌الملل محیط زیست اهتمام ورزد؟

به نظر می‌رسد یونپ با استفاده از حقوق نرم با ارائه چارچوب‌های هنجاری اولیه، کاهش هزینه‌های سیاسی و تسهیل اجماع میان دولت‌ها، که مرحله‌ای مقدماتی و درعین‌حال ضروری در فرآیند هنجارگذاری بین‌المللی محسوب می‌شود، به تدریج راه را برای پذیرش قواعد الزام‌آور و توسعه نظام حقوق بین‌الملل محیط زیست هموار می‌سازد. علاوه بر این، مقاله حاضر نشان می‌دهد که مشارکت فعال یونپ در تدوین اسناد بین‌المللی زیست‌محیطی و بهره‌گیری آن از ابزارهای حقوق نرم، نه تنها به اجماع‌سازی و همگرایی دولت‌ها کمک کرده بلکه موجب شده است اصول و رهنمودهای غیرالزام‌آور به‌عنوان شالوده معاهدات الزام‌آور بعدی عمل کنند و نظام حقوق بین‌الملل محیط زیست را در مسیری تکاملی قرار دهند.

این مقدمه، مقاله را در مسیری تحلیلی قرار می‌دهد که فراتر از توصیف ساده اقدامات یونپ، به بررسی سازوکارهای هنجارسازی و ظرفیت‌های حقوق نرم در شکل‌دهی به رژیم‌های حقوقی بین‌المللی می‌پردازد. به این ترتیب، پژوهش حاضر می‌تواند

تصویری روشن از فرآیند تدریجی توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست و نقش محوری یونپ در آن ارائه دهد. برای این منظور مقاله پس از این مقدمه ابتدا در بند اول به تبیین چارچوب مفهومی و نظری حقوق نرم می‌نشیند و سپس در بند دوم رویکرد نهادی و عملکرد یونپ در حقوق بین‌الملل محیط زیست مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱- چارچوب مفهومی و نظری

۱-۱- تعاریف و برداشت‌های مختلف از حقوق نرم

برای درک حقوق نرم و کاربردهای روزافزون آن، نیاز به مطالعه نظریات اندیشمندان حقوق بین‌الملل داریم. این مفهوم در چند دهه اخیر به طور چشمگیری در ادبیات حقوق بین‌الملل مطرح شده و فکری را به تحلیل حقوق نرم از لحاظ رویکرد آن نسبت به حقوق به طور کلی و حقوق بین‌الملل به طور خاص واداشته است. طبق برخی نظریات، اصطلاح حقوق نرم به لرد مکنر نسبت داده می‌شود، هرچند در مورد کاربرد این واژه به معنای کنونی آن توسط لرد مکنر تردیدهایی وجود دارد.^۱

خانم شلتن حقوق نرم را نوعی هنجار اجتماعی می‌داند که شامل اصول، استانداردها و هرگونه بیانیه‌ای است که انتظارات رفتاری از دولت‌ها را تبیین می‌کند.^۲ به عبارتی دیگر، در این تعریف، حقوق نرم به عنوان پدیده‌ای غیرحقوقی معرفی شده است که بر اساس نظر برخی اندیشمندان، می‌تواند مرزهای مشخص حقوق را از دیگر نظام‌های کنترل اجتماعی مخدوش کند و این مفهوم را نامطلوب تلقی می‌کند.^۳

برخی اندیشمندان مانند آلن پله، قواعد غیرالزامی را که به هدایت رفتار تابعان کمک می‌کنند، حقوقی می‌دانند. به نظر او، منبع حقوق صرفاً ظرفی برای بیان قواعد دستوری نیست، بلکه باید آن را به عنوان فرآیندی در نظر گرفت که هنجارهای عمومی را برای مدیریت روابط بین‌الملل مشخص می‌کند. بر این اساس، می‌توان قطعنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی و توافقات شرافتمندانه را زیر عنوان حقوق نرم قرار داد و آن‌ها را به عنوان منبعی برای حقوق بین‌الملل تلقی کرد.^۴

بسیاری از حقوقدانان معاصر بر این باورند که بیانیه‌ها و مصوبات سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی به شکل‌گیری مفهوم حقوق نرم کمک می‌کنند. برخی مانند فرانس کده، به طور خاص ادعا کرده‌اند که حقوق نرم عنصر پویا و انعطاف‌پذیری را به فرآیند قاعده‌سازی بین‌المللی معرفی می‌کند. یاکوب گرسن، استاد دانشگاه شیکاگو، در تعریف دقیق‌تری، حقوق نرم را به عنوان قواعدی می‌داند که از سوی مقام‌های تصمیم‌ساز حقوق بین‌الملل صادر می‌شوند و از نظر شکلی مشابه معاهدات هستند، اما مراحل لازم برای لازم‌الاجرا شدن را طی نکرده‌اند.^۵ همچنین، در لغت‌نامه‌های معتبر حقوق بین‌الملل، حقوق نرم به عنوان «تأسیسات شبه حقوقی»^۶ شناخته می‌شود.

فرم و قالب تعهدات حقوقی به عنوان بخشی از سازوکار هنجاری نظام حقوقی عمل کرده و با تحمیل الزامات مشخص، حدود اختیارات و اراده طرفین را مقید می‌سازد.^۷ وجه تکمیلی این تعریف را می‌توان از ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری و خروج

^۱ Jean d' Aspremont, "Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials", The European Journal of International Law Vol.9, 1075 (2008), at 1075-1093.

^۲ Dinah Shelton, "Soft Law" in Routledge Handbook of International Law, Edited by David Armstrong, 2009, p.69.

^۳ Jan Klabbler, "Undesirability of Soft Law", 67 Nordic Journal of International Law, 6, 1998, at 385.

^۴ Alein Pellet, "The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law- Making", Australian Year Book of International Law, 22 (1988-1989), p.30.

^۵ Gersen.E.Jacob, (2008), Soft Law, Stanford Law Review, Forthcoming U of Chicago, Public Law and Legal Theory Working paper No.213.P 23.

^۶ Quasi_ legal instruments

^۷ شاکریان، شاهرخ. شناخت حقوق نرم در نظام حقوق بین‌الملل (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲)، ۱۴۶.

دولت‌ها از چارچوب‌های آن و رویه‌های تصمیم‌گیرنده عمومی در وضع قواعد حقوق بین‌الملل برداشت کرد. با این حال، باید توجه داشت که همه حقوق‌دانان بر مکتوب بودن قواعد نرم در اسناد حقوقی توافق دارند. با توجه به این تعاریف، می‌توان حقوق نرم را به عنوان اسنادی که از سوی واضعان حقوق بین‌الملل صادر شده و حاوی اهداف دوردست، آرمان‌ها، امیال و خواسته‌هایی هستند که به قواعد حقوقی تبدیل شده‌اند، در نظر گرفت؛ قواعدی که تمام مراحل قاعده‌گذاری برای تبدیل به یک سند لازم‌الاجرا را طی نکرده‌اند.^۸ همچنین، بر اساس این تعریف، حقوق نرم شامل اصول، سیاست‌ها، هنجارها و قواعدی است که برای تغییر رفتار تابعان حقوق بین‌الملل و اعلام رفتار مطلوب در جامعه بین‌المللی به کار می‌رود.

برای ارائه تعریف از حقوق نرم، باید به این نکته توجه کرد که آیا حقوق نرم می‌تواند «مفهومی حقوقی» باشد یا خیر. این موضوع نیازمند بررسی دقیق‌تری است تا بتوان به درک بهتری از جایگاه حقوق نرم در نظام حقوقی بین‌المللی دست یافت. باید در ابتدا به مفهوم حقوق با رویکرد به حوزه مطالعاتی فلسفه حقوق پرداخت و بر همین مبنا به آن تلقی کرد. حقوق به عنوان «نظام هنجاری دارای الزام و سازوکارهای مربوط به آن» تعریف می‌شود. صاحب‌نظرانی که به بررسی مفهوم حقوق نرم پرداخته‌اند، با دیدگاه‌ها و مبانی متفاوت، متضاد و حتی متناقض به تحلیل آن پرداخته‌اند. به طور کلی می‌توان بیان کرد که گروهی از آنان برای حقوق نرم ارزش حقوقی قائل شده‌اند، در حالی که گروهی دیگر مخالف این وضعیت هستند. این اختلاف نظرها به پیچیدگی‌های بیشتری در درک جایگاه و تأثیر حقوق نرم در نظام حقوق بین‌الملل منجر شده است.^۹

در میان نظرات طرفداران هر یک از دو رویکرد، نقطه مشترکی وجود دارد و آن اینکه حقوق نرم هرچه که باشد، الزاماً متفاوت از حقوق سخت است. اختلاف نظرها به اهمیت دادن به عوامل و عناصر مختلف در بیان این اختلاف مربوط می‌شود. بنابراین، این نتیجه که حقوق نرم فاقد حداقل برخی از مختصات حقوق سخت است، مورد توافق حقوق‌دانان است.^{۱۰} رهیافت‌های گوناگون در این خصوص موجب نگرش به حقوق از طریق دو رویکرد شکلی و محتوایی شده است. طرفداران رویکرد شکلی، حقوق سخت را معادل حقوق دانسته و حقوق نرم را اصولاً پدیده‌ای حقوقی تلقی نکرده و برای آن ارزش حقوقی قائل نیستند. آن‌ها اطلاق عنوان حقوق نرم بر مصادیق آن را مجازی یا همراه با تسامح می‌دانند.

۱-۲- کارکردها و ضرورت‌های حقوق نرم

امروزه، با توجه به گسترش روزافزون عرصه بین‌المللی و بروز مسائل بشری جدید، حل این مسائل از طریق همکاری بین‌المللی ممکن شده است. عمق تحولات جاری موجب گردیده تا تنظیم روابط حقوقی میان دولت‌ها ضرورتاً در قالب‌های مندرج در ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری محدود نماند و ایجاد صورت‌های تازه قانون‌گذاری بین‌المللی را در پی داشته باشد که این صورت‌ها نیز تحت عنوان حقوق نرم قرار می‌گیرند.

امروزه، رویه دولت‌ها نشان داده است که آن‌ها با فهمی که از مفهوم ارادی بودن حقوق بین‌الملل دارند، از طریق توسل به فرآیندهای نوین قانون‌گذاری، حقوق بین‌الملل را به گونه‌ای غیرمستقیم توسعه می‌دهند. بدین ترتیب، آن‌ها تعهدی الزام‌آور بر عهده نمی‌گیرند، اما برای رسیدن به اصول و اهدافی که در قالب حقوق نرم تدوین می‌شوند، خود را پایبند می‌دانند. عامل مستقل دیگری که به کاربرد حقوق نرم دامن زده، حضور فعالان تازه‌ای در عرصه قاعده‌گذاری بین‌المللی است که با شیوه‌های نو به دنبال مشارکت در

^۸ مهدی، هداوند و آرمان، سیف‌اللهی، «جایگاه حقوق نرم در توسعه حقوق بین‌الملل»، مجله راهبرد، ۱۸(۵۰) (بهار ۱۳۸۸)، ۳۴۰.

^۹ Dinah Shelton, "Soft Law", Handbook of International Law, Routledge Press, The George Washington University Law school, June 15, 2012, at 1-5.

^{۱۰} توکل حبیب‌زاده و محمدصالح عطار، «ارزیابی مفهومی حقوق نرم در نظام منابع حقوق بین‌الملل»، تهران، ۱۳۹۱، ۵.

تدبیر زیست بین‌المللی هستند^{۱۱}، امروزه، تکثر در اشکال قانون‌گذاری بین‌المللی موجب شده است که قواعد حاصل از آن ضرورتاً در یک درجه از الزام نباشند.

در متصف نمودن پدیده‌ای به عنوان حقوق نرم، علاوه بر تأثیرگذاری آن بر رفتار تابعان حقوق بین‌الملل (علت غایی) و ویژگی غیرالزام‌آور بودن آن (علت ماهوی)، باید به واضعان آن (علت فاعلی)، تشریفات توافق بر سر یک سند حقوق نرم و قالب‌ها و صورت‌های مبین آن (علت صوری) توجه نمود. اگر بنا باشد حقوق نرم راهی در نظام حقوق بین‌الملل یابد، علاوه بر لزوم انعطاف در حقوق بین‌الملل برای پذیرش آن، باید حقوق نرم نیز به درجاتی الزامات این نظام را رعایت کند تا بتواند هماهنگ با دیگر اجزای آن کارکرد مطلوب خود را بیابد.^{۱۲}

همچنین، سلسله مراتب ماهوی در حقوق بین‌الملل و قاعده آمره راه را برای ورود آسان حقوق نرم هموار می‌کند. زیرا اکنون قاطع‌ترین معیار برای تمیز قواعد آمره از غیر آن، رجوع به محتوای قاعده است. در این راستا، کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز بر این باور است که برتری برخی از تعهدات بر دیگر تعهدات، بر حسب محتوای آن‌ها تعیین می‌شود نه با فرآیند شکلی که بدان طریق ایجاد شده‌اند. هنگامی که محتوا معیار تمیز قواعد آمره باشد، ضرورتاً از اهمیت فرآیندهای شکلی در وضع قواعد حقوقی کاسته می‌شود.^{۱۳} فهم قواعد حقوق بین‌الملل بر اساس وجود سلسله مراتب ماهوی میان آن‌ها به این معناست که دیگر نمی‌توان قواعد حقوقی را دو وجهی و مبنی بر حقوقی بودن یا نبودن دید.^{۱۴}

حقوق نرم مشکلات چانه‌زنی میان دولت‌ها را ساده‌تر و فرصت رسیدن به مصالحه متقابل میان آن‌ها را فراهم‌تر می‌کند.^{۱۵} در نگاه ابتدایی، مذاکره یک موافقت‌نامه دقیق و سخت، به ویژه در مجمعی متشکل از دولت‌های متعدد، پرهزینه و فرآیندی طولانی دارد. اما مذاکره یک موافقت‌نامه نرم به این علت عملی‌تر است که اهداف کلی را با دقت کمتری تدوین می‌کند و احتمالاً به شکل محدودتری تفسیر و حل اختلاف میان طرف‌های توافق را به ثالث واگذار می‌کند. این ویژگی باعث می‌شود که دولت‌ها بتوانند به راحتی به توافقاتی دست یابند که انعطاف بیشتری دارند و در عین حال به منافع مشترک احترام می‌گذارند.

وجود و افزایش فعالانی که برای مشارکت مؤثر در مدیریت زیست بین‌المللی وارد عرصه قانون‌گذاری شده‌اند، از عوامل مهم گرایش به حقوق نرم به‌شمار می‌رود. این فعالان نوپدید، هرچه بیشتر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را به سمت قانون‌گذاری بین‌المللی در قالب توافقات نرم تشویق می‌کنند.^{۱۶} از آنجا که این فعالان هنوز به مقام و جایگاهی نرسیده‌اند که بتوانند تعهدات الزام‌آور به معنای سنتی وضع کنند، حقوق نرم را فرصتی مناسب برای مشارکت در تدبیر زیست بین‌المللی و تأثیرگذاری بر رفتار دولت‌ها می‌دانند.

در هر کشور، تصویب یک معاهده در نظام حقوقی داخلی، دولت را ملزم به انجام تعهدات ناشی از آن معاهده می‌کند، به گونه‌ای که نقض آن به معنای نقض تعهدات حقوقی بین‌المللی دولت متعهد خواهد بود و بنابراین اطمینان از پایبندی به آن افزایش می‌یابد. این موضوع به‌عنوان یک مزیت برای تعهدات منجز حقوقی شناخته می‌شود. با این حال، این تعهدات حقوقی در مراحل انعقاد، اجرا و حتی در صورت نقض، برای دولت‌ها هزینه‌بر هستند و دامنه عمل آن‌ها را در قالب‌های مشخصی محدود می‌کنند. به عبارت دیگر، همین

¹¹ Mola Khil, Zulmai. "Theoretical Foundations of Soft Law: Conceptual Boundaries, Normative Distinctions, and Taxonomic Feasibility." (2024), p:17.

¹² توکل حبیب‌زاده و محمدصالح عطار، «ارزیابی مفهومی حقوق نرم در نظام منابع حقوق بین‌الملل»، ۱۰.

¹³ Orakhelashvili, Alexander. *Peremptory norms in international law*. Oxford University Press, 2008, pp:34&35.

¹⁴ شاکریان، شاهرخ. *شناخت حقوق نرم در نظام حقوق بین‌الملل*، ۳۱۸.

¹⁵ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *Ibid*, at 444

¹⁶ Drumbl, Mark A., and Kateřina Uhlířová. "Actors and law-making in international environmental law." In *Research handbook on international environmental law*, pp.2-44. Edward Elgar Publishing, 2021.

نقطه قوت یک تعهد حقوقی می‌تواند دولت‌ها را از پذیرش آن‌ها منصرف کند. اما در مورد اسناد حقوق نرم، باید گفت که دولت‌ها تاکنون این اسناد را نیازمند تصویب ندانسته و این حقوق را به‌عنوان جایگزینی برای تعهدات حقوقی در نظر می‌گیرند.^{۱۷}

۱-۳- پیدایش و توسعه حقوق نرم در حوزه محیط زیست

برای بسیاری از فعالان حقوق بین‌الملل، ظهور و توسعه اسناد بین‌المللی در قالب «حقوق نرم» بخشی پذیرفته‌شده از سازوکارهای توافقی است که در انجام وظایف روزمره در نظام حقوقی جهانی ضروری به نظر می‌رسد؛ نظامی که در آن دولت‌ها گاه تمایلی به امضاء، تصویب یا الحاق به معاهدات متعدد ندارند، چرا که چنین اقداماتی ممکن است در سطح داخلی با واکنش منفی ناشی از تعهد بیش‌ازحد به اهداف جهانی مواجه شود. حقوق نرم از دهه ۱۹۷۰ میلادی پدیدار شد و با توجه روزافزون جامعه جهانی به مسائل زیست‌محیطی، به تدریج از محبوبیت بیشتری برخوردار گشت. آغاز شکل‌گیری حقوق نرم در حوزه محیط زیست، با جدیت نسبی، در سال ۱۹۷۲ و در کنفرانس سازمان ملل متحد درباره محیط زیست انسانی رقم خورد؛ کنفرانسی که به تصویب اسنادی همچون اعلامیه استکهلم درباره محیط زیست انسانی انجامید.

یکی از پیامدهای این کنفرانس، تأسیس نهادی فرعی و ویژه در مجمع عمومی سازمان ملل متحد بود که مأموریت آن ارتقای حقوق زیست‌محیطی در سطوح جهانی و منطقه‌ای بود. این نهاد، که به‌عنوان برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد شناخته می‌شود، نقشی کلیدی در ترویج معاهدات منطقه‌ای برای حفاظت از دریاها در برابر آلودگی ایفا کرده است. اگرچه در ابتدا چنین کارکردی برای آن پیش‌بینی نشده بود، اما یونپ به تدریج به ساختاری دائمی برای مذاکره درباره پیش‌نویس قطعنامه‌هایی تبدیل شد که پس از تدوین، به مجمع عمومی سازمان ملل ارائه می‌شوند؛ قطعنامه‌هایی که یا به همان شکل تصویب می‌شوند یا محتوای آن‌ها به‌صراحت در سایر قطعنامه‌ها مورد استناد قرار می‌گیرد. یکی از نمونه‌های شاخص این روند، پیش‌نویس اصول رفتاری یونپ در سال ۱۹۷۸ در زمینه محیط زیست است که با هدف راهنمایی دولت‌ها برای حفاظت و بهره‌برداری هماهنگ از منابع طبیعی مشترک میان دو یا چند کشور تنظیم شده بود.

به‌طور کلی در سطح منطقه‌ای، و به‌ویژه در اروپا، نهادهای جهانی متعددی در حوزه حفاظت از محیط زیست فعالیت‌های حیاتی‌ای انجام داده‌اند. از جمله این نهادها می‌توان به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) اشاره کرد که به‌ویژه مجموعه‌ای از توصیه‌نامه‌ها را به‌عنوان پیگیری اعلامیه استکهلم در زمینه پیشگیری از آلودگی‌های فرامرزی تصویب کرده است. جامعه اقتصادی اروپا نیز برنامه‌هایی تحت عنوان برنامه‌های اقدام زیست‌محیطی به تصویب رسانده است که بر پایه آن‌ها، حقوق سخت^{۱۸} عمدتاً از طریق دستورالعمل‌ها^{۱۹} شکل گرفته‌اند. شورای اروپا نیز، حتی پیش از شکل‌گیری حمایت‌های جهانی گسترده در این زمینه، احتمالاً نخستین سازمان بین‌دولتی جهانی بوده که توجه دولت‌ها را به ضرورت حفاظت از محیط زیست معطوف کرده است.

اقدامات سازمان‌های مردم‌نهاد نیز در بیان اصول حقوق نرم در حوزه محیط زیست نقش مؤثری داشته است. انجمن حقوق بین‌الملل^{۲۰} در سال ۱۹۶۶ قطعنامه‌ای تأثیرگذار با عنوان «قواعد هلسینکی درباره استفاده از آب‌های رودخانه‌های بین‌المللی» تصویب کرد، که این قواعد در سال ۱۹۸۲ با تصویب «قواعد مونترال درباره حقوق بین‌الملل قابل اعمال در آلودگی فرامرزی» توسط همین نهاد توسعه یافت و گسترش پیدا کرد. مؤسسه حقوق بین‌الملل^{۲۱} نیز نقش مهمی ایفا کرده و قطعنامه‌هایی در زمینه بهره‌برداری از آب‌های بین‌المللی غیر دریایی، آلودگی رودخانه‌ها و دریاچه‌ها و حقوق بین‌الملل، و نیز آلودگی هوای فرامرزی صادر کرده است.

^{۱۷} Abbott, k.W and D.Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance" Ibid, at 422.

^{۱۸} hard law

^{۱۹} Directives

^{۲۰} International Law Association

^{۲۱} Institute of International

همانند سایر حوزه‌هایی که در آن‌ها حقوق نرم نقش دارد، در روند تولید حقوق نرم زیست‌محیطی در سطح بین‌المللی، تکرار از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. کلیه نهادهای بین‌المللی یادشده، از منظر اقدامات توصیه‌ای‌شان در این حوزه، باید به‌عنوان ناقلان یک پیام مشترک تلقی شوند. ارجاع متقابل نهادها به یکدیگر، یادآوری دستورالعمل‌ها و رهنمودهای صادرشده توسط دیگر مراجع بین‌المللی، و تکرار اصول مشابه به اشکال مختلف در سطوح جهانی، منطقه‌ای و محدودتر، همگی به تدریج به شکل‌گیری و استقرار درک مشترک بین‌المللی منجر می‌شوند. در نتیجه این فرایند، رفتارهایی که بیست سال پیش چالش‌هایی علیه حاکمیت دولت‌ها تلقی می‌شدند، اکنون در جریان اصلی روابط بین‌الملل مورد پذیرش قرار گرفته‌اند.^{۲۳}

اسناد متعددی در قالب حقوق نرم در حوزه محیط زیست به تصویب رسیده‌اند؛ از جمله منشور جهانی طبیعت^{۲۳} مصوب ۱۹۸۲، اعلامیه ریو درباره محیط زیست و توسعه^{۲۴} مصوب ۱۹۹۲، و اعلامیه ژوهانسبورگ^{۲۵} در سال ۲۰۰۲. در سال ۱۹۸۷، مجمع عمومی سازمان ملل متحد «چشم‌انداز زیست‌محیطی تا سال ۲۰۰۰ و فراتر از آن»^{۲۶} را به‌عنوان چارچوبی برای هدایت اقدامات ملی و همکاری‌های بین‌المللی در تدوین سیاست‌ها و برنامه‌هایی با هدف توسعه سازگار با محیط زیست، به تصویب رساند. در همین دوره، برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد نیز چندین سند حقوق نرم مهم تدوین کرد که عبارت‌اند از:

الف) رهنمودهای مونترال برای حفاظت از محیط زیست دریایی در برابر آلودگی ناشی از فعالیت‌های خشکی مینا (۱۹۸۵)؛

ب) اصول و رهنمودهای قاهره برای مدیریت زیست‌محیطی مواد زائد خطرناک (۱۹۸۷)؛

پ) رهنمودهای لندن برای تبادل اطلاعات درباره مواد شیمیایی در تجارت بین‌المللی (۱۹۸۹).

یکی دیگر از نقاط عطف در تاریخ حقوق بین‌الملل محیط زیست، برگزاری کنفرانس سازمان ملل متحد درباره محیط زیست و توسعه در سال ۱۹۹۲ در شهر ریودوژانیرو برزیل بود. هدف اصلی این کنفرانس، تدوین راهبردها و اتخاذ تدابیری برای توقف و خنثی‌سازی آثار تخریب محیط زیست در پرتو تلاش‌های تقویت‌شده داخلی و جهانی برای ترویج توسعه پایدار بود که در ادامه توضیح هر یک از موارد مذکور خواهد آمد.

در سال ۱۹۷۲، کنفرانس سازمان ملل متحد درباره محیط زیست انسانی در شهر استکهلم برگزار شد و در نهایت به صدور ۲۶ اصل درباره رابطه انسان و محیط زیست انجامید. دو مورد از این اصول، می‌توانند در پاسخ به این پرسش که آیا حقوق بین‌الملل زیست‌محیطی در زمان مخاصمات مسلحانه نیز اعمال‌پذیر است یا نه، نقش داشته باشند.

نخست، اصل ۲۱ که اصل بنیادی این کنفرانس به شمار می‌رود، اعلام می‌دارد: «دولت‌ها بر اساس منشور ملل متحد و اصول حقوق بین‌الملل، دارای حق حاکمیتی برای بهره‌برداری از منابع خود مطابق با سیاست‌های زیست‌محیطی ملی خویش هستند، و در عین حال مسئول‌اند که اطمینان حاصل کنند فعالیت‌های واقع در قلمرو یا تحت صلاحیت آن‌ها موجب آسیب به محیط زیست سایر کشورها یا مناطق خارج از حدود صلاحیت ملی نشود.» اشاره شده است که اصل موسوم به «اصل تریل اسملتر»^{۲۷} در ابتدا در یک زمینه

^{۲۳} آیرم، منصور، حجت سلیمی‌ترکمانی و محمد موسی‌زاده، «جایگاه حقوق نرم در رژیم حقوقی تغییرات آب‌وهوایی از منظر پوزیتیویسم حقوقی»، پژوهش‌های حقوقی، ۴۰(۲) (۱۴۰۲)، ۳۳۸.

^{۲۳} World Charter for Nature

^{۲۴} Rio Declaration on Environment and Development

^{۲۵} Johannesburg Declaration

^{۲۶} Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond

^{۲۷} Trail Smelter Principle

دوجانبه مطرح شد، در حالی که اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم، این تعهد را به صورت کلی و عام برای همه دولت‌ها گسترش داده است. اصل ۲۶ ارتباط مستقیم‌تری با وضعیت مخاصمات مسلحانه دارد. این اصل با هدف حفاظت از جهان در برابر سلاح‌های هسته‌ای و سایر سندهای نابودی جمعی، دولت‌ها را فرا می‌خواند که «در نهادهای بین‌المللی ذی‌ربط، برای رسیدن به توافقی فوری در زمینه حذف و نابودی کامل چنین سلاح‌هایی تلاش کنند».

منشور جهانی طبیعت، که توسط اتحادیه بین‌المللی حفاظت از طبیعت (IUCN) تدوین شده بود، در سال ۱۹۸۲ از طریق قطعنامه‌ای از سوی مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسید. این قطعنامه به صراحت به ضرورت منع آسیب‌های زیست‌محیطی ناشی از مخاصمات مسلحانه اشاره دارد. اصل ۵ این سند، که یکی از اصول کلی آن محسوب می‌شود، مقرر می‌دارد: «طبیعت باید در برابر تخریب ناشی از جنگ یا سایر فعالیت‌ها محافظت شود». اصل ۱۱ اعلام می‌دارد: «فعالیت‌هایی که ممکن است بر طبیعت اثر بگذارند باید تحت کنترل قرار گیرند و از بهترین فناوری‌های موجود که خطرات قابل توجه برای طبیعت یا سایر آثار زیان‌بار را به حداقل می‌رسانند، استفاده شود». این اصل دارای زیرمجموعه‌هایی است که انواع خاصی از آسیب‌ها و نیاز به بازسازی مناطق تخریب‌شده را پوشش می‌دهد.

در نهایت، در خصوص اجرای اصول منشور، اصل ۲۰ تصریح می‌کند: «فعالیت‌های نظامی که به طبیعت آسیب می‌رسانند باید اجتناب شوند». این مقررات آشکارا با هدف ممنوعیت آسیب‌های زیست‌محیطی در زمان مخاصمه مسلحانه تنظیم شده‌اند. پرسش اصلی اما این است که آیا این ممنوعیت صرفاً در چارچوب اصول مندرج در این قطعنامه محدود می‌ماند یا می‌توان آن را مبنایی استدلالی برای تعمیم گسترده‌تر حقوق بین‌الملل زیست‌محیطی به حوزه مخاصمات مسلحانه دانست. با اینکه این قطعنامه الزام‌آور نیست، اما به‌عنوان بیانی از یک هنجار بین‌المللی، دارای اهمیت و اعتبار حقوقی است.

اعلامیه ریو ۱۹۹۲ نیز اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم را تأیید و اصلاح کرد؛ به گونه‌ای که تأکید بر حق حاکمیتی دولت‌ها برای بهره‌برداری از منابع، از «مطابق با سیاست‌های زیست‌محیطی» به «مطابق با سیاست‌های زیست‌محیطی و توسعه‌ای» آن‌ها تغییر یافت. این حق، به صورت صریح به زمان صلح محدود نشده است. اعلامیه ریو همچنین اهمیت اصل مزبور را با ارتقاء آن به اصل شماره ۲ افزایش داد، به طوری که تنها اصلی که پیش از آن قرار دارد، اصل مربوط به سلامت و بهره‌وری انسان به‌عنوان محور توسعه پایدار است. تفسیر مستقیم از این اصل چنین نشان می‌دهد که دولت‌ها مسئول آسیب‌های زیست‌محیطی در زمان مخاصمه مسلحانه هستند، حتی در مواردی که آن آسیب‌ها تحت حقوق بشردوستانه بین‌المللی یا حقوق مخاصمات توجیه‌پذیر باشند^{۲۸}. افزون بر این، دولت‌ها موظف‌اند نسبت به خسارات غیرمستقیم وارد بر مناطق خارج از صلاحیت ملی نیز پاسخگو باشند.

یکی دیگر از اسناد مهمی که در کنفرانس ریو در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید، دستور کار ۲۱^{۲۹} بود؛ برنامه‌ای جامع برای اجرای توسعه پایدار در سطوح ملی و بین‌المللی. بخش عمده‌ای از این سند به مسائل مربوط به دوران صلح می‌پردازد و به طور مشخص به موضوع حفاظت از محیط زیست در زمان مخاصمه مسلحانه اشاره‌ای ندارد. با این حال، در بخشی از سند که به شیوه‌های اجرایی توسعه پایدار اختصاص دارد، ماده ۳۹،۶ تصریح می‌کند: «در موارد مخاصمه مسلحانه، باید اقدامات مناسب در چارچوب حقوق بین‌الملل در نظر گرفته شود تا با تخریب گسترده محیط زیست که تحت حقوق بین‌الملل قابل توجیه نیست، مقابله گردد».

اجلاس جهانی توسعه پایدار در سال ۲۰۰۲ در ژوهانسبورگ آفریقای جنوبی برگزار شد و به‌عنوان ادامه‌ای بر دو کنفرانس مهم محیط زیستی پیشین – استکهلم ۱۹۷۲ و ریو ۱۹۹۲ – شناخته می‌شود. در حالی که انتظار می‌رفت این اجلاس به تدوین معاهدات الزام‌آور جدید بین‌المللی منجر شود، خروجی اصلی آن در قالب اسنادی غیرالزام‌آور مانند اعلامیه ژوهانسبورگ در خصوص توسعه پایدار

²⁸ Schrijver, Nico J., ed. The evolution of sustainable development in international law: inception, meaning and status. Vol.2. Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p:70.

²⁹ Agenda 21

و طرح اجرایی ژوهانسبورگ تجلی یافت. این ویژگی نشان‌دهنده برجسته‌ترین خصوصیت اجلاس است: غلبه‌ی حقوق نرم بر قواعد سخت حقوقی. یکی از دلایل اتکای اجلاس ژوهانسبورگ به حقوق نرم، شرایط سیاسی و اقتصادی دهه آغازین قرن بیست و یکم بود. اختلافات میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بر سر مسئولیت‌ها و تعهدات محیط زیستی مانع از دستیابی به توافقی الزام‌آور شد. در چنین فضایی، ابزارهای نرم حقوقی همچون اعلامیه‌ها، دستورکارها و طرح‌های اجرایی توانستند حداقل سطحی از اجماع را ایجاد کنند و شکاف میان کشورها را کاهش دهند. این امر نشان می‌دهد که حقوق نرم می‌تواند در مقام ابزار مصالحه و انعطاف، کارکردی مهم در حقوق بین‌الملل محیط زیست ایفا کند.

اعلامیه ژوهانسبورگ بار دیگر بر اصولی چون «مسئولیت مشترک اما متفاوت» و «همبستگی جهانی» تأکید نمود. این اصول هرچند الزام‌آور نبودند، ولی به تقویت هنجارسازی در عرصه‌ی بین‌الملل کمک کردند. حقوق نرم در اینجا نقش «بستر هنجاری» را داشت؛ به این معنا که دولت‌ها را به سمت پذیرش ارزش‌ها و مفاهیمی سوق داد که بعداً می‌توانستند در قالب معاهدات سخت تثبیت شوند. نمونه‌ی بارز چنین تأثیری را می‌توان در روندی مشاهده کرد که نهایتاً به توافق پاریس ۲۰۱۵ منجر شد، جایی که بسیاری از ایده‌های غیرالزام‌آور پیشین در سطحی الزام‌آورتر مورد استفاده قرار گرفتند. از منظر تحلیلی، طرح اجرایی ژوهانسبورگ نیز نشان داد که حقوق نرم می‌تواند فراتر از اعلام اصول کلی، سازوکارهای پیگیری و ارزیابی غیرالزام‌آور را هم ایجاد کند. کشورها موظف به ارائه گزارش و همکاری در حوزه‌هایی مانند دسترسی به آب آشامیدنی سالم، انرژی‌های تجدیدپذیر و کاهش فقر شدند.

موادری از اسناد حقوق نرم که توضیح آن در بالا رفت، هر یک در قالب شکلی از سند حقوق نرم مانند اعلامیه، برنامه کاری یا دستورکار نمود یافته است، نشانه‌ای از اهمیت حقوق نرم در تدوین و توسعه‌ی حقوق بین‌الملل محیط زیست است. به عبارتی برخی معتقدند که بدنه موجود حقوق زیست‌محیطی جهانی به‌طور کامل از اصول حقوق نرم منشأ گرفته است.^{۳۰} این مقررات به طیفی گسترده از مفاهیم جامعه‌شناختی و حقوقی تکیه دارند که با ایده‌ی حقوق نرم هم‌راستا هستند. برای نمونه، طرح‌های ارائه‌شده در کنفرانس ریو+۲۰ بر برخی از ایده‌های نرم تأکید دارند که پیش‌تر در اعلامیه ۱۹۷۲ استکهلم مطرح شده بودند و بر تدوین کنفرانس‌های سازمان ملل درباره محیط زیست انسانی تأثیر گذاشتند. اصولی که بر مبنای چنین تعهداتی شکل گرفته‌اند، خطوط راهنمایی را برای تضمین حمایت مؤثر از محیط زیست در دستور کار ریو+۲۰ قرار دادند.

۲- رویکرد نهادی و عملکرد یونپ در حقوق بین‌الملل محیط زیست

۲-۱- تأسیس و مأموریت یونپ

مجمع عمومی سازمان ملل متحد در دسامبر ۱۹۷۲، پس از برگزاری کنفرانس سازمان ملل درباره محیط زیست انسانی (کنفرانس استکهلم)، برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ) را تأسیس کرد. هدف از ایجاد این نهاد جدید، «ترویج همکاری‌های بین‌المللی در حوزه محیط زیست و ارائه توصیه‌های سیاستی متناسب با این هدف، و همچنین ارائه راهنمایی‌های کلی سیاست‌گذاری برای هدایت و هماهنگی برنامه‌های زیست‌محیطی در چارچوب نظام سازمان ملل متحد» بود. مجمع عمومی همچنین دبیرخانه یونپ را برای «عملکرد به‌عنوان نقطه تمرکز اقدامات و هماهنگی‌های زیست‌محیطی در درون نظام سازمان ملل متحد» تأسیس کرد. برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد به‌عنوان نهاد مرکزی برای تسهیل و هماهنگی در حوزه محیط زیست در نظام سازمان ملل فعالیت می‌کند. این نهاد، مطابق با مأموریت خود، موظف است توجه ویژه‌ای به وضعیت کشورهای در حال توسعه داشته باشد. بر اساس منشور یونپ، دبیرخانه این سازمان در مقایسه با سایر نهادهای سازمان ملل، از نظر ساختاری نسبتاً کوچک باقی مانده است.

³⁰ Coglianesi, Cary. "Environmental soft law as a governance strategy." *Jurimetrics* 61 (2020), p:31.

در درون یونپ، دو واحد برنامه‌ای مسئولیت‌های مرتبط با حقوق محیط زیست را بر عهده دارند. مرکز فعالیت برنامه‌ای اقیانوس‌ها و مناطق ساحلی مسئول اجرای کنوانسیون‌های دریایی منطقه‌ای است. در مقابل، واحد حقوق محیط زیست یونپ، کلیه دیگر فعالیت‌های این نهاد در زمینه حقوق محیط زیست را مدیریت می‌کند. در بیشتر مذاکرات مربوط به تدوین کنوانسیون‌ها و دستورالعمل‌های یونپ، تهیه پیش‌نویس اسناد بر عهده واحد حقوقی است. سپس یونپ گروه کاری ویژه‌ای متشکل از کارشناسان حقوقی و فنی تشکیل می‌دهد تا پیش‌نویس را بررسی و اصلاح کنند. زمانی که این گروه به اجماع درباره دستورالعمل‌های غیرالزام‌آور دست می‌یابد، یونپ آن‌ها را برای بررسی و احتمالاً تصویب، به شورای حکام ارجاع می‌دهد. اما در مواردی که موضوع شامل اسناد حقوقی الزام‌آور باشد، یونپ کنفرانسی دیپلماتیک برگزار می‌کند تا آن سند مورد بررسی، تصویب، و در نهایت امضا قرار گیرد.^{۳۱}

در دهه نخست فعالیت برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ)، توسعه حقوق زیست‌محیطی به‌طور پراکنده و بدون جهت‌گیری کلی مشخص از سوی شورای حکام پیش می‌رفت. اعلامیه استکهلم تنها یک اصل را مطرح کرده بود که صراحتاً به توسعه حقوق بین‌الملل اشاره داشت: اصل ۲۲ درباره مسئولیت و جبران خسارت. این موضوع دشوار، از نخستین مسائلی بود که یونپ تلاش کرد به آن بپردازد.^{۳۲} در این دوره، شورای حکام دستور کار حقوقی یونپ را مورد به مورد تعیین می‌کرد، بدون آنکه توجه کافی به کلیت در حال شکل‌گیری حقوق بین‌الملل محیط زیست داشته باشد. در این زمان، یونپ دبیرخانه‌هایی برای کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های جانوری و گیاهی وحشی در معرض خطر انقراض و کنوانسیون حفاظت از گونه‌های مهاجر حیوانات وحشی تأسیس کرد؛ همچنین کار بر روی دستورالعمل‌هایی در حوزه‌هایی گوناگون و بعضاً نامرتب مانند منابع طبیعی مشترک، استخراج و حفاری دریایی، و تغییرات مصنوعی آب‌وهوا را به پایان رساند؛ به مسائل مربوط به تجارت بین‌المللی مواد شیمیایی سمی پرداخت و کنوانسیون بارسلونا ۱۹۷۶ برای حفاظت از دریای مدیترانه در برابر آلودگی را تدوین و تصویب کرد.

کنوانسیون بارسلونا نقطه عطفی در کارنامه یونپ محسوب می‌شود و به‌عنوان الگویی موفق برای توسعه بعدی حقوق بین‌الملل محیط زیست عمل کرد.^{۳۳} در سال ۱۹۷۵، یونپ نمایندگان دولت‌های ساحلی دریای مدیترانه را به بارسلونا دعوت کرد تا درباره یک برنامه اقدام غیرالزام‌آور مذاکره و آن را تصویب کنند. این برنامه اقدام مدیترانه‌ای پایه علمی و سیاسی لازم برای مذاکرات کنوانسیون بارسلونا را فراهم کرد که در سال بعد به تصویب رسید. این کنوانسیون، سندی چارچوبی است که دولت‌ها را موظف می‌کند «تمام تدابیر لازم را برای پیشگیری، کاهش و مقابله با آلودگی در منطقه دریای مدیترانه و حفاظت و ارتقاء محیط زیست دریایی آن» اتخاذ کنند. در این سند، منابع مختلف آلودگی که نیازمند کنترل‌اند، مشخص شده‌اند؛ با این حال، تعیین جزئیات و اقدامات اجرایی به پروتکل‌های الحاقی واگذار شده است.

فعالیت‌های حقوق زیست‌محیطی یونپ فراتر از برنامه دریاهای منطقه‌ای، تا چندین سال دیگر نیز بدون راهبرد مشخصی ادامه یافت. تا سال ۱۹۸۲ شورای حکام یونپ، برنامه مونته‌ویدئو برای توسعه و بازنگری دوره‌ای حقوق زیست‌محیطی را تصویب نکرده بود. پایه‌های این برنامه در سال ۱۹۷۸ گذاشته شد، زمانی که شورای حکام از مدیر اجرایی یونپ خواست تا گروهی از کارشناسان را برای ارائه یک برنامه منسجم فرا بخواند. در نتیجه، مقامات عالی‌رتبه دولتی و متخصص در حقوق زیست‌محیطی مأمور شدند تا «چارچوب، روش‌ها و برنامه‌ای در سطح جهانی، منطقه‌ای و ملی برای توسعه و بازنگری دوره‌ای حقوق زیست‌محیطی» تدوین کنند.

برنامه مونته‌ویدئو اهداف و راهبردهایی را برای هر یک از این حوزه‌ها ترسیم کرده و از یونپ خواسته بود تا «توسعه کلی حقوق زیست‌محیطی» را نیز ترویج کند. یونپ با تکیه بر این رهنمودها، گام‌های مهمی در مسیر توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست

^{۳۱} Petsonk, Carol Annette. "Role of the United Nations environment programme (UNEP) in the development of international environmental law." *Am.UJ Int'l L. & Pol'y* 5 (1989), p: 356.

^{۳۲} UNEP GC Decision 66(IV), (regarding the convening of a working group on liability).

^{۳۳} P.SAND, *Marine Environment Law in the United Nations Environment Programme: An Emergent Eco-regime*, 1988, p:9.

برداشت، نخستین موفقیت برجسته یونپ در اجرای برنامه مونته‌ویدئو، کنوانسیون وین برای حفاظت از لایه ازن بود. این کنوانسیون به‌عنوان الگویی موفق برای مذاکرات بعدی یونپ در سایر زمینه‌ها به‌کار گرفته شد.^{۳۴} فرآیند وین، توانایی یونپ را در زمینه ایجاد اجماع سیاسی، علمی و حقوقی برای پیشبرد اقدامات حقوقی خود تقویت کرد. این کنوانسیون در ادامه منجر به تصویب پروتکلی شد که مشوق‌های اقتصادی برای پایبندی کشورها و نیز استانداردها و روش‌هایی برای ارزیابی و بازنگری تعهدات فراهم آورد.

مطابق با تصمیمات متعدد شورای حکام، برنامه حقوق محیط زیست برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ) بر طیفی گسترده از مشکلات زیست‌محیطی جهانی متمرکز شده است. یونپ پیش‌نویس، مذاکرات، تصویب و لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون وین برای حفاظت از لایه ازن و پروتکل مونترال را هدایت کرده و در حال حاضر به‌عنوان دبیرخانه این دو معاهده بین‌المللی فعالیت می‌کند. در ادامه همین مسیر، یونپ کنوانسیون چارچوبی در خصوص تغییرات اقلیمی جهانی پیش‌نویس کرده بود. این پروژه با همکاری سایر نهادهای سازمان ملل، به‌ویژه سازمان جهانی هواشناسی، انجام شده بود. پیش از این نیز یونپ با همکاری سازمان جهانی هواشناسی، مقرراتی در زمینه همکاری میان کشورها در زمینه تغییرات مصنوعی آب‌وهوا تدوین کرده بود.

یونپ همچنین پیش‌نویس، مذاکرات و تصویب کنوانسیون بازل ۱۹۸۹ در مورد کنترل انتقال برون‌مرزی پسماندهای خطرناک و دفع آن‌ها را هدایت کرده و متعاقب آن گزارشی برای مجمع عمومی سازمان ملل در خصوص قاچاق غیرقانونی مواد و پسماندهای سمی و خطرناک تهیه نموده بود. از دیگر اقدامات مهم یونپ، تدوین نظام حقوقی جهانی غیرالزام‌آور است که بر اساس آن، کشورهای صادرکننده موظف‌اند پیش از ارسال هرگونه مواد شیمیایی یا آفت‌کش ممنوعه یا به‌شدت محدودشده، رضایت آگاهانه کشورهای واردکننده را کسب کنند.

یونپ همچنین به‌عنوان دبیرخانه دو معاهده الزام‌آور مهم در زمینه حفاظت از حیات‌وحش فعالیت می‌کند: کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های در معرض خطر جانوری و گیاهی وحشی - کنوانسیون حفاظت از گونه‌های مهاجر جانوری - منشور جهانی طبیعت مصوب ۱۹۸۲ نیز تا حدودی تحت نظارت یونپ تهیه شده است. یونپ همچنین دستورالعمل‌های غیرالزام‌آوری درباره استفاده از منابع طبیعی مشترک و ارزیابی زیست‌محیطی تدوین کرده است. در زمینه دوم، مشاوران ارشد مدیر اجرایی یونپ خواستار تدوین کنوانسیون جهانی در زمینه با تمرکز بر آثار فرامرزی شده‌اند.

۲-۲- مطالعات موردی:

۲-۲-۱- مدیریت زیست‌محیطی پسماندهای خطرناک و کنوانسیون بازل

تنها سند بین‌المللی با دامنه جهانی که به کنترل انتقالات فرامرزی و غیر اقیانوسی پسماندهای خطرناک می‌پردازد، «کنوانسیون بازل در مورد کنترل انتقالات فرامرزی پسماندهای خطرناک و دفع آن‌ها» (کنوانسیون بازل) است.^{۳۵} این کنوانسیون در سال ۱۹۸۹ به تصویب رسید، اما شورای حکام برنامه محیط‌زیست سازمان ملل متحد (یونپ) تقریباً ده سال پیش از آن، موضوع کنترل پسماندهای خطرناک را به‌عنوان یک نگرانی مهم شناسایی کرده و گروهی کاری برای تدوین دستورالعمل‌های فنی در زمینه مدیریت این پسماندها تشکیل داده بود.

^{۳۴} Biggs G. The Montevideo Environmental Law Programme. American Journal of International Law. 1993, p:329.

^{۳۵} سند منطقه‌ای نیز در عرصه‌ی مدیریت زیست‌محیطی موسوم به کنوانسیون باماگو نیز در این عرصه تعهداتی بر کشورهای عضو ر نظر گرفته که یک معاهده منطقه‌ای در حوزه محیط زیست است و هدف آن مقابله با انتقال فرامرزی پسماندهای خطرناک و مواد رادیواکتیو به آفریقا تدوین شد. این کنوانسیون در ژانویه ۱۹۹۱ طی نشست وزیران محیط زیست کشورهای عضو سازمان وحدت آفریقا (OAU) در شهر باماگو، مالی، به تصویب رسید و از سال ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا شد.

برنامه مونتویدئو در سال ۱۹۸۲، یونپ را موظف کرد تا دستورالعمل‌های حقوقی در زمینه مدیریت پسماندهای خطرناک تهیه کند. بر این اساس، یونپ گروهی از کارشناسان حقوقی و فنی را گرد هم آورد که در نهایت منجر به تدوین «رهنمودها و اصول قاهره برای مدیریت و دفع محیط‌زیست‌محور پسماندهای خطرناک» در سال ۱۹۸۵ شد.

زمانی که رهنمودهای قاهره در سال ۱۹۸۷ به شورای حکام یونپ ارائه شد، تحولات بین‌المللی توجه شورا را بر مسئله‌ای نسبتاً محدود اما بسیار پرمخاطب متمرکز کرده بود؛ موضوع انتقالات بین‌المللی پسماندها. شورای حکام ضمن تصویب رهنمودهای قاهره، از مدیر اجرایی یونپ درخواست کرد تا گروهی کاری برای تدوین پیش‌نویس یک کنوانسیون جهانی جهت کنترل انتقالات فرامرزی پسماندهای خطرناک تا اوایل سال ۱۹۸۹ تشکیل دهد. مذاکرات تقریباً بلافاصله آغاز شد. در حالی که برخی از نمایندگان پیش‌تر در مذاکرات مربوط به پسماندها شرکت کرده و با موضوعات آشنا بودند، بازیگران جدیدی با دیدگاه‌ها و اولویت‌های تازه وارد فرآیند شدند.^{۳۶} این گروه شامل کشورهای بود که تاکنون درگیر چنین مذاکراتی نشده بودند، همچنین سازمان‌های بین‌المللی، گروه‌های زیست‌محیطی و انجمن‌های تجاری مرتبط با صنایع تولید، بازرسی، حمل‌ونقل، تصفیه و بازیافت. پس از هجده ماه مذاکرات تقریباً مستمر، کنفرانس دیپلماتیک در تاریخ ۲ مارس ۱۹۸۹ کنوانسیون بازل را به تصویب رساند.

رویکرد یونپ در تدوین کنوانسیون بازل ناگزیر پیچیده‌تر از راهبرد آن در خصوص لایه ازن بود. راهنماهای فنی سال ۱۹۸۱ و اصول قاهره مصوب ۱۹۸۵ مبنای علمی و حقوقی لازم را برای استراتژی مذاکرات یونپ درباره‌ی کنوانسیون پسماندها فراهم آوردند. با این حال، پس از چند جلسه نخست روشن شد که چالش‌های اصلی، ماهیتی سیاسی و اقتصادی دارند. اختلافات اصلی به شرح زیر بودند: نخست، برخی کشورها و گروه‌های زیست‌محیطی خواستار ممنوعیت کامل همه‌ی اشکال حمل‌ونقل بین‌المللی پسماند بودند. این استدلال مطرح می‌شد که چنین ممنوعیتی موجب کاهش تولید پسماند در مبدأ خواهد شد. در مقابل، برخی کشورها و سازمان‌ها تأکید داشتند که کنوانسیون نباید توافق‌های دوجانبه و چندجانبه موجود و آتی درباره‌ی حمل‌ونقل، بازیافت و دفع پسماندها را باطل کند. آن‌ها اشاره می‌کردند که بسیاری از توافق‌های حقوقی موجود در اروپا و آمریکای شمالی عملاً بیشتر حمل‌ونقل‌های بین‌المللی پسماندهای خطرناک را مجاز شمرده‌اند. از آن‌جا که این تجارت در بسیاری موارد از نظر اقتصادی مهم تلقی می‌شد، بسیاری از کشورها با ممنوعیت کامل مخالفت کردند. در نهایت، همین اختلافات باعث شد که مذاکرات کنوانسیون بازل به مسیری میانابین سوق پیدا کند؛ یعنی نه ممنوعیت مطلق انتقالات فرامرزی پذیرفته شد و نه آزادی کامل آن. به جای آن، سازوکاری مبتنی بر اصل «رضایت آگاهانه قبلی»^{۳۷} شکل گرفت که طی آن کشور صادرکننده موظف بود پیش از هرگونه انتقال، رضایت کشور واردکننده را اخذ کند.^{۳۸} این راه‌حل، اگرچه سازش کارانه به نظر می‌رسید، اما توانست توازن نسبی میان ملاحظات زیست‌محیطی و منافع اقتصادی ایجاد کند. تجربه‌ی یونپ در استفاده از ابزارهای حقوقی نرم — از جمله اصول قاهره و دستورالعمل‌های فنی غیرالزام‌آور — نشان داد که چنین اسنادی می‌توانند به‌عنوان چارچوب هنجاری و بسترساز عمل کنند و مسیر شکل‌گیری یک معاهده الزام‌آور را هموار سازند. به بیان دیگر، یونپ از ظرفیت اسناد غیرالزام‌آور برای اجماع‌سازی و کاهش تنش‌های سیاسی بهره گرفت. این اسناد به دلیل ماهیت انعطاف‌پذیر و توصیه‌ای خود، توانستند میان دیدگاه‌های متعارض پل بزنند و زمینه اجماع اولیه را ایجاد کنند. به بیان دیگر، یونپ از ظرفیت حقوقی نرم به‌عنوان ابزاری برای اجماع‌سازی و آماده‌سازی بستر حقوقی استفاده کرد و سپس از همان بستر، مسیر برای تدوین یک معاهده الزام‌آور هموار شد. بنابراین، می‌توان گفت که نقش یونپ در شکل‌گیری کنوانسیون بازل نمونه‌ای روشن از کارکرد دوگانه حقوقی نرم است: نخست به‌عنوان

^{۳۶} UNEP Secretariat. "History of the Basel Convention: The Cairo Guidelines and the Working Group." The Convention – Overview – History, UNEP. Accessed URL: <https://www.basel.int/TheConvention/Overview/History/Overview>

^{۳۷} Prior Informed Consent

^{۳۸} Birnie, Patricia; Boyle, Alan; Redgwell, Catherine. 2009. International Law and the Environment. 3rd ed., Oxford University Press. pp. 358–361.

حلقه‌ی واسط میان دغدغه‌های علمی و اخلاقی با واقعیت‌های سیاسی و اقتصادی، و دوم به‌عنوان سکوی پرتابی برای توسعه‌ی حقوق بین‌الملل محیط زیست در قالب معاهدات سخت و الزام‌آور.

۲-۲-۲- نظام حقوق تغییرات اقلیمی

یونپ در دهه ۱۹۸۰ با تأسیس «هیئت بین‌الدولی تغییر اقلیم» نقشی کلیدی در سازماندهی و هدایت مطالعات علمی پیرامون تغییرات اقلیمی ایفا کرد. هدف اصلی این هیئت، فراهم‌کردن ارزیابی‌های منظم از وضعیت علمی و فنی تغییرات آب‌وهوایی بود تا تصمیم‌گیرندگان بین‌المللی بتوانند سیاست‌های خود را بر پایه داده‌های معتبر استوار سازند. این ابتکار یونپ به همراه سازمان جهانی هواشناسی، سنگ‌بنای علمی کنفرانس محیط زیست و توسعه سازمان ملل متحد در ريو ۱۹۹۲ شد و نشان داد که بدون بنیان علمی معتبر، امکان پیشبرد مذاکرات سیاسی در سطح بین‌المللی وجود نخواهد داشت.^{۳۹}

کنوانسیون چارچوب تغییرات اقلیمی سازمان ملل متحد محصول مستقیم این تلاش‌ها بود. مطالعات علمی متعدد ثابت کرده بود که افزایش سطح دی‌اکسیدکربن و دیگر گازهای گلخانه‌ای در جو، منجر به تشدید گرمایش زمین و بروز اختلالات گسترده در نظام اقلیمی جهان می‌شود. جامعه بین‌المللی در مواجهه با این وضعیت، همان مدلی را دنبال کرد که پیش‌تر در حوزه حفاظت از لایه اوزون به موفقیت رسیده بود: ترکیب یک کنوانسیون چارچوب کلی با پروتکل‌های تخصصی و الزام‌آور در مراحل بعدی. بدین ترتیب، کنوانسیون چارچوب به‌عنوان نقشه راهی جامع تصویب شد که هرچند در ابتدا فاقد تعهدات سخت و دقیق بود، اما اصول بنیادینی همچون «احتیاط»، «مسئولیت مشترک اما متفاوت» و «توسعه پایدار» را در متن خود نهادینه کرد.^{۴۰}

یونپ افزون بر نقش خود در ایجاد بسترهای علمی و حقوقی، به‌طور فعال از مذاکرات منتهی به کنوانسیون نیز پشتیبانی کرد. این نهاد از یک سو در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای از طریق برنامه‌های تحقیقاتی و ترویجی سهیم شد و از سوی دیگر با فراهم‌کردن بستر نهادی، امکان گفت‌وگوی سازنده میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه را فراهم آورد. حمایت یونپ از فرایند مذاکرات سال ۱۹۹۴ و تشکیل نشست نخست کنفرانس اعضا در برلین، بیانگر جایگاه محوری آن در پیشبرد نظام حقوق بین‌الملل تغییرات اقلیمی بود.^{۴۱} در واقع، یونپ با پیوندزدن یافته‌های علمی به اصول حقوقی و سیاسی، نقش واسطه‌ای ایفا کرد که بدون آن، تدوین یکی از مهم‌ترین معاهدات زیست‌محیطی تاریخ معاصر امکان‌پذیر نبود.

فعالیت‌های یونپ در حوزه تغییرات اقلیمی شامل پیوند دادن این پدیده با سایر مسائل زیست‌محیطی و توسعه‌ای، اتخاذ رویکردی علمی برای بهبود درک و مدیریت تغییرات اقلیمی، و ارتقای آگاهی عمومی نسبت به محیط زیست و تغییرات اقلیمی است. تغییرات اقلیمی تهدیدی گسترده برای حیات انسان‌ها محسوب می‌شود. آثار زیان‌بار آن هم شامل رخداد‌های حاد همچون بلاهای طبیعی، گرمایش جهانی و ذوب یخ‌های قطبی است که تهدیدی مستقیم برای زندگی بشر به شمار می‌رود، و هم شامل اشکال تدریجی تخریب محیط زیست مانند کاهش دسترسی به آب آشامیدنی سالم، امنیت غذایی و زیستگاه‌های بهداشتی. حوزه‌هایی که بیشترین آسیب را از تغییرات اقلیمی می‌پذیرند عبارت‌اند از: منابع آب شیرین، اکوسیستم‌های خشکی، مناطق ساحلی و کم‌ارتفاع، امنیت غذایی و مناطق قطبی.^{۴۲}

^{۳۹} Sands, Philippe; Peel, Jacqueline; Fabra, Adriana; MacKenzie, Ruth. (2018). *Principles of International Environmental Law*. 4th ed., Cambridge University Press, pp. 343–348.

^{۴۰} Birnie, Patricia; Boyle, Alan; Redgwell, Catherine. (2009). *International Law and the Environment*. 3rd ed., Oxford University Press, pp. 356–361.

^{۴۱} Bodansky, Daniel. (1993). "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary." *Yale Journal of International Law*, Vol. 18, pp. 451–459.

^{۴۲} Adom, Richard Kwame; Mulala Danny Simatele; and Memory Reid. (2022). "The Threats of Climate Change on Water and Food Security in South Africa." *American Journal of Environment and Climate*, 1, no. 2, pp. 77-78.

دبیرکل سازمان ملل متحد پنج حوزه کلیدی را برای هماهنگی فعالیت‌ها در زمینه تغییرات اقلیمی مشخص کرده است: کاهش انتشار ناشی از جنگل‌زدایی و تخریب جنگل‌ها، ارتقای آگاهی عمومی درباره ضرورت پایداری محیط زیست، ظرفیت‌سازی مشترک با برنامه توسعه سازمان ملل، و حرکت به سوی یک سازمان ملل عاری از کربن. این اولویت‌ها نشان‌دهنده نگاه جامع سازمان ملل به مسئله تغییرات اقلیمی است، که هم شامل اقدامات عملی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و حفاظت از منابع طبیعی می‌شود و هم بر بعد آموزشی و توانمندسازی کشورها و جوامع محلی تأکید دارد. گزارش چهارم ارزیابی هیئت بین‌الدولی تغییرات اقلیمی صراحتاً اعلام می‌کند که واقعیت تغییرات اقلیمی اکنون قطعی است و آنچه نیاز داریم، تمرکز بر میزان تغییراتی است که می‌توان در قالب یک برنامه کوتاه‌مدت و عملیاتی محقق ساخت^{۳۳}. این برنامه‌ها باید همسو با اهداف توسعه پایدار و سیاست‌های جهانی کاهش کربن باشند و نقش نهادهای تخصصی مانند برنامه محیط‌زیست سازمان ملل (یونپ) در آن پررنگ است. یونپ با ارائه تحلیل‌های علمی، تدوین شاخص‌های محیط‌زیستی، و حمایت از ظرفیت‌سازی ملی و منطقه‌ای، به کشورها کمک می‌کند تا برنامه‌های مقابله با تغییرات اقلیمی را طراحی و اجرا کنند و سیاست‌های توسعه‌ای خود را با ملاحظات زیست‌محیطی هماهنگ سازند. همچنین، پانزدهمین کنفرانس اعضا در کپنهاگ (دسامبر ۲۰۰۹) نقطه عطفی در رسیدگی به موضوع تغییرات اقلیمی بود که با توجه به اهداف توسعه پایدار برگزار شد و اهمیت بسیاری به شرایط تغییرات اقلیمی و پیامدهای آن برای نسل حاضر و نسل‌های آینده داده شد. در این راستا، یونپ نقش محوری در تهیه گزارش‌های علمی و توصیه‌های سیاستی ایفا کرد تا تصمیم‌گیرندگان بتوانند بر اساس داده‌های دقیق، اقدامات مؤثر و به موقع اتخاذ کنند.

یونپ نقش فعالی در حمایت از فرایند مذاکراتی ایفا کرد که به پروتکل کیوتو (۱۹۹۷) منجر شد. این پروتکل نخستین سند الزام‌آور برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای محسوب می‌شد و با تعیین سقف‌های مشخص برای کشورهای صنعتی، گامی مهم در جهت عملیاتی‌سازی تعهدات کنوانسیون به شمار آمد. یونپ از طریق فعالیت‌های کارشناسی و تقویت ظرفیت کشورهای در حال توسعه، کمک کرد تا بحث‌های فنی در حوزه‌هایی چون سازوکار توسعه پاک و تجارت انتشار گازها به عرصه مذاکرات وارد شود.^{۳۴} یونپ برنامه‌هایی برای توسعه اقدامات مالی از جمله استفاده از سازوکار توسعه پاک در پروتکل کیوتو، حفاظت از تنوع زیستی، انرژی پاک، اکوسیستم‌ها و حمایت منطقه‌ای از انتقال فناوری و ظرفیت‌سازی دارد. این نهاد یک برنامه جامع در زمینه تغییرات اقلیمی تدوین کرده و قصد دارد با گردآوری پروژه‌ها و منابع مالی از مراجع مختلف، اجرای مؤثرتر و نتایج ملموس‌تری به دست آورد. فعالیت‌های یونپ در حوزه تغییرات اقلیمی همچنین بر اساس «راهبرد میان‌مدت ۲۰۱۰-۲۰۱۳» هدایت می‌شود که تغییرات اقلیمی را به‌عنوان یکی از شش اولویت موضوعی میان‌بخشی خود شناسایی کرده است. علاوه بر این، یونپ اقدامات سایر نهادهای سازمان ملل متحد مانند برنامه توسعه سازمان ملل و بانک جهانی را در زمینه مسائل زیست‌محیطی تکمیل می‌کند تا اهداف مرتبط با تغییرات اقلیمی محقق شود.

در دهه‌های پس از تصویب پروتکل کیوتو، روندهای اقلیمی نشان دادند که تعهدات محدود کشورهای صنعتی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای پاسخ‌گوی شدت و گستره بحران نیست. شکاف عمیق میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، ضعف در نظام پابندی و کاهش مشارکت برخی بازیگران کلیدی، از جمله عواملی بود که ناکافی بودن رژیم کیوتو را آشکار ساخت. در این فضای پرچالش، یونپ بار دیگر به‌عنوان نهادی میانجی و پیشران، کوشید با گردآوری داده‌های علمی، تسهیل گفت‌وگوهای چندجانبه و ارائه پیشنهادها راهبردی، مسیر شکل‌گیری چارچوبی جامع‌تر و کارآمدتر را فراهم کند.^{۳۵}

^{۳۳} AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report.

^{۳۴} Bodansky, Daniel. (2001). The History of the Global Climate Change Regime. In: Luterbacher, U.; Sprinz, D. (eds.), International Relations and Global Climate Change. MIT Press, p.28.

^{۳۵} Bodansky, Daniel. (2010). The Art and Craft of International Environmental Law. Harvard University Press, p:230.

یکی از مهم‌ترین ابزارهای یونپ در این دوره، گزارش‌های علمی و تحلیلی بود که همراه با ارزیابی‌های هیئت بین‌الدولی تغییر اقلیم منتشر شد. این گزارش‌ها به وضوح نشان می‌دادند که گرمایش زمین به مراتب سریع‌تر از برآوردهای پیشین در حال وقوع است و پیامدهای آن دامنه‌ای جهانی دارد؛ از ذوب یخ‌های قطبی گرفته تا تهدید امنیت غذایی و افزایش شدت بلایای طبیعی. انتشار این داده‌های معتبر، فشار سیاسی و اخلاقی بر دولت‌ها را افزایش داد و زمینه را برای ورود به مرحله‌ای جدید از مذاکرات فراهم ساخت.^{۴۶} توافق پاریس در سال ۲۰۱۵ حاصل همین فرایند بود و نقطه عطفی در تحول حقوق بین‌الملل اقلیمی محسوب می‌شود. برخلاف کیوتو که بر تعهدات الزام‌آور کشورهای صنعتی متمرکز بود، توافق پاریس سازوکاری فراگیرتر و انعطاف‌پذیرتر ارائه داد. این توافق مبتنی بر تعهدات ملی تعیین شده^{۴۷} است که همه کشورها - صرف‌نظر از سطح توسعه‌یافتگی - موظف‌اند برنامه‌های خود را برای کاهش انتشار و سازگاری با تغییرات اقلیمی ارائه دهند. در کنار این سازوکار داوطلبانه، نظامی از شفافیت، پایش و ارزیابی دوره‌ای پیش‌بینی شد تا مانع از تبدیل توافق به صرف بیانیه‌ای سیاسی شود.^{۴۸}

یونپ در این مرحله نقشی محوری ایفا کرد؛ از یک سو با ارائه اطلاعات علمی معتبر، چارچوبی عقلانی برای مذاکرات فراهم آورد و از سوی دیگر بر برقراری ارتباط میان تغییرات اقلیمی و اهداف توسعه پایدار، توانست دامنه گفت‌وگوها را فراتر از بحث‌های صرفاً زیست‌محیطی بگستراند. به این ترتیب، تغییرات اقلیمی نه تنها به عنوان یک بحران محیط زیستی، بلکه به مثابه چالشی برای عدالت بین‌نسلی، امنیت انسانی و توسعه اقتصادی پایدار مورد توجه قرار گرفت.^{۴۹} نهایتاً باید گفت که تجربه توافق پاریس نشان داد کارکرد اصلی یونپ تنها محدود به آغازگری یا ارائه دستورالعمل‌های حقوقی نرم نیست، بلکه این نهاد در طولانی‌مدت نیز با ایفای نقش پیونددهنده میان علم، سیاست و حقوق، می‌تواند به تداوم و پویایی رژیم‌های بین‌المللی کمک کند. پاریس نماد گذار از یک رویکرد محدود و الزام‌آور به چارچوبی جامع و ترکیبی است که هم تعهدات نرم و داوطلبانه و هم سازوکارهای الزام‌آور شفافیت و پایش را در بر می‌گیرد. در این گذار، یونپ سهمی انکارناپذیر در موفقیت مذاکرات و تدوین این توافق ایفا کرده است. یونپ در فرایند منتهی به پاریس از اسناد حقوقی نرم به‌طور گسترده استفاده کرد. گزارش‌های ارزیابی، دستورالعمل‌ها و توصیه‌نامه‌های این نهاد هرچند الزام‌آور نبودند، اما به عنوان چارچوبی هنجاری در شکل‌دهی به انتظارات دولت‌ها عمل کردند. ارائه اسنادی مانند «گزارش شکاف انتشار»^{۵۰} و مطالعات مرتبط با «مالی اقلیمی» نمونه‌ای از این نقش بود که با ایجاد فشار اخلاقی و سیاسی، دولت‌ها را به ارائه و ارتقای تعهدات ملی ترغیب کرد. همچنین یونپ با برگزاری نشست‌های مشورتی و انتشار دستورالعمل‌های غیرالزام‌آور درباره شفافیت و حسابرسی انتشار، بستری فراهم کرد تا کشورها مسیر حرکت خود را به سوی یک توافق جامع پیدا کنند. بدین ترتیب، حقوق نرم نه تنها به اجماع‌سازی کمک کرد، بلکه به عنوان پل ارتباطی میان علم، سیاست و حقوق سخت در موافقت‌نامه پاریس ایفای نقش نمود.

نتیجه‌گیری

بررسی نقش برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ) در نهادینه‌سازی حقوق نرم در حقوق بین‌الملل محیط زیست نشان می‌دهد که این نهاد نه تنها نقطه آغاز بسیاری از تحولات حقوقی زیست‌محیطی بوده، بلکه با بهره‌گیری هوشمندانه از ابزارهای غیرالزام‌آور، مسیر توسعه تدریجی و انعطاف‌پذیر حقوق بین‌الملل محیط زیست را هموار ساخته است. از زمان تأسیس یونپ در پی کنفرانس استکهلم ۱۹۷۲، این نهاد به محور هماهنگی سیاست‌ها، تدوین اسناد و تقویت همکاری‌های بین‌المللی در زمینه حفاظت از

^{۴۶} Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). Climate Change 2014: Synthesis Report. Cambridge University Press, pp. 2-8.

^{۴۷} Nationally Determined Contributions (NDCs)

^{۴۸} Rajamani, Lavanya. (2016). "The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations." Journal of Environmental Law, Vol. 28(2), p:342.

^{۴۹} Bodansky, Daniel; Brunnee, Jutta; Rajamani, Lavanya. (2017). International Climate Change Law. Oxford University Press, pp. 219-223.

^{۵۰} Emissions Gap Report

محیط زیست تبدیل شد. ماهیت حقوق نرم به یونپ امکان داد تا بدون ایجاد تعهدات سخت و پرهزینه، دولت‌ها را به پذیرش اصول و ارزش‌های زیست‌محیطی ترغیب کند و در طول زمان، این اصول را به منابع الزام‌آور نزدیک‌تر سازد.

حقوق نرم به دلیل ماهیت غیرالزام‌آور خود، انعطاف و ظرفیت اجماع‌سازی بیشتری دارد. یونپ با تکیه بر قطعنامه‌ها، اعلامیه‌ها، رهنمودها و دستورالعمل‌های غیرالزام‌آور توانست دولت‌ها را در موضوعات حساس، از جمله کنترل آلودگی دریایی، حفاظت از لایه اوزون، مدیریت پسماندهای خطرناک و مقابله با تغییرات اقلیمی گردهم آورد. نمونه بارز این روند را می‌توان در تجربه کنوانسیون بازل مشاهده کرد؛ جایی که ابتدا اصول قاهره و راهنماهای فنی یونپ به عنوان چارچوب هنجاری عمل کردند و پس از شکل‌گیری اجماع نسبی، به تدوین معاهده‌ای الزام‌آور منجر شدند. این الگو نشان می‌دهد که حقوق نرم نه یک جایگزین، بلکه مقدمه‌ای برای حقوق سخت است و می‌تواند بستر رشد و تکامل حقوق بین‌الملل محیط زیست را فراهم کند. از سوی دیگر، یونپ نقش بی‌بدیلی در پیوند میان علم و حقوق ایفا کرده است. این نهاد با تأسیس هیئت بین‌الدولی تغییر اقلیم و انتشار گزارش‌های علمی معتبر، بنیانی مستحکم برای مذاکرات سیاسی و حقوقی فراهم آورد. چنین گزارش‌هایی، هرچند الزام‌آور نبودند، ولی فشار اخلاقی و سیاسی بر دولت‌ها را افزایش دادند و آن‌ها را به مشارکت در توافق‌های بین‌المللی واداشتند. توافق پاریس ۲۰۱۵ نماد بارز این کارکرد است؛ توافقی که بر پایه تعهدات ملی داوطلبانه شکل گرفت و در عین حال سازوکارهای الزام‌آور شفافیت و پایش را پیش‌بینی کرد. نقش یونپ در این فرایند صرفاً تسهیل‌گرانه نبود، بلکه با هدایت مذاکرات و ایجاد بستر هنجاری، به شکل‌گیری اجماعی جهانی کمک کرد که پیش‌تر به دلیل اختلافات عمیق میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه دست‌نیافتنی به نظر می‌رسید.

اهمیت حقوق نرم در حقوق بین‌الملل محیط زیست نه تنها در امکان‌پذیر ساختن توافق میان بازیگران مختلف، بلکه در ایجاد «زبان مشترک» میان آن‌هاست. یونپ با انتشار بیانیه‌های جهانی همچون منشور جهانی طبیعت، اعلامیه ریو و دستور کار ۲۱، مجموعه‌ای از اصول و ارزش‌های بنیادین را تثبیت کرد که امروز شالوده بسیاری از معاهدات الزام‌آور را تشکیل می‌دهند. این اسناد در عین غیرالزام‌آور بودن، به تدریج هنجارهایی ایجاد کردند که رعایت آن‌ها به معیار سنجش رفتار مسئولانه دولت‌ها در عرصه بین‌المللی بدل شد. به این ترتیب، حقوق نرم به ابزاری برای ارتقای مشروعیت و اخلاقی‌سازی نظام حقوق بین‌الملل محیط زیست تبدیل شد. نکته قابل توجه دیگر این است که یونپ با استفاده از حقوق نرم توانست مشارکت ذی‌نفعان غیردولتی و بخش خصوصی را جلب کند. ماهیت انعطاف‌پذیر این اسناد به نهادهای مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بازیگران اقتصادی امکان داد تا در فرآیند تدوین سیاست‌های زیست‌محیطی نقش‌آفرینی کنند. این امر هم به مشروعیت تصمیمات اتخاذشده افزود و هم ظرفیت اجرایی آن‌ها را تقویت کرد. در واقع، حقوق نرم بستر تعامل میان سطوح مختلف حکمرانی - از جهانی تا محلی - را فراهم کرد و به نهادینه‌سازی فرهنگ زیست‌محیطی کمک نمود. با این حال، باید اذعان کرد که اتکای صرف به حقوق نرم نمی‌تواند پاسخگوی همه چالش‌های زیست‌محیطی باشد. نبود ضمانت اجرای حقوقی و وابستگی به اراده سیاسی دولت‌ها، محدودیت‌های مهمی برای کارایی این ابزار ایجاد می‌کند. یونپ با درک این محدودیت‌ها، همواره تلاش کرده است تا از مرحله تدوین اسناد نرم فراتر رود و زمینه را برای تصویب معاهدات الزام‌آور فراهم سازد. در حقیقت، راهبرد این نهاد را می‌توان راهبرد «توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل» نامید که در آن، ابتدا از ابزارهای نرم برای اجماع‌سازی استفاده می‌شود و سپس، در مراحل بعدی، قواعد سخت برای تضمین پایبندی کشورها به کار گرفته می‌شوند.

در مجموع، مطالعه نقش یونپ نشان می‌دهد که این نهاد توانسته است به عنوان موتور محرک حقوق بین‌الملل محیط زیست عمل کند. بهره‌گیری از حقوق نرم به یونپ امکان داد تا شکاف میان آرمان‌های زیست‌محیطی و واقعیت‌های سیاسی و اقتصادی را پر کند و مسیر گذار به رژیم‌های الزام‌آورتر را هموار سازد. امروزه بسیاری از اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست، از جمله اصل احتیاط، اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت، و اصل توسعه پایدار، نخستین بار در اسناد غیرالزام‌آور یونپ و سایر نهادهای بین‌المللی مطرح شدند و سپس در معاهدات الزام‌آور تثبیت یافتند. بنابراین، می‌توان گفت که حقوق نرم نه تنها مکمل حقوق سخت است، بلکه پیش‌شرط

شکل گیری آن محسوب می شود. تجربه یونپ اثبات می کند که در جهانی با منافع متکثر و پیچیده، توسعه حقوق بین الملل محیط زیست بدون بهره گیری از ظرفیت های حقوق نرم ممکن نخواهد بود.

منابع

منابع فارسی

۱. شاکریان، شاهرخ. شناخت حقوق نرم در نظام حقوق بین الملل. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲.
۲. آیرم، منصور؛ سلیمی ترکمانی، حجت؛ موسی زاده، محمد. جایگاه حقوق نرم در رژیم حقوقی تغییرات آب و هوایی از منظر پوزیتیویسم حقوقی. تهران: پژوهش های حقوقی، ۱۴۰۲.
۳. حبیب زاده، توکل؛ عطار، محمد صالح. «ارزیابی مفهومی حقوق نرم در نظام منابع حقوق بین الملل». تهران: ۱۳۹۱، ص. ۵۰ و ۱۰.
۴. هداوند، مهدی؛ سیف الهی، آرمان. «جایگاه حقوق نرم در توسعه حقوق بین الملل». فصلنامه راهبرد، شماره ۵۰، سال هجدهم، بهار ۱۳۸۸.

منابع انگلیسی

5. Abbott, Kenneth W., and Duncan Snidal. "Hard and Soft Law in International Governance." *International Organization*, 2000: 422–444.
6. Adom, Richard Kwame; Mulala Danny Simatele; and Memory Reid. (2022). "The Threats of Climate Change on Water and Food Security in South Africa." *American Journal of Environment and Climate*, 1, no. 2.
7. Biggs, G. "The Montevideo Environmental Law Programme." *American Journal of International Law* (1993): 329.
8. Birnie, Patricia; Boyle, Alan; Redgwell, Catherine. *International Law and the Environment*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 356–361.
9. Bodansky, Daniel. "The History of the Global Climate Change Regime." In *International Relations and Global Climate Change*, edited by Luterbacher, U., and Sprinz, D. Cambridge: MIT Press, 2001, p. 28.
10. Bodansky, Daniel. "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary." *Yale Journal of International Law* 18 (1993): 451–459.
11. Bodansky, Daniel. *The Art and Craft of International Environmental Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2010, p. 230.
12. Bodansky, Daniel; Brunnée, Jutta; Rajamani, Lavanya. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 219–223.
13. Coglianese, Cary. "Environmental Soft Law as a Governance Strategy." *Jurimetrics* 61 (2020): 31.
14. d'Aspremont, Jean. "Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials." *European Journal of International Law* 9 (2008): 1075–1093.
15. Drumbl, Mark A., and Kateřina Uhlířová. "Actors and Law-Making in International Environmental Law." In *Research Handbook on International Environmental Law*, 2021: 2–44.
16. Gersen, E. Jacob. "Soft Law." *Stanford Law Review* (Forthcoming), University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper No. 213 (2008): 23.
17. Klabbers, Jan. "Undesirability of Soft Law." *Nordic Journal of International Law* 67, no. 6 (1998): 385.
18. Orakhelashvili, Alexander. *Peremptory Norms in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 34–35.
19. P. Sand. "Marine Environment Law in the United Nations Environment Programme: An Emergent Eco-Regime." (1988): 9.
20. Pellet, Alain. "The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law-Making." *Australian Year Book of International Law* 22 (1988–1989): 30.
21. Petsonk, Carol Annette. "Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law." *American University Journal of International Law & Policy* 5 (1989): 356.
22. Rajamani, Lavanya. "The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations." *Journal of Environmental Law* 28, no. 2 (2016): 342.

23. Sands, Philippe; Peel, Jacqueline; Fabra, Adriana; MacKenzie, Ruth. *Principles of International Environmental Law*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, pp. 343–348.
24. Schrijver, Nico J. (ed.). *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*. Vol. 2. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 70.
25. Shelton, Dinah. "Soft Law." In *Routledge Handbook of International Law*, edited by David Armstrong, 2009, p. 69.
26. UNEP Secretariat. "History of the Basel Convention: The Cairo Guidelines and the Working Group." *The Convention – Overview – History*.

اسناد و گزارش‌ها

27. UNEP GC Decision 66(IV).
28. AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report.
29. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Cambridge University Press, 2014, pp. 2–8.
30. Emissions Gap Report (UNEP).

The Function of Soft Law in International Environmental Law: A Focus on UNEP's Experience

Abstract

Recent environmental developments have confronted the international legal order with new imperatives. Challenges such as climate change, biodiversity loss, transboundary pollution, and the management of hazardous wastes demand coordinated and flexible regulation. In this context, *soft law*—a set of non-binding principles and guidelines—has played a crucial role in shaping international norms. By fostering political consensus and reducing negotiation costs among states, soft law facilitates the drafting of binding treaties and the gradual development of international environmental law. The United Nations Environment Programme (UNEP), established after the 1972 Stockholm Conference, occupies a central position in this process. Acting as the coordinating body for environmental action within the UN system, UNEP prepares draft instruments, publishes guidelines, and convenes expert groups, thereby laying the groundwork for international agreements. Examples such as the Barcelona Convention, the Vienna Convention and Montreal Protocol on the ozone layer, the Basel Convention on hazardous wastes, and the UN Framework Convention on Climate Change illustrate UNEP's impact. These instruments often begin as non-binding principles and, after consensus-building, evolve into binding agreements. The findings of this study show that soft law, particularly in international environmental law, is not merely complementary to hard law but a prerequisite for its development. By mediating between science, policy, and law, UNEP has facilitated the transition from non-binding norms to binding obligations, placing international environmental law on an evolutionary trajectory and offering a model for other fields where staged consensus-building can pave the way for enforceable rules.

Keywords: Soft Law, United Nations Environment Program (UNEP), International Environmental Law, Basel Convention, Climate Change