

## سازوکارهای نظارت بر رعایت تعهدات و اجرا در موافقت‌نامه پاریس

اعظم امینی \*

احسان دریادل \*\*

شناسه دیجیتال اسناد (DOI) : 10.22066/cilamag.2019.35079

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۸/۳۰

### چکیده

موافقت‌نامه پاریس، سیستم نظارتی را وضع کرده است که برای تضمین اجرای مؤثر مقررات خود و نیز ارزیابی پیشرفت جمعی در جهت اهداف بلندمدت موافقت‌نامه ضروری است. این سیستم در قالب اطلاع‌رسانی، شفافیت، همکاری و مساعدت به‌عنوان بخشی از عنصر بالا به پایین ساختار دوگانه موافقت‌نامه عمل می‌کند. سیستم نظارتی موافقت‌نامه به دو روش (۱) دریافت اطلاعات از طریق پایش، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی و (۲) ایجاد سازوکار ارتقای رعایت و تسهیل اجرای تعهدات عمل می‌کند. در روش اول، تمامی تعهداتی که دولت‌ها به‌صورت متمایز و بنا بر ظرفیت‌شان بر عهده گرفته‌اند، شفاف‌سازی و پیشرفت جمعی آن‌ها در بررسی جامع جهانی ارزیابی می‌شود. در روش دوم، سازوکار ارتقای رعایت و تسهیل اجرای تعهدات، به‌ترتیب به بررسی عدم رعایت تعهدات الزام‌آور و عدم اجرای تعهدات غیرالزام‌آور توسط دولت‌های عضو در موافقت‌نامه می‌پردازد. پژوهش حاضر به روش دگماتیک قواعد حقوقی موجود را در مورد رعایت و اجرای تعهدات موافقت‌نامه پاریس، بررسی و تحلیل می‌کند. نتایج پژوهش حاضر با توجه به نوع تعهدات در موافقت‌نامه پاریس، غیرخصمانه و غیرتنبیهی بودن اقدامات آتی در سازوکارهای اجرایی را اثبات می‌کند و نشان می‌دهد پیوستن به موافقت‌نامه پاریس، سبب برقراری تحریم‌های جدید علیه ایران نمی‌شود.

### واژگان کلیدی

موافقت‌نامه پاریس، تغییر اقلیم، سازوکار رعایت ارتقا و تسهیل اجرا، شفافیت، بررسی جامع جهانی

\* amini.az@um.ac.ir

\* نویسنده مسئول، عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه فردوسی

\*\* ehsandaryadel2020@gmail.com

\*\* کارشناسی ارشد دانشگاه شیراز

## مقدمه

اگرچه مسئله مربوط به تغییر اقلیم، بیش از پیش آشکار شده، طی سال‌ها ثابت شده است که توسعه و عملیاتی‌سازی مقررات ماهوی و شکلی طبق چنین توافقاتی، یکی از چالش‌برانگیزترین مسائل در تاریخ موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه بوده است. این مسئله با توجه به پیچیدگی تعهدات زیست‌محیطی و تلاش برای اتحاد میان کشورها با وجود تفاوت‌های زیاد و با در نظر گرفتن سهم گازهای گلخانه‌ای در جو و توسعه اجتماعی و اقتصادی و آسیب‌پذیری‌های ناشی از تأثیرات تغییر اقلیم، قابل تبیین است. این ملاحظات توسعه، تعهدات آتی و نیز اجرا و رعایت تعهدات جاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بررسی مسئله اجرا و رعایت تعهدات مورد توافق طرف‌ها در تمام رژیم‌های حقوقی دارای اهمیت است زیرا در غیر این صورت، این مسئله می‌تواند اثربخشی تعهدات زیست‌محیطی را تضعیف و محدود کند و نیز منشأ تعارض و عدم ثبات نظم حقوقی باشد. بنابراین، ابزارهای کافی برای ارتقای رعایت تعهدات و عکس‌العمل نسبت به عدم رعایت این موارد، از جمله ایجاد سازوکار رعایت تعهدات، یکی از مسائل کلیدی در هنگام مذاکره و عملیاتی‌سازی موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه است.<sup>۱</sup>

موافقت‌نامه پاریس در بیست‌ویکمین کنفرانس چارچوب اعضای ملل متحد درباره تغییرات اقلیمی (UNFCCC)<sup>۲</sup> مورخ ۱۲ دسامبر ۲۰۱۵ پذیرفته و برای امضا و تصویب کشورها باز گذاشته شد. یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های طراحان موافقت‌نامه پاریس، چگونگی نگارش معاهده‌ای بود که هم بتواند مشارکت بالایی را جذب کند و هم اینکه اثربخشی لازم را داشته باشد. هرچند این دو به‌گونه‌ای با هم در ارتباط هستند و مشارکت، یکی از عناصر اثربخشی معاهده است، همه آن نیست. مشارکت، اثربخشی را با هدف جذب بازیگرانی که مسئولیت اخلاقی یا علی و نیز ظرفیت رویارویی با مشکل مورد بحث را دارند، تعیین می‌کند. قاطعیت تعهدات و الزام‌آوری آن‌ها می‌تواند اثربخشی را حتی در نبود قابلیت دادخواهی افزایش دهد.<sup>۳</sup> اما قاطعیت تعهد و میزان بلندپروازی می‌تواند نسبت به مشارکت وسیع، زیان‌آور باشد.<sup>۴</sup> بنابراین، موافقت‌نامه پاریس باید میان مشارکت گسترده و میزان تعهدی که جهت مقابله با تغییر اقلیم ضرورت داشت، تعادل دقیقی برقرار می‌کرد. برای برقراری این تعادل، موافقت‌نامه می‌بایست از ترکیبی از دو رهیافت موجود در ساختار معاهدات بهره می‌جست: رهیافت پایین به بالا و رهیافت

1. Sands, Philippe, and Jacqueline Peel. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2012. p. 136.

2. United Nation Framework Convention on Climate Change

3. Abbott, Kenneth W., and Duncan Snidal. "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization* 54.3, 2000, p. 421.

4. Voigt, Christina. "The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 25.2, 2016. p. 161.

بالا به پایین. رهیافت پایین به بالا، مبتنی بر تعهدات داوطلبانه شفاف است که تابع بررسی منظم است و رهیافت بالا به پایین که مشکلات مربوط به تضمین رعایت تعهدات را با تعهدات اساسی الزام‌آور حل می‌کند.<sup>۵</sup> این سند با ایجاد تعهدات عموماً تشریفاتی با ماهیت حقوقی الزام‌آور، این کار را انجام داد؛ درحالی‌که محتوای ماهوی را تا حد زیادی به اختیار طرف‌ها گذاشت. این موضوع از رهیافت پایین به بالای برنامه‌های مشارکتی تعیین‌شده در سطح ملی قابل برداشت است که در نوزدهمین کنفرانس طرف‌ها در شهر ورشو در سال ۲۰۱۳ بر اساس مفهوم مشارکت‌های داوطلبانه کشورها طبق توافق کینهاگ (۲۰۰۹) به وجود آمد. با بیان این رویکرد در کنار پارامترهای معین برای برنامه‌های مشارکتی و نیز فرآیندهای تکراری برای بلندپروازی موفقیت‌آمیز و جمعی بیشتر در طول زمان (یعنی چرخه‌های پنج‌ساله مندرج در بند ۹ ماده ۴، چارچوب شفافیت در ماده ۱۳ و بررسی جامع جهانی در ماده ۱۴)، موافقت‌نامه در پی برقراری آن تعادل است. بدین ترتیب، تعهدات حقوقی الزام‌آور تا حد زیادی با آگاهی‌رسانی و به‌روزرسانی منظم برنامه‌های مشارکتی، ارائه اطلاعات ضروری و گزارش‌دهی طبق قواعد موضوعه ذیل سیستم شفافیت، بیشتر ارتباط دارد.

هرچند اثربخشی موافقت‌نامه به این امر نیز وابسته است که تا چه حد طرف‌ها از این تعهدات پیروی می‌کنند، تا زمانی که طرف‌ها آنچه را تعهد به انجام آن کرده‌اند ایفا نکنند و از رعایت تعهدات‌شان خودداری کنند، مشارکت و بلندپروازی به‌تنهایی دارای ارزش کمی هستند. بنابراین، رعایت تعهدات بین‌المللی مندرج در موافقت‌نامه توسط طرف‌ها از عوامل مهم تعیین میزان اثربخشی آن محسوب می‌شود.<sup>۶</sup> همچنین، هر قدر اعتماد و اطمینان در میان طرف‌ها که نیاز ضروری است، بیشتر شود، به همین نحو، مشارکت و بلندپروازی افزایش می‌یابد. بدین دلایل، برخی معاهدات زیست‌محیطی از جمله موافقت‌نامه پاریس، اکنون دربردارنده آیین‌های پیروی از مقررات خود است که هدف از آن، ممانعت از موارد عدم رعایت مقررات و تسهیل اجرای آن‌ها توسط طرف‌ها به‌صورت مقرر است.<sup>۷</sup>

اگرچه گنجاندن ترتیب مربوط به رعایت مقررات در هر معاهده‌ای می‌تواند همچنین اثر بازدارنده‌ای نسبت به مشارکت و بلندپروازی داشته باشد، زمانی که عدم رعایت مقررات، منجر به تحریم شود، ممکن است طرف‌ها بی‌میلی خود را در تعهد به اقدامات بیش از حد مشتاقانه نشان

5. Jacquet, Jennifer, and Dale Jamieson. "Soft but Significant Power in the Paris Agreement", *Nature Climate Change* 6, 2016, p. 643.

6. Brunnée, Jutta, *Promoting Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime 2012, pp. 317-342

7. Redgwell, C., *Facilitation of Compliance Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2012, p. 177.

دهند. یا حتی در شرایط بدتر ممکن است تصمیم بگیرند که اصلاً به موافقت‌نامه ملحق نشوند.<sup>۸</sup> بنابراین، ترتیب مربوط به رعایت مقررات در موافقت‌نامه پاریس باید در ساختار پیچیده مشارکت‌های خود - تعیین شده، شیوه دقیق و متنوع تفاوت میان طرف‌ها و فرآیندهای ایجادشده برای شفافیت بیشتر و افزایش اشتیاق در طول زمان، کاملاً با دقت درهم تنیده می‌شد. این تعادل ظاهراً با استقرار سازوکاری جهت تسهیل اجرای مقررات موافقت‌نامه و رعایت آن‌ها برقرار شده است. موافقت‌نامه پاریس، یک سیستم نظارتی را برای تضمین اجرای مؤثر مقررات خود و نیز ارزیابی پیشرفت جمعی در جهت اهداف بلندمدت موافقت‌نامه وضع می‌کند که به‌عنوان بخشی از رهیافت بالا به پایین ساختار دوگانه موافقت‌نامه ضروری است. با توجه به این مقدمه تحلیلی، هدف این پژوهش آن است که با روش دگماتیک و به‌صورت توصیفی-تحلیلی، سازوکارهای نظارتی موافقت‌نامه پاریس را معرفی و بررسی کند. برای رسیدن به این هدف، سازوکارهای موافقت‌نامه به چند دسته سازوکار مبتنی بر اطلاعات و سازوکارهای ارتقای رعایت و تسهیل اجرای تعهدات تقسیم و سپس هر مورد، جداگانه شرح و تحلیل می‌شود.

## ۱. سازوکارهای مبتنی بر اطلاعات

### ۱-۱. شفافیت

موافقت‌نامه پاریس در خصوص تغییر اقلیم به‌صورت معاهده مکتوب در ۲۹ ماده در سال ۲۰۱۵ تقریباً با اجماع جهانی پذیرفته شد. هدف موافقت‌نامه، تقویت واکنش جهانی نسبت به تهدیدات ناشی از تغییر اقلیم و گرمایش زمین ناشی از افزایش گازهای گلخانه‌ای است.<sup>۹</sup> بنابراین به‌موجب این موافقت‌نامه و برای محدودکردن افزایش دمای کره زمین، مقرر شد که کشورهای جهان، برنامه‌هایی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای ارائه دهند.<sup>۱۰</sup> موافقت‌نامه پاریس نشان‌گر رویکردی جدید در حکمرانی اقلیمی جهانی است که تمایز میان کشورها و واقعیات مربوط به درجه توسعه‌یافتگی آن‌ها را می‌پذیرد<sup>۱۱</sup> اما مرزبندی‌های پروتکل کیوتو را درنوردیده و تعهدات مشترکی را در خصوص کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای،<sup>۱۲</sup> انطباق با تغییرات اقلیمی<sup>۱۳</sup> و شفافیت<sup>۱۴</sup> برای همه کشورها ایجاد می‌کند و جهت تعیین میزان و شکل

8. Voigt, Christina, *op. cit.*, p. 2.

9. Paris Agreement Article 2.1(a).

10. *Ibid.*, Article 4(2).

11. Craik, A. Neil, and Wil Burns. "Climate Engineering under the Paris Agreement: A Legal and Policy Primer", Special Report, *Centre for International Governance Innovation*, Nov. 2016, p. 13.

12. Paris Agreement, Article 4(3)(4).

13. *Ibid.*, Article 7(7)(10).

14. *Ibid.*, Article 4(8) & 13.

تعهد که در ارتباط با واکنش اقلیمی از طریق برنامه‌های مشارکتی به عهده خواهند گرفت، استقلال بیشتری به آن‌ها می‌دهد. این موافقت‌نامه هیچ اشاره‌ای به ساختار ضمیمه‌ای کنوانسیون چارچوب سازمان ملل در خصوص تغییر اقلیم و پروتکل کیوتو نمی‌کند و در عوض، اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت را به شکل متفاوتی در عناصر مختلف خود منعکس می‌کند.<sup>۱۵</sup> همچنین پاره‌ای واکنش‌های اقلیمی متمایز، یعنی کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، تغییرات اقلیمی و زیان‌ها و نیز اقدامات اجرایی را که موضوع مباحثات بین‌المللی بوده‌اند،<sup>۱۶</sup> ذیل چارچوب حقوقی واحد تحکیم می‌بخشد.

این موافقت‌نامه طبق تعریف کنوانسیون وین در خصوص حقوق معاهدات، معاهده است،<sup>۱۷</sup> اما همه مقررات این موافقت‌نامه تعهد حقوقی ایجاد نمی‌کنند.<sup>۱۸</sup> موافقت‌نامه مزبور دربردارنده آمیزه‌ای از مقررات الزام‌آور و غیرالزام‌آور است. تعهدات رفتاری سخت در حوزه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای<sup>۱۹</sup> و تأمین مالی<sup>۲۰</sup> همراه با سیستم نظارتی قوی، هسته موافقت‌نامه پاریس را شکل می‌دهد. موافقت‌نامه، چارچوب شفافیت بین‌المللی جدیدی را با وظیفه پایش، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی<sup>۲۱</sup> تعهدات فردی طرف‌ها در ارتباط با اقدام و حمایت برقرار می‌کند.<sup>۲۲</sup> این امر باید به نحوی انجام گیرد که بتوان پیشرفت‌های طرف‌ها در ایفای تعهدات‌شان را به شکلی هماهنگ و شفاف مقایسه و ارزیابی کرد.<sup>۲۳</sup> از آنجا که موافقت‌نامه پاریس دربردارنده تعهدات الزام‌آور مقید به نتیجه در رابطه با محتوای برنامه‌های مشارکتی طرف‌ها نیست، چارچوب شفافیت در موافقت‌نامه، سازوکار اصلی برای پاسخ‌گونه‌داشتن دولت‌ها در انجام تعهدات‌شان است. فرض بر این است که فشار همتایان و فشار افکار عمومی می‌تواند به اندازه تعهدات حقوقی در تحت تأثیر قراردادن رفتار آن‌ها مؤثر باشد.

موافقت‌نامه پاریس برخلاف ضمانت اجراهای حقوقی، برای تضمین اجرای آن، از سازوکار شرم‌نده‌سازی<sup>۲۴</sup> استفاده می‌کند و با وضع قواعد شفافیت و بازنگری اجباری، خطر حیثیتی ایجاد

15. Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani. *International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2017. p. 298.

16. Craik, A. Neil, and Wil Burns, *op. cit*, p. 13.

17. Bodansky, Daniel. "The Legal Character of the Paris Agreement", *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 25.2, 2016, p. 1.

18. *Ibid*, p. 2.

19. Paris Agreement Article 4(2).

20. *Ibid*, Article 9(1)(5)(7).

21. Measuring, Reporting and Verifying

22. Vinales Jorge E., "The Paris Climate Agreement: an Initial Examination (Part I of III)", <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-i-of-iii/>. 2015.

23. Danneman, Michaela, *op. cit*, p. 38.

24. Naming- shaming

می‌کند. برخی محققان این نوع سازوکار تضمین را به «آفتاب» تشبیه کردند؛ یعنی «شفاف‌سازی و در معرض داوری دیگران قرار گرفتن، به‌مانند آفتاب، گندزدایی می‌کند». آن‌ها بر این باورند که «اگر کشوری به تعهد خود عمل نکند، شناسایی شود و افکار عمومی او را سرزنش کند. این مسئله سبب می‌شود که جامعه جهانی اشتیاق کمتری برای همکاری با این کشور داشته باشد».<sup>۲۵</sup> سیستم شفافیت در موافقت‌نامه پاریس، چارچوب پیشرفته‌ای را نه‌تنها صراحتاً به‌صورت مشترک یا یکپارچه منعکس می‌کند، بلکه نسبت به همه قابل اعمال است.<sup>۲۶</sup> این موافقت‌نامه به‌گونه‌ای طراحی شده است که ایجاد تمایز میان کشورها را نه از طریق رویکرد دوگانه میان کشورهای درحال توسعه و توسعه‌یافته، بلکه از طریق ایجاد تناسب عملی تعهدات با ظرفیت‌های کشورها، مدنظر قرار می‌دهد.<sup>۲۷</sup> سیستم مربوطه، امکان وجود انعطاف‌پذیری ذاتی و درونی را فراهم می‌آورد که ظرفیت‌های مختلف طرف‌ها را لحاظ می‌کند و به کشورهای درحال توسعه‌ای که در پرتو ظرفیت‌هایشان به چنین انعطاف‌پذیری نیاز دارند، اختیار می‌دهد.<sup>۲۸</sup> همچنین برای کمک به کشورهای درحال توسعه، ابتکار ظرفیت‌سازی جدیدی را برای چارچوب شفافیت به وجود می‌آورد.<sup>۲۹</sup> قلمرو چارچوب شفافیت، تنها متمرکز بر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای نیست، چنان‌که در پروتکل کیوتو چنین بود. در عوض، قلمرو چارچوب مزبور، جامع است و توجه معقول به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، انطباق با تغییر اقلیم و حمایت‌های تأمین‌شده یا دریافت‌شده را در بر می‌گیرد. توجه به چنین قلمرو گسترده و جامعی دارای اهمیت است مخصوصاً به این خاطر که نظارت و ارزیابی تلاش‌های انطباقی و پیگیری جریان‌های مالی تا زمان موافقت‌نامه پاریس، نادیده گرفته شده بود.<sup>۳۰</sup>

مقررات مربوط به شفافیت و پاسخ‌گویی، کارکردی دوگانه دارند. این تعهدات، رأساً امکان اجرا دارند و نیز خاصیت تجویزی کلّ رژیم را تقویت می‌کنند. مقررات مربوط به پاسخ‌گویی، همچنین نسبت به سازوکار تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات موافقت‌نامه نیز قابل اجراست. این سازوکار، توان شفاف‌سازی و سخت‌کردن تعهدات موافقت‌نامه پاریس را دارد.

25. Bodansky, Daniel. "The Paris Climate Change Agreement: A New Hope", *American Journal of International Law*, 110.2, 2016. p. 32.

26. Obergassel, Wolfgang, et al. "Phoenix from the Ashes: an Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change-Part II", *Environmental Law and Management* 28.1, 2016.

27. Paris Agreement, Article 13(1).

See also: Van Asselt, Harro & Thomas Hale, "Maximizing the Potential of the Paris Agreement: Effective Review in a Hybrid Regime", *Workshop Held at Arizona State University*, 7-8 April 2016.

28. *Ibid*, Article 13(2).

29. Paris Decision, Dec. 1/CP.21, para. 84.

30. Klein, Daniel, et al., eds. *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*. Oxford University Press, 2017, p. 306.

### الف. کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای

سیستم کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در موافقت‌نامه پاریس، بر ساختار پایین به بالا و رعایت تعهدات در قالب برنامه‌های مشارکتی تعیین‌شده ملی توسط طرف‌ها مبتنی است.<sup>۳۱</sup> این ساختار، به طرف‌ها که بنا به اختیار خود در ذیل چارچوب حقوقی مشابهی قرار می‌گیرند، امکان می‌دهد تا شرایط و امکانات ملی خود را با سطح حفاظت زیست‌محیطی متعادل کنند. قلمرو ماهوی تعهدات مربوط به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به صورت بین‌المللی تعیین نمی‌شود و طرف‌ها، خود در خصوص تمایل به برنامه‌های مشارکتی در زمینه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تصمیم می‌گیرند و نحوه مشارکت خویش را در هدف کاهش بلنمدت پیشنهاد می‌کنند.<sup>۳۲</sup> این بدان معناست که ارزیابی رعایت تعهدات یک طرف در قالب برنامه مشارکتی‌اش، ابتدا و مهم‌تر از همه، شامل بررسی این موضوع خواهد شد که آنچه را آن کشور تعهد کرده انجام داده است یا خیر. به همین دلیل، سازوکار ارزیابی رعایت تعهدات، اهمیت پیدا می‌کند.

مقررات موافقت‌نامه پاریس از طرف‌ها می‌خواهد تا اطلاعات لازم را برای روشن و شفاف کردن محتوای خاص برنامه‌های مشارکتی تهیه کنند. موافقت‌نامه، برخی تعهدات رفتاری ثابتی را مقرر می‌دارد که طرف‌ها باید دنبال کنند. آن‌ها باید برنامه‌های مشارکتی خود را پیش از لازم‌الاجرا شدن موافقت‌نامه در سال ۲۰۲۰ تسلیم کنند. هر طرف مکلف است فهرست موجودی انتشار گازهای گلخانه‌ای خود را حداقل هر دو سال یک بار (و در مورد کشورهای توسعه‌یافته، سالیانه) تسلیم کند و مرتباً اطلاعات لازم برای پیگیری پیشرفت‌ها در اجرا و تحقق تعهدات برنامه‌های مشارکتی تعیین‌شده ملی خود را ارائه دهد.<sup>۳۳</sup> سپس این اطلاعات تحت بررسی فنی کارشناسی قرار می‌گیرد که بر وضعیت اجرا و تحقق این تعهدات در برنامه‌های مشارکتی تعیین‌شده ملی هر طرف تمرکز دارد. برنامه‌های مشارکتی باید پیش‌رونده باشند و به‌طور منظم به‌روز شوند؛ بدین معنی که باید هر پنج سال تا زمان دستیابی به هدف بلنمدت کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تقویت شوند.<sup>۳۴</sup> این برنامه‌ها همچنین باید در دفتر ثبت عمومی منعطفی بایگانی شوند و اطلاعات لازم را برای صراحت در کار، شفافیت و آگاهی ارائه کنند. این تعهدات ثابت، معیار روشنی برای ارزیابی اجرا و رعایت تعهدات توسط طرف‌ها در قالب سازوکار رعایت تعهدات به دست می‌دهد. این مسئله همچنین موجب شفافیت و صراحت در قبال جامعه مدنی و فشارهای عمومی بر روی طرف‌ها در خصوص اقدامات کاهش‌ی آن‌ها و کمبودهای ناشی از آن می‌شود.

31. Paris Agreement, Article 3&4.

32. *Ibid*, Article 4(3).

33. *Ibid*, Article 13(7).

34. Paris Agreement, Article 4(3), 4(9).

**ب. انطباق با تغییرات اقلیمی**

مطرح‌شدن اهمیت مسئله انطباق با تغییرات اقلیمی جهت کاهش آسیب‌پذیری طرف‌ها در برابر تغییرات اقلیمی در طی سال‌ها سبب شد موافقت‌نامه پاریس، هدف انطباقی خاصی را جهت افزایش توانایی طرف‌ها به منظور ایجاد و تأمین تاب‌آوری و نیز انطباق با اثرات ناشی از تغییر اقلیم وضع کند که شامل تأمین جریان مالی هماهنگی، جهت عملیاتی‌سازی این هدف می‌شود. هدف پیش‌بینی‌شده و قابل ارزیابی انطباق با تغییرات اقلیمی باید از طریق چارچوبی مشخص به دست آید؛ البته بسیاری از مقررات، طبق این چارچوب، اغلب آرمانی هستند.<sup>۳۵</sup>

طبق موافقت‌نامه پاریس، طرف‌ها (هر طرف باید) متعهد می‌شوند تا در برنامه‌ریزی در زمینه انطباق با تغییر اقلیم و اجرای اقدامات در این خصوص مشارکت کنند. طرف‌ها باید اطلاعات مربوط به انطباق با تغییر اقلیم را ضمن شناسایی اولویت‌ها و نیازها (احتمالاً به‌عنوان بخشی از برنامه مشارکتی خود) برای ثبت در دفتر ثبت عمومی ارائه و به‌روز، و همکاری در زمینه انطباق با تغییر اقلیم را تقویت کنند. همان‌طور که مشاهده می‌شود، چارچوب شفافیت انطباق با تغییر اقلیم بسیار ضعیف است و هرگز از زیان یاد نمی‌کند و به‌جای الزام، به طرف‌ها توصیه می‌کند که اطلاعات مربوطه را ارائه دهند و این اطلاعات را تابع هیچ‌گونه بازنگری بین‌المللی نمی‌کند. بسیاری از این مقررات با عباراتی نظیر «به نحو مقتضی» مقید شده‌اند، که این به طرف موافقت‌نامه در این زمینه اختیار می‌دهد. البته موافقت‌نامه پاریس، کنفرانس طرف‌ها را موظف می‌کند که روش‌های شناسایی تلاش‌های کشورهای درحال توسعه را در زمینه انطباق با تغییر اقلیم تهیه کند.

**ج. تأمین مالی**

پایش، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی کمک‌های مالی اقلیمی برای تضمین مؤثر بودن آن، حیاتی است. چارچوب شفافیت روشن در مورد کمک‌های مالی اقلیمی، نه‌تنها به درک میزان و مشخصات جریان‌های مالی کمک می‌کند، بلکه در اعتمادسازی و خواست همکاری میان کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه، نقش اساسی دارد.

هدف چارچوب شفافیت، «پشتیبانی به منظور مشخص کردن کمک‌های ارائه‌شده و دریافت‌شده توسط تک‌تک طرف‌های مربوطه در چارچوب تغییرات اقلیمی» تا حد ممکن و با «هدف بررسی کامل حمایت‌های مالی ارائه‌شده جهت اطلاع از بررسی جامع جهانی» است.<sup>۳۶</sup> موافقت‌نامه، گزارش‌های قبلی و بعدی کشورهای توسعه‌یافته درباره کمک‌های مالی اقلیمی‌شان را در بر می‌گیرد.<sup>۳۷</sup>

35. Danneman, Michaela. "The Paris Agreement's Compliance Mechanism", (2016) Stockholm University Supervisor: Jonas Ebbesson, p. 35.

36. Paris Agreement, Article 13(6).

37. *Ibid*, Article 9(5), 9(7).



کشورهای توسعه‌یافته باید هر دو سال اطلاعات کمی و کیفی مرتبط خود را در خصوص نحوه تمهید سرمایه‌گذاری‌ها ارائه دهند.<sup>۳۸</sup> این گزارش باید شفاف و منسجم باشد. کشورهای درحال توسعه نیز می‌توانند اطلاعات مربوط به کمک‌های مالی دریافتی و نیازهای مالی خود را هر دو سال گزارش دهند،<sup>۳۹</sup> گرچه هیچ تعهدی برای گزارش چنین اطلاعاتی وجود ندارد. همچنین چنان‌که پیش‌تر گفته شد، کشورهای کمک‌کننده جدید می‌توانند داوطلبانه، اطلاعات قبلی و بعدی درباره کمک‌های مالی اقلیمی‌شان را گزارش دهند.

اطلاعات ارائه‌شده از سوی کشورهای توسعه‌یافته درباره حمایت‌های ارائه‌شده، به همراه اطلاعات مربوط به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، تابع بررسی فنی کارشناسی است. این بازنگری، زمینه‌های بهبود را شناسایی خواهد کرد و یکپارچگی اطلاعات را در ارتباط با روش‌ها، رویه‌ها و دستورالعمل‌ها تحلیل می‌کند. همچنین اطلاعات مربوط به کمک‌های مالی ارائه‌شده از سوی کشورهای توسعه‌یافته در ارزیابی دوره‌ای جهانی در خصوص اجرای توافق، مورد توجه قرار خواهد گرفت که قرار است از سال ۲۰۲۳ هر پنج سال انجام شود. ارزیابی جهانی همچنین کفایت و اثربخشی حمایت‌های انجام‌گرفته از انطباق با تغییر اقلیم را بررسی خواهد کرد. در این ارتباط، هنوز معلوم نیست کمک‌های مالی اقلیمی چه نقشی در سازوکار رعایت تعهدات موافقت‌نامه پاریس ایفا خواهد کرد.

در مجموع، موافقت‌نامه پاریس، جلوه‌هایی از چارچوب شفافیت پیشرفته و هماهنگ را برای حمایت‌های مالی اقلیمی ارائه می‌دهد، گرچه جزئیات خاص باید در سال‌های پیش رو مورد مذاکره قرار گیرد. این موارد احتمالاً بر مبنای تعهدات گزارش‌دهی موجود و مذاکرات بر اساس کنوانسیون انجام می‌گیرد. موافقت‌نامه پاریس، الزام روشنی را بر عهده کشورهای توسعه‌یافته در راستای ارائه گزارش مربوط به اطلاعات قبلی در زمینه کمک‌های مالی اقلیمی در کنار گزارش‌های بعدی قرار می‌دهد. این قاعده به افزایش پیش‌بینی‌پذیری کمک‌های مالی اقلیمی کمک خواهد کرد. این امر، نگرانی‌ای بود که مدت‌ها از سوی کشورهای درحال توسعه در رژیم اقلیمی ابراز می‌شد، اگرچه تا حدی، کشورهای توسعه‌یافته قبلاً چنین اطلاعاتی را از طریق جریان کاری مربوط به کمک‌های مالی بلندمدت ارائه کرده‌اند.<sup>۴۰</sup>

38. *Ibid.*, Article 9(5)

39. *Ibid.*

40. Yamineva, Yulia, "Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow", *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 25.2, 2016, p. 1832.

## ۲-۱. بررسی جامع جهانی

دومین سازوکار مبتنی بر اطلاعات، بررسی جامع جهانی است. چارچوب شفافیت به‌وسیله بررسی جامع جهانی، که هر پنج سال یک بار جهت ارزیابی پیشرفت جمعی در جهت اهداف بلندمدت صورت می‌گیرد، تکمیل می‌شود.<sup>۴۱</sup> بررسی جامع جهانی، نقش اساسی در زمینه برنامه‌های مشارکتی ملی ایفا می‌کند. هدف از این فرآیند، ایجاد سازوکاری است که به طرف‌ها اجازه می‌دهد پیشرفت خود را در پرتو اهداف ماده ۲ که طبق آن به‌روزرسانی و ارتقای برنامه‌های مشارکتی را اطلاع‌رسانی می‌کنند، ارزیابی نمایند.<sup>۴۲</sup> طرز بیان ماده ۱۴ به پیشرفت جمعی طرف‌ها اشاره دارد و حاکی از آن است که بررسی جامع جهانی، جهت‌گزینش فردی دولت‌ها به کار نخواهد رفت (تخلقات بر اساس سازوکاری اجرایی در ماده ۱۵ بررسی خواهد شد). اما در عوض، این فرآیند، پیشرفت را از چشم‌انداز جهانی ارزیابی خواهد کرد. موافقت‌نامه پاریس، دستورالعمل‌های زیادی در خصوص ماهیت، هدف و وظایف و برآیند بررسی جامع ارائه می‌کند اما تعیین طرز کار این چارچوب را به کنفرانس طرف‌ها واگذار می‌کند.<sup>۴۳</sup>

این موافقت‌نامه، بررسی جامع را آیینی جامع و تسهیل‌کننده تلقی می‌کند. بدین ترتیب، موافقت‌نامه پاریس، این حقیقت را نه‌تنها به مسئله کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، بلکه به امر انطباق با تغییر اقلیم و حمایت‌های مالی نیز تسری می‌دهد. این سازوکار ابتدائاً ابزاری تسهیل‌کننده است تا اینکه جنبه تجویزی داشته باشد.<sup>۴۴</sup> درج اطلاعات تهیه‌شده از طریق چارچوب شفافیت، به‌عنوان ورودی بررسی جامع جهانی دارای اهمیت ویژه‌ای است چرا که چنین اطلاعاتی حاکی از این است که بررسی جامع جهانی می‌تواند عملکرد گذشته طرف‌ها را در اجرای برنامه‌های مشارکتی آن‌ها لحاظ کند.<sup>۴۵</sup>

چارچوب بررسی جامع جهانی، مکلف به ارزیابی پیشرفت جمعی در پرتو اصل انصاف و بهترین دانش موجود است. گنجاندن اصل انصاف، یکی از موفقیت‌های مذاکراتی برای برخی کشورهای درحال توسعه، بخصوص گروه کشورهای آفریقایی بود که برای مدت طولانی از نیاز به مدنظر قراردادن مسئولیت‌های تاریخی طرف‌ها، امکانات، توانایی‌ها و نیازهای توسعه‌ای جاری آن‌ها در تعیین انتظارات برای برنامه‌های مشارکتی ملی حمایت کرده بودند. در این خصوص،

41. Paris Agreement, Article 14.

See also: Van Asselt, Harro & Thomas Hale, "Maximizing the Potential of the Paris Agreement: Effective Review in a Hybrid Regime", *Workshop Held at Arizona State University*, 7-8 April 2016.

42. Craik, Alastair Neil, and William CG Burns. *op. cit.* p. 11.

43. Wewerinke-Singh, Margaretha, and Curtis Doebbler, "The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance", *UNSW Law Journal*, 2016, p. 1513.

44. Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2017, p. 321.

45. *Ibid.*, p. 322.

مشخص نیست که انصاف که هنوز در رژیم اقلیمی تعریف نشده است به چه صورت معنی و در بررسی جامع جهانی گنجانده خواهد شد و در گفتمان تسهیل‌کننده و بررسی جامع جهانی تأثیر خواهد گذاشت. از این‌رو نیاز است که این پرسش‌ها و مسائل دیگر توسط کنفرانس طرف‌ها و کارگروه موافقت‌نامه پاریس، حل‌وفصل شوند.<sup>۴۶</sup>

با این حال، اشاره به انصاف، فرصت را برای گفتمان در خصوص تقسیم منصفانه مسئولیت‌ها و نیز ارزیابی اینکه آیا دولت‌ها با توجه به مسئولیت‌ها و قابلیت‌هایشان به آن اندازه که باید و شاید مشارکت می‌کنند یا خیر، باز می‌گذارد؛ اگرچه پذیرش این مسئله برای رسیدن به توافق، دشوار خواهد بود.<sup>۴۷</sup>

طبق برنامه‌ریزی، قرار است نخستین بررسی جامع در سال ۲۰۲۳ انجام گیرد؛<sup>۴۸</sup> آن هم زمانی زمانی که سازوکار بررسی جامع مشخص شده باشد. البته این نیاز احساس می‌شد که بررسی جامع، پیش از موعدهای جهت هدایت طرف‌ها بخصوص طرف‌های دارای برنامه‌های مشارکتی تنظیم‌شده با قالب‌های زمانی پنج‌ساله در جهت به‌روزرسانی و بازبینی برنامه‌های مشارکتی‌شان انجام شود. بدین ترتیب، طرف‌ها در خصوص برگزاری گفتمان تسهیل‌کننده در سال ۲۰۱۸ جهت بررسی جامع تلاش‌های جمعی طرف‌ها در رابطه با هدف بلندمدت موافقت‌نامه در خصوص کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و اطلاع‌رسانی در مورد تهیه برنامه‌های مشارکتی دور بعدی، توافق کردند. هدف این فرآیند، بررسی جامع تلاش‌های جمعی طرف‌ها در ارتباط با پیشرفت در جهت هدف بلندمدت مندرج در بند ۱ ماده ۴ و اطلاع‌رسانی در خصوص تهیه برنامه‌های مشارکتی است. زمان‌بندی این گفتمان تسهیل‌کننده، هم‌زمان با انتشار گزارش ویژه هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم در خصوص اثرات گرمایش جهانی ۱٫۵ درجه سانتیگراد بیش از سطوح پیش از انقلاب صنعتی و مسیرهای مرتبط با انتشار گازهای گلخانه‌ای است که مورد تقاضای طرف‌ها در تصمیم بیست‌ویکمین کنفرانس طرف‌ها بود.<sup>۴۹</sup>

## ۲. سازوکار ماده ۱۵ موافقت‌نامه پاریس

### ۲-۱. پیشینه آیین‌های عدم رعایت در موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی

یکی از مهم‌ترین پیشرفت‌ها در زمینه حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، ظهور آیین‌های عدم رعایت

46. Wewerinke-Singh, Margaretha, and Curtis Doebbler, *op. cit.*, p. 1514.

Also see: Harro van Asselt, "The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement", *Climate Law* 6(1), 2016.

47. Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani, *op. cit.*, p. 322.

48. Paris Agreement, Article 14(2).

49. Decision 1/CP.21, "Adoption of the Paris Agreement" (29 January 2016) FCCC/CP/2015/10/Add.1, para. 20.

تعهدات، ذیل موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی است.<sup>۵۰</sup> ابزارهای کافی برای ارتقای رعایت تعهدات و واکنش در مقابل عدم رعایت تعهدات یعنی ایجاد سازوکار رعایت، مسئله‌ای کلیدی در هنگام مذاکره و اجرای موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی است.<sup>۵۱</sup> رعایت مقررات موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی به این معنی است که طرف‌ها ذیل چنین موافقت‌نامه‌هایی و هر اصلاحیه‌ای به آن‌ها از عهده تعهدات خود برآیند. باید توجه داشت که قلمرو و شمول سازوکار رعایت تعهدات، به شکل و تفسیر تعهداتی بستگی دارد که رعایت آن‌ها باید سنجیده شود و تداوم یابد. این تعهدات هر موافقت‌نامه است که تعیین می‌کند هر طرف چه اقداماتی را باید انجام دهد یا از انجام آن ممانعت کند و نتیجتاً قلمرو ماهوی، جغرافیایی و زمانی موافقت‌نامه را مشخص می‌کند.<sup>۵۲</sup> با تضمین اجرای مؤثر تعهدات از روزه نظارت چندجانبه، سازوکار رعایت تعهدات نیز می‌تواند در ایجاد اعتماد و اطمینان میان طرف‌ها ایفای نقش کند، به نحوی که طرف‌ها تا حد زیادی به مشارکت و اتخاذ اقدام جهت اجرای چنین تعهداتی تمایل یابند.<sup>۵۳</sup>

از اوایل دهه ۱۹۹۰، تعداد قابل توجهی از معاهدات، ارکان فرعی را جهت پرداختن به امر رعایت تعهدات و ارائه اختلافات در صورت عدم رعایت آن‌ها به وجود آورده‌اند. نخستین مورد، تشریفات عدم رعایت در پروتکل مونترال مصوب ۱۹۸۷ بود که شامل کمیته اجرایی می‌شد که در دومین نشست طرف‌های پروتکل تأسیس شد.<sup>۵۴</sup> مطابق این تشریفات، هر طرفی که نسبت به اجرای تعهدات ذیل پروتکل توسط طرف دیگر تردیداتی دارد، می‌تواند نگرانی خود را همراه با اطلاعات مثبت به صورت مکتوب به دبیرخانه پروتکل اعلام کند.<sup>۵۵</sup> دبیرخانه نیز با کمک طرفی که نسبت به او ادعای نقض تعهد شده، تعیین خواهد کرد که آیا این طرف قادر به رعایت تعهداتش ذیل پروتکل هست یا خیر و اظهارات اصلی، جوایبه آن طرف و سایر اطلاعات را به کمیته اجرایی ارسال خواهد کرد.<sup>۵۶</sup> کمیته اجرایی متشکل از ده عضو طرف پروتکل است (۵ عضو اصلی) که توسط نشست طرف‌ها بر مبنای تقسیم عادلانه جغرافیایی

50. Sands, Philippe, and Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2012. p. 163.

51. Danneman, Michaela. *op. cit.* p. 8.

52. Gregory Rose, Lal Kurukulasuriya, Amanthy Perera and Martin Krebs, "Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Environmental Agreements" (UNEP Division of Environmental Law and Conventions, 2007, 20).

53. Danneman, Michaela. *op. cit.* p. 8.

54. See Decision II/5 (non-compliance), Report of the Second Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer, UNEP/OzL.Pro.2/3, 29 June 1990; see now Decision IV/5 and Annexes IV and V, adopting the non-compliance procedure, Report of the Fourth Meeting of the Parties, UNEP/OzL.Pro.4/15, 25 November 1992, 32 ILM 874 (1993); see Chapter 7, pp. 265-74, below.

55. *Ibid*, Annex IV, para. 1.

56. *Ibid*, paras. 2 to 4.

برای دوره دو ساله انتخاب می‌شوند. وظایف این کمیته از این قرار است: دریافت و بررسی اظهارات هر طرف در مورد اجرای تعهدات ذیل پروتکل توسط طرف دیگر، ارائه گزارش، دریافت و بررسی هرگونه اطلاعات یا اظهارنظرهای ارسالی از سوی دبیرخانه در رابطه با گزارش‌های تهیه‌شده بر اساس اطلاعات رسیده از سوی طرف‌ها مطابق تعهدات‌شان ذیل پروتکل، ارائه گزارش.<sup>۵۷</sup>

در پی پیشرفت‌ها ذیل پروتکل *مونترال*، تشریفات عدم رعایت، ذیل دیگر موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه شامل کنوانسیون ۱۹۷۳ *سایتس*، کنوانسیون ۱۹۸۹ *بازل*، پروتکل ۱۹۹۱ مواد آلی فرار، پروتکل ۱۹۹۴ کاهش انتشار سولفور، پروتکل ۱۹۹۸ آلاینده‌های پایدار آلی و فلزات سنگین، پروتکل ۱۹۹۹ *گوتنبرگ* منضم به کنوانسیون آلودگی دوربرد و فرامرزی هوا، پروتکل ۱۹۹۶ منضم به کنوانسیون *لندن*، کنوانسیون ۱۹۹۸ پسماندها و مواد شیمیایی خطرناک، پروتکل سال ۲۰۰۰ ایمنی زیستی، کنوانسیون ۲۰۰۱ آلاینده‌های آلی پایدار و معاهده ۲۰۰۱ در خصوص منابع ژنتیکی گیاهی به وجود آمده‌اند یا در دست تأسیس هستند، هرچند دو مورد از مهم‌ترین ترتیبات مربوط به عدم رعایت در سازوکارهای مقررشده ذیل پروتکل ۱۹۹۷ *کیوتو* و کنوانسیون ۱۹۹۸ در رابطه با دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌سازی و دسترسی به عدالت در مسایل زیست‌محیطی است.<sup>۵۸</sup>

به دلیل ارتباط پروتکل *کیوتو* با موافقت‌نامه پاریس و نحوه عملکرد و تأثیر احتمالی این سازوکار بر روی موافقت‌نامه پاریس، پس از نگاهی اجمالی به این سازوکار، به معرفی سازوکار ماده ۱۵ موافقت‌نامه پاریس پرداخته خواهد شد.

## ۲-۲. کمیته عدم رعایت پروتکل *کیوتو*

ماده ۱۸ پروتکل *کیوتو* خواستار توسعه آیین‌ها و سازوکارهای مقتضی و مؤثر جهت تعیین و بررسی موارد عدم رعایت تعهدات ذیل خود شد. مذاکره‌کنندگان پیش از این تصدیق کردند که رژیم رعایت تعهدات نمی‌تواند به‌آسانی با مدل‌های موجود از قبیل آیین‌های عدم رعایت تعهدات ذیل پروتکل *مونترال* انطباق یابد. به منظور درک سیستم رعایت تعهدات در پروتکل، یادآوری این نکته ضروری است که مؤلفه‌های اصلی آن نه فقط در ماده ۱۸ بلکه در چندین ماده مندرج شده‌اند. اساس آیین‌ها و سازوکارهای ماده ۱۸ از طریق سیستم دقیق پایش، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی در پروتکل وضع شده که دربردارنده الزامات تهیه موجودی انتشار گازهای گلخانه‌ای و گزارش‌دهی مندرج در مواد ۵

57. *Ibid*, para. 7(a) and (b). Decision IV/5 and Annex IV.

58. Sands, Philippe, and Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2012. p. 166.

و ۷ و فرایند بررسی کارشناسی است که ذیل ماده ۸ عمل می‌کند.<sup>۵۹</sup>

رژیم رعایت تعهدات، متشکل از یک کمیته رعایت است که دارای دو شعبه است: رکن تسهیل‌کننده و رکن اجرایی.<sup>۶۰</sup> رکن تسهیل‌کننده، توصیه‌ها و کمک‌هایی را به طرف‌ها جهت ارتقای رعایت تعهدات ارائه می‌کند،<sup>۶۱</sup> درحالی‌که کمیته اجرایی، اختیار دارد که پیامدهایی را نسبت به طرف‌هایی که تعهدات خود را ایفا نکرده‌اند، اعمال کند.<sup>۶۲</sup> هر دو رکن دارای ۱۰ عضو هستند که شامل ۱ نماینده از ۵ منطقه رسمی ملل متحد، یک عضو از دولت‌های جزیره‌ای کوچک درحال توسعه و دو عضو دیگر، یکی از طرف‌های ضمیمه ۱ و یکی از طرف‌های غیرضمیمه ۱ است. تصمیمات رکن تسهیل‌کننده با اکثریت سه‌چهارم اعضا اتخاذ می‌شود درحالی‌که تصمیمات رکن اجرایی، علاوه بر این اکثریت، مستلزم اکثریت طرف‌های ضمیمه ۱ و طرف‌های غیرضمیمه ۱ است.<sup>۶۳</sup> کمیته رعایت نیز در یک جلسه عمومی متشکل از اعضای هر دو رکن، تشکیل جلسه می‌دهد و یک دفتر نیز پشتیبان عملکرد کمیته است. تعهدات خاصی در صلاحیت یک رکن یا رکن دیگر قرار می‌گیرد. برای مثال، مقرره مربوط به سازوکارهای انعطاف‌پذیری که مکمل اقدام داخلی است، در حدود صلاحیت رکن تسهیل‌کننده است؛ همان‌طور که تعهد طرف‌های ضمیمه ۱ جهت تلاش برای کاهش اثرات مخرب تغییرات اقلیمی بر کشورهای درحال توسعه در حوزه فعالیت این رکن است. رکن تسهیل‌کننده همچنین در مواردی که یک طرف در خطر عدم رعایت اهداف انتشاری خود است، هشدار زودهنگام می‌دهد. در پاسخ به مشکلات، رکن تسهیل‌کننده می‌تواند توصیه‌هایی بکند و منابع مالی و فنی را جهت کمک به طرف‌ها به منظور رعایت تعهدات، تمهید کند.<sup>۶۴</sup>

در عمل، رکن تسهیل‌کننده، تقریباً به‌طور کامل حالت منفعل دارد.<sup>۶۵</sup> انفعال این رکن هم، بیشتر به‌خاطر نقش تسهیل‌کننده پیش‌بینی‌شده برای تیم بررسی کارشناسی است.<sup>۶۶</sup> در واقع، تیم بررسی کارشناسی با حل‌وفصل مسائل از طریق همکاری با طرف مزبور در خلال فرایند بررسی، نیاز به تسهیل بیشتر را از میان برداشت. در نتیجه، در خلال دوره نخست تعهد در پروتکل، حتی یک مسئله مربوط به اجرای تعهدات، به رکن تسهیل‌کننده ارجاع نشد. تنها یک درخواست

59. Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani. *International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2017, p. 26.

60. Decision 27/CMP.1, 'Procedures and Mechanisms relating to Compliance under the Kyoto Protocol' (30 March 2006) FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, 92. Annex, Section II, para. 2.

61. *Ibid*, Sections IV, para. 4 and XIV.

62. *Ibid*, Annex, Section V., para 4.

63. *Ibid*, Section II, paras. 3 and 6.

64. *Ibid*, Sections IV, para. 6 and IX, para. 12, Section XIV, paras. (a)-(d).

65. Oberthür, Sebastian. "Compliance under the Evolving Climate Change Regime". *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* (2016): pp. 120, 125.

66. Decision 27/CMP.1 *op. cit*, Annex, Section III, para. 2(b).

رسیدگی توسط آفریقای جنوبی به طرفیت گروه ۷۷ و چین در سال ۲۰۰۶ به این رکن ارسال شد که ادعا می‌کرد کشورهای توسعه‌یافته، گزارش‌های مربوط به پیشرفت خود را در نیل به اهداف‌شان که بند ۲ ماده ۳ بدان ملزم کرده بود، تسلیم نکرده‌اند؛ هرچند این اظهار به مرحله رسیدگی به ماهیت نرسید، چرا که اعضای رکن تسهیل‌کننده نتوانستند در خصوص اینکه آیا درخواست انجام‌شده توسط گروه ۷۷ و چین، مقرره مربوط به درخواست رسیدگی از سوی یک طرف پروتکل را رعایت کرده یا خیر، به تصمیم برسند.<sup>۶۷</sup>

رکن اجرایی به نوبه خود، مسئول تعیین این مسئله است که آیا طرف ضمیمه ۱، اهداف انتشاری خود یا الزامات گزارش‌دهی را رعایت کرده یا خیر یا اینکه شایستگی خود را جهت مشارکت در سازوکارهای پروتکل از دست داده است یا خیر.<sup>۶۸</sup> این رکن همچنین می‌تواند در صورت بروز اختلاف میان یک طرف و تیم بررسی کارشناسی در خصوص اینکه آیا موجودی انتشار گازهای گلخانه‌ای یک طرف را تنظیم کند یا پایگاه داده‌های مربوط به گردآوری اطلاعات و محاسبه میزان گازهای گلخانه‌ای آن را اصلاح کند یا خیر، تصمیم‌گیری نماید.<sup>۶۹</sup> شیوه‌های اصلاحی که این رکن می‌تواند در خصوص آن اتخاذ تصمیم کند، باید با هدف برگشت به وضعیت رعایت تعهدات جهت تضمین یکپارچگی زیست‌محیطی باشد. در مورد رعایت اهداف انتشاری، پس از اتمام بررسی کارشناسی موجودی نهایی سالانه انتشار گازهای گلخانه‌ای طرف‌های ضمیمه ۱، به آن‌ها ۱۰۰ روز وقت داده می‌شود تا هرگونه نقصی را در رعایت تعهدات خود اصلاح کنند.<sup>۷۰</sup> در پایان دوره، اگر انتشارات یک طرف هنوز بیش از میزان تعیین‌شده آن باشد، می‌توان آن طرف را از فروش انتشارات خود در قالب تجارت انتشار منع کرد و ظرف سه ماه، آن طرف باید یک برنامه اقدام در زمینه رعایت تعهدات به انضمام جزئیات مربوط به اقداماتی که جهت تضمین تحقق هدف خود در دوره بعدی تعهد اتخاذ خواهد کرد، تهیه نماید. هر طرفی که الزامات گزارش‌دهی را رعایت نکرده باید برنامه‌ای مشابه را تهیه کند و شایستگی طرف‌هایی که ضوابط مربوط به مشارکت در سازوکارها را رعایت نکرده‌اند، متوقف خواهد شد. در تمام موارد، رکن اجرایی، اعلامیه‌ای عمومی را صادر خواهد کرد که طرف مزبور در وضعیت عدم رعایت تعهدات قرار دارد و همچنین پیامدهای اعمال‌شده را به‌صورت عمومی اعلام خواهد کرد. یک مسئله بالقوه در زمینه رعایت تعهدات می‌تواند یا توسط تیم بررسی کارشناسی یا توسط یک طرف در خصوص وضعیت رعایت تعهدات خویش یا توسط طرفی که اظهار نگرانی توسط طرف

67. Oberthür, Sebastian, *op. cit.*, p. 124-5.

68. Decision 27/CMP.1, *op. cit.*, Annex, Section V., para 4.

69. *Ibid.*, sections I, V, para. 6 and XV.

70. *Ibid.* section XV.

دیگر کرده، اعلام شود. پس از بررسی اولیه، آن امر در رکن مربوطه کمیته رعایت، بررسی خواهد شد. کمیته رعایت ملاحظات خود را بر مبنای گزارش‌های مرسوله از تیم بررسی کارشناسی، ارکان فرعی، طرف‌ها و سایر منابع رسمی قرار می‌دهد. سازمان‌های بین‌دولتی و غیردولتی می‌توانند اطلاعات واقعی و فنی مورد نظر را به رکن مربوطه ارسال دارند.<sup>۷۱</sup>

در خلال دوره اول تعهد در پروتکل، رکن اجرایی به شکل موقتی مسائل مربوط به اجرا را در خصوص رعایت تعهدات هشت طرف پروتکل نسبت به گزارش‌دهی و شایستگی برای مشارکت در سازوکارهای کیوتو مدیریت کرد.<sup>۷۲</sup> رکن اجرایی، به‌جز یک قضیه در خصوص اوکراین،<sup>۷۳</sup> فرصتی برای اعمال پیامدهایی که در رابطه با موارد عدم رعایت اهداف انتشاری توسط طرف‌ها باشد، پیدا نکرد.<sup>۷۴</sup>

در حال حاضر، سازوکار عدم رعایت ذیل پروتکل کیوتو کاملاً اجرایی شده و طبق تشریفات مصوب سال ۲۰۰۶ عمل می‌کند.<sup>۷۵</sup> این سازوکار تا حد زیادی به جهت ترکیبی از رویکردهایش، به‌طور گسترده به‌عنوان یکی از پیچیده‌ترین سازوکارها ذیل حقوق بین‌الملل است<sup>۷۶</sup> که عناصر تسهیل‌کننده و اجرایی را در هم ادغام می‌کند تا به موارد عدم رعایت رسیدگی کند؛ ضمن اینکه به طرف‌های پروتکل کیوتو این امکان را می‌دهد که از ابزارهای بازار استفاده کنند و بدین ترتیب به مقصودشان برسند. چنین رویکردی تا حد زیادی به سبب ماهیت تعهدات ذیل پروتکل کیوتو که شامل اهداف حقوقی الزام‌آور و مورد توافق جمعی به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در خصوص طرف‌های ضمیمه ۱ می‌شود، برگزیده شد. هرچند رکن اجرایی به نحو مؤثری به موارد چندی از عدم رعایت تعهدات رسیدگی کرده است، این مسئله در خصوص قابلیت رکن تسهیل‌کننده تحقق نیافت. رکن تسهیل‌کننده به جهت فقدان عوامل مؤثر در حمایت از این کارکرد، در رسیدگی

71. *Ibid*, section XV.2-3 and XV.6-7.

72. See FCCC, "Compliance under the Kyoto Protocol"

[http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/compliance/items/2875.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/2875.php), accessed 20 January 2017.

See also Meinhard Doelle, "Experience with the Facilitative and Enforcement Branches of the Kyoto Compliance System", in Jutta Brunnée, Meinhard Doelle, and Lavanya Rajamani (eds.), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Change Regime*, Cambridge University Press, 2012, pp. 105-20.

73. Final Decision of the Enforcement Branch of the Compliance Committee for Party Concerned:

Ukraine (7 September 2016) CC-2016-1-6 /Ukraine/EB.

<[http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/compliance/questions\\_of\\_implementation/application/pdf/cc\\_2016-1-6\\_ukraine\\_eb\\_final\\_decision.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/questions_of_implementation/application/pdf/cc_2016-1-6_ukraine_eb_final_decision.pdf)> accessed 20 January 2017.

74. Jutta Brunnée, Meinhard Doelle, and Lavanya Rajamani (eds.), *op. cit.*, pp. 106-120.

75. Decision 4/CMP.2 and 4/CMP. 4.

76. See Oberthur, Sebastian, and René Lefebvre. "Holding Countries to Account: the Kyoto Protocol's Compliance System Revisited after Four Years of Experience", *Climate L. 1* (2010): 133. See also Lefebvre, René, and Sebastian Oberthuer. "Key Features of the Kyoto Protocol's Compliance System", 2012, in Brunnée, Jutta, Meinhard Doelle, and Lavanya Rajamani, *op. cit.* See also, Abeyasinghe Achala, Prolo Caroline, and Islam Khan M Hafijul, "Compliance in the 2015 Climate Agreement", 2015, *LDC Paper Series*. [https://dclclimate.files.wordpress.com/2012/05/webldc\\_compliance.pdf](https://dclclimate.files.wordpress.com/2012/05/webldc_compliance.pdf) (last accessed 10 February 2017).



به مسائل عدم رعایت بالقوه، پیش از اینکه برای بررسی تحت اختیار رکن اجرایی درآیند، خوب عمل نکرده است. این تجربه، موازنه ظریفی را که باید در طراحی سازوکارهای تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات در موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی به دست آید، برجسته می‌سازد.<sup>۷۷</sup>

سازوکار عدم رعایت تعهدات در پروتکل کیوتو به‌شدت با اهداف الزام‌آور پروتکل مبنی بر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، رژیم پایش، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی، سازوکارهای بازار و وجود تمایز قاطع میان طرف‌های ضمیمه ۱ و طرف‌های غیرضمیمه ۱ گره خورده است و این خود سبب ویژگی‌های متمایز در این سازوکار شده است. بنابراین، سیستم رعایت تعهدات در پروتکل کیوتو احتمالاً تأثیرگذاری قابل‌توجهی بر توسعه اجرای موافقت‌نامه پاریس و سازوکار رعایت تعهدات نداشته باشد؛ چرا که موافقت‌نامه پاریس، مبتنی بر برنامه‌های مشارکتی تعیین‌شده در سطح ملی است که اهداف حقوقی الزام‌آوری را مقرر نمی‌کنند و به‌جای اعمال صرف بر کشورهای توسعه‌یافته عضو، نسبت به همه قابل اعمال هستند. به‌ویژه بعید است که جنبه‌های اجرایی و نیمه‌قضایی رویکرد پروتکل کیوتو به رعایت تعهدات در موافقت‌نامه پاریس تکرار شوند. با این حال، تجربه حاصل از رکن اجرایی برای متخصصین امر بسیار سودمند است چرا که می‌تواند طرح رژیم‌های رعایت تعهدات را در سایر موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی تحت تأثیر قرار دهد. تا آنجا که به موافقت‌نامه پاریس مربوط می‌شود، جنبه‌های تسهیل‌کننده تشریفات و سازوکارهای پروتکل کیوتو، منبع احتمالی برای ایده‌های مربوط به طرح سازوکار موافقت‌نامه جهت تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات است.

## ۲-۳. سازوکار تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات<sup>۷۸</sup>

### الف. ترکیب، قلمرو و نحوه کارکرد

ماده ۱۵ موافقت‌نامه پاریس مقرر می‌دارد: «بدین وسیله، سازوکاری برای تسهیل اجرا و رعایت بهتر مفاد این موافقت‌نامه به وجود می‌آید. سازوکار موضوع بند ۱ این ماده، شامل کمیته‌ای تخصصی و ماهیتاً تسهیل‌کننده خواهد بود و به‌طوری عمل می‌کند که شفاف، غیرخصمانه و غیرتنبیهی است. این کمیته توجه ویژه‌ای به ظرفیت‌های ملی مربوطه و شرایط طرف‌ها خواهد کرد. کمیته مزبور باید مطابق روش‌ها و تشریفات مصوب نخستین جلسه کنفرانس طرف‌ها، که نشست طرف‌های این موافقت‌نامه است، عمل کند و سالانه به کنفرانس طرف‌ها که نشست

77. Klein, Daniel, *op. cit.*, p. 340.

78. Mechanism to Facilitate Implementation of and Promote Compliance

طرف‌های این موافقت‌نامه است، گزارش دهد».<sup>۷۹</sup>

سازوکار تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات، شامل کمیته‌ای متشکل از ۱۲ کارشناس خواهد بود. انتخاب کارشناسان باید به‌وسیله کنفرانس طرف‌ها طبق پارامترهای مندرج در تصمیم مربوطه انجام گیرد که مستلزم صلاحیت در زمینه‌های حقوقی، توزیع منصفانه جغرافیایی و تناسب جنسیتی است.<sup>۸۰</sup> کمیته موظف است که سالانه به کنفرانس طرف‌ها گزارش دهد. هنوز باید کارگروه ویژه موافقت‌نامه پاریس، مقررات و روش کار آن را ایجاد کند و به تصویب کنفرانس طرف‌ها برسد.<sup>۸۱</sup> کمیته مذکور در ماده ۱۵ موافقت‌نامه از کارشناسان به‌جای نمایندگان کشورها بهره می‌گیرد و بر این نکته تأکید دارد که طرف‌ها باید طبق ظرفیت مستقل خود به شیوه‌ای بی‌طرف و عینی و در قالب ظرفیت شخصی و فردی و نه به‌عنوان نماینده هر طرف موافقت‌نامه عمل کنند.<sup>۸۲</sup> این کمیته باید به شیوه‌ای شفاف، غیرخصمانه و غیرتنبیهی و با در نظر گرفتن ظرفیت‌ها و شرایط ملی طرف‌ها عمل کند.

شناخت قلمرو اجرایی موافقت‌نامه پاریس در سه بعد ماهوی، جغرافیایی و زمانی دارای اهمیت است. یکی از تصمیمات مهمی که باید طرف‌های موافقت‌نامه پاریس در خصوص آن در کنفرانس طرف‌ها تصمیم‌گیری کنند و در نحوه عملکرد کمیته و توسعه آیین‌های آن مؤثر است قلمرو ماهوی کمیته است که آیا این قلمرو، محدود به آن دسته از مقررات موافقت‌نامه می‌شود که به لحاظ حقوقی الزام‌آور هستند یا اینکه علاوه بر آن، وظیفه‌اش شامل ایفای نقش در حمایت از کشورها در اجرای مقررات غیرالزام‌آور نیز می‌شود. اگر طرف‌ها بر قلمرو گسترده‌ای توافق کنند که هم مقررات الزام‌آور و هم مقررات غیرالزام‌آور را در محدوده عمل کمیته قرار دهد، احتمال دارد که کارکرد تسهیل‌کننده کمیته نسبت به طیف وسیع‌تری از مقررات قابل اعمال باشد، درحالی‌که به‌طور بالقوه شامل اقداماتی می‌شود که طرف‌ها باید انجام دهند یا از آن‌ها خواسته می‌شود که انجام بدهند، اما قلمرو ارتقای رعایت تعهدات به‌طور مسلم به مجموعه مضیق‌تری از مقررات حقوقی الزام‌آور اعمال می‌شود. تصور این مسئله دشوار است که یک طرف باید چیزی را رعایت کند که اجباری نیست.<sup>۸۳</sup>

از نظر قلمرو جغرافیایی نیز کمیته باید به ظرفیت‌ها و شرایط ملی طرف‌ها توجه ویژه داشته باشد و این خود در پیامدهای احتمالی که در شرایط خاص اعمال می‌شوند اثر می‌گذارد.<sup>۸۴</sup> در

79. Van Asselt, Harro & Thomas Hale, "Maximizing the Potential of the Paris Agreement: Effective Review in a Hybrid Regime", *Workshop Held at Arizona State University*, 7-8 April 2016.

80. Decision 3/CP.21, para. 103

81. *Ibid.*, para. 104.

82. Bruch Carl, Mrema Elizabeth, "Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements" (UNEP, 2006) 43. p. 156; Klein, Daniel, et al., eds, *op. cit.*, p. 347.

83. Klein, Daniel, *op. cit.*, p. 345.

84. *Ibid.*, p. 345.

خصوص قلمرو زمانی آغاز به کار کمیته، آنچه اهمیت دارد، وجود ابزارهایی است که از طریق آن‌ها یک مسئله مربوط به اجرا یا رعایت تعهدات به سمع و نظر کمیته برسد و بدین ترتیب مشخص کند که آیا کمیته قادر به اقدام یا بذل کمک به طرفی که با مشکل روبه‌روست خواهد بود یا خیر. بنابراین اثربخشی کل رژیم، مبتنی بر این است که آیین‌های کمیته از آغازگران عملیات مناسب و متنوع برخوردار باشد. چندین راه وجود دارد که از آن طریق، امکان اتخاذ اقدام برای کمیته شکل بگیرد؛ از جمله خودارجاعی، ارجاع توسط سایر دولت‌ها یا گروهی از دولت‌ها، توسط دبیرخانه یا آغاز رسیدگی توسط خود کمیته و بر اساس خروجی‌های بررسی کارشناسی فنی یا بررسی چندجانبه پیشرفت، ذیل چارچوب شفافیت در اقدام و پشتیبانی ذیل ماده ۱۳ یا بر اساس خروجی‌های بررسی جامع جهانی، ذیل ماده ۱۴ در مسایل سیستمی یا مواردی که کل طرف‌ها را به صورت جمعی تحت تأثیر قرار می‌دهند.<sup>۸۵</sup>

### ب. تفکیک بین دو کارکرد

ماده ۱۵ موافقت‌نامه پاریس بر دو کارکرد مکمل و متمایز یعنی تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات تأکید دارد. این دو ماهیت متمایزی دارند. رعایت<sup>۸۶</sup> در معنای حقوقی تنها نسبت به مقرراتی ممکن است اعمال شود که تعهدات حقوقی الزام‌آوری را برای طرف‌ها وضع کند؛ یعنی تعهداتی که طرف‌ها را ملزم به فعل یا ترک فعل معین می‌کند. سایر مقرراتی که دارای ماهیت حقوقی غیرالزام‌آوری هستند، قابلیت اجرایی دارند، در صورتی که چنین مقرراتی اقدام داخلی را مقرر می‌دارد یا راهنمای طرح و ایجاد ساختار سازمانی آن رژیم هستند، لکن این موارد، قابلیت رعایت ندارند. بدین ترتیب، اصطلاح اجرا<sup>۸۷</sup> نسبت به بحث رعایت، جنبه وسیع‌تری دارد.<sup>۸۸</sup>

موافقت‌نامه پاریس دربردارنده مقررات معینی است که ماهیت حقوقی الزام‌آور دارند و البته مقرراتی هم در این سند هست که چنین ماهیتی ندارند. نمونه مقررات دارای ماهیت حقوقی الزام‌آور، تعهدات طرف‌ها به تهیه، اعلام و حفظ برنامه‌های مشارکتی متوالی است (بند ۲ ماده ۴)، درحالی‌که برجسته‌ترین نمونه مقررات در خصوص موارد غیرالزام‌آور، محتوای چنین برنامه‌هایی است. به نظر می‌رسد ترتیب مربوط به رعایت تعهدات در ماده ۱۵ موافقت‌نامه باید در پرتو این ساختار و مشخصات حقوقی مقررات موافقت‌نامه ملاحظه شود. هدف این ماده باید هم رعایت تعهدات حقوقی الزام‌آور طرف‌ها و هم اجرای آن دسته از عناصر موافقت‌نامه باشد که چنین

85. *Ibid.*, pp. 345-6.

86. Compliance

87. Implementation

88. Abeyasinghe, Achala, and Subhi Barakat, "The Paris Agreement", 2016. <http://pubs.iied.org/10166IIED/> p. 8.

- کیفیت هنجاری ندارند؛ به این معنی که الزام‌آوری حقوقی ندارند.
- ماهیت پایین به بالای موافقت‌نامه پاریس، تنها چند تعهد حقوقی الزام‌آور فردی اندک بر عهده طرف‌ها گذاشته است. این تعهدات دارای مشخصه شکلی و تعهدات رفتاری هستند نه تعهدات به نتیجه. این تعهدات شامل موارد ذیل می‌شود:
- هر طرف باید برنامه‌های مشارکتی متوالی تعیین‌شده در سطح ملی را تهیه، اعلام و حفظ کند (بند ۲ ماده ۴).
  - طرف‌ها باید با هدف نیل به اهداف چنین برنامه‌های مشارکتی، اقدامات داخلی مربوط به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای را دنبال کنند (بند ۲ ماده ۴).
  - تمام طرف‌ها باید اطلاعات ضروری را برای ایجاد وضعیت مشخص، شفاف و نیز به‌وجودآوردن درک (لازم) ارایه کنند (بند ۸ ماده ۴).
  - هر طرف باید نسبت به برنامه‌های مشارکتی خود، هر ۵ سال یک بار اطلاع‌رسانی کند (بند ۹ ماده ۴).
  - برنامه‌های مشارکتی متوالی هر یک از طرف‌ها نشان‌گر پیشرفتی و رای وضعیت جاری آن طرف و منعکس‌کننده بالاترین سطح بلندپروازی آن طرف است (بند ۳ ماده ۴).
  - طرف‌ها باید برنامه‌های مشارکتی خود را تشریح کنند. در این خصوص، طرف‌ها باید انسجام زیست‌محیطی، شفافیت، دقت، تمامیت، قیاس‌پذیری و ثبات را ارتقا بخشند (بند ۱۳ ماده ۴).
  - هر طرف باید به‌طور منظم، اطلاعاتی را در خصوص موجودی ملی گازهای گلخانه‌ای و اطلاعات ضروری را در مورد پیگیری پیشرفت انجام‌گرفته جهت اجرا و نیل به اهداف برنامه‌های مشارکتی خود ارایه کند (بند ۷ ماده ۱۳).
- وظیفه سازوکار ماده ۱۵ در خصوص مقررات الزام‌آور این است که آیا طرف‌ها تعهدات‌شان را رعایت می‌کنند یا خیر و موارد عدم رعایت این تعهدات توسط طرف‌ها را بررسی کند. اما در خصوص سایر مقررات موافقت‌نامه، این سازوکار، مجمعی تسهیل‌کننده برای طرف‌ها جهت بحث و مشورت ایجاد می‌کند که به اجرای مقررات موافقت‌نامه مربوط می‌شود. این کمیته می‌تواند با مشورت طرف مربوطه، توصیه و کمک‌های مناسبی را در ارتباط با مشکلات پیش رو در جریان اجرای مقررات، البته با در نظر گرفتن امکانات و شرایط ملی متفاوت آن طرف ارائه کند.

### ج. وضعیت عدم رعایت تعهدات یا عدم اجرای مقررات

یک مرحله شکلی که هنوز باید مقرر شود، موضوع آغاز و پیگیری مسائل مربوط به عدم رعایت

تعهدات و عدم اجرای آن‌ها خواهد بود. اینکه کمیته تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات، چگونه باید کار خود را در خصوص مسائل مربوط به عدم رعایت یا تسهیل اجرای تعهدات آغاز کند، موضوعی است که باید منتظر نشست تا کنفرانس طرف‌ها در این مورد تصمیم‌گیری نماید. البته انتظار می‌رود در این مسیر از سایر موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی پیروی کند و ارزیابی‌ها را، هم بر اساس پیش‌بینی‌ها و هم بر اساس نتایج واقعی انجام دهد. آنچه از نظرات کارشناسان و متخصصین حوزه‌های محیط‌زیست می‌توان برآورد کرد این است که کمیته ماده ۱۵ باید بتواند با سازوکار شفافیت در ماده ۱۳ ارتباط برقرار کرده و با رصد کردن گزارش‌ها، بر عدم رعایت بالقوه تعهدات، نظارت کند و آن را به سمت رعایت تعهدات سوق دهد.<sup>۸۹</sup> اینکه واحد ارزیابی، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی باید اطلاعات مربوط به اقدامات طرف‌ها را دوسالانه و نه فقط در پایان دوره اجرایی برنامه مشارکتی هر طرف جمع‌آوری و ارزیابی کند، نیز حاکی از این مسئله است.<sup>۹۰</sup>

در رابطه با اینکه چه کسی ظرفیت راه‌اندازی سازوکار رعایت تعهدات را خواهد داشت، به نظر می‌رسد که موافقت‌نامه پاریس، فرصتی را برای طرح پرسش‌های مربوط به موارد عدم رعایت تعهدات از طریق کانال‌هایی غیر از خود طرف‌ها فراهم می‌کند. تیم کارشناسان واحد ارزیابی، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی، که مسئول بررسی اطلاعات دریافتی از سوی طرف‌ها هستند، می‌توانند چنین ظرفیتی را به وجود آورند، چون عملکرد آن‌ها شناسایی و ارزیابی مسائل مربوط به اقدامات حمایتی طرف‌ها و میزان اجرا و موفقیت در برنامه‌های مشارکتی است. همچنین تمرکز بر روی شفافیت و صراحت در موافقت‌نامه می‌تواند نشان‌دهنده این باشد که سازمان‌های جامعه مدنی و غیردولتی می‌توانند نقشی در آغاز عملیات<sup>۹۱</sup> مربوط به عدم رعایت تعهدات ایفا کنند. برای مثال، مقدمه موافقت‌نامه به‌طور خاص، اهمیت مشارکت عمومی را در تمام سطوح مسائل مورد بررسی در موافقت‌نامه تأیید می‌کند، هرچند احتمال زیادی وجود دارد که این امکان به‌وسیله طرف‌ها پذیرفته نشود، چرا که دولت‌ها عموماً در مقابل اعطای اختیار به بازیگران خارج از موافقت‌نامه مردد هستند. اما به ظن قوی، کمیته تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات از اطلاعات و تخصص سازمان‌های جامعه مدنی و غیردولتی در تشخیص عدم رعایت و عدم اجرای تعهدات، بهره خواهد برد.

مسئله قابل توجه و مهم در خصوص وضعیت عدم رعایت و عدم اجرای مقررات، نوع اقداماتی است که ممکن است مطابق سازوکار واکنشی موافقت‌نامه پاریس وجود داشته باشد و این خود نگرانی اصلی دولتمردان جمهوری اسلامی ایران نسبت به پیوستن به موافقت‌نامه پاریس است.

89. Voigt, Christina, *op. cit.*, pp. 7-8.

90. Paris Agreement, Article 13(11)(12).

91. Trigger

نخست اینکه با توجه به تفکیک میان دو کارکرد عدم رعایت و عدم اجرای تعهدات در خصوص واکنش به آن‌ها، برخوردها و واکنش‌ها نیز مسلماً متفاوت خواهد بود. طیفی از گزینه‌ها برای انواع اقداماتی که کمیته می‌تواند جهت نیل به هدف سازوکار رعایت اتخاذ کند، وجود دارد. تمام این گزینه‌ها باید در راستای ویژگی‌های اصلی کمیته باشد که مطابق بند ۲ ماده ۱۵ مقرر شده است. گزینه‌ها جهت تسهیل اجرای تعهدات می‌تواند شامل این موارد شود: اقدامات جهت تسهیل کمک، تهیه دستورالعمل‌های مشورتی و فنی، ارجاع به سایر ارکان یا منابع حمایتی یا برقراری ارتباطات خاص با این ارکان یا منابع حمایتی از جمله ظرفیت‌سازی، تأمین مالی یا توسعه و انتقال فناوری، مکاتبه از سوی کمیته با مراکز اقدام ملی کنوانسیون چارچوب که نگرانی‌ها یا مسائل بالقوه را برجسته می‌کنند، توصیه‌های هدفمند انجام‌شده توسط کمیته به طرف موردنظر یا توصیه‌های انجام‌شده توسط کنفرانس طرف‌ها.<sup>۹۲</sup>

با توجه به اینکه هدف این سازوکار، همچنین ارتقای رعایت تعهدات نیز هست، برخی طرف‌ها خواستار اقدامات قاطع‌تری از سوی کمیته از قبیل کشف موارد عدم رعایت یا صدور اعلامیه عدم رعایت، بخصوص جهت رسیدگی به نمونه‌های آشکار و مکرر عدم رعایت تعهدات حقوقی اصلی (مانند ناتوانی در ارائه گزارش در طول چندین سال و پس از تلاش‌های بسیار برای تسهیل اجرای تعهدات) هستند، هرچند هرگونه اقدامی جهت رسیدگی به نمونه‌های عدم رعایت باید در پرتو ماهیت تسهیل‌کننده کمیته اتخاذ شود.<sup>۹۳</sup> در موارد عدم رعایت تعهدات حقوقی الزام‌آور توسط طرف‌ها، آنچه در موافقت‌نامه پاریس، مدنظر و توجه قرار گرفته است، ارتقای رعایت است نه اعمال تحریم‌ها. ماده ۱۵ موافقت‌نامه تصریح دارد که عملکرد کمیته باید «شفاف، غیرخصمانه و غیرتنبیهی» باشد. این مفاهیم، راهنمایی جهت آیین‌هایی که کمیته در آینده اعمال خواهد کرد در اختیار می‌گذارد. این کمیته می‌تواند از طرف‌ها تقاضا کند که اطلاعات اضافی را تهیه کنند. در وضعیت عدم رعایت آشکار تعهدات، می‌تواند برنامه اقدامی را مقرر کند و در صورتی که اقدام مزبور به رعایت مقررات توسط طرف مربوطه منجر نشود، اعلامیه عدم رعایت تعهدات را صادر کند که این امر، فشار افکار عمومی را برای ارتقای وضعیت رعایت تعهدات در پی دارد. همان‌طور که قبلاً هم بیان شد، مقررات سخت در موافقت‌نامه پاریس صرفاً مقررات شکلی است و به هیچ‌وجه ماهوی نیست. غیر از مقررات بندهای ۲، ۳، ۸، ۹ و ۱۳ ماده ۴ و نیز بند ۷ ماده ۱۳، بقیه مقررات در معاهده، تعهدات نرم است. در وضعیت عدم اجرای این مقررات، هدف کمیته، کمک به تسهیل اجرای مقررات از طریق تشریح و حل مسائل اجرایی و پیشنهاد توصیه‌های مقتضی به طرف مربوطه خواهد بود. اقداماتی که می‌تواند در این راستا صورت

92. Klein, Daniel, *op. cit.*, p. 348.

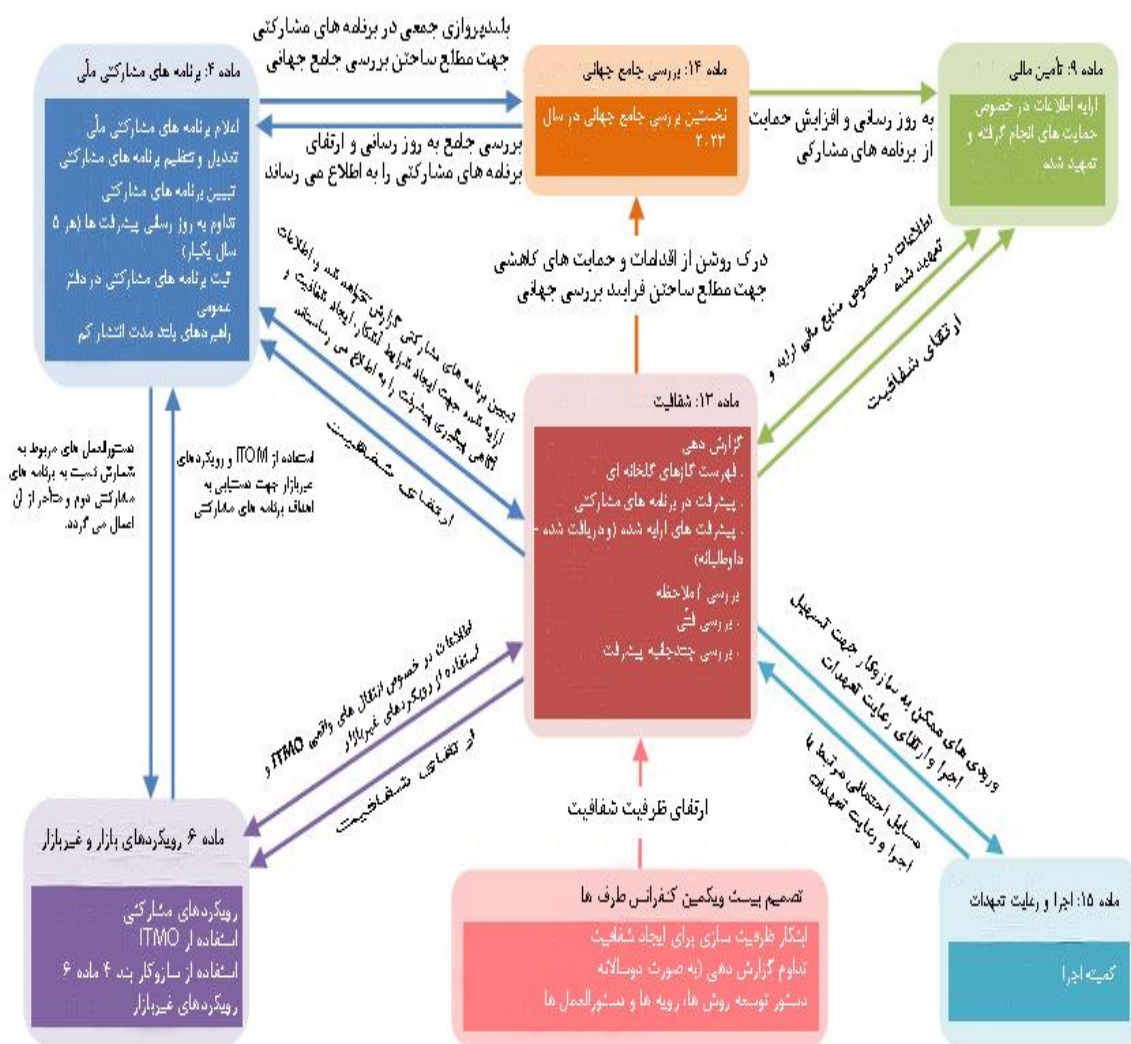
93. *Ibid*, p. 348.

گیرد، دریافت کمک از جانب ابزارهای حمایتی رژیم تغییر اقلیم و دریافت توصیه‌هایی از سوی گروه‌های کارشناسی است.

دوم، بسیاری از کسانی که مخالف پیوستن ایران به موافقت‌نامه پاریس هستند معتقدند عدم رعایت تعهدات در موافقت‌نامه ممکن است مانند رژیم عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای در آینده، به تحریم کشور منتهی شود، در صورتی که این امر نمی‌تواند واقع شود زیرا تعهداتی که موافقت‌نامه پاریس بر عهده طرف‌ها گذاشته، از نوع تعهد به رفتار هستند یعنی طرف‌ها ملزم می‌شوند تمام تلاش و امکانات خود را به کار گیرند تا به نتیجه مورد تعهد نائل شوند. لکن رسیدن به نتیجه تضمین نمی‌شود. اما تعهدی که طرف‌های *ان.پی.تی* بر عهده گرفته‌اند از نوع تعهد به نتیجه است یعنی تعهدی که در آن متعهد، رسیدن به نتیجه معینی را بر عهده می‌گیرد. بر اساس ماده ۲ معاهده *ان.پی.تی*، طرف‌ها ملزم شده‌اند «هیچ‌گونه سلاح هسته‌ای یا ابزارهای انفجار هسته‌ای و ... دریافت نکنند و به ساخت یا تلاش برای دستیابی به سلاح‌ها... مبادرت نورزند...». در موافقت‌نامه پاریس، دولت صرفاً متعهد است تلاش خود را برای دستیابی به اهداف موافقت‌نامه انجام دهد و بار نقض تعهد بر دوش کسانی است که مدعی هستند دولت مربوطه، تعهد خود را انجام نداده است. اما در رژیم منع اشاعه سلاح‌های هسته‌ای، بار اثبات بر عهده دولت است. وقتی قرائنی وجود دارد که وی تعهد خود را نقض کرده است، آن دولت باید ثابت کند به تعهدات خود وفادار بوده و نقض تعهد نکرده است.

البته ناگفته نماند که برخی نویسندگان در نهایت جهت رویارویی با وضعیت‌هایی که عدم رعایت تعهدات به دلیل فقدان اراده و نه نبود ظرفیت است، پیشنهاد استفاده از اعمال تحریم‌های قوی‌تر مبتنی بر سازوکار کمیته در ماده ۱۵ را مطرح کرده‌اند؛ اما اقدامات تحریمی صرفاً باید در حدود بهره‌گیری از منافع موافقت‌نامه پاریس باشد که این موارد می‌تواند اعمال ممنوعیت یا محدودیت‌هایی در خصوص ابزارهای مشارکتی یا حمایتی موافقت‌نامه، مانند مشارکت در سازوکارهای توسعه پایدار و سازوکارهای همکاری مشترک IMTO و کاهش دسترسی به منابع مالی رژیم تغییر اقلیم باشد.

شکل ۱. پیوندهای کاهش محور میان ماده ۱۳ و سایر بخش‌های موافقت‌نامه پاریس و تصمیم کنفرانس پاریس<sup>۹۴</sup>



94. Source: Briner, G. & Moarif S., 2016, "Enhancing Transparency of Climate Change Regime under the Paris Agreement: Lessons from Experience", *Climate Change Expert Group*, Paper No. 2016 (4), OECD, p. 11.



## نتیجه

ضمانت اجرای معاهدات و پایبندی کشورها به تعهدات‌شان یکی از مسائل چالشی و همیشگی معاهدات بین‌المللی بوده است. تمام تلاش‌ها در طراحی سازوکارهای اجرایی معاهدات جدید به‌گونه‌ای است که بتواند بین پایبندی به تعهدات و اهداف بلندپروازانه، تعادلی برقرار کند. طرف‌های کنوانسیون چارچوب ملل متحد در خصوص تغییر اقلیم تصمیم گرفتند جهت اثربخشی موافقت‌نامه پاریس، و به منظور رعایت تعهدات و اجرای مقررات آن، ترتیباتی را در موافقت‌نامه بگنجانند. این سازوکارها با در نظر گرفتن ساختار ترکیبی موافقت‌نامه، و با اعمال دو رویکرد پایین به بالا و رویکرد بالا به پایین ایجاد شد.

موافقت‌نامه پاریس به منظور شفاف‌سازی اجرای تعهدات، برای نخستین بار چارچوب شفافیت جهانی را به وجود آورد. با اینکه در موارد پیشین، سامانه‌های گزارش‌دهی و بازنگری جداگانه‌ای برای کشورهای ضمیمه ۱ و کشورهای غیرضمیمه ۱ وجود داشت، اکنون تنها یک سامانه بر همه کشورها حاکم می‌شود. البته قبول تمایزها بین کشورها همچنان وجود دارد اما دیگر آن دوگانگی پیشین و معمول را ندارد. بنابراین سامانه جدید به شکل قابل‌توجهی الزامات شفافیت را پیرامون اقدامات کاهش‌ی کشورهای در حال توسعه افزایش می‌دهد. در عین حال، سامانه جدید، خواسته‌های کشورهای در حال توسعه را، هم با پذیرش انطباق با تغییر اقلیم و هم الزام کشورهای توسعه‌یافته به افزایش شفافیت پیرامون حمایت‌های مالی، تأمین می‌کند. طبق موافقت‌نامه پاریس، طرف‌ها متعهد به تعیین یک هدف و ارائه گزارش و ارزیابی پیشرفت خود به سمت آن هدف در هر ۵ سال هستند. هر کشور، اهداف و پیشرفت خود و سایر کشورها را بررسی خواهد کرد. جامعه مدنی ملی و جهانی و افکار عمومی نیز آن‌ها را پاسخ‌گو نگه می‌دارند.

همچنین موافقت‌نامه برای بررسی اقدامات در رسیدن به هدف کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، یک سازوکار برنامه جامع جهانی را به وجود آورده است که کارکرد آن، بررسی جامع ارزیابی پیشرفت جمعی و نه فردی در جهت نیل به هدف موافقت‌نامه است. این فرایند که به منظور بررسی جامع اجرای تعهدات، ارزیابی پیشرفت جمعی و اطلاع‌رسانی به طرف‌ها در نحوه تقویت اقدامات‌شان ایجاد شده است، می‌تواند عاملی تسهیل‌کننده در اجرای موافقت‌نامه تلقی شود.

در نهایت، ماده ۱۵ موافقت‌نامه، مبنای قوی‌ای برای توسعه سازوکاری مؤثر جهت تسهیل اجرا و ارتقای رعایت تعهدات ایجاد کرده است. در توسعه آیین‌ها و تشریفات برای کمیته، طرف‌ها باید در صدد استفاده از آموزه‌های فراگرفته‌شده در سایر موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی و نیز ذیل کنوانسیون چارچوب و پروتکل کیوتو باشند، هرچند برای اینکه این آیین‌ها و تشریفات

مؤثر واقع شوند، نیاز است که با دقت به ویژگی‌های منحصربه‌فرد موافقت‌نامه پاریس، شامل قلمرو گسترده آن، مشخصه حقوقی متنوع مقررات آن، ماهیت یک‌جانبه مقررات و تلقی منحصربه‌فرد آن از اصل تمایز تطبیق یابند. این سازوکار، متشکل از کمیته‌ای است که نسبت به صلاحیت و کارکرد آن باید هنوز تصمیم‌گیری انجام گیرد. هرچند ایجاد این سازوکار به‌روشنی نشان‌گر همگرایی طرف‌ها بر ضرورت و تمایل به ارتقای رعایت موافقت‌نامه پاریس است، تا زمانی که این سازوکار برقرار است، نیاز است که همچنان مذاکراتی در این مورد انجام گیرد تا جزئیات عملکرد مؤثر مقرره مربوط به رعایت موافقت‌نامه به نظم درآید. اما آنچه در موافقت‌نامه پذیرفته شده و کارگروه ویژه موافقت‌نامه پاریس به منظور توسعه آیین‌ها و روش‌ها نمی‌تواند از آن عدول کند، ماهیت این سازوکار تسهیل‌کننده و ارتقای تعهدات است و باید طوری عمل کند که شفاف، غیرخصمانه و غیرتنبیهی باشد. سازوکار ارتقای رعایت جهت تضمین تعهدات رویه‌ای حقوقی الزام‌آور توسط طرف‌ها به وجود آمده است و سازوکار تسهیل اجرای تعهدات نیز برای آن دسته مقرراتی است که به لحاظ حقوقی الزام‌آور نیستند. همان طور که از اسم این سازوکار برمی‌آید، جهت رعایت قدرت ارتقا و تسهیل اجرای تعهدات طراحی شده‌اند نه اعمال تحریم به جهت عدم رعایت یا اجرای مفاد آن. تعهدات برآمده از موافقت‌نامه پاریس، تعهدات رفتاری است و هیچ نوع تعهد به نتیجه‌ای در متن موافقت‌نامه پاریس نیامده است. بنابراین نگرانی‌ای که برخی از حقوق‌دانان و سیاست‌گذاران در پیوستن به موافقت‌نامه پاریس از جهت عدم انجام تعهدات توسط ایران و اعمال تحریم در آینده توسط نهادهای نظارتی مطرح می‌کنند، موردی نداشته و اعمال تحریم‌ها با نوع تعهدات در موافقت‌نامه پاریس امکان‌پذیر نیست. همچنین مطابق بند ۱۵ ماده ۴ موافقت‌نامه، طرف‌ها در اجرای این موافقت‌نامه باید نگرانی‌های طرف‌ها بخصوص کشورهای درحال توسعه عضو را که اقتصاد آن‌ها اغلب تحت تأثیر اقدامات واکنشی قرار دارد، لحاظ کنند. این ماده در اجرای موافقت‌نامه پاریس برای ایران قابل توجه است زیرا اجرای موافقت‌نامه پاریس و تعهدات کشورها در خصوص کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای بر صنعت نفت و گاز کشور نفت‌خیز ایران تأثیر منفی می‌گذارد و بنابراین بر اساس این ماده، به هنگام بررسی دوره‌ای جهانی یا انجام نظارت از طریق سازوکارهای فوق، اجرای تعهدات ایران با لحاظ‌کردن این تأثیر واکنشی صورت می‌گیرد.

منابع:

- Books

- Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani. *International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2017.
- Bruch, Carl E., and Elizabeth Mrema. *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*. UNEP/Earthprint, 2006.
- Brunnée, Jutta, Meinhard Doelle, and Lavanya Rajamani, eds. *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*. Cambridge University Press, 2011.
- Jutta Brunnée, Meinhard Doelle, and Lavanya Rajamani (eds), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Change Regime*, Cambridge University Press, 2012.
- Klein, Daniel, et al., eds. *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*. Oxford University Press, 2017.
- Sands, Philippe, and Jacqueline Peel. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2012.

- Articles

- Abbott, Kenneth W., and Duncan Snidal. "Hard and Soft Law in International Governance". *International Organization* 54.3, 2000.
- Abeysinghe, Achala, and Subhi Barakat. "The Paris Agreement", 2016.
- Abeysinghe Achala, Prolo Caroline, and Islam Khan M. Hafijul, "Compliance in the 2015 Climate Agreement", *LDC Paper Series*. 2015.
- Bodansky, Daniel. "The Legal Character of the Paris Agreement". *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 25.2, 2016.
- Bodansky, Daniel. "The Paris Climate Change Agreement: A New Hope"? *American Journal of International Law* 110.2, 2016.
- Briner, Gregory, and Sara Moarif, "Enhancing Transparency of Climate Change Mitigation under the Paris Agreement: Lessons from Experience". No. 2016/4. *OECD Publishing*, 2017.
- Brunnée, Jutta. "Promoting Compliance with Multilateral Environmental Agreements", *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, 2012.
- Craik, Alastair Neil, and William CG Burns. "Climate Engineering under the Paris Agreement a Legal and Policy Primer", 2016.
- Danneman, Michaela. "The Paris Agreement's Compliance Mechanism". Stockholm University Supervisor: Jonas Ebbesson 2016.

- Gregory Rose, Lal Kurukulasuriya, Amanthy Perera and Martin Krebs, “Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Environmental Agreements”, *UNEP Division of Environmental Law and Conventions*, 2007.
- Jacquet, Jennifer, and Dale Jamieson. “Soft but Significant Power in the Paris Agreement.” *Nature Climate Change* 6.7, 2016.
- Oberthür, Sebastian. “Compliance under the Evolving Climate Change Regime”. *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016.
- Oberthür, Sebastian, and René Lefeber. “Holding Countries to Account: the Kyoto Protocol's Compliance System Revisited after Four Years of Experience”. *Climate Law* 1, 2010.
- Obergassel, Wolfgang, et al. “Phoenix from the Ashes: an Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change”. *Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie*, 2016.
- Rajamani, Lavanya. “The 2015 Paris Agreement: Interplay between Hard, Soft and Non-Obligations”. *Journal of Environmental Law* 28, no. 2, 2016.
- Van Asselt, Harro. “The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement”. *Climate Law* 6, 2016.
- van Asselt, Harro and Hale, Thomas and Doelle, Meinhard and Abeysinghe, Achala and Milkoreit, Manjana and Prolo, Caroline and Rudyk, Bryce, “Maximizing the Potential of the Paris Agreement: Effective Review of Action and Support in a Bottom-up Regime”, 2016.
- Viñuales, Jorge E. “The Paris Climate Agreement: an Initial Examination”. (Part I of III), <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-i-of-ii/>.
- Voigt, Christina. “The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 25.2, 2016.
- Wewerinke-Singh, Margaretha, and Curtis Doebbler. “The Paris Agreement: Some Critical Reflections on Process and Substance”. *University of New South Wales Law Journal*, vol. 39, 2016.
- Yamineva, Yulia. “Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow”? *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 25.2, 2016.

**- Decisions**

- Decision 1/CP.21, ‘Adoption of the Paris Agreement’ (29 January 2016) FCCC/CP/2015/10/Add.1

- 
- Decision 27/CMP.1, 'Procedures and Mechanisms Relating to Compliance under the Kyoto Protocol' (30 March 2006) FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, 92.
  - Final Decision of the Enforcement Branch of the Compliance Committee for Party Concerned: Ukraine (7 September 2016) CC-2016-1-6 /Ukraine/EB.