

دادخواهی و مسئولیت بین المللی؛ ابزار مقابله با عدم ایفای

تعهدات در خصوص تغییرات آب و هوایی

سید عباس پورهاشمی^۱

سبحان طیبی*^۲

sobhantayebi@yahoo.com

شیما نادری^۳

چکیده

ایجاد و تبیین «حق» های بشری در زندگی فردی و اجتماعی انسان ها امری اجتناب ناپذیر است. بدین لحاظ حقوق بشر در برخورد با معضلات محیط زیست، بی تفاوت نمانده و با جدی تر شدن مسایل و موضوعات محیط زیستی در پرتو ملاحظات بین المللی چارچوب های قانونی خاصی را نهادینه کرده است. یکی از مهم ترین معضلات محیط زیستی جهان امروز تغییرات آب و هوایی ناشی از نقض تعهدات بین المللی دولت ها می باشد. در این راستا با امعان نظر به وجود کنوانسیون ها، پروتکل ها و دیگر اسناد بین المللی در خصوص تغییرات آب و هوایی با تاکید بر جلوگیری از آلودگی های آب و هوا به نظر می رسد هنوز کشورهای توسعه یافته، در حال توسعه و کمتر توسعه یافته در اجرای این اسناد و مقررات حقوقی دچار مشکل هستند و توافقات بین المللی کارآیی لازم و مثبتی ندارند. با این توصیف ضروری می نماید با هدف آسیب شناسی عدم ایفای تعهدات بین المللی در خصوص تغییرات آب و هوایی، به بررسی چارچوب های موثر قانونی و ابزارهای موثر در این خصوص پرداخته شود. در این پژوهش تلاش شده است تا با بررسی اصول و قواعد حقوقی در خصوص تغییرات آب و هوایی به ابزارهای مقابله با عدم ایفای تعهدات در این زمینه بپردازد.

کلمات کلیدی: مسئولیت بین المللی و نقض تعهدات، تغییرات آب و هوایی، آلودگی ها، دادخواهی محیط زیستی، حقوق بین الملل محیط زیست.

۱- استادیار، عضو هیأت علمی دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران.

۲- دانشجوی دکتری حقوق محیط زیست، دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه علوم و تحقیقات تهران* (مسئول مکاتبات).

۳- کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال.

مقدمه

می‌دهد نسبت به موارد تخریب یا آلودگی محیط زیست علاوه بر اینکه موجبات خسارت و ضرر شخصی و فردی مستقیم را فراهم نموده باشند به جهت نفع عمومی اقامه دعوی نماید. آسیب‌ها و خسارات به محیط زیست ناشی از فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی روز به روز در حال افزایش است. در این مورد دسترسی به محاکم صالح و کارآمد می‌تواند به عنوان ابزاری در جهت جلوگیری از ورود خسارت یا جبران خسارت وارده و کاهش آن‌ها نقش موثری داشته باشد(۱).

مشارکت شهروندان در حفاظت محیط‌زیست در موارد مشخص و معین، تحقق واقعی حق بر محیط زیست است این مشارکت به آنها امکان می‌دهد حقوقی را که از آن منتفع هستند استیفا و در عین حال تعهداتی را نیز که در این زمینه بر عهده دارند حداقل تا حدودی ایفا نمایند(۲). زمانی که کشوری شهروندش را از دسترسی به اطلاعات محیط‌زیستی (به هر شکلی) محروم می‌کند باید امکان دسترسی به محاکم قضایی برایش فراهم باشد. این حق در ماده ۹ کنوانسیون دانمارک (۱۹۹۸) به صراحت بیان شده است «هر فردی که تقاضایش برای دستیابی به اطلاعات، بدون علت پاسخ داده نشود، برای رسیدگی به تقاضای خود حق دسترسی به دادگاه را داشته باشد.»

همچنین ماده ۱۴ کنوانسیون لوگانو (۱۹۹۳) می‌گوید «هر فردی که درخواستش برای کسب اطلاعات محیط‌زیستی بدون علت از سوی مقامات عمومی رد می‌گردد، حق خواهد داشت که جهت رسیدگی به درخواستش به دادگاه یا سایر مقامات اداری که طبق قانون مسئول رسیدگی در این زمینه هستند، مراجعه نماید.» حق دسترسی به اطلاعات محیط‌زیستی عمدتاً از طرف نهادهای حقوق بشری به صورت مضیق تفسیر شده است. در قضیه گوئرا^۱، دیوان اروپایی حقوق بشر^۲، عملکرد ماده ۱۰ کنوانسیون ۱۹۵۰ راجع به

اصولاً هدف اساسی قواعد حقوق بین الملل محیط‌زیست در حفاظت از محیط زیست کره زمین، صرفاً برخورداری از محیط‌زیست سالم نیست، بلکه هدف اصلی فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای توسعه پایدار جوامع می‌باشد. حمایت از محیط‌زیست به عنوان ابزاری جهت اجرای معیارها و استانداردهای حقوق بشری قلمداد می‌گردد. به واقع حقوق محیط‌زیست با حمایت‌های خویش موجب تضمین رفاه نوع بشری و همین‌طور دیگر موجودات وابسته به محیط‌زیست و منابع طبیعی مورد نیاز آنان می‌گردد. در این گذار هدف نهایی اجرای حقوق بشر می‌باشد که می‌توان گفت حقوق محیط زیست به عنوان ابزار اجرا مورد استفاده قرار می‌گیرد. به همین ترتیب نیز حمایت از حقوق بشر می‌تواند به عنوان ابزاری موثر جهت حفاظت و حمایت از محیط زیست قلمداد گردد. از جمله اهداف و عوامل انتخاب این موضوع برای پژوهش، افزایش نگرانی جامعه بین المللی در خصوص صدمات ناشی از فعالیت‌های بحران‌زای محیط زیستی که اخیراً دام‌گیر جامعه بین‌المللی شده است و بررسی کنوانسیون‌ها و همکاری‌های صورت گرفته در زمینه مسئولیت دولت‌ها در کنترل آلودگی‌های محیط‌زیستی ناشی از تغییرات آب و هوایی و منابع موجود می‌باشد. در این راستا مسائلی همچون حق دادخواهی در مسایل محیط زیستی، مسئولیت و حفاظت از محیط زیست از منظر حقوق بین الملل، آیین‌های عدم اجرا و متابعت در حقوق بین الملل محیط‌زیست، وجود یا عدم اراده در جهت مقابله با آلودگی محیط‌زیست با امعان نظر به برخی اصول حقوق بین الملل محیط‌زیست مورد تدقیق و بررسی قرار می‌گیرد.

گفتار اول: حق دادخواهی در مسائل محیط زیستی

حق مراجعه به مراجع قضایی در موضوعات محیط‌زیستی یکی از مولفه‌های طبیعی حق بر محیط‌زیست سالم است. حقی که به همه افراد، حداقل شهروندان اجازه

۱ - Guerra V. Italy

۲- European Court of Human Rights

نقش اینگونه سازمان‌ها در اسناد و کنوانسیون‌ها اشاره شده است از جمله در بند ۲ ماده ۹ کنوانسیون دانمارک ۱۹۹۸ که اشعار می‌دارد: «سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی که در شمول این ماده قرار می‌گیرند، باید به صورت سازمان‌های فرض شوند که منابع کافی به منظور اقامه دعاوی در ارتباط با تجاوز از قوانین محیط‌زیستی را دارا می‌باشند.» پس حق اقامه دعوی برای اینگونه سازمان‌ها در مسایل مختلف محیط‌زیستی و تخلفات ناشی از اعمال اداری در این کنوانسیون الزام‌آور، به رسمیت شناخته شده است (۵).

بنابراین «برای اینکه حق برخورداری از محیط‌زیست سالم تحقق عینی یابد، باید از ضمانت اجرای کافی برخوردار بوده و قابلیت دادخواهی داشته باشد. به عبارت دیگر افراد و سازمان‌های غیردولتی بتوانند از موارد نقض این حق به مراجع اداری و به ویژه قضایی شکایت نمایند (۶).

یکی از بحرانی‌ترین ماجراهای رسوا انگیز سال ۱۹۸۵ در فرانسه زمانی رخ داد، که کشتی متعلق به سازمان صلح سبز به نام رینبو واریر در سواحل نیوزلند در بندر اوکلند با هدف ایجاد یک اجتماع تبلیغاتی و بر علیه آزمایشات اتمی فرانسه در جزیره مورا، لنگر انداخته بود، دولت فرانسه کوشش کرد تا شبانه با منفجر کردن گوشه‌ای از کشتی رینبو واریر، اجتماع تبلیغاتی گروه صلح سبز را بهم بزند. انفجار موجب فرورفتن کشتی شد. شاید دولت فرانسه هرگز قصد فرو کردن کشتی را به زیر آب، در سر نداشت. اما این اتفاق رخ داد. افراد درون کشتی همه به جز یک عکاس هلندی، موفق به فرار و نجات شدند. این بمب گذاری توسط غواصانی که عضو سازمان امنیت فرانسه^۴ بودند، صورت گرفت. سرانجام یک ماه بعد از حادثه، ماجرای انفجار فاش و دو روزنامه فرانسوی گزارش مستندی در باره حضور این سازمان در بمب گذاری انتشار دادند (۷).

حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را به منظور تضمین دسترسی به اطلاعات، مورد توجه قرار داده (۳) و امکان جبران خسارت‌های ناشی از عدم رعایت حق‌های مزبور و آزادی‌های مطروحه را تضمین می‌کند.^۲

خواهان‌ها مدعی بودند که دولت ایتالیا مقرر فوق را بواسطه قصور در فراهم آوردن اطلاعات عمومی مربوط به مخاطرات شیمیایی نزدیک شهر مان فری دنیا^۳ نقض نموده است. دیوان اروپایی حقوق بشر، به این نتیجه رسید که هیچ گونه نقضی در این باره صورت نگرفته است و مقرر کرد که ماده ۱۰ هیچگونه تعهد ضمنی مبنی بر گردآوری و انتشار اطلاعات مربوط تحمیل نکرده است. اما در مقابل تنها دولت‌ها را از دخالت در دستیابی به اطلاعاتی که دیگران در آن سهم می‌باشند، منع کرده است.

در همین رابطه دولت نروژ (۴) در قانون مربوط به نشر افتراء مانع انتشار اطلاعاتی در خصوص عملکردهای ضد بشری دولت راجع به شکار آبیان دریایی شده بود و در واقع بدین وسیله اصل دسترسی آزاد به اطلاعات مربوط به محیط‌زیست را مورد نقض قرار داده بود.

در بحث اقامه دعاوی محیط‌زیست، نقش سازمان‌های غیردولتی حایز اهمیت فراوان است. امروزه این سازمان‌ها به لحاظ استقلال در امور اداری و عدم وابستگی به دولت‌ها با استقبال روبرو شده‌اند و از رشد فزاینده‌ای برخوردار هستند. این سازمان‌ها به دلیل خارج بودن از دایره منافع سیاسی دولت‌ها می‌توانند به عنوان یک شخص حقوقی به نمایندگی از افراد جامعه در مسایل محیط‌زیستی حضور فعال داشته باشند. به

۱- ماده ۱۰ کنوانسیون ۱۹۵۰؛ آزادی بیان: "هر کس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی عقیده، سهم بودن در اطلاعات بدون دخالت مقامات عمومی و بدون توجه به مرزبندی کشورها می باشد. این ماده مانعی برای دولت‌ها در اعطای مجوز پخش برنامه های رسانه ای و تلویزیون نخواهد بود.

۲- در اصل ۱۰ اعلامیه ریو حق دسترسی به محاکم قضائی بدین نحو بیان شده است «... دسترسی مؤثر به اقدامات و مراجع قضایی و اداری، از جمله مجازات و جبران خسارت، باید تعیین گردد».

دومین سند، پروتکل الحاقی به کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر ۱۹۶۹ در زمینه ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۴ نوامبر ۱۹۸۸ در سان سالوادور است که حاوی اصلی در زمینه حق بر محیط زیست است. در ماده ی ۱۱ این پروتکل، تحت عنوان "حق بر محیط زیست سالم" آمده است: "هر فرد حق دارد در محیط زیست سالم زندگی کند و از خدمات عمومی اساسی بهره مند گردد. دولت‌های عضو متعهد می‌شوند که حراست، حفاظت و بهبود محیط زیست را ترویج نمایند".

در حقوق بین الملل محیط زیست، جلوگیری از آلودگی مورد تأکید قرار گرفته و معیارهای جهانی مشترک جهت به نظم در آوردن اعمالی خاص و یا ممنوع ساختن برخی فعالیت‌ها اتخاذ گردیده است. اما این به تنهایی کافی نیست، بلکه مهم ضمانت اجرا و مکانیسم جبرانی نقض قواعد حقوق بین الملل محیط زیست، یا به عبارت دیگر، مسئولیت بین المللی ناشی از نقض آن قواعد است.

مسئولیت اعمال خلاف حقوق بین الملل و حتی مسئولیت اعمال منع نشده^۵ توسط حقوق بین الملل در واقع روش‌هایی برای اعمال تعهدات ناشی از کنوانسیون‌های حفاظت از محیط زیست یا حقوق عرفی هستند. با این حال در نظام مبتنی بر حاکمیت دولت‌ها این ابزارها تنها مؤثرترین روش نیستند. همکاری گاهی اوقات نتایج بهتری به همراه دارد. اما راه‌های مؤثرتری برای وادار کردن دولت‌ها به رفتار بر اساس تعهداتشان به جز مسئولیت وجود ندارد و توسعه و بسط این

۵- در عرصه ی محیط زیست، ممکن است با نوعی آلودگی، که علی‌رغم اتخاذ تمام اقدامات احتیاطی، ایجاد گردیده، مواجه شویم. در چنین مواردی ظاهراً هیچ گونه تعدی و تجاوزی به قواعد حقوقی صورت نگرفته است و از این لحاظ نمی‌توان دولت مزبور را به خاطر اعمالش که خلاف موازین بین المللی نیست، مسئول دانست. در عین حال، غیر منصفانه است که وضعیت فعلی کشور زیان دیده که بدون خطای خود متحمل خسارت شده است نادیده گرفته شود. به منظور رفع این نارسایی و نیاز مبرم حقوقی، کمیسیون حقوق بین الملل از سال ۱۹۸۰ تلاش خود را برای تهیه پیش نویس کنوانسیون جامع در مورد مسئولیت ناشی از اعمال "منع نشده" به وسیله ی حقوق بین الملل آغاز نمود. (۱۲)

دیوان داوری در قضیه رنگین کمان^۱ به نقض^۲ هرگونه تعهدی توسط یک دولت اشاره کرد (۸). همچنین دیوان داوری رای داد که اگرچه تعهد معاهده با گذشت زمان خاتمه یافته است،^۳ مسئولیت فرانسه برای نقض تعهدهای سابقش همچنان باقی است (۹).

گفتار دوم: مسئولیت و حفاظت از محیط زیست

از دیدگاه حقوق بین الملل

حقوق نسل‌های آینده به عنوان یک حق در اسناد متعددی مورد شناسایی قرار گرفته، از جمله اصل اول اعلامیه ۱۹۷۲ استکهلم که نخستین پایه‌گذار این اصل تلقی می‌شود که اعلام می‌دارد: «انسان... مسئولیت خطیر حفظ و بهبود محیط زیست برای نسل حاضر و نسل‌های آینده را به عهده دارد» به این ترتیب با توجه به این اصل، انسان وظیفه دارد ضمن استفاده مناسب و مطلوب از محیط زیست، شرایطی را فراهم کند که آیندگان هم از محیط زیست سالم بهره‌مند گردند. اسنادی که بیان کننده "حق بر محیط زیست سالم" هستند، همچون اعلامیه ی استکهلم، پیش طرح سومین میثاق بین المللی حقوق همبستگی، منشور جهانی طبیعت، اعلامیه ی ریو و ... اگر چه اسنادی هستند که از اهمیت بسیاری برخوردارند، اما الزام آور نیستند (۱۰). که این خلأ با تصویب دو سند منطقه ای الزام آور تا حدودی رفع شده است (۱۱). اولین سند "منشور آفریقایی حقوق بشر"^۴ مصوب ۱۹۸۱ است. ماده ی ۲۴ این منشور اعلام می‌دارد: "کلیه اقوام حق دارند از محیط زیستی رضایت‌بخش و جامع، مناسب برای توسعه ی خود برخوردار باشند".

۱ - Rainbow Warrior

۲- ماده ۲ کنوانسیون مسئولیت بین المللی دولت: "فعل متخلفانه بین المللی دولت هنگامی محقق میشود که رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل: الف) به موجب حقوق بین الملل قابل انتساب به آن دولت باشد؛ و ب) نقض تعهد بین المللی آن دولت تلقی شود."

۳- ماده ۱۳ کنوانسیون مسئولیت بین المللی دولت: "فعل دولت نقض تعهد بین المللی محسوب نمی‌شود مگر آنکه در زمان وقوع فعل، تعهد مزبور برای آن دولت لازم الاجرا باشد."

۴- African Charter on Human and Peoples, Right.

چند جانبه محیط‌زیستی نیز از این مکانیسم‌ها بهره‌برده‌اند ولی به دلایلی دولت‌های طرف چنین معاهداتی راغب به استفاده از این راهکارها نیستند و بنابراین به فکر چاره افتاده و برای واکنش به این عدم رغبت، ساز و کارهایی فراهم آوردند که به آیین‌های عدم اجرا موسوم است.

بند اول: دلایل بوجود آمدن آیین‌های عدم اجرا^۳

۱- دولت‌ها اغلب مایل به توسل به محاکم بین‌المللی و رویارویی حقوقی نیستند و علاوه بر این عدم اجرای تعهدات محیط‌زیستی به شدتی نیست که توسل به این محاکم را توجیه نماید.

۲- معمولاً اثبات رابطه سببیت بین فعل و ترک فعل از یک طرف و خسارات محیط‌زیستی از طرف دیگر امری مشکل است.

۳- از طرفی همان‌طور که در قضیه گابچیگی ناگیماروس دیوان بین‌المللی دادگستری اعلام شده ماهیت تعهدات محیط‌زیستی به گونه‌ای است که حافظ منافع مشترک کشورها هستند و این درحالی است که رژیم مسئولیت و آیین‌های حل و فصل اختلافات بین‌المللی بیشتر در روابط دوجانبه کار ساز است.

۴- مسأله مسئولیت معمولاً بعد از ایجاد خسارت مطرح می‌شود و به نظر می‌رسد بعد از ورود خسارت این رژیم فقط می‌تواند مسایل مالی ورود این خسارت را حل و فصل نماید و این درحالی است که باید آیین‌هایی وجود داشته باشند که بتوانند علاج واقعه را قبل از وقوع بکنند و از تخریب محیط‌زیست جلوگیری کنند.

۵- بسیاری از تعهدات مندرج و مقرر در معاهدات محیط‌زیستی مبهم هستند و اهداف و سیاست‌های کلی را دنبال می‌کنند. در نتیجه این تعهدات فاقد

دو مفهوم از راه‌های حفاظت از محیط‌زیست بشمار می‌رود. تعدادی از کنوانسیون‌های مربوط به مسئولیت تا اینجا جهت حمایت از افراد یا دولت‌ها در مقابل پیامدهای آسیب فرامرزی معرفی گردیده‌اند اما مفهوم خسارت محیط‌زیستی فی‌النفسه از مفاهیم نسبتاً جدید در اسناد بین‌المللی است (۱۳).

دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه بارسلونا تراکشن اظهار داشت که باید در موارد تعهدات بین‌المللی دولت‌ها قایل به تفکیک شد: «۱- تعهدات در مقابل جامعه بین‌المللی^۱ ۲- الزامات در مقابل دولت معین» در انواع تعهدات دسته اول به علت اهمیت موضوع، حفظ و رعایت احترام به این تعهدات، مربوط به جامعه بین‌المللی بوده و همه دولت‌ها در حفظ و حراست آنها ذی‌نفعند، مانند غیر قانونی بودن تجاوز و منع بردگی و یا تبعیضات نژادی^۲.

گفتار سوم: آیین‌های عدم اجرا و متابعت در حقوق بین الملل محیط زیست

تمامی معاهدات لازم‌الاجرا برای طرفین خود الزام آور هستند و طرفین باید اینگونه معاهدات را با حسن نیت اجرا نمایند. از طرفی اصل وفای به عهد که در ماده ۲۶ عهدنامه حقوق معاهدات وین (۱۹۶۹) گنجانده شده یکی از اصول بنیادین و بلا منازع حقوق بین‌الملل است. عدم اجرای این اصل باعث بروز اختلاف بین طرفین یک معاهده می‌شود و از طرفی طبق حقوق بین‌الملل دولت‌ها ملزم هستند تا اختلافات خود را به روش‌های مسالمت آمیز حل نمایند. برخی از این روش‌ها در ماده ۳۳ منشور سازمان ملل متحد گردآوری شده است. از طرفی عدم اجرای تعهدات ناشی از معاهدات باعث مطرح شدن مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها می‌شود. بنابراین می‌بینیم که اساساً در حقوق بین‌الملل برای جلوگیری از نقض تعهدات راه‌کارهای مختلفی اندیشیده شده است. در این بین معاهدات

۳- با توجه به پروتکل مونترال هم دبیر کل و هم کشور های عضو می توانند مبادرت به آغاز آیین های عدم اجرا نمایند.

۱ - Obligatio Erga Omnes

۲ - I.C.J Rep ۱۹۷۰. P. ۳۲

خود این موضوع را به کمیته اجرایی منتقل می‌کند. از طرفی دول عضو می‌توانند موارد عدم اجرای تعهد توسط دول عضو دیگر را بهانه‌ای برای آغاز این آیین‌ها قرار دهند. در این صورت نیز دولت شاکی مراتب نگرانی خود را به اطلاع دبیر کل می‌رساند. بعد از این دبیر کل به دولت خاطی اطلاع می‌دهد که ظرف مدت سه ماه و عندالاجتضا در مدت زمان بیشتری به اعتراض دولت‌ها پاسخ دهد. بعد از این دبیر کل گزارش مربوطه را به کمیته اجرایی تسلیم می‌کند.

در هر حال هر یک از قضایای مطرح در این کمیته ۳ مرحله را پشت سر می‌گذارند که در ادامه به طور خلاصه به آن می‌پردازیم. در نهایت در قسمت آخر از این بخش نیز شرح مختصری در خصوص نحوه آغاز این مراحل داده خواهد شد.

۱- مرحله اول

این کمیته در مرحله اول گزارش‌های ملی دول عضو را مورد بررسی قرار می‌دهد. کمیته مزبور در اغلب چنین فرایندی در وهله اول سعی در اثبات مشروعیت خود می‌کند و سپس به این نکته می‌پردازد که آیا گزارش‌های ملی دول عضو به موقع تسلیم کمیته شده‌اند یا خیر. باید متذکر شد که کار این کمیته‌ها در اساس به گزارش‌های کتبی متکی است ولی برخی از آنها می‌توانند از دول عضو بخواهند که به طور شفاهی نیز توضیحات و اطلاعاتی ارائه دهند.

۲- مرحله دوم

در این مرحله کمیته به بررسی دلایل عدم اجرای تعهدات می‌پردازد. کمیته مذکور اغلب این کار را به واسطه مشورت با نمایندگان دول عضو یا سازمان‌های ذیربط انجام می‌دهد. بعد از این امر کمیته بر اساس یافته‌های خود پیشنهادهایی را در خصوص بهبود بخشیدن به اجرای تعهدات و اصلاح رفتارهای ناصحیح می‌دهد. این پیشنهادها می‌تواند شامل کمک‌هایی در زمینه گردآوری اطلاعات و کمک‌های مالی باشد. اما داستان بدین‌جا ختم نمی‌شود بلکه مهلت زمانی به دولت خاطی داده می‌شود تا ظرف آن مدت به تعهدات خود عمل

محتوی صریح و هنجاری هستند. چنین نقضی باعث می‌شود تا نتوان به درستی در خصوص انطباق رفتار یک دولت با تعهدات محیط‌زیستی قضاوت نمود.

دلایلی که در بالا ذکر شد باعث بوجود آمدن و پیش بینی آیین‌های عدم اجرا در معاهدات مربوط به حقوق محیط‌زیست شده است. با این حال به نظر می‌رسد که بتوان بر مبنای آیین‌های مقرر در پروتکل مونترال^۱ ویژگی‌های کلی این آیین‌ها را مشخص نمود.

بند دوم: کمیته اجرایی ناظر بر آیین‌ها

معمولاً آیین‌های عدم اجرا به واسطه کمیته ای نظارت و اجرا می‌شوند که کمیته اجرایی نام دارد. رسالت کمیته اجرایی پروتکل مونترال این است که به بررسی وضعیت‌های ناشی از عدم اجرای تعهدات بپردازد و روش‌های دوستانه‌ای را برای حل و فصل این وضعیت‌ها پیدا کند. تدابیری را که این کمیته پیشنهاد می‌کند از ضمانت اجرای حقوقی برخوردار نیستند و لذا کنفرانس دول عضو باید اجرای این تدابیر را ضمانت کند. به عبارت دیگر این کنفرانس باید ضمانت اجراهایی را برای عمل به این تدابیر مدنظر قرار دهد.

طبق آیین‌های عدم اجرای مقرر در پروتکل مونترال اگر دبیر کل متوجه شود که یکی از دول عضو به تعهدات خود عمل نکرده می‌تواند از آن عضو بخواهد که اطلاعاتی را در این خصوص در اختیار وی قرار دهد و اگر ظرف سه ماه کشور ناقض تعهد مبادرت به این امر نکند، دبیر کل می‌تواند گزارشی را در این خصوص به اجلاس اعضا و کمیته اجرایی دهد. در مورد آغاز این آیین‌ها توسط دول عضو باید گفت که امکان دارد برخی از دول عضو که نتوانسته‌اند به تعهدات خود عمل نمایند مبادرت به آغاز این آیین‌ها بکنند. در این صورت دولت ذیربط توضیحات کتبی خود و دلایل عدم تبعیت خود را به دبیر کل تسلیم میکند و دبیر کل نیز بنا به تشخیص

۱- علت استفاده از پروتکل مونترال این است که آیین‌های عدم اجرای مقرر در آن نزدیک به ده سال است که مورد استفاده قرار می‌گیرند.

قلمروش جهت بهره برداری برای اعمالی که مخالف حقوق دیگر کشورهاست مورد استفاده قرار گیرد". همچنین یک محکمه داوری که برای حل و فصل اختلاف فیما بین امریکا و کانادا در خصوص بخارها و دودهای یک کارخانه ذوب فلز در کلمبیای بریتانیا تشکیل گردیده بود، اظهار نمود که هیچ دولتی "حق به کارگیری یا اجازه به کارگیری قلمروش را به طریقی که باعث زیان به قلمرو دولتی دیگر یا اموال و اشخاص موجود در آن گردد، را نخواهد داشت، در صورتی که اقدامات مذکور عواقب جدی در بر داشته و زیان مورد نظر به واسطه دلایل روشن و متقاعد کننده ای اثبات گردد".

طرفین دعوا علی القاعده تنها بعد از وقوع یک خسارت محیطزیستی، چنین اصولی را به کار میبرند. افزون بر این، ارایه منابع خاص و مشخص مواد آلوده کننده، آن طوری که مورد نظر حقوق بین الملل است کاری بس دشوار خواهد بود (۱۶).

مراجعی نظیر دیوان بین المللی دادگستری، ضرورتا دارای تخصصی کافی و مناسب درباره مسایل محیطزیستی نیستند تا تکالیف و وظایف محیطزیستی را به مورد اجرا درآورند. این تنها دولتها هستند که در پیشگاه دیوان مذکور اعتبار دارند؛ سازمانهای غیردولتی و اشخاصی که ممکن است بهترین موقعیت و بیشترین تمایل را در طرح دعاوی داشته باشند، از انجام چنین کاری ممنوع هستند و همواره باید برای حمایت از ادعایشان به دولت‌های خود چشم بدوزند.^۲

علی‌رغم این که اقدامات کمیسیون حقوق بین الملل هنوز در قالب طرح باقی مانده است، ولی صرف این تفکر که آلودگی محیطزیست می‌تواند در سطح بین المللی جنبه‌ی کیفی داشته باشد، نسبت به چند دهه ی قبل که محیط زیست و به ویژه مشترکات عمومی، به عنوان مظلوم ترین قربانی پیشرفت علم و تکنولوژی یا جنگ افروزی دولت‌ها به شمار می رفت، اقدام مهمی تلقی می‌شود، به ویژه آن که در "اساسنامه‌ی دیوان بین المللی کیفی" برای اولین

نماید. بنابراین پرونده از فهرست پرونده‌های کمیته حذف نمی‌شود.

۳- مرحله سوم:

اگر کمیته تشخیص دهد که کشور خاطی پیشنهادهای انجام شده در مرحله دوم را انجام نمی‌دهد، اقدام به اتخاذ تدابیر شدیدتری می‌کند. شدت این تدابیر به مأموریت کمیته بستگی دارد. این اقدامات می‌تواند شامل اخطار به کشور خاطی یا تعلیق برخی از حقوق و مزایای آن کشور باشد.

در پایان یاد آور می‌شویم که علت اشاره به پروتکل مونترال این بود که این پروتکل اولین سند در نوع خود هست که اقدام به مقرر کردن چنین آیین‌هایی نموده و بقیه اسناد مشابه نیز به نحوی از انحاز این پروتکل تبعیت کرده‌اند.

گفتار چهارم: نبود اراده مصمم و قاطع در سطح کلان برای مقابله با آلودگی محیط زیست

اگرچه دادگاه‌های بین‌المللی ممکن است پاره‌ای از اصول رهنمودی را در خصوص چگونگی رفتار دولت‌ها در خصوص محیطزیست ارایه دهند، اما نهایتا به میزان اندکی می‌توانند از خسارات محیطزیستی جلوگیری کنند. نکته حساس و مهم مشکل مزبور این است که هیچ مرجع مناسبی برای حل و فصل دعاوی مربوط به محیطزیست وجود ندارد. دیوان بین المللی دادگستری تنها رکن بین المللی است که می‌تواند موضوعات مربوط به حقوق بین الملل عرفی را مورد حل و فصل قرار دهد (۱۴). به عنوان مثال دیوان مذکور چنین نظر داده است که این وظیفه هر دولتی است تا نسبت به مهار آلودگی‌هایی که به طور نامطلوبی به کشورهای دیگر آسیب می‌رساند، اقدام کند (۱۵). دیوان بین المللی دادگستری، در سال ۱۹۴۹ در مورد قضیه آبراه کورفو،^۱ چنین اظهار نظر کرد که "این وظیفه و تکلیف هر دولتی است که اجازه ندهد

۲- اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری، ۲۶ جون ۱۹۴۵، ماده ۳۴.

۱- انگلستان علیه آلبانی، ۹ آوریل، ۱۹۴۹ I.C.J.۴.

حفاظت از محیط‌زیست و ماده ۱۳ اصول برنامه محیط‌زیست ملل متحد (UNEP) نیز مطرح شده است (۱۸). این اصل در واقع حداقل سطح حمایت را مطرح می‌کند، یعنی حد استانداردهای مورد حمایت در خصوص دولت‌های دیگر می‌بایست حداقل در سطح استانداردهای مورد استفاده در محدوده تحت صلاحیت دولت باشد. جنبه دیگر این اصل مربوط به جبران خسارات وارده به قربانیان می‌باشد، بر این اساس دولت مبدا می‌بایست همان رفتار و شیوه جبران خسارت که برای خسارت دیدگان در محدوده صلاحیت خود در نظر می‌گیرد را برای خسارت‌دیدگان خارج از محدوده صلاحیت خود نیز در نظر بگیرد.

بند دوم: اصل پیشگیری

اصل پیش‌گیری در واقع در اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم تدوین یافته و در ماده ۲ اعلامیه ریو اصلاح شده است با این حال موضوع پیشگیری به زمانی قبل‌تر از زمان تصویب اعلامیه استکهلم باز می‌گردد، اگرچه دولت‌ها تا قرن نوزدهم پتانسیل ایجاد آسیب محیط‌زیستی فرامرزی را نداشتند. ماده ۲۱ اعلامیه استکهلم از دو بخش تشکیل شده است بخش اول حاکمیت دولت را مورد تأکید مجدد قرار می‌دهد: "دولت‌ها کنترل حاکمیتی بر منابع طبیعی خود دارند." و بخش دوم با ایجاد تعهد در نظر گرفتن محیط‌زیست سایر دولت‌ها و مناطق ورای صلاحیت دولت و عدم ایجاد خسارت با فعالیت‌های انجام شده تحت کنترل و نظارت خود محدودیتی بر حاکمیت دولت وارد می‌کند. همچنین ممکن است گفته شود که مفهوم ابتدایی تعهد به پیشگیری ناشی از احترام به تمامیت ارضی و حاکمیت سایر دولت‌هاست، نه ملاحظات محیط‌زیستی، دولت‌ها این تعهد سنتی را به حفاظت از حقوق سایر دولت‌ها بویژه حق تمامیت و مصونیت آن‌ها از تعرض در صلح و جنگ در سرزمین خود برعهده دارند (۱۹).

بار بود که در معاهده‌ای بین‌المللی تصریح شد که خسارت عمدی گسترده، پایدار و شدید به محیط‌زیست به واقع جرمی بین‌المللی قلمداد می‌شود، هر چند که چنین جرمی باید در یک مخاصمه‌ی مسلحانه‌ی بین‌المللی ارتکاب یافته باشد. دولتی که با نقض اساسی یک تعهد قراردادی روبرو می‌شود، می‌تواند به انتخاب خود مطابق قوانین حاکم بر قرارداد، آن را تعلیق یا فسخ نماید، و در نتیجه خود را از تعهد ایفای تعهدات قراردادی در آینده رها کند^۱. با این حال این اقدام مانع ادعای جبران خسارت از سوی او برای نقض تعهد نمی‌شود. به دیگر سخن یک دولت می‌تواند یک عهدنامه را به دلیل نقض فسخ نماید و در عین حال خسارت برای نقض تعهداتی که پیش از آن روی داده‌اند بنماید.^۲

دیوان در داوری رینبو وارییر و دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه گابیکوو ناجی ماروس (۱۷) اعلام داشتند که در یک قضیه مربوط به نقض یک تعهد قرار دادی، دفاعیات کلی قابل ارایه بر اساس حقوق بین‌الملل در کنار قواعد حقوق معاهدات - که در کنوانسیون ۱۹۶۹ وین آمده است - قرار می‌گیرند اما عملکرد متفاوتی دارند. قواعد حقوق معاهدات تعیین می‌کند که یک تعهد قراردادی چه زمانی برای یک دولت الزام‌آور است و چه مفهومی دارد.

گفتار پنجم: بررسی دو اصل مهم و کاربردی

بند اول: اصل عدم تبعیض

مفهوم این اصل این است که دولت مبدا در هنگام انجام فعالیت‌های خطرناک یا اعطای مجوز آنها باید تأثیرات زیان‌آور فعالیت را بدون تبعیض در اینکه تأثیرات در داخل یا خارج ناحیه تحت صلاحیت آن وارده می‌شوند، در نظر بگیرد. این مفهوم در اصول و توصیه‌های گروه متخصصین حقوق محیط‌زیست کمیسیون جهانی محیط‌زیست و توسعه، ماده ۳۰ موافقتنامه همکاری بین دانمارک، فنلاند، ایسلند و سوئد، ماده ۲ کنوانسیون اسکاندیناوی در خصوص

۱- ماده ۶۰ کنوانسیون معاهدات وین ۱۹۶۹

۲- رجوع کنید به مواد ۷۰، ۷۲، ۷۳ کنوانسیون حقوق معاهدات وین

انجام می‌دهد اطمینان حاصل نماید. این تعهد پیشگیری دولت از دید سطحی پنهان است اما به نظر می‌رسد اگر دولت مبدا از انجام اقدامات پیشگیرانه از سوی عامل درمقابل خسارات فرامرزی اطمینان حاصل ننماید، تعهد کلی خود را در پیشگیری از خسارت نقض کرده است. این تعهد، یک تعهد دولت به دولت در سطح بین‌المللی است و متفاوت از تعهد عامل به پیشگیری بر اساس حقوق داخلی دولت مبدا است که نقض آن عواقبی مثل جریمه را، باز هم براساس حقوق داخلی دولت مبدا، در پی خواهد داشت. این تعهد دولت به دولت در اکثر کنوانسیون‌های مربوط به مسئولیت مدنی ذکر نشده است اما تعهد به پیشگیری و استانداردهای آن می‌تواند طبق سایر کنوانسیون‌ها یا عمل سازمان‌های بین‌المللی که دولت‌ها عضو آن هستند لازم-الاتباع باشد. همانگونه که ذکر شد، پیشگیری شرط اساسی فعالیت‌های خطرناک است و شرط قانونی بودن آنها محسوب می‌شود. انجام یک فعالیت بدون در نظر گرفتن اقدامات احتیاطی جهت جلوگیری، کاهش یا کنترل خسارت احتمالی به صرف جبران خسارت، مجاز نیست. رژیم مسئولیت به دنبال تعیین تعرفه برای جبران خسارت نمی‌باشد. تعهدات ناشی از این اصل تعهدات احتیاط کافی هستند یعنی دولت قصور کننده قبل از وقوع هرگونه خسارت نیز تعهدات خود را نقض کرده است (۲۱). از سوی دیگر کنوانسیون‌هایی وجود دارند که تنها معطوف به ایجاد تعهدات پیشگیرانه هستند مثل کنوانسیون اسپو در خصوص ارزیابی تأثیرات زیست محیطی یا کنوانسیون حوادث صنعتی در زمینه فرامرزی که نقض تعهدات آنها موجب ایجاد مسئولیت ناشی از اعمال غیرقانونی می-گردد (۲۲). در همین راستا پیش‌نویس مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز یک بخش کامل مربوط به پیشگیری دارد.

نتیجه‌گیری

لحاظ نکردن دغدغه‌های محیط‌زیستی و منابع طبیعی در فرآیند تولید و فعالیت‌های اقتصادی و سیستم قضایی و حقوقی، کاملاً در روند سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های جهانی محسوس است.

اصل دیگری که می‌تواند مفهوم پیشگیری را در حقوق بین‌الملل مورد تأیید قرار دهد، اصل حسن همجواری^۱ است. این اصل در ماده ۷۴ منشور ملل متحد نیز مورد تأکید قرار گرفت است: "اعضای سازمان ملل متحد همچنین موافقت می‌کنند که خط مشی آنها چه در سرزمین‌های مشمول مقررات این فصل و چه در خاک اصلی خود آنها در امور اجتماعی، اقتصادی و تجاری با رعایت ملاحظات لازم از حیث منافع و رفاه سایر نقاط جهان، براساس اصل کلی حسن همجواری استوار باشد" براین‌اساس دولت‌ها در تعیین خط‌مشی در تمامی فعالیت‌های انجامی در قلمرو خود حقوق دولت‌های همجوار را در نظر بگیرند. همچنین باید در نظر داشت که این اصل در آراء قضیه تریل اسملتر و قضیه تنگه کورفو نیز گنجانده شده- است (۲۰).

اصل پیشگیری در دو مرحله مطرح می‌شود؛ اول قبل از وقوع حادثه به منظور جلوگیری از وقوع آن و دیگری پس از وقوع حادثه، بدین ترتیب در بسیاری از کنوانسیون‌های مربوط به مسئولیت، کاهش اثرات حادثه ذکر شده است. برای مثال مقابله با آتش‌سوزی در جنگل‌های یک دولت جهت جلوگیری از گسترش آتش به جنگل‌های دولت همسایه یا به منظور کاهش خسارات وارد بر آن. این پیشگیری را نمی‌بایست با جبران خسارت اشتباه گرفت. در عمل پیرامون پیشگیری قبل از حادثه هیچ ماده‌ای در کنوانسیون‌های مسئولیت مدنی نیامده است زیرا مسئولیت بدون تقصیر در مقابل قصور به اندازه کافی بازدارنده می‌باشد. اقدامات پیشگیرانه قبل از حادثه می‌بایست توسط عامل صورت پذیرد. دولت نمی‌تواند جایگزین عامل گردد. زیرا این دولت نیست که در عمل با مواد خطرناک سروکار دارد و تکنولوژی چنین فعالیت‌های خطرناکی را بکار می‌برد. اما بدون در نظر گرفتن اینکه آیا عامل از بیم لزوم جبران خسارت در صورت عدم اعمال استانداردهای لازم در فعالیت خود، اقدامات لازم را برای پیشگیری انجام می‌دهد یا نه، دولت می‌بایست از اینکه عامل اقدامات پیشگیرانه مقتضی را

۱- The Principle of Good Neighbourhoodliness.

همچنین سازمانهای NGO، در ارتباط با مسایل محیط‌زیستی که رای آن دادگاه برای تمامی دولت‌ها لازم الاجرا باشد. در دعاوی محیط‌زیستی، دادخواهی به نفع عموم (چه در سیستم داخلی و چه در سیستم بین المللی) مجاز شناخته شود، تا حدی که هر فرد بتواند با مراجعه به دادگاه‌های بین الملل محیط‌زیست تحت حاکمیت سازمان ملل بتواند احقاق حق نموده و جبران خسارت وارده را طلب نماید.

منابع

۱. Nicolas Sadalvor, ۲۰۰۳, Access to Justice in International Matters, (Berlin: Institute for Applied Ecology, P ۱۶.
۲. امیر ارجمند، ا. آموزش حقوق بشر، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۵-۲۶، ص ۳۵، ۱۳۸۷.
۳. Guerra and Others v. Italy (۱۹۹۸) ۲۶ EHRH ۳۵۷.
۴. BladetTromso and Stensaasv, ۲۰۰۰, Norway ۲۹ EHRH ۱۲۵.
۵. Richard Rohbinder, Democracy, Access to Justice and Environment at the International Law (university, of Frankfurt, ۲۰۰۲), p.۲۰.
۶. افتخار جهرمی، گ.، حق بر محیط زیست با تاکید بر حق دسترسی به اطلاعات زیست محیطی، همایش حقوق محیط زیست در ایران، ص ۵۲. سال ۱۳۸۲.
۷. تن برگ، دیودونیه، مدیریت بحران، مترجم محمد علی ذوالفقاری اصل، نشر وحدت، بخش چهارم، ۱۳۷۴.
۸. Rainbow Warrior, ۱۹۹۰, (New Zealand/France), R.I.A.A, vol.XX,p. ۲۱۷, at pp. ۲۶۵-۲۶۶.

تلاش‌های جهانی مستمری برای تصویب مقررات بین‌المللی محیط زیستی صورت گرفته، اما تاکنون این تلاش‌ها منجر به دستیابی به یک نظام جامع حقوق بین‌الملل محیط‌زیست نشده است. عدم حصول به چنین امری را باید در پرتو واقعیت دولت محور نظام بین‌الملل جستجو نمود. پس باید مقابله با تهدیدات محیط‌زیستی و نیز اعمال تعهدات مربوط در عرصه بین‌المللی را از مساله دولت‌ها به مساله ملت‌ها و شهروندان فارغ از هرگونه مرزبندی‌های سیاسی تغییر داد و با سر لوحه قراردادن حقوق اساسی بشری و با تأکید بر کرامت ذاتی انسان، مجموعه‌ای از تعهدات و تکالیف برای دولت‌های برخوردار از حاکمیت در نظر گرفت، که با این اقدام، حاکمیت دولت‌ها دگرگون و بر آن تعدیل وارد شود و فرد انسانی (شهروند) محور قرار گیرد و به این ترتیب تغییر در نگرش حاکمیتی کشورها ایجاد شود. بنابراین ایجاد یک نظام جامع حقوق بین‌الملل محیط‌زیست در خصوص مقابله با تغییرات آب و هوایی ضروری است، زیرا انعقاد مقررات و موافقتنامه‌های محیط‌زیستی به منظور حل معضلات با رعایت الگوی سنتی دولت محورانه، شاید در کوتاه مدت مفید باشد، اما در بلند مدت به دلیل عدم ایجاد ظرفیت‌های لازم به منظور پایبندی به موافقتنامه‌ها و معاهدات، مشکلات محیط‌زیستی همچنان پابرجا خواهد بود.

بدین منوال در قضایای بین‌المللی از جمله: حادثه نشت گاز متیل ایزو سایانیت از کارخانه یونیون کار با ید در بوپال هند که موجب مرگ هزاران نفر شد یا وقوع انفجار در راکتور هسته‌ای چرنوبیل و مهم‌تر از این وقایع، تهدیدات محیط‌زیستی دراز مدت نظیر گرمایش زمین، فرسایش لایه اوزن ناشی از گازهای گلخانه‌ای و نیز پرتاب بیش از ۵۰۰۰ شی به فضا از سال ۱۹۵۷ تا به حال، خصوصا اینکه سوخت این قمرها و ماهواره‌ها و سفاین عمدتاً سوخت اتمی است که علاوه بر این که به لایه اوزن آسیب می‌رساند بقایای این مصنوعات پس از، از کار افتادن به صورت زباله‌های سرگردان در فضا باقی می‌مانند که این خود علت بسیاری از مصایب محیط‌زیستی است. ایجاد دادگاهی بین‌المللی با رعایت ضوابط اقدامات پیشگیرانه و ایجاد شعبات خاص، برای مراجعه تابعان حقوق بین‌الملل،

۱۸. Barboza, j., ۱۹۹۴, International Liability for Injurious Consequences of Acts Non Prohibited by International law and Protection of the Environment, Recueil des cours, vol ۲۴۷, pp ۳۵۸.
۱۹. Fitzmaurice, m., ۱۹۹۹ - ۲۰۰۰, International Liability for Injurious Consequences of Acts Non Prohibited by International law, Polish yearbook of international law, pp ۶۱.
۲۰. Kiss, A., and Shelton, D., ۲۰۰۷, Strict Liability in Environmental law, The George Washington University law, p ۷. Available at <http://ssrn.com/abstract=۱۰۱۰۴۷۸>
۲۱. OKeefe, c., ۱۹۹۰, Transboundary Pollution and the Strict Liability Issue: The Work of the ILC on the Topic", Denver Journal of International Law and Policy, vol ۱۸, p ۱۶۷.
۲۲. The ۱۹۹۱ United Nations Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (ESPOO, Finland) ۲۵, February, ۱۹۹۱. Available at <http://unece.org/env/eia/eia-htm>.
۹. دلماس مارتی، می ری، جهانی شدن حقوق: فرصت ها و خطرات، ترجمه اردشیر امیرارجمند، ۱۳۷۸ مجله حقوقی شماره ۲۴ صفحه ۳۴۸
۱۰. شلتون، دینا، تشریفات و آیین دادرسی حقوق بین الملل محیط زیست در حقوق محیط زیست، ترجمه محمدحسن حبیبی، انتشارات دانشگاه تهران، صفحه ۳۱۹ سال ۱۳۸۱.
۱۱. Malcom D. Evans, ۲۰۰۱, International Law Documents, (London, Blackstone Press), PP. ۲۱۰-۲۰۰.
۱۲. زمانی، ق.، ۱۳۸۱، توسعه ی مسئولیت بین المللی در پرتو حقوق بین الملل محیط زیست، مجله پژوهش های حقوقی، سال اول، شماره ی ۱، صص ۲۸-۲۹.
۱۳. فکری راد، م.، مسئولیت بین المللی دولت ها در قبال خسارات فرامرزی ناشی از فعالیت های خطرناک، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۸۸.
۱۴. I.C.J Rep ۱۹۷۰. P. ۳۲
۱۵. M. Bos, ۱۹۸۴, A Methodology of International Law p. ۶۶-۶۵.
۱۶. Rosencranz, Westone., ۱۹۸۴, Transboundary Air Pollution: The Search for an International Response, in ۸ Harv. Env'tl. L. Rev, p. ۸۹.
۱۷. Gabcikovo-Nagymaros Project, ۱۹۹۷, (Hungary/Slovakia), judgment, ICJ Report, p ۷, paras. ۴۶-۴۸.

