

مسئولیت مدنی دولت‌ها در سطح جامعه جهانی در قبال تغییرات اقلیمی و آب و هوایی

کاوه رضایی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۵/۰۶/۳۰

چکیده

این مقاله به بررسی تحولات در حوزه حقوق بین‌الملل با تمرکز بر مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در زمینه تغییرات اقلیمی می‌پردازد. در سال‌های اخیر، مفهوم مسئولیت مدنی دولت‌ها در قبال تغییرات اقلیمی در چارچوب حقوق بین‌الملل، تحولی بنیادی را تجربه کرده است. این تحول، به‌ویژه با صدور نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ) در تاریخ ۲۳ ژوئیه ۲۰۲۵، به درخواست مجمع عمومی سازمان ملل متحد، به نقطه عطفی رسید. اگرچه این نظر فاقد الزام حقوقی است، اما با استناد به طیف وسیعی از منابع حقوقی، از اقتدار اقناعی قابل توجهی برخوردار است و به عنوان مرجعی جهانی، جهت‌گیری آینده دعاوی مرتبط با تغییرات اقلیمی را مشخص می‌کند. برای پیشگیری یا کاهش اثرات این تغییرات، همکاری همه‌جانبه دولت‌ها در نظام بین‌الملل امری ضروری است. به همین دلیل، تدوین و اجرای قوانین مرتبط باید با ضمانت اجرای کارآمد همراه باشد. موضوع مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها به دلیل اعمال مجاز اما پرخطر، بر پایه تئوری خطر استوار شده است. کمیسیون حقوق بین‌الملل، علاوه بر تأکید بر مسئولیت دولت‌ها درباره اعمال غیرقانونی، اهمیت مسئولیت ناشی از خطرات ایجاد شده توسط اعمال مجاز را نیز مورد توجه قرار داده است. در حقیقت، مفهوم مسئولیت بین‌المللی ناشی از اعمال مجاز از حقوق داخلی اقتباس شده و سپس با نیازها و الزامات نظام حقوق بین‌الملل سازگار گردیده است. برخلاف نظریه کلاسیک مسئولیت بین‌المللی که بر مبنای تخلف دولت شکل می‌گیرد، در اینجا مسئولیت قهری دولت در قبال تمامی اقداماتش مورد نظر است. ورود این مفهوم به حقوق بین‌الملل را می‌توان نتیجه گسترش روزافزون نقش و حضور دولت‌ها و توسعه معاهدات در جنبه‌های مختلف زندگی بشری دانست. این روند نشان‌دهنده نقش اساسی دولت‌ها در مدیریت چالش‌های جهانی همچون تغییرات اقلیمی است.

واژگان کلیدی

مسئولیت بین‌المللی، تئوری خطر، تئوری خطا، اعمال قانونی منع نشده

۱. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه پیام نور واحد تهران، ایران، مدرس دانشگاه، وکیل پایه یکم دادگستری. ایمیل:

kaveh.rezaei2020@iau.ac.ir

۱. مقدمه

در حال حاضر، زمین گرم‌تر از سال‌های گذشته است و روند گرم شدن روبه فزونی می‌باشد. پژوهشگران بر این باورند که حتی افزایش ناچیز در میانگین دمای جهانی می‌تواند پیامدهای قابل توجهی برای سلامت سیاره زمین به همراه داشته باشد. تحلیل داده‌های به‌دست آمده از گیاهان، جانوران، یخچال‌ها، اقیانوس‌ها و سایر منابع نشان می‌دهد که فعالیت‌های انسانی تأثیر مستقیمی بر تغییرات اقلیمی دارد. مطالعات علمی بیانگر آن است که از علل اصلی افزایش دما، انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از رشد جمعیت و توسعه صنعتی طی قرن گذشته است. تقریباً ۱۰ درصد دی‌اکسید کربن اتمسفر از مصرف سوخت‌های فسیلی مانند نفت، زغال سنگ و گاز طبیعی توسط انسان سرچشمه می‌گیرد. تغییرات اقلیمی و آثار خطرناک آن تقریباً تمامی جنبه‌های زندگی بشر را تحت تأثیر قرار داده است. این آثار شامل خشکسالی، طوفان‌های دریایی سهمگین مانند سونامی، بالا آمدن سطح آب دریاها، کاهش منابع آب شیرین، گرمایش هوا، آتش‌سوزی جنگل‌ها، بیابان‌زایی، افزایش بیماری‌های مرتبط با مناطق گرم مثل مالاریا و مهاجرت می‌شود. هرچند این پیامدها عمدتاً به عوامل طبیعی ارتباط دارند، اما در سال‌های اخیر بحث‌هایی درباره رابطه این تغییرات با صلح و امنیت بشری نیز مطرح شده است (تقدیسان و مینا پور، ۱۳۸۲: ۳۹-۴۰). آثار آشکار شده در مسائل محیط زیستی به وضوح نیاز به مداخله نظام حقوق بین‌الملل را برای تنظیم خط‌مشی‌ها، راهبردها و تدابیر قانونی جامعه جهانی نمایان می‌سازد. از آنجا که در حوزه محیط زیست، در سطوح و ابعاد گوناگون، اعمالی وجود دارند که نباید انجام شوند و در مقابل، اقداماتی نیز باید به‌طور الزام‌آور صورت گیرند، رفتارهای مجرمانه شامل فعل یا ترک فعل مرتبط با محیط زیست تنها در صورتی مؤثر خواهد بود که همراه با نوعی ضمانت اجرایی باشد. بی‌گمان، لازمه هر گونه ضمانت اجرایی پذیرش مسئولیت بین‌المللی کشور خاطی است. با این حال، متأسفانه به دلایل گوناگون، مبحث مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی همچون دیگر موضوعات مرتبط با محیط زیست مسیری طولانی و پرچالش را طی کرده تا بتواند جایگاهی شایسته در میان قواعد حقوق بین‌الملل بیابد.

۲. مسئولیت بین‌المللی دولتها برای خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی

در حقوق بین‌الملل، دولتها مسئول نقض قواعد عام این حوزه هستند و موظف‌اند خسارات وارده به کشورهایی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از اقدامات آن‌ها آسیب دیده‌اند، جبران کنند. این اصل، مبنای مسئولیت دولتها را تشکیل می‌دهد و توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۲۰۰۱ تحت عنوان "پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت دولتها در قبال اعمال متخلفانه بین‌المللی" تدوین شده است.^۱

۱-۲. تئوری مسئولیت محض و مطلق^۲ برای صدمات زیست‌محیطی

در پیش‌نویس مسئولیت دولت در کمیسیون حقوق بین‌الملل، مواردی مشخص شده که می‌توانند ارتکاب عمل متخلفانه را در حقوق بین‌الملل توجیه کرده یا از آن معاف کنند. این موارد شامل اقدام متقابل قانونی، رضایت، فورس ماژور، اضطرار، ضرورت و دفاع مشروع هستند. نیازی نیست که در اینجا جزئیات دقیق این دفاعیات مورد بررسی قرار گیرد. همچنین پذیرفته شده است که دولتها مسئولیت خطرات زیست‌محیطی را که از آن‌ها بی‌اطلاع بوده یا امکان آگاهی از آن برایشان وجود نداشته، بر عهده نمی‌گیرند. برای مثال، آگاهی از خطر ورود زیان لازم و اساسی برای مسئولیت آلبانی در قضیه کانال کورفو بود. با توجه به دلایل ذکر شده، این ادعا که صرفاً تقصیر یا قصور کافی نیست، بلکه عوامل بیشتری مورد نیاز است، پذیرفتنی است (142-143 Boyle, 1975).

¹ Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International law commission at its fifty-third session (2001)

² Strict and Absolute Liability

دو مبنای احتمالی برای مسئولیت وجود دارد که در مقایسه با مراقبت‌های ضروری، بار سنگین‌تر و پیچیده‌تری را تحمیل می‌کند. اولین مبنا به تعریف تعهد اولیه خاص بازمی‌گردد، همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد. برای مثال، تعهد به کنترل منبع ضرر که در اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم بیان شده است، می‌تواند به دو صورت تفسیر شود: یا به عنوان تعهدی برای اعمال مراقبت‌های ضروری و یا به عنوان تعهدی مطلق برای جلوگیری از هرگونه ضرر، بدون هیچ قید و شرطی. انتخاب بین این دو تفسیر بستگی به آن دارد که کدام دیدگاه صحیح‌تر قلمداد شود. این انتخاب می‌تواند از مسئولیت عینی یا ناشی از قصور در نظارت‌های ضروری حمایت کند یا به سمت پذیرش مسئولیت محض یا مطلق ناشی از نقض تعهد متمایل شود. دومین مبنا بر اصل مسئولیت محض یا مطلق در حقوق بین الملل تکیه دارد. این مبنا با تأیید رویه‌ها و سوابق قضایی بین‌المللی و همچنین عملکرد دولت‌ها تقویت شده است. علاوه بر این، تحلیل اصول کلی حقوق داخلی یا معاهدات مربوط به مسئولیت مدنی، که انتقال مسئولیت را به متصدیان خصوصی ممکن می‌سازند، نیز به این دیدگاه اعتبار می‌بخشد. (همان: ۱۴۳).

برای مواجهه با این مسئله، ابتدا باید به شکل نظری مشخص کنیم که چه نوع اقداماتی می‌توانند به مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها منجر شوند. در این زمینه، به‌طور کلی چهار رژیم اصلی شناسایی شده است: سه رژیم مرتبط با مسئولیت در قبال اعمال متخلفانه و یک رژیم مربوط به مسئولیت بدون وجود عمل متخلفانه. اولین رژیم مرتبط با اعمال متخلفانه، رژیم مسئولیت مبتنی بر تقصیر است. برای مواجهه با این مسئله، ابتدا باید به صورت نظری مشخص کنیم که چه اشکالی از مسئولیت می‌تواند به عنوان مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها تلقی شوند. در این زمینه، اصولاً سه رژیم متفاوت درباره مسئولیت مطرح است.^۱ در نظام حقوقی بین‌الملل، می‌توانیم دو رژیم مسئولیت اصلی در رابطه با عمل متخلفانه و شرایط بدون وجود عمل متخلفانه را شناسایی کنیم. نخستین رژیم مسئولیت مرتبط با عمل متخلفانه، رژیم مسئولیت مبتنی بر تقصیر است. بر اساس این دیدگاه سستی، دولت قربانی باید به‌جز اثبات نقض یک تعهد بین‌المللی، وقوع تقصیر روانی ناشی از عمد یا سهل‌انگاری ارگان‌های دولت متهم را نیز اثبات کند. در مقابل، یک دیدگاه دیگر بر محتوای تعهدات اولیه دولت تمرکز دارد. طبق این نظر، مسئولیت بر اساس نقض تعهدات نظارتی ضروری تنظیم می‌شود، که نظارت لازم را به عنوان یک معیار رفتار عینی و بین‌المللی تعریف و ارزیابی می‌کند. این دیدگاه بر تعهد دولت به پایبندی به معیارهای مشخصی از رفتار تأکید دارد، به‌طوری که مسئولیت آن صرفاً به وجود یا عدم وجود تقصیر روانی محدود نمی‌شود.

مسئولیت برپایه بر تقصیر در برابر مسئولیت عینی^۲ (مسئولیت فاقد تقصیر) است. در دیدگاه سستی، مسئولیت عینی به گونه‌ای تعریف می‌شود که برای تحقق آن نیازی به احراز تقصیر نیست، بلکه صرفاً از نقض یک تعهد بین‌المللی ناشی می‌گردد. در این زمینه می‌توان دو رژیم متفاوت از مسئولیت عینی را شناسایی کرد: یکی مسئولیت عینی محض و دیگری...^۳ است که دولت زمانی به یکی از شرایط توجیه‌کننده یا رافع تخلف در حقوق بین‌الملل استناد می‌کند که متهم به ارتکاب عملی خلاف قانون شده باشد. مسئولیت زمانی مطلق و عینی به شمار می‌آید که هیچ‌یک از شرایط یا اوضاع و احوال رفع‌کننده تخلف توسط حقوق بین‌الملل پذیرفته نشده باشد.

در کنار سه نوع مختلف مسئولیت برای اعمال متخلفانه، باید نوع دیگری از مسئولیت را نیز مدنظر قرار داد، که تحت عنوان مسئولیت بدون عمل متخلفانه شناخته می‌شود. این نوع مسئولیت به تعهد جبران خسارت یا به‌طور کلی‌تر، مسئولیت نشأت گرفته از فعالیت‌های مشروع اشاره دارد. مبنای این مسئولیت، وجود رابطه سببی میان این فعالیت‌ها و خسارات به‌وجودآمده است و از همین رو چنین نوعی از مسئولیت به لحاظ ماهیت، عینی و مطلق تلقی می‌شود. روشن است که مسئولیت ناشی از تخلف با مسئولیت

¹ Responsibility

² Objective responsibility

³ Strict Responsibility

بدون تخلف دو مقوله جدا از یکدیگر هستند. با این حال، در حوزه دکترین، ابهامات مفهومی و ترمینولوژی وجود دارد. بسیاری از نویسندگان هنگام بحث درباره مسئولیت بدون تخلف به مفهوم مسئولیت عینی یا محض اشاره می‌کنند. آنان به اشتباه فرض می‌کنند که تفاوت میان مسئولیت ناشی از تخلف و مسئولیت بدون تخلف معادل همان تمایز میان مسئولیت مبتنی بر تقصیر و مسئولیت بدون تقصیر است.

۲-۲. مسئولیت بین‌المللی دولتها برای نقض تعهدات بین‌المللی مربوط به تغییرات آب و هوایی

مواد طرح ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل عمدتاً بر اساس منابع معتبر حقوق بین‌الملل تدوین شده‌اند و به ویژه در زمینه عرف بین‌المللی، اصول کلی حقوقی، تصمیمات قضایی و دیدگاه‌های حقوق دانان معتبر استناد می‌نمایند. این مواد نشان‌دهنده رویه پذیرفته شده دولت‌ها به عنوان قواعد حقوق بین‌الملل محسوب می‌شوند. حتی می‌توان ادعا کرد که اصول کلی حقوق بین‌الملل که مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه بین‌المللی و تأثیرات مخرب آن را بر دولت‌ها تحمیل می‌کند، در این پیش‌نویس به طور کامل منعکس شده است. پیش‌نویس طرح ۲۰۰۱ به چهار بخش اصلی تقسیم شده است. ۱. اعمال متخلفانه بین‌المللی دولت. ۲. دامنه مسئولیت بین‌المللی دولت. ۳. اجرای مسئولیت بین‌المللی. ۴. شروط و قواعد کلی به طور کلی، طرح ۲۰۰۱ قابل خلاصه‌سازی در دو مرحله است. مرحله اول، وقوع یک عمل متخلفانه بین‌المللی ثابت می‌شود که حاکی از نقض یک تعهد بین‌المللی است. مرحله دوم، این نقض حقوقی پیامدهایی ایجاد می‌کند که بر اساس آن، دولت مرتکب ملزم به پاسخگویی می‌شود و دولت یا دولت‌های زیان‌دیده می‌توانند خواستار توقف این تخلف و جبران خسارت شوند. برای تحقق مسئولیت دولت‌ها تحت مفاد این پیش‌نویس، اثبات دو عنصر ضروری است. ۱. نقض یک تعهد. ۲. این تعهد می‌تواند عرفی یا قراردادی باشد. نقض آن به معنای ارتکاب تخلف در چارچوب حقوق بین‌الملل است، حتی اگر چنین عملی طبق قوانین داخلی دولت خاطی تخلف محسوب نشود. نکته مهم این است که تعهد الزام‌آور باید در زمان وقوع نقض وجود داشته باشد، زیرا اصل عدم عطف به ماسبق در حقوق بین‌الملل نیز معتبر است. ۲. انتساب نقض به دولت: این نقض باید به طور مستقیم یا غیرمستقیم به دولت نسبت داده شود. پیش‌نویس ۲۰۰۱ به وضوح شرایط انتساب نقض به دولت را ذکر کرده و مواردی را بیان می‌کند که حتی رفتار اشخاص خصوصی نیز می‌تواند به عملکرد دولت منتسب شود و مسئولیت ایجاد کند. در نهایت، مواد طرح ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل به ویژه در زمینه حقوق بین‌الملل محیط زیست قابل استفاده هستند، البته تا جایی که با عرف بین‌المللی همخوانی داشته باشند.

۲-۳. مسئولیت ناشی از تعهدات قراردادی

ماده ۱۴ طرح مسئولیت ناشی از نقض تعهدات بین‌المللی، نقض‌ها را به دو دسته کلی تقسیم می‌کند. دسته نخست مربوط به نقض‌هایی است که ماهیت مستمر ندارند؛ به این معنا که این نقض‌ها به صورت یک رویداد لحظه‌ای و در بازه زمانی مشخصی رخ می‌دهند. به عنوان مثال، حادثه اتمی چرنوبیل اگرچه تأثیرات آن به مدت طولانی ادامه یافت، اما خود اتفاق به صورت یک‌باره رخ داد. دسته دوم مربوط به نقض‌های مستمر است. نقض مستمر به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن یک دولت از طریق اعمال یا ترک فعل‌های مداوم، تعهدات بین‌المللی خود را زیر پا می‌گذارد. برای نمونه، انتشار گازهای گلخانه‌ای بیش از حد تعیین شده توسط یک دولت، مثالی از نقض تعهدات بین‌المللی با ماهیت مستمر است. بر اساس بخش دوم ماده ۱۴ طرح سال ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل، در مواردی که نقض یک تعهد بین‌المللی دارای ماهیت ادامه‌دار است، مسئولیت دولت در قبال این نقض شامل تمام دوره زمانی خواهد شد که رفتار مورد نظر ادامه یافته است. بنابراین، دولتی که به انتشار بیش از حد گازهای گلخانه‌ای ادامه می‌دهد، در طول این بازه زمانی به طور مداوم تعهدات بین‌المللی خود را نقض کرده و ملزم به پاسخگویی است.

۲-۴. مسئولیت ناشی از تعهدات عرفی

حقوق معاهدات هر چند که به عنوان منبع اصلی تدوین قواعد، مقررات و تعهدات مختلف در حوزه محیط زیست شناخته می‌شود، اما موضوع مسئولیت در این حوزه عمدتاً زمانی مطرح می‌گردد که نقضی در یک معاهده یا تعهد عرفی اتفاق افتاده باشد. در این میان، حقوق بین‌الملل عرفی نیز شامل قواعد بنیادینی است که مسئولیت دولت‌ها را در صورت نقض به رسمیت می‌شناسد. بر اساس عرف بین‌المللی، اصل کلی این است که فعالیت‌های انجام‌شده در قلمرو یک دولت نباید منجر به آسیب به قلمرو سایر دولت‌ها شود. اصل "عدم استفاده زیان‌آور از سرزمین" یا "قاعده عدم خسارت" به طور گسترده توسط دیوان‌ها پذیرفته شده و دامنه کاربرد آن به موضوعات زیست‌محیطی نیز گسترش یافته است.

۳. نهاد مسئولیت و گسترش تعهدات تکامل عام در حقوق بین‌الملل

۳-۱. پیدایش تعهدات عام (Erga Omnes) و تکامل آن

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، مسئولیت بین‌المللی دولت به معنای تعهدی است که بر اساس حقوق بین‌الملل بر دوش یک دولت قرار می‌گیرد تا خسارات وارده ناشی از نقض قواعد حقوق بین‌الملل را جبران کند؛ خواه این نقض به دلیل یک اقدام مشخص باشد یا کوتاهی در انجام وظایف محوله نسبت به دولت دیگر یا جامعه بین‌المللی (Vera, 1990:240).

در حقوق بین‌الملل سنتی، تمامی انواع تعهدات بین‌المللی، بدون توجه به منشأ آن‌ها، در یک سطح قرار گرفته بودند. بر این اساس، مسئولیت دولت به صورت یک رابطه حقوقی دوطرفه تعریف می‌شد که با اصول متعارف حقوق بین‌الملل همخوانی داشت. اما به تدریج و با تکامل نظام حقوقی و گسترش روابط بین‌المللی، این مسئله مورد توجه قرار گرفت که نقض تعهدات بین‌المللی، بدون در نظر گرفتن محتوا و اهمیت بنیادی آن برای جامعه بین‌المللی، نمی‌تواند همواره به عنوان یک عمل نادرست بین‌المللی تلقی شده و مستلزم اعمال یک رژیم مسئولیت یگانه باشد. در همین راستا، نظام حقوقی جدیدی شکل گرفت که از یکسان‌انگاری همه تعهدات بین‌المللی پرهیز کرد و برای نقض هر یک از این تعهدات، شیوه‌های متفاوتی از مسئولیت را در نظر گرفت (شریفی طراز کوهی، ۱۳۷۵: ۱۹۳). بر این اساس، تخطی یا نقض برخی از تعهدات بین‌المللی می‌تواند مسئولیت‌های جدید و سنگین‌تری را برای یک رژیم به همراه داشته باشد و نباید با تمامی انواع نقض تعهدات بین‌المللی به شکل یکسان برخورد شود. بر همگان روشن است که نقض برخی از این تعهدات، اساس و بنیان نظم حقوقی بین‌المللی را تهدید می‌کند و صلح و امنیت جهانی را در معرض خطر قرار می‌دهد. این تعهدات اساسی، که رعایت آن‌ها برای جامعه بین‌المللی اهمیت بنیادین دارد، شامل مواردی مانند ممنوعیت تجاوز، ممنوعیت حمایت از برده‌داری و تبعیض نژادی هستند. تمامی این تعهدات از قواعد بنیادین حقوق بین‌الملل سرچشمه گرفته‌اند، به قواعد آمره وابسته‌اند و از طریق معاهدات بین‌المللی، با هدف جلب مشارکت گسترده دولت‌ها، تدوین شده‌اند (Ragazzi, 2000:133).

همه این تعهدات اساسی در راستای اهداف سیاسی اصلی امروز، که شامل حمایت از صلح و ترویج حقوق بنیادین بشر است، بازتاب‌دهنده نیازهای اساسی انسان، همچون تأمین حیات و حفظ کرامت انسانی، هستند (همان: ۱۳۴). نقض این نوع تعهدات به عنوان جنایت بین‌المللی تلقی شده و مستلزم مجازات‌های سنگین‌تری است. همچنین، جامعه بین‌المللی در اجرای این مجازات‌ها ذی‌نفع به شمار می‌آید. از این رو، نظام مسئولیت در برابر نقض تمامی تعهدات بین‌المللی یکسان عمل نمی‌کند. زیرا تعهدات بین‌المللی با توجه به ماهیت و منشأ خود دارای تفاوت‌هایی هستند و اجرای برخی از این تعهدات به دلیل اهمیت آن‌ها برای کل جامعه بین‌المللی، در اولویت قرار دارد. نقض چنین تعهداتی به عنوان جنایت بین‌المللی شناخته می‌شود. بنابراین، می‌توان مشاهده کرد که نظام مسئولیت مرتبط با نقض این دسته از تعهدات به طور قابل توجهی سخت‌تر و شدیدتر است؛ و جامعه بین‌المللی نیز در پیگیری و اعمال این نظام مسئولیت نقش و منافع خاصی دارد (شریفی طراز کوهی، ۱۳۷۵: ۱۹۶).

رژیم مسئولیت همچنین بر گروهی از تعهدات بین‌المللی نظارت دارد که از اهمیت کمتری برخوردارند، زیرا آثار و پیامدهای این نوع تعهدات به جرائم بین‌المللی مرتبط می‌شوند. در جرائم بین‌المللی، رابطه مبتنی بر مسئولیت حالت دو جانبه دارد و صرفاً میان

دولت خاطی و دولت متضرر برقرار می‌شود. اما در مورد جنایات بین‌المللی، علاوه بر دولت مستقیماً آسیب‌دیده، جامعه بین‌المللی نیز حقوق و تعهداتی بر عهده دارد (مستقیمی و طارم سری، ۱۳۷۷: ۲۸۳).

با توجه به تحولات نظام حقوقی و گسترش روابط بین‌المللی، می‌توان مشاهده کرد که رژیم مسئولیت دستخوش تغییراتی شده است. به این ترتیب، نمی‌توان برای تمام اعمال نادرست بین‌المللی یک رژیم مسئولیت یکسان تعریف کرد. بلکه رژیم مسئولیت با توجه به منشاء و ماهیت تعهد نقض شده، به صورت متفاوت اعمال می‌گردد. با بررسی عملکرد دولت‌ها، مشخص است که پس از جنگ جهانی دوم، نیاز به تمایزگذاری میان برخی اعمال نادرست بین‌المللی که به‌طور فزاینده‌ای خطرناک بودند، در مقایسه با سایر اعمال نادرست، بیشتر نمایان شد. این نیاز با سه تحول اصلی همراه بود: نخست، ظهور قواعد آمره در حقوق بین‌الملل؛ دوم، شکل‌گیری نظام منع و مجازات جنایاتی مانند جنایت علیه صلح، جنایت علیه بشریت و جنایات جنگی؛ و سوم، پذیرش منع کاربرد زور در بند ۴ ماده ۲ منشور سازمان ملل متحد که به‌عنوان یکی از اصول بنیادین حقوق بین‌الملل شناخته شد و مبنای مسئولیت دولت‌ها قرار گرفت (همان: ۲۸۲-۲۸۱).

این سه جریان نشان می‌دهد که برخی اعمال نادرست از منظر بین‌المللی، دولت‌ها را با رژیم مسئولیتی متفاوت مواجه می‌سازد که صرفاً به جبران خسارت محدود نمی‌شود. رژیم مسئولیت قابل اعمال برای این قبیل اعمال، ماهیتی فراتر از روابط دوجانبه دارد. به عبارتی، علاوه بر دولتی که به‌صورت مستقیم آسیب دیده است، جامعه بین‌المللی نیز در این زمینه حقوق و تعهداتی داشته و در اجرای مسئولیت ذینفع محسوب می‌شود. در حوزه رویه قضایی بین‌المللی می‌توان به حکم سال ۱۹۷۰ دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده بارسلونا تراکشن و همچنین نظر مشورتی دیوان در سال ۱۹۷۱ درباره نامیبیا اشاره کرد (Ragazzi, 2000:165) و دعوی استرالیا و نیوزلند علیه فرانسه، که به عنوان قضیه آزمایش‌های هسته‌ای شناخته می‌شود، مورد توجه قرار گرفت (ICJ, 1974:204). این آرا نشان می‌دهند که از دیدگاه دیوان بین‌المللی دادگستری، تمامی دولت‌ها به دلیل اهمیت موضوعات خاص برای کل جامعه بین‌المللی، در رعایت برخی تعهدات بین‌المللی ذینفع هستند (مستقیمی و طارم سری، ۱۳۷۷: ۲۸۲).

۳-۳. جایگاه تعهدات عام در عرصه حقوق محیط زیست

در روش پیشنهادی برونلی، تمامی کشورها این صلاحیت را خواهند داشت که در مواقعی که آلودگی بر محیط زیست مشترک تأثیرگذار است، واکنش لازم را نشان دهند. اهمیت ماندگار این مسائل، که توسط برونلی مطرح شده بود، بعدها به‌صورت غیرمستقیم در مقاله‌ای که بیست سال پس از آن نوشته شد، بازتاب یافت. در این مقاله، والنسیا اسپینا تأکید کرد که چالش‌های جاری در حقوق بین‌الملل محیط زیست به وضوح نیازمند دور شدن از قواعد سنتی و همیشگی هستند (The International Court of Justice and Int Environmental Law, 1994: 3).

پیکون به طور مفصل بررسی کرد که آیا تعهدات و استانداردهای کلی برای مقابله با آلودگی محیط زیست دریایی همچنان پابرجا هستند یا حداقل در حال شکل‌گیری می‌باشند.

به دلیل وابستگی متقابل اجزای محیط زیست دریایی، آثار مخرب و زیان‌آور ناشی از خطرناک‌ترین اشکال آلودگی دریا معمولاً تا چندین مایل دورتر از محل اصلی وقوع آلودگی قابل احساس است و به‌طور بالقوه تمامی کشورها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این راستا، پیکون به بررسی مفهوم تعهدات عام و قابلیت اجرای عینی آن در زمینه حفاظت از محیط زیست دریایی، شامل آب‌های سرزمینی، منطقه انحصاری اقتصادی و دریاهای آزاد، پرداخته است (Ragazzi, 2000:158).

نظریه سنتی درباره دریای سرزمینی بر این باور است:

الف) دولت ساحلی هیچ مسئولیت کلی برای حفاظت از محیط زیست دریایی خود ندارد.

ب) اگر کشوری اقدام به نقض قوانین زیست‌محیطی علیه دریای سرزمینی کشور دیگری کند، تنها دولت ساحلی‌ای که دچار آسیب شده است می‌تواند به این نقض واکنش نشان دهد. اما این دیدگاه سنتی به مرور زمان تضعیف شده است. امروزه به نظر می‌رسد تعهدات عمومی از سوی دولت‌ها برای حمایت و حفاظت از محیط زیست دریایی وجود دارد. این تعهدات شامل حفاظت از دریاها و سرزمینی نیز می‌شود. این اصل که در مواد ۱۹۲ و ۱۹۳ کنوانسیون ملل متحد در مورد حقوق دریاها (۱۹۸۲) تدوین شده است، از ملاحظات مبتنی بر معامله به مثل فراتر رفته و توسط پیکون به عنوان یک تعهد عام تعبیر شده است (Ragazzi, 2000:150). برای نشان دادن قابلیت عملیاتی بودن این تعهد کلی، می‌توان مثالی از یک تعهد بین‌المللی ارائه داد که در آن دولت ساحلی متعهد می‌شود زباله‌های هسته‌ای و رادیواکتیو را حداقل تا زمانی که احتمال می‌رود چنین اقداماتی موجب آلودگی جدی در دریای سرزمینی‌اش شود، دور نرزد. یکی از پیامدهای ویژگی عام این تعهد این است که در صورت نقض چنین تعهدی، دولت ساحلی به دلیل ایجاد خطرات بسیار جدی برای کل جامعه بین‌المللی مسئولیت حقوقی خواهد داشت (همان: ۱۵۹).

نمونه‌ای از تعهدات عمومی در زمینه حفاظت از محیط زیست دریای سرزمینی، تعهد دولت ساحلی به اطلاع‌رسانی است. به این معنا که دولت مذکور موظف است در صورت وجود خطر قریب‌الوقوع وارد آمدن خسارت جدی یا اساسی به محیط زیست دریایی سایر کشورها، آنها را به سرعت آگاه کند. با این حال، اعمال تعهدات عمومی در منطقه انحصاری اقتصادی به دلیل پیچیدگی و ویژگی‌های خاص حقوق مربوط به دولت‌ها در این منطقه، چالش‌برانگیزتر است. در این راستا، ماده ۵۶ کنوانسیون سازمان ملل متحد درباره حقوق دریاها (۱۹۸۲) (با تأکید بر حقوق بین‌المللی عرفی اعلام می‌کند که در منطقه انحصاری اقتصادی، دولت ساحلی از حق حاکمیت، وظایف و صلاحیت‌هایی برخوردار است که صرفاً برای اهداف محدود و ویژه‌ای تعیین شده‌اند (همان: ۱۶۰)).

برخلاف وضعیت دریای سرزمینی، در منطقه انحصاری اقتصادی دولت ساحلی از حاکمیت کامل برخوردار نیست. از سوی دیگر، برخلاف فلات قاره که در آن دولت ساحلی به حکم قانون از حقوق خاصی بهره‌مند است، حقوق دولت ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی جنبه اختیاری دارد. این بدان معناست که این حقوق تنها زمانی اعمال می‌شوند که دولت ساحلی به‌طور رسمی مدعی ایجاد منطقه انحصاری اقتصادی شود. تاکنون چندین کشور از ارائه چنین ادعایی خودداری کرده‌اند. ماده ۵۶ علاوه بر اشاره به حقوق، به صلاحیت‌ها و وظایف دولت ساحلی نیز می‌پردازد. اگر انجام صلاحیت‌ها و وظایف مربوط به حفاظت از این منطقه تنها بر پایه حقوق حاکمیتی دولت ساحلی تعریف شود، این وظایف نیز ممکن است جنبه اختیاری پیدا کنند. اما این امر با مفهوم تعهدات عام، که ماهیتاً الزام‌آور هستند و نمی‌توانند اختیاری باشند، در تضاد خواهد بود (همان: ۱۶۰).

ویژگی اختیاری منطقه انحصاری اقتصادی مانع از ارائه نمونه‌هایی از تعهدات عام مرتبط با این حوزه نشده است. برای مثال، پیکون اشاره کرده است که نمونه‌های احتمالی برای ظهور چنین تعهداتی می‌تواند شامل تعهد دولت ساحلی جهت جلوگیری، کاهش و کنترل آلودگی محیط زیست دریایی ناشی از فعالیت‌های بستر دریا، تخلیه مواد زائد و آلودگی کشتی‌ها باشد. یکی دیگر از تعهداتی که در آخرین مجموعه انستیتوی آمریکایی حقوق روابط بین‌الملل به عنوان یک تعهد عام مطرح شده است، حفاظت و نگهداری منابع جاندار در منطقه انحصاری اقتصادی است. بر اساس این تعهد، دولت ساحلی موظف است تضمین کند بهره‌برداری بیش از حد منابع جاندار باعث به خطر افتادن آنها نشود. برای اجرای چنین مسئولیتی، دولت ساحلی باید اقدامات مثبتی انجام دهد، از جمله تعیین میزان صید مجاز منابع جاندار و شرایطی که تحت آن دیگر دولت‌ها مجاز به صید مازاد خواهند بود. تعهد دولت ساحلی به حفاظت و مدیریت مناسب منابع جاندار در منطقه انحصاری اقتصادی، بر فرض اعلام رسمی این منطقه از سوی دولت ساحلی استوار است. به عبارتی، این نوع تعهد زمانی شکل می‌گیرد که دولت ساحلی منطقه انحصاری اقتصادی خود را به‌طور رسمی اعلام کرده باشد. پس از این اعلام، دولت موظف به اتخاذ تدابیر لازم جهت حفاظت و مدیریت منابع جاندار در محدوده منطقه انحصاری اقتصادی خود خواهد بود (Ragazzi, 2000:164).

آخرین منطقه مورد بررسی در رابطه با دریاهای آزاد به عنوان یک منطقه مشترک جهانی مطرح می‌شود که تحت کنترل یا صلاحیت هیچ دولتی قرار ندارد. برخلاف دریای سرزمینی و منطقه انحصاری اقتصادی که ساختارهای مشخصی دارند، دریاهای آزاد نماد مفهوم تعهدات عام‌الشمول جهانی هستند. برای نمونه، یکی از موضوعات مطرح شده در مقاله پیکون، ممنوعیت دفع زباله‌های هسته‌ای و رادیواکتیو در این مناطق است که تعهدی جهانی محسوب می‌شود. این رویکرد را می‌توان از طریق مکانیسم‌های اجرایی مربوط به کنوانسیون ملل متحد درباره حقوق دریاها نیز مشاهده کرد. به عنوان نمونه، ماده ۲۱۸ این کنوانسیون تأکید می‌کند که اگر دولتی متهم شود که خارج از محدوده دریای سرزمینی یا منطقه انحصاری اقتصادی خود، اقدام به تخلیه موادی آلاینده کرده و قواعد و استانداردهای بین‌المللی وضع شده توسط سازمان‌های ذی‌صلاح یا کنفرانس‌های دیپلماتیک را نقض کرده است، می‌توان علیه آن فرآیند قضایی لازم را اجرا کرد. با این حال، در صورتی که این آلودگی در حوزه آب‌های داخلی، دریای سرزمینی یا منطقه انحصاری اقتصادی دولت دیگری اتفاق افتاده باشد، دولت صاحب بندر مجاز به اقدام قضایی نخواهد بود مگر اینکه دولت دیگر یا کشور صاحب پرچم کشتی درخواست رسیدگی کند (چرچیل و لو، ۱۳۸۴: ۴۰۱).

به بیان دیگر، بر اساس ماده ۲۱۸، دولت صاحب بندر حق دارد برای حفاظت از محیط زیست دریاهای آزاد، قواعد و استانداردهای بین‌المللی را به نفع مشترک تمامی دولت‌ها اجرا کند، حتی اگر این اقدام باعث وارد آمدن خسارت به حقوق انحصاری برخی از آنها شود (Ragazzi, 2000:162).

۴-۳. تعهدات عام و اعمال بین‌المللی منع نشده

دوره پس از پایان جنگ جهانی دوم نقطه عطفی در تغییرات جامعه بین‌المللی و حقوق مربوط به آن به‌شمار می‌آید. در آن زمان، دیدگاه غالب بر این بود که مسئولیت بین‌المللی تنها زمانی بر دولتی تحمیل می‌شود که یک تخلف مشخص رخ دهد. هرچند در موارد محدودی پیش از شروع جنگ جهانی دوم، در چند رأی قضایی مشاهده شده بود که مسئولیت مبتنی بر خطر یا سوءاستفاده از حق نیز می‌تواند مورد استناد قرار گیرد و دولت‌ها ملزم به جبران خسارت شوند، این موارد به شدت استثنایی بودند و اصل کلی بر مسئولیت ناشی از رفتارهای غیرمشروع و قابل انتساب به دولت استوار بود، به‌ویژه زمانی که این اعمال منجر به ورود زیان به دیگر طرف‌ها می‌شد. اما این رویکرد سنتی به مرور زمان، تحت تأثیر تغییرات اجتماعی، اقتصادی و صنعتی، دستخوش تحول شد. در نتیجه، نوع دیگری از مسئولیت بین‌المللی شناخته شد که ارتباطی با نقض قوانین یا ارتکاب اعمال خلاف تعهد نداشت. این تغییر نگرش هم در آراء داوری بین‌المللی و هم در نظرات حقوق‌دانان و اسناد بین‌المللی، به‌ویژه آن‌هایی که پس از دهه ۱۹۶۰ تدوین شدند، به روشنی نمایان است. ظهور این نگرش جدید ناشی از این احساس بود که زیان وارده به دولت‌های متضرر نباید، حتی در صورتی که ناشی از اعمال مشروع باشد، بدون جبران باقی بماند. بدین ترتیب، حقوق بین‌الملل نیز ضمن هماهنگی با پیشرفت علم و صنعت، به این تغییرات پاسخ داد و قواعد جدیدی را بنا نهاد. در گذشته اعمال دولت‌ها در بهره‌برداری از منابع سرزمینی خود معمولاً تأثیر چندانی بر سایر کشورها یا مناطق نداشت، یا اگر هم تأثیری داشت، شدت آن ناچیز بود. اما با پیشرفت‌های صنعتی و علمی، این روند تغییر کرد و فعالیت‌های اقتصادی با فراتر رفتن از مرزهای ملی، زمینه ایجاد خسارت برای دیگر کشورها را فراهم کرد. گسترش علوم و فنون باعث شد حقوق بین‌الملل در صدد وضع قواعدی برآید که ضمن حفظ امکان فعالیت‌های ضروری برای بقای بشر، تضمین کند زیان وارده به دولت‌های متضرر بی‌تقصیر جبران شود. در این مسیر، حقوق‌دانان نقش گسترده‌ای ایفا کرده و به پیشبرد این تحول کمک کردند. همچنین سازمان‌های بین‌المللی بخشی از وظیفه تنظیم این قواعد جدید را عهده‌دار شدند. پس از این مرور مختصر تاریخی، به تأثیر آثار برخی حقوق‌دانان برجسته و اسناد بین‌المللی مهم در شکل‌گیری این تحول اشاره خواهیم کرد.

الف) دیدگاه حقوق‌دانان

از همان آغاز شکل‌گیری مسئولیت مبتنی بر خطر، علمای حقوق به طور جدی به این موضوع پرداخته‌اند. ژرژ سل از نخستین افرادی بود که دولتها را حتی در مواردی که خطایی مرتکب نشده بودند، مسئول می‌دانست. البته پیش از او، نظریه‌پردازان برجسته‌ای همچون آنریلوتی نیز به این نوع مسئولیت اشاره کرده بودند. اما نخستین کسی که به صراحت در مورد مسئولیت دولت‌ها نسبت به فعالیت‌های مجاز خسارت‌زا سخن گفت، ویلیام ینکز بود. او پس از بررسی چند نمونه از فعالیت‌های دولت که ممکن است برای جامعه بین‌المللی یا دیگر کشورها مخاطره‌آمیز باشد، نظریه‌ای ارائه داد مبنی بر اینکه صرف ورود خسارت به دیگران در شرایط کنونی جامعه بین‌المللی برای پذیرش مسئولیت کافی است و نیازی به اثبات خطای مستقیم عامل زیان‌زننده وجود ندارد. در بند (۵) اعلامیه‌ای که اصول حاکم بر این نوع مسئولیت را بیان می‌کند نیز به این موضوع اشاره شده است. (Jenks, 1966: 117).

"هر دولتی مسئولیت آسیب‌ها و خساراتی را که به جامعه جهانی، دیگر دولت‌ها یا اتباع آن‌ها وارد می‌شود، بر عهده دارد، به‌ویژه اگر این خسارات ناشی از فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناکی باشد که در حوزه صلاحیت آن دولت انجام گرفته یا با مجوز و حمایت مستقیم یا غیرمستقیم آن صورت پذیرفته است".^۱

"ینکز" مسیر را برای حقوق‌دانان دیگر باز گشود بعد از وی آرچه گا (Gimenes de Arech age, 1978: 159) در سال ۱۹۸۷، علاوه بر تدریس مباحث اصلی حقوق بین‌الملل، موضوع مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفت. در این زمینه، نظریه خطر تشریح شد و این دیدگاه مطرح گردید که تمایز اصلی میان مسئولیت بر مبنای خطا و مسئولیت ناشی از اقدامات مشروع که منجر به خسارت می‌شوند، در حذف عنصر نقض تعهد از میان سه عنصر مسئولیت نهفته است. از نگاه این حقوق‌دانان، در نوع دوم مسئولیت، دولت‌ها فعالیت‌هایی مشروع انجام می‌دهند؛ اما این فعالیت‌ها ممکن است خطرات قابل توجهی ایجاد کنند، مانند پرتاب ماهواره یا استفاده از نیروی هسته‌ای. این خطر خود، اساس اصلی ایجاد مسئولیت برای دولت‌ها به شمار می‌رود. به بیان دیگر، به نظر این اندیشمندان حقوقی، منطقی نیست که زیان وارد شده به دیگران را تنها به این دلیل که تخلف یا نقض تعهد مشخصی صورت نگرفته، نادیده بگیریم. بر این اساس، "پیر ماری دوپوی" عمل موجد مسئولیت را به دو بخش تقسیم می‌کند: او علاوه بر اینکه عمل خلاف تعهد را سبب ایجاد مسئولیت می‌داند، اقدام مشروعی که موجب خسارت می‌شود را نیز منشأ مسئولیت معرفی می‌کند. وی بر این باور است که در جهان امروز، همگان در معرض تهدید حوادث فاجعه‌بار قرار دارند و هر دولتی در برابر جامعه بین‌المللی، دولت‌های دیگر یا اتباع آن‌ها مسئولیت دارد. بر این اساس، مسئولیت دولت ناشی از خسارت‌هایی است که از فعالیت‌های تحت صلاحیت یا نظارت آن دولت پدید می‌آیند و منجر به خطرات چشمگیر یا ضرر رساندن به دیگران می‌شوند.

(ب) اسناد بین‌المللی

در ارتباط با موضوع مورد بحث، یعنی مسئولیت ناشی از اعمالی که در حقوق بین‌الملل منع نشده‌اند، می‌توان به مجموعه‌ای از کنوانسیون‌ها، معاهدات، و سایر اسناد بین‌المللی اشاره کرد که این نوع مسئولیت را به رسمیت شناخته‌اند. در این زمینه می‌توان به موارد زیر پرداخت:

۱) مجمع عمومی سازمان ملل متحد در تاریخ ۱۳ دسامبر ۱۹۶۳ قطعنامه‌ای را تحت عنوان "اعلامیه اصول حقوقی حاکم بر فعالیت دولت‌ها در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری از فضا و فضای ماورای جو" تصویب کرد. پس از آن، در سال ۱۹۶۶، مجمع عمومی قطعنامه شماره ۲۲۲۲ را که به نام "معاهده اصول حاکم بر فعالیت دولت‌ها در خصوص اکتشاف و بهره‌برداری از فضای ماورای جو، شامل ماه و سایر اجرام سماوی" شناخته می‌شود، صادر نمود. در ماده ۷ ضمیمه این معاهده که مجمع عمومی تصویب آن را برای تحقق اهداف و مقاصد منشور ملل متحد توصیه نموده است، چنین آمده است: "هر دولت عضو معاهده که به صورت مستقیم یا

¹ Every state is liable for in jury to the world community or to other states or their nationals from ultra-hazardous activities occurring witjin its jurisdiction or undertaken on its behalf or within its authority"

غیرمستقیم اقدام به پرتاب جسمی به فضای ماورای جو شامل ماه و دیگر اجرام سماوی می‌کند، و همچنین هر دولتی که سرزمین یا تأسیساتش برای پرتاب این اجسام مورد استفاده قرار گیرد، در قبال خساراتی که این اجسام یا اجزای تشکیل دهنده آن‌ها در زمین، هوا یا فضای ماورای جو - شامل ماه و دیگر اجرام سماوی - به سایر دولت‌های عضو یا اشخاص حقیقی و حقوقی تابع آن‌ها وارد می‌کنند، مطابق با حقوق بین‌الملل مسئولیت دارد (Ian Baownlie, 1996:213).

(۲) بند ۲۱ اعلامیه استکهلم ۱۹۷۲ قاعده‌ای را مقرر می‌کند که بر اساس آن، فعالیت‌های دولت‌ها باید به گونه‌ای انجام شود که به محیط زیست دولت‌های دیگر آسیبی وارد نکنند، و در صورت وقوع چنین آسیبی، این دولت‌ها مسئول خواهند بود.

(۳) گر ماده ۱۹۲ کنوانسیون حقوق دریاهای ۱۹۸۲ را در کنار بند نخست ماده ۲۳۵ آن قرار دهیم، می‌توان به نتیجه‌ای مشابه آنچه در بالا مطرح شد رسید. مطابق ماده ۱۹۲ این کنوانسیون، دولت‌ها مکلف‌اند از محیط زیست دریایی حمایت و حفاظت کنند.

همچنین بر اساس بند اول ماده ۲۳۵، ... (همان: ۱۷۲)،

دولت‌ها موظف‌اند در اجرای تعهدات بین‌المللی خود برای حمایت و حفاظت از محیط زیست دریایی، نظارت و مراقبت لازم را به عمل آورند و بر اساس قواعد حقوق بین‌الملل مسئولیت این امر را بر عهده دارند. در بخش دوم این ماده نیز تأکید شده است که خسارات ناشی از آلودگی دریا باید در کوتاه‌ترین زمان ممکن و به‌طور کامل جبران گردد. در اینجا مشاهده می‌کنیم که بحثی از وقوع خطا به میان نیامده است، بلکه صرف وقوع آلودگی دریا برای تحقق مسئولیت کافی تلقی می‌شود؛ به همین دلیل، جبران خسارات ناشی از آن الزامی است. بنابراین، هرچند ارتکاب یک عمل متخلفانه بین‌المللی شرطی برای ایجاد مسئولیت بین‌المللی است، اما این به معنای آن نیست که تنها اعمال متخلفانه می‌توانند منجر به مسئولیت شوند. امروزه پذیرفته شده است که تابعان حقوق بین‌الملل در موارد خاص، مسئول جبران خسارات ناشی از برخی فعالیت‌های خود نیز هستند، حتی اگر آن فعالیت‌ها به‌طور مشخص در حقوق بین‌الملل ممنوع نشده باشند (زمانی، ۱۳۸۴: ۱۴۱).

می‌توان دریافت که اعمالی که منع قانونی ندارند نیز می‌توانند منجر به مسئولیت شوند، چرا که ضرورت‌های زندگی بین‌المللی ایجاب می‌کند چنین مسئولیت‌هایی پذیرفته شوند. با این حال، باید در نظر داشت که این دسته از اعمال زمانی موجب مسئولیت می‌شوند که باعث آلودگی و خسارت شده و به عبارتی دیگر، تعهدات عمومی را نقض کنند. در واقع، این اعمال حق جامعه بین‌المللی برای داشتن محیط زیستی سالم را زیر پا گذاشته و به همین دلیل، در برابر جامعه بین‌المللی مسئولیت خواهند داشت. همچنین باید توجه کنیم که اصل "غنم" همان تحمیل مسئولیت براساس تئوری خطر است.

(ج) قاعده غنم^۱ و اعمال بین‌المللی منع نشده:

بیان چند تفاوت اساسی میان دو نوع مسئولیت بین‌المللی می‌تواند به طور جامع ماهیت مسئولیت برای اعمالی که ممنوع نشده‌اند را روشن کند.

(۱) مسئولیت مبتنی بر خطا حاصل یک اقدام نادرست و خلاف است، در حالی که مسئولیت مبتنی بر خطر به آسیب و خسارتی که وارد شده ارتباط پیدا می‌کند (مستقیمی و طارم سری، ۱۳۷۷: ۳۲).

(۲) در نظام مسئولیت مبتنی بر خطا، اگر دولت بتواند اثبات کند که تمام امکانات و اقدامات ممکن را برای جلوگیری از وقوع حادثه زیان‌بار به کار گرفته، اما با این حال موفق به پیشگیری نشده است، از مسئولیت معاف خواهد بود. در مقابل، در نظام

^۱ من له العلم فعلیه الغرم

مسئولیت مبتنی بر خطر، صرف وارد شدن خسارت کافی است تا دولت موظف به جبران آن شود و هیچ عذری در این زمینه قابل قبول نیست.

(۳) در مسئولیت مبتنی بر خطا، صرف نقض تعهد بین‌المللی کافی است تا اقداماتی علیه دولت مرتکب انجام شود و وقوع خسارت شرط ضروری برای این اقدامات نیست. اما در مسئولیت مبتنی بر خطر، وارد آمدن خسارت شرط لازم محسوب می‌شود.

(۴) در مسئولیت مبتنی بر خطا، زیان‌دیده این حق را دارد که خواستار پایان دادن و جلوگیری از اعمال زیان‌بار شود. اما در مسئولیت مبتنی بر خطر، می‌توان ادامه آن عمل را مجاز دانست، با این حال امکان درخواست جبران خسارت وجود دارد (زمانی، ۱۳۸۴: ۱۴۱).

(۵) یکی از ارکان اصلی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال نقض تعهدات، امکان انتساب فعل به آن‌هاست. در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، شرایطی برای انتساب فعل به دولت تعیین شده است. به عنوان مثال، نقض تعهد توسط یک نهاد دولتی، یا عملی که توسط دولت یا قدرت عمومی صورت گرفته باشد. با این حال، در موارد مربوط به مسئولیت بین‌المللی برای اعمالی که ممنوع نشده‌اند، اثبات این موضوع که فعالیت موردنظر تحت نظارت یا در حیطه صلاحیت دولت انجام شده، به تنهایی کافی است (امینی، ۱۳۷۹: ۸۷).

مسئله انتساب در مسئولیت مبتنی بر خطر تفاوت‌های مهمی با مسئولیت مبتنی بر خطا دارد. در مسئولیت مبتنی بر خطر، اگر دولتی فعالیتی انجام دهد و از این فعالیت خسارتی ناشی شود، حتی اگر دولت مرتکب هیچ خطایی نشده باشد، باز هم موظف به پذیرش عواقب و مخاطرات آن فعالیت خواهد بود. دلیل این امر آن است که هر دولتی که از یک فعالیت سود می‌برد، باید در صورت ایجاد زیان ناشی از آن نیز مسئولیت‌پذیر باشد و خسارت‌های وارده به دیگران را جبران کند. در این راستا، آزادی عمل دولت‌ها در اجرای حاکمیت خود محدود به این است که حقوق دیگر دولت‌ها نقض نشود. در صورتی که چنین نقضی رخ دهد، دولت‌ها ملزم خواهند بود تا قواعد مربوطه را رعایت کنند. بر همین اساس، نیازهای جدید جوامع باعث شده تئوری خطر به عنوان مبنایی موجه برای مسئولیت پذیرفته شود تا بدین ترتیب، هر نهاد یا دولتی که از یک فعالیت منفعت می‌برد، زیان‌های ناشی از آن را نیز تحمل کند و از زیان‌دیدگان حمایت به عمل آورد. بر این اساس، اگر دولتی عملی را که منع قانونی ندارد انجام دهد، صرف این عمل نمی‌تواند مبنای تعهد یا ایجاد مسئولیت باشد. اما اگر انجام همین عمل، حتی در صورت عدم منع قانونی، منجر به خسارت به دولت دیگری شود، آن عمل تعهدآور می‌شود. مطابق قاعده غنم که مسئولیت را بر اساس تئوری خطر تعریف می‌کند، دولت منتفع از چنین عملی ملزم به جبران خسارت ناشی از آن است. به طور خاص، اگر یک دولت با انجام عملی غیرمنع شده به محیط زیست آسیب وارد کند، با توجه به اینکه محیط زیست یک مجموعه غیرقابل تفکیک است و تمام عناصر آن به یکدیگر وابستگی دارند، دولت مذکور در برابر جامعه بین‌المللی مسئول خواهد بود. ناقض تعهداتی همچون حفظ محیط زیست ممکن است همانند مرتکب جنایت بین‌المللی شناخته شود؛ چرا که حفاظت از محیط زیست به نفع تمامی اعضای جامعه بین‌المللی است. بنابراین، وقتی دولتی با عملی ممنوعه به محیط زیست آسیب می‌رساند، نه تنها مسئولیت او در قبال دولت مشخصی که مستقیماً آسیب دیده وجود دارد، بلکه این مسئولیت به تمامی اعضای جامعه بین‌المللی نیز تسری می‌یابد. این امر نشان‌دهنده ماهیت مشترک و جهانی تعهدات زیست‌محیطی است.

۴. نتیجه‌گیری

فرایند مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی و تغییرات اقلیمی طی سالیان گذشته با پیشرفت‌هایی هرچند کند و با چالش‌های بسیار مواجه بوده است. این روند تحول، علی‌رغم برخی دستاوردهای مثبت، همچنان با سرعتی پایین‌تر از سایر حوزه‌های حقوق بین‌الملل پیش می‌رود. دلایل این امر را می‌توان در موضوعاتی مانند حاکمیت کشورها و عدم تمایل آن‌ها به

واگذاری بخشی از اختیارات، غیرمعاوضه‌ای بودن تعهدات زیست‌محیطی، اختیاری بودن نظام مسئولیت زیست‌محیطی، فقدان ضمانت اجرایی قوی در سطح بین‌المللی و حقوق ملی، و همچنین موانع دستیابی به اجماع بین‌المللی در مسائل زیست‌محیطی جست‌وجو کرد. با این حال، در سال‌های اخیر شاهد گام‌های مثبتی بوده‌ایم؛ از جمله تلاش برای گسترش مبانی مسئولیت بین‌المللی، نهادینه‌سازی بیشتر آن، پذیرش مسئولیت کیفری بین‌المللی برای خسارات زیست‌محیطی، توسعه اقدامات پیشگیرانه به جای جبرانی، و تکمیل ضمانت اجراها با تعمیم آن‌ها به نظام‌های حقوق ملی. مسئولیت مبتنی بر تقصیر و خطر تاکنون به موازات یکدیگر وجود داشته‌اند. اما با پیشرفت تکنولوژی و پیچیده‌تر شدن فعالیت‌های صنعتی، نظریه مبتنی بر خطر اهمیت بیشتری یافته است، به‌ویژه در صنایعی که خطر بالایی را دربر دارند. فناوری‌هایی که امروز برای توسعه و صنعتی‌شدن دولت‌ها استفاده می‌شوند، ماهیتی ذاتاً پرریسک و حتی پیچیده دارند. این امر باعث شده که نظریه خطر به عنوان مبنایی برای جبران خسارات ناشی از فعالیت‌هایی همچون فناوری صلح‌آمیز اتمی یا فعالیت‌های فضایی مطرح شود. در این میان، مسئولیت مطلق نیز جایگاه خاصی پیدا کرده است. اقدامات اخیر کمیسیون حقوق بین‌الملل و اشاره صریح آن به مسئولیت مطلق، همچنین کنوانسیون‌هایی مانند لوگانو و معاهده فضایی، نمونه‌هایی از به رسمیت شناختن این نوع مسئولیت در حوزه فعالیت‌های پرخطر هستند. این دیدگاه را می‌توان به صورت وحدت ملاک در سایر حوزه‌های صنعتی و فناوری بسط داد. با توجه به تغییرات اقلیمی و خطرات بالقوه‌ای که از فعالیت‌های غیرمنع‌شده ناشی می‌شود می‌توان گفت: اولاً وقوع حوادث در چنین فعالیت‌هایی همواره محتمل است؛ ثانیاً آثار بالقوه این حوادث ممکن است بسیار مخرب باشند؛ ثالثاً در بسیاری از موارد اثبات تقصیر یا خطا دشوار یا غیرممکن خواهد بود. بنابراین، مسئولیت ناشی از چنین فعالیت‌هایی عموماً بر پایه نظریه خطر و در نهایت بر مبنای مسئولیت مطلق مطرح می‌شود.

۶. پیشنهادات

با توجه به اینکه ملت‌ها اصلی‌ترین مخاطبان و قربانیان تغییرات اقلیمی و آسیب‌های زیست‌محیطی هستند، لازم است برای تضمین اجرای مؤثر مقررات محیط‌زیستی و تأمین هرچه بهتر حفاظت از محیط زیست، یک سازوکار بین‌المللی مستقل و مجزا از نظام‌های حقوقی ملی، یا حداقل در کنار آنها، طراحی شود. رژیم مسئولیت باید به تدریج از حالت اختیاری، تشویقی، و توصیه‌ای فاصله گرفته و به سمت اجباری و الزام‌آور شدن حرکت کند. برای زمینه‌سازی مناسب این تغییر، می‌توان از مفاهیمی مانند "میراث مشترک بشریت" و "قواعد آمره حقوق بین‌الملل" بهره برد. یکی از چالش‌های بزرگ حقوق بین‌الملل در زمینه محیط زیست، به‌ویژه در رابطه با رژیم مسئولیت، نبود یک نهاد مستقل و اختصاصی برای مدیریت این مسائل است. اگرچه سازمان‌ها و نهادهای مختلف، به‌ویژه برخی ارکان سازمان ملل متحد، هر یک به نحوی خود را مسئول این حوزه می‌دانند، اما واقعیت این است که این بخش از حقوق بین‌الملل نیازمند یک ارگان جهانی مستقل، مقتدر و تخصصی برای مدیریت موضوعات زیست‌محیطی است.

مراجع

امینی لایلا، ۱۳۷۹، مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ناشی از آلودگی محیط زیست دانشگاه شهید بهشتی.
تقدیس‌ان، حسین؛ مینا پور، سعید، ۱۳۸۲، تغییر آب و هوا آنچه باید بدانیم، دفتر طرح ملی تغییر آب و هوا سازمان حفاظت محیط زیست.
چرچیل، رابین؛ لو، آلی، ۱۳۸۴، حقوق بین‌الملل دریاها بهمن آقایی تهران کتابخانه گنج دانش چاپ سوم.
زمانی قاسم، ۱۳۸۴، حقوق سازمانهای بین‌المللی، شخصیت، مسئولیت، مصونیت، تهران موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی.
شریفی طراز کوهی، حسین، ۱۳۷۵، قواعد آمره و نظم حقوق بین‌المللی تهران انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول.
مستقیم، بهرام؛ طارم سری، مسعود، ۱۳۷۷، مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها با توجه به تجاوز عراق به ایران تهران انتشارات دانشگاه تهران.

Boyle Alan, (1975), op.cit, pp 142-143. see Jime'nesde Arechaga, in Sorensen, Manual of public Linternational Law, 271, Itandle, 13 Cyll, 163 f.

- Gimenes de Arech age, 1987, "Int law in the past third of acentury". (Jeneral Course in public int [aw]. RCAP).
- ICJ, 1974, Nuclear Tests Case Rep.
- The International Court of Justice and Int Environmental Law, 1994, 2Asian year book of Int law.
- Ian Baownlie, 1996, Basic Documents in Int law, Oxford University. Press.
- Jenks., C.W", 1996, Liability for Ultra Hazardous Activity in International Law", RCADI.
- Ragazzi Maurizio, 2000, the Concept of Int Obligations Erga Omnes, Oxford University Press.
- Vera Gowlland-Dabbs, 1990, Collective Responses to Illegal Acts in International Law, Martinus Nijoff Publishers, 1990.