

حقوق محیط زیست و رویه های غیر منطبق (مسئولیت دولت ها)

امیر مرادیان عالم^۱

^۱ دانشجوی دکترای حقوق بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمانشاه، ایران

نویسنده مسئول:

امیر مرادیان عالم

شماره ۲۴ / تابستان ۱۴۰۰ / ص ۳۸-۴۷
مجله علمی پژوهش در حقوق، فقه، فلسفه و الهیات (سال هفتم)

چکیده

مسائل زیست محیطی در سه دهه گذشته توجه عمومی را در سطح جهان به خود جلب کرده است. کنفرانس سازمان ملل در زمینه محیط زیست انسانی را که در سال ۱۹۷۲ در استکهلم برگزار شد، می توان نقطه شروعی برای تحول در شرایط حقوقی در حقوق شهری و بین المللی جهت پاسخ به مسائل زیست محیطی بشمار آورد. در دهه های گذشته، شماری از هنجارهای حقوقی بین المللی که با نگرانی های زیست محیطی سروکار دارند، به سرعت رو به افزایش بوده است. بخصوص، شمار زیادی پیمان و معاهده به تصویب رسیده و به اجرا در آمده اند. ضمناً، حقوق بین الملل مرسوم دچار تحول شده است، مثلاً، اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم، یا تعهد به اعلام به کشورهای احتمالاً تحت تاثیر قرار گرفته در مورد شرایط اضطراری طبیعی یا ساخت دست انسان. بعلاوه، در دهه های گذشته قطعنامه ها و اعلامیه های متعددی خطاب به موضوعات زیست محیطی در سازمان ها و کنفرانس های بین المللی به تصویب رسیده است.

کلیدواژه: زیست محیطی، حقوق بین الملل، مسئولیت بین المللی، مسئولیت دولت

مقدمه

توسعه حقوق بین الملل همچنین به ایجاد نهادهای جدیدی منتهی گردیده است که با مسائل زیست محیطی، نظیر برنامه محیط زیست سازمان ملل یا کمیسیون توسعه پایدار و نهادهای تحت توافقنامه های زیست محیطی چندجانبه سروکار دارند. از این رو، از سال ۱۹۷۲، مجموعه بزرگی از مقررات حقوقی زیست محیطی و همچنین نهادهائی تاسیس شده اند. بخصوص کنفرانس سازمان ملل پیرامون محیط زیست و توسعه در سال ۱۹۹۲، برگزار شده در ریودوژانیرو، و اجلاس سران سازمان ملل راجع به توسعه پایدار در سال ۲۰۰۲، که در ژوهانسبورگ برگزار شد، بر محور جامعه جهانی در زمینه موضوعات زیست محیطی تاکید کرده اند. مسائلی به این شرح ممکن است مطرح باشد: آیا این تمرکز بر مسائل زیست محیطی و رشد قانون بین المللی محیط زیست طی چند دهه گذشته، به شمار روزافزون پرونده هائی منجر شده که به دادگاه ها و مراجع حکمیت ارجاع گردیده که با مسائل زیست محیطی سروکار دارند؛ آیا راههای دیگر وجود دارد که به موارد نقض قانون بین المللی محیط زیست بپردازد؛ و تا چه اندازه مقررات خاصی در قانون بین المللی محیط زیست توسعه یافته که بتواند قانون مسئولیت دولت را تحت تاثیر قرار دهد. گرچه فعلاً در حکمیت دهه ۱۹۴۰ راجع به قضیه آلودگی فرامرزی بین آمریکا و کانادا (Trail Smelter Case) در پاسخ به خسارات زیست محیطی فرامرزی، تعدا پرونده هائی که به قضاوت بین المللی گذاشته شده اند، محدود بوده اند. این امر تأکیدی است بر واقعیت که چون دیوان بین المللی دادگستری یک شعبه ویژه برای موضوعات زیست محیطی در سال ۱۹۹۳ تاسیس کرد، هیچ پرونده ای به این شعبه ارجاع نشد. در ضمن، مسائل محیط زیست به ندرت کانون اختلافاتی بوده است که به دیگر دادگاه های بین المللی یا مراجع حکمیت بین کشورها ارجاع گردیده است. تنها دادگاه بین المللی که در افزایش قابل توجه با پرونده راجع به مسائل زیست محیطی در سال های اخیر تجربه داشته اند، دادگاه اروپائی حقوق بشر بوده است. این پرونده ها مربوط بوده است به آلودگی محیط زیست که به محرومیت حقوق فردی منتهی گردید، اما هیچ یک از این پرونده ها با مسائل زیست محیطی فرامرزی سروکار نداشتند. مقررات بین المللی محیط زیست را نمی توان به عنوان یک مجموعه همگون بشمار آورد. ماهیت تعهدات در قانون بین المللی محیط زیست بسته به موضوعی که آن مقررات تنظیم می کنند، متفاوت می باشد. مقررات در قانون بین المللی محیط زیست می توان کشورها را ملزم کند که تدابیری جهت حفاظت از محیط زیست خود (یعنی سکونتگاه های طبیعی) اتخاذ کنند تا از صدمه قابل توجه فرامرزی (حفاظت از آبراه های فرامرزی) بکاهند یا جلوگیری کنند. یا از منابع مورد توجه جهانی یا منطقه ای (یعنی لایه اوزون یا آب و هوای جهانی) محافظت کنند. این شروط می توانند تعهدات دوجانبه (نظیر تعهد نسبت به دولت دیگر) یا تعهدات چندجانبه (یعنی نسبت به گروهی از کشورها یا بطور کلی جامعه بین المللی) ایجاد کنند. این تفاوت انواع هنجارهای حقوقی در قانون بین المللی محیط زیست برای این مسئله تعیین کننده است که دولت یا دولت ها می توانند به پیامدهای جبرانی فوری علیه یک نقض متوسل شوند یا حق دارند که صرفاً به مسئولیت استناد کنند. به منظور توسل به مسئولیت، این عناصر باید اثبات شوند: نقض یک وظیفه حقوقی باید اتفاق افتاده باشد، موضوعی که عمل منتسب به آنرا باید یافت، و - همان طور که برخی از نویسندگان آکادمیک بحث کرده اند - خسارت باید تعیین شود و صدمات بین انجام فعل یا ترک فعل و خسارت باید مشخص گردد. در زمینه محیط زیست برای اثبات این عناصر در یک قضیه خاص چند مسئله مطرح می شود، یعنی، این غیرممکن است که اثبات کرد که یک خسارت مشخص در اثر فعالیت خاص در سرزمین دولت دیگر به وجود آمده باشد. برای نمونه، آلاینده های ارگانیک پایدار، نظیر د د ت که برای مبارزه با مالاریا در شماری از کشورها استفاده می شود، بیشتر در قسمت های سردتر جهان، یعنی، در نواحی کوهستانی مرتفع نظیر آلپ یا پیرامون قطب شمال و جنوب متمرکز هستند، صرفنظر از این که در کدام قسمت جهان از آنها استفاده می شود. آلاینده های ارگانیک پایدار تأثیری منفی بر سلامت انسان، گیاهان و جانوران دارند. اما، بواسطه طبیعت خاص آلاینده های ارگانیک پایدار، میسر نیست که منشأ آنها را مشخص کرد. از این رو، کشوری که آسیب دیده قادر نخواهد بود که بابت خسارت وارده با موفقیت روی مسئولیت دولت خاصی انگشت بگذارد، همین طور امکان پذیر نخواهد بود که تلفات را بتوان اثبات کرد. به این ترتیب، خسارات وارده به یک کشور خاص بواسطه صدمه وارد شده به لایه اوزون به فعالیت ها در یک کشور دیگر قابل انتساب نخواهد بود.

پرونده های پیشاروی دادگاه ها و مراجع حکمیت بین المللی در خصوص مسئولیت در زمینه محیط زیست

همان طور که در بالا اشاره شد، شماری از پرونده های ارجاعی به دادگاهها یا مرجع حکمیت بین المللی در خصوص مسئولیت بابت خسارات به محیط زیست محدود می شود. موارد مربوطه در این قالب عبارتند از قضیه آلودگی فرامرزی بین آمریکا و کانادا، قضیه دریاچه لانوکس بین فرانسه و اسپانیا، قضیه پروژه سد رود دانوب بین مجارستان - اسلواکی، قضایای آزمایش هسته ای، و - این اواخر - قضیه کنوانسیون اوسپار برای حفاظت از محیط زیست دریائی بین کشورهای اروپائی و قضیه کارخانه ماکس بین ایرلند-بریتانیا. این پرونده های شکایات مربوط بود به خسارات به محیط زیست که دولتی بواسطه فعالیت هائی در سرزمین دولت دیگر متحمل می شد. لذا، آنها نسبت به اوضاع دارای ماهیت "دوجانبه"

نگرانی داشتند. هیچ یک از این شکایات پاسخگوی شرایطی نبود که اتهام نقض حقوق بین الملل مربوط به تعهد نسبت به گروهی از کشورها یا بطور کلی جامعه بین المللی وجود داشته باشد. شرایط توصیف شده در بالا در مورد آلاینده های ارگانیک پایدار یا تخریب لایه اوزون، جدا از تنها شرایط جوی جهانی، تا کنون در دادگاه ها و مراجع حکمیت بین المللی مورد رسیدگی قرار نگرفته اند. مواد کمیسیون حقوق بین الملل راجع به مسئولیت دولت مقرراتی را پیرامون نقض حقوق بین الملل مربوط به حقوق محیط زیست بین المللی پیش بینی می کند. مواد ۴۲ و ۴۸ کمیسیون حقوق بین الملل در مورد مسئولیت دولت ضمن مشابهت با ماده ۶۰ کنوانسیون وین راجع به قانون پیمان های ۱۹۶۹- نسبت به شماری از شرایط مختلف یک کشور "زیان دیده" یا "دینفع" در مورد نقض یک تعهد بین المللی پاسخگو می باشد. ماده ۴۲ سه وضعیت را در نظر می گیرد که به یک کشور به عنوان "کشور صدمه دیده" حق می دهد که به مسئولیت دولت دیگر متوسل می شود: یا تعهد نقض شده به دلایل است:

— منفرداً کشور صدمه دیده (ماده ۴۲ (الف)).

— دولتی که "بطور خاص" در اثر نقض تعهدی که به عهده گروهی از کشورها یا بطور کلی جامعه بین المللی بوده (ماده ۴۲ (ب) (۱))، یا

— تمام یا گروهی از کشورها و نقض تعهد وضعیت کلیه طرف ها را تغییر دهد (ماده ۴۲ (ب) (۲)).

در ضمن، ماده ۴۸ بر این نظر است که دولتی غیر از دولت صدمه دیده از نقض یک تعهد جمعی به مسئولیت متوسل می شود. این شرایط احتمالی همان گونه که در بالا توصیف شد، به ماهیت سه گانه تعهدات بین المللی محیط زیست مربوط می شود. اما باید دید آیا این شرایط به تغییر ثر رویه دولت در زمینه ریست محیطی منتهی خواهد شد و شمار پرونده های نقض تعهدات سایر دولت ها را افزایش می دهد یا نه. در قضیه پروژه گابچی کوو-ناگیماروس (مجارستان/اسلواکی)، گرچه بر مسائل سنتی مسئولیت دولت در قالب دوجانبه تاکید کرده، اما، به یادآوری مختصری از مسائل دخیل استناد می کند، چون این اولین موردی است که دیوان بین المللی دادگستری به نحو جامع قانون کلاسیک مسئولیت دولت را در رابطه با مسائل محیط زیست مورد بررسی قرار داد. این قضیه همچنین موضوع پیوند بحث برانگیز بین نقض اصولی یک پیمان (ماده ۶۰ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به قانون پیمان ها) و قانون مسئولیت دولت (تدابیر متقابل) را به نظر دیوان رساند. این موضوع در این قضیه در ارتباط با فسخ یک طرفه پیمان ۱۹۷۷ توسط مجارستان بود. با این حال، دیوان بسیار سرسختانه بر این نظر بود که قانون پیمان ها و قانون مسئولیت دولت به حوزه های مختلفی تعلق دارند. این رویکرد همچنین توسط این کمیسیون بین المللی در کار خود در زمینه قانون مسئولیت کشوری اتخاذ گردید. گزارشگر ویژه کرافورد به شرح زیر گفت:

... ماده ۶۰ منحصراً مربوط می شود به حق یک دولت طرف به پیمانی برای استناد به یک نقض ماهوی توسط طرف دیگر به عنوان دلایلی بابت تعلیق یا فسخ آن. اما ربطی به مسئله مسئولیت بابت نقض یک پیمان ندارد. به همین دلیل است که ماده ۶۰ به موارد نقض "اصولی" پیمان محدود می شود. تنها نقض اصولی است که فسخ یا تعلیق پیمان را توجیه می کند که در چارچوب مسئولیت دولت، هر گونه نقض پیمان به مسئولیت، صرفنظر از شدت آن، منجر می شود. این قضیه به مسائل دیگر مسئولیت دولت و همچنین، بنا به حالت ضرورت، تدابیر متقابل، توقف اقدامات خطا کارانه و پیامدهای حقوقی آن دامن زد. مجارستان به وجود حالت ضرورت "اکولوژیکی" به عنوان شرط جلوگیری از خطا بودن اقدامات آن استناد کرده است که به ترک پروژه در سال ۱۹۸۹ و فسخ پسمان ۱۹۷۷ در سال ۱۹۹۲ مربوط می شد. دیوان موافقت کرد که حالت ضرورت از خطا بودن عمل جلوگیری می کند و تأیید می نماید که پیش نویس ۱۹۹۶ کمیسیون حقوق بین الملل قانون مرسوم بین المللی موجود را بازتاب می داد. دیوان شرایطی را مورد شناسایی قرار داده است که باید به منظور استناد به چنین وضعی برآورده شوند. حالت ضرورت باید به "نفع حیاتی" دولت مربوط شود که در انطباق با تعهدات بین المللی خود عمل نکرده است و نفع آن باید در اثر "وضعیت مخاطره آمیز شدید و قریب الوقوع" مورد تهدید قرار گرفته باشد؛ عملی که مورد چالش بود باید "تنها وسیله" برای حمایت از منافع بوده باشد، عمل چالش برانگیز نباید ضرر جدی به نفع حیاتی دولتی که تعهد نسبت به آن وجود داشته است؛ و آن دولت عملی منطبق با تعهدات بین المللی خود انجام نداده که سهمی در وقوع حالت ضرورت داشته باشد. دیوان موافقت کرد که نگرانی های مجارستان در خصوص محیط زیست طبیعی آن به یک "نفع حیاتی" در قالب پیش نویس ماده ۳۳ مربوط می شود. بنابراین، حالت ضرورت اکولوژیکی می تواند دلیل معتبری باشد برای دولتی که در انطباق با تعهدات بین المللی آن عمل نمی کند. در هر حال، دیوان تصمیم گرفت که وضعیت مخاطره آمیز قریب الوقوع نبود و در ضمن این که تعلیق و ترک پروژه تنها انتخاب ابزار در دسترس به عنوان واکنش نسبت به آن وضع مخاطره آمیز نبود. اسلواکی خواستار تدابیر متقابلی بود به عنوان شرط جلوگیری از خطای به کثافت کشیدن یک جانبه دانوب توسط آن. در ارتباط با این، دیوان شرایطی را برشمرد که اجرای تدابیر متقابل را توجیه می کند. همان طور که لوفبر توضیح می دهد: جا دارد اشاره شود که دیوان اعلام نکرد که پیش نویس ماده ۳۰ پیش نویس کمیسیون حقوق بین الملل راجع به مسئولیت دولت نشانگر حقوق بین الملل مرسوم است، اما تنها به پیش نویس مواد ۴۷-۵۰ به عنوان یکی

از منابع شریاطی استناد نمود که تدبیر متقابل باید برای آن مناسب باشد تا قابل توجیه باشد. اینها شریاطی هستند که توسط دیوان در رابطه با تدابیر متقابل مشخص گردیده: این را باید در واکنش به خطاکاری قبلی دولت دیگری اتخاذ کرد و باید علیه آن دولت بکار رود؛ دولت آسیب دیده باید از آن کشور بخواهد که اقدامی جهت توقف عمل خطاکارانه خود انجام ندهد یا بابت آن غرامت بدهد؛ و تاثیرات تدابیر متقابل باید با زیان وارده تناسب داشته باشد، با در نظر گرفتن شرط برقراری تناسب. دیوان دریافت که اسلواکی در تامین شرط برقراری تناسب قصور کرده بود بر مبنای شواهدی که این دولت کنترل یک جانبه ای بر منابع مشترک به دست گرفته بود و بنابراین مجارستان از حق خود نسبت به سهم معقول و مساوی از منابع طبیعی دانوب محروم گردید. مجارستان نیز دست به تدابیر متقابل زد. این دولت در دادخواهی خود از دادگاه، استدلال های ناشی از قانون پیمان ها و قانون تدابیر متقابل را با هم ترکیب کرد. برای توجیه فسخ پیمان ۱۹۷۷، تنها بر تقض اصولی آن پیمان توسط اسلواکی متکی نبود بلکه به نقض تعهدات زیست محیطی طبق حقوق بین الملل عمومی استناد گردید. آن طور که لوفبر اظهار نظر می کند، مجارستان که به این ترتیب نسبت به حق خود برای فسخ پیمان ۱۹۷۷ در واکنش به نقض اصولی اسلواکی با توجه به حق خود جهت توسل به تدابیر متقابل در پاسخ به عمل خطاکارانه اسلواکی در سطح جهانی دچار اشتباه شد. دیوان استدلال های مطرح شده توسط مجارستان را بر مبنای قانون پیمان ها و قانون مسئولیت دولت از هم تفکیک کرد اما این موضوع را بررسی نکرد که آیا نقض مفاد پیمان ۱۹۷۷ یا هر گونه مقررات حقوق بین الملل عمومی، فسخ پیمان ۱۹۷۷ را طبق قانون تدابیر متقابل توجیه نمود. در مورد پیامدهای یک عمل خطاکارانه بین المللی، دیوان بر اصلی متکی بود که در قضیه کارخانه کورزو آنرا رد کرده بود تحت این عنوان که تاوان باید حتی الامکان تمام پیامدهای عمل غیرقانونی را پاک کند و وضعیت را دوباره برقرار کند که با تمام احتمالات، وجود داشته است اگر آن عمل انجام نشده بود. در این مورد، دیوان به عنوان تمهیدی برای تاوان، راه حلی را تصویب کرد که راه را برای پاک کردن متقابل خطاهای متداخل فراهم می کند، تمهیدی که برای پیش نویس مواد کمیسیون حقوق بین الملل ۱۹۹۶ راجع به مسئولیت دولت فراهم نشد که دیوان در این مورد بر آن اتکا کرد. دیوان اعلام کرد که مجارستان و اسلواکی: همکاری خود را در بهره برداری از منبع آب مشترک دانوب قطع می کنند، و اگر برنامه چند منظوره به شکل یک واحد هماهنگ شده برای استفاده، توسعه و حفاظت از جریان آب به صورت مساوی و معقول اجرا شود.

روش های تبعیت

این مشکلات عملی در اتکا به مسئولیت بابت خسارت زیست محیطی و همچنین عدم تمایل دولت ها در انجام این کار به ایجاد سازوکارهای جدید (جایگزین) برای رسیدگی به نقض تعهدات بین المللی منتهی شده است. بخصوص، این موضوع به این بحث پیش کشیده است که چگونه به بهترین نحو اطمینان حاصل می گردد که دولت ها نسبت به اقدامات خود در مورد خسارت به محیط زیست کنار می آیند که نه تنها بر یک دولت خاص بلکه بر گروهی از دولت ها یا بطور کلی بر جامعه بین المللی تاثیر منفی دارد. گرچه تقریباً کلیه توافقنامه های زیست محیطی بین المللی که در سال های اخیر منعقد گردیده حاوی مفادی هستند برای حل و فصل اختلاف از طریق دادگاه های حکمیت و یا دیوان بین المللی دادگستری که ممکن است دولت ها با استفاده از آن به موارد نقض تعهدات بین المللی طبق این توافقنامه ها می پردازند، اما تا کنون هیچ دولتی از این دادگاه ها برای توافقنامه زیست محیطی بین المللی استفاده نکرده است. این فقدان عمل بدان معنا نیست که موارد نقض توافقنامه های زیست محیطی بین المللی اتفاق نمی افتد. در سال های اخیر، این گونه نقض ها اتفاق افتاده مثلاً طبق پروتکل مونترال ۱۹۸۷ راجع به مواد تخریب کننده لایه اوزون که در آن شماری از کشورها بر تعهدات خود پایبند نبودند. در هیچ یک از این موارد طرف پروتکل مونترال در نقض تعهدات خود به مسئولیت آن طرف متوسل می شود. دلیل آن این است که تنها شمار محدودی از طرف های توافقنامه های زیست محیطی بین المللی طی اعلامیه هائی حکمیت یا صلاحیت دیوان بین المللی دادگستری را پذیرفته اند. در ضمن، دولت هایی که قصد دارند بابت خسارت به محیط زیست به مسئولیت استناد کنند، با مشکلاتی نظیر اثبات تلفات بین یک فعالیت خاص و خسارت وارده روبرو می شود، همان طور که در بالا اشاره شد. این عناصر در ایجاد به اصطلاح روش ها و سازوکارهای "تبعیت" یا "عدم تبعیت" سهم داشتند. اولین این روش ها تحت پروتکل مونترال شکل گرفته است و چون اکثر توافقنامه های زیست محیطی بین المللی این گونه روش ها را شامل شده اند یا برای این منظور در حال حاضر در دست مذاکره هستند. سازوکارهای تحت پروتکل مونترال راجع به مواد تخریب کننده لایه اوزون و سیستم تبعیت طبق کنوانسیون کنگره اروپائی راجع به آلودگی هوای گسترده فرامرزی بهترین نمونه های این گونه سازوکار هستند که اکنون عمل می شود. اما سازوکارهای تبعیت نیز طبق پروتکل کیوتو، کنوانسیون بازل راجع به جابجائی فرامرزی ضایعات خطرناک و دفع آنها، کنوانسیون آروس پیرامون دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم سازی و دسترسی به عدالت در موضوعات زیست محیطی، و کنوانسیون راجع به حفاظت از آلپ و پروتکل های آن برقرار شده است. بعلاوه، ایجاد دستورالعمل های تبعیت طبق کنوانسیون آلاینده های ارگانیک پایدار، کنوانسیون رضایت قبلی آگاهانه

جهت برخی مواد شیمیائی و دفع آفات و پروتکل قرطاجنه راجع به امنیت بیولوژیکی مورد بحث قرار می گیرد. عناصر عمده روش های تبعیت – آن طور که در آغاز دهه ۱۹۹۰ مشاهده شد – در اعلامیه اروپائی ۱۹۹۳ لوسرن در خصوص محیط زیست توضیح داده شده است. عناصر عمده این سازوکارها عبارتند از:

- پرهیز از پیچیدگی،
- غیر مواجهه پذیر باشند،
- شفاف باشند،
- صلاحیت تصمیم گیری به عهده طرف های متعاهد گذاشته شود،
- رسیدگی به تصمیم گیری های ضروری فنی و مالی در قالب توافق مشخص به عهده طرف های متعاهد هر کنوانسیون گذاشته شود،
- شامل یک سیستم و روش گزارشگری شفاف و روشن بنا به توافق طرف ها باشد.

دستورالعمل های تبعیت که در نظر گرفته شده اند، دارای این جنبه های اساسی هستند، با این حال، بسته به نوع تعهدات طبق توافقنامه های زیست محیطی بین المللی مورد نظر تفاوت هائی دارند. از یک طرف، به اصطلاح "روش های مشورتی چند جانبه" وجود دارد که هدف شان ایجاد سهولت تبعیت بوده است، نظیر روش فرآیند مدیریت بحرانی طبق کنوانسیون چارچوب سازمان ملل راجع به تغییرات جوی، و از طرف دیگر، "روش های تبعیت" است که می تواند شامل "تحریم هائی" بابت نقض تعهدات مربوطه باشد، نظیر دستورالعمل های پیش بینی شده در پروتکل کیوتو. در کانون این دستورالعمل ها تشکیل کمیته است متشکل از شمار محدود طرف ها – در مورد پروتکل مونترال، ۱۰ کشور بر مبنای توزیع جغرافیائی مساوی انتخاب شدند – یا افراد انتخاب شده در ظرفیت فردی شان مانند مورد پروتکل کیوتو. کارکردهای مختلف روش های تبعیت امروزه نیز در مقایسه با اهداف روش های مختلف دیده می شود: از یک طرف، هدف دستورالعمل ها این است که پایبندی به توافقنامه های زیست محیطی بین المللی تسهیل و ارتقا یابد (یعنی، طبق کنوانسیون مشترک سازمان ملل-کنگره اروپائی راجع به آلودگی گسترده هوای در طول مرزها)؛ و از طرف دیگر، بعضی از آنها نیز هدف "اجرایی" در خصوص پایبندی را دنبال می کنند (یعنی، طبق پروتکل کیوتو). با ایجاد دستورالعمل "ارجائی"، عنصر جدیدی به کارکردهای روش های تبعیت اضافه شده است. سوالی که می توان پرسید این است که آیا تحول در روش های تبعیت در دهه گذشته ماهیت آنها را تغییر داده است. برای پاسخ به این سوال، می توان دستورالعمل های تبعیت طبق پروتکل مونترال، نخستین دستورالعملی که عملیاتی می شود، و طبق پروتکل کیوتو، تا کنون دور از دسترس ترین روش تبعیت در رابطه با "تحریم بابت عدم تبعیت" را مقایسه کرد.

روش تبعیت طبق پروتکل مونترال

این روش توسط کمیته ای – به اصطلاح کمیته اجرایی – مرکب از تعداد محدودی از ۱۰ نماینده کشورها هدایت می شود. وظیفه ای که به عهده این کمیته گذاشته می شود رسیدگی به موارد عدم پایبندی یا عدم تبعیت بالقوه توسط دولت های طرف با پروتکل مونترال است. این زوش ممکن است توسط خود دولت، طرف دیگر با بر اساس اطلاعات ارائه شده به کمیته اجرایی انجام شود. کمیته می تواند در رسیدگی به مورد، راه ها و تمهیداتی پیشنهاد کند برای بهبود اجرا و پایبندی به مقررات توافق شده بین المللی یک دولت خاص. آنها می توانند معیارهائی را برای اتخاذ در کنفرانس دولت های طرف – ارگانی که متشکل از تمام کشورهای طرف با پروتکل مونترال – پیشنهاد کنند که از مشوق ها و کمک تا تعلیق برخی مقررات و امتیازات را طبق آن پروتکل در بر می گیرد. معیارهائی که ممکن است توسط کمیته اجرایی برای نشست دولت های طرف پیشنهاد شود، در "فهرست شاخص معیارها" به شرح زیر قید می گردند:

الف – کمک ها و مساعدت های لازم، شامل کمک جهت گردآوری و گزارشگری داده ها، کمک فنی، انتقال فناوری و کمک مالی، انتقال اطلاعات و آموزش.

ب – صدور نکات احتیاطی.

ج – تعلیق طبق مقررات قابل اجرای حقوق بین الملل راجع به تعلیق عملیات یک پیمان، حقوق و امتیازات ویژه طبق پروتکل، شمول محدوده زمانی یا عدم شمول، از جمله مقررات مربوط به تعقل گرائی صنعتی، تولید، مصرف، تجارت، انتقال فناوری، سازوکار مالی و ترتیبات نهادی.

روش ها و سازوکارهای مربوط به پایبندی طبق پروتکل کیوتو

روش تبعیت طبق پروتکل کیوتو از آنچه که در پروتکل مونترال آمده پیچیده تر است. این را می توان با برشمردن تفاوت در تعهدات پیش بینی شده در پروتکل کیوتو و تمهیدات موجود برای طرف ها جهت ایفای تعهدات شان توضیح داد. تعهد محوری طبق پروتکل کیوتو، تعهد دولت های صنعتی شده است برای کاهش یا محدود کردن "انتشار گاز کربنیک ناشی از گازهای گلخانه ای" در دوره اقدام ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲. این امکان وجود دارد که یا از طریق سیاست ها و تدابیری در سطح ملی این تعهدات تحقق یابد یا با استفاده از سازوکارهای اقتصادی (اجرای مشترک، سازوکار توسعه پاک و تجارت گازها). ایده کلی دایر بر این سازوکارها این است که کمک کند تا الزامات کاهش و محدود کردن انتشار گازها با هزینه های پائین تری برای کشورهای ذیربط تحقق یابد اگر آنها باید تمام تاثیر لازم را در سرزمین خود اتخاذ کنند. اما، به منظور فراهم کردن شرایط که این سازوکارهای اقتصادی با موفقیت عمل کنند، یک مکانیسم نظارتی و کنترلی قوی باید به وسیله ی مذاکره کنندگان در نظر گرفته شد تا اطمینان حاصل گردد که طرف های صنعتی شده نتوانند از تعهدات خود بگریزند. سایر مفاد موجود در پروتکل کیوتو به نحوی فرموله می شوند که کشورها را صرفاً متعهد کند که تلاش هایی در پیش گیرند، یعنی، در پژوهش های علمی و فنی همکاری کنند. تفاوت تعهدات طبق پروتکل کیوتو در ساختار "دستورالعمل ها و سازوکارهای مربوط به پایبندی طبق پروتکل کیوتو" منعکس است. سیستم تبعیت جامعی که ایجاد شده است، پاسخگوی تمام تعهدات طبق پروتکل کیوتو می باشد، اما عملیات آن به دو شاخه تسهیل سازی و اجرائی تقسیم می شود. شاخه تسهیل سازی که از نمونه پروتکل مونترال پیروی می کند، بابت ارائه توصیه و تسهیلات برای دولت های طرف در اجرای پروتکل و ارتقاء پایبندی مسئول است، مگر این که مسائل پیش رو در دستور کار شاخه اجرائی قرار می گیرد. شاخه اجرائی بابت سروکار داشتن با مفاد پروتکل کیوتو مسئول است که به تعهدات کشورهای صنعتی شده برای کاهش یا محدود کردن انتشار گازها توسط آنها مربوط می شود. دستور کار شاخه اجرائی از این تعهدات تشکیل می شود: طبق ماده ۳ پاراگراف ۱ (و ضمیمه B) پیرامون ایجاد الزامات محدود کردن و کاهش؛ ماده ۵ پاراگراف های ۱ و ۲ و ماده ۷، پاراگراف های ۱ و ۴ در زمینه شرایط روش شناسی و گزارشگری؛ و شرایط احراز جهت استفاده از آن سازوکارها طبق مواد ۶، ۱۲ و ۱۸. آنچه که در هر دو شاخه مشترک می باشد این است که اعضای آنها با ظرفیت های فردی شان انتخاب می شوند. جنبه های دستورالعملی هر دو شاخه با جزئیات بیشتر تنظیم می شوند. این امر بخصوص برای شاخه اجرائی صدق می کند که حقوق رسیدگی خاصی برای طرف ها مورد نظر فراهم می کند این مقررات رسیدگی تا حد زیادی مشابه دادرسی های ارگان های قضائی، یعنی دادگاه ها است. مضافاً، رسیدگی استیناف -علیه تصمیم شاخه اجرائی- به کنفرانس کشورهای طرف اجازه می دهد که در قضیه طرف ذیربط مدعی شود که فرایند لازم را نفی کرده است.

"پیامدهائی" که ممکن است توسط هر دو شاخه اجرا شود، متفاوت می باشد، اگر معلوم شود یک طرف به تعهدات خود پایبندی ندارد. از آنجا که شاخه تسهیل کننده بتواند توصیه نماید و کمک را تسهیل کند همچنین سفارشات در حق طرف ذیربط به عمل آورد، پیامدها تحت شاخه اجرائی جدید تر هستند. چنانچه طرفی طبق ماده ۳ پاراگراف ۱ و ضمیمه B عدم پایبندی به تعهدات خود داشته باشد، شاخه اجرائی پیامدهای زیر را اجرا خواهد کرد:

(الف) کسر از مقدار تعیین شده آن طرف بابت دوره تعهد دوم به تعداد وزن بر حسب تن برابر با $\frac{1}{3}$ برابر مقدار بر حسب تن از انتشار مازاد گازها؛

(ب) تدوین یک برنامه اقدام پایبندی به پروتکل طبق پاراگراف های ۶ و ۷

(ج) تعلیق احراز شرایط جهت انتقالات طبق ماده ۱۷ پروتکل تا زمانی که آن طرف طبق بخش ۱۰، پاراگراف ۳ یا ۴ تثبیت شود.

در ضمن، اگر طرفی عدم پایبند به تعهد گزارشگری شناخته شود، شاخه اجرائی، باید پیامدهای زیر را اجرا کند با احتساب علت، نوع، درجه و تعدد عدم پایبندی آن طرف: (الف) اعلامیه عدم پایبندی؛ و (ب) تدوین برنامه ای طبق پاراگراف های ۲ و ۳. چنانچه معلوم شود که یک طرف حائز شرایط برای سازوکارها نیست، احراز آن طرف باید تعلیق شود. با ایجاد شاخه اجرائی، روش های تبعیت بیشتر روشن شده است. هرچند پروتکل کیوتو فعلاً به اجرا در نیامده است، جا دارد در خصوص مسائل ناشی از این تحولات جدید دقت بیشتری به عمل آید.

مسائل مطرح شده با تعیین دستورالعمل های پایبندی

در حال حاضر، تعیین اولین دستورالعمل پایبندی مسائلی را پیرامون ماهیت حقوقی این دستورالعمل ها و رابطه بین این دستورالعمل ها و مقررات کلی حقوق بین الملل عمومی، بخصوص قانون مسئولیت دولت، قانون پیمان ها -بویژه ماده ۶۰ کنوانسیون وین راجع به قانون پیمان های ۱۹۶۹- و شرایط حل و فصل اختلافات، مطرح می سازد. با توجه به رابطه بین دستورالعمل های پایبندی و سیستم های حل و فصل اختلاف،

تمام سیستم های تبعیت که ایجاد شده اند، حاوی بندی هستند به این شرح، "سیستم های تبعیت باید بدون خدشه وارد کردن به روش های حل و فصل اختلاف عمل کنند". گرچه این گزاره به نظر می رسد که این رابطه را روش می کند، اما چند سوال را پیش می کشد، نظیر این که اگر دستورالعمل پایبندی و روش حل و فصل اختلاف بطور همزمان اتفاق بیفتد و پای یک طرف خاص و همان موضوع در میان باشد، پیامد حقوقی آن چه خواهد بود. با توجه به نوع سنتی دستورالعمل پایبندی - آن طور که طبق پروتکل مونترال در نظر گرفته شده - اهداف مختلف این دو دستورالعمل باید مد نظر قرار گیرد. هدف روش حل و فصل اختلاف در این زمینه که آیا نقض یک تعهد بین المللی اتفاق افتاده است و اگر این طور است، پیامدهای حقوقی آن چه هستند. هدف دستورالعمل پایبندی این است که اطمینان حاصل شود که یک طرف تعهدات خود را انجام دهد. در ضمن، تدابیر اتخاذ شده تحت یک سیستم پایبندی "سنتی" بر "پیامدهای نرم" تاکید می کند - توصیه و کمک به طرف دیربط را تسهیل می کند. حتی سیستم پایبندی پروتکل مونترال در مورد نقض تعهد توسط طرفی که کمیته ممکن است پیشنهاد کند - علاوه بر "پیامدهای نرم" - که کنفرانس طرف های دولت های حقوقی و امتیازات یک طرف را "طبق مقررات قابل اجرا حقوق بین الملل راجع به تعلیق عملیات یک پیمان" به حال تعلیق در می آید. این پیامد را می توان واکنشی نسبت به "نقض اصلی" یک پیمان چند جانبه توسط طرف های دیگر دانست که در مورد آن در ماده ۶۰ کنوانسیون قانون پیمان های ۱۹۶۹ مقرر گردیده و به مسائل مسئولیت دولت پاسخ نمی دهد. از این رو، در سایه دآوری در قضیه پروژه گابچیکو-ناگیماروس (مجارستان/سلواکی)، تعلیق حقوق و امتیازات طبق پروتکل مونترال بر اساس قانون پیمان ها تاثیری بر مسئولیت بین المللی آن طرف در نقض تعهدات خود نخواهد داشت. آیا این تمایز در واقع هنگامی حقیقت پیدا می کند که بدانیم شاخه اجرائی طبق سیستم تبعیت پروتکل کیوتو ایجاد شده است؟ دستورالعمل طبق شاخه اجرائی رنگ جدیدی به بحث درباره ماهیت حقوقی دستورالعمل های پایبندی داده است. همان طور که در بالا توضیح داده شده، کمیته پایبندی از افرادی تشکیل نی شود که در ظرفیت خود عمل می کند، دستورالعملی که باید اجرا شود، به تفصیل تعیین می گردد (از جمله حمایت ها برای طرف دیربط)، و پیامدهایی که اجرا می شوند به "تحریم های نرم" و تعلیق محدود نمی شوند، بلکه فعالیت های خاص طرف دیربط را در بر می گیرد. از این رو، می توان بحث کرد که سیستم تبعیت طبق پروتکل کیوتو بسیار به یک دادرسی قضائی نزدیک شده است، اما نه رسیدگی سنتی بر مبنای منافع متضاد طرف های دادرسی، بلکه یک دستورالعمل اداری است - همان طور که در اکثر سیستم های حقوقی شعری دیده می شود - که در آن مرجع رسیدگی باید نظارت کند و اطمینان پیدا کند که قانون اداری توسط افراد رعایت می شود. شاخه اجرائی را می توان به عنوان یک مرجع اداری در نظر گرفت که بر عملکرد کشورها نظارت می کند و اگر لازم باشد که نسبت به رعایت تعهدات پیمان اطمینان حاصل شود، دست به "تحریم" می زند. لذا، شاخه اجرائی را می توان یک مرجع بین المللی بشمار آورد که اجرای یک رژیم حقوقی هدفمند را تضمین می کند. دیگر عنصر جدید طبق پروتکل کیوتو این است که بر خلاف دستورالعمل های تبعیت "سنتی"، که هدف آن باید وادار کردن طرف به پایبندی به تعهدات در آینده باشد، یعنی با وجودی که این سیستم ها به آینده، واقعیات و شرایطی می نگرند که در گذشته اتفاق افتاده اند، دستورالعمل های شاخه اجرائی با شرایطی سروکار خواهد داشت که در گذشته رخ داده اند. این که آیا یک طرف تعهدات خود را طبق ماده ۳ پاراگراف ۱ در ارتباط با ضمیمه B انجام می دهد یا نه تنها می تواند اثبات کند که اولین دوره ضرورت (۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲) به پایان می رسد. از این رو، "تحریم ها" در اینجا هدف شان این نیست که طرفی را به پایبندی برگردانند، بلکه "پیامدهایی" بابت قصور آن در گذشته در نظر می گیرند. در همان زمان، هدف آنها این است که شرایط محیط زیست را به عنوان پیامدهایی که توسط شاخه اجرائی بکار می بندد، بهبود بخشند اگر معلوم شود یک طرف با نقض تعهدات خود را طبق ماده ۳ پاراگراف ۱ "از میزان وظایف محوله آن طرف برای دومین دوره تعهد مقدار وزنی تا ۱/۳ برابر میزان انتشار گازهای مازاد" می کاهد و یک برنامه اقدام پایبندی در نظر می گیرد. مشکلی که شاخه اجرائی با آن روبرو شود ممکن است وقتی قرار بر این باشد که آیا یک طرف که تعهدات خود را طبق پروتکل کیوتو نقض می کند و پیامدها را بکار می بندد، این است که دستورالعمل های پایبندی برخلاف قانون مسئولیت کشوری، "شرایطی را فراهم می کند که مانع از ارتکاب خطا شود". از این رو، باز باید دید که برای مثال چگونه شاخه اجرائی با استدلال طرفی که می خواهد از زلزله بگوید - که به خسارت سنگین به زیرساخت های آن منتهی گردیده - نمی تواند به اهداف خود در زمینه انتشار گازها پایبند باشد. این مسئله نیز مطرح است که آیا توافقنامه های زیست محیطی بین المللی که سیستم های تبعیت را مشخص می کنند که باید موارد نقض تعهدات و پیامدها مشخص گردد، می توان به عنوان قانون خاص "به مفهوم ماده ۵۵ مواد کمیسیون حقوق بین الملل در زمینه مسئولیت دولت تلقی کرد یا نه. قبل از تشکیل شاخه اجرائی پروتکل کیوتو، سیستم های پایبندی "سنتی" را در خصوص تدابیری آنها می توانستند اجرا کنند، محدود در نظر گرفته می شد. با شاخه اجرائی پروتکل کیوتو، مرحله جدیدی رسیده است که می توان گفت، به عناصری نیاز دارد که به قلمرو قانون مسئولیت دولت تعلق دارد. ایجاد این گونه دستورالعمل های تبعیت - و تحول بعدی آنها - می تواند به آن معنا باشد که مقررات کلی مسئولیت دولت دیگر اجرا نخواهد شد بلکه با مقررات ویژه تحت رژیم پیمان جایگزین می شود، باید در نظر داشت که

تمام دستورالعمل های تبعیت بی آنکه خللی در حل و فصل اختلاف ایجاد شود عمل می کند. اما چگونه مفاد حل و فصل اختلاف در توافقنامه های زیست محیطی بین المللی با چنین چارچوبی تناسب دارند؟ همان طور که پیامدهای تعیین شده در دستورالعمل های تبعیت تنها توسط نهادهای ایجاد شده در این سیستم ها به اجرا در آیند، آشکار است که اگر اختلافی توسط طرف ها به دادگاه بین المللی یا مرجع حکمیت ارجاع شود، پیامدها همان طور که در قانون مسئولیت دولت آمده باید اجرا شوند. تصمیمی که دستورالعمل های تبعیت را طبق پروتکل کیوتو برقرار می سازد، نیز پیامدهائی را که توسط هر دو شاخه اجرا می شود، مشخص می کند. لذا، اگر از یک دادگاه بین المللی یا مرجع حکمیت خواسته شود که مشخص کند آیا طرفی تعهدات خود طبق پروتکل کیوتو را نقض نماید، باید قانون مسئولیت دولت را اجرا کند. مثال هائی که برای نشان دادن مسائل ایجاد شده در اثر ظهور دستورالعمل تبعیت در سال های اخیر بکار رفته اند، دستورالعمل هائی هستند طبق توافقنامه های زیست محیطی بین المللی که با منابع طبیعی سروکار دارند که به نفع جامعه بین المللی هستند و بنابراین احتمال چندانی نمی رود که به "اختلاف دو جانبه" بینجامد. اما باید یادآور شد که در سال های اخیر روش های پایبندی که تعیین شده اند یا برای معاهدات زیست محیطی چند جانبه در حال مذاکره هستند احتمال بروز "اختلافات دو جانبه" بیشتر خواهد بود. یک نمونه این توافقنامه های زیست محیطی بین المللی پروتکل قرطاجنه راجع به ایمنی زیستی است. یکی از شروط محوری این پیمان عبارت است از "دستورالعمل پیشرفته توافق آگاهانه" برای "ارگانسیم های زنده تغییر یافته" پیرامون حرکات فرامرزی آنها. این دستورالعمل یک چارچوب زمانی سفت و سختی را برای دولت وارد کننده تعیین می کند تا تصمیم بگیرد آیا وارد کردن یک ارگانسیم زنده تغییر یافته مجاز است یا ممنوع. لذا اگر طرفی در پروتکل قرطاجنه در مدت زمان تعیین شده تصمیمی نگیرد، معلوم می شود که تعهدات خود طبق آن پروتکل را نقض کرده و یک اختلاف دو جانبه ممکن است بین کشور وارد کنند و صادر کننده پدید آید. پروتکل قرطاجنه سازوکارهای حل و فصل اختلاف را در نظر دارد-از جمله ارجاع به حکمیت و دیوان بین المللی دادگستری- و یک دستورالعمل تبعیت را در نظر می گیرد. اگر روش تبعیت باید "پیامدهائی" را بکار بندد که از محدوده پیش بینی شده طبق قانون پیمان ها فراتر رود، مسئله ماهیت حقوقی رژیم پایبندی فوریت بیشتری خواهد یافت، چون هم از سازوکارهای حل و فصل اختلاف و هم دستورالعمل هائی تبعیت طبق پروتکل قرطاجنه می توان برای رسیدگی به "اختلاف دو جانبه" استفاده کرد. اما با توجه به این که پروتکل قرطاجنه به جابجائی فرامرزی کالاها سروکار دارد، هر اختلافی را نیز می توان به روش های حل و فصل اختلاف طبق سازمان تجارت جهانی واگذار کرد.

نتیجه گیری

تحول در سازوکارهای جدید طی سال های گذشته در زمینه محیط زیست که پاسخگوی مسائل عدم پایداری بوده اند، جهت نرم تر کردن تعهدات دولت ها با ارائه سازوکاری که به آنها اجازه می دهد از زیر بار مسئولیت بگریزند، مورد انتقاد بوده است. از این رو، رویه موجود این پیش بینی را تأیید نکرده است. بلکه، این سازوکارها کمک کرده اند تا اطمینان حاصل شود که طرف ها بر تعهدات خود چایبند هستند. موفقیت دستورالعمل تبعیت پروتکل مونترال این را اثبات کرده است. شاخه اجرائی پروتکل کیوتو بعد تازه ای به روش های پایداری افزوده است و حاوی عناصر بسیاری است که تنها از دستورالعمل های قضائی موجود، نظیر اصل فرایند لازم و "تحریم" ها شناخته شده اند. بین این گونه دستورالعمل های پایداری همپوشانی های بسیاری وجود دارد و پای قانون مسئولیت دولت به میان می آید، و هملن طور که در بالا اشاره شد، مسئله ای که حتی ممکن است مطرح شود این است که آیا آنها را می توان جزو قانون ویژه بشمار آورد.

فهرست منابع:

Baseal Convention on the control of transboundry movememt of hazardous ...

- Cabcikova Naggm aros project (Hang.v. Siovk), 1991, ICJI, Para 53. ...
- Conference on the Human Environment, Stockholm, June 5-16, 1972, Report ...
- Conference _ Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, June ...
- Draft Articles _ State Responsibility adopted by International Law Commission ...
- International Convention on liability and compensation for damage in connection ...
- Benrhardt, Rudolf, (1987), Encyclopedia of Public International law:
- States, Responsibility of States, International Law and Municipal Law,
- Netherlands, Elsevier Science Publishers. - Boas, Gideon, Public International Law, (2012), Published by Edward
- Elgar. - Hand, Caroline, Waste Management: The New Legislative Climate, (2006), Published in Great
- Britain, Thorogood Publishing. - K. Anton, Donald, Dinah L. Shelton, (2011), Environmental Protection and
- Human Rights, United States of America, First Published, Cambridge
- University. - Sands, Philippe, Principles of International Environmental Law, (2003),
- First Published, Cambridge University Press.
- Malcolm N Shaw, International law, (6th edn, Cambridge University Press, ...
- Maryan Green, International Law, (London: Pitman Publishing, 1982), p.242. ... United Nations Convention on the
- Law of the Sea, December ...
- Report of international law commission on the work of its ..
- Yearbook of the International Law Commission (YILC).1973, vol.1, p.26. ...