

## ماهیت و محتوای تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در پرتو رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری

مهناز رشیدی\*\*

سید یاسر ضیائی\*

### چکیده

ارزیابی آثار زیست‌محیطی، به فرآیندهای پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی آثار پروژه‌ها و تصمیم‌های توسعه‌ای بر محیط زیست، سلامت انسان و رفاه جامعه اطلاق می‌شود. این اصل مبین یکی از تعهدهای بنیادین دولت‌ها در راستای حفاظت از محیط زیست و ارتقای توسعه پایدار زیست‌محیطی است. دیوان بین‌المللی دادگستری در برخی از آرای خود، به‌ویژه در رأی صادره در سال ۲۰۱۰ در قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ و رأی ۲۰۱۵ در فعالیت‌های معین انجام‌شده توسط نیکاراگوئه و ساخت جاده در طول رود سن خوان، به توصیف و شناسایی این اصل پرداخته است. سؤال اصلی که این نوشتار در جستجوی پاسخ آن برآمده این است که ماهیت و محتوای حقوقی این اصل در پرتوی رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری چیست؟ فرضیه ابتدایی در پاسخ به این سؤال آن است که دیوان بین‌المللی دادگستری قائل به ماهیت عرفی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی است و محتوای آن را تشریح می‌کند. حاصل بررسی‌های توصیفی-تحلیلی آرای دیوان در ارزیابی این فرضیه، مؤید پویایی دیوان در شناسایی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی به‌عنوان قاعده‌ای عرفی است که بر مبنای آن، همه دولت‌ها مکلف به اجرای تعهدهای ناشی از آن هستند. همچنین رویه دیوان حاکی از آن است که محتوای ارزیابی آثار زیست‌محیطی باید در هر مورد، به‌طور خاص تعیین شود اما در هر صورت نظارت بر آثار زیست‌محیطی فعالیت‌های توسعه‌ای، نه‌تنها لازم است پیش از انجام آن‌ها صورت گیرد، بلکه استمرار آن‌ها در طول اجرای این‌گونه اقدام‌ها نیز ضرورت دارد.

**واژگان کلیدی:** ارزیابی آثار زیست‌محیطی، تعهد عرفی بین‌المللی، توسعه پایدار، حقوق محیط زیست، دیوان بین‌المللی دادگستری.

\* دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

yaserziaee@gmail.com

\*\* دانش آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. ahnazrashidi88@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۰۱

## سرآغاز

رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری، به‌عنوان اصلی‌ترین مرجع قضایی بین‌المللی، نقش مهمی در توسعه و تکامل حقوق بین‌الملل محیط زیست داشته است؛ به طوری که به موازات مراحل تکامل آن، دیوان نیز در آرای خود تلاش کرده است خود را با این تحولات همساز و هماهنگ کند. چنان‌که در مراحل آغازین شکل‌گیری این شاخه حقوقی، گرایش دیوان بین‌المللی دادگستری در آراء صادره مانند «گابچیکووناگیماروس»<sup>۱</sup> و نظریه مشورتی «مشروعیت تهدید یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای»<sup>۲</sup>، عمدتاً تحکیم و تثبیت مقررات حقوق بین‌الملل محیط زیست و محدود کردن حاکمیت دولت‌ها بوده و در مرحله دوم، یعنی در زمان کنونی، دیوان تلاش می‌کند به سمت توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست و تحلیل دقیق‌تر قواعد و تعهدهای زیست‌محیطی گام بردارد. با توجه به اینکه تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی یکی از مفاهیم نوین در این حوزه است که ماهیت حقوقی و چگونگی اجرای آن از جمله مسائل چالش‌برانگیز به شمار می‌آید، دیوان در برخی آرای خود سعی در تبیین و تشریح آن کرده است. اگرچه این اصل در برخی از کتب و مقالات مربوط به حقوق بین‌الملل محیط زیست، به اختصار مطرح شده که از میان آنها می‌توان به مقاله‌ای تحت عنوان «ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فرامرزی در حقوق بین‌الملل»<sup>۳</sup> نگاشته اسماء سالاری که در سال ۱۳۹۹ منتشر شد و نیز کتاب مسئولیت بین‌المللی نقض تعهدات زیست‌محیطی تألیف علیرضا آرش‌پور که در سال ۱۳۹۲ به زیور طبع آراسته شد، اشاره کرد؛ اما تاکنون پژوهشی به‌طور اختصاصی و مسووط به ماهیت و محتوای آن در پرتوی رویه قضایی دیوان نپرداخته است. به‌ویژه آنکه مقاله حاضر بر نقش دیوان بین‌المللی دادگستری در توسعه این اصل مهم زیست‌محیطی تأکید می‌کند. بر این اساس، این نوشتار تلاش می‌کند به این سؤال پاسخ دهد که رویه قضایی بین‌المللی به‌عنوان منبع فرعی حقوق بین‌الملل، نسبت به ماهیت و محتوای تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی چه رویکردی دارد؟ فرضیه بنیادین پژوهش آن است که دیوان بین‌المللی دادگستری، به‌طور ضمنی ماهیت عرفی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را شناسایی کرده و برخی از شرایط اعمال این تعهد را مقرر داشته است. در

1. GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment, ICJ Reports, (1997).

2. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1. C.J. Reports, (1996).

راستای این هدف، ضمن معرفی اجمالی تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی و اسناد بین المللی مبین آن، استدلال هاس دیوان در شناسایی آن تحلیل خواهد شد و در نهایت نتایج این شناسایی در عرصه حقوق بین الملل محیط زیست مطرح می شود.

### ۱. قلمروی مفهومی و پیشینه تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی

پژوهش در هر موضوعی نیازمند شناخت مفهوم و آشنایی با پیش زمینه طرح آن است. تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی نیز از این امر مستثنی نبوده و درک صحیح جایگاه آن در نظام حقوق بین الملل موضوعه، ضرورت بررسی مفهوم و پیشینه شناسایی آن در عرصه بین المللی را ایجاب می کند.

#### ۱-۱. مفهوم ارزیابی آثار زیست محیطی

مقام های دولتی، معمولاً هنگام تصمیم گیری در مورد اقدام های مهم با وظیفه ای خطیر روبه رو هستند. از اینرو لازم است تا به جنبه ها و آثار مختلف سیاسی، اجتماعی، زیست محیطی و قانونی آن دقت کنند. توجه به ابعاد گوناگون و تحلیل آثار زیست محیطی اجرای یک طرح، در قالب «ارزیابی آثار زیست محیطی»<sup>۱</sup> صورت می گیرد. به عبارتی دیگر، ارزیابی آثار زیست محیطی بخشی از کار تصمیم گیری برای انجام فعالیت هایی است که احتمال آسیب زیست محیطی در آنها وجود دارد و با هدف شناسایی آثار آن پروژه ها بر سلامت انسانی، محیط زیست و رفاه مردم انجام می شوند (Savaresi, 2017: 1).

«انجمن بین المللی ارزیابی آثار زیست محیطی»<sup>۲</sup>، این اصطلاح را به عنوان «رویه شناسایی، پیش بینی و ارزیابی آثار بیوفیزیکی، اجتماعی و دیگر آثار ناشی از توسعه، پیش از اتخاذ تصمیم های مهم و اقدام ها» (International Association for Impact Assessment, 2009) (cited in: Mayer, 2018: 5) تعریف کرده است و برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (یونپ)<sup>۳</sup> آن را به عنوان «بازرسی، تحلیل و ارزیابی اقدام های برنامه ریزی شده با هدف تضمین سلامت زیست محیطی و توسعه پایدار» (UNEP, 1987: preamble) تشریح می کند. تعریف

1. Environmental Impact Assessment (EIA)
2. International Association for Impact Assessment
3. UN Environment Programme (UNEP)

جامعی که می‌توان از ارزیابی آثار زیست‌محیطی بیان کرد، به این شرح است: ارزیابی آثار زیست‌محیطی یک روش و ابزار کارآمد مدیریت زیست‌محیطی است که در طی یک جریان رسمی و قانونی به بررسی، سنجش، پیش‌بینی و ارزیابی کلیه آثار ناشی از اجرای یک طرح یا پروژه عمرانی بر روی محیط زیست تحت تأثیر آن طی فازهای ساخت و بهره‌برداری خواهد پرداخت. این مطالعات، درصدد مکان‌یابی اصولی، پیشگیری از مخاطرات زیست‌محیطی و ارائه راهکارهای مؤثر علمی، فنی و عملیاتی برای کاهش اثرات نامطلوب و زیان‌بار است (میرجیلی، میرجیلی و بری ابرقویی، ۱۳۹۲: ۸۳-۸۴). هدف از انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی، بهبود کیفیت اطلاعات زیست‌محیطی در دسترس سیاست‌گذاران است تا آن‌ها تصمیم‌های بهتری را در این زمینه اتخاذ کنند و نیز سطح مشارکت مردم در حفظ محیط زیست ارتقا یابد، زیرا این فرآیند تحت کنترل دولت و با دخالت مردم عملی می‌شود (سالاری، ۱۳۹۹: ۱۳۳۳).

## ۲-۱. مفاهیم مرتبط با ارزیابی آثار زیست‌محیطی

برای شناخت دقیق اصل ارزیابی آثار زیست‌محیطی باید میان دو مفهوم «ارزیابی آثار زیست‌محیطی» و «ارزیابی زیست‌محیطی»<sup>۱</sup> تفکیک قائل شد. ارزیابی زیست‌محیطی می‌تواند در مورد هر پدیده موجودی صورت پذیرد. در بسیاری از کشورها طبق قوانین رایج، حتی فضاهای طبیعی نیز نخست مورد ارزیابی زیست‌محیطی قرار گرفته و سپس بر حسب امتیازی که اخذ می‌کنند در یکی از طبقه‌بندی‌های «اتحادیه جهانی حفاظت از طبیعت»<sup>۲</sup> (دارای شش طبقه‌بندی)<sup>۳</sup> یا سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو)<sup>۴</sup> (ذخیره‌گاه‌های بیوسفر، ژئوپارک‌ها و میراث جهانی) جای می‌گیرند. کاربرد دیگر ارزیابی زیست‌محیطی جایی است که سازه‌های انسانی را بعد از اتمام عملیات ساخت آن‌ها، ارزیابی کرده و اثرات آن را می‌سنجد تا شاید بتوان به نحوی، آثار منفی به وجود آمده را تحت کنترل در آورد؛ اما هدف و روش ارزیابی آثار زیست‌محیطی، با آنچه درباره ارزیابی زیست‌محیطی ذکر شد متفاوت است. هدف از ارزیابی آثار زیست‌محیطی آن است که ملاحظات زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌ها دخالت داده شود

1. Environmental Assessment (EA)

2. International Union for Conservation of Nature (IUCN)

3. See for more information about: "Protected Area Categories": (IUCN, n.d).

4. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

(مؤمنی راد و برخی، ۱۳۹۴: ۱۴۴) و آثار اجرای یک طرح یا پروژه پیش‌بینی شود؛ بنابراین تقریباً مانند پیش‌بینی آب‌وهوا، این مفهوم، وظیفه اصلی پیش‌بینی اثرات و پیامدها را بر عهده دارد (بهرام سلطانی، ۱۳۸۷ به نقل از: جاجرمی، پیشگاهی فرد و مهکویی، ۱۳۹۲: ۱۹۸).

مفهوم دیگری که در این رابطه مطرح است «ارزیابی راهبردی محیط زیست»<sup>۱</sup> است. ارزیابی راهبردی محیط زیست به‌عنوان یک رویکرد و ابزار کارآمد به‌منظور پشتوانه اجرایی توسعه پایدار مطرح است. ارزیابی راهبردی محیط زیست را می‌توان فرآیند نظام‌مند ارزیابی پیامدهای محیط زیستی سیاست‌ها و برنامه‌های پیشنهادی در مراحل ابتدایی تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی و اجتماعی دانست (مختاری و رضازاده، ۱۳۹۱)؛ به عبارت دیگر یکی از موضوعات ارزیابی راهبردی محیط زیست، بررسی جایگاه ارزیابی آثار زیست‌محیطی در سیاست‌های کلان یک کشور است.

مفهوم مرتبط دیگر، «خودارزیابی آثار زیست‌محیطی»<sup>۲</sup> است. این مفهوم متضمن ارزیابی مستمر بخش خصوصی از تبعات زیست‌محیطی احتمالی کلیه فعالیت‌های آن، بر مبنای مستندات علمی و ارائه نتایج به جوامعی است که تحت تأثیر این فعالیت‌ها قرار می‌گیرند.

استفاده از ارزیابی‌های آثار زیست‌محیطی روش خوبی است تا دولت‌ها ملاحظات زیست‌محیطی را در برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی و تصمیم‌گیری‌های خود وارد کنند. این ارزیابی قطعاً امتیازات مربوط به اجرای طرح را بیشتر می‌کند (دیبری، پورهاشمی و روستا، ۱۳۸۸: ۲۱۹). گرچه این روش به‌درستی در سطح بین‌المللی تعریف نشده است، اما ارزیابی آثار زیست‌محیطی مستلزم دستیابی به داده‌های علمی، بررسی دقیق تبعات زیست‌محیطی و در میان گذاشتن نتایج با مقام‌ها و جوامع مربوطه است (Morgera, 2009: 179).

### ۳-۱. پیشینه تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی

اولین بار در رأی صادره از دیوان داوری در قضیه دریاچه لانو<sup>۳</sup> در سال ۱۹۵۷ میان اسپانیا و فرانسه ارزیابی پیامدها و لزوم پیشگیری از خسارات زیست‌محیطی مطرح شد ( Arbitral Tribunal, 1957: 17 به نقل از: موسوی، حسینی و موسوی فر، ۱۳۹۴: ۱۹-۲۰). یکی از سوابق مهم طرح

1. Strategic Environmental Assessment (SEA)
2. Self-assessment of Environmental Impacts
3. Lake Lanoux

تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی و به‌کارگیری این روش، «قانون سیاست زیست‌محیطی ملی آمریکا»<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۶۹ است و پس از آن اسناد و مقررات بین‌المللی به این مفهوم توجه کرده‌اند. در پیش‌نویس اولیه بیانیه استکهلم در سال ۱۹۷۲ ارزیابی آثار زیست‌محیطی مورد توجه قرار گرفت که در سند نهایی، به دلیل مخالفت کشورهای در حال توسعه با آن ذکر نشد. برای اولین بار قطعنامه «منشور جهانی طبیعت»<sup>۲</sup> مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۲ به ضرورت ارزیابی آثار زیست‌محیطی پرداخت (UN Doc. A/RES/ 37/7, 1982, paras. 11(C), 16). یونپ نیز در سال ۱۹۸۷ «اهداف و اصول ارزیابی آثار زیست‌محیطی»<sup>۳</sup> را که در واقع یک سند غیرالزام‌آور بود، منتشر کرد. این سند مجموعه اصول راهنمایی است که هدف آن بیان جزئیاتی است که از طریق آن، ارزیابی آثار زیست‌محیطی باید توسط دولت‌ها انجام شود (Ruozzi, 2017:159). اصل ۱۷ اعلامیه ۱۹۹۲ ریو در محیط زیست و توسعه، از اسناد مهمی است که در تأیید این رویه نقش داشته است. این اصل بیان می‌کند: «ارزیابی آثار زیست‌محیطی به‌عنوان یک ابزار ملی، لازم است برای فعالیت‌هایی که پیش‌بینی می‌شود اثر منفی قابل توجهی بر محیط زیست دارند، انجام شود و اجرای آن منوط به تصمیم مقام‌های ملی صلاحیت‌دار است» (Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Principle. 17). یکی دیگر از اسناد مهم که به موضوع ارزیابی آثار زیست‌محیطی به‌عنوان یک تعهد اشاره کرده، «طرح پیش‌نویس کنوانسیون پیشگیری از خسارت فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک (منع‌نشده)»<sup>۴</sup> مورخ ۲۰۰۱ مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد است. ماده ۷ این طرح تأکید می‌کند که هرگونه تصمیم برای مجوز فعالیت با ریسک خسارت مهم فرامرزی باید مبتنی بر ارزیابی خسارت فرامرزی احتمالی ناشی از آن فعالیت باشد که شامل ارزیابی آثار زیست‌محیطی می‌شود. ماده ۸ نیز به ضرورت اخطار و اطلاع‌رسانی نتایج ارزیابی آثار زیست‌محیطی از سوی دولت محل فعالیت<sup>۵</sup> به دولت متأثر اشاره کرده و تأکید می‌کند در صورتی که دولت متأثر ظرف شش ماه پاسخی ارسال کرد، دولت محل فعالیت نباید مجوز را صادر کند (ILC, 2001, Arts.7).

- 
1. National Environmental Policy Act (NEPA), (1969).
  2. World Charter for Nature
  3. UNEP, Goals and principles of environmental impact assessment, (1987).
  4. ILC, Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, (2001).
  5. State of origin

8).

در میان اسناد الزام‌آور حقوقی، ماده ۱۱ «کنوانسیون منطقه‌ای کویت در همکاری برای حمایت از محیط زیست دریایی»،<sup>۱</sup> مورخ ۱۹۷۸ نخستین معاهده‌ای است که تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را مطرح می‌کند. پس از آن ماده ۲۰۶ «کنوانسیون حقوق دریاها» مورخ ۱۹۸۲ انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی را مقرر می‌دارد (UNCLOS, 1982, Art. 206). این تعهد در دیگر اسناد و کنوانسیون‌های متعدد زیست‌محیطی از جمله مواد ۹ و ۱۰ «کنوانسیون تنوع زیستی»<sup>۲</sup> مورخ ۱۹۹۲ و ماده ۱۴ «کنوانسیون چارچوب تغییرات اقلیمی»<sup>۳</sup> مورخ ۱۹۹۲ ذکر شده است. این اصل در کنوانسیون «ارزیابی آثار زیست‌محیطی در بعد فرامرزی» (اسپو)<sup>۴</sup> مورخ ۱۹۹۱ صریح‌تر مورد اشاره قرار گرفت و سپس با پذیرش پروتکل «ارزیابی آثار زیست‌محیطی استراتژیک»<sup>۵</sup> مورخ ۲۰۰۳ کامل شد. لازم به ذکر است که در فوریه سال ۲۰۰۱ دولت‌های عضو، معاهده اسپو را اصلاح کردند تا دولت‌های غیراروپایی نیز بتوانند به آن ملحق شوند. به همین دلیل این احتمال وجود دارد که این سند، در آینده مبنایی برای انعقاد معاهده جهانی در موضوع ارزیابی آثار زیست‌محیطی قرار گیرد. «پروتکل الحاقی حمایت زیست‌محیطی به معاهده قطب جنوب»<sup>۶</sup> مورخ ۱۹۹۱ نیز از دیگر اسنادی است که به موضوع ارزیابی آثار زیست‌محیطی اختصاص یافته است.

لازم به ذکر است که برخی از اسناد بین‌المللی صادره از نهادهای مالی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی، در مراحل مختلف ورود سرمایه، به اصول زیست‌محیطی از جمله تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی توجه کرده‌اند. به گونه‌ای که برخی از آنها رعایت اصول زیست‌محیطی را پیش‌شرط ورود سرمایه خارجی به کشور می‌دانند و برخی از اسناد پس از ورود سرمایه یک ارزیابی کلی و یکجا از سرمایه‌گذاری می‌کنند تا احیاناً اگر مطابق اصول بین‌المللی محیط زیست

1. Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution
2. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)
3. Convention on Biological Diversity
4. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (ESPOO)
5. UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to ESPOO
6. Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

بود به آن وام یا امتیازات تعلق گیرد (مانند صندوق تضمین سرمایه‌گذاری چندجانبه - میگا)<sup>۱</sup>. همچنین برخی از اسناد، پس از ورود سرمایه به‌طور گام‌به‌گام به ارزیابی زیست‌محیطی می‌پردازند (مانند شرکت مالی بین‌المللی از گروه بانک جهانی)<sup>۲</sup>. «سیاست ارزیابی زیست‌محیطی میگا»<sup>۳</sup> بخشی از مجموعه مقررات فنی میگا را تشکیل می‌دهد. طبق این سیاست پروژه‌هایی که کمک مالی یا بیمه میگا را دریافت می‌کنند باید ارزیابی زیست‌محیطی شوند که حدود آن بستگی به «ماهیت، قلمرو و اثر زیست‌محیطی پروژه پیشنهادی» دارد. شرکت مالی بین‌المللی نیز «روش‌های بازننگری زیست‌محیطی و اجتماعی»<sup>۴</sup> را تصویب کرد. این سازمان برخلاف میگا شروط زیست‌محیطی را مرحله به مرحله و نه به‌طور یکجا به اجرا می‌گذارد. این رویه باعث می‌شود تا سرمایه‌گذار بتواند خود را با قواعد زیست‌محیطی همگام کند. به همین دلیل این سازمان از عبارت «مراجعه‌کننده»<sup>۵</sup> استفاده کرده است که نشان می‌دهد از ابتدا آن را نهاد مالی پذیرفته‌شده می‌داند؛ برخلاف میگا که از عبارت «متقاضی»<sup>۶</sup> استفاده کرده است. در مواردی که آثار زیان‌بار سرمایه‌گذاری در یک منطقه و بر گروهی از مردم شدید باشد، سرمایه‌گذار برای دریافت کمک از این سازمان نیاز دارد تا رضایت مردم بومی متأثر را نیز جلب کند (Collins, 2010: 9-14).

تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در قوانین بسیاری از کشورها هم مورد پذیرش قرار گرفته و مطالعات نشان می‌دهد که این هنجار حداقل در قوانین ۱۸۳ کشور وارد شده است (Yang, 2019: 545)؛ اما آنچه در خصوص عرفی تلقی شدن این اصل در نظر برخی نویسندگان تردید ایجاد می‌کند آن است که به‌طور دقیق مشخص نیست که مبنای پذیرش این تعهد در قوانین داخلی و عمل به آن، ناشی از اعتقاد خود دولت‌ها به الزام‌آوری آن است یا این رویه مستمر، ناشی از عمل دولت‌ها به مفاد معاهداتی است که مبین تعهد به ارزیابی آثار زیست-محیطی است (Craig, 2008: 125)؛ اما برخی اسناد بین‌المللی مانند پیش‌نویس مواد مربوط به پیشگیری از آسیب فرامرزی فعالیت‌های خطرناک در کمیسیون حقوق بین‌الملل

- 
1. Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)
  2. International Finance Corporation (IFC)
  3. MIGA's Environmental Assessment Policies
  4. Environmental and Social Review Procedures (EFSR)
  5. Client
  6. Applicant



مورخ ۲۰۰۱ به طور ضمنی از عرفی بودن تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی حمایت می‌کنند (4, Comment. Art. 7, ILC, 2001). به‌علاوه، نظرات بسیاری مبنی بر اینکه ارزیابی آثار زیست‌محیطی یک اصل کلی حقوقی است نه یک قاعده عرفی بین‌المللی مطرح شده است. طرفداران اصل کلی بودن این تعهد معتقدند ارزیابی آثار زیست‌محیطی هم در نظام‌های حقوق ملی کشورها و هم نظام حقوق بین‌الملل به‌عنوان یک تعهد کلی که متشکل از تعهدهای جزئی‌تر است پذیرفته شده و بنابراین در زمره اصول کلی حقوقی قرار دارد (Yang, 2019: 559-563). مضافاً آنکه ارتباط تنگاتنگ تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی با دیگر اصول شناخته‌شده حقوق بین‌الملل محیط زیست ممکن است این تلقی را به وجود آورد که ارزیابی آثار زیست‌محیطی نه یک اصل مستقل، بلکه جزئی انکارناپذیر از سایر اصول حقوقی زیست‌محیطی است. چنان‌که لازمه انجام تعهد دولت‌ها به اصل پیشگیری از آسیب زیست‌محیطی فرامرزی که نوعی تعهد به تلاش مقتضی و مراقبت را برای دولت منشأ آسیب مقرر می‌دارد، آن است که قبل از اجرای طرح‌ها و اقدام‌های واردکننده خسارت، با انجام روش‌های علمی، آثار زیست‌محیطی احتمالی آن‌ها به طور کامل مورد ارزیابی قرار گیرد. علاوه بر این، اصل همکاری نیز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اصول شکلی حقوق بین‌الملل محیط زیست، دربردارنده تعهدهای دولت‌ها به اطلاع‌رسانی، مشورت و ارزیابی آثار زیست‌محیطی است (4: Takano, 2018)؛ به عبارت دیگر، نخستین گام در همکاری به‌منظور پیشگیری از آسیب زیست‌محیطی فرامرزی، بررسی آثار پروژه یا اقدام برنامه‌ریزی‌شده بر محیط‌زیست بوده و در صورت اثبات احتمال ایجاد آسیب مهم، سایر اقدام‌ها مانند اطلاع‌رسانی و مشورت ضرورت می‌یابد. همچنین تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی یکی از پیش‌شرط‌های لازم برای تحقق توسعه پایدار زیست‌محیطی را تشکیل می‌دهد، زیرا توسعه پایدار، به معنای «توسعه‌ای که نیازهای نسل حاضر را بدون لطمه به توانایی نسل‌های آینده در تأمین نیازهای خود، برآورده سازد» (World Commission on Environment and Development, 1987: para. 27) زمانی تحقق می‌یابد که آثار زیست‌محیطی طرح‌ها و اقدام‌ها و میزان تأثیر آن‌ها بر حقوق نسل‌های حاضر و آینده معین شود. به بیان ساده‌تر، ارزیابی آثار زیست‌محیطی تعهدی غیرقابل تفکیک از سایر اصول حقوقی زیست‌محیطی و مقدمه‌ای برای اجرای صحیح آن‌هاست. به همین دلیل از آنجا که در خصوص ماهیت و قلمروی اجرای این مفهوم تردیدهایی وجود داشت، رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری در برخی آرا به تشریح

آن پرداخته است.

## ۲. رویکرد دیوان بین‌المللی دادگستری به تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی:

### ماهیت و محتوا

زمانی که در حقوق بین‌الملل سخن از «ماهیت» حقوقی تعهدها به میان می‌آید، منظور آن است که تعهد مدنظر در کدام یک از قالب‌های به رسمیت شناخته‌شده منابع حقوق بین‌الملل یعنی معاهده، عرف و یا اصل کلی حقوقی قرار گرفته است تا از این طریق وصف الزام‌آور حقوقی بیابد. تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی یکی از مفاهیم نوین حقوق بین‌الملل محیط زیست است. از این رو، در رابطه با منبع بیان این تعهد و درجه الزام‌آوری حقوقی آن بحث و اختلاف نظر وجود دارد. همچنین در باب «محتوای» این اصل، یعنی نوع اقدام‌های عینی که بر دولت‌ها تحمیل می‌کند و حدود و ثغور آن، ابهام‌هایی مطرح می‌شود. از این رو، رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری به‌عنوان منبعی فرعی در منابع حقوق بین‌الملل که می‌تواند در تفسیر و تبیین قلمروی اجرایی و ابعاد گوناگون تعهدهای حقوقی مؤثر باشد، در مرتفع ساختن ابهام‌های مطروحه در خصوص این قاعده راهگشا خواهد بود.

### ۱-۲. ماهیت حقوقی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی

دیوان بین‌المللی دادگستری در برخی از قضایای خود به ماهیت و جایگاه حقوقی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی توجه کرده است. نخستین پرونده‌ای که در آن موضوع تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی نزد دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح شد، قضیه آزمایش‌های هسته‌ای دوم مورخ ۱۹۹۵ بود. قضیه از آنجا آغاز شد که دو کشور استرالیا و نیوزیلند با هدف پایان دادن به آزمایش‌های هسته‌ای فرانسه در اقیانوس آرام جنوبی دو دعوا را علیه این کشور در سال ۱۹۷۳ نزد دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح کردند. دیوان در آن زمان به دلیل صدور اعلامیه‌های یک‌جانبه فرانسه مبنی بر عدم انجام آزمایش‌های در جو، به امور ماهوی دعوا وارد نشد اما احتمال ازسرگیری دعوا را در مواردی که مبنای رأی خلی بییند مطرح کرد (ICJ Report, 1974, Para. 63). متعاقباً فرانسه آزمایش‌های هسته‌ای خود را در زیرزمین ادامه داد و به دنبال صدور تصمیم مورخ ۱۹۹۵ فرانسه مبنی بر ادامه این فعالیت‌ها، بار دیگر نیوزیلند دعوایی را علیه فرانسه

نزد دیوان مطرح کرد و در این قضیه بود که تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در دیوان بین‌المللی دادگستری بیان شد (ICJ Report, 1995, p. 288 et sqq). در جریان این دعوا، نیوزیلند در بیانیه شفاهی خود، تعهد فرانسه به اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی قبل از هر پروژه مهمی که اثر منفی بر محیط زیست دریایی داشته باشد را نه فقط بر مبنای معاهده نومئا<sup>۱</sup> بلکه بر مبنای عرف بین‌المللی مطرح کرد (ICJ Report, 1995, para. 35). اما به دلیل عدم ورود دیوان به ماهیت دعوا، این نهاد نتوانست به این موضوع بپردازد (ICJ Report, 1995, para. 63).

علی‌رغم این امر، قاضی ویراماتری<sup>۲</sup> در نظر مخالف خود این اصل را مورد نظر قرار داد و بیان کرد که ارزیابی آثار زیست‌محیطی، قدرت و پذیرش بین‌المللی را به خود جلب کرده و به سطحی از شناسایی عام رسیده است که دیوان باید به آن توجه می‌کرد (ICJ Report, Dissenting Opinion of Judge Weeramantry, 1995, p. 344). نظرات قاضی اختصاصی کشور نیوزیلند<sup>۳</sup> در این قضیه نیز نشان می‌دهد که او هم به نظریه مشابهی در خصوص عرفی بودن ارزیابی آثار زیست‌محیطی رسیده است (ICJ Report, Dissenting opinion by Judge ad hoc Sir Geoffrey Palmer, 1995, p. 412).

چندی بعد، تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی و ماهیت آن در قضیه گابچیکوونایگیماروس مورد بحث قرار گرفت. این قضیه در مورد اختلافات ناشی از ساخت دو سد، یکی در گابچیکوو، در سرزمین چکاسلواکی (در حال حاضر، اسلواکی) و دیگری در نایگیماروس در سرزمین مجارستان بود که به موجب معاهده منعقدۀ میان دو کشور در سال ۱۹۷۷<sup>۴</sup> طرفین متعهد به ساخت آن بودند و مدت زمانی پس از شروع به کار ساخت‌وسازها، کشور مجارستان به دلیل مشکلات زیست‌محیطی کار پروژه را در سال ۱۹۸۹ پایان داد و معاهده میان دو کشور را به طور یک‌جانبه خاتمه یافته تلقی کرد. چکاسلواکی در پاسخ به این اقدام، تصمیم به ادامه پروژه گرفت و در نقطه‌ای که کاملاً در سرزمین چکاسلواکی قرار داشت، شروع به احداث سد کرد که در

1. Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region, Noumea, 1986.

2. Weeramantry

3. Sir Geoffrey Palmer

4. Noting that a customary rule to conduct EIAs where an activity may have a significant environmental affect “may have developed.”

5. Treaty of 16 September 1977 concerning the Construction and Operation of the GabCikovo- Nagymaros Systems of Locks, 1977.

صورت بهره‌برداری از آن، حجم زیادی از آب رود دانوب منحرف می‌شد. این قضیه یکی از مهم‌ترین پرونده‌هایی است که دیوان در آن به مسائل زیست‌محیطی توجه کرده است. بخشی از استدلال‌های طرفین در این دعوا بر این مبنا بود که آیا ارزیابی آثار زیست‌محیطی دقیقی برای پروژه اصلی و نیز طرح بازبینی‌شده توسط چک‌اسلواکی انجام شده است یا خیر. آنچه اهمیت دارد این است که با وجود آنکه هیچ قاعده مصرح مبنی بر لزوم ارزیابی آثار زیست‌محیطی در معاهده ۱۹۷۷ ذکر نشده بود، هیچ‌یک از طرفین وجود تعهد حقوقی به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را رد نکردند. دیوان به جای تصمیم‌گیری در خصوص کفایت ارزیابی‌های انجام شده، معاهده ۱۹۷۷ را تأیید کرد، اما به طرفین نشان داد که وظیفه مشترکی به در نظر گرفتن آثار زیست‌محیطی پروژه دارند و در انجام این امر، موظف بودند با توجه به استانداردهای زیست‌محیطی فعلی، اثرات ارزیابی کنند. بر این اساس، می‌توان از روند دادرسی دیوان در این قضیه، «اعتقاد به الزام‌آوری حقوقی»<sup>۱</sup> را که عنصر معنوی تشکیل‌دهنده عرف بین‌المللی است، دریافت. آنچه که دادگاه به آن توجه نکرد تعیین آن استانداردها بود اما در ضمن رأی خود، طرفین را ملزم می‌کرد تا به اثرات ناشی از اجرای نیروگاه برق گابچیکوو بر محیط زیست نگاهی دوباره داشته باشند (ICJ Report, 1997, para. 140).

در این قضیه، قاضی ویرامانتری، بخشی از نظریه جداگانه خود را به این موضوع اختصاص داد و بیان کرد که این اصل نقش مهمی در این قضیه ایفا می‌کند. وی ارتباط صریحی میان «وظیفه نظارت»<sup>۲</sup> و ارزیابی آثار زیست‌محیطی برقرار کرده و بیان می‌دارد مفهوم ارزیابی آثار زیست‌محیطی یک تعهد حقوقی عرفی است؛ این تعهد تنها محدود به ارزیابی پیشین نمی‌شود بلکه نظارت بر اثرات را تا زمانی که پروژه در حال اجراست، نیز شامل می‌شود (ICJ Report, Separate opinion of Judge Weeramantry, 1997, pp. 111-113).

طرح جدی‌تر ماهیت ارزیابی آثار زیست‌محیطی در رویه دیوان، به رأی این مرجع مهم قضایی بین‌المللی در قضیه کارخانه خمیر کاغذ برمی‌گردد. مبنای این اختلاف، اعتراض آرژانتین به صدور مجوز ساخت کارخانه‌های خمیر کاغذ در ساحل رود اروگوئه بود که مرز بین دو کشور آرژانتین و اروگوئه را تشکیل می‌داد. بعد از اینکه کمیسیون مشترک رودخانه اروگوئه در حل

1. Opinio juris

2. Duty of monitoring

اختلاف میان دو کشور ناکام ماند، آرژانتین دعوا را در دیوان مطرح کرد. قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ، گامی روبه‌جلو در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست است (Payne, 2010: 317)؛ زیرا دیوان در این قضیه صراحتاً تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی را به‌عنوان یک رویه که در سال-های اخیر توسط دولت‌ها بسیار مورد پذیرش قرار گرفته، به نحوی که می‌تواند به‌عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل عام باشد، به رسمیت شناخت (ICJ Report, 2010, para. 204). به بیانی دیگر، دیوان عنصر مادی تشکیل قاعده عرفی ارزیابی آثار زیست محیطی را مورد تأیید قرار داد و به این ترتیب اعمال ارزیابی آثار زیست محیطی را «در جایی که خطری از فعالیت صنعتی وجود دارد که ممکن است اثر منفی قابل توجهی در بعد فرامرزی، به خصوص در منابع مشترک، ایجاد کند»، ضروری دانست (ICJ Report, 2010, para. 204). لازم به یادآوری است که دیوان در قضایای پیش از کارخانه‌های خمیر کاغذ، در متن رأی به ماهیت حقوقی این تعهد اشاره مستقیمی نکرده بود و عمده استدلال‌ها در این موضوع، در نظریات قضات مطرح می‌شد.

در نهایت، دیوان در سال ۲۰۱۵ و در قضیه فعالیت‌های معین انجام شده توسط نیکاراگوئه و ساخت جاده در طول رود سن خوان، به صورت جدی‌تر و مستقیم به ماهیت حقوقی این تعهد اشاره می‌کند. از نظر تاریخی، سابقه اختلافات حاکمیتی بین کاستاریکا و نیکاراگوئه در مناطق مرزی بسیار طولانی است و این دو کشور چندین قضیه در دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح کرده‌اند. در قضیه فعالیت‌های معین انجام شده توسط نیکاراگوئه، در ۱۸ نوامبر ۲۰۱۰، کاستاریکا دادخواستی را با عنوان «فعالیت‌های معین انجام شده توسط نیکاراگوئه در مناطق مرزی» علیه نیکاراگوئه در دیوان ثبت کرد. با این ادعا که نیکاراگوئه با انجام اقدام‌هایی از جمله ساخت کانال مصنوعی از رود سن خوان به «تالاب لوس پرتیلوس»<sup>۱</sup> و لایروبی رود سن خوان و همچنین حضور نظامی در سرزمین کاستاریکا، موجب تخلف‌هایی از جمله آسیب به محیط زیست این کشور شده است. لازم به ذکر است که کاستاریکا نیز از دسامبر ۲۰۱۰ اقدام‌هایی برای ساخت «جاده ۱۸۵۷»<sup>۲</sup> در سرزمین خود انجام داد که در امتداد بخش مرزی آن با کشور نیکاراگوئه قرار داشت. ۱۰۸/۲ کیلومتر از طول این جاده در نزدیکی مسیر رود سن خوان قرار گرفته بود. علاوه بر این، کاستاریکا در فرمان اجرایی ۲۱ فوریه ۲۰۱۱ خود در منطقه مرزی با نیکاراگوئه حالت اضطراری

1. Isla Portillos/ Harbor Head  
2. Juan Rafael Mora Porrás

اعلام کرد و به ادعای او این حالت اضطراری آن کشور را از تعهد به انجام ارزیابی آثار زیست-محیطی قبل از ساخت جاده معاف می‌کرد. پس از آن، نیکاراگوئه در ۲۲ دسامبر ۲۰۱۱ در دادخواست متقابل خود، مدعی شد کاستاریکا با ساخت جاده‌ای در طول سن خوان، برخی از تعهدهای بین‌المللی خود را نقض کرده است. در نهایت دیوان با صدور قرار ادغام دو دعوا، رأی واحدی را در ۱۶ دسامبر ۲۰۱۵ صادر کرد (ICJ Report, 2015, paras. 59-64). نکته درخور توجه آن است که دیوان در این قضیه سعی در رفع خلأهای رأی ۲۰۱۰ خود در قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ در موضوع ارزیابی آثار زیست‌محیطی کرد. اگرچه هر دو کشور در دادخواست‌های خود به نقض تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی توجه کرده بودند اما دیوان پس از بررسی وقایع به این نتیجه رسید که تنها در مورد ساخت جاده، کاستاریکا با توجه به ماهیت و حجم پروژه و مکان ایجاد آن در طول رود سن خوان، متعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی بوده و چون شواهد حاکی از آن است که این اقدام صورت نگرفته، کاستاریکا تنها طبق حقوق بین‌الملل عام و نه دیگر کنوانسیون‌های مورد استناد، مرتکب نقض قاعده حقوق بین‌الملل عام شده است (ICJ Report, 2015, paras. 155-156).

با وجود این، رأی مورخ ۲۰۱۵ دیوان، برخی ابهام‌های قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ را بی-پاسخ رها می‌کند. هر دو قضیه در مورد منبع تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی به «حقوق بین‌الملل عام»<sup>۱</sup> اشاره می‌کنند؛ حال آنکه این واژه هم می‌تواند به حقوق بین‌الملل عرفی عام و هم اصول کلی حقوق بین‌الملل عام مربوط باشد که موجب ابهام در منبع تعهد می‌شود (Bendel & Harrison, 2017). علی‌رغم اینکه شعبه حل‌وفصل اختلافات اعماق دریاها دیوان بین‌المللی حقوق دریاها، در نظریه مشورتی سال ۲۰۱۱ خود، انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی را به‌عنوان یک تعهد عام طبق حقوق بین‌الملل عرفی توصیف کرده بود (ITLOS Reports, 2011, para. 145)<sup>۲</sup>، دیوان به این نظر توجه نکرد؛ بلکه، مجدداً اظهار نظر قضایی خود در سال ۲۰۱۰ را تکرار کرد (ICJ Report, 2015, para. 104). در این خصوص قضات دیوان نیز نظراتی را مطرح کرده-

## 1. General International Law

۲. دیوان دایمی داوری در رأی صادره در سال ۲۰۱۶ در اختلاف فیلیپین-چین با تکرار نظر دیوان بین‌المللی حقوق دریاها، اظهار داشت: «تعهد به انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی؛ تعهدی مستقیم تحت کنوانسیون حقوق دریا و تعهد کلی ذیل حقوق بین‌الملل عرفی است و بخش اساسی سیستم مدیریت زیست‌محیطی جامع را تشکیل می‌دهد» (PCA, 2016, para. 948).

اند و در این مورد که آیا ارزیابی آثار زیست‌محیطی یک قاعده عرفی مستقل است یا بخش کوچکی از اصول تعهد به تلاش معقول، پیشگیری، اطلاع‌رسانی و یا احتیاط، با یکدیگر هم‌رأی نیستند.

برای مثال قاضی دوگارد<sup>۱</sup> ادعا کرد که ارزیابی آثار زیست‌محیطی یک تعهد مستقل حمایت‌شده از طریق رویه دولتی و اعتقاد به الزام‌آوری حقوقی است و در نتیجه یک قاعده عرفی مستقل است و به تعهد به تلاش معقول وابسته نیست. بلکه تعهد به تلاش معقول یکی از استانداردهای لازم در زمان اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی است. در حقوق بین‌الملل مدارک کافی از نظر مادی و معنوی برای عرفی قلمداد شدن این موضوع وجود دارد که برخی از آن‌ها در قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ مطرح شد (آنجا که دیوان به مقبولیت این تعهد در رویه دولت‌ها اشاره کرد). همچنین منظور دیوان از کاربرد اصطلاح «حقوق بین‌الملل عام» در رویه خود، حقوق بین‌الملل عرفی است ( ICJ Report, Separate Opinion of Judge Ad hoc Dugard, 2015, (paras. 6-17).

اما در مجموع نه دیوان و نه قاضی دوگارد به طور دقیق به چنین مستندات اشاره نکرده‌اند. در مقابل قاضی دونوقونه<sup>۲</sup> ادعا کرد که تکیه بر رویه دولتی و عنصر معنوی عرف، یعنی الزام‌آوری حقوقی، به دلیل فقدان مستندات نزد دیوان مسئله‌ساز است و بدون مدرک معتبر در این دو مورد، دیوان در جایگاهی نیست که قاعده خاصی را ایجاد کند. در نتیجه استنباط قواعد از پارامترهای اساسی نظم حقوقی بین‌المللی روش ساده‌تری است. در این مورد، اصل مربوط به این قضیه، اصل تعهد به تلاش معقول است که خود از اصل برابری حاکمیت دولت‌ها ناشی می‌شود؛ به این ترتیب که قاضی دونوقونه معتقد است حقوق بین‌الملل عرفی در مورد منع آسیب زیست‌محیطی فرامرزی، محصول رفع تناقض بین اصل حاکمیت سرزمینی و اصل برابری حاکمیت دولت‌هاست، زیرا بر مبنای اصل حاکمیت سرزمینی، دولت‌ها آزادی وسیعی برای طراحی و اجرای پروژه‌های مختلف در سرزمینشان دارند اما اصل برابری حاکمیت دولت‌ها به این معنی است که دولت محل ایجاد پروژه‌هایی مثل جاده‌ها، سدها و غیره، مجاز به نادیده گرفتن اثر زیست‌محیطی احتمالی این پروژه‌ها بر دیگر دولت‌های مجاور نیست. اصل ۲ بیانیه ریو و اصل ۲۱ اعلامیه

1. Dugard  
2. Donoghue

استکهلم فرمولی را ارائه می‌دهد که بین این دو اصل و همچنین بین منافع کشور محل اجرا و کشور تحت آسیب توازن ایجاد می‌کند. مطابق این دو اصل، دولت‌ها طبق اصول منشور و اصول حقوق بین‌الملل، حق حاکمیت بر بهره‌برداری از منابع خود را دارند و در عین حال مسئول تضمین و کنترل آن هستند که فعالیت‌های تحت صلاحیتشان به محیط زیست دیگر دولت‌ها یا مناطق ماورای محدوده‌های صلاحیت ملی آن‌ها آسیبی وارد نکند. دیوان در قضیه خمیر کاغذ، در این خصوص با ترکیب حقوق و مسئولیت‌های دو حاکمیت برابر، وظیفه دولت محل اجرا، به تعهد به تلاش معقول و پیشگیری از آسیب زیست‌محیطی را بیان کرد. چنان‌که از دیدگاه دیوان، اصل پیشگیری به‌عنوان یک قاعده عرفی، ریشه در تعهد به تلاش معقول دارد که طبق آن لازم است دولت در سرزمین خود آن را رعایت کند. بنابراین با توجه به اصول حاکمیت سرزمینی و اصل برابری حاکمیت دولت‌ها و طبق حقوق بین‌الملل عرفی، دولت منشأ فعالیت، حق انجام اقدام‌ها در داخل سرزمینش را دارد و در عین حال مکلف به رعایت تعهد به تلاش معقول و پیشگیری از آسیب‌های فرامرزی است. تعهد به تلاش معقول به‌عنوان یک تعهد بنیادین حاکم، تعهد به رفتاری است که در همه مراحل پروژه‌ها (از طراحی تا مرحله نظارت پس از اجرا) را شامل می‌شود. به این ترتیب یکی از شروط اجرای تعهد به تلاش معقول، تعهد به انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی است که بر همه مراحل پروژه اعمال می‌شود (ICJ Report, Separate Opinion of Judge Donoghue, 2015, paras. 5-13).

اما قاضی دوگارد معتقد است چون تعهد به تلاش معقول باید به صورت موردی سنجیده شود خطر ابهام درباره وظایف دولت‌ها را ایجاد می‌کند (ICJ Report, Separate Opinion of Judge Ad hoc Dugard, 2015, para. 10) و آن‌چنان‌که شعبه اعماق دریاها نیز بیان کرده تعهد به تلاش معقول به راحتی و در شرایط دقیقی توصیف نمی‌شود زیرا بنا به مورد متغیر است (ITLOS Reports, 2011, para. 117).

ادعای فقدان استقلال اصل ارزیابی آثار زیست‌محیطی از دیگر اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست از آنجا ناشی می‌شود که دیوان در قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ، ذیل بند مربوط به «نقض تعهدهای شکلی» و در زیر بند فرعی «تعهد به اطلاع‌رسانی» بدان پرداخت. وظیفه

۱. در خصوص دیگر نویسندگانی که معتقد است تعهد به ارزیابی زیست محیطی نتیجه اصل پیشگیری است ن. ک. (کولاسوریا و رایبسون، ۱۳۹۰: ۱۱۸).



اطلاع‌رسانی به موجب ماده ۷ اساسنامه رود اروگوئه ۱۹۷۵ برای دو طرف این گونه مقرر شده بود: «اطلاع‌رسانی، باید جنبه‌های مهم کار و هر اطلاعات فنی دیگری که ارزیابی آثار یک فعالیت در رودخانه را ممکن می‌سازد، توصیف کند» (Statute of the River Uruguay, 1975, Art. 7). بنابراین ارزیابی آثار زیست‌محیطی بخشی از تعهد به اطلاع‌رسانی در نظر گرفته شده است. به طور مشابه در همین قضیه، تعهد به اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی به تعهدهای ماهوی زیست‌محیطی نیز مرتبط بود و دیوان در بند مربوط به تعهد مندرج در ماده ۴۱ اساسنامه رود اروگوئه یعنی «تعهد به اتخاذ اقدام‌های داخلی مناسب با هدف حمایت از محیط زیست آبی» به این موضوع پرداخت (ICJ Report, 2010, paras. 190, 203). ارتباط ارزیابی آثار زیست‌محیطی با این تعهد از دو جهت توصیف شده است: از یک جهت، تعهد به حمایت و حفظ محیط زیست مندرج در ماده ۴۱ مذکور، باید مطابق با تعهد به اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی تفسیر شود و از طرف دیگر تعهد به تلاش معقول و وظیفه احتیاط و پیشگیری که به طور ضمنی بخشی از این تعهد کلی است، به طور کامل اجرایی نمی‌شوند مگر اینکه ارزیابی آثار زیست‌محیطی صورت گرفته باشد (ICJ Report, 2010, para. 204). به این ترتیب، مجدداً ارزیابی آثار زیست‌محیطی به‌عنوان تعهدی مستقل شناسایی نشده است.

در رأی مورخ ۲۰۱۵ در قضایای مطروحه مابین دو کشور کاستاریکا و نیکاراگوئه، دیوان بیان می‌کند که «به منظور اجرای تعهد به تلاش معقول در پیشگیری از آسیب زیست‌محیطی فرامرزی مهم، آن دولت باید قبل از اجرای فعالیتی که پتانسیل اثرگذاری منفی بر محیط زیست دولتی دیگر را دارد، اطمینان حاصل کند که آیا ریسک آسیب‌های فرامرزی قابل توجهی وجود دارد که بتواند موجب الزام به اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی شود؟» (ICJ Report, 2015, para. 104) این بیان دیوان متضمن آن است که تعهد به اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی صرف‌نظر از استقلال یا عدم آن، وابسته به دو مؤلفه مختلف است: تعهد به تلاش معقول یا پیشگیری و اثبات ریسک آسیب مهم زیست‌محیطی. در خصوص جنبه اول، همانند قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ، رابطه ارزیابی آثار زیست‌محیطی و تعهد به تلاش معقول، در شکل رابطه وسیله-هدف قابل توجیه است (Ruozzi, 2017: 9). یعنی ارزیابی آثار زیست‌محیطی وسیله‌ای برای اجرای تعهد به تلاش معقول است و در جنبه دوم، احراز احتمال وقوع آسیب مهم زیست‌محیطی، پیش‌شرطی لازم برای اجرای تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی پنداشته می‌شود.

با عنایت به توضیحات فوق، در پاسخ به این سؤال که ارزیابی آثار زیست‌محیطی از کدام ماهیت حقوقی (تعهد قراردادی، عرف، اصل کلی حقوقی بین‌المللی مستقل یا اصل کلی حقوقی بین‌المللی وابسته) برخوردار است، باید گفت که ارزیابی آثار زیست‌محیطی در مواردی برآمده از منابع معاهداتی است؛ چنان که در رأی صادره در سال ۲۰۱۵ بین دو کشور کاستاریکا و نیکاراگوئه که طرفین مبنای صلاحیتی دیوان را علاوه بر ماده ۲۱ میثاق بوگوتا، اعلامیه‌های اختیاری پذیرش صلاحیت اجباری دیوان قرار داده بودند، نیکاراگوئه به کنوانسیون تنوع زیستی ۱۹۹۲ به عنوان منبع الزام‌آور تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی برای کشور کاستاریکا اشاره کرد، اما دیوان با تفسیری که از متن ماده ۱۴ کنوانسیون مزبور ارائه داد، مقرر داشت که این ماده تعهدی برای ارزیابی آثار زیست‌محیطی قبل از انجام فعالیتی که ممکن است اثر زیانباری بر تنوع زیستی داشته باشد، ایجاد نمی‌کند (ICJ Report, 2015, paras. 163-164) همچنین ممکن است ارزیابی آثار زیست‌محیطی، به طور مستقل، یک اصل کلی حقوقی است. از آنجا که اکثر نظام‌های مطرح حقوقی داخلی کشورها آن را پذیرفته‌اند، این احتمال تقویت می‌شود که ارزیابی آثار زیست‌محیطی یکی از اصول کلی حقوقی بین‌المللی است. لیکن بهترین نتیجه‌ای که می‌توان از نوع تحلیل دیوان در آرای مختلف گرفت این است که دیوان ماهیت عرفی این تعهد را شناسایی کرده است؛ به طوری که مطالعه آرای دیوان از حیث زمانی نشان می‌دهد این مرجع قضایی، نخست بر عنصر معنوی عرفی بودن تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در قضیه گابچیکوو ناگیماروس صحنه گذاشت؛ سپس در رأی مربوط به قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ، شکل‌گیری عنصر مادی را مورد تأیید قرار داد و در سال ۲۰۱۵ با جمع این دو عنصر، با قطعیت مهر تأییدی بر عرفی بودن این تعهد زد. با وجود این، استدلال‌های دیوان مبین آن است که این تعهد از فقدان استقلال از دیگر اصول حقوق بین‌الملل رنج می‌برد (Bendel & Harrison, 2017)؛ آن-چنان که قاضی بهانداری<sup>۱</sup> در نظریه جداگانه‌اش به علت فقدان وجود اصول راهنمای مربوط به شرایط ارزیابی آثار زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل اظهار تأسف کرده و نظام فعلی حقوق بین‌الملل را جمع به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را نوعی وصله‌دوزی از سایر اصول مثل اصل احتیاط، اصل پیشگیری، اصل توسعه پایدار و اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز دانسته است و پیشنهاد کرده که با توجه به کنوانسیون اسپو، تعهدهای پایه‌ای معین مربوط به ارزیابی آثار زیست‌محیطی

استخراج شود و دولت‌ها، معاهده‌ای را در مورد شرایط حداقلی آن وضع کنند (ICJ Report, Separate opinion of Judge Bhandari, 2015, paras. 17-20, 30-48).

## ۲-۲. محتوای تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی

موضوع مهمی که دیوان در آرای خود، سعی در بیان آن داشته است، تعیین محتوای تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی است. منظور از محتوا، اقدام‌ها و فرآیندهایی است که دولت‌ها در راستای ایفای کامل تعهد خود به ارزیابی آثار زیست محیطی مکلف به انجام آن‌ها هستند. به بیان بهتر، چگونگی اجرای تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی، محتوای این تعهد را تشکیل می‌دهد. در قضیه کارخانه‌های خمیر کاغذ، برای تعیین محتوای این تعهد، به این دلیل که هیچ‌یک از طرفین عضو کنوانسیون اسپو نبودند، به این سند استناد نکرد اما اظهار داشت که سند اصول راهنمای یونپ، اگرچه ماهیتاً الزام‌آور نیست اما باید به عنوان اصول راهنمای صادره از یک نهاد فنی بین‌المللی مورد توجه قرار گیرد (ICJ Report, 2010, para. 205). بر این مبنای دیوان در این قضیه و همچنین در قضیه میان کاستاریکا و نیکاراگوئه بیان کرد: «این وظیفه هر دولتی است که در قوانین داخلی خود و یا در رویه اجرایی (مجوز دهی) پروژه، محتوای خاص ارزیابی آثار زیست محیطی لازم در هر مورد را با توجه به ماهیت و حجم آن عمل و اثر منفی احتمالی آن بر محیط زیست و نیاز به انجام تعهد به تلاش معقول در اجرای آن تعیین کند» (ICJ Report, 2015, para. 205).

این نوع استدلال دیوان که پیش از این در تفسیر شماره ۷ ماده ۷ پیش‌نویس مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل در پیشگیری از خسارات فرامرزی اعمال خطرناک مطرح شده و در ضمن آن، تعیین محتوای ارزیابی آثار زیست محیطی را بر عهده دولت ارزیابی‌کننده قرار داده بود (ILC, 2001, Art. 7, Cmt. 7)، نوعی سردرگمی و تردید را در محتوای تعهد به ارزیابی آثار زیست محیطی به وجود می‌آورد؛ چون از یک سو به نظر می‌رسد هدف، نوعی احاله به قانون داخلی است (Tanaka, 2017: 94) و از سوی دیگر مشخص نیست که چگونه قوانین داخلی می‌تواند با اسناد بین‌المللی، مثل اصول یونپ هماهنگ شوند؟ به ویژه آنکه قوانین کشورها می‌تواند طیف گسترده‌ای از اقدام‌های بسیار ساده و اندک تا اقدام‌های بسیار دقیق و سخت‌گیرانه را در برگیرد و همین مسئله خود، می‌تواند زمینه‌ساز اختلافاتی پیرامون اجرای این تعهد شود. به علاوه،

دیوان بیان کرد که تعیین محتوای ارزیابی آثار زیست‌محیطی باید در پرتوی شرایط خاص هر قضیه انجام شود (ICJ Report, 2015, para. 104). با این حال دیوان در قضایای مربوطه، گامی رو به جلو نهاده و ملزوماتی را طبق حقوق بین‌الملل نیز مقرر می‌دارد؛ از جمله اینکه انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی باید پیش از اجرای فعالیت انجام شود و باید بر مبنای ارزیابی عینی از شرایط هر قضیه باشد (ICJ Report, 2015, paras. 153, 159, 161).

علی‌رغم این شک و تردیدها، بر اساس رأی دیوان در کارخانه‌های خمیر کاغذ و رأی صادره در سال ۲۰۱۵ در اختلاف‌های بین کاستاریکا و نیکاراگوئه، می‌توان دریافت که انجام تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در حقیقت دو مرحله دارد: ابتدا باید ارزیابی نسبی صورت گیرد تا مشخص شود آیا با توجه به شرایط پروژه، احتمال ایجاد خطر قابل توجه و مهم وجود دارد یا خیر و در مرحله دوم اگر چنین احتمالی وجود داشت، ارزیابی آثار زیست‌محیطی باید به صورت دقیق و مفصل پیش از انجام پروژه صورت گیرد و در طول پروژه تا انتهای آن نیز نظارت‌ها و ارزیابی‌ها ادامه یابد (ICJ Report, 2015, para. 161). مرحله اول مورد نظر دیوان (احتمال ایجاد خطر قابل توجه) در راستای همان رویکرد کمیسیون حقوق بین‌الملل است که در ماده ۷ طرح خسارت فرامرزی ناشی از اعمال خطرناک برای موضوعات در قلمروی این طرح بیان می‌دارد. موضوعات در قلمروی این طرح طبق ماده ۱ شامل فعالیت‌هایی است که «خسارت مهم فرامرزی»<sup>۱</sup> به دنبال داشته باشد (ILC, 2001, Art. 1).

مطابق با سند اهداف و اصول ارزیابی آثار زیست‌محیطی پذیرفته‌شده توسط یونپ، محتوا و ساختار ارزیابی اثر زیست‌محیطی دربردارنده مراحل غربالگری، تعیین محدوده، ارزیابی اثرات و ارائه گزارش، بازبینی و مشارکت عموم، مرحله تصمیم‌گیری نهایی و مرحله آخر، پیگیری است. در مرحله غربالگری تعیین می‌شود که فعالیت پیش‌بینی‌شده اثر منفی قابل توجهی خواهد داشت؟ این اقدام مطابق با مرحله اول مورد نظر دیوان در قضیه کاستاریکا و نیکاراگوئه است که ارزیابی آثار زیست‌محیطی را زمانی لازم می‌داند که احتمال اثر منفی زیست‌محیطی ناشی از انجام یک فعالیت وجود داشته باشد. مرحله تعیین محدوده ناظر بر تصمیم‌گیری در خصوص محتوای ارزیابی است که چه موضوع‌هایی را مورد مطالعه قرار دهد. در مرحله سوم ارزیابی اثرات به دقت صورت می‌گیرد و بر مبنای آن گزارشی تهیه شده که شامل توصیف طرح و جایگزین‌های

1. Significant transboundary harm

کاربرد آن، شرایط زیست‌محیطی پایه و اثرات احتمالی اقدام‌های جایگزین آن است. همچنین موارد عدم قطعیت، خلأهای اطلاعاتی و راهکارهای کاهش اثرات منفی باید در این گزارش ذکر شود. به نظر می‌رسد بیان دیوان در آرای ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ مبنی بر احاله تعیین محتوای تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی به قوانین داخلی کشورها ناظر بر مراحل دوم (تعیین موضوعات مورد مطالعه) و سوم (انجام فرآیند شکلی ارزیابی آثار زیست‌محیطی) است. در مرحله بعدی یعنی مرحله بازمینی و مشارکت، ارزیابی بی‌طرفانه‌ای از اطلاعات قبل از اتخاذ تصمیم صورت می‌گیرد. نهادهای دولتی، عموم مردم، کارشناسان و گروه‌های مربوطه باید فرصت مناسبی برای ارائه نظرات خود نسبت به آن گزارش داشته باشند. دیوان در رأی صادره در سال ۲۰۱۵ میان کاستاریکا و نیکاراگوئه به طور ضمنی به این مرحله توجه می‌کند و بیان می‌دارد: «اگر ارزیابی آثار زیست‌محیطی تأیید کند که خطر قابل توجهی از آسیب فرامرزی وجود دارد، دولت برنامه‌ریز برای اجرای آن فعالیت، ملزم است مطابق با تعهد به تلاش معقول، در جایی که لازم است اقدام مناسبی را برای پیشگیری و کاهش خطر انجام دهد، با حسن نیت به کشور در معرض آسیب اطلاع‌رسانی کرده و با او مشورت کند» (ICJ Report, 2015, paras. 104, 168). این رویکرد دیوان منطبق با بیان کمیسیون در ماده ۸ طرح خسارات فرامرزی ناشی از اعمال خطرناک است که مقرر می‌دارد «اگر ارزیابی انجام شده مطابق ماده ۷ خطر بروز آسیب مهم فرامرزی را نشان داد، دولت منشأ فعالیت باید به دولتی که احتمالاً تحت آسیب قرار دارد، در موضوع خطر و ارزیابی، اطلاع‌رسانی به موقعی انجام دهد و باید اطلاعات فنی و دیگر اطلاعاتی را که بر مبنای آن ارزیابی انجام شده، به آن منتقل کند» (ILC, 2001, Art. 8). در واقع دیوان در این بخش، تعهد به اطلاع‌رسانی و مشورت را با بحث انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی پیوند می‌زند و بر این اساس، این‌گونه اظهارنظر می‌کند که چون نیکاراگوئه طبق حقوق بین‌الملل، به دلیل عدم وجود خطر قابل توجه زیست‌محیطی، تعهدی به اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی نداشته، بنابراین لازم نیست که به کاستاریکا اطلاع‌رسانی و با آن مشورت کند (ICJ Report, 2015, para. 105).

در دعوی مطروحه از سوی نیکاراگوئه علیه کاستاریکا نیز دیوان رأی داد که چون کاستاریکا به تعهدش طبق حقوق بین‌الملل عام به اجرای ارزیابی آثار زیست‌محیطی پیش از ساخت جاده عمل نکرده است؛ وظیفه اطلاع‌رسانی و مشورت توسط او مطرح نمی‌شود. سپس اظهار داشت که اگر شرایط لازم بدارد، کاستاریکا باید با حسن نیت با نیکاراگوئه، به منظور تعیین

اقدام‌های مناسب برای پیشگیری از آسیب فرامرزی قابل توجه یا کاهش خطر، مشورت کند (ICJ Report, 2015, para. 168).

در نتیجه دیوان بر این نظر است که وظیفه اطلاع‌رسانی و مشورت زمانی لازم می‌شود که فرآیند ارزیابی آثار زیست‌محیطی تأیید کند که احتمال خطر آسیب قابل توجه زیست‌محیطی وجود دارد. سپس در مرحله تصمیم‌گیری، در خصوص پذیرش یا رد پروژه، تصمیم‌های نهایی و نظر قطعی اتخاذ می‌شود. اما پس از آن، ارزیابی آثار زیست‌محیطی پایان نمی‌یابد؛ بلکه در حین انجام فعالیت باید روند کار مورد نظارت مستمر قرار گیرد و آثار زیست‌محیطی آن کنترل شود. چنان‌که قاضی ویرامانتری در نظریه خود در قضیه گابچیکوو ناگی‌ماروس بر ماهیت ارزیابی آثار زیست‌محیطی به عنوان یک رویه مستمر که باید تا زمان بهره‌برداری از پروژه انجام شود تأکید کرد. چنین بیانی نه فقط بر مبنای اینکه ارزیابی آثار زیست‌محیطی یک اصل پویاست توجیه می‌شود، بلکه مبتنی بر ملاحظات احتیاطی است، زیرا هر پروژه می‌تواند عواقب غیرقابل انتظاری داشته باشد، به خصوص اگر در اندازه و قلمرویی بزرگ انجام شود. قاضی ویرامانتری معتقد است چون تعهد به پیشگیری از آسیب، فراتر از مرحله برنامه‌ریزی پیش می‌رود، نظارت بر ارزیابی اثرات به منظور اطمینان از پیامدهای منفی ادامه می‌یابد (ICJ Report, Separate opinion of Judge Weeramantry, 1997, pp. 111-113). به این طریق، بیان دیوان کاملاً مطابق با ساختار ارائه‌شده از سوی یونپ است، زیرا از دیدگاه این نهاد هم نخست باید ارزیابی مقدماتی به منظور تعیین نسبی میزان آسیب زیست‌محیطی صورت گیرد، سپس در صورت وجود احتمال آثار زیان‌بار مهم، ارزیابی دقیق انجام شده و در صورت وجود خطر قابل توجه زیست‌محیطی، به دیگر کشورها، مردم و نهادها اطلاع‌رسانی شده و با آن‌ها مشورت شود. پس از آن در مورد اجرای پروژه تصمیم‌گیری می‌شود و نظارت مستمر در طول اجرای پروژه نیز ادامه می‌یابد.

### ۳. پیامدهای حقوقی ماهیت عرفی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی

یکی از مهم‌ترین نتایج شناسایی تعهد حقوقی به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل محیط زیست، جمع منافع دولت‌ها و افزایش همکاری و هماهنگی‌های زیست‌محیطی میان آن‌هاست، زیرا رویه‌های ارزیابی آثار زیست‌محیطی به دنبال جدا ساختن ابعاد بین‌المللی تصمیم‌های زیست‌محیطی از جنبه‌های داخلی نیست؛ بلکه در پی تجمیع این نگرانی‌ها در رویه-

ای واحد و ایجاد هماهنگی میان دولت منشأ آثار مهم زیست‌محیطی و دولت‌هایی است که در معرض آسیب قرار دارند (231: Craik, 2008). رویه دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه کاستاریکا و نیکاراگوئه که تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را پیش‌شرط اطلاع‌رسانی و مشورت میان دولت‌ها به منظور پیشگیری از ایجاد آسیب فرامرزی می‌شناسد، کاملاً بر این نکته صحنه گذاشته است (ICJ Report, 2015, para. 168).

احراز ماهیت عرفی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی نیز تأثیر بسزایی در پیشبرد اهداف زیست‌محیطی و حرکت به سوی توسعه پایدار خواهد داشت، زیرا در این صورت، نه تنها کشورهای که از نظر معاهداتی به این قاعده پایبند هستند، ملزم به اجرای فرآیندهای ارزیابی آثار زیست‌محیطی فعالیت‌های تحت صلاحیت خود بوده، بلکه سایر دولت‌ها نیز در تمامی حوزه‌های زیست‌محیطی باید به این تعهد عمل کنند. در اثبات این ادعا، می‌توان به رویه دیوان در بررسی و تحلیل خود در باب ساخت جاده در طول رود سن خوان توجه کرد که علی‌رغم استناد نیکاراگوئه به برخی معاهدات از جمله کنوانسیون تنوع زیستی، تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را از باب حقوق بین‌الملل عام و نه معاهدات مزبور، مورد شناسایی قرار داد (ICJ Report, 2015, paras. 155-156).

یکی دیگر از نتایج الزام‌آوری حقوقی این تعهد منبث از عرف بین‌المللی آن است که اجرای آن نه فقط در خصوص احتمال آسیب فرامرزی به دولت‌ها کاربرد دارد بلکه دولت‌ها در رابطه با آسیب‌های وارده به مکان‌هایی که در حاکمیت دولتی خاص قرار ندارد، مانند آسیب زیست‌محیطی وارده به قطب جنوب و یا ایجاد آلودگی در دریای آزاد، متعهد به اجرای تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی هستند (Yang, 2019: 564).

اثر دیگر شناسایی عرفی بودن تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی، اثرگذاری این قاعده بر رویه‌های عملی سازمان‌های بین‌المللی است. با عنایت به اینکه ممکن است برخی سازمان‌های بین‌المللی به معاهدات دربردارنده قاعده ارزیابی آثار زیست‌محیطی ملحق نشده و یا در اسناد داخلی خود چنین رویه‌ای را پیش‌بینی نکرده باشند، عرفی شناخته شدن این قاعده، تعهدی الزام‌آور برای آن‌ها در جهت عمل به این قاعده و در نهایت حفظ محیط زیست به وجود می‌آورد؛ ولی در رابطه با برخی سازمان‌ها مانند بانک جهانی که الزام به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را در رویه‌های اعطای وام برای فعالیت‌های توسعه‌ای مدنظر قرار داده‌اند، ماهیت فرامعاهده‌ای ارزیابی آثار

زیست‌محیطی می‌تواند نقشی مکمل در جهت برطرف ساختن خلأهای احتمالی داشته باشد (Yang, 2019: 565-566).

مهم‌ترین اثر عملی الزام‌آوری حقوقی این تعهد از طریق عرفی دانستن آن، زمانی جلوه‌گر می‌شود که دولتی تعهد به ارزیابی اثرات زیست‌محیطی را نقض کند، زیرا در چنین حالتی، دولت ناقض، مسئولیت بین‌المللی خواهد داشت. مسئولیت دولت ناشی از نقض تعهدهای زیست‌محیطی نیز از حقوق بین‌الملل عام مشتق شده و همان اصول و راه‌حل‌های حقوقی مطروحه در حقوق بین‌الملل عام برای کشورهای زبان‌دیده از نقض این تعهدها هم قابل اجرا خواهد بود (آرش پور، ۱۳۹۲: ۴۱). بر اساس این اصول، هر عمل متخلفانه بین‌المللی، فارغ از منشأ و ماهیت آن که قابل انتساب به دولت باشد موجب مسئولیت بین‌المللی خواهد بود (ILC, 2001: Arts. 1, 12). بنابراین شناسایی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی به عنوان بخشی از حقوق بین‌الملل عام در آرای دیوان، متضمن تکلیف به اجرای این تعهد از سوی دولت‌ها بوده و در صورت نقض آن لازم است، از طرق پیش‌بینی شده در قواعد مسئولیت بین‌المللی،<sup>۱</sup> جبران خسارت صورت گیرد (ILC, 2001: Art. 34). لازم به یادآوری است مبنای کلی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها بر نظریه خطر مبتنا یافته است؛ به این معنا که صرف نقض تعهد منجر به مسئولیت دولت متخلف است. اما در حیطه محیط زیست، علاوه بر اینکه در باب اعمال متخلفانه بین‌المللی، نظریه خطر پذیرفته شده است، یک گام به جلو برداشته شده و در مواردی که اعمالی منع نشده باشند اما خسارت زیست-محیطی را ایجاد کنند، دولت آسیب‌زننده مکلف به جبران خسارت خواهد بود که از آن به مسئولیت ناشی از اعمال منع نشده (اعمال خطرناک) یاد می‌شود (ر. ک. به: آرش پور، ۱۳۹۲: ۸۳-۱۳۱). شناسایی این مبنا، خود دلیلی بر لزوم اجرای ارزیابی اثرات زیست‌محیطی برای به حداقل رساندن این‌گونه خسارت‌هاست.

### فرجام سخن

تردید در باب ماهیت الزام‌آور و محتوای تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی، دیوان بین-المللی دادگستری را بر آن داشت تا در دو رأی مهم خود در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ میلادی، به

۱. اشکال جبران خسارت پیش‌بینی شده در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها برای افعال متخلفانه بین‌المللی (۲۰۰۱) عبارتند از: اعاده وضع به حال سابق، غرامت و جلب رضایت.



تشریح مفهوم این اصل بپردازد. آنچه در بیان دیوان محرز است آن است که این نهاد قضایی، ماهیت عرفی بین‌المللی این اصل را مورد تأیید قرار داده است. دیوان با اتخاذ این دیدگاه گام مهمی در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست اتخاذ کرد، زیرا زین پس کلیه دولت‌ها، جز آن‌هایی که از ابتدا به تشکیل این عرف اعتراض کرده‌اند، متعهد به اجرای ارزیابی آثار زیست-محیطی هستند و از این طریق حمایت از محیط زیست و توسعه پایدار زیست‌محیطی سهل-الوصول‌تر خواهد بود. اگرچه برخی از قضات دیوان در باب ماهیت عرفی و استقلال آن از دیگر اصول کلی حقوقی به رسمیت شناخته‌شده، اختلاف نظر دارند و عمده استدلال‌های آن‌ها از طرز برخورد دیوان با این مفهوم ناشی می‌شود که عمدتاً در ذیل تعهدهای دیگر مثل اصل اطلاع-رسانی و اصل تعهد به تلاش معقول به آن پرداخته است، اما در مقابل می‌توان این‌گونه استدلال کرد که اگرچه تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی با برخی اصول زیست‌محیطی مثل تعهد به اطلاع‌رسانی، تعهد به تلاش معقول، احتیاط و پیشگیری ارتباط تنگاتنگی دارد، اما کارایی بهتر این تعهد زمانی است که بتوان آن را تعهد مستقلی دانست و یا حداقل با کمی احتیاط، منبع این تعهد را هم ناشی از رویه عرفی بین‌المللی و هم منبعث از برخی اصول کلی حقوقی مانند تعهد به تلاش معقول در حفظ محیط زیست قلمداد کرد. لیکن، اگر به سیر تحول رویه قضایی دیوان از سال ۱۹۹۷، ضمن رأی صادره در قضیه گابچیکو و ناگیماروس تا سال ۲۰۱۵ در قضیه ساخت جاده در طول رود سن خوان میان کاستاریکا و نیکاراگوئه نگاهی بیفکنیم این نتیجه حاصل می‌شود که دیوان ابتدا درصد احراز دو عنصر معنوی و مادی عرف پیرامون تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی در ضمن آرای صادره در قضایای گابچیکو و ناگیماروس و کارخانه‌های خمیر کاغذ برآمده و در نهایت در سال ۲۰۱۵ با صراحت این تعهد را بخشی از حقوق بین‌الملل عام دانسته است. از این رو، اگر آرای صادره در این موضوع را با توجه به ترتیب زمانی در نظر آوریم، دیوان بین‌المللی دادگستری، گام به گام به سوی عرفی دانستن تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی پیش رفته است.

نکته مهم دیگری که دیوان در آرای خود آن را روشن ساخته محتوای ارزیابی آثار زیست-محیطی است که از چندین مرحله تشکیل شده است. در وهله اول ارزیابی کلی از میزان تأثیر فعالیت بر محیط زیست صورت می‌گیرد (غربالگری) و در وهله بعد ارزیابی آثار انجام می‌شود. در مرحله دوم علاوه بر ضرورت انجام آن پیش از شروع فعالیت‌های توسعه‌ای، باید در حین کار و

پس از آن نیز اثرات زیست‌محیطی آن‌ها مورد نظارت و ارزیابی قرار گیرد. محتوا و ساختار ارزیابی آثار زیست‌محیطی ارائه‌شده از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری تقریباً مشابه با روند پذیرفته شده توسط اصول راهنمای یونپ و طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در موضوع پیشگیری از خسارات فرامرزی اعمال خطرناک است و دیوان از این طریق درصدد تأیید رویه یونپ به عنوان یک نهاد فنی بین‌المللی برآمده است.

دیوان بین‌المللی دادگستری به دلیل محدودیت‌های شکلی و قلمروی مضیق صلاحیت که مبتنی بر رضایت دولت‌هاست، نتوانسته است در فرصت‌های پیش‌آمده آزادانه در خصوص ماهیت و محتوای ارزیابی آثار زیست‌محیطی اظهارنظر کند. در قضیه آزمایش هسته‌ای دیوان اساساً نتوانست وارد بررسی ماهوی شود. در قضیه گابچیکوو ناگی ماروس در پرتو معاهده ۱۹۷۷ و در قضیه خمیر کاغذ در پرتو معاهده ۱۹۷۵ این قاعده بررسی شد. اما در قضیه کاستاریکا و نیکاراگوئه صلاحیت دیوان علاوه بر معاهده بوگوتا مورخ ۱۹۴۸ مبتنی بر اعلامیه صلاحیت اجباری دیوان نیز قرار داشت؛ لذا بخشی از انفعال دیوان در سه قضیه اول به دلیل صلاحیت محدود در حقوق قراردادی بوده است و بخشی از پویایی دیوان در قضیه آخر به دلیل صلاحیت مبتنی بر اعلامیه یکجانبه‌ای بوده است که امکان اظهارنظر دیوان فراتر از یک معاهده - مثلاً در حقوق بین‌الملل عرفی و یا اصول کلی حقوقی بین‌المللی - را فراهم کرده است.

علی‌ای‌حال، اگرچه دیوان تلاش کرده است، در جهت تضمین حمایت از محیط زیست به رسالت خود عمل کرده و به عنوان نهاد موجد رویه قضایی بین‌المللی، به عنوان منبع فرعی حقوق بین‌الملل، ابهام‌های مربوط به ماهیت حقوقی تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی را برطرف کند، اما لازم است دولت‌ها با درک مفهوم همبستگی زیست‌محیطی و تعهد عام الشمول خود به حفظ محیط زیست برای نسل‌های حاضر و آینده، محتوای دقیق تعهد به انجام ارزیابی آثار زیست‌محیطی را در قوانین ملی خود شناسایی کرده و همچنین با پذیرش کنوانسیون اسپو از سوی سایر دولت‌های غیراروپایی و یا انعقاد معاهده‌ای جامع در باب ارزیابی آثار زیست‌محیطی، جایگاه دقیق حقوقی این مفهوم را مشخص سازند و اقدام‌های خود در ارزیابی و نظارت بر آثار زیست‌محیطی فعالیت‌های توسعه‌ای را از طریق آن هماهنگ کنند.

## منابع

### الف. فارسی

- آرش پور، علیرضا (۱۳۹۲) مسئولیت بین‌المللی نقض تعهدات زیست‌محیطی، تهران: انتشارات جاودانه جنگل.
- بهرام سلطانی، کامبیز (۱۳۸۷) محیط زیست (مجموعه مباحث و روش‌های شهرسازی)، جلد اول، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- جاجرمی، کاظم؛ پیشگاهی فرد، زهرا و حجت مهکویی (۱۳۹۲) «ارزیابی تهدیدات زیست‌محیطی در امنیت ملی ایران»، مجله راهبرد، سال ۲۲، شماره ۶۷، صص ۲۳۰-۱۹۳.
- دبیری، فرهاد؛ پورهایمی، سید عباس؛ روستا، فخرالضحی (۱۳۸۸) «بررسی اصول و مفاهیم حقوق بین‌الملل محیط زیست با نگاهی به توسعه پایدار»، مجله علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۱۱، شماره ۳، صص ۲۱۳-۲۲۵.
- سالاری، اسماء (۱۳۹۹) «ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فرامرزی در حقوق بین‌الملل»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۴، صص ۱۳۳۱-۱۳۵۵.
- لال کورو کولاسوریا و نیکلاس رایبسون (۱۳۹۰) مبانی حقوق بین‌الملل محیط زیست، ترجمه سید محمد مهدی حسینی، تهران: انتشارات میزان.
- مختاری، سحر و آیت اله رضازاده‌رضا زاده (۱۳۹۱) «بررسی ارزیابی راهبردی محیط زیست جهت استفاده در برنامه‌های برنامه‌های توسعه منطقه ای- مطالعه موردی سواحل مکران»، همایش ملی توسعه سواحل مکران و اقتدار دریایی جمهوری اسلامی ایران، صص ۱-۴.
- موسوی، سید فضل ا... لله؛ حسینی، سید حسین، موسوی فر، سید حسین (۱۳۹۴) «اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست در پرتو آرای مراجع حقوقی بین‌المللی»، مجله پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۷، شماره ۴۸، صص ۹-۲۵.
- مؤمنی‌راد، احمد و نسیم برخی (۱۳۹۴) «رعایت مقررات و ملاحظات زیست‌محیطی کشور در بهره‌برداری از منابع نفتی به منظور رعایت حق بر محیط زیست سالم»، دو فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال ۴، شماره ۹، صص ۱۵۹-۱۳۳.
- میرجلیلی، سیدعلی‌اصغر؛ میرجلیلی، سیدعلیرضا و حسین بری ابرقویی (۱۳۹۲) ارزیابی محیط زیست، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.

## ب. انگلیسی

- Bendel, Justine & James Harrison (2017) "Determining the Legal Nature and Content of EIAs in International Environmental Law: What does the ICJ Decision in the Joined Costa Rica v Nicaragua/Nicaragua v Costa Rica cases tell us?", Questions of International Law, Available at: <http://www.qil-qdi.org/determining-legal-nature-content-eias-international-environmental-law-icj-decision-joined-costa-rica-v-nicaraguanicaragua-v-costa-rica-cases-tell-us/>.
- Collins, David (2010) "Environmental Impact Statements and Public Participation in International Investment Law", Manchester Journal of International Economic Law, Vol. 7, No. 2, pp. 4-23.
- Craik, Neil (2008) The International Law of Environmental Impact Assessment, Process, Substance and Integration, Cambridge University Press.
- Mayer, Benoit (2018) "Climate Impact Assessment as an Emerging Obligation under Customary International Law", the Chinese University of Hong Kong, Research Paper, Research Paper No. 16, pp. 271-308.
- Morgera, Elisa (2009) Corporate Accountability in International Environmental Law, Oxford: Oxford University Press.
- Payne, Cymie R. (2010) "Environmental Impact Assessment as a Duty under International Law: The International Court of Justice Judgment on Pulp Mills on the River Uruguay", EJRR, Vol. 1, Issue. 3, pp. 317- 324.
- Ruozzi, Elisa (2017) "The Obligation to Undertake an Environmental Assessment in the Jurisprudence of the ICJ: A Principle in Search for Autonomy", European Journal of Risk Regulation, 8(1), pp. 158- 169.
- Savaresi, Annalisa (2017) "Environmental Impact Assessment after the International Court of Justice decision in Costa Rica-Nicaragua and Nicaragua-Costa Rica: Looking backward, looking forward", QIL, Zoom-in 42, pp. 1-3.
- Takano, Akiko (2018) "Due Diligence Obligations and Transboundary

- Environmental Harm: Cybersecurity Applications”, *Laws*, Vol. 7, No. 36, pp. 1-12.
- Tanaka, Yushifumi (2017) “Case Note Costa Rica v. Nicaragua and Nicaragua v. Costa Rica: Some Reflections on the Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment”, *RECIEL*, Vol. 26, No. 1, pp. 91-97.
- Yang, Tesming (2019) “The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty as a Global Legal Norm and General Principle of Law”, *Hastings Law Journal*, Vol. 75, No. 525, pp. 525-572.
- Documents
- Arbitral Tribunal, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain), Reference No. R.I.A.A. 281, 24 I.L.R. 101, (1957).
- Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region, Noumea, (1986).
- Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, (1992).
- Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo, (1991).
- ICJ Reports, GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, (1997).
- ICJ Reports, Nuclear Tests Cases (New Zealand v. France), Judgement, (1974).
- ICJ Reports, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina/Uruguay), Judgment, (2010).
- ICJ Reports, Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court’s Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v France) Case, 22 September 1995, Order, (1995).
- ILC, Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries, (2001).
- International Law Commission, Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, (2001).
- ITLOS Reports, Advisory Opinion on Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, ITLOS Case No 17 (‘Sponsoring States Advisory Opinion’), (2011).

- Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution, Kuwait City, (1978).
- PCA Reports, Case Concerning the South China dispute between Philippine and China, (2016).
- Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, Madrid, (1991).
- Rio Declaration on Environment and Development, (1992).
- Statute of the River Uruguay, Salto, (1975).
- UN Doc. A/RES/ 37/7, 'World Charter for Nature', (1982).
- UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Kyiv, (2003).
- UNEP, Goals and principles of environmental impact assessment, (1987).
- United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Montego Bay, (1982).
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Rio de Janeiro, (1992).
- World Commission on Environment and Development, "Our Common Future", (1987).
- Web Sites
- IUCN (n.d), "Protected Area Categories", (2012) in: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-area-categories>.