

بررسی تحولات مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی ...

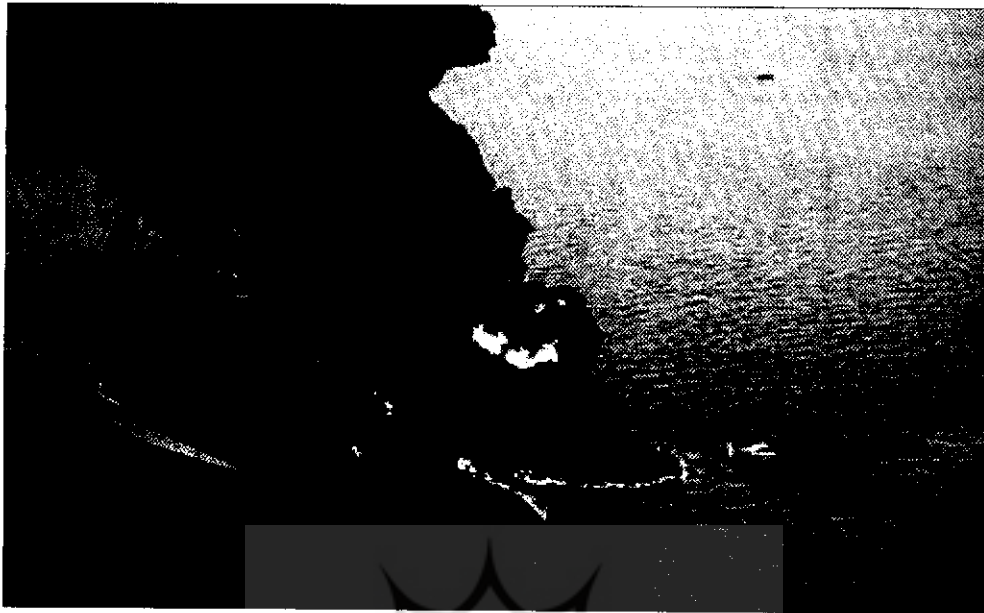
دکتر لیلا رئیسی

عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهر کرد و وکیل پایه یک دادگستری

با توجه به اهمیت روز افزون بحث محیط‌زیست و مسئله حفاظت از آن، موضوع مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها نیز در این ارتباط از اهمیت زیادی برخوردار گردیده است. از آنجا که در ارتباط با محیط‌زیست در ابعاد و سطوح مختلف بسیاری از اعمال نباید انجام شود و برخی اعمال و اقدامات نیز الزاماً باید انجام گردد، (فعل‌ها و ترک فعل‌های مجرمانه در ارتباط با محیط‌زیست) مسلماً این بایدها و نبایدها فقط در صورتی مؤثر و مفید واقع خواهد گردید که همراه با نوعی ضمانت اجرا باشد. بدون تردید مقدمه و پیش شرط هر نوع ضمانت اجرای را باید پذیرش مسئولیت بین‌المللی برای کشور خاطی دانست. البته این امر شاید آنقدر بدیهی و مسلم به نظر برسد که در خصوص ضرورت وجود آن نیازی به بحث و گفتگو احساس نگردد، لیکن لازم به یاد آوری است که متأسفانه بنا به علل مختلف مسئله مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی همانند برخی دیگر از موضوعات محیط‌زیستی با گذشت زمان بسیار طولانی و فراز و نشیب‌های فراوان وارد قلمرو قواعد حقوق بین‌المللی گردیده است. به گونه‌ای که شاید هنوز هم نتوان اذعان نمود که مبحث مسئولیت بین‌المللی در عرصه محیط‌زیست به طور کامل و کار آمد ایجاد گردیده و مورد استفاده قرار می‌گیرد. در عین حال در سال‌های اخیر در زمینه‌های گوناگون تحولات زیادی در حوزه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی رخ داده که جای بحث و بررسی فراوانی دارد و در جهت کار آمدتر کردن هر چه بیشتر نظام مسئولیتی در عرصه محیط‌زیست باید این تحولات و نوآوریها بیشتر شناخته شده و مورد استفاده قرار گیرد.

در این مقاله سعی می‌گردد با نگاهی مختصر به گذشته و تأکید و توجه بیشتر به تحولات اخیر در باب مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط‌زیستی و تکیه بر «کنوانسیون بازل در مورد آلودگی‌های ناشی از حمل و دورریزی فضولات خطرناک»^۱ به جمع بندی آخرین دستاوردهای حقوق بین‌الملل در این زمینه پرداخت شود.





اصطلاحات کلیدی: مسئولیت بین‌المللی زیست محیطی، خسارات زیست محیطی، نظریه خطا و خطر کنوانسیون بازل.

۱) مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی

از اوایل دهه ۱۹۷۰ به دنبال افزایش روزافزون فرایند نابودی محیط‌زیست و آگاهی بشر نسبت به نیاز خود به آن برای تداوم حیات و بقا، مسئله مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال خسارات زیست محیطی مطرح گردید. عمده اصول حاکم بر مبحث مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها به علت خسارات زیست محیطی همان اصول سنتی حقوق بین‌الملل عمومی می‌باشد، که عمدتاً آنرا به یک رژیم مسئولیت غیر کار آمد، در عرصه محیط زیست تبدیل نموده است. البته وجود برخی ویژگی‌ها در موضوعات محیط زیستی نیز بر ضعف و ناتوانی رژیم مسئولیت در خصوص این موضوعات افزوده است. بعنوان مثال در میان خسارات زیست محیطی یکی از مهمترین موارد خسارات ناشی از آلودگی‌های مرز گذر می‌باشد. تعیین مسئولیت و میزان آن در این گونه آلودگی‌ها به دلیل وجود مسایلی همچون منشاء آلودگی، میزان آلودگی و از همه مهم‌تر مسئله اختیارات و حقوق حاکمیتی کشور محل منشاء کار چندان ساده‌ای نیست. از حیث مینا، ابتدا جامعه بین‌المللی مسئولیت حراست از محیط‌زیست را از رهگذر حقوق بین‌الملل عرفی مستقر ساخت.^۲

لیکن در دهه‌های اخیر از سوی مجامع بین‌المللی تلاش‌های زیادی برای گسترش حقوق قراردادی در این زمینه صورت گرفته است. از میان همه این تلاش‌ها، کوشش‌های برنامه محیط‌زیست سازمان ملل (UNEP) بسیار چشمگیر بوده است. در اسناد بین‌المللی زیادی به مسئله مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی توجه گردیده است، از جمله در اعلامیه استکهلم^۳، اعلامیه ریو^۴، منشور حقوق و تکالیف اقتصادی کشورها و همین‌طور در تعدادی از معاهدات و پروتکل‌ها از آن جمله کنوانسیون بازل و پروتکل الحاقی آن.

۲) مینای مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی

اصولاً مسئولیت بر یکی از دو مینای خطا یا خطر قرار دارد.

مسئولیت بین‌المللی مبتنی بر خطا عبارت از تعهدی است که یک دولت به علت عدم اجرای تعهدات بین‌المللی خود در



قبال دولت یا دولت‌های دیگر برای جبران خسارات وارد شده پیدا می‌کند. به عبارت دیگر مقررات مسئولیت به وقوع اعمال غیر قانونی و آثار حقوقی این اعمال مربوط می‌گردد.^۵

البته لازم به یادآوری است که معمولاً تعهدات بین‌المللی یا به صورت فعل یعنی تعهد بر انجام عمل یا اعمال خاصی یا به صورت ترک فعل یعنی تعهد بر خورداری از انجام عمل یا اقدامات خاصی قرار گرفته است.

اما مسئولیت بین‌المللی مبتنی بر خطر عبارت است از، مسئولیت دولت‌ها در قبال زیان‌های ناشی از اعمالی که حقوق بین‌الملل آنها را منع نکرده است. مبنای تمایز میان مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه Responsibility و مسئولیت ناشی از اعمال منع نشده liability این است که لازمه مسئولیت نوع اول ارتکاب عملی است که حقوق بین‌الملل را نقض کرده باشد، و حال آنکه نوع دوم به آثار زیان‌آور ناشی از فعالیت‌هایی که فی‌نفسه حقوق بین‌الملل را نقض نمی‌کند مربوط می‌شود.^۶

در حقوق بین‌الملل سنتی اصولاً مسئولیت دولت‌ها فقط مبتنی بر خطا بود، یعنی فعل یا ترک فعل‌های مغایر با تعهدات بین‌المللی. لیکن به تدریج با توسعه و رشد تکنولوژی دولت‌ها اعمالی را انجام می‌دهند که اصولاً این اعمال از نظر حقوق بین‌الملل ممنوع نمی‌باشند لیکن موجب ورود خسارات فراوانی به سایر کشورها می‌گردند. برای جبران خسارات ناشی از اینگونه اعمال بتدریج مسئولیت مبتنی بر خطر نیز پذیرفته شد. در مقررات ناظر بر جلوگیری از آلودگی و حفظ محیط‌زیست نیز اصل مسئولیت مبتنی بر خطر پذیرفته شده است.

بعنوان نمونه قواعد هلستکی مورخ ۱۹۶۶ وظیفه جلوگیری از هر شکل جدید آلودگی آب یا هر گونه افزایش میزان فعلی آلودگی را که سبب زیان اساسی به حوزه آب‌های مشترک دولت‌ها گردد را بر عهده دولت‌های عضو می‌گذارد.

همینطور این نوع مسئولیت در ماده ۲ «طرح مواد مربوط به آلودگی دریا ناشی از قاره اروپا» مربوط به سال ۱۹۷۲ نیز دیده می‌شود.

در ماده ۳ «قواعد مونترال راجع به حقوق بین‌الملل مجری در مورد آلودگی برون مرزی»^۷ نیز مسئولیت مبتنی بر خطر پذیرفته شده است. «کنوانسیون بازل نیز مبنای مسئولیت را بر اساس نظریه خطر قرار داده است. بر اساس بند سه از ماده چهار هر گونه نقل و انتقال فضولات آلوده کننده ممنوع بوده و جرم می‌باشد.



۳) تحولات ایجاد شده در مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارت زیست محیطی

فعلاً نمی‌توان فرایند تغییر و تحول در حوزه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی را طی چند سطر بیان نمود لیکن سعی می‌گردد نکات عمده و محورهای اصلی این فرایند به‌طور مختصر در زیر ذکر گردیده و در اجمال به توضیح و تشریح آنها پرداخته شود:

الف. گسترش مبنای مسئولیت بین‌المللی

همانطور که قبلاً گفته شد در حقوق بین‌الملل سنتی عمدتاً مسئولیت بین‌المللی مبتنی بر خطا بود. حقوق محیط‌زیست هم که در ابتدا عمدتاً از همان اصول و قواعد حقوق بین‌الملل سنتی تبعیت می‌نمود، مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی را فقط بر اساس نظریه خطا پذیرفته بود. لیکن به تدریج عدم کفایت و پاسخگویی این نظریه در عرصه مسایل محیط زیستی کاملاً آشکار گردید. چرا که بسیاری از زیان‌های محیط زیستی از قبال اعمالی ایجاد می‌گردند که اصولاً اعمال ممنوعه و متخلفانه‌ای نبوده و کشورها در انجام آنها با هیچگونه ممنوعیت از پیش تعیین شده‌ای روبرو نیستند و اگر تعیین مسئولیت فقط بر اساس انجام اعمالی که نوعی توأم با نقض حقوق بین‌الملل می‌باشد امکان پذیر باشد، اینگونه خسارات محیط زیستی باید بدون پاسخ و جبران خسارت باقی بماند. لذا دامنه مسئولیت بین‌المللی در حوزه حقوق محیط زیست گسترش یافته و علاوه بر اعمال ممنوعه اعمال غیر ممنوعه‌ای را هم که موجب ورود خسارت به محیط زیست می‌گردند را شامل گردیده است.

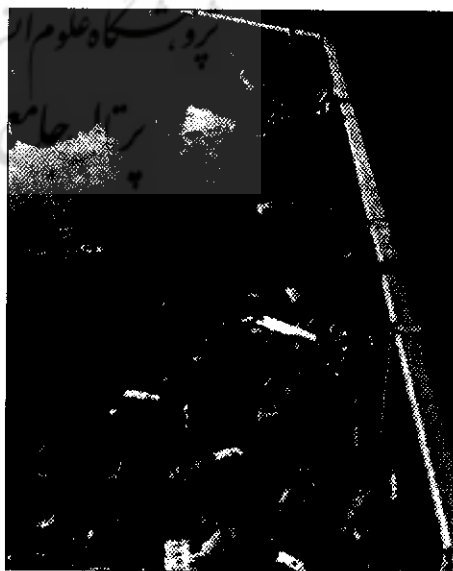
کمیسیون حقوق بین‌الملل این موضوع را از سال ۱۹۷۸ در دستور کار خود قرار داده و بیشتر فعالیت خود در مورد چنین مسئولیتی را بر حوزه زیان وارده به محیط‌زیست متمرکز ساخته است. در سال ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل در پنجاه و سومین نشست خود پیش نویس مواد راجع به جلوگیری از خسارت فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک را تصویب نمود. این فعالیت‌ها که مواد اخیر در مورد آنها اعمال می‌شود آنهایی هستند که توسط حقوق بین‌الملل منع نشده‌اند اما امکان بروز خسارت محسوس فرامرزی در آنها نهفته است.^{۱۱}

اصل بیست و یکم اعلامیه استکهلم نیز صراحتاً مسئولیت مبتنی بر خطر استفاده شده است.^{۱۲}

یکی از زمینه‌های که در آن از نظریه مسئولیت مبتنی بر خطر استفاده شده است، مبحث آلودگی‌های مرز گذر می‌باشد. در همه کنوانسیون‌های جهانی و منطقه‌ای مربوط به آلودگی‌های مرز گذر مبنای اصلی مسئولیت بر این نظریه گذاشته شده است.

البته لازم به یادآوری است که این تحول از نظر برخی از تحلیل‌گران چندان مثبت نبوده و می‌تواند پیامدهای ناخوشایندی به دنبال داشته باشد.

«این حق قطعی برای جبران خسارت که برای قربانیان آلودگی بسیار جالب و جذاب است ... بسیاری از کشورهای صنعتی را نسبت به این ساختار بی اعتماد می‌سازد. ... مضافاً اینکه یک چنین حقی موقعیت خاص جغرافیایی موجود در بعضی کشورها را نادیده می‌انگارد به عنوان مثال در مورد آلودگی‌های یک جانبه یک رودخانه بین‌المللی کشوری که دربالا دست رودخانه قرار دارد مجبور خواهد بود که به طور





مداوم برای منفعت انحصاری کشوری که در قسمت پایین رودخانه قرار دارد خسارت بپردازد.»^{۱۱}

ب. تلاش در جهت نهادینه کردن مسئولیت بین‌المللی

ناشی از خسارات زیست محیطی

یکی دیگر از تحولات در عرضه مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست محیطی تلاش برای نهادینه و قراردادی کردن این نوع مسئولیت بین‌المللی بوده است. شاید بتوان گفت تا چندین سال پیش مهمترین منبع حقوق بین‌الملل محیط زیست قواعد عرفی بود، اما چند سالی است که جامعه بین‌المللی با اهداف گوناگونی از آن جمله کارآمدتر کردن قواعد حمایتی محیط زیستی از آن جمله مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی و به دنبال آن جبران خسارات وارده در تدوین قواعد و

مقررات این شاخه از حقوق تلاش می‌نماید. شاید بتوان گفت مهمترین قالبی که در این فرایند از آن استفاده شده، قالب موافقتنامه - پروتکل می باشد. لذا ما امروزه شاهد شمار زیادی معاهدات و پروتکل‌های زیست محیطی هستیم.

البته در این که آیا این تلاش جامعه بین‌المللی برای نهادینه کردن مقررات و قواعد زیست محیطی تا چه حد با موفقیت توأم بوده و اینکه آیا در نهایت موجبات حمایت بیشتر از محیط زیست و الزام هر چه بیشتر کشورها به رعایت تعهداتشان نسبت به محیط زیست را فراهم کرده است یا نه میان حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد. برخی از حقوقدانان معتقدند که علاوه بر مشکلاتی که اصولاً بر سر راه ایجاد و انعقاد بین‌المللی وجود دارد، به دلیل ویژگی‌های خاص موضوعات محیط‌زیستی شکل‌گیری یک توافقنامه محیط زیستی با موانع و مشکلات بیشتری روبرو است. بعنوان مثال «بخشی از سیاست محیط زیستی به منظور حفظ و نگهداری محیط‌زیست برای نسل‌های آینده طرح ریزی می‌گردد.»^{۱۲} که در اسناد زیست محیطی مورد توجه خاصی قرار گرفته است.^{۱۳}

در حالی که انعقاد معاهداتی که این مسئله مهم و اساسی را بتواند به طور مطلوب در نظر گرفته و تامین کند کار بسیار مشکل و زمان‌بری است. همین‌طور در اکثر موارد بدلیل همراه بودن موضوعات محیط‌زیستی با ویژگی‌های سیاسی، علمی و فنی انعقاد معاهده در خصوص آنها بسیار دشوار بوده و بعضاً چندین سال طول می‌کشد.

مانع دیگر در مسیر تدوین قواعد محیط زیستی به ویژه مسایل مربوط به مسئولیت بین‌المللی عدم تمایل دولت‌ها به محدودشدن حاکمیت شان و اعراض آنها از تن دادن به یک رژیم مسئولیتی از پیش تعیین شده و اجباری است.^{۱۴} به همین دلیل در اکثر موارد قواعد مربوط به مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات محیط زیستی در قالب پروتکل‌های اختیاری تدوین گردیده است. بعنوان مثال می‌توان از پروتکل اختیاری کنوانسیون بازل که در سال ۱۹۹۹ تدوین گردید نام برد.

یکی دیگر از مشکلات در این زمینه مشکلات اقتصادی و معضلات مربوط به مجانی سوارانی است که اگر چه در اکثر معامدات چند جانبه ممکن است وجود داشته باشد، اما در معامدات محیط زیستی معمولاً بیشتر وجود داشته و از موانع جدی در مسیر شکل‌گیری و اجرای اینگونه معاهدات هستند.^{۱۵} از جمله موانع دیگر مسئله اجرای اینگونه معاهدات می‌باشد، که با توجه به اینکه معاهدات زیست محیطی اغلب نه تنها هیچگونه امتیازاتی به اعضاء نمی‌دهند بلکه هزینه‌های را نیز به اعضاء تحمیل می‌نمایند، تمایل کشورها به عضویت در آنها و نیز بعداً همکاری آنها برای اجرای



معاهده بسیار کمتر از سایر معاهدات می باشد.^{۱۶} علیرغم تمام نقاط ضعف مذکور باید فرایند تدوین و نهادینه کردن قواعد و مقررات محیط زیستی را یک تحویل مثبت در عرصه محیط زیست بویژه مبحث مسئولیت بین المللی تلقی نمود. توسعه دامنه مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات محیط زیستی به بخش خصوصی به موجب حقوق بین الملل سنتی عمدتاً مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی بر عهده کشورها قرار می گرفت. لیکن از آنجایی که برخی از خسارات محیط زیستی ناشی از فعالیت بخش خصوصی می باشد. محدود کردن مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات محیط زیستی به دولت ها موجب عدم پاسخ گویی به موارد زیادی از خسارات زیست محیطی می گردد. لذا یکی از تحولات بسیار مثبتی که در عرصه مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی می توان از آن نام برد توسعه دامنه این نوع مسئولیت به بخش خصوصی می باشد. بعنوان مثال در بحث مسئولیت ناشی از آلودگی های مرز گذر حقوق بین الملل فعالیت های اشخاص خصوصی را نیز به دولت ها انتساب می دهد.

در بسیاری از کنوانسیون های محیط زیستی مسئولیت اشخاص خصوصی به صراحت پذیرفته شده است. از آن جمله در کنوانسیون بازل که در خصوص کنترل نقل و انتقال فرامرزی فضولات خطرناک و طریق دور ریزی آنها^{۱۷} نیز از یک رژیم مسئولیت برای موجودیت های خصوصی اعم از حقیقی و حقوقی تبعیت گردیده است.^{۱۸} رویه قضائی بین المللی نیز در آرای زیادی بر این امر صحت گذاشته است. در داوری «تریل اسملتر» دادگاه در رای نهایی خود این اصل مهم حقوق بین الملل را به رسمیت شناخت که براساس آن هر دولت موظف است از سایر دولت ها در مقابل اعمال زیان آور افرادی که در چار چوب قلمرو تحت صلاحیت آن اتفاق می افتد حفاظت نماید.^{۱۹} امروزه پذیرفته شده که اگر دولتی احتیاط های لازم را انجام داده ولی اشخاص خصوصی واقع در محدوده قلمرو قضایی یا نظارتش خسارتی عمده و اساسی بر محیط زیست کشور دیگری وارد آورند دولت منشاء ضرر بایستی تمام گام های لازم را جهت تنبیه و مجازات خلافکاران انجام دهد، در غیر این صورت ممکن است خود آن دولت مقصر شناخته شود. البته نباید فراموش شود که چون تضمین و تحقق مسئولیت بخش خصوصی اصولاً بر عهده سیستم های حقوقی ملی قرار دارد و سیستم های حقوقی ملی بنا به علل مختلف از اجرای رژیم مسئولیت نسبت به آنها سرباز زده و خوداری می نمایند، لذا عملاً مسئولیت بخش خصوصی چندان واقعی نیست و معمولاً مقررات کنوانسیون ها در این خصوص با موانع زیادی روبرو می باشد. بعنوان نمونه با وجود آنکه کنوانسیون بازل مقررات نسبتاً جامعی در مورد مسئولیت افراد پیش بینی نموده است لیکن مشکلات و چالش های فراوانی بر سر راه عملی شدن مقررات کنوانسیون در این مورد وجود دارد از جمله مهمترین این مشکلات می توان از موارد زیر نام برد:

اولاً پذیرش مسئولیت برای بخش خصوصی در ارتباط با حمل و نقل فضولات آلوده کننده مستلزم درگیر نمودن سیستم های حقوقی ملی در جهت تضمین انجام تعهدات ناشی از کنوانسیون برای بخش خصوصی است. براساس بند چهار از ماده چهار کنوانسیون کشورهای عضو مکلف گردیده اند کلیه اقدامات قانونی لازم را در جهت جلوگیری از نقض مقررات کنوانسیون به وسیله بخش خصوصی انجام دهند. از آن انجام مجازات هایی را برای ناقضان در قوانین ملی خود در نظر گیرند.^{۲۰}

در حالی که بعضاً مشاهده می شود کشورها بنا به علل گوناگون همچون مسائل اقتصادی و اجتماعی از انجام این تعهد خودداری می نمایند و حتی در مواردی هم که از نظر تئوری قوانین لازم وضع گردیده از اجرای آن در عمل خودداری می نمایند.^{۲۱}

ثانیاً طرح دعوی نزد محاکم ملی با مشکلاتی همچون هزینه بالا، عدم طی سریع، کامل و بی طرفانه فرآیند دادرسی و به ویژه مشکلات مربوط به اجرای رأی روبرو است که در اکثر موارد باعث بی ثمر بودن طرح دعوی نزد اینگونه مراجع می گردد.

لذا در واقع تجارت کنندگان فضولات آلوده کننده با یک ممنوعیت بدون ضمانت اجرا روبرو هستند و همین امر باعث



گردید تا آنها همچنان به تجارتشان به گونه معمول فقط با اندکی پنهان کاری ادامه دهند، و در واقع مقررات کنوانسیون در مورد آنها فاقد قدرت اجرایی است.

ت. تلاش برای پذیرش مسئولیت کیفری بین المللی برای خسارات زیست محیطی اصولاً مسئولیت بین المللی دو نوع می باشد مسئولیت بین المللی حقوقی و مسئولیت بین المللی کیفری، مسئولیت حقوقی یا مدنی در واقع پاسخی است به نقض تعهداتی که فقط موجب ورود لطمه و خسارت به کشور متعهدله می گردد و یا به عبارتی از یک درجه اهمیت معمولی برخوردار می باشد. در حالی که مسئولیت کیفری پاسخی است به نقض تعهداتی که از درجه اعتبار و اهمیت بالاتری برخوردار بوده و نقض آنها غیر قابل اغماض و جنبه جنایی دارد. تا پیش از میانه سده بیستم میان انواع نقض تعهد از لحاظ نوع و شدت تفاوتی قائل نمی شدند در واقع به هر نوع نقض تعهد یکسان نگریسته می شد.^{۲۲}

از این زمان به بعد جامعه بین المللی میان انواع نقض تعهدات قابل به تمایز گردید و برخی از این نقض ها را موجب ایجاد مسئولیت کیفری برای ناقضان دانست. یکی از مهمترین این حوزه ها بحث توسل به زور و نقض صلح و امنیت بین المللی می باشد. به تدریج بر دامنه مسئولیت کیفری بین المللی افزوده شد. یکی از موارد مهم این گسترش تخلفات و نقض های، مربوط به محیط زیست می باشد. در برخی از اسناد بین المللی به مسئولیت بین المللی کیفری اشاره شده و عدم رعایت مقررات محیط زیستی موجب مسئولیت کیفری برای ناقضان شناخته شده است.

اما اصولاً کنوانسیون های محیط زیستی در بر گیرنده مقررات کیفری خیلی کم و محدودی هستند از میان کنوانسیون های مختلف که در بر گیرنده مقررات کیفری هستند می توان از کنوانسیون بازل نام برد. ۲۳ در سال ۱۹۹۳ نیز شورای امنیت طی قطعنامه شماره ۵۴۰ خود، آلوده شدن آب های خلیج فارس بر اثر حمله به نفتکش ها و کشتی ها در آب های این منطقه را عامل تهدید کننده صلح و امنیت بین المللی دانسته و آنرا هم ردیف جرم تهدید و نقض صلح و امنیت بین المللی که موجب مسئولیت بین المللی کیفری است تلقی نمود.

در دعوی آزمایشات هسته ای که توسط استرالیا علیه فرانسه اقامه شد نیز، استرالیا برای توجیه مسئله به حقوق بین الملل مربوط به تخلف (تجاوز) استناد کرد. (که جنبه کیفری دارد) به عنوان مثالی ریزش مواد رادیواکتیو به سرزمین استرالیا نقض حاکمیت اراضی استرالیا تلقی شد.^{۲۴}

ج. توسعه اقدامات پیشگیرانه به جای اقدامات جبرانی
یکی از تحولات مثبتی که در عرصه مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی در سال های اخیر واقع گردیده است، توجه جامعه بین المللی به اقدامات پیشگیرانه است. این امر با نگرش سنتی که بر اساس آن مسئولیت به دولتی منتسب می شود که باعث زیان شده باشد مغایر می باشد. در سال های اخیر وضع مقررات راجع به محیط زیست بین المللی به صورتی چشمگیر افزایش یافته و رویکرد بازدارنده جدیدی در بسیاری از ترتیبات در سطح بین المللی و منطقه ای منعکس شده است.^{۲۵} کنوانسیون های زیادی با این نوع نگرش تدوین گردیده اند.^{۲۶}

«متفکران جدید حقوق بین الملل را عقیده بر این است که اعمال نظریه مسئولیت دولت پس از وقوع خسارت در بدو امر موجب گسترش و رشد منازعات، تضعیف همکاری و عدم امکان جلوگیری از انجام زیان می گردد. متخصصان حقوق بین الملل چنین استدلال می کنند که انجام اقدامات (تعهدات) شکلی و اجرایی از پیش، دولت ها را قادر می سازد تا از طریق یک نظام همکاری متقابل «اجتناب از منازعه» یا مسأله آلودگی مرز گذر برخورد نمایند.»^{۲۷} در قالب اقدامات پیشگیرانه یکی از مسئولیت های مهم دولت ها مسئولیت آنها به اطلاع رسانی دقیق و کامل می باشد. این موضوع در اصل بیستم اعلامیه ای است که به صراحت بیان گردیده است.^{۲۸}



د. تلاش در جهت گسترش ضمانت اجراها و توسعه آن به سیستم های حقوقی ملی

یکی دیگر از تحولات مثبت در عرصه مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات زیست محیطی گسترش دامنه ضمانت اجراهای مربوط به تخلفات زیست محیطی است. در این راستا دو مسئله مهم باید یادآوری و مورد بحث و بررسی قرار گیرد. اولاً رژیم های مسئولیتی و شیوه های جبران خسارات بنا به عللی مختلف از جمله ملاحظات مربوط به حاکمیت عمدتاً در قالب پروتکل های اختیاری تنظیم می گردد، که مسلماً این امر از سویی بسیار مطلوب است اما از سویی دیگر مشکل بسیار جدی و اساسی بر سر راه حمایت از محیط زیست و تضمین آن بوجود می آورد. مطلوبیت این شیوه عمدتاً از این جهت می باشد که کشورها بدلیل اختیاری بودن اینگونه پروتکل ها، بدون داشتن هیچگونه اجبار و الزامی و با میل خود به عضویت آنها در می آیند، در نتیجه با میل و رغبت بیشتری هم تن به اجرای تعهدات و تکالیف ناشی از آنها می دهند اما اختیاری بودن رژیم های مسئولیت این پیامد منفی را بدنبال خواهد داشت که کشورها در مواردی تن به آنها می دهند که پای منافع شان در بین نباشد و لذا حمایت از محیط زیست و مسئولیت ناشی از نقض این تعهد نسبت به منافع کشورها امری فرعی و تبعی خواهد گردید.

دوماً از آنجایی که یک سیستم کارآمد و موثر برای اجرای مسئولیت بین المللی و جبران خسارات در نظام بین المللی وجود ندارد و از سوی دیگر امروزه مسئولیت بخش خصوصی نیز قسمت عمده ای از رژیم مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی را تشکیل می دهد عملاً سیستم های حقوقی ملی نیز در جهت اجرای مسئولیت بین المللی ناشی از خسارات محیط زیستی درگیر و دخیل می باشند.

البته لازم به یادآوری است که اجرای مسئولیت از طریق سیستم های ملی توأم با مشکلات و موانع زیادی است و در بسیاری از موارد عملاً مسئولیت و بحث جبران خسارت عقیم و بی نتیجه می ماند. از سوی دیگر نمی توان مسئله اجرای مسئولیت بین المللی و تضمین آنرا به نظام بین الملل محدود نمود، چرا که مهمترین مکانیسم در این مورد توسل به دیوان دادگستری لاهه می باشد که امکان مراجعه به آن فقط برای کشورها وجود دارد و سازمان ها و افراد که از بازیگران مهم عرصه های محیط زیستی هستند امکان توسل به این مرجع را ندارند.

در اینجا بعنوان یک نمونه عملی اشاره ای مختصر به پروتکل الحاقی کنوانسیون بازل می شود. هدف از انعقاد پروتکل الحاقی ایجاد یک رژیم مسئولیت برای خطرات و خسارات ناشی از فضولات آلوده کننده و جبران خسارات وارده به طور فوری و کافی بوده است.^{۱۹} از میان ویژگی ها و مسایل گوناگون این پروتکل چهار موضوع قابل توجه می باشد: اولاً در رژیم مسئولیت کنوانسیون و پروتکل الحاقی آن یک راه فرار و گریز (Loop-Hole) برای برخی از متخلفان وجود دارد. در این رژیم مسئولیتی علیرغم پذیرش مسئولیت دوگانه برای کشور صادر کننده و وارد کننده ولی برای حمل و نقل کننده مسئولیتی پیش بینی نشده است.^{۲۰} دوماً رژیم مسئولیتی که در پروتکل الحاقی پیش بینی گردیده است جنبه اختیاری داشته و پروتکل در واقع سعی کرده با تشویق و ترغیب کشورهای عضو کنوانسیون آنها را به سمت انجام تعهداتشان سوق دهد. البته همین ویژگی از موانع جدی اجرای مؤثر اصول و قواعد مندرج در کنوانسیون بازل می باشد. سوماً رژیم مسئولیت پیش بینی شده در پروتکل الحاقی شامل بخش خصوصی درگیر در بحث فضولات آلوده کننده نیز می گردد که این ویژگی در عین حال که از نقاط مثبت این پروتکل می باشد، اما قبلاً بحث گردید که در جهت اجرا و تحقق عملی آن موانع و مشکلات فراوانی وجود دارد.

چهارماً رژیم مسئولیت پیش بینی شده در پروتکل الحاقی در جهت تحقق مسئولیت پیش بینی شده سیستم های حقوقی ملی را نیز به نوعی درگیر نموده و در قسمت های زیادی اجرای رژیم مسئولیت را بر عهده این مراجع ملی قرار داده است که در این خصوص هم قبلاً بحث گردید که موانع و معضلات جدی وجود دارد.

مسئله دیگری که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد این است که یکی از علل موفقیت کامل کنوانسیون بازل که در آینده نیز مانع جدی در راه تحقق کامل مقررات این کنوانسیون خواهد بود و در مورد سایر کنوانسیون های محیط زیستی



هم صحت دارد، فقدان یک ساختار متمرکز فراملی است که مسئول اجرای مقررات کنوانسیون باشد و اجرای مقررات آن را تضمین نماید. اگر چه برخی از حقوقدانان معتقدند وجود یک ساختار متمرکز خارجی نه تنها موجب اجرای بهتر مقررات کنوانسیون‌های محیط زیستی نمی شود بلکه ممکن است کشورها را هر چه بیشتر نسبت به انجام تعهداتشان در قبال این کنوانسیون‌ها بی میل نماید. چرا که کشورها اصولاً علاقمند به حفظ حاکمیت خود بوده و از تن دادن به هر گونه تعهدی که موجب سلب یا محدود گردیدن حاکمیت آنها گردیده و یا رفتار و عملکرد آنها را تحت کنترل و نظارت درآورد امتناع می ورزند و به همین علت تشویق و ترغیب کشورها به رعایت تعهداتشان بهتر از اجبار آنهاست. اما بدون تردید باید پذیرفت که حداقل در خصوص بخش خصوصی عدم وجود یک ساختار متمرکز و فراملی عاملی مهم و مؤثر در فرار آنها از انجام تعهداتشان بوده و در آینده نیز موجب افزایش حمل و نقل و تجارت غیر قانونی فضولات آلوده کننده گردیده تا جایی که شاید چندان دور از واقع نباشد اگر گفته شود تلاش‌های جامعه بین‌المللی فقط منجر به ایجاد یک سیستم ممنوعیت حمل و نقل و تجارت فضولات آلوده کننده گردیده بدون هیچ گونه کنترل مؤثر بر روی آن.^{۳۰} البته کنوانسیون یک دبیرخانه ایجاد کرده است لیکن اشکال در این است که این دبیرخانه فاقد قدرت اجرایی است. دبیرخانه فقط یک رکن اطلاعاتی است. لذا در حالی که دبیرخانه ممکن است از تخلفات مربوط به نقل و انتقال غیر قانونی فضولات خطرناک آگاه گردد اما هیچگونه اقدامی جز تهیه گزارش از آن نمی‌تواند انجام دهد. البته این گزارش می‌تواند به انجام برخی اقدامات به وسیله دولت‌ها کمک کند ولی کافی نیست.^{۳۱} این مشکل در سایر موضوعات محیط زیستی نیز وجود داشته و بعضاً حتی شدیدتر نیز می‌باشد.

نتیجگیری

از مجموعه مطالب فوق می‌توان نتیجه گرفت که فرایند مسئولیت بین‌المللی ناشی از خسارات زیست‌محیطی در گذر زمان و با طی فراز و نشیب‌های زیاد دچار تحولات نسبتاً مثبتی گردیده است. لیکن این تحولات بسیار کند و زمان بر بوده است، به گونه‌ای که شاید چندان دور از واقعیت نباشد اگر گفته شود فرایند تغییر و تحول در این حوزه بسیار کندتر از سایر حوزه‌های حقوق بین‌الملل بوده است. علل این امر را باید در موضوعات مختلف جستجو نمود. از آن جمله، مسئله حاکمیت کشورها و عدم تمایل آنها به از دست دادن آن، غیر معاوضه‌ای بودن تعهدات زیست‌محیطی، اختیاری بودن رژیم مسئولیت ناشی از خسارات زیست‌محیطی، فقدان ضمانت اجراهای مؤثر هم در سطح بین‌المللی و هم در سیستم‌های حقوقی ملی موارد زیر نام برد: پذیرش مسئولیت مبتنی بر خطر، گسترش مسئولیت بخش خصوصی، پذیرش مسئولیت کیفری برای برخی از تخلفات زیست‌محیطی، گسترش ضمانت اجراها ... در پایان چند پیشنهاد ارائه داده می‌شود: اولاً با توجه به اینکه در واقع مخاطب اصلی مقررات محیط زیستی افراد کشورها، هستند بهتر است برای تضمین اجرای این مقررات و تأمین هر چه بیشتر حفاظت از محیط زیست یک مکانیسم بین‌المللی، جدای از سیستم‌های حقوقی ملی یا حداقل در کنار آنها تعبیه گردد. ثانیاً رژیم مسئولیت باید بتدریج از حالت اختیاری، تشویقی و توصیه‌ای بودن فاصله گرفته و به سمت اجباری و تحمیلی بودن سوق داده شود و به منظور فراهم کردن بستر مناسب برای این چرخش باید از مفاهیمی همچون میراث مشترک بشریت و قواعد آمره استفاده شود.

ثالثاً یکی از معضلات حقوق بین‌الملل محیط‌زیست و از جمله رژیم مسئولیت فقدان یک ارگان و متصدی خاص و مستقل می‌باشد. هر چند سازمان‌های مختلف و برخی از ارکان سازمان ملل به اشکال گوناگون خود را متصدی این امر می‌دانند اما واقعیت این است که این حوزه از حقوق بین‌الملل نیاز به یک متصدی مستقل و مقتدر جهانی دارد.



۴) فهرست منابع:

۱. حقوق بین الملل، نوشته پروفیسور ربکا والاس، ترجمه دکتر سید قاسم زمانی و مہناز بہراملو
 ۲. حقوق بین الملل در واپسین سال های قرن بیستم، نوشته ایان برانلی، ترجمه صالح رضایی پیش رباط
 ۳. مسئولیت بین المللی دولت با توجہ بہ حملہ عراق بہ ایران نوشتہ، بہرام مستقیمی و مسعود طارم سری
 ۴. حقوق بین الملل محیط زیست، ترجمہ دکتر سید فضل ا... موسوی
5. The law of treaties and export of hazardous waste – by Hao – NhionQ.Vu
 6. Criminal law and its administration in international environmental conventions – by Svend soyland and mohan
 7. Evaluation of an international liability regime for the WHO framework convention on Tobacco control – by \rofessor sean D. Murphy
 8. The norm of Basel convention environmental justice and legal process by –Mr.Berndt Brikell
 9. Basel convention threatens scrap trade by – John C. Bullock
 10. The history of the Basel convention
 11. Protocol on liability and compensation

وکیل و مشاور حقوقی ایرانی در آلمان علی خداوردیان

- حقوق اقامت - حقوق ایجاد
- حقوق کار - موسسه و شرکت
- حقوق تجارت - حقوق قراردادها

آماده همکاری با دفاتر وکالت در ایران

Georgikeas / Khodaverdian / Grzechca
RECHTSANWÄLTE IN BÜROGEMEINSCHAFT

Beethovenstraße 2, 60325 Frankfurt am Main
Tel.: +49 - 69 76 80 65 603 Fax: +49 - 69 76 80 65 60-1
e-mail: ak@gkg-anwaelte.de www.khodaverdian.de

