

مسئولیت بین‌المللی

خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی

زینب پورخاقان شاهرضایی^۱
 دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی،
 واحد علوم و تحقیقات، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران، ایران
 تاریخ دریافت: ۹۳/۱۰/۰۸
 تاریخ تأیید: ۹۳/۱۱/۱۸

چکیده

مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی، یکی از موضوعات حقوقی مهمی است که در تنظیم روابط بین دولت‌ها بسیار مؤثر است. ارزیابی مختصر و اجمالی حاضر از وضعیت حقوقی غالب در خصوص مسئولیت بین‌المللی ناشی از تغییرات آب و هوایی در حقوق بین‌الملل نشان می‌دهد، اگر چه شمار قابل توجهی از معاهدات بین‌المللی تأسیس رژیم مسئولیت بین‌المللی ناشی از تغییرات آب و هوایی را به عنوان یک رژیم خود بسنده الزامی می‌داند، لیکن رژیم مذکور هنوز ایجاد نشده است و باید از قواعد عام مسئولیت بین‌المللی دولت در این زمینه استفاده کرد. در این رابطه مفهوم ایراد خسارت به محیط زیست در حقوق بین‌الملل آشکارا شناسایی شده است. حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی در زمینه مسئولیت خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی نیازمند تکامل هستند اما این عدم تکامل مانع از برقراری رژیم مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از تغییرات آب و هوایی نمی‌تواند باشد. استفاده از قواعد عام مسئولیت بین‌المللی دولت و عزم جامعه بین‌المللی در ایجاد مسئولیت بین‌المللی دولت برای جلوگیری از خسارات همگانی تغییرات آب و هوایی، می‌تواند نقطه شروعی برای ایجاد رژیم‌های خاص در این زمینه باشد.

واژگان کلیدی: تغییرات آب و هوایی، مسئولیت بین‌المللی، محیط زیست، خسارت

مقدمه

حقوق بین‌الملل بر اساس پاراگراف اول ماده ۲ منشور ملل متحد بر برابری حاکمیت دولت‌ها استوار است. بنابراین ما در جامعه بین‌المللی با اعضای برابر مواجه هستیم که بسیاری از تعهدات بین‌المللی را داوطلبانه می‌پذیرند اما همین اعضا بعد از پذیرش تعهدات داوطلبانه ملزم به رعایت آن هستند. مسئولیت بین‌المللی، حافظ تعهدات بین‌المللی در حقوق بین‌الملل قلمداد می‌شود. در این رابطه پیش‌نویس سال ۲۰۰۱ در مورد طرح مسئولیت بین‌المللی دولت، پیش‌نویس سال ۱۹۹۷ درباره مسئولیت در حقوق بین‌الملل در قبال خسارات وارده به محیط زیست، پیش‌نویس سال ۱۹۹۸ درباره مسئولیت بین‌المللی ناشی از اعمال زیان بار منع نشده در حقوق بین‌الملل و پیش‌نویس سال ۲۰۰۶

1. Email: poorkhaghan@gmail.com

در زمینه آسیب‌های فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک که توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد ارائه شد، تدوین‌کننده قواعدی بین‌المللی در این زمینه هستند. قواعد عرفی که هرگونه ایراد خسارت به یک عضو جامعه بین‌المللی را که ناشی از نقض یک تعهد بین‌المللی باشد، موجبی برای طرح و ایجاد بحث مسئولیت بین‌المللی دولت می‌داند. در ارتباط با تغییرات آب و هوایی حقوق بین‌الملل مواجه با خسارت‌هایی است که در پی نقض تعهدات بین‌المللی موجود رخ داده‌اند؛ تعهداتی که دربردارنده الزاماتی در جهت کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای هستند.

در این زمینه کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد تغییرات آب و هوایی و پروتکل کیوتو مهم‌ترین اسنادی هستند که دربردارنده این تعهدات هستند. به نظر می‌رسد حقوق بین‌الملل ابزار مناسبی برای بررسی آثار موجود و آینده تغییرات آب و هوایی باشد، در صورتی که بتواند یک قالب قانونی برای کشورهای متأثر از تغییرات آب و هوایی در جهت کاهش آثار یا ایجاد مسئولیت بین‌المللی دولت به جهت مشارکت دولت‌ها در تغییرات آب و هوایی ارائه نماید؛ با وجود این حقوق بین‌الملل هنگامی که با یک وضعیت پیچیده مانند جبران خسارت برای زیان‌های ناشی از تغییرات آب و هوا روبرو می‌شود، به خوبی مهیا نیست. قواعد اساسی مبهم، تعدد بازیگران این عرصه، انواع مختلف خسارات و تسبیب غیر مستقیم همه چالش‌های مهمی در حقوق سنتی مسئولیت بین‌المللی دولت هستند.

۱. تعهدات آب و هوایی

۱-۱. حقوق معاهده‌ای

در دهه‌های اخیر شاهد رشد سریع توافقنامه‌های چندجانبه زیست محیطی بوده‌ایم که نگرانی‌های مختلف زیست محیطی از جمله تغییرات آب و هوایی را مورد بررسی قرار داده‌اند. کنوانسیون وین ۱۹۸۵ برای حفاظت از لایه ازن توسط سازمان ملل متحد نخستین موافقتنامه بین‌المللی برای ایجاد زمینه همکاری‌های علمی و فنی در جهت حفاظت از لایه ازن است. در رابطه با تغییرات آب و هوایی کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد تغییرات آب و هوایی در مقدمه خود موداً یادآور می‌شود که تغییرات آب و هوایی و افزایش دمای هوا بر اثر افزایش تراکم گازهای گلخانه‌ای به تمام بشریت مربوط می‌شود.

ماده ۲ این کنوانسیون نیز بیان می‌دارد که هدف از این کنوانسیون و کلیه اسناد حقوقی که بعدها به تصویب اعضای آن خواهد رسید، تثبیت تراکم گازهای گلخانه‌ای در اتمسفر تا میزانی

است که از ایجاد اختلالات انسانی خطرناک در سیستم آب و هوایی جلوگیری به عمل آید. بند ۲ ماده ۴ کنوانسیون نیز تعهدات الزام‌آوری را برای کشورهای توسعه یافته ایجاد می‌کند و از اعضا می‌خواهد تا سیاست داخلی خود را در جهت کاهش تغییرات آب و هوایی قرار دهند.

به طور کلی کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد تغییرات آب و هوایی به مانند دیگر کنوانسیون‌های چارچوب واجد یک تعهد کلی در خصوص تثبیت انتشار گازهای گلخانه‌ای بر اساس سطح انتشار سال ۱۹۹۰ است؛ بی‌آنکه حدود و شیوه ایفای این تعهد کلی مشخص شده باشد. این حدود و شیوه‌ها در پروتکل کیوتو که سندی الزام آور است، مندرج می‌باشد. این سند ضمن تدقیق حدود تعهدات مندرج در کنوانسیون چارچوب، کاهش اکثر گازهای گلخانه‌ای را توسط دولت‌های توسعه یافته عضو کنوانسیون تضمین می‌نماید اما متأسفانه هیچ یک از اسناد فوق دربردارنده مقرراتی در زمینه ضمانت اجرای تعهدات موجود در این اسناد نیستند؛ بنابراین نقطه شروع برای بحث مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از تغییرات آب و هوایی، ایجاد ارتباطی بین چارچوب حقوقی ایجاد شده توسط کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب و هوا ۱۹۹۲^۱ و پروتکل کیوتو ۱۹۹۷^۲ و حقوق بین‌الملل عام می‌باشد.

در این رابطه تعهدات زیست محیطی دولت‌ها برای جلوگیری از تغییرات آب و هوایی مشخص می‌شود و می‌تواند مبنای طرح مسئولیت بین‌المللی دولت قرار بگیرد (ILC, 1982). معمولاً توسل به حقوق عام مسئولیت بین‌المللی دولت در خصوص مواردی که مجموعه‌ای از قواعد خاص بر آنها حاکم است، صورت نخواهد گرفت. با این حال، هنوز هم رژیم‌های حقوقی خاص از حقوق بین‌الملل عام قطع ارتباط نموده‌اند (Sima and Pulkowski, 2006: 529)؛ به ویژه در زمینه حقوق معاهدات زیست محیطی، به جرأت می‌توان گفت که معاهدات زیست محیطی نظام احصا شده‌ای را ایجاد نمی‌کنند (Fitzmaurice and Redgwell, 2000: 35-65)؛ برای نمونه، کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد درباره تغییرات آب و هوایی دربردارنده مقرره‌ای نیست که خسارات ناشی از تغییرات آب و هوا را تعریف نموده باشد یا به این مسئله پرداخته باشد که در صورت ورود چنین خساراتی چگونه باید جبران شوند (Koskenniemi, 1992: 123). برخی توافق‌های زیست محیطی چند جانبه نیز مانند پروتکل کیوتو، «مکانیسم‌های عدم تطابق» را به عنوان یک کل در نظر گرفته است (Kyoto Protocol, Art3) که در مقام اجرا از

1. United Nation Framework Convention on Climate Change, opened for signature May 9, 1992.

2. Kyoto Protocol to the United Nation Framework Convention on Climate Change, Dec. 11, 1997.

انعطاف قابل توجهی برخوردار است (عبداللهی و همکاران، ۱۳۹۱، ۱۳۵). این نظام مجازات‌های معینی در چارچوب رژیم تغییرات آب و هوا برای قصور در انجام برخی تعهدات در میان اهداف معین کاهش آلودگی‌های محیط زیستی مقرر می‌نماید. با این حال، این مکانیسم به نتایج حقوقی خسارات ناشی از تغییرات آب و هوا مربوط نمی‌گردد (Koskeniemi, 1992: 123). مکانیسم‌های دیگری چون ساز و کار اجرای مشترک، تجارت انتشار و مکانیسم توسعه پاک نیز در این رابطه پیش‌بینی شده‌اند که از نوآوری‌های پروتکل در این زمینه‌اند اما ساز و کار اجرای مشترک و تجارت انتشار امکان اجرای جمعی تعهدات پروتکل با هزینه کمتر را فراهم می‌کنند و مکانیسم توسعه پاک نیز از کشورهای توسعه یافته می‌خواهد با تعریف پروژه‌های توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه بخشی از تعهدات کاهش انتشار خود را ایفا کنند (عبداللهی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۳۸). بنابراین هیچ مقرره‌ای در پروتکل کیوتو نیز وجود ندارد که حاکمیت حقوق بین‌الملل عام بر خسارات ناشی از تغییرات آب و هوا را مستثنی سازد (Sima and Pulkowski, 2006: 529).

۲-۱. حقوق عرفی

حقوق بین‌الملل عرفی نیز محتوی قواعدی اساسی است که در صورت نقض، منجر به مسئولیت بین‌المللی دولت می‌شود. در این رابطه مهم‌ترین قاعده قابل اعمال در زمینه تغییرات آب‌وهوا، اصل ممنوعیت خسارات زیست محیطی فرامرزی است که اصل «منع آسیب» نامیده می‌شود. طبق حقوق بین‌الملل عرفی، کشورها متعهد به عدم ورود خسارت یا عدم نقض حقوق کشورهای دیگر می‌باشند. در حقوق محیط زیست، این تعهد، به تعهد عدم ایجاد آسیب به محیط زیست دیگر کشورها و مناطق تحت صلاحیت آنها تفسیر می‌شود (Tol and Verheyen, 2004: 1118). این اصل تعامل دو موضوع حاکمیت دولت‌ها بر منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست را نشان می‌دهد. توسعه و ارتقای حمایت بین‌المللی از حقوق بشر به طور کلی و تحت الشعاع قرار گرفتن محیط زیست گواه نوعی تحول در مفهوم سنتی حاکمیت است (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۸۶: ۶۲).

رای داوری در پرونده تریل اسملتر^۱ تأثیر زیادی بر ترکیب و محتوای اصل منع آسیب گذاشته است. در این رای دیوان داوری نتیجه گرفت که طبق اصول حقوق بین‌الملل، هیچ کشوری حق ندارد، از قلمروش به نحوی استفاده کند یا اجازه استفاده از آن را بدهد که به قلمرو یا اموال کشور دیگر یا اشخاص موجود در آن آسیب وارد نماید. این پرونده بر آلودگی بخشی از

1. Trail Smelter (USA v. Canada), Award of 1941, III RIAA 1911, at 1965.

ایالات متحده از یک کارخانه در کشور کانادا تمرکز داشت اما امروزه شمول اصل منع آسیب با طی مسافت و افزایش وسعت به روابط بین همه کشورهای توسعه یافته است. همچنین اصل منع آسیب در اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم و ماده ۲ اعلامیه ریو درج شده است. این اصل مکرراً توسط مراجع بین‌المللی مورد استناد قرار گرفته و بنیان حقوق بین‌الملل محیط زیست را شکل داده است. دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده سلاح‌های هسته‌ای و همچنین گابچیکوو - ناگیماروس تأیید نمود که تعهد کشورها به منع آسیب به محیط زیست سایر کشورها، اکنون بخشی از حقوق بین‌الملل مربوط به محیط زیست است» (ICJ^۱ Report, 1996: 29). با وجود این، این اصل عرفی به عنوان یک تعهد اصلی، عیب «ابهام» را دارد به این صورت که تعیین محتوای دقیق اصل مشکل است. در صورتی که آسیب از هر منبعی یا فعالیتی ممنوع باشد، پس ماهیت فعالیت مهم نیست. از سوی دیگر اگر مسئولیت بین‌المللی دولت وابسته به این باشد که یک فعالیت خاص مجاز است یا ممنوع، پس مسئله چگونگی برخورد با فعالیت‌هایی که طبق حقوق بین‌الملل ممنوع نیستند، باید مورد توجه قرار گیرد (9: Tol and Verheyen, 2004).

حالت دوم آن، یعنی اینکه آسیب به خودی خود ممنوع باشد به نظر قابل ترجیح است. این دیدگاه با رویه بین‌المللی نیز هم راستا است (Boyle, 1990: 1). روزالین هیگینز^۲ رئیس وقت دیوان بین‌المللی دادگستری اظهار می‌دارد که: «اگر آنچه که برای قرار گرفتن موضوع در چارچوب مسئولیت بین‌المللی دولت ضروری است یک عمل خلاف بین‌المللی باشد، در این صورت آنچه از نظر بین‌المللی خلاف است، اجازه می‌دهد که آسیب روی دهد» (Higgins, 2003: 165).

به طور خلاصه می‌توان گفت که علی‌رغم فقدان تعریف دقیق و استفاده موسع مراجع بین‌المللی، می‌توانیم «اصل منع آسیب» را به عنوان بخشی از حقوق عرفی در نظر بگیریم. این قاعده در برگیرنده تعهد عدم ورود آسیب، جلوگیری از آسیب‌های قابل پیش‌بینی و به حداقل رساندن خطرات آن است.^۳ در موارد آسیب عینی، همچنین این قاعده، در برگیرنده تعهد جبران خسارت کشورهایی است که مستقیماً یا به صورت غیر مستقیم تحت تأثیر قرار گرفته‌اند (PCIL^۴ Report, 1927: 30). حقوق بین‌الملل سعی می‌کند، حاکمیت بر قلمرو کشورها را

1. International Court of Justice.

2. Rosalyn Higgins.

۳. ایده جلوگیری به خودی خود در قاعده بنیادین جلوگیری از آسیب‌های فرامرزی ادغام شده است. نگاه کنید به:

T. Scovazzi, State Responsibility for Environmental Harm, 12 YbIEL (2001) p. 49.

4. Permanent Court of International Law.

متعادل سازد. به این منظور حوزه قاعده منع آسیب محدود شده است؛ بدین صورت که نباید از همه انواع خسارات جلوگیری گردد بلکه باید تنها از مهم‌ترین آسیب‌ها و جدی‌ترین صدمه‌ها (Lac Lanoux Arbitration, 1957) جلوگیری به عمل آید (PCIL, 1927: 35).

در این رابطه چهارمین گزارش هیئت بین‌الدولی تغییرات آب و هوا نشان می‌دهد که تغییرات آب و هوا آسیب‌های مهمی بر محیط زیست وارد می‌کند که به وسیله زمین لرزه‌ها، خشکسالی‌ها، سیل‌ها، طوفان‌ها، افزایش سطح دریاها و غیره ایجاد می‌شوند و علاوه بر این باعث وارد آمدن آسیب‌هایی به سلامت و اموال بشر می‌شود. بنابراین تقریباً تمام آسیب‌های ناشی از تغییرات آب و هوا اساسی و گسترده هستند. در آخرین گزارش پنل بین‌دولتی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۴ این آسیب‌ها بار دیگر مورد توجه قرار گرفتند. این گزارش تأکید می‌کند که کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای یک عمل انسانی است که از طریق کاهش منابع مولد این گازها باید انجام شود. همچنین توسعه پایدار و انصاف را مبنایی برای ارزیابی سیاست آب و هوایی می‌داند. در این رابطه در گزارش تأکید شده که کشورها باید در ارتباط با کاهش تغییرات آب و هوایی انصاف، عدالت و حسن نیت را رعایت کنند (UN¹, 2014).

۲. مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از خسارات زیست محیطی

از آنجا که خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی نوعی خسارت فرا مرزی است، لازم است، ابتدا مسئولیت بین‌المللی دولت در خصوص خسارات فرامرزی تبیین شود. ویژگی خاص مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط زیستی، یکی از مفاهیم حقوقی مهمی است که روابط بین دولت‌ها را تنظیم کرده و بیانگر اصل حاکمیت دولت‌هاست. مطابق این اصل، دولت‌ها در استفاده از منابع طبیعی‌شان در داخل سرزمین خود، تا حدی آزاد هستند که با حقوق مشابه دولت‌های دیگر در این زمینه تداخل پیدا نکند. بنابراین اگر فعالیت دولتی منجر به خسارت زیست محیطی فرامرزی یا سبب خطر ایجاد چنین خسارتی شود، دولت مزبور، باید پاسخگو باشد.

احراز مسئولیت ناشی از عمل متخلفانه بین‌المللی در مورد محیط زیست، در عمل دشوار است؛ زیرا میزان خسارت قابل اندازه‌گیری نیست و همچنین قواعد مربوط به مسئولیت محض یا مسئولیت ناشی از خطا کاملاً در سطح بین‌المللی توسعه نیافته‌اند. این مسئله منجر به آن شده است که متخصصان حقوق بین‌الملل، همگی میان فقدان حقوق بین‌الملل و مؤثر بودن آن قائل به تفکیک

1. United Nations.

شوند. مطابق حقوق بین‌الملل سنتی، دولت‌ها معمولاً به طور مستقیم، مسئول چنین اعمالی نیستند، مگر آنکه اثبات شده باشد که آنها متعهد به کنترل فعالیت‌های خطرناک افراد در محدوده حاکمیشان بوده‌اند اما کوتاهی کرده‌اند. با توجه به صنعتی شدن و افزایش خطرات ناشی از خسارات زیست محیطی فرامرزی همچون تغییرات آب و هوایی، نیاز فزاینده‌ای به ایجاد قواعد خاصی وجود دارد که دقیقاً قابل استفاده بوده و مؤثر بودن را نیز تضمین کنند (وفادار، ۱۰۴: ۱۳۸۶). در زمینه آسیب‌های زیست محیطی و خسارات فرامرزی، حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت دو کارکرد دارد: اول، حمایت از قواعد اصلی ایجاد شده توسط معاهدات خاص و حقوق عرفی که هدف آنها جلوگیری از آسیب‌های زیست محیطی است و دوم، دادن حق جبران خسارت و غرامت به کشورهای آسیب دیده (Vicuna, 1998: 279). حادثه چرنوبیل نمونه‌ای از آن است که آسیب مهمی به تعدادی از کشورهای شمال اروپا وارد نمود، ولی هیچ کدام از آن کشورها برای جبران خسارت ادعایی علیه شوروی سابق مطرح نمودند. دلیل این بی‌میلی تا حدی ریشه در مسائل سیاسی داشت ولی تردیدهای جدی حقوقی نیز در این خصوص بی‌تأثیر نبوده است (Aminzadeh, 2006: 231).

نهایتاً می‌توان امیدوار بود که اگر کشورها شروع به مواجهه با آثار شدید تغییرات آب و هوایی کنند، ممکن است بیشتر خواستار بررسی قواعد مسئولیت بین‌المللی دولت، به عنوان راه حلی برای طرح مجدد دعاوی جبران خسارات زیست محیطی خود، باشند.

۳. مبنای مسئولیت بین‌المللی زیست محیطی دولت

از نظر مبنای مسئولیت دو نظام حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی با هم تفاوت دارند. در حقوق عمومی علی‌الاصول مبنای مسئولیت، محض است؛ در حالی که طبق قواعد حقوق مدنی در بسیاری از کشورها، تفسیر و یا ترکیبی از دو مبنای مسئولیت پذیرفته شده است و رویه قضایی در توجیه مسئولیت محض با سختی مواجه است. تفاوت دیگر دو نظام مسئولیت به مفهوم خسارت برمی‌گردد. در قواعد مسئولیت مدنی، خسارت مفهوم خاصی دارد و ناظر به ضرر به اموال و حقوق خصوصی اشخاص است. در مورد قابلیت مطالبه خسارت‌های زیست محیطی با استناد به قواعد مسئولیت مدنی سنتی (مانند قانون مسئولیت مدنی ایران، قانون مدنی آلمان، قانون مسئولیت مدنی فرانسه و...) تردید فراوان وجود دارد مگر اینکه از حق بر محیط زیست سالم و پاکیزه به عنوان یک حق بنیادین یاد گردد و هر نوع خسارت بر آن به معنای لطمه بر حق امنیت انسان‌ها تلقی شود. در این باره برخی از حقوقدانان خسارات زیست محیطی را خسارت به شخص یا جامعه افراد ندانسته بلکه جهان طبیعی را به عنوان «دارایی مشترک ملت‌ها» دانسته و محیط زیست به مال و شیء

تشبیه شده که استفاده از آن متعلق به جامعه جهانی است (کاتوزیان، انصاری، ۱۳۸۷: ۲۸۸).

حقوق بین‌الملل به طور سنتی مسئولیت را در صورت اثبات خطا و غفلت پذیرفته است. به کارگیری معیار غفلت با توجه به ضعف‌هایی که این نظریه دارد، نظیر اتکای آن بر ارزش‌های اجتماعی و اخلاقی، ارزیابی مسائلی نظیر هزینه و مطلوبیت، نامشخص بودن و مفهوم ذهنی داشتن، باعث شده است که در زمینه مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی، بسیاری به صرف وقوع یک حادثه زیان بار عمده، به طور خود به خود، مسئولیت جبران خسارت را بر کشور عامل بار نمایند. مسئولیت محض برای کشورهای در حال توسعه ناخوشایند به شمار می‌آید. کشورهای در حال توسعه، غالباً فاقد اطلاعات لازم برای پیش‌بینی وسعت خسارات بین‌المللی ناشی از اعمال و فعالیت‌های درون مرزی خود هستند، به ویژه آن دسته از فعالیت‌هایی که کشورهای مزبور از جهت توسعه اقتصادی به آنها تکیه دارند و توسط شرکت‌ها و مراکز خارجی انجام می‌شود (وفادار، ۱۳۸۶: ۱۰۷).

در دستورالعمل اروپایی پیشنهادی کمیسیون اروپا در ۱۹۹۳ نیز دو مبنای مسئولیت‌های ناشی از خسارات زیست محیطی پیش‌بینی شده است. در پاره‌ای موارد «مسئولیت محض» و در برخی دیگر «مسئولیت مبتنی بر تقصیر» پذیرفته شده است (کاتوزیان، انصاری، ۱۳۸۷: ۲۹۳)، که در دستورالعمل ۲۱ آوریل ۲۰۰۴ اتحادیه اروپا نیز مورد توجه قرار گرفته است.

نظریه دیگری که جامعه بین‌المللی بعد از اعلامیه ریو ۱۹۹۲ به سوی پذیرش این نوع نظام مسئولیتی در آلودگی‌های زیست محیطی تمایل نشان دادند، نظریه مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ناشی از اعمال منع نشده در حقوق بین‌الملل است که در آن جبران خسارت یک تعهد اولیه است و برای تحقق آن نیازی به تحقق نقض تعهدات بین‌المللی نیست و بار اثبات بر عهده زیان‌دیده نیست (پورهاشمی، ارغند، ۱۳۹۲: ۲۳۹).

۴. عناصر تشکیل‌دهنده مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از خسارات زیست محیطی

دولت زیان دیده که تقاضای جبران خسارت را دارد، باید بتواند ثابت کند که در نتیجه نقض یک قاعده حقوقی یا یک تعهد بین‌المللی به او ضرر یا خسارت زیست محیطی وارد شده و یا در صورتی که یک قاعده حقوقی نقض نگردیده باشد حداقل یک رابطه علت و معلولی روشن و غیر قابل انکار بین عمل دولت مسئول و خسارت وارد شده، وجود دارد. علاوه بر آن باید ورود ضرر و خسارت مسلم و مستقیم باشد. طرح پیشگیری از آسیب فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک کمیسیون حقوق بین‌الملل، آسیب و از جمله آلودگی فرامرزی را به «ضرر وارده بر قلمرو

سرزمینی یا در مناطق تحت صلاحیت یا کنترل کشور دیگر جدای از کشور مبدأ» تعریف کرده است. این تعریف به قدری وسیع است که بتوان به موجب آن گازهای گلخانه‌ای و مواد کاهنده لایه ازن را نیز آلاینده هوا در نظر گرفت؛ مشروط به اینکه در نتیجه انتشار این آلاینده‌ها آثار مخرب واقعی در دولت‌های عضو پدیدار شده باشد (عبداللهی و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۶).

۱-۴. عمل زیان آور دولت

به جز مسئولیت ناشی از اعمال منع نشده در حوزه حقوق محیط زیست، به منظور اثبات مسئولیت بین‌المللی دولت، یک کشور باید مرتکب یک عمل خلاف گردد که می‌تواند شامل فعل یا ترک فعل باشد؛ به بیان دیگر قواعد ثانوی هم مسئولیت بین‌المللی دولت تنها زمانی قابل اعمال هستند که عمل کشور نقض تعهد اساسی بین‌المللی را تشکیل دهد.

کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب و هوا ۱۹۹۲ و پروتکل کیوتو ۱۹۹۷ در زمینه خسارات ناشی از تغییرات آب و هوا، حقوق معاهدات مرتبط هستند. طبیعتاً برای نقض یک تعهد بین‌المللی، معاهده محتوی تعهد باید در کشور مربوطه در زمان نقض، لازم‌الاجرا باشد. بنابراین کشورهایی که بیشترین گازهای گلخانه‌ای را آزاد می‌کنند و تاکنون پروتکل کیوتو را تصویب نموده‌اند؛ مانند ایالات متحده یا کشورهایی که تعهدی برای کاهش انتشار این گازها ندارند، مانند چین و هند نمی‌توانند برای عدم انطباق با اهداف پروتکل مسئول شناخته شوند.

ادعا می‌شود، کنوانسیون یک توافقنامه چارچوب است که صرفاً دیدگاه‌های مشترکی در خصوص اهداف و منافع مشترک جامعه بین‌المللی را در بر گرفته است. کشورهای امضاکننده با اختیار قابل توجهی، آزاد گذاشته شده‌اند تا حقوق و تعهدات خاص را تعریف نمایند. در این صورت مشخص کردن مسئولیت خاص دولت بر مبنای تعهدات عام مندرج در کنوانسیون مشکل خواهد بود. از سوی دیگر باید گفت که هدف غایی کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب و هوایی این بوده که تکلیف و تعهدی برای جلوگیری تغییرات خطرناک آب و هوایی مقرر نماید و انتشار گازهای گلخانه‌ای را در سطحی نگه دارد که از مداخلات خطرناک بشر در نظام آب و هوایی جلوگیری کند. براساس ماده ۴-۲ هر طرف عضو ضمیمه شماره ۱ باید سیاست‌هایی ملی اتخاذ کند و ابزارهای مربوطه را برای محدود کردن انتشار گازهای گلخانه‌ای به کارگیرد. این خط مشی‌ها نشان می‌دهند که کشورهای توسعه یافته در اصلاح نگرش بلند مدت در خصوص انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط بشره با اهداف کنوانسیون منطبق است، پیش قدم هستند.

ماده ۴-۲ کنوانسیون چارچوب سازمان ملل وقتی به شیوه‌ای غایت‌انگازانه در پرتو اهداف

مسئولیت بین‌المللی خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی ۱۰۱

تفسیر می‌شود با ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات وین مطابقت دارد، تعهد به عمل را در خصوص معکوس نمودن گرایش همیشه رو به افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای بیان می‌کند. این عمل به منظور تثبیت غلظت اتمسفری ضروری است. از این رو ماده ۴-۲ کنوانسیون در ترکیب با ماده ۲ طرفین را به اقدام برای اتخاذ تدابیر و ابزارهایی برای تضمین تثبیت غلظت اتمسفری گازهای گلخانه‌ای متعهد می‌نماید. بنابراین این مواد با هم می‌توانند به عنوان قاعده اساسی در نظر گرفته شوند که هنگامی که نقض گردند یک عمل خلاف حقوق بین‌الملل را تشکیل می‌دهند. چنین نقضی هنگامی روی می‌دهد که یک کشور تدابیری در این جهت اتخاذ ننموده یا تدابیر اتخاذ شده کافی نباشد.

این استدلال می‌تواند با ماده ۱۸ کنوانسیون وین حقوق معاهدات و اصل حسن نیت نیز تقویت شود. بر اساس این مقرر، هر طرف معاهده تعهدی حقوقی برای جلوگیری از شکست اهداف کنوانسیون دارد. این در موضوع مورد بحث ما یعنی در فعالیتهایی که مانع دستیابی به ماده ۲ کنوانسیون چارچوب خواهد شد. در این صورت عدم اتخاذ تدابیری برای اصلاح نحوه انتشار، موجب شکست در دستیابی به اهداف کنوانسیون خواهد بود.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اولاً همه طرفین کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب و هوایی، متعهد به هدف تثبیت بوده و ملزم به جلوگیری از تغییرات خطرناک آب و هوایی طبق ماده ۲ کنوانسیون هستند. بر طبق ماده ۱۸ کنوانسیون معاهدات وین این هدف نباید با شکست روبرو شود. به طور خلاصه اگر کشور عضو ضمیمه شماره ۱ به صورت مداوم انتشار گازها را افزایش داد، این امر می‌تواند منجر به نقض معاهده گردد. با این وجود، این موضوع یک موضوع بحث برانگیز باقی می‌ماند و هیچ اجماعی در خصوص تفسیر ماده ۲ کنوانسیون در ترکیب با ماده ۴-۲ وجود ندارد. بعد از احراز نقض تعهد، برای اینکه مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از خسارت زیست محیطی، ایجاد شود، دولت شاکی ابتدا باید ثابت کند که عمل زیان آور منتسب به دولت خوانده است (سازمان حفاظت از محیط زیست، ۲۰: ۱۳۷۹).

۲-۴. ارتباط سببی بین عمل زیان آور و عامل ورود خسارت زیست محیطی

دشوارترین رکن در اثبات مسئولیت مدنی عوامل ایجاد تغییرات آب و هوایی احراز رابطه سببیت میان خسارات وارده و فعل زیانبار است. در اینجا مفید است که بین تسبیب عام و تسبیب خاص تمایز قائل شویم. اولین نوع تسبیب به ارتباط کلی بین افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای به دست انسان و آسیب‌های آب و هوایی اشاره دارد. این سلسله علیت در این جا مورد بحث قرار

نمی‌گیرد؛ زیرا تقریباً اجماع علمی در سطح بین‌المللی در این مورد وجود دارد. تسبیب خاص مستلزم اثبات این موضوع است که یک فعالیت خاص سبب نوع خاصی از آسیب شده است. این واقعیت که فعالیت‌های آلوده‌کننده در حقوق داخلی ممنوع نشده‌اند، در این زمینه بی‌ربط است؛ زیرا ایجاد آسیب و خسارت است که ممنوع است، نه فعالیت آلوده‌کننده.

ادعا شده است که تسبیب نمی‌تواند در موارد آلودگی هوای وسیع در جایی که آسیب از منابع مختلف وارد شده و منتشرکننده منفردی صریحاً قابل شناسایی نیست، یا جایی که عمل هیچ یک از طرفین درگیر به خودی خود برای به وجود آوردن آسیب کافی نیست، ثابت گردد. قاعده‌ای که بیان می‌کند، بروز یک نتیجه وابسته به اتفاق افتادن امر دیگری است یا قاعده‌ای در لاتین که بیان می‌کند؛ بدون این فعل خاص امری اتفاق نخواهد افتاد و معمولاً برای اثبات تسبیب به کار می‌روند، در این موارد استفاده محدودی دارند (Anderson and boyle, 1996: 245).

همین مسئله در قضیه «تریل اسملتر» ۱۹۴۱ بیان شده است: «دولت‌ها مکلف هستند، از دیگر دولت‌ها در برابر افعال زیانبار یک توسط اشخاص در چهارچوب صلاحیت ملی شان صورت می‌گیرد، حمایت کنند». البته نظر مخالفی هم وجود دارد که دولت‌ها نمی‌توانند به طور کامل رفتار اتباعشان را کنترل کنند. احراز نقض قواعد اولیه حقوق بین‌الملل توسط یک دولت، پیش شرط حق دولت زیان‌دیده، برای دریافت غرامت است. اگر این نقض اثبات شود، دولت متخلف، مکلف به جبران کلیه خسارات بوده و در غیر این صورت، مکلف به جبران هیچ چیزی نیست. با این حال در پرونده تریل اسملتر سبب‌های مختلف دیوان دآوری را از صدور رأی جبران خسارت بازداشتند. بلکه این واقعیت که جزئی از آسیب حداقل به وسیله فعالیت‌های آلوده‌کننده در تریل کانادا صورت پذیرفته بود، ظاهراً کافی تشخیص داده شد.

در قضیه علف‌کش‌های هوایی (شکایت دولت اکوادور علیه کلمبیا ۲۰۰۸) نیز محور استدلال‌ات دولت اکوادور بر اساس نقض قواعد حقوق بین‌الملل عرفی و قراردادی مبنی بر الزام دولت‌ها به عدم استفاده از سرزمین به گونه‌ای که به دیگر دولت‌ها ضرر و زیان وارد نشود، متمرکز گردیده است (Aerial Herbicide Spraying, Ecuador v. Colombia).

چند پیشنهاد می‌تواند در این زمینه مطرح شود: اولاً تسبیب می‌تواند تنها بر مبنای سهمیم بودن در مسئله تغییرات آب و هوایی به وسیله یک عامل (بازیگر) خاص اثبات گردد. این مسئله که چه میزان خسارتی باید از طریق سهمیم بودن آن عامل ایجاد شده باشد، در اینجا نامربوط است؛ زیرا در مرحله مشخص نمودن و تقسیم هزینه‌ها نقشی ایفا می‌کند. ثانیاً می‌توان استدلال

مسئولیت بین‌المللی خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی ۱۰۳

کرد که هر گونه انتشار گازهای گلخانه‌ای خطر خسارت خاص را به وسیله مشارکت در تغلیظ رو به افزایش گازهای گلخانه‌ای در اتمسفر افزایش داده است. با این وجود در فقدان یک رویکرد مورد توافق در حقوق بین‌الملل در مورد مشخص نمودن تسبیب، مشخص نیست که چگونه یک دادگاه یا دیوان داوری بین‌المللی با موضوع سبب‌های مرکب و چندگانه برخورد خواهد نمود. محتمل‌ترین حالت، توسل به اصول موجود در نظام‌های حقوق داخلی است اما حتی در این صورت هم هیچ پیوستگی‌ای در رابطه با قابلیت اعمال نظریه‌های تسبیب وجود ندارد (Anderson and boyle, 1996: 250).

۴-۲-۱. معیار اثبات رابطه سببی

مشکل است که تعیین کنیم که چه هنگام یک مدرک به وسیله مراجع قضایی یا داوری بین‌المللی به عنوان معیار اثبات برای تسبیب مورد قبول واقع خواهد شد. می‌دانیم که برای قابلیت مطالبه ضرر، خسارت باید «مسلم و قطعی» باشد. باوجود این در حقوق فرانسه رویه قضایی با تکیه بر ارزیابی قضات، جبران خسارت‌های آینده را که وصف بالقوه دارند نیز پذیرفته است. البته این رویه ناظر بر موردی است که سخن بر سر ادامه وضعیت گذشته و استمرار خسارت در آینده باشد و نه صرف تهدید وقوع خسارت در آینده نزدیک. باری، رجوع به مفهوم تهدید قریب الوقوع خسارت، عاری از معیارهای نوعی است. باوجود این، در موردی که خطر وقوع خسارت در آینده نزدیک وجود دارد، برخی از حقوقدانان اعتقاد دارند که اصل احتیاط می‌تواند در به روز شدن مسئولیت مدنی سهیم باشد. بر اساس این، شاید بتوان اعتماد بیش از اندازه به قطعی نبودن ورود خسارت از نظر علم و فن را «تقصیر در احتیاط» نامید (Malon and pasternack, 2003: 392).

گاهی دادگاه‌های فرانسه از این هم فراتر رفته‌اند؛ زیرا از نظر آنها تنها خطر وقوع خسارت یا خسارت قریب الوقوع برای دعوی مسئولیت کافی است. امروز این موفقیت ناشی از اصل احتیاط است که به طور اساسی در خصوص محیط زیست، سلامت و امنیت انسان‌ها به کار می‌رود و تدبیری برای گسترش «مسئولیت پیشگیری» است. حتی دادگاه‌های آلمان نیز از رویه مزبور پیروی کرده و صرف احتمال وقوع خسارت در آینده نزدیک را برای دعوی مسئولیت پیشگیری، می‌پذیرند.

اما به دلیل ماهیت غیر قطعی نظام آب‌وهوایی، این موضوع مخصوصاً در مورد خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی که ذاتاً غیر قطعی هستند، صادق نیست. البته هیچ مدرکی وجود ندارد که اثباتی قطعی مورد نیاز است. در پرونده کانال کورفو، دیوان

بین‌المللی دادگستری خاطر نشان ساخت که اثبات بر مبنای توازن احتمالات کافی خواهد بود (ICJ Provisional Measures, 1999)؛ با وجود این ارتباط بین اصل احتیاط و حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت هنوز اثبات نشده است. بنابراین تنها می‌توان پیشنهاد کرد که استفاده از اصل می‌تواند بار اثبات تسبیب را توسط کشور صدمه دیده تسهیل نماید (Tol and Verheyen, 2004: 1120).

۲-۲-۴. اصل تلاش مقتضی عامل خسارت

پس از اینکه فعل زیانبار و رابطه سببیت احراز شد، در حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت نیاز است، اثبات شود که چه نوع از عمل متخلفانه یا نقص تلاش مقتضی برای تحقق مسئولیت کافی است. در این ارتباط دو نظریه وجود دارد:

الف) دولتی که تلاش مقتضی انجام ندهد یا قواعد حقوق بین‌الملل را نقض کند، مسئولیت دارد.

ب) جایی که یک خسارت زیست محیطی مهم واقع شده باشد، مسئولیت ایجاد می‌شود.

دولت‌ها وظیفه دارند، کلیه معیارهای معقول و متعارف را در جهت جلوگیری از خسارت فرامرزی رعایت نمایند؛ به عنوان مثال هنگامی که یک دولت در وضع مقررات لازم زیست محیطی کوتاهی می‌نماید، آن فعالیت می‌تواند به دولت منتسب شود و در حقیقت کشور مذکور تعهدات بین‌المللی‌اش را نقض کرده است (وفادار، ۱۳۸۶: ۱۰۶).

۱-۲-۲-۴. قصور دولت

انتشار دی‌اکسید کربن و دیگر گازهای گلخانه‌ای در بسیاری موارد در رابطه با فعالیت‌های اشخاص و صنایع خصوصی و از منابع متعدد مانند تأسیسات صنعتی، حمل و نقل، خانه‌داری، عملکرد کشاورزی و کارخانه‌ها ایجاد می‌شود که نمونه مناسبی برای اثبات مسئولیت است، ولی به صورت خودکار قابلیت انتساب به دولت وجود ندارد. اگر چه زمانی که بازیگران خصوصی فعالیتی را انجام می‌دهند که ایجاد آسیب محیط زیستی می‌نماید، موضوع یکی از تکالیف دولت در کنترل این گونه فعالیت‌ها است. در این رابطه نیاز است، مفهوم تلاش کافی یا معیار دقت به عنوان یک قاعده برای ارزیابی رفتاری که الزامی است، به کار گرفته شود.

مسئله مهم این است که تلاش کافی چگونه در این مفهوم تعریف می‌شود. واژه تلاش کافی منجر به مفهوم ساختاری می‌شود که باید معنایی حقوقی به فعالیت‌های معین و خطرات بدهد و به عنوان رفتاری مطلوب که از یک دولت انتظار می‌رود، تشریح شده است (Verheyen, 2005: 174). پس آنچه که معیار مناسبی از مراقبت و دقت را تشکیل می‌دهد، با

مسئولیت بین‌المللی خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی ۱۰۵

توجه به ابزارها و قابلیت‌های کشور در عرصه بین‌المللی تعیین می‌گردد (Tomuschat, 1999: 280). کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر مواد مربوط به پیش‌نویس طرح جلوگیری از آسیب‌های فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک در سال ۲۰۰۱ خاطر نشان ساخت که عمل با تلاش کافی نیازمند این است که یک کشور تدابیر یکجانبه‌ای را اتخاذ کند تا از آسیب‌های فرامرزی مهم جلوگیری نموده یا در هر مورد خطر آن را کاهش دهد. چنین تدابیری شامل اولاً تنظیم خط‌مشی‌های طراحی شده برای جلوگیری از آسیب‌های فرامرزی مهم است و ثانیاً اجرای این خط‌مشی‌ها است (Brunnee, 2005: 8).

درباره جلوگیری از آسیب‌های آب و هوایی، عمل با تلاش کافی حداقل مستلزم آن است که خط‌مشی‌های مربوط به تغییرات آب و هوا و مقررات مربوطه وجود داشته باشند که گرایش فزاینده انتشار گازهای گلخانه‌ای را معکوس نمایند. برای تعریف معیارهای دقت و مراقبت ما اکنون عناصر مشترک زیر را ارزیابی می‌نماییم: ۱- فرصت برای اقدام یا جلوگیری؛ ۲- قابلیت پیش‌بینی آسیب و ۳- تناسب انتخاب تدابیر برای جلوگیری از آسیب یا به حداقل رساندن خطر.

۲-۲-۲-۴. فرصت اقدام

امکان دارد، کشور در اقدام با تلاش کافی تصور نموده باشد؛ یعنی اقدامی را که باید انجام نداده باشد. چهارمین گزارش ارزیابی هیئت بین‌المللی تغییرات آب و هوا با قطعیت بسیار بیان نموده است که فعالیت‌های بشری از آغاز انقلاب صنعتی باعث گرم شدن کره زمین بوده است. بنابراین هر تن از گازهای گلخانه‌ای که در اتمسفر پخش نمی‌شود و هر تانک کربنی که ذخیره می‌شود، یک تلاش کافی برای کاهش خطرات ناشی از آسیب‌هاست. چالش حقوقی خاص در این زمینه این است که تغییرات آب و هوا یک مسئله جمعی است. نه تنها اقدامات یک کشور بلکه مجموعه اقدامات بسیاری از کشورها در یک بازه زمانی است که باعث افزایش امکان حفظ تغییرات آب و هوا می‌شود. اقدامات مربوط به کاهش گازهای گلخانه‌ای یک کشور به نحو مؤثری خطر آسیب را کاهش نخواهد داد (Verheyen, 2005: 176).

بنابراین اقدام با تلاش کافی طبق قاعده عدم آسیب مستلزم این نیست که کشوری تضمین نماید که از یک آسیب خاص جلوگیری خواهد نمود. تلاش کافی تعهد به انجام هر گونه تلاش برای کاهش خطرات ناشی از آسیب‌هاست. این مستلزم آن است که کشور بهترین کاری را که می‌تواند را انجام دهد تا خطرات ناشی از تغییرات آب و هوا را کاهش دهد.

اقدام با دقت کافی تکلیفی را به کشور تحمیل می‌کند تا همه تدابیر لازمی را که در اختیار

دارد، برای جلوگیری از آسیب اساسی به کار گیرد. این شامل اتخاذ تدابیر پیشگیرانه مناسب است، حتی اگر اطمینان علمی وجود نداشته باشد.^۱ چنین دیدگاهی مطابق با اصل پیشگیری (اقدامات احتیاطی) است. بنابراین اقدام با تلاش کافی مبتنی بر معیارهای ایستا نیست، بلکه ممکن است در طول زمان تغییر کند. بنابراین لازم است که کشورها با تحولات علمی و تغییرات تکنولوژیکی حرکت کنند. در این صورت تدابیر کاهنده مؤثر نیازمند این هستند که مبنی بر بهترین تکنولوژی‌های در دسترس^۲ در این زمینه خاص باشند. به همین نحو اقدام با تلاش کافی در رابطه با تغییرات آب و هوا نیازمند این است که هر کشوری به نحو چشم‌گیری انتشار گازهای گلخانه‌ای را کاهش دهد. اینجا هر کشوری فرصتی برای اقدام دارد (Knox, 2009: 7).

۳-۲-۲-۴. قابلیت پیش‌بینی

معیار دیگری که الزامات تلاش کافی را تحدید می‌کند، قابلیت پیش‌بینی آسیب است؛ برای مثال مقرراتی در مورد کاهش گازهای گلخانه‌ای و نتایج آسیب‌زنده آن می‌تواند اثبات گردد؛ اگر کشور عملاً آگاه بوده یا پیش‌بینی می‌نموده یا باید که پیش‌بینی می‌نموده است که عملش بخشی از یک مجموعه اسباب به وجود آورنده آسیب غیر قابل پذیرش بوده یا خواهد بود، این معیار زیان‌هایی را که بدون ارتباط با اقدام اولیه بوده‌اند، کنار می‌گذارد. منظور زیان‌هایی است که تنها می‌توانند با کمک دیگر سبب‌ها رخ دهند (Portuguese Colonies Case, 1928). ضمناً هیچ ضابطه‌ای وجود ندارد که انجام‌دهنده عمل خطا باید اندازه دقیق و محل آسیب را پیش‌بینی می‌کرده است. بنابراین لازم نیست که یک کشور دانش مثبتی از قابلیت پیش‌بینی یک وضعیت خاص را داشته باشد، بلکه کافی است که از عواقب آن آگاه باشد. این موضوع باعث ساده شدن بار اثبات می‌گردد (Sinden, 2008: 4).

در رابطه با تغییرات آب و هوا به دست انسان این موضوع به صورت عینی درک شده است که افزایش تغلیظ گازهای گلخانه‌ای منجر به افزایش میانگین درجه حرارت خواهد شد و خسارات آب و هوایی را به دنبال خواهد داشت. امکان کمی وجود دارد که کشورها استدلال نمایند که تأثیرات احتمالی افزایش تغلیظ گازهای گلخانه‌ای قابل پیش‌بینی نبوده است. برای اجرای وظایف مبتنی بر جلوگیری از ورود خسارت طبق قاعده منع آسیب یعنی برای درخواست از یک کشور جهت کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، نقطه مرجع جهت قابلیت پیش‌بینی، بهترین دانش علمی

۱. یعنی از لحاظ علمی مطمئن نباشیم که حادثه در حال وقوع است.

2. Best Available Technologies (BAT).

مسئولیت بین‌المللی خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی ۱۰۷

روز است. در قلمرو تغییرات آب و هوا این مهم توسط هیئت بین‌المللی تغییرات آب و هوا ارائه می‌گردد. از اولین گزارش هیئت بین‌المللی تغییرات آب و هوا در سال ۱۹۹۰ تقریباً اجماع علمی یکسانی وجود داشته که فعالیت‌های انسانی در نظام آب و هوایی اختلال ایجاد می‌کنند و خساراتی را به بار خواهد آورد. به علاوه همه کشورهای امضاکننده و تصویب‌کننده کنوانسیون چارچوب تغییرات آب و هوا در سازمان ملل متحد در ۱۹۹۲ تصدیق نموده‌اند که تغییرات آب و هوایی تهدید محسوب شده و نگرانی مشترک بشریت است. بنابراین به میزان کافی برای همه کشورهای حداقل از سال ۱۹۹۰ خسارات ناشی از تغییرات آب و هوا با دخالت در نظام آب و هوا ایجاد شده به وسیله انتشار گازهای گلخانه‌ای قابل پیش‌بینی بوده‌اند (Sinden, 2008: 33).

۴-۲-۳-۴. تدابیر متناسب

انتخاب روش‌هایی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای کلاً در صلاحیت کشور قرار می‌گیرد. تعیین اینکه اقدامی متناسب است، مستلزم برقرار نمودن تعادلی در بین منافع مشروع است که شامل مصالحه حاکمیت کشور صادرکننده گازهای گلخانه‌ای با تمامیت سرزمینی کشور آسیب دیده است. به منظور تعیین اینکه آیا کشوری تدابیر مناسبی برای جلوگیری یا کاهش خطر آسیب‌ها اتخاذ نموده است یا خیر، توانایی‌های فنی و اقتصادی کشور کنترل‌کننده فعالیت باید در برابر منافع کشوری که به صورت بالقوه آسیب می‌بیند و باید در برابر آسیب مورد حمایت قرار گیرد، متعادل گردد. البته تعیین تناسب به حقایق مشخص هر مورد خاص بستگی دارد و نمی‌توان در این تحلیل کلی به آن پرداخت. با این حال مطمئناً آسیب ناشی از تغییرات آب و هوا سبب از دست دادن زمین، آسیب به اشخاص، سلامت و اموال آنها و سوانح بالقوه می‌شود. خطر برای برخی از کشورها به خصوص کشورهای جزیره‌ای کوچک و کشورهایی با سواحل کم ارتفاع بسیار زیاد است و شامل از دست دادن بخش مهمی از قلمرو می‌گردد. بنابراین، تنها تدابیر کاهش‌دهنده انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌توانند متناسب تلقی شوند. همچنین این موضوع با ملاحظات اقتصادی اخیر در مورد هزینه‌های خسارات ناشی از تغییرات آب و هوا در برابر منافع اقدام اولیه برای کاهش تغییرات آب و هوا، هم راستا است. نشریه استرن^۱ در سال ۲۰۰۶ نتیجه گرفت که اقدام برای جلوگیری از تغییرات آب و هوا به نحو قابل ملاحظه‌ای از لحاظ هزینه‌ها مناسب‌تر است. البته همه کشورهای برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای دارای قابلیت یکسان نیستند.

1. Stern.

انصاف ایجاد می‌کند که ظرفیت واقعی کشور برای جلوگیری از آسیب‌ها را در نظر بگیریم.^۱ این با اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت ماده ۱-۳ کنوانسیون چارچوب تغییرات آب و هوا سازمان ملل متحد هم راستا است. به همین نحو معیارهای متفاوت در رابطه با نوع، شدت و کارایی تدابیر کاهش‌دهنده تغییرات آب و هوایی برای کشورها بر اساس سطح توسعه اقتصادی و سابقه انتشار گازهای گلخانه‌ای شان اعمال می‌گردند. کشورها باید کوشش کافی داشته باشند تا میزان خالص انتشار خود را آنگونه که نسبت به اوضاع و احوال هر کشوری مناسب است، کاهش دهند. این اصل بیانگر یک حرکت رسمی از اقدام مضیق و برابر کشورها طبق حقوق بین‌الملل است و می‌تواند بر آنچه یک تدبیر متناسب در هر مورد مشخص را تشکیل می‌دهد، تأثیر بزرگی بگذارد. بنابراین می‌توان بیان نمود که کلاً کشورها فرصتی برای اقدام دارند، نه تنها در رابطه با کاهش انتشار گازها از سوی خودشان بلکه همچنین در رابطه با جلوگیری از هر گونه آسیبی که به تغییرات آب و هوا مربوط می‌شود. این مورد اخیر نیازمند ارزیابی تأثیرات محیط زیستی فعالیت‌هایی است که تحت کنترل و صلاحیت کشور آغاز شده‌اند ولی در ادامه تأثیرات خود را در جای دیگری نشان داده‌اند. با در نظر گرفتن فعالیت‌های صنعتی، عمل (اقدام) با دقت و احتیاط کافی نیازمند ارزیابی اثرات محتمل، با مشورت کشورهای واردکننده و اطلاعات مربوط به خط‌مشی‌های آب و هوایی آنها، و با مشورت کشورهای بالقوه متأثر و تلاش برای رسیدن به یک راه حل منصفانه با آنهاست (Febra and Arnal, 2002: 1120).

نهایتاً باید گفت که هیچ معیار صریحی برای اقدام مقتضی (مناسب) در رابطه با تکلیف جلوگیری از خساراتی که موجب تغییرات آب و هوا می‌شوند، وجود ندارد. استاندارد دقت (احتیاط) کافی باید با در نظر گرفتن ظرفیت کشور در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای اش تا حدی که اوضاع و شرایط ملی اش اجازه می‌دهد، تعیین گردد (Tol and Verheyen, 2004: 1120).

نتیجه

معاهدات بین‌المللی در زمینه تغییرات آب و هوایی بسیار اندکند و همین معاهدات موجود نیز اغلب دارای قواعد مشخص و روشنی نیستند. این معاهدات حاوی قواعد کلی هستند که نیاز به تفسیر دارند. در رابطه با تغییرات آب و هوایی نمی‌توانیم قائل به حقوق عرفی باشیم اما می‌توان از قواعد عرفی در ارتباط با ممنوعیت آسیب‌های فرامرزی استفاده کرد که این قواعد هم مبتنی

1. See: R. Lefeber, "Transboundary Environmental Interference and the origin of State Liability", The Hague, Kluwer, 1999, p. 65.

مسئولیت بین‌المللی خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی ۱۰۹

بر تعهد تلاش کافی در کنترل فعالیت‌های مضر می‌باشد. بنابراین در رابطه با مسئولیت بین‌المللی بار اثبات قصور در اقدام با تلاش کافی بر عهده کشور زیان‌دیده است. کشور زیان‌دیده از طرفی نمی‌تواند فعالیت‌هایی را که سبب آسیب و زیان شده‌اند، کنترل نماید و از طرف دیگر بار اثبات قصور در تلاش کافی را نیز بر عهده دارد. حتی در فرضی که کشور زیان‌دیده بتواند قصور در اقدام با تلاش کافی را ثابت نماید، حقوق بین‌الملل حاوی قواعد مشخصی نیست که سهم چند متخلف از جبران خسارت را معین نماید.

به طور کلی باید گفت که استناد به مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از خسارات آب و هوایی در حقوق بین‌الملل با اتهامات بسیاری همراه است و بسیاری از جزئیات موضوع هنوز نامشخص است. امروزه اکثر مسائل زیست محیطی از طرق سیاسی مسالمت‌آمیز اختلافات چون مذاکره و نگارش توافقنامه‌های ساده حل و فصل می‌شوند. از این رو در این زمینه رویه قضایی اندکی نیز وجود دارد. با وجود این حقوق مسئولیت دولت به عنوان ابزار اجرای حقوق بین‌الملل و به عنوان ابزار پیگیری جبران خسارت همچنان دارای اهمیت است. عدالت، انصاف و امنیت ملی و بین‌المللی، حقوق بین‌الملل را وا می‌دارند تا خود را وفق داده و با این چالش‌ها کنار بیاید. دلیل بسیاری از اتهامات باقی مانده، مانند اینکه چگونه مراجع بین‌المللی باید چنین مواردی را حل کنند، بی‌میلی کشورها در طرح دعاوی بین‌المللی علیه کشورهای متخلف است. اقدام کشورها در خصوص استناد به بحث مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از تغییرات آب و هوایی، رویه قضایی بیشتری ایجاد خواهد کرد که می‌تواند برخی خلاءهای موجود را پر کند.

با وجود این تفکر جدید و توسعه حقوق لازم هستند تا حقوق بین‌الملل مجهز گردد و بتواند با چالش‌های جهانی پیچیده مانند تغییرات آب و هوا برخورد کند. توسعه رژیم معاهدات با معیارهای مضیق و مکانیسم‌های اجرایی مؤثر نیازمند تکامل حقوق عام مسئولیت کشور است.

منابع

الف - فارسی

۱. پوره‌اشمی، سید عباس؛ ارغند، بهاره؛ *حقوق بین‌الملل محیط زیست*، قم، نشر دادگستر، ۱۳۹۲.
۲. تقی زاده انصاری، مصطفی؛ *حقوق محیط زیست در ایران*، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۴.
۳. رضانی قوام آبادی، محمد حسین؛ *نگاهی به اصل استفاده غیر زیان بار (پایدار) از سرزمین در حقوق بین‌الملل*، مجله علوم محیطی، سال چهارم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۸۶.
۴. عبداللهی، محسن؛ مشهدی، علی؛ فریادی، مسعود؛ *حقوق حفاظت از هوا*، تهران، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۱.

۵. کاتوزیان، ناصر؛ انصاری، مهدی؛ *مسئولیت ناشی از خسارت‌های زیست محیطی*، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۷.
۶. وفادار، علی؛ *تعهد و مسئولیت دولت‌ها در رعایت محیط زیست*، نشریه علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره ۱، بهار ۸۶.
۷. *مجموعه مقالات محیط زیست زیربنای توسعه، تازه‌های اقتصادی*، دوره دوم، شماره ۱۵.
۸. *محیط زیست ایران*، سازمان حفاظت محیط زیست، تهران، جلد اول، ۱۳۷۹.

ب- لاتین

9. E. Boyle, State Responsibility and Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A Necessary Distinction?, 33 *Iclq* (1990).
10. Amy Sinden, Climate Change and Human Rights, 27 *J. Land Resources & Envtl. L.* 1, 2008.
11. Okamatsu, Problems and Prospects of International Legal Disputes on Climate Change, <web. fu-berlin. de/ffu/ahumwelt/bc2005/papers/okamatsu_bc2005. pdf>, visited on 17 January 2008.
12. Anita Halvorsen & Jon Hovi, The Nature, Origin and Impact of Legally Binding Consequences: The Case of The Climate Regime, 6 *J. Int'l Envtl. Agr. Pol. L. & Econ.*, 2006.
13. Simma and D. Pulkowski, of Planets and The Universe: Self Contained Regimes in International Law, 17: 3 *EJIL* (2006) p. 529.
14. M. A. Fitzmaurice and C. Redgwell, "Environmental Non-compliance Procedures and International Law", *Netherlands Yearbook of International Law* (2000).
15. Ch. Tomuschat, International Law: Ensuring The Survival of Mankind on The Eve of a New Century, 281: 1 *Recueil de Cours* (1999).
16. Christina Voigt, State Responsibility for Climate Change Damages, *Nordic Journal of International Law* 77 (2008).
17. Chorzow Factory, Permanent Court of International Law (PCIL) Report Ser. A Nr. 7 (1927).
18. Jutta Brunnée, International Legal Accountability Through the Lens of the Law of State Responsibility, XXXVI *Nethl. Y. B. Int'l. L.* 3, 2005.
19. John Knox, Climate Change and Human Rights Law, 50 *Va. J. Int'l. L.* 1, 2009.
20. Stern Review: the Economic of Climate Change (2006).
21. Nuclear Weapons ICJ Report 241, 1996, para. 29; re-stated in Gabcikovo-Nagymaros Project ICJ Report 7, 1997.

22. O. Vicuna, Responsibility and Liability for Environmental Damage Under International Law: Issues and Trends ,10 Georgetown Int'L. Env. L. Rev. 1998.
23. Sara C. Aminzadeh, A Moral Imperative: The Human Rights Implications of Climate Change 30 Hastings Int'l & Comp. L. Rev. 231, 2006-2007.
24. Portuguese Colonies Case (Portugal v. Germany)Award of 1928, II RIAA) 1949).
25. Patricia Birnie& Alan Boyle, International Law and the Environment, 2nd ed,New York: Oxford University Press, 2002.
26. R. S. J. Tol& R. Verheyen, State Responsibility and Compensation for Climate Change Damages – A Legal and Economic Analysis, 32 Energy Policy 1109 ,2004.
27. R. Lefeber, "Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability", The Hague, Kluwer, 1999.
28. R. S. J. Tol& R. Verheyen, Liability and Compensation for Climate Change Damages – A Legal and Economic Assessment (2001).
29. R. Higgins, Problems and Process: International Law and How We Use it, Clarendon Press, Oxford, 1994, reprint in 2003.
30. R. Verheyen, Climate Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibilities , MartinusNijhoff, Leiden, 2005.
31. R. S. J. Tol& R. Verheyen, State Responsibility and Compensation for Climate Change Damages – A Legal and Economic Analysis,32 Energy Policy 1109 ,2004.
32. Richard S. J. Tol,Roda Verheyen, State Responsibility and Compensation for Climate Change Damages a Legal and Economic Assessment, Energy Policy 32 ,2004.
33. Rapporteur Rippshagen, Yearbook ILC 1982-II 42, UN Doc. A/354.
34. Trail Smelter (USA v. Canada), Award of 1941, III RIAA 1911, at 1965.
35. T. Scouvazzi, State Responsibility for Environmental Harm, 12 YbIEL (2001)