

راهبرد مسئولیت محض دولت؛

روش مناسب جبران خسارات فرامرزی ناشی از کووید-۱۹

سیامک کریمی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۲۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۳۱-۵
-------------------	-------------------------	-----------------------	------------------

جهان پس از کرونا (کووید-۱۹) با پرسشی اساسی روبه‌رو است: آیا دولتی بابت جبران خسارات این بیماری که همه مرزها را درنوردیده است، مسئولیت دارد یا خیر. پاسخ‌های مختلفی برای این پرسش مطرح می‌شود اما از آنجا که علت حتمی این بیماری مشخص نشده است، نمی‌توان با قطعیت جانب پاسخی را گرفت. با این حال ارزیابی‌های اولیه نشان می‌دهد که منشأ اصلی شیوع این بیماری به فعالیت‌هایی مربوط می‌شود که در حقوق بین‌الملل در قالب «فعالیت‌های منع نشده» قرار می‌گیرند. این وضعیت سبب می‌شود تا مطلوب‌ترین گزینه برای مطالبه جبران خسارات فرامرزی ناشی از کووید-۱۹، گرایش به سوی راهبرد جبران خسارات ناشی از فعالیت‌های منع نشده باشد. مزیت مهم استناد به این مفهوم، آن است که برای درخواست جبران خسارت نیاز به اثبات هیچ‌گونه تخلف بین‌المللی علیه دولت مسئول نیست. در حال حاضر راهبرد حاکم بر نظام جبران خسارت ناشی از فعالیت‌های منع نشده، بر مسئولیت اولیه و اصلی متصدی فعالیت و مسئولیت ثانوی و غایی دولت مربوطه (دولت منشأ) متمرکز است. مقاله حاضر ضمن بررسی این راهبرد، نتیجه می‌گیرد که درباره جبران خسارات فعالیت‌های منع نشده فوق‌العاده خطرناک که به خساراتی همچون کووید-۱۹ منجر می‌شوند، لازم است به سمت راهبرد مسئولیت محض دولت تغییر جهت داده شود.

کلیدواژه‌ها: راهبرد مسئولیت محض دولت؛ کووید-۱۹؛ فعالیت منع نشده؛ دولت منشأ؛ خسارت فرامرزی

* دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق دانشگاه تهران؛

Email: karimi.sia@gmail.com

مقدمه

به احتمال زیاد حیات بشری تا سال‌ها متأثر از شیوع بیماری کرونا (کووید-۱۹) خواهد بود. بیماری که مشخص نیست تا چه زمانی بر زندگی مردم جهان مسلط می‌ماند. مهمترین دلیل این اثرگذاری، میزان تلفات و خساراتی است که از زمان شیوع این بیماری در شهر «ووهان»^۱ چین، دامن‌گیر کشورهای مختلف شده و ابعاد کاملاً فراسرزمینی گرفته است. این خسارات و تلفات گسترده، این سؤال‌ها را در ذهن متبادر می‌کند که آیا دولتی خاص در جهان در قبال جبران این خسارات مسئولیتی دارد یا خیر؟ اگر این مسئولیت برقرار است، جبران این خسارت چگونه و با چه سازوکاری انجام می‌شود؟

پاسخ اولیه به این پرسش‌ها تا اندازه زیادی به علت پدیداری این بیماری بستگی دارد. هنوز دلیل قطعی این بیماری مهلک مشخص نشده، اما شایع‌ترین علت به انتقال این ویروس از حیواناتی مربوط می‌شود که در بازار خرید و فروش حیوانات در ووهان چین معامله می‌شدند (Bergkamp, 2020: 344). این موضوع وقتی قطعیت بیشتری می‌گیرد که توجه داشته باشیم، دولت چین در روز اول ژانویه ۲۰۲۰، دستور داد تا بازار حیوانات ووهان بسته شود و اولین بیماران مبتلا به کرونا نیز با این بازار سروکار داشتند.^۲ تا زمانی که تحقیقات علمی موثق، ارتباط حیوانات بازار ووهان را با شیوع کووید-۱۹ اثبات نکند، نمی‌توان با قطعیت این عامل را دلیل پدیداری این بیماری دانست. اما فعالیت‌های این بازار - که برخی از تحقیقات کنونی نیز دخالت آن را در ایجاد کرونا تأیید می‌کند^۳ - می‌تواند نقطه شروعی برای پاسخ به سؤال مطرح در صدر این مقاله، یعنی چگونگی جبران خسارات ناشی از کووید-۱۹ باشد.

موضوع جبران خسارت با حوزه مسئولیت بین‌المللی بابت اعمال متخلفانه گره خورده است چرا که همزمان با وقوع تخلف بین‌المللی، وظیفه جبران خسارت به طور خودکار برعهده

1. Wuhan

2. Abhishek Kumar, Covid-19: China's Responsibility and Possible Legal Actions, (May 10, 2020) <https://www.jurist.org/commentary/2020/05/abhishek-kumar-china-covid19-responsibility>, Last seen: 28 May 2020.

3. Jane Qiu, "How China's 'Bat Woman' Hunted Down Viruses from SARS to the New Coronavirus", (01 June 2020), <https://www.scientificamerican.com/article/how-chinas-bat-woman-hunted-down-viruses-from-sars-to-the-new-coronavirus1>. (Last seen 02 Sep 2020)

تخصیص زیان فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک^۱ (از این به بعد پیش‌نویس تخصیص) توسط کمیسیون در سال ۲۰۰۶ تدوین شده است. این پیش‌نویس دقیقاً ناظر به جبران خساراتی است که با وجود همه اقدامات پیشگیرانه در قبال اعمال منع نشده پدید آمده‌اند. اگرچه درباره عرفی بودن پیش‌نویس تخصیص تردیدهایی مطرح شده (Sadeleer, 2002: 35)، اما همان‌طور که خود کمیسیون اعلام کرده است، مفاد پیش‌نویس می‌تواند اصول راهنمایی مناسب برای تخصیص جبران خسارت در مواردی باشد که هیچ‌گونه خطایی روی نداده است (ILC Ybk, 2006: 59, para. 3). نگاهی به رویه‌های اعمال منع نشده نشان می‌دهد که تقریباً همه این رویه‌ها به خسارات زیست‌محیطی مرتبط بوده و رویه‌ای درباره بیماری‌های اپیدمیک از جمله کووید-۱۹ در این زمینه دیده نمی‌شود. از این رو گزارشگر اول کمیسیون درباره فعالیت‌های منع نشده نیز اعتقاد داشت که نظام حقوقی حاکم بر این فعالیت‌ها باید محدود به خسارات محیط زیست باشد، اما کمیسیون حقوق بین‌الملل ضمن ردّ این نظر گزارشگر، بیان کرد این نظام حقوقی باید متوجه همه اعمال منع نشده فارغ از هدف مورد خسارت باشد (Ibid., 1981: 224). دیوان بین‌المللی دادگستری نیز به خوبی در قضیه مشورتی سلاح‌های اتمی بیان می‌دارد: «محیط زیست، مفهومی مجرد نیست بلکه نمایانگر فضای حیات، کیفیت زندگی، سلامت و رفاه بشری است» (ICJ Rep, 1998: 241, para. 29). توسعه قلمرو محیط زیست از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری و تسری آن به سلامت بشری باعث می‌شود تا قواعد مربوط به نظام حقوقی محیط زیست با تغییرات مربوطه^۲ در مورد اپیدمی‌ها که سلامت بشری را تهدید می‌کنند، مورد استفاده قرار گیرد.

مقاله حاضر تلاش می‌کند به این پرسش پاسخ دهد که خسارات ناشی از کووید-۱۹ که با فرض اقدامات پیشگیرانه قبلی رخ داده‌اند، چگونه قابل جبران هستند؟ مزیت پرداختن به موضوع جبران خسارات فرامرزی کووید-۱۹ به این موضوع برمی‌گردد که حتی اگر دولت منشأ (فرضاً چین) مدعی رعایت همه تعهداتش باشد، مجدداً تعهد به جبران خسارت قابل

1. Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities.

2. Mutatis Mutandis

بررسی است. البته باید توجه داشت که هرگونه خسارات ناشی از اعمال منع نشده به طور کلی و هرگونه خسارات ناشی از کووید-۱۹ به طور خاص، قابلیت جبران ندارند. این خسارات باید ویژگی‌های خاصی داشته باشند که در قسمت اول این مقاله بررسی می‌شوند. در قسمت دوم مقاله نظام حقوقی سازوکار و طرف‌های مسئول برای جبران این‌گونه خسارات بررسی می‌شود. در این قسمت توضیح داده می‌شود که سازوکار فوق، مبتنی بر مسئولیت اولیه متصدی^۱ و مسئولیت ثانوی^۲ یا غایی^۳ دولت منشأست. در قسمت سوم نیز توضیح داده می‌شود که نظام حقوقی پیش‌نویس تخصیص، مناسب جبران خسارات فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناک نظیر فعالیت‌های موجد کووید-۱۹ نیست و باید برای جبران خسارات ناشی از این فعالیت‌ها به سمت مسئولیت اصلی و محض دولت منشأگام برداشت.

۱. خسارات قابل جبران کووید-۱۹

تنها آن دسته از خسارات ناشی از کووید-۱۹ قابل جبران هستند که اولاً، میان فعالیت انجام شده (بازار حیوانات وحشی ووهان) و خسارت‌های مورد نظر رابطه «سببیت»^۴ وجود داشته باشد. ثانیاً، این خسارات به دولت منشأ قابل انتساب باشد و ثالثاً، باید به اهدافی خاص صدمه زده باشند. این سه ویژگی در ادامه بررسی می‌شوند.

۱-۱. رابطه سببیت

این اصلی تثبیت شده در حقوق بین‌الملل است که فقط آن دسته از خساراتی قابل جبران هستند که با فعالیت موجد خسارت، رابطه سببیت داشته باشد (Mackielo, 2009: 259). به تعبیر کمیسیون حقوق بین‌الملل، مفهوم سببیت مبین «نزدیک بودن»^۵ یا ارتباط مستقیم میان فعالیت مورد نظر و خسارت است (ILC Ybk, 2006: 79, para. 16) و تأکید

1. Operator
2. Secondary
3. Residual
4. Causation
5. Proximity

دارد که محتوای سببیت از «شرط لازم»^۱ بودن فعالیت برای وقوع خسارت به «امکان معقول انتساب خسارت به فعالیت»^۲ تغییر کرده است (Ibid.). این تحول نشان دهنده منعطف شدن معیار سببیت است؛ چرا که براساس معیار «شرط لازم»، وجود عوامل واسطه میان خسارت و فعالیت، زنجیره علیت را قطع می‌کند (Plakokefalos, 2015: 477). از آنجاکه پدیدار شدن اپیدمی‌ها به انتقال بیماری از انسان به انسان و در نتیجه عوامل واسطه نیازمند است، منعطف شدن عامل سببیت باعث می‌شود تا این عوامل واسطه باعث قطع زنجیره انتساب نشوند (ILC Ybk, 2001: 148, para. 2).

نکته مهم آن است که وقتی کشور منشأ به موقع وقوع اپیدمی‌هایی همچون کووید-۱۹ را اطلاع می‌دهد، نسبت به بقای عامل انتساب تردید ایجاد می‌شود. در حقیقت بعد از اطلاع‌رسانی، انفعال دولت‌های متأثر از اپیدمی، باعث تضعیف زنجیره انتساب می‌شود چرا که در این مواقع با «تعدد عوامل ایجاد خطر» (یعنی فعالیت موجود زیان در قلمرو دولت منشأ و بی‌عملی دولت متأثر) روبه‌رو هستیم (Montjoie, 2010: 509) و فقط باید مسئولیت جبران ضرر را برای آن دسته از زیان‌هایی برقرار دانست که «امکان معقول انتساب‌شان به فعالیت موجود زیان» در دولت منشأ وجود دارد. راهکار ذکر شده این مزیت را دارد که دولت منشأ را ترغیب می‌کند برای کاهش دامنه مسئولیتش سریع‌تر اطلاع‌رسانی کند. علاوه بر این در مواردی که دولت منشأ به دولت متأثر پیشنهاد ارائه کمک‌های پزشکی و لجستیکی برای کاهش امواج اپیدمی‌رامی دهد اما این پیشنهاد رد می‌شود، زنجیره انتساب میان ضرر و عمل نیز قطع می‌شود (Xue, 2003: 96).

نکته مهم دیگر ناظر بر این واقعیت است که عموماً علم بشر نسبت به دلایل وقوع بیماری‌هایی همچون کرونا به تدریج افزایش پیدا می‌کند و در نتیجه هر چقدر که علم بر ساختار و دلایل ایجاد ویروس‌های دارای قابلیت ایجاد بیماری‌های اپیدمیک بالاتر رود، وقوع اپیدمی‌ها نیز بیشتر قابل پیش‌بینی می‌شوند. به طور خاص سارس و کووید-۱۹ و همه اپیدمی‌هایی که با بازار حیوانات وحشی مرتبط هستند، در دسته اپیدمی‌های قابل پیش‌بینی قرار می‌گیرند، چرا که با توجه به «ارتباط این بیماری‌ها با مصرف گوشت حیوانات وحشی» شیوع اپیدمی‌ها در اثر

1. Sine Qua Non

2. Reasonable Imputation

بازار حیوانات وحشی قابل پیش بینی هستند (Bhargav and Rajratna, 2020: 3). در موارد دیگر نیز باید به پیشرفت‌های تحقیقاتی در زمینه پزشکی توجه مضاعفی شود. تحقیقات پزشکی برخی راه‌های قطعی وقوع اپیدمی‌ها را مشخص کرده‌اند (Barrat, 2018). حتی در جایی که قطعیت وقوع اپیدمی وجود ندارد، دولت‌ها آزادی عمل مطلق ندارند چرا که عدم قطعیت، فرصتی برای اجرای «اصل احتیاطی»^۱ است. این اصل در زمانی اجرایی می‌شود که دلیل قطعی برای وقوع خسارت وجود ندارد، اما احتمال آن مطرح است (Sadeleer, 2002: 91). هرچند برخی نویسندگان نسبت به جایگاه عرفی این اصل تردیدهایی مطرح کرده‌اند (Hafner, 2010: 530)، اما به‌رحال این اصل مهمترین عامل برای کاهش وقوع اپیدمی‌ها در زمانی است که قطعیت وقوع این بیماری‌ها وجود ندارد.

۲-۱. عامل انتساب

دولت‌ها صرفاً بابت آن دسته از زیان‌هایی مسئولیت دارند که در قلمرو، صلاحیت یا تحت کنترل آنها رخ دهد (ILC Ybk, 2001: 150, para. 7). با آنکه گفته شده است تابعیت خارجی متصدیان عمل، می‌تواند باعث تغییر در دولت مسئول شود (Lefebvre, 1996: 68) اما معیار سرزمین همواره بر معیار تابعیت غلبه دارد. به همین دلیل کمیسیون معیار سرزمین را «معیار غالب» نامیده است (ILC Ybk, 2001: 150, para. 8). از این رو بازار حیوانات ووهان که مهمترین دلیل کووید-۱۹ شناخته می‌شود، به دلیل عامل سرزمینی به دولت چین منتسب است.

گفتنی است انجام فعالیت به صورت غیرقانونی و پنهانی یا خارج از کنترل مؤثر دولت میزبان می‌تواند عامل انتساب را متزلزل کند. برخی نویسندگان بر این باورند که بازار حیوانات ووهان به‌طور غیرقانونی فعالیت داشته و ممکن است قابل انتساب به دولت چین نباشد (Perry, 2020: 16). در این باره قوانین کیفری و بازدارنده معیار مناسبی در تشخیص قانونی یا غیرقانونی بودن فعالیت مورد نظر است. دولت چین در سال ۱۹۸۸

«قانون حمایت از حیوانات وحشی»^۱ را تصویب و سپس آن را از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۸ در سه نوبت اصلاح کرد (Whitfort, 2020: 2). براساس ترجمه انگلیسی غیررسمی این قانون، شکار برخی از جانداران وحشی به طور کامل ممنوع اعلام شده و برخی دیگر صرفاً تابع کسب مجوز قبلی است. آن دسته از حیواناتی که شکار آنها ممنوع بوده است فهرستی موجز دارند و خفاش و مورچه خوار که از عوامل اصلی شیوع کووید-۱۹ هستند، در این فهرست دیده نمی شود. البته این قانون پس از کووید-۱۹ در فوریه ۲۰۲۰ بازنگری و این بار محدودیت های قابل توجهی را متوجه شکار حیوانات وحشی کرده است (Woodward, 2020). بنابراین نبود قانون منع کننده و مجازات بازدارنده در ایجاد عامل انتساب کفایت می کند، حتی اگر عمل مورد نظر بدون مجوز انجام شده باشد.

۳-۱. اهداف مورد خسارات

صدمه به هر هدفی، خسارت قابل جبران به شمار نمی آید. به اختصار خسارت عبارت از «زیان یا صدمه ای است که در نتیجه فعل یا ترک فعل و یا در اثر بروز حوادث طبیعی به افراد، اموال یا محیط زیست ایراد می شود و عموماً ناظر بر سلب حیات، صدمه شخصی، تلف مال و یا لطمه به آن است» (زمانی، ۱۳۸۱: ۵۳). به طور کلی این اجماع وجود دارد که سلب حیات، صدمه شخصی و صدمه یا تلف مال در دسته خسارات قرار می گیرند (Scovazzi, 2001: 63-64; Birnie, Boyle and Redgwell, 2009: 184). کمیسیون نیز از آغاز کار درباره نظام حقوقی اعمال منع نشده، خسارت به اشخاص یا اموال یا هر آنچه را که در سرزمین، صلاحیت یا کنترل دولت دیگری قرار دارد به عنوان خسارات قابل جبران شناسایی کرده بود (Ibid., 186). اما رویدادی همچون کووید-۱۹ نشان داد که یکی از بزرگترین خسارات ناشی از اپیدمی ها یا فعالیت های موجود آنها، خسارات اقتصادی است.

اصل (۲) پیش نویس تخصیص کمیسیون خسارات قابل جبران را این گونه تعریف می کند: «... خسارت قابل توجه به اشخاص، اموال و یا محیط زیست و شامل این موارد

است: ۱. لطمه به حیات یا آسیب شخصی؛ ۲. لطمه یا خسارت به اموال، از جمله اموالی که بخشی از میراث فرهنگی محسوب می‌شود؛ ۳. لطمه یا خسارت ناشی از آسیب به محیط. زیست؛ ۴. هزینه‌های اقدامات معقول برای بازسازی اموال یا محیط زیست مانند منابع طبیعی؛ ۵. هزینه‌های اقدامات واکنشی معقول». از میان این فهرست، خسارت به اموال و محیط زیست با خسارات ناشی از کووید-۱۹ تناسبی ندارند و در نتیجه از موضوع این مقاله خارج هستند. در نتیجه سه نوع خسارت لطمه به حیات یا آسیب شخصی، خسارات اقتصادی و هزینه اقدامات واکنشی نیاز به بررسی دقیق‌تر درباره کووید-۱۹ دارند که در ادامه به تفکیک بررسی می‌شوند.

۱-۳-۱. لطمه به حیات یا آسیب شخصی

تلفات انسانی ناشی از کووید-۱۹ در دسته لطمه به حیات و آسیب شخصی قرار می‌گیرد. این بیماری تاکنون بالغ بر پنج میلیون تلفات از خود به جا گذاشته است.^۱ نکته قابل تأمل آن است که در قالب آسیب شخصی، دو نوع خسارت قابل تفکیک است: خسارت مادی و غیرمادی. خسارت مادی، خسارتی محسوس و قابل مشاهده بوده و متوجه ابعاد جسمانی یک شخص است، اما خسارت غیرمادی شامل صدمات روحی و آزارهای روانی می‌شود (Xue, 2003: 88). بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که آیا نزدیکان افراد فوت شده در اثر کووید-۱۹ می‌توانند خواستار جبران خسارات روحی و روانی خود شوند؟ در گزارشی که از سوی دبیرکل ملل متحد در سال ۲۰۰۴ متعاقب پیشنهاد کمیسیون برای جمع‌آوری رویه دولت‌ها در خصوص بعضی موضوع‌های مربوط به فعالیت منع نشده، منتشر شد، آمده است که رویه دولت‌ها نشان می‌دهد که آنها عموماً درخواستی برای جبران خسارات غیرمادی در مورد این‌گونه فعالیت‌ها نداشته‌اند (A/CN.4/543: 174, para. 523-524). نباید فراموش کرد که کمیسیون در ماده ۳۱(۲) پیش‌نویس مسئولیت بابت اعمال متخلفانه، به‌طور صریح به ضرورت جبران خسارت غیرمادی اشاره دارد، اما در پیش‌نویس تخصیص از به‌کار بردن

1. <https://www.worldometers.info/coronavirus>

این عبارت خودداری می‌کند. می‌توان این موارد را اماره‌ای دانست مبنی بر اینکه خسارات روحی و روانی ناشی از کووید-۱۹ قابل جبران نیست؛ چراکه اساساً جبران این نوع خسارت درباره اعمال منع نشده در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته نشده است. هرچند با توجه به تعداد بالای تلفات کرونا و تعداد بالای بازماندگان آنها، عملاً امکان جبران خسارت ناممکن به نظر می‌رسد.

۲-۳-۱. خسارات اقتصادی

در گزارش «سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (یونیدو)» در ۲۶ می ۲۰۲۰ با عنوان «ویروس کرونا: تبعات اقتصادی» این موضوع بررسی شد که حجم تجارت جهانی بعد از شیوع این بیماری، ۳۲ درصد کاهش داشته و رشد تولید ناخالص داخلی در کشورهای مختلف بین منفی ۱ تا منفی ۸/۸ درصد کوچک شده است.^۱ درباره قابل جبران بودن خسارات اقتصادی فعالیت‌های منع نشده، مناقشه‌های بسیاری مطرح است. گفته می‌شود چون هیچ کشوری قادر نیست خسارات اقتصادی ناشی از زیان‌های فرامرزی را جبران کند، در نتیجه تعهدی برای جبران خسارات اقتصادی وجود ندارد (Xue, 2003: 90). در سطح اتحادیه اروپا نیز توصیه‌نامه شورای اروپایی در سال ۲۰۰۴ درباره مسئولیت زیست محیطی، امکانی برای جبران خسارات اقتصادی در نظر نگرفته است.^۲ اما در رویه دولت‌ها نمونه‌هایی از مطالبه خسارات اقتصادی دیده می‌شود.^۳ برخی معاهدات خاص نیز خسارات اقتصادی را در دسته خسارات قابل جبران گذاشته‌اند.^۴ به دلیل همین مناقشات بود که پیش‌نویس تخصیص، رویکردی محتاطانه نسبت به خسارات اقتصادی در

1. <https://www.unido.org/stories/coronavirus-economic-impact>

۲. برای مطالعه بیشتر به توصیه‌نامه ذیل مراجعه کنید: EU Directive 2004/35/CE, Article 3(1).

۳. درباره جزئیات این رویه‌ها بنگرید به: Xue, 2003: 91; A/CN.4/543: 176, para. 53.

۴. از جمله این معاهدات:

Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage caused by Transboundary Effect of Industrial accident on Transboundary Waters (Article 2(d)(iii)); Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (Article 2(2)(d)(ii)).

پیش گرفت. پیش نویس میان «خسارات اقتصادی تبعی»^۱ و «خسارات اقتصادی صرف»^۲ تفاوت می‌گذارد و مورد اول را از جمله خساراتی برمی‌شمارد که به تبع خسارات به اشخاص یا به اموال پدید می‌آید و به همین دلیل قابل جبران هستند (ILC Ybk, 2006: 66, paras. 7-8). مثلاً موارد شدید ابتلا به کووید-۱۹ باعث بستری شدن بیماران در بیمارستان و در نتیجه از دست دادن امکان کسب درآمد در ایام بستری می‌شود. خسارت اقتصادی صرف نیز همچون خسارت ناشی از توقف فعالیت خطوط هوایی در اثر اعلام قرنطینه‌های سراسری به تبع خسارت به اشخاص پدید نمی‌آید و به طور مستقل رخ می‌دهند. کمیسیون می‌گوید در گذشته ادعاها درباره دریافت این خسارات قابل قبول نبود، اما در حال حاضر فقط در حوزه معاهدات خاص، جبران این نوع خسارت مقبول است (Ibid.: 67, para. 12).

در حقیقت رویه‌های موجود به اندازه کافی از جبران خسارات اقتصادی صرف حمایت نمی‌کنند. بنابراین مشکل است که خسارات اقتصادی صرف ناشی از کووید-۱۹ را در ردیف خسارات قابل جبران قرار داد. نکته مهم آن است که در درجه اول باید ارزیابی دقیق مالی از خسارات اقتصادی به عمل آمده باشد. گستردگی خسارات اقتصادی کووید-۱۹ از یک طرف و نامشخص بودن ابعاد این خسارت از طرف دیگر باعث شده که هنوز چنین اقدامی در سطح جهان انجام نشده باشد (Chen, 2020: 3). بنابراین حتی اگر چالش نظری در مقابل دریافت خسارات اقتصادی تبعی وجود نداشته باشد، اما هنوز هیچ‌گونه ارزیابی مشخصی از نظر عملی در این باره انجام نشده است.

۳-۱-۳. هزینه اقدامات واکنشی

اقدامات واکنشی آن دسته از اقداماتی است که به قصد کنترل یا کاهش خسارت فرامرزی انجام می‌شوند و تفاوتی نمی‌کند که توسط مقامات عمومی انجام شوند یا اشخاص خصوصی (A/CN.4/543: 170, para. 499). پس از وقوف بر اینکه خسارات فرامرزی، انجام برخی اقدامات واکنشی به منظور کنترل آثار زیان بار را ضروری می‌کند، هم در اسناد

1. Consequential Economic Losses

2. Pure Economic Losses

بین‌المللی و هم در رویه دولت‌ها، هزینه اقدامات واکنشی به عنوان خسارات قابل جبران شناخته شد. از این رو «کنوانسیون بین‌المللی در مورد مسئولیت مدنی نسبت به خسارات آلودگی نفتی»^۱ در سال ۱۹۸۶ اصلاح شد تا در ماده ۶(۱) هزینه اقدامات واکنشی را دربرگیرد. دستورالعمل پیشنهادی کمیسیون اقتصادی ملل متحد برای اروپا در مورد مسئولیت در قبال آلودگی‌های آبی فرامرزی نیز اقدامات معقول واکنشی را جزئی از خسارات قابل جبران برشمرده است (ILC Ybk, 1995, Vol. II: 53, para. 4).

بنابراین هزینه‌های اقدامات واکنشی به کووید-۱۹ که برای کاهش دامنه یا آثار آن انجام شده است از جمله تولید یا واردات تجهیزات پزشکی در دسته هزینه‌های قابل جبران قرار می‌گیرد. اما درباره برخی دیگر از اقدامات نظیر هزینه‌های مربوط به قرنطینه عمومی نمی‌توان با قطعیت نظر داد. به عنوان مثال به طور دقیق نمی‌توان گفت که خسارات جانبی اجرای قرنطینه از جمله کاهش درآمد اقتصادی را باید جزئی از هزینه‌های اقدامات واکنشی به شمار آورد یا خسارات اقتصادی صرف که قابل مطالبه نیستند. از آنجاکه این هزینه‌ها نه با خود اقدامات واکنشی، بلکه به تبع اجرای آنها ایجاد می‌شوند، احتمالاً نتوان آنها را در ردیف هزینه‌های اقدامات واکنشی قرار داد. به هر حال همان‌گونه که در پیش‌نویس تخصیص نیز آمده است، هزینه‌ها باید بابت اقدامات واکنشی «معقول» باشند. اقدامات معقول را باید از جمله اقداماتی برشمرد که هر طرفی نوعاً در آن وضعیت برای کاهش یا جلوگیری از خسارت انجام می‌دهد. در عمل کشورهای زیان‌دیده تمایل دارند که هزینه همه اقدامات واکنشی را ادعا کنند، اما طبیعی است که دولت منشأ تمام این ادعاها را نپذیرد (Xue, 2003: 96). مثلاً اگر دولت منشأ پیشنهاد ارسال کالاهای پزشکی به منظور کنترل سریع‌تر بیماری را به دولت‌های متأثر داده باشد اما این پیشنهاد رد شود، بعید است که بتوان دولت منشأ را مسئول جبران خساراتی دانست که بعد از رد پیشنهادش ایجاد شده‌اند.

یافته‌های فوق درصد بود تا خسارات قابل جبران در اثر کووید-۱۹ را مشخص کند. در قسمت بعد راهبرد حاکم بر جبران این خسارات مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۲. راهبرد کنونی جبران خسارات فرامرزی

پس از تدوین پیش نویس مواد پیشگیری از زیان فرامرزی فعالیت های خطرناک که صرفاً ناظر بر تعهد به پیشگیری است، مجمع عمومی ملل متحد با صدور قطعنامه ای در سال ۲۰۰۲، اعلام کرد که چگونگی جبران خسارت ناشی از فعالیت های منع نشده که به رغم انجام اقدامات پیشگیرانه منجر به خسارت می شوند، بخش جدایی ناپذیر از نظام حقوقی حاکم بر اعمال منع نشده است و باید این طرح نیز بررسی شود.^۱ کمیسیون نیز از همان ابتدای کار بر فعالیت های منع نشده اعتقاد داشت که قواعد راجع به جبران خسارات ناشی از این فعالیت ها باید تدوین شوند (Horbach, 1991: 53-54) زیرا انصاف ایجاب می کند زیان دیده این گونه فعالیت ها بدون جبران باقی نماند. اما مسئله اصلی این است که مسئولیت جبران خسارت باید برعهده چه طرفی باشد؟ متصدی فعالیت که در اکثر موارد و با توجه به گسترش خصوصی سازی در کشورها، بخش خصوصی است یا دولت منشأ که اجازه انجام چنین فعالیتی را داده است؟

در جریان مباحث کمیته ششم مجمع عمومی ملل متحد درباره تعیین طرف مسئول بابت جبران خسارت اعمال منع نشده، اکثریت دولت ها به مسئولیت اولیه متصدی و مسئولیت ثانویه یا غایی دولت منشأ اعتقاد داشتند (A/CN.4/437: 79, para. 21). برخی معاهدات خاص نیز همین رویکرد را در پیش گرفته اند.^۲ پیش نویس تخصیص نیز به دنبال موضع دولت ها در کمیته ششم، همین قاعده را در اصل (۴) خود پذیرفت و مسئولیت اولیه جبران خسارات را متوجه متصدی دانست و اعلام کرد که دولت منشأ باید تمامی تدابیر لازم را اتخاذ کرده تا تضمین کند که خسارت قربانیان حتماً جبران خواهد شد (شاه حسینی و مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۵۵؛ ۴۵: 45, 2016). (Kulesza, 2016)

1. GA Res 56/82, 2002

۲. از جمله این معاهدات:

Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to Environment; Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage caused by Transboundary Effect of Industrial Accident on Transboundary Waters 2003; Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accident.

نکته مهم آن است که براساس ماده ۴(۲) پیش‌نویس تخصیص، ماهیت مسئولیت متصدی «محض» است و خواهان برای دریافت خسارات از متصدی به اثبات هیچ تقصیری نیاز ندارد. همچنین در این حوزه دولت‌ها دارای مسئولیت غایی و ثانویه هستند. بند «۵» اصل (۴) پیش‌نویس اعلام می‌کند زمانی که اقدامات انجام شده برای جبران خسارت کافی نباشد، دولت منشأ باید تضمین کند که منابع مالی اضافی در دسترس است. به درستی گفته شده که این بند، متضمن مسئولیت تکمیلی و ثانویه دولت در جبران خسارت است (عبداللهی، ۱۳۹۰: ۲۶۶). بنابراین اگر در هر حالتی متصدی نتواند جبران خسارت کند، دولت منشأ باید به نیابت از متصدی خسارات وارد بر زیان دیده را جبران کند.

براساس راهبرد موجود، مسئولیت اولیه جبران خسارات ناشی از کووید-۱۹ برعهده متصدی بازار حیوانات وحشی ووهان است. اما متصدی چگونه قابل تشخیص است؟ کمیسیون در اصل (۲) پیش‌نویس تخصیص، متصدی را این‌گونه معرفی می‌کند: «در زمان بروز حادثه منتهی به خسارت فرامرزی، فرمان یا کنترل فعالیت را در اختیار داشته است». این تعریف نشان می‌دهد «اصطلاح متصدی، شامل کارکنان یا افرادی که تحت کنترل دیگری بوده‌اند، نمی‌شود» (ILC Ybk, 2006: 71-72, paras. 31-33). با معیارهای فوق هیچ‌یک از فروشندگان خرد در بازار ووهان را نمی‌توان متصدی برشمرد. برخی منابع ذکر کرده‌اند «شرکت با مسئولیت محدود املاک و مستغلات ووهان جنوبی»^۱ مالک و متصدی بازار حیوانات ووهان است.^۲ فارغ از اینکه متصدی واقعی بازار حیوانات چه شخص یا نهادی است، میزان خسارات ناشی از کووید-۱۹ به اندازه‌ای است که جبران آن از عهده هر متصدی خارج است و در نتیجه دولت چین باید در اثر مسئولیت ثانویه و غایی درصد جبران برآید. این دست خسارات گسترده این پرسش را مطرح می‌کند که آیا نباید در مورد فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناک، به مسئولیت محض دولت‌ها باور داشت؟

1. Wuhan South China Real Estate Group Co., Ltd.

2. <http://www.cb.com.cn/index/show/zj/cv/cv13474141264>

۳. راهبرد در حال ظهور مسئولیت محض دولت

پیشگیری، محوری‌ترین هدف نظام حقوقی حاکم بر فعالیت‌های خطرناک است، چرا که احتمال کمی وجود دارد که خطرهای ناشی از فعالیت‌های منع نشده به دلیل ماهیت صنعتی، تکنولوژیک یا حتی جهش‌های ژنتیکی در برخی از این فعالیت‌ها با روش‌هایی همچون اعاده یا پرداخت غرامت جبران شوند (Townley, 2018: 622; Trouwborst, 2009: 110). در مورد فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناک از جمله فعالیت‌های منجر به ایجاد بیماری‌های اپیدمیک که موجد خطرهایی بسیار بزرگ برای انسان است، راهبرد مسئولیت محض دولت‌ها در قیاس با راهبرد مسئولیت محض متصدیان کارکرد مؤثرتری دارد، چرا که دولت‌ها به طور طبیعی از ابزارهای به مراتب بیشتر و مؤثرتری برای جلوگیری از وقوع رویدادهای فوق‌العاده خطرناک برخوردارند. به عنوان مثال این فقط از اختیارات یک دولت است که می‌تواند دستور محدودیت در بازار خرید و فروش حیوانات را صادر کند یا در سطحی کلان‌تر برای جلوگیری از سرایت اپیدمی به کشورهای دیگر قرنطینه عمومی اعلام کند. علاوه بر این، پیش‌بینی و شناخت اپیدمی‌ها و جلوگیری از گسترش آنها، علاوه بر برخورداری از یک نظام کارآمد سلامتی عمومی، عموماً محتاج دسترسی به اطلاعات و گزارش‌های سطح بالای علمی است که صرفاً در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار دارد نه طرف‌های خصوصی. برای جلوگیری یا کاهش انتقال اپیدمی‌ها به بودجه کافی و تقویت مالی برخی نهادهای اجرایی و ناظر و همچنین اقشار آسیب‌پذیر نیاز است. از آنجاکه هیچ کدام از طرف‌های خصوصی توان مالی تحقق این اهداف را ندارند، همه این موارد ذیل صلاحیت‌های خاص یک دولت قرار می‌گیرد (Bergkamp, 2020, 3). بنابراین ساختار مقابله با اپیدمی‌ها از جمله کووید-۱۹ بیشتر از هر زیان فوق‌العاده خطرناک دیگری متکی به دولت‌هاست و در این شرایط مسئولیت محض دولت‌ها توجیه بیشتری پیدا می‌کند (Karimi, 2021: 610).

گفتنی است نگارنده درصدد بیان آن نیست که مسئولیت محض دولت‌ها، در حال حاضر به عنوان یک اصل تثبیت شده در حقوق بین‌الملل شناخته می‌شود. برای حصول این راهبرد به چنین جایگاهی، به از بین رفتن خلأهایی نیاز است که

هنوز پابرجا هستند. مقاله حاضر در ادامه از طریق بررسی آن دسته از دکتربین، رویه قضایی و رویه دولتی که از راهبرد مسئولیت محض حمایت می‌کنند، نشان می‌دهد این راهبرد به عنوان یک اصل در حال تثبیت در حقوق بین‌الملل به شمار می‌آید و در حال تغییر نظام حقوقی حاکم بر فعالیت‌های منع نشده از جمله جبران خسارات ناشی از اپیدمی هاست.

۳-۱. دکتربین حامی مسئولیت محض

شاید دقیق‌ترین دفاع از نظریه مسئولیت محض دولت توسط «محمد بدجاوی»، حقوقدان مشهور الجزایری، انجام شده باشد که گفته است: «طی چند دهه، قدرت بشر بر طبیعت به نحو اعجاب‌آوری گسترش پیدا کرده و به درجه هراسناکی رسیده است ... نظریه‌های جدید مسئولیت بابت اعمال منع نشده، به دلیل ضرورت برقراری هماهنگی میان آزادی عمل دولت‌ها با هراس‌های [دنیای جدید] مبانی قابل توجهی به دست آورده است ... در نتیجه این ایده مطرح می‌شود که مراقبت مقتضی نیز نمی‌تواند دولت مربوطه را از تعهد به جبران خسارات تبرئه کند. این نوع از مسئولیت یکی از الزامات و اقتضائات زندگی در جهانی با منافع مشترک است» (Bedjaoui, 1987: 360). وی می‌گوید که مسئولیت بابت اعمال منع نشده صرفاً متوجه آثار زیان‌بار فعالیت‌های صنعتی یا خسارات زیست‌محیطی نیست، بلکه «انتقال بیماری» به کشوری دیگر هم می‌تواند تابع این نظام حقوقی قرار گیرد (Ibid., 361). اما برخی دیگر از نویسندگان اعتقاد دارند مسئولیت محض، متعلق به حقوق آینده است (Sadeleer, 2002: 24) چرا که «مدارک مستدل اندکی» در حمایت از این نظریه وجود دارد (Boyle, 1991: 365).

همان‌طور که خواهیم دید رویه‌های دولتی در حمایت از مسئولیت محض وجود دارد و به همین دلیل است که انستیتوی حقوق بین‌الملل نیز در پیش‌نویس مواد سال ۱۹۹۷ خود درباره مسئولیت بابت خسارات به محیط زیست در مواد (۱ و ۴) خود متذکر مسئولیت محض دولت‌ها به هنگام خسارات فوق‌العاده خطرناک به محیط زیست شده است. شمار

قابل توجهی از نویسندگان دیگر نیز با این راهبرد هم نظرند^۱ که مهمترین آنها در ادامه بررسی می‌شوند.^۲

«ویلفرد ینکس»^۳ اعتقاد داشت مسئولیت محض دولت‌ها مبتنی بر قدرت انحصاری این تابعان حقوق بر قلمرو تحت کنترل شان است (Jenks, 1966: 180). منطق زیربنایی این اظهارات، همان امکانات عالی‌تر یک دولت برای پیشگیری از یک رویداد خطرناک است. «ویکتوریا هرتکه» نیز نظریه مسئولیت محض دولت را مبنای نظام‌های حقوقی مبتنی بر پیشگیری از فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناک می‌دانست (Hartke, 1987: 336). اما «گانتز هندل»^۴ که مقالات متعددی در دفاع از نظریه مسئولیت محض دولت‌ها نوشته است،^۵ مبنای استدلالی این نظریه را توسعه داده و اعتقاد دارد درستی این نظریه بر دو فرض قرار دارد. فرض اول، همان استدلال نظریه پردازان قبلی است: دولت‌ها بر اعمال همه اشخاص سرزمین‌شان کنترل دارند و در نتیجه باید بابت این کنترل پاسخگو باشند. دوم آنکه، فرض می‌شود دولت منشأ از عملی که در کشورش انجام می‌شود، سود می‌برد وگرنه اجازه چنین فعالیتی

۱. از جمله این آثار:

Barros, J. and D. Johnson (1974). *The International Law of Pollution*, New York, Free Press; Goldie, L.F.E (1985). "Concepts of Strict and Absolute Liability in Terms of Relative Exposure to Risk", *Netherland Yearbook of International Law*, Vol. 16, p. 188; Springer, Allen (1983). *The International Law of Pollution: Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States*, Westport, Quorum Books; Malone, A. Linda (1987). "The Chernobyl Accident: A Case Study in International Law Regulating State Responsibility for Transboundary Nuclear Pollution", Faculty Publications. Paper 590, pp. 213-214; Weiss (1987). "International Liability for Weather Modification", *Climateic Change*, Vol. 1, p. 125; de la Fayette, op. cit, p. 325; Mackielo, op. cit, pp. 260-261.

2. Institut De Droit International: Responsibility and Liability Under International Law for Environmental Damage.

3. Wilfred Jenks

4. Gunther Handl

۵. از جمله این مقاله‌ها:

Handl, G. (1985). "Liability as an Obligation Established by a Primary Rule of International Law: Some basic Reflections on International Law Commision's Work", *Netherland Yearbook of International Law*, Vol. 16.; Handl, Gunther (1988). "Transboundary Nuclear Accidents: The Post-Chernobyl Multilateral Legislative Agenda", *Ecology Law Quarterly*, Vol. 15(2).

را نمی‌داد پس در عوض این سود، باید هزینه آن را نیز بپردازد (Handl, 1980: 558-559). نویسنده دیگری اعتقاد دارد که نظریه مسئولیت محض دولت در قیاس با مسئولیت محض متصدی از این مزیت برخوردار است که دو موجودیت (دولت و متصدی خصوصی) را به سوی پیشگیری سوق می‌دهد و در نتیجه، احتمال وقوع خطر پایین‌تر می‌آید؛ چرا که دولت‌ها پس از پرداخت خسارت می‌توانند به سراغ متصدی بروند و این وضعیت، متصدیان را نیز ناگزیر به تلاش برای ممانعت از وقوع خسارت می‌کند (Lefebver, 1996: 322). در نهایت باید به نظریه «فاستر»^۱ اشاره کرد که بر این باور است عامل ایجاد خسارت «فقط متصدی نیست؛ بلکه همچنین شهروندان آن کشوری نیز که به دولت‌شان اجازه داده‌اند که زمینه انجام فعالیت‌های خطرناک را پدید آورد» متصدی به شمار می‌آیند و در نتیجه عموم آن دولت باید پاسخگوی چنین خسارتی باشد (Foster, 2005: 277).

ورای همه این نظرها عادلانه نیست دولت‌ها از حقوق و مزایایی که به موجب حقوق بین‌الملل برقرار شده است، بهره‌مند شوند اما بار مسئولیت‌های متقابل را بر دوش نکنند. همان‌طور که پیشتر ملاحظه شد کارکرد نظام مسئولیت بابت اعمال منع نشده صیانت از حاکمیت دولت‌ها در مقابل آثار ناخواسته‌ای است که در سرزمین یا تحت صلاحیت دولتی دیگری پدید آمده، سپس ابعاد فراسرزمینی پیدا کرده و در نهایت به دولت دیگری رخنه می‌کند. در مقابل این منفعت آنها نمی‌توانند از مسئولیت بابت جبران زیان‌هایی که تحت نظارت یا کنترل آنها به حاکمیت دیگر دولت‌ها وارد شده‌شان خالی کنند. این همان رابطه متقابل میان حق و تکلیف است که فقط در موارد استثنایی از آن عدول می‌شود (Jaffey, 2004: 297).

۲-۳. رویه قضایی حامی مسئولیت محض

رویه قضایی بین‌المللی اندکی راجع به خسارات فرامرزی بدون وقوع خطا یا تقصیر از جانب دولت منشأ وجود دارد که ورای نظام‌های معاهداتی خاص به این مسئله پرداخته باشد و

1. Foster

جالب آنکه این رویه اندک، جانب نظریه مسئولیت محض را گرفته است. قضیه داوری تریل اسملتر و دیوان داوری دعاوی اتمی جزایر مارشال^۱ در این دسته قرار می‌گیرند.^۲ قضیه تریل اسملتر به آلاینده‌گی یک کارخانه ریخته‌گری در شهر تریل کانادا مربوط می‌شد که باعث خسارت به کشاورزان در ایالت واشنگتن شده بود. با توافق آمریکا و کانادا این قضیه در داوری مطرح و چهار سؤال از داور پرسیده شد. پرسش دوم که به موضوع این بحث مربوط است این بود: «آیا کانادا ملتزم به پیشگیری از وقوع خسارات در آینده است؟» (Trial Smelter Case, 1941: 1908). در پاسخ به این سؤال داوری می‌گوید: «طبق اصول حقوق بین‌الملل ... هیچ دولتی حق ندارد که از سرزمین خود به‌گونه‌ای استفاده کند ... که به سرزمین دیگری یا به اموال یا اشخاص آن سرزمین خسارات وارد کند» (Ibid.: 1965). داوری ارزیابی خود را ادامه داده و به یافته مهم دیگری می‌رسد: «اگر هرگونه خسارتی در آینده رخ دهد، خواه به واسطه قصور از جانب کارخانه ریخته‌گری، خواه به‌رغم رعایت نظام [پیشگیری] باید غرامت بابت چنین خساراتی پرداخت شود» (Ibid.: 1980). به این ترتیب داوری تریل اسملتر دولت کانادا را متعهد به جبران خسارت حتی در فرض «رعایت نظام پیشگیری» دانسته بود.

دیوان دعاوی اتمی جزایر مارشال که در پی توافق آمریکا و جزایر مارشال برای رسیدگی به دعاوی زیان دیدگان ناشی از آزمایش‌های اتمی آمریکا در جزایر مارشال تشکیل شد و تا سال ۲۰۱۱ به کار خود ادامه داد، بابت خسارات وارده در اثر آزمایش‌های اتمی آمریکا، بدون آنکه به تخلف یا قصور آمریکا از پیشگیری از زیان فرامرزی بپردازد، این کشور را محکوم به پرداخت خسارت به جزایر مارشال کرد (Sands and et al., 2013: 720). این مورد نیز یک نمونه مشخص از رویه قضایی به سود مسئولیت محض دولت‌هاست.

1. Marshall Islands Nuclear Claims Tribunal

۲. قضایای داوری دریاچه لانو، داوری سد گات (Gut Dam) و کارخانه خمیر کاغذ در دیوان نیز ناظر به ادعای وقوع خسارات فرامرزی بوده‌اند، اما همگی آنها مبتنی بر نظام معاهداتی خاص مطرح بودند و از موضوع مقاله حاضر خارج است.

۳-۳. رویه دولتی حامی نظریه مسئولیت محض

رویه دولت‌ها درباره حمایت از نظریه مسئولیت محض پرنوسان است. بررسی این رویه را از مذاکرات دولت‌ها در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۲ درباره اصل (۲۱) اعلامیه استکهلم آغاز می‌کنیم که براساس آن «استفاده از سرزمین به‌گونه‌ای که به دیگران آسیب رسد» منع شده است. بررسی مذاکرات نشان می‌دهد که دولت‌ها با پذیرش مسئولیت بدون خطا به هنگام وقوع خسارات فرامرزی مخالف بودند (Handl, 1980: 536). این در حالی است که در همان سال یک نفتکش لیبرالیایی که حدود دوازده هزار گالن نفت را از بندری در واشنگتن بار زده بود، در منطقه‌ای از دریا که تحت کنترل آمریکا قرار داشت دچار نشت شد و با رسیدن این نفت به ساحل کانادا، این دولت از آمریکا خسارت طلب کرد. کانادا برای مطالبه خسارت به رأی قضیه تریل اسملتر اشاره و اعلام کرد طبق این رأی دولت‌ها بابت فعالیت بازیگران خصوصی در قلمروشان مسئولیت محض دارند» (Xue, 2003: 78).

دقیقاً بیست سال بعد مجدداً در قالب مذاکرات مجمع عمومی فرصتی برای اظهارنظر دولت‌ها درباره مسئولیت محض فراهم شد، اما این بار نتیجه‌ای متفاوت رقم خورد. اعضای مجمع عمومی در ۱۹۹۳ با اجماع قطعنامه «اصول مربوط به استفاده از نیروی اتمی در فضای جو»^۱ را به تصویب رساندند که اصول (۸ و ۹) آن به صراحت بر مسئولیت محض دولت‌ها بابت فعالیت‌های دولتی و خصوصی تأکید دارد (UNGA Res. A/Res/47/68).

این واقعیت که قطعنامه مصوب مجمع عمومی است از اهمیت حقوقی آن نمی‌کاهد. در حقیقت همان‌طور که دیوان در قضیه نیکاراگوئه اعلام می‌کند، آرای دولت‌ها به قطعنامه‌های مجمع عمومی می‌تواند نشان‌دهنده اعتقاد حقوقی به پدیداری عرف بین‌المللی باشد (ICJ Rep, 1987: 99, para. 188). ضمن اینکه برای دومین بار بود که دولت‌ها به‌طور دسته جمعی خواستار برقراری نظام مسئولیت محض برای اعمال فوق‌العاده خطرناک بودند. پس از انفجار ۱۹۸۶ در نیروگاه اتمی چرنوبیل شماری از دولت‌ها به مسئولیت محض شوروی مبنی بر جبران خسارت استناد کردند (Sands and et al., 2013: 718).

1. Principles Relevant to Use of Nuclear Power Source in Outer Space

همچنین آژانس بین‌المللی انرژی اتمی ترغیب شد از دولت‌ها بپرسد چه نظامی از مسئولیت برای حوادث هسته‌ای مناسب است. از مجموع ۳۲ دولتی که به آژانس پاسخ دادند، بلژیک و اسپانیا اعلام کردند که مسئولیت محض دولت‌ها بابت فعالیت‌های اتمی، فاقد خصلت عرفی است و صرفاً می‌تواند در قالب نظام معاهداتی قرار گیرد (GOV/INF/550, p. 5). استرالیا اعتقاد داشت حقوق بین‌الملل در این زمینه با «خلاً» روبه‌رو است. اما ۲۹ دولت دیگر^۱ یا صراحتاً یا ضمنی بر وجود چنین مسئولیتی درباره فعالیت‌های اتمی صحه گذاردند (Ibid., pp.6-35). مجموعه این نظرها نشانگر آن است که دولت‌ها آمادگی پذیرش مسئولیت محض درباره فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناک را دارند. گفتنی است این نوع از مسئولیت راه خود را به حقوق کنوانسیون‌های نیز باز کرده است و به همین دلیل «کنوانسیون مسئولیت بابت خسارات ناشی از اجرام آسمانی»^۲ (ماده ۳)، «معاهده اصول حاکم بر اکتشاف و بهره‌برداری از فضا»^۳ (ماده ۶) و «کنوانسیون حقوق دریاها» (ماده ۱۱۰(۳)) نیز چنین نظامی را پذیرفته‌اند.

همه موارد فوق نشان می‌دهد که حقوق بین‌الملل شاهد پدیداری اصل جدیدی در حوزه فعالیت‌های منع نشده است. براساس این اصل دولت منشأ کووید-۱۹ (به فرض چین) بابت جبران خسارات فرامرزی ناشی از این بیماری مسئولیت محض دارد. ضمن آنکه مقبول‌تر است که به جای آنکه شاهد میلیون‌ها درخواست جبران خسارت از سوی زیان‌دیدگان به طرفیت متصدی خصوصی در مراجع اداری و قضایی چین باشیم، دولت‌های عضو جامعه جهانی با استناد به مسئولیت محض دولت منشأ این دولت را به جبران خسارت مجاب کنند. تحولات حقوق بین‌الملل درباره فعالیت‌های منع نشده به‌گونه‌ای است که نمی‌توان منکر اصل در حال ظهور مسئولیت محض دولت‌ها بود. این بخش را با جملاتی از وینفرد ینکس به پایان می‌بریم: «مفهوم مسئولیت عام برای

۱. آمریکا، بریتانیا، کانادا، شیلی، الجزایر، کامرون، کلمبیا، آلمان، تایلند، بلغارستان، گواتمالا، چکسلواکی سابق، مصر، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، فنلاند، لوگزامبورگ، مکزیک، نروژ، پاکستان، هلند، شوروی، سوئیس و ترکیه.

2. Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects

3. Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies

فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناک برای آنهایی که فکر می‌کنند حقوق بین‌الملل هنوز مجموعه محدودی از قوانین خاص است که اقتدارش را از رضایت صریح دولت‌ها می‌گیرد تا زمانی که به قالب یک کنوانسیون بین‌المللی درنیامده باشد، پذیرفتنی نیست. [اما] مفهوم مسئولیت عام دولت‌ها برای فعالیت‌های فوق‌العاده خطرناک دلالت بر این دیدگاه دارد که حقوق بین‌الملل ... مجموعه‌ای از اصول زنده و سوابقی پیش‌رونده متناسب با نیاز جامعه بین‌المللی است. برای آنهایی که با چنین دیدگاهی به حقوق بین‌الملل می‌نگرند، هیچ دشواری در پذیرش مفهوم مسئولیت عام بابت فعالیت‌های خطرناک وجود ندارد» (Jenks, 1966: 177).

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بیماری کووید-۱۹ نشان داد که جهان تا چه اندازه در مقابل اپیدمی‌ها بی‌دفاع است. برای به حداقل رساندن احتمال تکرار این فجایع لازم است نظام حقوقی به‌عنوان یک نظام کنترل اجتماعی، واکنش دقیق‌تر و جامع‌تری داشته باشد. مزیت نهاد مسئولیت بابت اعمال منع‌نشده در قیاس سایر نهادهای حقوقی این است که به دلیل بار سنگینی که متوجه دولت‌ها می‌کند، آنها را وامی‌دارد تا با دقت مضاعفی جلوی وقوع اپیدمی‌ها را بگیرند. هرچند دولت‌ها، به ویژه دولت‌هایی که از فضای باز سیاسی و اجتماعی برخوردار نیستند، ممکن است برای در امان ماندن از تبعات این نوع از مسئولیت تا جایی که ممکن باشد، وقوع اپیدمی در کشور خود را پنهان کنند. اما همین ایراد نسبت به سایر نهادهای حقوقی قابل اعمال در مورد اپیدمی‌ها از جمله تعهد اولیه به پیشگیری از اپیدمی‌ها که به موجب ماده (۶) مقررات بین‌المللی سازمان جهانی بهداشت (مصوب ۲۰۰۵) برای همه دولت‌های عضو الزام‌آور است، وجود دارد. در حقیقت، دولتی که می‌تواند وقوع اپیدمی را انکار کند منطقاً این امکان را دارد که تظاهر کند اقدامات مقتضی برای پیشگیری را انجام داده است. به هر حال هرچند احتمال مخفی‌کاری دولت‌ها به هنگام مواجهه با اپیدمی‌ها انکارشدنی نیست، اما این موضوع به تنهایی نمی‌تواند دلیل مناسبی باشد که اجرای نظام مسئولیت بابت اعمال منع‌نشده را که مسئولیت‌های سنگینی را متوجه دولت‌ها می‌کند،

کنار گذاشته شود. با وقوع کووید-۱۹، نظام مسئولیت آغاز به کار می‌کند و برخلاف نظام حاکم بر اعمال متخلفانه، هیچ عذر یا شرایطی نمی‌تواند مانع از اجرای آن شود. تنها عاملی که دولت‌ها را از مسئولیت در این باره نجات می‌دهد عدم وقوع اپیدمی‌هاست و این نکته نشان‌دهنده مزیت قابل توجه نظام مسئولیت بابت اعمال منع نشده برای جلوگیری از اپیدمی‌های مرگباری همچون کووید-۱۹ است. همزمان با ارتقای سطح دانش و کشف برخی از اصلی‌ترین دلایل وقوع اپیدمی‌ها، از جمله خرید، فروش و مصرف گوشت برخی حیوانات وحشی، حقوق بین‌الملل باید به سمت ایجاد ممنوعیت قراردادی و عام چنین فعالیت‌هایی گام بردارد. هدف اصلی نظام حقوقی حاکم بر اپیدمی‌ها، عدم وقوع آنهاست. نظام مسئولیت بابت اعمال منع نشده، اگرچه می‌تواند با افزایش توجهات دولت‌ها به عوامل وقوع اپیدمی‌ها، احتمال وقوع این بیماری‌ها را کم کند اما به اندازه ایجاد ممنوعیت نسبت به فعالیت‌های موجد اپیدمی مؤثر نیست. تا حصول به چنین ممنوعیتی مؤثرترین نظام مقابله با اپیدمی‌ها را باید نظام مسئولیت بابت اعمال منع نشده دانست.

منابع و مآخذ

۱. زمانی، قاسم (۱۳۸۱). «توسعه مسئولیت بین‌المللی در پرتو حقوق بین‌الملل محیط زیست»، پژوهش‌های حقوقی، ش ۱.
۲. شاه‌حسینی، عطیه و علی مشهدی (۱۳۹۵). «جبران خسارت زیست‌محیطی براساس طرح ۲۰۰۶ کمیسیون حقوق بین‌الملل مبنی بر اصول تخصیص زیان در موارد آسیب فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک»، پژوهش حقوق عمومی، ش ۵۵.
۳. عبداللهی، محسن (۱۳۹۰). «رویکردهای نظام مسئولیت بین‌المللی در جبران خسارات ناشی از اعمال منع نشده در حقوق بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۵۶.
۴. کرافورد، جیمز، آلن پله و سیمون اولسون (۱۳۹۵). *مسئولیت بین‌المللی بابت اعمال منع نشده در حقوق بین‌الملل*، ترجمه مهدی حدادی و سیامک کریمی، تهران، نشر مجد.
۵. کریمی، سیامک (۱۳۹۹). *تعهد دولت منشأ و سایر دولت‌ها به پیشگیری از خسارات فرامرزی کووید-۱۹*، پژوهش حقوق عمومی، ش ۶۷.
6. Albers, Jan (2015). *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea*, London, Springer.
7. Barrat, John (2018). "What Causes Disease Outbreaks and How Can We Stop Them?" <https://insider.si.edu/2018/09/what-causes-disease-outbreaks-and-how-can-we-stop-them/>.
8. Bedjaoui, Mohammed (1987). "Responsibility of States: Fault and Strict Liability", *Encyclopedia of International Law*, R. Bernhardt (Ed.), Vol. 10, New York, Elsevier.
9. Bergkamp, Lucas (2020). "State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11(2).
10. Bhargav Srishti and Rajratnam Milind (2020). "COVID-19: China's Liability Under International Law, Society of International Law and Policy", <https://silpnujs.wordpress.com/2020/04/14/covid-19-chinas-liability-under-international-law/>.
11. Birnie, Patricia, Alan Boyle and Catherine Redgwell (2009). *International Law and the Environment*, New York, Oxford University Press.

12. Brans, Edward (2001). *Liability for Damage to Public Natural Resources: Standing, Damage and Damage Assessment*, London, Kluwer.
13. Boyle, Alan (1991). "Making the Polluter Pay? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environment Cost", *International Responsibility for Environmental Harm*, F. Francioni and T. Scovazzi (Ed), London, Martinus Nijhoff.
14. Chen, Sophia (2020). "Tracking the Economic Impact of COVID-19 and Mitigation Policies in Europe and the United States", IMF Working Paper (WP/20/125).
15. De la Fayette, Louise (1997). "The ILC and International Liability: A Commentary", *RECIEL*, Vol. 6(3).
16. Foster, Caroline (2005). "The ILC Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities: Privatizing Risk?", *RECIEL*, Vol. 3.
17. Hafner, Gerhard and Isabelle Buffard (2010). "Obligations of Prevention and the Precautionary Principle", *The Law of International Responsibility*, James Crawford et al., Oxford, Oxford University Press.
18. Handl, G. (1980). "Liability as an Obligation Established by a Primary Rule of International Law: Some Basic Reflections on the International Law Commission's Work", *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 16.
19. Hartke, Victoria Riess (1987). "The International Fallout from Chernobyl", *Dickinson Journal of International Law*, Vol. 5(2).
20. Horbach, N.L.J.T. (1991), "The Confusion about State Responsibility and International Liability", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 4(1).
21. IAEA, GOV/INF/550.
22. ICJ Rep, 1998.
23. ILC Yearbook, 1981.

24. ILC Yearbook, 1995, (I/II).
25. ILC Yearbook, 2006, (I/II).
26. Jaffey, Peter (2004). "Hohfeld's Power-Liability/Right-Duty Distinction in the Law of Restitution", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 17.
27. Jenks, C.W. (1966). "Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law", *Receuil des Cours*, Vol. 99.
28. Kumar, Abhishek (2020). "Covid-19: China's Responsibility and Possible Legal Actions", <https://www.jurist.org/commentary/2020/05/abhishek-kumar-china-covid19-responsibility>, Last seen: 28 May 2020.
29. Karimi, Siamak (2021). "Liability of the State of Origin Regarding the Outbreak of Epidemics", *Epidemics and International Law*, Shinya Murase, Suzzane Zhou, Hague, Hague Academy of International Law.
30. Kulesza, Joanna (2016). *Due Diligence in International Law*, Boston, Brill.
31. Lammers, Johan G. (2001). "International Responsibility and Liability for Damage Caused by Environmental Interferences", *Environmental Policy and Law*, Vol. 31(1).
32. Lefeber, Rene (1996). *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, London, Kluwer.
33. Mackielo, Andrea Laura (2009). "Core Rules of International Environmental Law", *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Vol. 16(1).
34. Montjoie, Michel (2010). "The Concept of Liability in the Absence of an Internationally Wrongful Act", *The Law of International Responsibility*, James Crawford et al., Oxford, Oxford University Press.
35. Plakokefalos, Ilias (2015). "Causation in the Law of State Responsibility and the Problem of Over Determination: In Search of Clarity", *EJIL*, Vol. 26 (2).
36. Perry, Ronen (2020). "Who Should be Liable for the Covid-19 Outbreak", *Harvard Journal on Legislation*, Vol. 18.

37. Qiu, Jane (2020). "How China's 'Bat Woman' Hunted Down Viruses from SARS to the New Coronavirus", <https://www.scientificamerican.com/article/how-chinas-bat-woman-hunted-down-viruses-from-sars-to-the-new-coronavirus1>.
38. Sadeleer, Nicolas (2002). *Environmental Principles: from Political Slogan to Legal Rules*, New York, Oxford University Press.
39. Sands, Philippe and et al. (2013). *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
40. Scovazzi, Tullio (2001). "State Responsibility for Environmental Harm", *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 12(1).
41. Shelton, Dinah (2002). "Righting Wrongs: Reparations in the Articles on State Responsibility", *AJIL*, Vol. 96(4).
42. Trouwborst, Arie (2009). "Prevention, Precaution, Logic and Law: The Relationship between the Precautionary Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions", *Erasmus Law Review*, Vol. 2(2).
43. Townley, Stephen (2018). "The Rise of Risk in International Law", *Chicago Journal of International Law*, Vol. 18(2).
44. Trail Smelter (United States, Canada), RIAA, Vol. III.
45. UN Doc, A/CN.4/437, 1991.
46. UN Doc, A/CN.4/543, 2004.
47. Whitfort, Amanda (2020). "China's Lack of Animal Welfare Legislation Increases the Risk of Further Pandemics", *Animal Sentience*, Vol. 30, No. 11.
48. Woodward, Aylin (2020). "China Just Banned the Trade and Consumption of Wild Animals", BUSINESS INSIDER, <https://www.businessinsider.com/china-bans-wildlife-trade-consumption-coronavirus-2020-2>.
49. Xue, Hanqin (2003). *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.