

اختلاف زیست محیطی آرژانتین و اروگوئه (۲۰۱۰)؛ تبیین برخی مباحث و اصول

سیدفضل‌اله موسوی^{۱*}، سید حسین موسوی^۲

چکیده

کشور آرژانتین در ۴ مه ۲۰۰۶ پس از گذراندن مراحل مختلف قضایی و سیاسی برای حل و فصل اختلاف‌هایش با اروگوئه پیرامون نقض تعهدات این کشور از معاهده بین دو کشور موسوم به اساسنامه رودخانه اروگوئه ۱۹۷۵، دعوی بر همین مبنا علیه اروگوئه در دیوان بین‌المللی دادگستری اقامه کرد. نقض‌های ادعایی حاوی نقض تعهدات شکلی و ماهوی از اساسنامه بین دو کشور و برخی از اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست به سبب مخاطرات احتمالی ناشی از راه‌اندازی دو کارخانه خمیر کاغذ نزدیک رودخانه مرزی بود. پس از اعلام صلاحیت دیوان و شروع رسیدگی ماهوی که همراه با مجادله‌های متعدد و ادعاها و دفاعیات و ارائه شواهد و دلایل گوناگون فنی و حقوقی بود، سرانجام، دیوان در ۲۰ آوریل ۲۰۱۰ دومین رأی توافقی محیط زیستی خود پس از قضیه سد - موضوع اختلاف کشورهای مجارستان و اسلواکی در ۱۹۹۷- را صادر کرد. دیوان در رأی صادره به مباحث مهمی مانند اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست در قالب تأیید یا عرفی دانستن برخی از آنها مانند اصل پیشگیری و منع استفاده زیان‌آور از سرزمین و ارزیابی محیط زیستی به فراخور موضوع اشاره کرده است. در این رأی دیوان، اروگوئه را به نقض تعهدات شکلی مندرج در اساسنامه محکوم کرد و این کشور را در قبال نقض تعهدات ماهوی مسئول ندانست.

کلیدواژگان

آرژانتین، اروگوئه، اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست، اصول عرفی، بار اثبات دعوا، تعهدات شکلی، تعهدات ماهوی.

۱. استاد گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).
Email: sfmoosavi12@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران
تاریخ دریافت: ۲۰/۱۰/۱۳۹۳، تاریخ پذیرش: ۲۳/۰۱/۱۳۹۴

مقدمه

موضوع مورد بررسی بیش از هر پدیدار دیگری به نظر می‌رسد به اصل «اشتراک کشورهای ذی‌ربط در آب‌های یک رودخانه بین‌المللی»^۱ باز می‌گردد. در همین راستا، استفاده و در واقع تسهیم بهره‌برداری میان کشورهای مجاور رودخانه‌های مرزی همواره زمینه اختلاف‌هایی از جنبه ورود ضرر و زیان‌های احتمالی و به مخاطره افتادن منافع اقتصادی و محیط زیستی کشور دیگر می‌شود؛ همین موضوع توجه کشورهای درگیر با این پدیدار را به سوی انعقاد موافقتنامه‌های خاص^۲ یا پیوستن به کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط به رژیم حقوقی رودخانه‌های بین‌المللی مرزی کشانده است.^۳ دعوای آرژانتین علیه اروگوئه که در مجاورت رودخانه مرزی اروگوئه هستند نیز از جمله موارد مربوط به رودخانه‌های مرزی مجاوری است که رژیم توافقی و خاص دارد. این رژیم با معاهده‌ای در سال ۱۹۶۱ و متعاقب آن با تصویب اساسنامه‌ای در سال ۱۹۷۵ بین دو کشور تنظیم شده است. بر این مبنا، اساسنامه مذکور ضمن ایجاد یک رژیم خاص، نهادی به نام کمیسیون مشترک رودخانه اروگوئه را نیز تشکیل داده است. با این وصف، اختلاف مطروحه مبنایی زیست‌محیطی و مرتبط با رژیم حقوقی این رودخانه دارد.

اختلاف درباره قضیه کارخانه خمیر کاغذ، بین دو کشور آرژانتین و اروگوئه از جنبه تاریخ آغاز، ریشه در ۹ اکتبر ۲۰۰۳ دارد؛ در این تاریخ، دولت اروگوئه به‌طور یکجانبه مجوز ساخت یک کارخانه خمیر کاغذ را در ۳۰ کیلومتری شهر آرژانتینی گالگوآچو به شرکتی اسپانیایی با نام ENCE^۴ اعطا کرد. پس از این اقدام، دولت اروگوئه در ۱۴ فوریه ۲۰۰۵ در عملی مشابه مجوزی را برای ساخت کارخانه‌ای دیگر به نام اوریون^۵ که شرکتی فنلاندی بود صادر کرد. این کارخانه در منطقه‌ای به فاصله ۷ کیلومتر از کارخانه پیشین، مجوز ساخت گرفت. در همین راستا، با موافقت دولت اروگوئه با ساخت بندری در بوتنیا^۶ در تاریخ ۵ ژوئیه ۲۰۰۵، اختلاف دو کشور آرژانتین و اروگوئه به مرحله جدیدی وارد شد. دو طرف راه‌های مختلفی را برای

1. Community in the Waters.

۲. مانند توافق‌نامه‌های رودخانه‌های تاجن و هیرمند که به ترتیب بین ایران و ترکمنستان و ایران و افغانستان منعقد شدند.

3. Fore More: Convention relating to the Development of Hydraulic Power affecting more than one State, Geneva, 9 December 1923 Adopted by the International Law Association at the fifty-second conference, held at Helsinki in August 1966. Report of the Committee on the Uses of the Waters of International Rivers (London, International Law Association, 1967).

برای تفصیل بیشتر در خصوص معاهدات و کنوانسیون‌های مربوط به رودخانه‌های بین‌المللی، رک:

موسوی، سیدفضل‌اله، حقوق رودخانه‌های بین‌المللی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۵۰ به بعد.

4. Empresa Nacional de Celulosas do Espana

5. Orion

6. Botnia

حل و فصل اختلاف‌هایشان برگزیدند، مانند میانجی‌گری پادشاه اسپانیا که به شکست انجامید. از دیگر اقدامات، طرح قضیه در مراجع منطقه‌ای همچون طرح نقض هنجارهای زیست‌محیطی بین‌المللی از سوی آرژانتین علیه اروگوئه در کمیسیون آمریکایی حقوق بشر و اقدام اروگوئه درباره طرح موضوع انسداد پل‌های ارتباطی بین دو کشور در دادگاه داوری ویژه مرکوسور بوده است که به نتیجه‌ای نرسید. در نتیجه، با پذیرش صلاحیت اجباری دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص اختلاف‌های مربوط به تفسیر یا اجرای معاهده^۱ و انتهای ماده ۲۶۰ اساسنامه ۱۹۷۵، دولت آرژانتین در ۴ می ۲۰۰۶ دعوی را اقامه کرد که در آن، ضمن استناد به مواد مختلفی از اساسنامه، به معاهدات بین‌المللی زیست‌محیطی در لوای مجوز اساسنامه مذکور اشاره^۲ و به اصول متعددی از حقوق بین‌الملل محیط زیست تمسک جست که امهات آنها از جمله نقض تعهدات ماهوی و شکلی ناشی از اساسنامه ۱۹۷۵ رودخانه اروگوئه است.^۳ مقاله حاضر، کاوشی است به منظور پاسخ به سؤالات متعدد مربوط به حقوق بین‌الملل محیط زیست، از جمله: ۱. اساساً چه ادعاهایی در چارچوب اساسنامه رودخانه‌ای مطرح شده‌اند؟ ۲. علت اهمیت حفاظت از اکولوژی رودخانه اروگوئه که دو طرف در سال ۱۹۷۵ اساسنامه‌ای در خصوص حفاظت از محیط زیست آن تنظیم کرده‌اند چیست؟ ۳. آیا تصمیم‌های دیوان در چارچوب رأی صادره، پاسخی مناسب برای رفع نگرانی جامعه جهانی در خصوص حفاظت از محیط زیست است؟ ۴. راهکارهای پیشگیری از این‌گونه نقض‌ها چیست؟

مسئله بار اثبات دعوا (Burden of proof)

دیوان بین‌المللی دادگستری به‌طور خودکار و بر مبنای رویه معمول به تبعیت از

۱. معاهده ۷ آوریل ۱۹۶۱ مونته‌ویدئو.

۲. ماده ۶۰ اساسنامه رودخانه اروگوئه ۱۹۷۵ بیان کرده است: «اختلافات مربوط به تفسیر یا اجرای معاهده و اساسنامه که از طریق مذاکره حل و فصل نگردند توسط احد طرفین قابلیت طرح در دیوان بین‌المللی دادگستری را دارا می‌باشد.»

3. Statute of the River Uruguay. Signed at Salto on 26 February, 1975.

۴. از جمله معاهده ۷ آوریل ۱۹۶۱ مونته‌ویدئو که اساسنامه ۱۹۷۵ در راستای آن تنظیم شده است و چند سند بین‌المللی دیگر از جمله، کنوانسیون اسپو، رامسر و... .

۵. شایان ذکر است که رودخانه اروگوئه، رودخانه‌ای مرزی بین دو کشور آرژانتین و اروگوئه است و اساسنامه آن (۱۹۷۵) بین دو کشور به دلیل این‌که ویژگی‌های یک سند بین‌المللی را دارد، معاهده‌ای بین‌المللی قلمداد می‌شود. اما به سبب تأسیس یک کمیسیون بین‌المللی مشترک و رژیم حقوقی ویژه بین دو کشور نامبرده و ویژگی منحصر به فرد آن، عنوان اساسنامه (Statute) را دارد و دیوان نیز از این اصطلاح در رأی خویش استفاده کرده است. این اساسنامه در راستای اجرای مقررات ماده ۷ معاهده مرزی بین دو کشور که در سال ۱۹۶۱ انعقاد یافت، بسته شده است.

قاعده مشهور «البینه علی المدعی»^۱ در دعاوی مطروحه نزد آن مرجع مبادرت می‌ورزد.

اظهار و در واقع ادعای آرژانتین در این موضوع خاص سبب شد دیوان این قاعده را مورد ارزیابی و تکرار قرار دهد و البته به توسعه آن دست زند. ادعای دولت آرژانتین مبنی بر این بود که ماهیت و در واقع رویکرد اساسنامه منعقدۀ فی‌مابین پیرامون رودخانه اروگوئه، حاوی اصل احتیاط^۲ است. پس در نتیجه بار اثبات دلیل بر عهده اروگوئه (خواننده دعواست) که احتیاط خود را در حیطة اساسنامه در مقابل دیوان اثبات کند. البته از لحن ادعای آرژانتین برداشت نمی‌شود که این کشور سعی در ایجاد بدعت یا استثنایی یکطرفه نسبت به اعمال قاعده علیه اروگوئه داشته است. زیرا اذعان می‌دارد که طبق اساسنامه طرفین بالسویه^۳ در اثبات مضر بودن و مضر نبودن طرح سهیم‌اند. اما اروگوئه ضمن استناد به رویه دیوان و عدم پذیرش رویکرد احتیاطی در اساسنامه، ادعای آرژانتین علیه خود را رد کرد، ولی بر وجود این قاعده بر دوش آرژانتین صحه گذارد. (ICJ, Judgment, Pulp Mills, 2010, pp.70-72, paras.160-168)

اما دیوان در مقام تفسیر و حل این اختلاف استدلال کرد که علی‌رغم نظر آرژانتین بر وجود بار اثبات دلیل بر دوش هر دو طرف دعوا، ضمن تأکید بر رویه معمول، «انتظار این است که در اولین اظهارات، خواهان (آرژانتین) به اثبات و تسلیم موارد ادعایی اقدام ورزد و بار اثبات دلیل (اولیه) بر عهده این دولت است». اما دیوان تأکید کرد که «این امر به معنای عدم همکاری خواننده (اروگوئه) در ارائه شواهدی که در اختیار داشته و می‌تواند بر حل مسئله مطروحه، نزد دیوان کمک کند، نیست». در این میان، امر عالمانه‌ای که دیوان بر آن صحه گذاشته است، «مرتبط بودن رویکرد احتیاطی در تفسیر و اجرای اساسنامه» است (رضانی قوام‌آبادی، ۱۳۸۹ : ۹)؛ اما به‌رغم این امر، تغییر بار اثبات دعوا بر این مینا را تأیید نکرد. در همین راستا دیوان، ادعای آرژانتین را مبنی بر وجود بار اثبات دعوا به طور مساوی برای دو طرف دعوا رد کرد. روشن است که استدلال‌های دیوان برگرفته از رویه رایج و چندین‌ساله دیوان در خصوص رسیدگی به دعاوی است. از سویی دیوان به شناسایی اصل احتیاط مستتر در اساسنامه ۱۹۷۵ پرداخت و ضمن آن از اعطای تفسیری خلاف اصل «بار اثبات دعوا بر عهده مدعی است» امتناع کرد و درواقع آن را توسعه نداد. چه این تصمیم دیوان کاملاً براساس اصول و موازین کلی حقوقی است که البته هیچ‌یک از قضات دیوان اعم از اختصاصی و... اعتراض نکردند. بنابراین، دیوان همچنان بار اثبات دلیل را در آغاز رسیدگی بر عهده مدعی نهاد.

1. Onus Probandi Incumbit Actori
2. Precautionary principle.
3. Vis-a-Vis

ماهیت و نقش کمیسیون اداری رودخانه اروگوئه در اجرای تعهدات

شکلی

براساس فصل سیزدهم اساسنامه ۱۹۷۵ مربوط به رودخانه اروگوئه، کمیسیون مشترکی با نام «کمیسیون اداری رودخانه اروگوئه»^۱ بین دو کشور هم‌جوار رودخانه مزبور جهت نیل به اهداف و نیات مندرج در اساسنامه به‌وجود آمد. این کمیسیون به‌زعم دیوان، براساس ماده ۵۰ اساسنامه ۱۹۷۵ شخصیت حقوقی است و دارای اختیاراتی از جمله، کشتی‌رانی و کنترل و نظارت بر رودخانه است. کمیسیون مربوط به‌شدت محل اختلاف نظر دو کشور بود. اروگوئه پیرو استدلالی مبنی بر «سازوکار» بودن کمیسیون، آن را ناشی از رضایت طرفین بر انجام اقدامات مورد نظر تلقی می‌کرد. در مقابل آرژانتین به طور اکید معتقد بود که این کمیسیون، یک کمیسیون ساده رودخانه‌ای ناشی از یک معاهده ساده نیست^۲؛ بلکه ناشی از اساسنامه‌ای است که کمیسیون مزبور در آن به عنوان عنصر اصلی و مهم درج شده و نوعی همکاری همیشگی و مؤثر را در نظر دارد. (ICJ, 2010, op.cit, para.85)

اما در نظر دیوان، در قالب دستور موقت ۱۳ جولای ۲۰۰۶، ضمن بیان اینکه کمیسیون یک سازوکار نیل به اشتغالات اداری، فنی، مدیریتی و غیره را بر عهده دارد، وظیفه کمیسیون در اجرای دقیق مقررات اساسنامه و تکلیف طرفین بر ارائه منابع و اطلاعات لازم جهت ایفای وظایفش را مورد تأکید و توجه قرار می‌دهد (Order, 13 July, 2006). همچنین از نظر دیوان، کمیسیون موجودیتی خاص و دائمی دارد و بر مبنای اساسنامه حقوق و تکالیفی که به آن اعطا شده است برای انجام اشتغالاتی خواهد بود (رمضانی قوام‌آبادی، پیشین: ص ۱۳). دیوان از کمیسیون مزبور به نام «سازمان»^۳ یاد کرده است^۴. نظر دیوان به نقش اساسی و ثانوی این کمیسیون در تحقق اهداف اساسنامه است و بر استفاده اختیاری از آن اعتقاد ندارد و اساساً آن را مغایر با یک توافق دوجانبه می‌داند (ICJ, 2010, op.cit, pp.55-57, paras.160-168). بنابراین، به گمان دیوان، این کمیسیون چنانکه گفته شد، ارکان و شاخص‌های تشکیل‌دهنده یک سازمان بین‌المللی دوجانبه را شامل شده و از طرفی نقش حیاتی در رسیدن به نیت

1. The Administrative Commission of the River Uruguay

۲. استنباط اینست که از دیدگاه آرژانتین، کمیسیون مشترک رودخانه‌ای فقط مرجعی تشریفاتی و ناشی از معاهده‌ای غیرالزام‌آور یا نزاکتی نبوده، بلکه ناشی از اساسنامه‌ای است که سندی بین‌المللی و الزام‌آور تلقی می‌شود.

3. Organization

۴. دیوان در این اظهارنظر، کمیسیون مربوطه را به دلایلی شایسته عنوان سازمان بین‌المللی می‌داند، از جمله: الف- وجود دبیرخانه و برخورداری کارمندان از مزایا و مصونیت‌ها؛ ب- امکان ایجاد ارکان فرعی، ج- داشتن شخصیت حقوقی؛ د- شناسایی صلاحیت‌هایی برای کمیسیون به‌منظور تحقق موضوع و هدف اساسنامه است.

طرفین در زمینه انعقاد اساسنامه داشته و با تفسیر و استدلال دیوان، به نظر می‌رسد نفی نقش حیاتی و کانونی کمیسیون، چنانکه در نظر و استدلال اروگوئه است با ماهیت و کارکرد اساسنامه بین دو کشور تعارض دارد و ممکن است مسئولیت بین‌المللی ناشی از نقض یک تعهد بین‌المللی یعنی عدم همکاری و ارائه اطلاعات لازم در حیطه مورد نظر اساسنامه را منجر شود (Ibid, pp. 53-54, paras. 90-93).

ادعای اروگوئه مبنی بر چشم‌پوشی دو طرف از تعهدات شکلی

اروگوئه در قبال نقض‌های ادعایی شکلی خصوصاً در چارچوب عدم اطلاع دهی از خلال کمیسیون مشترک که تا اندازه زیادی بر علیه وی مصداق داشت، به «فهم»^۱ مشترک حاصل‌شده توسط وزرای خارجه دو کشور از طرح‌های مورد مناقشه در ۲ می ۲۰۰۴ استناد می‌کرد.

دیوان در تحلیل این ادعا، این موضوع را سبب رهایی اروگوئه از تعهدات شکلی‌اش ندانست، زیرا عمل «فهم» مورد ادعای وی هدف نبوده و اروگوئه الزامی به آن نداشته است؛ در نتیجه این نبود هدف و الزام، دیوان اذعان داشت که حتی همین موضوع‌های مهم مصداق عمل اروگوئه نبوده است. در نظر دیوان، «فهم» نمی‌تواند اثری بر معافیت اروگوئه از ایفای تعهدات شکلی‌اش مقرر در اساسنامه ۱۹۷۵ داشته باشد. در همین راستا، دیوان تکلیف موافقتنامه ۳۱ می ۲۰۰۵ در خصوص گروه عالی فنی موسوم به «GTAN»^۲ را مدنظر قرار داد و تأکید کرد که این گروه پیرو شکل‌گیری یک ارگان یا بدنه مذاکره‌کننده در راستای هدف مذکور در ماده ۱۲ اساسنامه ۱۹۷۵ به وجود آمده است؛^۳ بنابراین «تفسیر بیان‌شده^۴ در موافقت‌نامه از سوی دو طرف ممکن نیست سبب چشم‌پوشی از دیگر تعهدات شکلی مقرر در اساسنامه باشد» (Ibid, p.63; paras. 129-131). دیوان نتیجه می‌گیرد که براساس یافته‌های خود، اروگوئه حق اعطای مجوز در خلال دوره مذاکرات و مشاوره براساس مواد ۷ تا ۱۲ اساسنامه ۱۹۷۵ را نداشته است که سبب نقض تعهدات شکلی مندرج در این مواد شده و مقصر قلمداد می‌شود. به گفته دیوان،

1. "Understanding"

2. The High Level Technical Group

۳. این ماده و ماده ۱۱ در خصوص تعهد به اطلاع‌رسانی هر طرف درباره ایجاد فعالیتی است که موجب تغییر یا کاهش کیفیت آب رودخانه و تأثیر مخرب بر رژیم کشتیرانی آن می‌شود و متعاقب آن ارزیابی و سنجش آثار بیان‌شده با توجه به مهلت ۱۸۰ روزه و اطلاع‌رسانی مستمر به کمیسیون مشترک در مواد مزبور مندرج است.

۴. شایان ذکر است که در دیدگاه دیوان، فهم مشترک ادعاشده فقط در خصوص طرح ENCE مسموع است و به طرح BONIA تسری نمی‌یابد. اما در هر صورت سبب صرف‌نظر کردن دو طرف از تعهدات شکلی مندرج در اساسنامه فی‌مابین نمی‌شود (ICJ, Judgment, 2010, p.63, para.130).

اروگوئه «سازوکار کلی همکاری مشترک را براساس مواد ۷ تا ۱۲ اساسنامه مدنظر قرار نداده است.» (Ibid, p.53, para149). زیرا دو طرف در مهلت ۱۸۰ روزه و آیین مذکور در این مواد حق اعطای هرگونه مجوزی تا حصول نتیجه از طریق کمیسیون مشترک را نداشته‌اند.

تصدیق موضع دیوان، مستلزم اثبات این موضوع است که آیا اروگوئه براساس مفاد اساسنامه ۱۹۷۵ تعهدی به پایان مذاکرات داشته است یا خیر؟ و آیا اعطای مجوز دولت اروگوئه به ساخت دو مجموعه مورد نظر هم‌زمان با مذاکرات، منافاتی با اصول حاکمیتی و اقتداری دولت اروگوئه دارد یا خیر؟ پاسخ به این مسئله در دیوان تا اندازه‌ای بیان شده است، زیرا دیوان یادآوری کرده که «هیچ تعهد به عدم احداثی»^۱ در زمان مذاکرات بر اروگوئه تحمیل نشد و طبق تصمیم دیوان این موضوع آشکارا از مفاد اساسنامه درک نمی‌شود (Ibid, p.70, para.157). بر این اساس، ماده ۹ فقط برای تعهدات در دوره اجرای آیین مقرر در مواد ۷ تا ۱۲ اساسنامه است. در نتیجه دیوان بیان کرد که هیچ تعهدی مبنی بر احداث نکردن پس از انقضای مذاکره مقرر در ماده ۱۲ در ۳ فوریه ۲۰۰۶ برای اروگوئه وجود نداشته و دو طرف معین کرده‌اند که مرور زمان تعهد به مذاکره بر مبنای GTAN با شکست روبه‌رو شده است. بنابراین عمل خطاکارانه اروگوئه مبنی بر اعطای مجوز مربوط به آن دوره زمانی فوق گسترش نمی‌یابد. از نتیجه دیوان این مسئله برداشت می‌شود که به هر حال، اروگوئه در خصوص اعطای مجوز ساخت به دو پروژه مورد مناقشه هم‌زمان با مذاکرات برابر مواد ۷ تا ۱۲ اساسنامه، مقصر است و از سویی دیوان به وجود این تقصیر به طور مقید و مضیق معتقد است و آن را به پس از دوره زمانی مزبور گسترش نداده است.

اما در خصوص ادعای اروگوئه مبنی بر ارزیابی آثار زیست‌محیطی ملی و اعطای مجوز در راستای این ارزیابی‌ها و اعتقاد به جنبه ملی داشتن این مجوزها و درواقع، ترجیح مقررات ملی اروگوئه نسبت به تعهدات شکلی در اساسنامه ۱۹۷۵، باید بر این عقیده دیوان اقتدا کرد که اساسنامه ۱۹۷۵ باید در راستای قاعده عرفی مندرج در ماده ۲۷ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ درباره حقوق معاهدات مورد تفسیر و نظر واقع شود. و این موضوع در نتیجه‌گیری دیوان مبنی بر قصور از تعهدات شکلی نقش مهمی داشته است.^۲

1. "no construction obligation"

۲. ماده ۲۷-۱۹۶۹: «هیچ‌یک از دو طرف معاهده نمی‌تواند به مقررات حقوق داخلی خود به منظور توجیه فقدان اجرایی معاهدات استناد کند.»

۳. برای دیدن نظر مخالف رجوع شود به:

Separate opinion of Judge Greenwood I.C.J Summary of the Judgment on pulp mills (Argentina v. Uruguay) 2010, p.31, and

Separate opinion of judge ad hoc Torres Bernardez I.C.J Summary of the Judgment on pulp mills (Argentina v. Uruguay) 2010, p.31.

تعهدات ماهوی در پرتو اساسنامه ۱۹۷۵

۱. استفاده معقول و بهینه از رودخانه

اصولاً در رودخانه‌های مرزی و مجاور دو یا چند کشور، ممکن است ایجاد تأسیسات فنی یا اقتصادی از سوی کشور مجاور، برای کشور مجاور دیگر زیان‌های در پی داشته باشد. در چنین حالتی احتمال دارد اصل بهره‌برداری منصفانه، اجازه بیشتری و مفیدترین شکل توسعه رودخانه را محدود کند (موسوی، ۱۳۸۹، ص ۱۳۵). همچنین، توسعه و استفاده هم‌زمان ممکن است منجر به اتلاف منابع و عدم بهره‌برداری مناسب اقتصادی شود (همان). برای حل این قضیه، دو راهکار وجود دارد: نخست، مجزا عمل نمودن هر یک از کشورها در بهره‌برداری از رودخانه مرزی و دوم بهره‌برداری با تلاش‌های مشترک کشورهای مجاور به منظور انجام بهترین توسعه حوزه رودخانه برای منافع مشترک آنها فارغ از مرزهای کشورهای مربوط (همان، صص ۱۳۵-۱۳۶). بنابراین رودخانه مرزی اروگوئه بین کشورهای آرژانتین و اروگوئه و سازکارهای مشترک ایجاد شده و رژیم حقوقی، حقوقی منحصر به فرد آن در راستای راهکار دوم تعبیر می‌شود که مترقیانه نیز است. بر این اساس، شایسته است اصل استفاده معقول و بهینه در موضوع مورد بررسی حول محور راهکار اخیر در قالب اساسنامه ۱۹۷۵ بررسی شود.

اولین و مهم‌ترین تعهد بر مبنای ماده ۱ اساسنامه ۱۹۷۵، تعهد به استفاده معقول و مناسب از رودخانه است. بر این اساس، کشورها باید برای دستیابی به این هدف بکوشند که همانا حفاظت از محیط زیست و مدیریت منابع مشترک در رودخانه است و با CARU و تصویب مقررات در این کمیسیون و قواعد و اقدام‌های لازم از سوی دو طرف در این مسیر گام بردارند. دیوان در این زمینه مدنظر دارد که از یک سو برای تحقق و دستیابی به استفاده‌های معقول و مناسب می‌بایست تعادل بین حق دو طرف در استفاده معقول از رودخانه برای مقاصد اقتصادی و تجاری به وجود آورد و از سوی دیگر تعهد به حفاظت در قبال خسارات محیط زیستی از این فعالیت‌ها حاصل شود. ضرورت تعیین چنین تعادلی در مقررات مختلف اساسنامه ۱۹۷۵ (مواد ۲۷، ۳۶ و ۴۱) وجود دارد و در آنها حقوق و تعهدات دو طرف مشخص شده است. همچنین دیوان متذکر می‌شود که ماده ۲۷ منعکس‌کننده منافع مختلف دول ساحلی در استفاده از منابع طبیعی مشترک و همچنین ضرورت یافتن تعادل این استفاده و حفاظت از رودخانه در راستای هدف توسعه پایدار است. دیوان در خصوص منابع طبیعی مشترک می‌افزاید، استفاده‌ای منصفانه و معقول تلقی می‌شود که منافع طرف دیگر را در خصوص منافع مشترک و حفاظت محیط زیست در برگیرد (ICJ, 2010, op. cit., pp. 73-75, paras. 173-177). همچنین دیوان این ارتباط را تفسیری از محتوای توسعه پایدار می‌داند و در راستای آن مدنظر می‌گیرد.

به هر روی دیوان در خصوص این ادعای آرژانتین که مدعی نقض آن از سوی اروگوئه بود و در نتیجه سبب ایجاد یک نقض ماهوی است استنتاج کرد که عمل اروگوئه در پرتو مقررات مندرج در اساسنامه ۱۹۷۵ و در راستای حقوق و تعهدات تعریف شده در آن بوده است و در نتیجه نقضی صورت نگرفته است (Ibid, p.74, para.175).

اما در مقابل نظر دیوان، رویکرد و برداشت دیگری نیز وجود دارد که مخالف یافته دیوان مبنی بر عدم نقض تعهد ماهوی در چارچوب مواد ۱ و ۲۷ اساسنامه ۱۹۷۵ توسط اروگوئه است (Dissenting opinion Judge ad hoc vinuesa, 2010, p.42).^۱ بر این اساس، طبق ماده ۷ اساسنامه چون استفاده، بر رژیم رودخانه و کیفیت آب تأثیر گذاشته است مستفاد از این ماده، اروگوئه باید مواد ۷ تا ۱۲ و اساسنامه ۱۹۷۵ را رعایت می‌کرد و این رعایت نکردن سبب نقض تعهد ماهوی شده است. این دیدگاه، هر چند در اقلیت است، بسیار تأمل برانگیز به نظر می‌رسد و آن پیوندی است که این بینش بین نقض تعهد شکلی و در پی آن تعهد ماهوی برقرار کرده است. به هر حال، این دیدگاه با اعلام نظر دیوان مبنی بر نبود مقررهای در اساسنامه مبنی بر نقض خودکار تعهد ماهوی، در نتیجه نقض شکلی رد شد. در مجموع و با در نظر گرفتن عقیده دیوان، این استدلال مبنای حقوقی محکم‌تری دارد و باید در تفسیر این موضوع بیان کرد که این دیدگاه به محدوده مضیق قواعد و تعهدات شکلی مندرج در اساسنامه ۱۹۷۵ توجه کافی نداشته است و پیوندی افراطی بین نقض تعهدات شکلی و ماهوی در نقض‌های ادعایی برقرار کرده است.

۲. تعهد به تضمین مدیریت منابع مشترک و صدمه‌نزدن به رژیم رودخانه

دیوان بر این عقیده بود که آرژانتین نتوانست ثابت کند که تصمیم اروگوئه مبنی بر اجرای عملیات گیاهان اکالیپتوس که ذخیره ماده خام برای آسیاب بوتنیا است، تأثیر منفی بر مدیریت منابع و مراتع اروگوئه داشته است؛ همچنین، دیوان در خصوص کیفیت آب رودخانه به همین منوال نظر داد (ICJ, 2010, op.cit, p.75, para 180). به نظر می‌رسد دیوان درباره این تعهد به ارزیابی‌ها و مستندات اروگوئه در سطح ملی و روند اعطای مجوز به طرح اکتفا کرده است و اصل را بر نقض نکردن این تصمیم با توجه به طرح ادعای آرژانتین و تأکید مسبوق دیوان مبنی بر اثبات دلیل قرار داده و نتیجه خود را بر نقض نکردن تعهد مدنظر قرار داده است.

۱. رجوع شود به نظر مخالف قاضی اختصاصی Vinuesa:

Dissenting opinion Judge ad hoc vinuesa, I.C.J Summary of the Judgment on pulp mills (Argentina v. Uruguay), 20 April 2010, p.42.

۳. تعهد به هماهنگی و اقدام‌های مشترک برای پیشگیری از تغییر تعادل اکولوژیکی

براساس ماده ۳۶ اساسنامه ۱۹۷۵: «دو طرف به واسطه کمیسیون اداری رودخانه اروگوئه مکلف به اتخاذ تدابیر خاصی برای پیشگیری از تغییر شکل تعادل اکولوژیکی هستند...». دیوان درباره این تعهد با استخراج تکلیف دو طرف مبنی بر اتخاذ تدابیر به واسطه کمیسیون بر این سازوکار نظر ویژه و بنیادی دارد که این دیدگاه دیوان، ملهم از نگرش اساسی آن به کمیسیون مندرج در اساسنامه ۱۹۷۵ برای نیل به اهداف مندرج است. شایان ذکر است که دو طرف در زمینه ماهیت تعهد اعلام شده در ماده ۳۶ نیز اختلاف داشتند؛ آیا تعهد، تعهدی به وسیله است یا به نتیجه؟ آرژانتین از این نظر حمایت می‌کرد که براساس معنای متداول، مواد ۳۶ (و ۴۱) یکی از این دو تعهد به نتیجه است (رمضانی قوام‌آبادی، پیشین، ص ۹۵). با این حال دیوان اعلام کرد که تعهد مندرج در ماده ۳۶ بر عهده دو طرف است و رفتار ویژه مستمری را در راستای اتخاذ تدابیر ضروری مشترک از خلال کمیسیون، برای اجتناب از تغییر شکل تعادل اکولوژیک به آنها تحمیل می‌کند. دیوان متذکر شد که تعهد به تصویب تدابیر اجرایی یا اداری به صورت فردی یا جمعی و اجرای آنها یک تعهد به وسیله است. بنابراین دو طرف با اجرای ماده ۳۶ باید مراقبت مناسب در چارچوب کمیسیون برای اتخاذ تدابیر ضروری به منظور حفظ تعادل اکولوژیک رودخانه را ثابت کنند (همان) همان‌گونه که در رأی دیوان دیده می‌شود، دیوان انجام هرگونه تدبیر و اقدام اجرایی یا اداری را حتی به صورت جمعی تا هنگامی که در چارچوب و مقررات مربوط به کمیسیون CARU به اثبات نرسند، تعهدی به وسیله می‌داند و از بطن این عقیده چنین برداشت می‌گردد که طرفین برای انجام صحیح تدابیر و اثبات آن تعهدی به نتیجه دارند و آن تعقیب روند مربوط به کمیسیون است و به عبارتی طرفین ملزم به انجام این تعهد جهت حفاظت از تعادل اکولوژیک منطقه‌اند.

۴. تعهد به پیشگیری از آلودگی و حفظ محیط زیست آبی

براساس ماده ۴۱ اساسنامه: «بدون خدشه به اشتغالات کمیسیون در این فرض، طرفین متعهد به: الف) حفاظت و نگهداری از محیط زیست آبی به‌ویژه با پرهیز از آلودگی و ایجاد قواعد و تصویب تدابیر مناسب مطابق موافقتنامه‌های بین‌المللی قابل اعمال و در صورت لزوم مطابق با دستورالعمل‌ها و توصیه‌های ارکان فنی بین‌المللی؛ ب) عدم تخفیف (مماشات) بر سیستم‌های حقوقی: ۱. وضع هنجارهای فنی لازم‌الاجرا برای پیشگیری از آلودگی آب‌ها؛ ۲. وضع مجازات برای جرایم؛ ج) اطلاع‌رسانی همه‌جانبه در مورد وضع هنجارهای مربوط به آلودگی آب‌ها بین طرفین جهت وضع هنجارهای معادل در سیستم‌های حقوقی‌شان» آرژانتین همانند اعتقادش

در خصوص ماده ۳۶، به وجود تعهد به نتیجه برای جلوگیری از آلودگی رودخانه نظر داشت و بر این نظر تأکید و دامنه آن را موسع می‌دانست، از جمله اینکه، هرگونه استفاده معقول و مشروع از رودخانه مثل جهانگردی و سایر استفاده‌های مناسب را شامل تفسیر در حوزه ماده ۴۱ تلقی و ادعا می‌کرد (ICJ, 2010, op. cit. p. 78, para. 192). برخلاف آن، اروگوئه چنین اعتقادی نداشت و تفسیری کاملاً مضیق و متضاد با تفسیر آرژانتین ارائه کرد مبنی بر اینکه، تعهد مندرج در بند اول ماده ۴۱ اساسنامه ۱۹۷۵، مربوط به ممنوعیت تخلیه در رودخانه نمی‌شود و فقط تخلیه بیش از اندازه تعیین شده از سوی دو طرف را در برمی‌گیرد. در این راستا تنها آثار زیان‌آور براساس ماده ۴۰ اساسنامه را مشمول توصیف آلودگی دانست. در ادامه، اروگوئه باز هم همچون پاسخ در خصوص تعهد مندرج در ماده ۳۶، این تعهد را به وسیله اعلام کرد (Ibid). در این زمینه، قاضی اختصاصی وینوئسا معتقد است که اروگوئه تعهد خود مبنی بر ارزیابی آثار مخرب زیست‌محیطی را به طور مناسب انجام نداده و در نتیجه آن مرتکب نقض ماهوی مندرج در ماده ۴۱ اساسنامه ۱۹۷۵ شده است.

در نهایت دیوان، ضمن تأکید بر تکلیف دو طرف مبنی بر نظارت و ارزیابی مستمر بر محیط زیست آبی رودخانه از طریق سازوکار مشترک به وجود آمده تحت اساسنامه ۱۹۷۵، یادآور شد که اروگوئه همچنان تکلیف به ادامه نظارت بر اجرای طرح مطابق ماده ۴۱ اساسنامه و تضمین اعمال آن به وسیله طرح بوتنیا^۲ از طریق قوانین داخلی در اروگوئه به عنوان استانداردهای مقرر برای CARU و اعطای اختیار جهت ابداع سازوکار ضروری جهت ارتقای استفاده عادلانه از رودخانه، در عین حفاظت از محیط زیست دارد. (Ibid, p. 79, para 260)

دیوان در عین اینکه شواهد و مدارک ارائه شده و ادعا شده توسط آرژانتین را برای اثبات نقض تعهد ماهوی اروگوئه کافی نمی‌داند، ولی با تیزبینی و حساسیت بر ادامه وظیفه دو طرف، خصوصاً برای ادامه طرح، بر تعهد اروگوئه نسبت به موارد مندرج در ماده ۴۱ تأکید دارد. به نظر اکثر قضات اعلامیه‌دهنده، اگرچه برخی معتقدند که دیوان می‌توانست برای اثبات این نقض‌ها بر اساس ماده ۵۰ اساسنامه خود^۳ به مشورت بیشتر و اتخاذ موضع فنی‌تر بپردازد، این تصمیم صرفاً قضایی دیوان هم در این مواد و هم در مواد پیش روی مورد انتقاد قرار گرفته است. به هر حال اگر هم ما از موضع دیوان به مسئله توجه کنیم فارغ از وجود ماده ۵۰ اساسنامه دیوان،

1. The obligation to Prevent Pollution

۲. نام طرحی مربوط به کارخانه و آسیاب خمیر کاغذ در مجاورت رودخانه مرزی اروگوئه، واقع در کشور اروگوئه که این دولت مجوز ساخت آن را در سال ۲۰۰۵ صادر کرد و موجب اعتراض و سپس شکایت آرژانتین شد؛ از این طرح با عنوان Orion نیز یاد می‌شود.

۳. ماده ۵۰: «دیوان مجاز است در صورت ضرورت، یک تحقیق یا امر مشورتی را به هر شخص یا هیئت یا دفتر یا کمیسیون و مؤسسه‌ای ارجاع دهد که خود دیوان انتخاب می‌کند.»

روند قضایی بر اساس مستندات ارائه شده مدعی انجام شده و به نظر نمی‌رسد که بررسی دیوان مورد خدشه جدی باشد هرچند توسل به آن صواب به نظر می‌رسد.

۵. تعهد به ارزیابی آثار محیط زیستی^۱

ارزیابی پیامد زیست‌محیطی به دنبال به‌دست آوردن تضمین در مورد اطلاعات اولیه و کافی در خصوص آثار احتمالی طرح‌های مختلفی است که ممکن است موجب آثار مخرب زیست‌محیطی شوند. باید تأکید کرد که همه فعالیت‌های پیشنهادی، ارزیابی نمی‌شوند و فقط فعالیت‌هایی با سطح معین آسیب به محیط زیست یا فعالیت‌های دارای چنین احتمالی ارزیابی می‌شوند (شیلتون، ۱۳۸۹: ۱۰۷-۱۰۶)

دو طرف اختلاف در خصوص ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها هیچ اختلافی نداشتند، اما اختلاف اساسی بر سر دامنه و محتوای ارزیابی آثار زیست‌محیطی مطرح بود (رمضانی قوام‌آبادی، پیشین: ۹۶). دلایل آرژانتین برای وقوع این نقض از سوی اروگوئه عبارت است از: قصور عدم ارزیابی کامل قبل از اعطای مجوز ساخت و این‌که در مجموع تصمیمات اروگوئه در خصوص ارزیابی محیط زیستی (به عقیده آرژانتین)، قانع‌کننده نبوده است، زیرا اروگوئه همه آثار محیط زیستی بالقوه را مدنظر قرار نداده است، در حالی که حقوق بین‌الملل و رویه بین‌المللی بر این موضوع تأکید کرده‌اند. در همین راستا مستندات آرژانتین عبارتند از: کنوانسیون ۱۹۹۱ در خصوص آثار محیط زیستی^۲ و همچنین اهداف اصول ارزیابی از آثار محیط زیستی مصوب ۱۹۸۷ یونپ^۳ و اسناد شورای اداری آن.^۴ در مقابل این ادعاها، اروگوئه ضمن پذیرش ضرورت ارزیابی آثار محیط زیستی در رویه بین‌المللی، معتقد است که حقوق بین‌الملل هیچ شرطی را درباره محتوای چنین ارزیابی‌ها نمی‌کند و اینکه این‌گونه ارزیابی‌ها در چارچوب ملی صورت می‌گیرد و نه بین‌المللی و به‌موجب رویه دولت‌ها و پیش‌نویس مواد مربوط به پیشگیری از خسارات فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک مصوب ۲۰۰۱^۵ مصوب

۱. ارزیابی پیامد محیط زیستی در پی به‌دست آوردن تضمین درباره اطلاعات اولیه و کافی در خصوص آثار احتمالی طرح‌های مختلفی است که ممکن است موجب آثار مخرب محیط زیستی شوند. باید تأکید کرد که هر فعالیت پیشنهادی ارزیابی نمی‌شود و فقط آن دسته از فعالیت‌هایی ارزیابی می‌شوند که سطح معینی آسیب به محیط زیست می‌زنند یا چنین احتمالی بر آن طرح ما می‌رود. ر.ک:

شیلتون و کیس، ۱۳۸۹: ۱۰۷-۱۰۶

2. The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (informally called the **Espoo Convention**) is a United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) convention signed in Espoo, Finland, in 1991 that entered into force in 1997.
3. UNEP Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, 1987
4. Document adopted by UNEP Governing Council at its 14th Session, (Dec.14/25 1987)
5. Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001.

کمیسیون حقوق بین‌الملل، حقوق بین‌الملل فقط ارزیابی آثار احتمالی مضر فرامرزی طرح‌ها را بر انسان، اموال و محیط زیست سایر دولت‌ها را مدنظر قرار می‌دهد، بدون اینکه ضرورتی برای ارزیابی خطرهای بعید و صرفاً نظری داشته باشیم (همان: ۱۳). در هر حال دیوان متذکر شده است که در اساسنامه و در حقوق بین‌الملل عام، بر گستره و محتوای ارزیابی‌های آثار زیست‌محیطی صراحت وجود ندارند. بر مبنای دیدگاه دیوان، تعهد به ارزیابی محیط زیستی، یکی از جلوه‌های مناسبات میان حقوق بین‌الملل محیط زیست و حقوق سرمایه‌گذاری است.^۱ اروگوئه ملزم بوده است که برای ارزیابی محیط زیستی پروژه یادشده، وقایع موجود را در اختیار کمیسیون قرار دهد و این وظیفه کمیسیون است که ارزیابی نهایی را انجام دهد (ضیایی، ۱۳۹۰: Post-209).

دیوان با در نظر گرفتن شرایطی، اصل ارزیابی زیست‌محیطی را فی نفسه عرفی تلقی می‌کند. به عقیده دیوان، شروط لازم عبارتند از: احتمال بروز آثار شدید و فرامرزی بودن آثار مربوط به منابع مشترک.

همچنین دیوان به ارزیابی زیست‌محیطی قبل از اجرای طرح و پس از آغاز آن و نظارت مستمر بر طرح تأکید دارد (ICJ, 2010, op.cit, p. 84, para. 205). یکی دیگر از ادعاهای آرژانتین علیه اروگوئه در همین زمینه، عدم ذکر سیاست‌ها سازوکارهای جایگزین برای طرح فری بنتوس^۲ بود که به عقیده این دولت، سبب ناقص بودن ارزیابی‌های زیست‌محیطی ارسالی شده بود. دولت اروگوئه در پاسخ، ضمن ارائه دلایل فنی از جمله سطح آب در منطقه مذکور و تأثیر آن بر کاهش آلودگی، سهولت تخلیه مواد اولیه و نیروی کار را مدنظر قرار داد. به اقرار اروگوئه سایت‌های دیگری را هم بررسی کرده بود که به یکی از دلایل فوق مناسب تشخیص داده نشده‌اند و در ضمن ادعای آرژانتین را اساساً غیرمستند دانست. در این زمینه قاضی اختصاصی وینوئسا در قالب ادعای نقض ماهوی صورت‌گرفته براساس ماده ۴۱ اساسنامه ۱۹۷۵ و در ذیل این نظر بیان می‌کند که اروگوئه آثار مخرب محیط زیستی را خوب ارزیابی نکرده و خصوصاً با نادیده گرفتن مکان‌های جایگزین برای این طرح‌ها و عدم مشاوره مؤثر با جمعیت (منطقه) به طور شایسته، در خصوص اعمال ماده ۴۱ اساسنامه کوتاهی کرده و این نقض، یک نقض ماهوی است.

اسناد فوق در آدرس اینترنتی زیر در دسترس هستند:

www.Un.Org/environment/Doc/

1. Investment law
2. Fray Bentos

۳. شهری مجاور رودخانه مرزی اروگوئه که محل احداث کارخانه خمیر کاغذ و پایانه بندری در این مکان اعلام شده و ارزیابی شده بود که از سوی آرژانتین به آن اعتراض شد.

دیوان اعلام داشت، کنوانسیون اسپو که با توجه به قید ارجاع^۱ مندرج در مواد ۱۲ و ۴۱ اساسنامه از سوی آرژانتین مطرح شده‌اند، در این مورد اعمال نمی‌شوند و از طرفی اروگوئه به پیش‌بینی و مطالعه سایت‌های جایگزین پرداخته است و در همین راستا به مشورت با افراد در اروگوئه و آرژانتین و حتی سازمان‌های غیر دولتی توسط اروگوئه مبادرت کرده است. (Ibid, p.87, para.218) با جمع ادعاها و دفاعیات صورت‌گرفته و نظر قاضی اختصاصی^۳ و در انتها، حکم دیوان، آنچه معقول و دارای وجاهت بیشتری به نظر می‌رسد، انجام تعهدات ماهوی توسط اروگوئه است و رأی دیوان مبنی بر انجام تعهدات مزبور صحیح است و از طرفی نظر قاضی فوق‌الذکر در مخالفت با رأی دیوان و اعتقاد به نقض ماهوی، ناشی از تفسیری موسع و تا حدودی عاری از مستندات کافی و لازم از ماده ۴۱ اساسنامه ۱۹۷۵ است و تا حدودی غیرمنطقی به نظر می‌رسد.

بررسی مبانی اصول محیط زیستی در دعوای آرژانتین علیه اروگوئه

۱. توسعه پایدار^۴

دیوان در این پرونده با حوزه توسعه پایدار و تعادل بین محیط زیست، سلامت انسانی و توسعه اقتصادی و وجود مناقشه بین دو کشور روبه‌رو بود (Payne, 2010, Issue 9). آرژانتین با استناد به اصل توسعه پایدار و متعاقب آن حفظ محیط زیست، اعلام کرد: «تعهدات مرتبط با حفاظت محیط زیست بخشی از حق بر توسعه هر کشور به‌شمار می‌آید. اصل توسعه پایدار، تکالیف زیست‌محیطی را با حق هر کشور به توسعه اقتصادی ادغام می‌کند». دیوان در قضیه سد، اختلاف بین مجارستان و اسلواکی تأکید کرده است که توسعه پایدار مفهومی مصالحه‌آمیز میان توسعه اقتصادی و حفاظت از محیط زیست است.^۵ (I.C.J. Judgment, Gabcikovo-Nagymarous (Hungry-Slovakia), 1997, p. 78, para.140)

1. Refferal clause

۲. ماده ۱ اساسنامه ۱۹۷۵ مقرر کرده است: «دو طرف، این اساسنامه را مطابق مقررات ماده ۷ معاهده مرزی ۱۹۶۱ تصویب می‌کنند تا سازوکارهای مشترک لازم برای بهره‌برداری معقول و بهینه از رودخانه اروگوئه با رعایت حقوق و تعهدات ناشی از معاهدات و سایر تعهدات بین‌المللی لازم‌الاجرا نسبت به هر یک از دو طرف وضع کند».

3. Vinuesa

4. Sustainable Development

۵. اعمال این حق در خصوص محیط زیست، شامل دو رکن معنوی و مادی است. رکن معنوی، ضرورت توجه به لایه بیوسفر در کل آن است و رکن مادی، حکایت از شناسایی نتایج زوال محیط زیست در بلندمدت دارد و مسئله ضروری، حمایت از محیط زیست در گرو حفظ آبی برای نسل آینده بشریت است. ر.ک: - (کیس و پیتراچ، ج ۱، ۱۰۱:۱۳۷۹-۱۰۳)

به عقیده دیوان، هرگونه استفاده‌ای باید توسعه پایدار را مجاز بداند و نیاز حفاظت مستمر از محیط زیست و حقوق توسعه اقتصادی در قسمت‌های مجاور را نیز مدنظر قرار دهد و اهداف رسیدن به چنین منظوری، تأیید یک سازمان مشترک براساس همکاری دو طرف طبق اساسنامه خواهد بود. توصیف دیوان در رژیم مقرر در اساسنامه به عنوان رژیم جامع و مترقی^۱، خود تأکیدی بر مفهوم توسعه پایدار است (ضیایی، پیشین، Post-209).

بر این اساس دیوان در رأی صادره به بررسی و تحلیل هدف مذکور در ماده ۱ اساسنامه و پیوند میان اصل استفاده بهینه و معقول از منابع مشترک و تأکید بر این همبستگی با حفظ تعادل میان توسعه اقتصادی و حفظ محیط زیست، مبنای توسعه پایدار را به تحلیل و تذکر می‌کشد. شایان ذکر است که دیوان بدون رد یا پذیرش ادعای دو طرف در خصوص نقض یا عدم نقض این اصل صرفاً طرفین را مؤکداً به تشریک مساعی و همکاری در چارچوب ایجاد موازنه اقتصادی و محیط زیستی از طریق CARU فرا می‌خواند. در واقع دیوان به‌طور فزاینده‌ای از نقش کشور های مجاور از خلال کمیسیون مشترک برای نیل به این اصل حمایت و توصیه می‌کند. همچنین شایان ذکر است که در نظریه جداگانه قاضی ترینداد، از توسعه پایدار به‌مثابه سنت ریشه‌دار در آمریکای لاتین به عنوان یک اندیشه حقوقی بین‌المللی موجود و ناظر بر نقش بی‌سر و صدای اصول کلی حقوق یاد شده است و بر همین وصف دیوان نمی‌تواند امروزه در حقوق بین‌الملل محیط زیست از این اصل چشم‌پوشی کند. (Separate opinion of Judge CancadoTrindade ,I.C.J., Summary of the Judgment on pulpmills (Argentina v. Uruguay 2012, pp.28-30).

۲. اصل پیشگیری^۲

این اصل با رویکردهای پیش‌بینانه و پیش‌دستانه، متضمن عنصر تکلیف به مراقبت در قواعد کلاسیک مسئولیت است. در این مفهوم، مسئولیت به معنای مسئولیت مطلق است که در آن هم بر مسئولیت پس از انجام عمل و هم بر مسئولیت پیش از عمل تأکید می‌شود (کک دین، ۱۳۸۲: ۴۸-۹۴۷).

به نظر می‌رسد دولت آرژانتین با توجه به اینکه اصل پیشگیری قاعده‌ای بسیار مهم در حقوق بین‌الملل محیط زیست است و به موجب آن استفاده مناسب از سرزمین و تکلیف دولت‌ها به انجام عمل به گونه‌ای که اقدام‌های آنها در چارچوب قلمرو ملی باشد یا به مکان‌هایی که در صلاحیت و نظارت هیچ دولتی نیست، خسارتی وارد نشود؛ اقدام به طرح نقض این اصل با تکیه بر اسناد بین‌المللی و تعهد عام اروگوئه اقدام کرد. به هر حال تحقق اصل

1. Comprehensive and Progressive Regime
2. Prevention Principle

استفاده درست در گرو و مستلزم اقدام‌های پیشگیرانه است (نک: رضانی قوام‌آبادی، ۱۳۸۶: ۶۳-۵۷). با وجود این، هرچند اصول اطلاع‌رسانی و ارزیابی خود با هدف پیشگیری از خسارت محیط زیستی پیش‌بینی شده‌اند اما توجه دیوان به اصل پیشگیری به صورت مجزا و تأکید بر آن و **عرفی** تلقی نمودن این اصل برآمده از رویه و اعتقاد حقوقی شکل گرفته است؛ همچون رأی دیوان در قضیه کانال کورفو^۱، با توجه به تعهد مبنی بر اطلاع‌رسانی به کمیسیون برای همکاری مشترک دو طرف، این امر را مقدمه‌ای بر تعهد به پیشگیری دانسته است. اما نکته بسیار مهم این است که دیوان، تحقق و دستیابی به این اصل را فقط از راه کمیسیون کافی ندانسته و بر تعهد دولت‌ها در تصویب و اجرای قوانین ملی در راستای این اصل تأکید کرده است. در نتیجه اصل پیشگیری به عقیده دیوان جایگاه بسیار مهمی دارد و مرجع مذکور در همین راستا تعهداتی را در دو حوزه مشترک و شخصی برای دو طرف مدنظر قرار داد. آشکار است که رأی دیوان در این زمینه فقط بر مبنای اساسنامه بین دو کشور نبوده است بلکه با شناسایی این اصل به عنوان عرفی مربوط به حقوق بین‌الملل محیط زیست که ریشه در معاهدات دارد بر اهمیت این اصل صحنه گذاشته است و به نظر می‌رسد که نظر جداگانه قاضی ترینداد در این زمینه از همان اعتقاد بین‌المللی ناشی شده است زیرا او بیان کرد: «حقوق بین‌الملل محیط زیست امروزه به‌سختی می‌تواند اصل پیشگیری، احتیاط و توسعه پایدار را نادیده بگیرد».

بنابراین از آنجا که این اصل قبل از بروز آلودگی در قضیه پرونده حاضر مطرح شده است و تکلیف عام منبعث در اساسنامه ۱۹۷۵ نیز همین دیدگاه را منتقل می‌کند، کشوری که قصد ایجاد طرحی بر روی رودخانه اروگوئه را دارد (به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم) می‌بایست اقدامات پیشگیرانه را به گونه‌ای مقتضی که در سطور فوق در نظر دیوان مشهود بود تضمین کند.

۳. اصل احتیاط^۲

دولت آرژانتین با استفاده از شرایط مقرر در مواد ۱ و ۴۱ اساسنامه ۱۹۷۵ و در پی آن با استناد به اسناد متعدد بین‌المللی محیط زیستی، در پی اثبات نقض این اصل حقوق بین‌الملل محیط زیست از سوی دولت اروگوئه بود. شایان ذکر است که دولت آرژانتین در ضمن اعتقاد به نقض

1. Corfu Channel

۲. اصل ۱۵ اعلامیه ریو بیان می‌کند: «به‌منظور حفظ محیط زیست، کشورها باید ضوابط و معیارهای پیشگیرانه حمایتی را براساس توانایی‌های خود به شیوه مبسوط استفاده کنند. در جایی که امکان خطر جدی وجود دارد یا مسائل و مشکلات ناشناخته زیان‌هایی را به بار می‌آورد، باید نواقص به‌طور کامل و علمی بررسی شود و نباید به دلیل این که ضوابط مبارزه با آلودگی محیط زیست پرهزینه است، از آن چشم‌پوشی کرد». برگرفته از: موسوی، سیدفضل‌اله، ۱۳۸۰، ص ۳۷۴.

این تعهد از سوی اروگوئه، به صراحت بیان کرد که تعهد به انجام اقدام‌های احتیاطی باید از سوی هر دو کشور و به طور موازی با تعهد به اقدام‌های پیشگیرانه اجرا شود. اعتبار این اصل از جنبه عرفی بودن یا نبودن آن به شدت موضوع درگیری و تردید است؛ شاید به همین دلیل، دیوان در خصوص شناسایی این اصل به عنوان قاعده‌ای عرفی بسیار محافظه‌کارانه عمل کرده است. به هر حال مسئله واضح در خصوص اصل مدنظر این است که این اصل از حقوق داخلی پای به حقوق بین‌الملل گذارده و در واقع یک اصل کلی بین‌الملل تلقی می‌شود و در حقیقت این همان نقطه افتراقی است که بین این اصل و اصل عرفی پیشگیری وجود دارد. در نتیجه آنچه از فرایند اعمال مطرح شده توسط آرژانتین و پاسخ اروگوئه و در نهایت رأی دیوان برمی‌آید، کوتاهی دیوان در عدم تصریح و تبیین دو اصل پیشگیری و احتیاط به نحو مطلوب راهگشاست، یعنی دیوان به آسانی می‌توانست با تصمیمی جسورانه، این اصل را معتبر تلقی و رویه‌ساز کند. اما نکته‌ای که فارغ از این غفلت دیوان وجود دارد این است که در پی اقدام محتاطانه در خصوص اصل احتیاط، بدیهی است که دیوان رأی محتاطانه مکرر در خصوص عدم نقض اصل توسط اروگوئه صادر کند، هرچند به طور قاطع نمی‌توان معتقد بود که دیوان رأی بر نقض آن توسط اروگوئه صادر می‌نمود، زیرا، این اصل ماهیتاً یک مرحله نزدیک‌تر به خطر زیست‌محیطی نسبت به مرحله پیشگیری است (ضیایی، پیشین: 209-Post) و بدیهی است وقتی دیوان اصل پیشگیری را که اصلی اولیه نسبت به اصل احتیاط است با دلایل و مستندات بسیار مبنی بر عدم نقض آن از سوی اروگوئه رد کرده است، نسبت به اصل احتیاط اظهارنظری نکند.

۳.۱. اصل مطالعه (ارزیابی) آثار محیط زیستی

ارزیابی پیشین فعالیت‌های بالقوه خطرناک، تعهدی است که از مفهوم پیشگیری سرچشمه می‌گیرد. از آنجا که کوتاهی در تلاش برای پیشگیری از خطرهای فرامرزی ممکن است منجر به مسئولیت بین‌المللی شود؛ این مسئله نیز بررسی‌پذیر است که انجام درست و دقیق یک ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی می‌تواند به عنوان استاندارد برای تعیین حد توجه و دقت در پیشگیری از خطر عمل کند (کوروکولا و رابینسون، ۱۳۹۰: ۱۱۸).

آنچه دیوان در خصوص نقض این اصل مورد نظر قرار داده است، ترتیباتی شکلی است. به زعم دیوان، اروگوئه ملزم بود که اطلاعات کافی و کامل در خصوص ارزیابی‌های زیست‌محیطی مربوط به طرح را به کمیسیون منتقل و نظر نهایی را به این مرجع واگذار می‌کرد. همچنین این تعهد هنگامی بر دوش دولت اروگوئه مستقر می‌شود که پیمانکار (یا شرکت) مربوط برای اقدامات مجوز به نهاد صالح آن کشور مراجعه می‌کرد. دیوان اصل ارزیابی آثار زیست‌محیطی را اصلی فرعی و با حصول شرایطی الزام‌آور تلقی کرده است. همان‌گونه که در مباحث گذشته و مطالب فوق اشاره شد، دیوان بازهم در مورد نفس و ماهیت نقض این اصل به قضاوت نپرداخته

که آیا نقض ماهوی آن از طریق عدم اطلاع و انتقال ارزیابی‌ها به کمیسیون اتفاق افتاده یا خیر؟ به هر روی دیوان ضمن شناسایی و اطلاق عرفی بودن این اصل، تعهد نقض‌شده را ماهوی ندانسته و بر نقض تعهد شکلی اروگونه صحه گذاشته است. در نتیجه به نظر می‌رسد این تصمیم ریشه در عدم ذکر قلمرو و محتوای این اصل در حقوق بین‌الملل عام دارد.

نتیجه‌گیری

به اعتقاد نگارنده، این رأی پس از قضیه سد (اختلاف مجارستان - اسلواکی) در ۱۹۹۷ یکی از آرای مترقی است که در آن به اصولی همچون توسعه پایدار، توازن اکولوژیکی، برداشت انسان و توسعه اقتصادی پرداخته شده است و این موضوع نشان از اشتیاق دولت‌ها به حل‌وفصل این‌گونه دعوی در دیوان و از سویی حساسیت زیاد این شاخه از حقوق بین‌الملل در افکار عمومی کشورها دارد. این موضوع به معنای جامعیت رأی دیوان در قضیه حاضر نیست، بلکه صرفاً به معنای آغاز راهی امیدبخش در راه نیل به حفاظت جهانی و منطقه‌ای از محیط زیست می‌تواند تلقی شود. به هر روی شایان توجه است که دیوان در ضمن توجه به مسائل و اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست و توسعه آنها نسبت به برخی دیگر از مصادیق مرتبط، با اعلام عدم صلاحیت اظهارنظر نکرده است، مثل آلودگی هوا، بوی بد و صدا و با وجود این، توجه دیوان به برخی اصول و عرفی اعلام کردن آنها مانند اصل پیشگیری و گذر از اصل احتیاط ممکن است بر توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست مؤثر باشد؛ بنابراین توجه دیوان به این اصل ولو در سطح تبیین و رسیدگی و عدم اعلام نظر درست، راه ورودی به مسائل محیط زیستی در روابط کشورهاست. هر چند دیوان در مواقعی به زعم برخی قضات و صاحب‌نظران می‌توانست بهتر عمل کند؛ اگرچه به اعتقاد ما این عدم جامع‌نگری بیشتر به سبب تازگی این پدیده‌ها و به تبع آن طرح دعوی مربوط به آن است. در پایان با در نظر گرفتن مسائل جاری مربوط به حقوق بین‌الملل محیط زیست توصیه‌هایی را متذکر می‌شویم:

۱. تأسیس یک سازمان جهانی یا منطقه‌ای برای ارزیابی آثار محیط زیستی حوزه پدیده‌های محیط زیستی برای نمونه در منطقه رودخانه اروگونه یا دریای خزر برای ارائه توصیه‌ها یا اقدام‌هایی که با هدف حفاظت از محیط زیست در مناطق، با ارکان و تشکیلات مستقل و عمل به صورت اتوماتیک و فارغ از درخواست یا ارائه اسناد به این سازمان با کارکردی شبیه سازمان دریایی بین‌المللی یا بهداشت جهانی.

۲. انعقاد معاهده‌ای الزام‌آور در راستای حمایت و کنترل جدی محیط زیست در پدیده‌هایی مانند رودخانه‌ها که آثار مخرب محیط زیستی فرامرزی در آنها محتمل است. با سازوکار و اقدام‌های مشابه معاهده NPT که همراه با بازرسی دوره‌ای یا ناگهانی یک مرجع بی‌طرف بوده

است و نظارت کامل بر آن منطقه که ممکن است انعکاس توجه مناسب کشورها به این پدیده مسئله‌ساز قرن کنونی یعنی محیط زیست بین‌المللی باشد.

۳. تشکیل دیوان بین‌المللی مستقل حقوق محیط زیست با ماهیت تخصصی و سازوکاری مانند دیوان بین‌المللی حقوق دریاها و امکان رجوع سازمان‌های خصوصی و مراکز تخصصی و دوستدار محیط زیست به آن و طرح دعوا علیه کشورها بدون مانع حاکمیت کشورها که البته مستلزم وجود یک اعتقاد جمعی و تصمیم همه‌جانبه جهانی برای محدودیت حاکمیتی کشورها است؛ در این بین نقش کشورهای بزرگ بسیار تعیین‌کننده است که متأسفانه کشوری مانند ایالات متحده آمریکا در خصوص مسائل محیط زیستی جهان، از زمره قدرتهایی است که از پیمان مهمی همچون کیوتو طفره می‌رود و این مسئله، چشم‌انداز چنین پیشنهادهایی را با تردید روبه‌رو کرده است. در انتهای نتیجه‌گیری، به نظر می‌رسد این تردید جدی در خصوص عملکرد کمیسیون‌هایی مانند CARU با وجود مستقل بودنشان وجود دارد و تضمینی در عدم عدول از اصول محیط زیستی در آنها نبوده است. زیرا به هر حال در این پرونده، کمیسیون مزبور متشکل از اعضای دو کشور است نه اعضای کشورهای بی‌طرف یا یک نهاد بی‌طرف. در خصوص موضوع کنونی، این پرسش بی‌پاسخ باقی می‌ماند و باید بررسی شود که آیا کمیسیون مشترک اداری رودخانه CARU به‌عنوان نهادی برای ارزیابی‌های زیست‌محیطی و محلی برای تبادل اطلاعات زیست‌محیطی مربوط به طرح‌های طرفین، که دیوان بارها این اعتقاد خود را در رأی متذکر شده است، می‌تواند در این پرونده یا در پرونده‌ها یا کمیسیون‌های مشترک مشابه در دیگر مناطق جهان میان کشورها همواره تأمین‌کننده منافع زیست‌محیطی در قالب اصول بین‌المللی زیست‌محیطی باشد یا اینکه ممکن است دستخوش بده‌بستان‌های سیاسی قرار گیرد یا اهداف حقوق بین‌الملل محیط زیست را تأمین نکند؟ روشن است که رویه آتی کشورها و توجه به مسائل زیست‌محیطی و سازوکارهای مختلف در بستر زمان، این مسئله را مشخص خواهد کرد و در حال حاضر نمی‌توان پاسخ متقنی ارائه کرد.

منابع

۱. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۸۹)، «نگاهی به مسائل محیط زیستی در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری»، فصلنامه مفید، شماره ۹.
۲. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۸۶)، «نگاهی به اصل استفاده بی‌ضرر از سرزمین در حقوق بین‌الملل»، فصلنامه علوم محیطی، شماره ۴.
۳. شبرنگ، محمد (۱۳۸۶)، اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، منشور سازمان ملل متحد، انتشارات دانشوری.
۴. شیلتون، دینا، و الکساندر کیس (۱۳۸۹)، کتابچه قضایی محیط زیست، تحقیق و ترجمه:

- محسن عبدالهی، تهران، مرکز مطالعات و توسعه قضایی،
۵. عهدنامه حقوق معاهدات، (۱۹۶۹) مجله حقوقی، دفتر حقوق بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸، بهار- تابستان ۱۳۶۶.
۶. کک دین، نگوین و پاتریک، دینه، و آلن پله (۱۳۸۲)، حقوق بین‌الملل عمومی، ترجمه: محمدحسن حبیبی، اطلاعات، ویرایش اول، چاپ اول
۷. کوروکولا سوریا، لال، و نیکلاس، رایینسون (۱۳۹۰)، مبانی حقوق بین‌الملل محیط زیست، ترجمه: سیدمحمدحسن حسینی، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۸. کیس، الکساندر، و پیتراج سند، و وینزاید لانگ (۱۳۷۹)، حقوق محیط زیست، ترجمه: محمدحسین حبیبی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ج ۱، ۱۳۷۹.
۹. موسوی، سیدفضل‌اله (۱۳۸۰)، حقوق بین‌الملل محیط زیست، تهران، نشر میزان، چاپ نخست.
۱۰. موسوی، سیدفضل‌اله (۱۳۸۹)، حقوق رودخانه‌های بین‌المللی، تهران، نشر دادگستر، چاپ نخست.
۱۱. وبلاگ شخصی سید یاسر ضیایی (۱۳۸۹)، به آدرس: www.yaserziaee.blogfa.com