



Analysis of the Place of Disaster Risk Reduction in International Law

Asma Salari*

Abstract

The occurrence of disasters and their devastating consequences have driven states to cooperate with each other and turn to international law for regulations. However, the binding rules of this legal system primarily focus on post-disaster stages, such as response and recovery. The inclusion of pre-disaster topics like disaster risk reduction (DRR) in various international documents, along with the ambiguity regarding their content and legal standing, has motivated this article to examine the legal nature of DRR in international law and the extent of states' obligations in this regard.

The scarcity of Persian legal resources, particularly concerning Iran, a country recognized as having a very high-risk level, highlighted the need for this research. This fundamental research relies on library resources like legal scholars' treatises and international documents and agreements. The author employs a doctrinal research method with a predominantly positivist approach. The research question aims to determine the normative nature of DRR in international law, meaning whether this concept imposes obligations on states or merely provides recommendations. The hypothesis presented is that DRR has not yet emerged as a mandatory treaty or customary rule. However, a limited level of obligation can be argued for due to its connection to specific human rights and environmental principles.

The analysis begins by discussing the evolution of the DRR concept in international law. To understand its meaning and scope, Article 9 of the

How to Cite: Salari, A. (2024). Analysis of the Place of Disaster Risk Reduction in International Law, *Journal of Legal Studies*, 16(2), 331-370.

*Assistant Prof., Faculty of Literature and Humanities, University of Neyshabur, Neyshabur, Iran. Email: salari@neyshabur.ac.ir

Draft Articles of the International Law Commission on the Protection of Persons in the Event of Disasters is analyzed. This is followed by an examination of documents containing the concept in question. Since no global treaty, a large number of bilateral and multilateral treaties, or established state practice has codified DRR, the preliminary conclusion is that this concept has not been codified as a mandatory rule and states do not have an obligation to implement it.

However, focusing more on the content of the 2016 Draft Articles and the adoption of the Sendai Framework by the majority of the international community led to a shift in focus from a rule-based approach. Instead, the emphasis shifted towards clarifying the obligation-generating nature of DRR based on the legal status of the underlying concepts that make up disaster risk reduction.

Among the norms connected to the content of DRR, the right to life, the principle of prevention, and due diligence were chosen for further examination. The right to life was analyzed based on the views of doctrine and judicial practice. The conclusion reached is that the obligation arising from this human right to create an obligation to reduce disaster risk is not absolute. This obligation exists only in situations where disaster risk threatens the lives of individuals and cannot be extended to any damage caused by disasters. Additionally, preserving human life, the goal of this right, cannot be achieved solely through the proposed DRR methods.

The customary rule of prevention was another norm that was explained in general terms. In terms of its effectiveness in reducing disaster risk, it was found that prevention in international environmental law is mainly concerned with protecting the environment from human-caused harm, and the state's obligation to it is negative. In contrast, the prevention element within the framework of disaster law seeks to protect humans and their property from disasters. Secondly, like the right to life, prevention seeks to prevent transboundary harm by any means, but DRR measures have their own characteristics and focus on preventing domestic risks. Thus, the customary rule of prevention in its current state in international law has a very limited capacity to make disaster risk reduction mandatory.

The final case was the concept of due diligence, which the author believes is not limited to risks with transboundary effects. It is applied as a criterion to the category of risks that exacerbate the domestic effects of natural disasters. Therefore, each state, when formulating policies and making major development, economic, construction, and other decisions, must assess the impact of that action on the risk of natural disasters. This assessment is carried out in accordance with the principles of environmental impact assessment in international law and using standards such as best

available technology and latest available technical means. Subsequently, the state is obliged to inform and provide the results to the people (for participation) and other states (in order to benefit from their experiences and progress). If, based on definitive scientific evidence, it is determined that the risk of the proposed action will increase the severity of the effects of disasters, the substantive principle of prevention is applied. And if there is not sufficient and reliable scientific knowledge about the impact of the risk, but its possibility exists, the precautionary principle is applied. In short, due diligence is a general framework within which other principles and mechanisms are defined and applied.

Despite the limitations mentioned in the enforceability of DRR, the status of this concept has significantly improved in a short period. Additionally, the use of the capacities of different fields of international law is not limited to strengthening the normative side of DRR. Contrary to the traditional view that necessitates the formation of binding rules, this system conveys its requirements to states through the creation of easily-regulated instruments in various legal soft law documents and formats, such as guidelines, codes of conduct, and sample draft legislation. Conversely, due to the absence of binding obligations and the existence of wide discretionary margins, states will be more inclined to move towards disaster risk reduction.

Keywords: Principle of prevention, formal obligations, substantive obligations, right to life, international law, disaster risk reduction, due diligence.

Article Type: Research Article

تحلیل جایگاه کاهش ریسک بلایا در حقوق بین الملل

اسماء سالاری*

چکیده

وقوع حوادث انسان منشأ یا طبیعت بنیان، همواره آثار و تبعات سهمگینی بر دولت‌ها و جامعه بین‌المللی داشته و در دهه‌های اخیر، نظام حقوق بین‌الملل را به سوی خود متوجه کرده است. اگرچه این توجه عمدتاً بر مرحله پس از وقوع بلا تمرکز یافته لکن پیشگیری و آمادگی در برابر حوادث نیز از نظر دور نمانده است. این مقاله با هدف تعیین ماهیت حقوقی کاهش ریسک بلایا و میزان تکلیف دولت‌ها در اعمال آن و با بهره‌گیری از روش دکترینال و نگاه غالباً پوزیتیویستی به بررسی ظرفیت‌های حقوق بین‌الملل پرداخته و به این نتیجه رسید که کاهش ریسک بلایا هنوز به صورت یک قاعده الزام‌آور معاهداتی یا عرفی درنیامده است، لکن می‌توان سطح محدودی از الزام را به واسطه ارتباط با برخی موازین حقوق بشر (چون حق حیات) و برخی موازین حقوق بین‌الملل محیطزیست (مانند مراقبت مقتضی) ادعا کرد. به علاوه، بر این واقعیت تأکید می‌شود که ظرفیت حقوق بین‌الملل صرفاً معطوف به شکل‌دهی قواعد الزام‌آور نیست و این نظام می‌تواند دولت‌ها را از مجرای اسناد حقوق نرم و به‌خصوص با ارائه نمونه قوانین داخلی مؤثر در کاهش ریسک بلایا راهنمایی و هدایت کند.

واژگان کلیدی: اصل پیشگیری، تعهدات شکلی، تعهدات ماهوی، حق حیات، حقوق بین‌الملل، کاهش ریسک بلایا، مراقبت مقتضی.

نوع مقاله: مقاله پژوهشی.

* استادیار، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه نیشابور، نیشابور، ایران.

Email: salari@neyshabur.ac.ir

مطالعات حقوقی، ۱۴۰۳، دوره شانزدهم، شماره دوم، صص ۳۷۰-۳۳۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۰۳

ناشر: دانشگاه شیراز

سرآغاز

هرروز از اقصی نقاط جهان، خبر وقوع بلایای متنوع با منشأ طبیعی و انسانی به گوش می‌رسد و مردمان و حاکمان بسیاری را به چالش می‌افکند. بلایا مجموعه‌ای از وقایع مصیبت‌بارند که منجر به زیان گسترده به حیات، رنج و اندوه انسانی زیاد، آوارگی وسیع، خسارت مادی و زیست‌محیطی با مقیاس بزرگ می‌شود و در نتیجه، عملکرد جامعه به‌طور جدی مختل می‌شود (ILC, 2016: Art. 3(a)).

با توجه به محل وقوع این رویدادها، مسئله عمدتاً امری داخلی است و حقوق بین‌الملل که در مفهوم سنتی خود به نظم‌بخشی روابط میان دولت‌ها می‌پردازد، در ورود مستقیم به آن با مقاومت روبه‌رو است.

چرخه مدیریت یک بلا عبارت است از پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازتوانی. «پیشگیری، مجموعه اقدام‌هایی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیان‌بار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی کرده و با مطالعات و اقدام‌های لازم سطح آن را تا حد قابل‌قبول کاهش دهد. آمادگی، مجموعه اقدام‌هایی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد و شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، ایجاد ساختارهای مدیریت آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است. مقابله، انجام اقدام‌ها و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آن‌ها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود مانند اطلاع‌رسانی، هشدار، جستجو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی‌ربط. بازسازی و بازتوانی شامل کلیه اقدام‌های لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه

پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقدام‌هایی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.» (The Act on the Formation of the Crisis Management Organization, 2008: Art.2). معهود تلاش‌های موفق حقوق بین‌الملل، به مراحل پسینی مدیریت بلایا، یعنی واکنش و بازتوانی اختصاص دارد که به‌عنوان نسل اول حقوق بلایا شناخته می‌شود؛ به‌عبارت‌دیگر، غالب اسناد بین‌المللی، واکنش محورند و به مقوله کاهش ریسک^۱ بلایا که به مراحل پیشگیری و آمادگی قبل از بلا ارتباط دارد، کم‌توجه هستند. از نظر سیر تحول تاریخی، کاهش ریسک بلایا «نسل دوم» در حقوق بین‌الملل بلایا شناخته می‌شود که مفهوم و پیامدهای حقوقی آن هنوز به‌طور کامل موردبررسی قرار نگرفته است.

از آنجاکه تمرکز و اکتفا بر مرحله واکنش به بلایا، باعث تکرار وقوع فجایع و افزایش هزینه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی می‌شود، بررسی ماهیت حقوقی کاهش ریسک بلایا در حقوق بین‌الملل و میزان تکلیف دولت‌ها در اعمال آن ضرورت دارد.

تردیدی نیست که کاهش ریسک بلایا دغدغه‌ای جهانی و ضروری برای همه کشورهاست اما این موضوع برای ایران که به‌طور مستمر در گزارش ارزیابی جهانی کاهش ریسک بلایا منتشره توسط دفتر کاهش ریسک بلایای سازمان ملل^۲ به‌عنوان

۱. از آنجاکه معادل واژه ریسک در فارسی، کلمه «خطر» نیست و بسته به رویکرد مضیق و موسع؛ می‌تواند احتمال بروز خطر و خسارت مورد انتظار را در برگیرد، در این مقاله از ارائه معادل فارسی خطر برای آن اجتناب شده است. توضیح آنکه، ریسک در معنایی کلی مترادف با خطر و واقعه‌ای ناخوشایند دانسته می‌شود که خصوصیت ذاتی آن، نامشخص و غیرقابل‌پیش‌بینی بودن است. در ادبیات حقوقی، دو مفهوم موسع و مضیق از آن وجود دارد. در حالت موسع، هم احتمال رخ دادن یک خطر را شامل می‌شود و هم ضرر یا خسارت احتمالی ناشی از آن را در برمی‌گیرد. در معنای مضیق، تنها احتمال بروز یک واقعه را مشخص می‌کند. به‌رحال تکیه این نوشتار، بر مفهوم مضیق از ریسک است (De Sadeleer, 2004: 463).

کشوری با سطح مخاطره‌آمیزی بسیار بالا شناخته می‌شود،^۱ اهمیت دوچندان دارد. تصویب اسناد ملی و ایجاد نهادهایی چون کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، طرح امداد و نجات کشور و ارتباط فعال و مستمر ایران با نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط با کاهش ریسک بلایا مانند برنامه عمران ملل متحد، دبیرخانه راهبردی کاهش بلای طبیعی، برنامه کمک‌های انسان دوستانه سازمان ملل متحد و آکو نشان از اهمیت کاهش ریسک بلایا در سیاست‌گذاری‌های کلان کشور دارد^۲ که البته ارزیابی و کارایی اقدام‌های اتخاذی داخلی، موضوع پژوهشی دیگر است. از دیگر علل ضرورت انجام این‌گونه پژوهش‌ها می‌تواند هدایت ادبیات حقوقی فارسی از وضعیت‌های بعد از بلا به مرحله قبل آن باشد.

این پژوهش از نوع بنیادین و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای چون تقریرات حقوقدانان و اسناد و توافقات بین‌المللی انجام می‌شود. روش تحقیق نگارنده، اعتقادی (دکترینال)^۳ با تفکر غالباً پوزیتیویستی است. هدف آن است که ماهیت هنجاری کاهش ریسک بلایا در نظام حقوق بین‌الملل تعیین شود؛ به این معنا که آیا به واسطه این مفهوم در حقوق بین‌الملل، به دولت‌ها الزام‌هایی تحمیل می‌شود یا توصیه‌هایی صورت می‌گیرد. فرضیه آن است که کاهش ریسک بلایا هنوز به صورت یک قاعده الزام‌آور معاهداتی یا عرفی درنیامده است لکن می‌توان سطح محدودی از الزام را به واسطه ارتباط با برخی موازین حقوق بشر و برخی اصول حقوق محیط‌زیست ادعا کرد.

1. See Annually Global Assessment Report (GAR) in www.undrr.org

2. See more Qolipour, A. (2016). Management of Natural Disasters in the Islamic Republic of Iran and International Regional Cooperation, *Politics Quarterly*, 10, 51- 69. [in Persian]; Rahmani, Z. (2014). Legal Responsibility of the State in Natural Disasters, *Journal of Legal Research*, 13(25), 161-217. [in Persian]

۳. این انتخاب از میان چهار دسته روش‌های اعتقادی (دکترینال)، روش‌های تجربی و حقوقی اجتماعی، روش‌های تطبیقی و روش‌های بین‌رشته‌ای انجام شده که در فصل اول کتاب روش تحقیق در حقوق بین‌الملل مورد بحث قرار گرفته است. برای مطالعه بیشتر بنگرید:

Deplano, R., Tsagourias, N. eds. (2021). *Research methods in international law: a handbook*, Northampton: Edward Elgar Publishing.

ابتدا سیر شکل‌گیری مفهوم کاهش ریسک بلایا در حقوق بین‌الملل مطرح و سپس، معنا و دامنه آن تحلیل می‌شود. در ادامه، ارتباط آن با برخی قواعد حوزه حقوق بشر و حقوق بین‌الملل محیط‌زیست به بحث گذاشته می‌شود تا در نهایت وضعیت الزام‌آوری کاهش ریسک بلایا تعیین شود.

۱. سیر شکل‌گیری مفهوم کاهش ریسک بلایا

حقوق بین‌الملل بلایا از زیرمجموعه‌های میان‌گرایشی حقوق بین‌الملل است. این قلمرو، برخلاف حقوق بین‌الملل محیط‌زیست که عمدتاً به ضررهای انسان منشأ معطوف است، تمرکز خود را بر هر دو نوع ضرر انسان‌ساز و طبیعت‌بنیان قرار داده و در حال حرکت از «واکنش» به سوی «پیشگیری» از ایجاد ضرر است.

در میان مسائل مختلف مطرح در این حوزه از حقوق بین‌الملل، کاهش ریسک بلایا و تقویت تاب‌آوری جوامع مدتی است اولویت برتر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی شده است. مجمع عمومی در ۱۹۸۷، در قطعنامه ۴۲/۱۶۹ دهه ۹۰ را، دهه کاهش بلایای طبیعی^۱ اعلام کرد. پس از آن، سازمان ملل مجموعه اجلاس‌هایی جهت تقویت توسعه پایدار از طریق مدیریت بلایا برگزار کرد که آورده آن‌ها، استراتژی یوکوهاما^۲ و برنامه

1. A/RES/42/169, International Decade for Natural Disaster Reduction

2. Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation (1994)

این استراتژی محصول کنفرانس جهانی کاهش بلایای طبیعی در یوکوهاما ژاپن در ۱۹۹۴ بود. شعار این کنفرانس «دستیابی به جهانی امن‌تر» بود که ده اصل در سند نهایی آن جهت تحقق شعار موصوف به تصویب رسید. ۱- ارزیابی میزان خطرپذیری یکی از اساسی‌ترین گام‌ها برای کاهش بحران‌ها و بلایای طبیعی است. ۲- یکی از اصول مهم و اساسی در مدیریت بلایا، پیشگیری و آمادگی است. ۳- مبحث پیشگیری و آمادگی در برابر بحران‌ها و بلایا باید در تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه در تمامی سطوح در نظر گرفته شوند. ۴- یکی از اولویت‌های اصلی تمامی کشورها در طی دهه آینده باید توسعه و ارتقای ظرفیت جوامع در مرحله‌های پیشگیری و کاهش اثرات بلایا باشد. ۵- تقویت سیستم‌های ارتباطی و اطلاعاتی مثل هشدار به‌موقع، پیش از بلایا، اطلاع‌رسانی مؤثر و گسترش شبکه‌های اطلاع‌رسانی، عامل کلیدی در پیشگیری، حذف یا کاهش نتایج زیان‌بار

اقدام آن برای جهانی امن‌تر (از ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۵)، برنامه اقدام هیوگو با عنوان ایجاد تاب‌آوری ملل و جوامع در برابر بلایا^۱ (از ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۵) و چارچوب سندای برای کاهش ریسک بلایا^۲ (از ۲۰۱۵ تا ۲۰۳۰) است که سند اخیر، بر اساس رویکرد چند مخاطره‌ای و میان بخشی و تصدیق پیوند بین کاهش ریسک بلایا و سایر حوزه‌ها مانند محیط‌زیست، حقوق بشر و توسعه پایدار تنظیم شده است.

طی این چند دهه، تعداد قابل‌توجهی معاهدات دو و چندجانبه و تعداد انگشت‌شماری معاهده جهانی شکل گرفته است که برخی مستقیماً به موضوع بلایا و برخی به موضوع‌های مرتبط با بلایا تحت عنوان دیگری می‌پردازند. در کنار توافقی‌هایی چون کنوانسیون تامپر ۱۹۸۸ در مورد تأمین منابع مخابراتی برای کاهش بلایا و عملیات

بحران‌ها است. ۶- اقدامات مربوط به پیشگیری و آمادگی زمانی بیشترین تأثیر را دارند که مشارکت همه ذینفعان در کلیه سطوح از مردم جوامع محلی تا سطوح بالای سازمان‌های دولتی را در بر داشته باشد. ۷- میزان آسیب‌پذیری جوامع را می‌توان با طراحی صحیح، به‌کارگیری الگوهای توسعه و آموزش‌های مناسب، کاهش داد. ۸- جامعه بین‌الملل باید انتقال و دسترسی همگانی به فناوری‌های مؤثر در پیشگیری، کاهش اثرات زیان‌بار و مقابله با بلایا را در دستور کار خود قرار دهد. تمامی تکنولوژی‌های مربوطه باید به‌صورت رایگان و در زمان مناسب در اختیار تمامی جوامع بخصوص جامعه‌های فقیر و محروم قرار داده شود. ۹- فقرزدایی و تأمین نیازهای اساسی باید به‌عنوان بخشی از شبکه تقویت حمایت‌های اجتماعی و به‌عنوان یکی از اجزای توسعه پایدار انجام گیرد. ۱۰- مسئولیت حفظ جان مردم، زیرساخت‌ها، حفظ سرمایه، اموال و دارایی‌ها بر عهده دولت هر کشور است. جامعه بین‌المللی باید آمادگی لازم برای بسیج منابع موردنیاز کشورهای آسیب‌دیده در زمان بلایا را داشته باشند.

1. Hyogo Framework for Action: Building the resilience of nations and communities to disaster (2005)

این سند، خروجی کنفرانس جهانی هیوگوی ژاپن در سال ۲۰۰۵ با شعار «تقویت ظرفیت و تاب‌آوری کشورها و جوامع بود که ۵ راهبرد را برای جوامع بین‌المللی تعیین کرد؛ ۱- اطمینان از اینکه موضوع کاهش خطرات ناشی از بلایا به‌عنوان یکی از اولویت‌های ملی و محلی قرار گرفته است. ۲- شناسایی، ارزیابی، بررسی خطر و اعلام هشدار زودهنگام به جامعه‌های در معرض خطر ۳- بهره‌گیری از دانش، انگیزه، تخصص و توانمندی افراد جامعه در معرض خطر، برای ایجاد بستر فرهنگی مناسب برای تأمین ایمنی و حفظ سلامت در برابر ریسک‌ها و بلایا ۴- کاهش میزان ریسک بلایا ۵- تقویت میزان آمادگی جوامع در برابر وقوع بلایا.

2. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015-2030, UNGA Res 70/1 (21 October 2015) UN Doc A/RES/70/1.

امدادی،^۱ موافقت‌نامه ۲۰۰۵ آسه آن در مورد مدیریت بلایا و واکنش اضطراری^۲ و کنوانسیون بین آمریکایی برای تسهیل کمک در بلایا،^۳ سازوکارهای منطقه‌ای، بین‌المللی و اسناد حقوق نرم بسیاری نیز به کاهش ریسک بلایا پرداخته‌اند.

از میان ابتکارهای منطقه‌ای می‌توان به سازوکار حفاظت مدنی اتحادیه اروپا،^۴ مرکز هماهنگی آسه آن برای کمک‌های بشردوستانه در مدیریت بلایا،^۵ مرکز هماهنگی بلایای ناتو،^۶ ابتکارات مرجع بین دولتی توسعه در افریقا^۷ و سازمان همکاری منطقه‌ای آسیای جنوبی^۸ اشاره کرد. ترتیبات، اختیارات و ضمانت‌های اجرا در این نهادها بسیار متفاوت است و هنوز نمی‌توان از شکل‌گیری حقوق منطقه‌ای بلایا سخن به میان آورد (Hopkins, 2019: 220-223).

1. Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations.

۲. این موافقت‌نامه، یک چارچوب قانونی مدون در مورد بلایا و نیز نحوه واکنش در مقابل آن است از جمله جلوگیری از وقوع بلایا، فراهم ساختن سیستم هشدار اولیه در مورد وقوع بلایا، اقدامات لازم در زمان وقوع و نیز چگونگی کمک‌رسانی به قربانیان بلایا.

3. The Inter- American Convention to Facilitate Disaster Assistance

4. The EU Civil Protection Mechanism (EUCPM)

5. The ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management

6. Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)

این مرکز به پیشنهاد روسیه در سال ۱۹۹۸ به‌عنوان ابزار مشارکت ناتو در برنامه‌ریزی و همکاری در بلایای بین‌المللی تأسیس شد. مرکز عملیاتی یادشده، در بروکسل بلژیک واقع شده و در طول سال به‌طور تمام‌وقت فعال است و در حوادث مختلفی (انسان منشأ یا طبیعت بنیان) از رسیدگی به آوارگان کوزوو تا زلزله ترکیه و افغانستان و بحران کوید ۱۹ درگیر بوده است. این مرکز در انجام اقداماتش، از گروه‌های کارشناسی غیرنظامی نیز بهره می‌برد و همکاری نزدیکی با دفتر سازمان ملل متحد برای هماهنگی امور بشردوستانه (UN OCHA) دارد. این مجموعه علاوه بر نقش خود به‌عنوان مکانیسم اصلی پاسخ به بلایا، به‌طور منظم به ظرفیت‌سازی و آموزش در کشورهای عضو برای تقویت مقاومت ملی و افزایش آمادگی در برابر بلایا می‌پردازد. جهت آشنایی بیشتر بنگرید:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm

7. The Intergovernmental Authority on Development (IGAD)

8. South Asian Association for Regional Cooperation

در سطح جهانی، دفتر کاهش ریسک بلایای سازمان ملل^۱ توسط مجمع عمومی ایجاد (UNGA, Resolution 69/ 284) و موظف شده است به‌عنوان کانونی در سیستم سازمان ملل متحد برای هماهنگی اقدام‌ها و هم‌افزایی بین فعالیت‌های کاهش ریسک بلایا در سیستم سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و بشردوستانه باشد. فدراسیون بین‌المللی جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال‌احمر^۲ نیز ابتکارهایی برای عمل دولت‌ها در سطح داخلی در راستای کاهش ریسک بلایا انجام داده‌اند و به دولت‌ها راهنمایی می‌کنند که چگونه قوانین داخلی را تنظیم کنند.^۳ از جمله دستاوردهای این نهاد، دستورالعمل مقررات و تسهیلات داخلی در امداد بین‌المللی بلایا و کمک‌های اولیه بازتوانی،^۴ چک‌لیست حقوق و کاهش ریسک بلایا، قانون الگو و پیش‌نویس نمونه فرمان اضطراری برای تسهیل و تنظیم امداد بین‌المللی بلایا و کمک‌های باز توانی اولیه است (Eburn, Collins, Da Costa, 2019: 108).

کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، نهاد دیگری است که پیرو پیشنهاد دبیرخانه سازمان، کاهش ریسک بلایا را در موضوع‌های کاری خود قرار داد و پیش‌نویس موادی با عنوان حمایت از افراد در صورت وقوع بلایا (زین پس پیش‌نویس ۲۰۱۶ کمیسیون) تنظیم و تقدیم مجمع عمومی کرد. ماده ۹ این پیش‌نویس، به مسئله کاهش ریسک بلایا اختصاص یافته است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود عمده اسناد تنظیم‌شده در موضوع کاهش ریسک بلایا به حقوق نرم تعلق دارد و مصوبات و توصیه‌های نهادهای ذی‌ربط نیز بر دولت‌ها

1. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR)

2. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)

۳. علت اقدام این مرکز در ارائه نمونه قوانین داخلی آن بود که جامعه بین‌المللی به شکل‌گیری حقوق جهانی مقاومت نشان می‌دهد ضمن آنکه قلمرو اجرای اقدامات کاهنده ریسک بلایا درون سرزمین دولت است.

4. Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance

الزام آور نیست؛ لذا تعهد به کاهش ریسک بلایا هنوز به قلمرو حقوق سخت وارد نشده است.^۱

به این واقعیت از دو منظر می توان نگریست. اینکه مقصود، اجرا شدن قاعده باشد یا تعیین وضعیت حقوقی قاعده.

اجرای شدن قاعده، مسئله ای صرفاً حقوقی نیست و عوامل متعدد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در آن نقش دارند. تحقق این هدف الزاماً به لازم الاجرا بودن قاعده وابسته نیست، زیرا سازوکارهای تضمین کننده اجرای قاعده در جامعه بین المللی مفقود یا محدود است؛ به عبارت دیگر، تعلق یک قاعده به حقوق سخت، متابعت از آن را تضمین نمی کند و چه بسا قواعد حقوق نرم به جهت عدم ایجاد تعهدات الزام آور و پیش بینی حاشیه صلاحدید گسترده برای دولت ها، عملاً بیشتر اجرا شود (Eburn, Collins, Da Costa, 2019: 113, 114).

منظر دیگر، توجه به وضعیت حقوقی قاعده و مسئولیت زایی نقض آن است که به دنیای تئوری حقوق تعلق دارد. با این نگاه، می توان دو پاسخ در خصوص وضعیت حقوقی کاهش ریسک بلایا ارائه کرد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. حقوق سخت گستره ای است که قواعد الزام آور حقوق بین الملل در آن قرار می گیرند و نقض تعهدات ناشی از آن ها موجب مسئولیت بین المللی تابعان حقوق بین الملل می شود در مقابل، عنوان حقوق نرم بر اسناد و قواعدی اطلاق می شود که اگر چه به طور ضمنی متضمن نوعی تعهدات هنجاری است اما مبتنی بر قواعد الزام آور یا واجد رژیم رسمی ضمانت اجرا نیست. حقوق نرم به نسخه ای تجویزی از جانب حقوق بین الملل اشاره دارد که فاقد ویژگی های قاعده حقوقی است اما باین وجود از ظرفیت تولید اثر حقوقی برخوردار است. بر اساس نظر دیوان بین المللی دادگستری، ملاک تفکیک حقوق نرم از سخت توجه به دو عامل قالب و محتواست که عامل اصلی، محتوا است. اگر محتوا، نشانگر قصد تنظیم کنندگان آن دایر بر خلق تعهد حقوقی باشد، بدون تردید از مصادیق حقوق سخت خواهد بود اما اگر محتوا در پی بیان شرایط مطلوب در آینده باشد، حقوق نرم خواهد بود (Ramazani Ghavamabadi, Alipour, 2021: 371,391).

نخست، از آنجاکه معاهده‌ای جهانی یا تعداد بسیاری از معاهدات دو و چندجانبه یا رویه دولت‌ها، کاهش ریسک بلایا را قاعده‌مند نکرده‌اند، این مفهوم در قالب قاعده‌ای الزام‌آور درنیامده و دولت‌ها تعهدی به انجام آن ندارند.

در مقابل، مندرجات پیش‌نویس ۲۰۱۶ کمیسیون و تصویب چارچوب سندای توسط اکثریت اعضاء جامعه جهانی، تأمل و تفکر بیشتر در ارائه پاسخ را مطالبه می‌کند. به نظر می‌رسد می‌توان تمرکز بر صورت قاعده را کنار نهاد و وضعیت حقوقی محتوای آن را در حقوق بین‌الملل بررسی کرد؛ به این صورت که محتوای مدنظر در سایر زمینه‌های حقوق بین‌الملل چه معنا و جایگاهی دارد؛ همین‌طور می‌توان کاهش ریسک بلایا را به اصول درونی‌اش فروکاست و وضعیت حقوقی آن اصول را به بحث گذاشت.

با توجه به تمایل نگارنده به رویکرد اخیر، قبل از هر چیز لازم است معنا و دامنه کاهش ریسک بلایا تبیین شود. پذیرفته‌شده‌ترین بیان از این مفهوم، در ماده ۹ پیش‌نویس ۲۰۱۶ کمیسیون آمده که در ادامه ارائه می‌شود.

۲. ماده ۹ طرح حمایت از افراد در صورت وقوع بلایا (مصوب ۲۰۱۶ کمیسیون

حقوق بین‌الملل)

در دهه اول قرن جدید، کاهش ریسک در دستورکار کمیسیون حقوق بین‌الملل قرار گرفت. این نهاد اقدام به اخذ نظر از دولت‌ها، نهادهای مرتبط و کارشناسان کرد که حاصل آن، تنظیم ماده ۹ طرح است. در این قسمت فرآیند تدوین ماده و دامنه محتوایی آن تبیین خواهد شد.

۲-۱. سیر شکل‌گیری ماده

کمیسیون حقوق بین‌الملل پس از بررسی نظرات واسله و انجام بررسی دقیق کارشناسی، در دو مرحله قرائت نهایی را به اعضای خود ارائه نمود.

در قرائت نهایی اول (۲۰۱۴)، اکثریت دولت‌ها از درج کاهش ریسک بلایا در پیش‌نویس استقبال کردند^۱ اما مخالفت ایالات متحده^۲ و ملاحظات اتریش، جمهوری کره، فرانسه و جمهوری اسلامی ایران باعث شد کمیسیون در چگونگی گنجاندن کاهش ریسک بلایا در متن احتیاط کند.

در قرائت نهایی دوم (۲۰۱۶)، کاهش ریسک بلایا به قلمرو پیش‌نویس در ماده ۲ اضافه شد؛ بدین صورت که

«هدف از این پیش‌نویس، تسهیل واکنش کافی و مؤثر به بلایا و کاهش ریسک بلایا است؛ به طوری که نیازهای اساسی افراد ذی‌ربط با رعایت کامل حقوق آنان تأمین شود.»

همچنین، تعهد مجزای دولت‌ها به همکاری در کاهش ریسک بلایا که در متن قبلی در ماده‌ای مستقل آمده بود، حذف شد و دولت‌ها متعهد به همکاری نسبت به کل مفاد سند شدند. مورد دیگر آنکه، کاهش ریسک بلایا از تعریف اصطلاحات نیروهای امدادی و کمک‌های خارجی حذف شد و آن دو مفهوم، محدود به مرحله واکنش به بلا شدند (Pronto, 2019: 78-80).

در نهایت، ماده ۹ با عنوان کاهش ریسک بلایا در دو بند به شرح زیر تصویب شد:

۱. هر دولت باید ریسک بلایا را با اتخاذ تدابیر مناسب از جمله از طریق قوانین و مقررات کاهش دهد تا پیشگیری، کاهش و آمادگی در برابر بلایا صورت پذیرد؛
۲. اقدام‌های کاهش ریسک بلایا شامل انجام ارزیابی ریسک، جمع‌آوری و انتشار اطلاعات ریسک و خسارات گذشته؛ نصب و راه‌اندازی دستگاه‌های هشدار اولیه است.

۱. مانند شیلی، چین، کوبا، آلمان، غنا، یونان، ایرلند، ژاپن، مکزیک، پرتغال، لهستان، اسلونی، آفریقای جنوبی، تایلند و اتحادیه اروپا. همین‌طور صلیب سرخ و هلال‌احمر بسیار حمایت کردند.

۲. ایالات متحده آمریکا با این مفهوم که هر کشوری طبق قوانین بین‌المللی موظف است اقدام‌های لازم و مناسب را برای پیشگیری، کاهش و آمادگی در برابر بلایا انجام دهد، مخالفت کرد.

۲-۲. محتوای ماده ۹

این ماده باید همراه با وظیفه کلی دولت‌ها به همکاری، مندرج در ماده ۷ خوانده شود که مقرر می‌دارد در اعمال پیش‌نویس مواد حاضر، دولت‌ها در صورت اقتضا با یکدیگر، سازمان ملل متحد، اعضای نهضت صلیب سرخ و هلال‌احمر و سایر بازیگران یاریگر همکاری خواهند کرد.

کمیسیون در تفسیرش بر این ماده، به مستندات اشاره می‌کند که نشان از تمایل به عرفی دانستن آن دارد. (ILC Commentary, 2016: Art. 9, paras. 3-6)

این موارد عبارت‌اند از:

- تصدیق مسئولیت اولیه هر دولت به پیشگیری و کاهش ریسک بلایا در تعدادی از اعلامیه‌های بین‌المللی از جمله چارچوب سندای؛
- استناد به این دیدگاه که اصول ناشی از قواعد حقوق بشر، به‌ویژه در رابطه با حق حیات، تعهدی کلی بر دولت‌ها در حمایت از افراد ایجاد می‌کند تا تدابیر لازم و مناسب برای جلوگیری از آسیب ناشی از بلایای قریب‌الوقوع اتخاذ کنند؛
- الهام از اصول حقوق بین‌الملل محیط‌زیست از جمله «مراقبت مقتضی»؛
- رویه گسترده دولت‌ها در پذیرش اسناد بین‌المللی الزام‌آور و غیر الزام‌آور مربوط به کاهش ریسک بلایا و گنجاندن این مفهوم در سیاست‌های ملی و چارچوب‌های قانونی داخلی‌شان.

همسو شدن با نگاه کمیسیون در شرایط کنونی امکان‌پذیر به نظر نمی‌رسد. موارد یادشده می‌تواند تا حدی نشانگر رکن مادی یک قاعده عرفی باشد لکن پایه‌های رکن معنوی کاهش ریسک بلایا هنوز مستقر نشده است. تردیدی نیست دولت‌ها اقدام‌های بسیاری در زمینه‌های مختلف در جهت کاهش ریسک بلایا انجام می‌دهند اما دلیل آن اعتقاد به الزام‌آوری مفهوم کاهش ریسک بلایا نیست. به‌طور مثال اینکه کشورها در متابعت از مقررات بین‌المللی سلامت مصوب سازمان بهداشت جهانی (۲۰۰۵)، در هنگام بلایا مقررات مقتضی را پیش‌بینی کرده‌اند یا تلاش می‌کنند دستگاه‌های هشدار

اولیه تعبیه کنند، به جهت اجرای تعهداتشان ذیل اساسنامه سازمان جهانی بهداشت یا احساس نیاز به پیش‌بینی روش‌هایی در کاهش هزینه‌های ناشی از بلایا است. به علاوه، عدم انتقاد دولت‌های دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی از عدم اقدام یا تعلل یک دولت در انجام اقدام‌های کاهنده ریسک بلایا نیز بیانگر نبود رکن معنوی این مفهوم در حال حاضر است. کوتاه‌سخن آنکه، به جهت نبود ارکان تشکیل‌دهنده عرف در مفهوم کاهش ریسک بلایا، هنوز تا اذعان به وجود یک قاعده عرفی الزام‌آور فاصله وجود دارد.

نحوه ساختاربندهی تعهد دولت‌ها در ماده ۹ و واژگان آن نیز نکاتی را به خواننده منتقل می‌کند. مخاطب تعهد به کاهش ریسک بلایا، «هر دولت» است درحالی‌که در عبارت‌پردازی تعهدات در حوزه واکنش به بلایا، دولت‌ها به «آسیب‌دیده» و «یاریگر» تقسیم شده‌اند.

تفاوت دیگر میان تعهدات نسل اول و دوم حقوق بین‌الملل بلایا، گستره‌ای است که تعهدات دولت در آن انجام می‌شود. مقررات ناظر بر واکنش به بلایا، بر همکاری بین‌المللی متمرکز هستند اما تمرکز ماده ۹، بر انجام اقدام‌های کاهنده ریسک بلایا در سطح ملی است. این برداشت با عبارت «از طریق قوانین و مقررات» که اقدامی درون سرزمینی است، تأیید می‌شود. قرینه دیگر آن است که کمیسیون از دولت‌ها می‌خواهد سازوکارهای اجرا و پاسخگویی در قبال عدم اجرا را در نظام‌های حقوقی داخلی تعریف کنند (ILC Commentary, 2016: Art. 9, para.14). لذا عمده فعالیت‌هایی که از دولت برای کاهش ریسک بلایا انتظار می‌رود، درون سرزمین و مناطق صلاحیتی‌اش صورت می‌گیرد.

نکته دیگر آن است که کمیسیون در معنی کردن کاهش ریسک بلایا به سه مؤلفه پیشگیری، کاهش و آمادگی ارجاع می‌دهد. این مؤلفه‌ها از تعاریف مصوب دفتر کاهش ریسک بلایای سازمان ملل در سال ۲۰۰۹ و خروجی چهارمین جلسه پلتفرم جهانی برای کاهش ریسک بلایا (۲۰۱۳) نشئت می‌گیرد و در چارچوب سندای نیز تکرار شده است (Pronto, 2019: 83, 84).

خوانش متن ماده، نکته دیگری را برجسته می‌کند و آن، ماهیت نسبی تعهد و وابستگی آن به شرایط هر دولت و هر رخداد است. ذکر کلمه «شامل»، به دولت حاشیه‌ای از اختیار در تصمیم‌گیری می‌دهد که با رعایت تناسب، هر نوع اقدام که صلاح می‌داند اتخاذ کند (ILC Commentary, 2016: Art. 9, para.13). قید مناسب نیز مبین نوعی نسبت است و اینکه ارزیابی عملکرد دولت باید مورد به مورد و در چارچوب شرایط هر قضیه صورت گیرد. کمیسیون ضمن تأکید بر لحاظ شدن شرایط اجتماعی، زیست‌محیطی، مالی، فرهنگی و سایر شرایط مربوطه، نمونه‌هایی از اقدام‌های مناسب را به این شرح بیان کرده است: آمادگی و آموزش در سطح جامعه؛ ایجاد چارچوب‌های حاکمیت ریسک بلایا؛ برنامه‌ریزی اضطراری؛ راه‌اندازی مکانیسم‌های نظارتی؛ کنترل استفاده از زمین؛ تنظیم استانداردهای ساخت‌وساز؛ مدیریت اکوسیستم؛ دستگاه‌های زهکشی؛ افشای ریسک؛ سرمایه‌گذاری‌های مبتنی بر ریسک؛ بیمه و شبکه‌های ایمنی اجتماعی که آسیب‌پذیری و تاب‌آوری را مورد توجه قرار می‌دهند (ILC Commentary, 2016: Art. 9, para.18).

آخرین نکته آنکه کمیسیون در بند ۱۰ تفسیر ماده ۹ تأکید می‌کند که تعهد مندرج در ماده ۹، تعهد به وسیله است. این بیان از یک سو بر اقدام دولت طبق امکانات و شرایطش تأکید دارد و از سوی دیگر نشان می‌دهد که هدف از کاهش بلایا، جلوگیری از بلا نیست، بلکه کاهش ریسک آسیب احتمالی ناشی از آن است.

پس از آشنایی کلی با مفهوم کاهش ریسک بلایا، زمان برگشت به مسئله اصلی است. با توجه به نبود قاعده الزام‌آور عرفی یا معاهداتی، بنا بر آن است ظرفیت‌های سایر حوزه‌های حقوق بین‌الملل در پشتیبانی از کاهش ریسک بلایا بررسی و تحلیل شود.

۳. ظرفیت‌های حقوق بشر در حمایت از کاهش ریسک بلایا

هر چه می‌گذرد، روابط میان تابعان حقوق بین‌الملل افزایش می‌یابد و موضوع‌های قدیم و جدید حقوق بین‌الملل، موضوع قاعده‌مندی این نظام در قالب‌های مختلف می‌شوند.

گاه یک موضوع از سوی حوزه‌های مختلف حقوق بین‌الملل قاعده‌مند می‌شود که هدف از این امر، اطمینان از اجرا و حاکمیت قواعد بر امور مختلف و ایجاد یکپارچگی در عمل تابعان است.

کاهش ریسک بلایا نیز تنها مجموعه‌ای از روش‌های فنی - تخصصی نیست که برای محدود کردن تأثیر بلایا در شاخه حقوق بین‌الملل بلایا طراحی شده باشد بلکه می‌تواند موضوع حقوق بین‌الملل بشر نیز بشود (Ferris, 2014:178).

پیش از واکاوی کاهش ریسک بلایا در پرتو دو حق از این منظومه، ضروری است به دو مقدمه از نظام حقوق بین‌الملل بشر توجه شود. از یک منظر حقوق بشر به دو دسته تقسیم می‌شود؛ حقوقی که مطلق‌اند و به هیچ‌وجه قابل تحدید نیستند مانند حق حیات، ممنوعیت نسل‌کشی و برده‌داری، ممنوعیت شکنجه و تضمین دادرسی عادلانه (ICCPR, 1966: Art. 4(2)). دسته دیگر، حقوقی هستند که می‌توانند در شرایط محدود شوند مانند آزادی رفت‌وآمد، حق مسکن و حق بر سلامت (ICESCR, 1966: Art. 4).

دوم آنکه؛ هر حق اعم از مطلق یا مشمول محدودیت، الزام‌های ماهوی و شکلی دارد. برای مثال یکی از الزام‌های ماهوی حق بر سلامت آن است که مراقبت‌های بهداشتی در دسترس باشد. الزام شکلی آن، در مورد نحوه اجرای این دسترسی است که به‌طور مثال، بدون تبعیض صورت گیرد.

دولت‌ها نسبت به الزام‌های ماهوی و شکلی هر حق، تکلیف به احترام، حمایت و ایفا دارند. تکلیف به احترام به معنای خودداری از نقض حق و حفاظت از آن است. تکلیف به حمایت، مربوط به موقعیت‌هایی است که در آن دولت مستقیماً مسئول رفتار با قربانی نیست اما باید در مقابل نقض آن توسط عوامل دیگر چاره‌اندیشی کند. تکلیف به ایفا نیز مشتمل بر تسهیل و مهیا کردن تحقق حق است (Carmalt & Dale, 2012:63-64).

با این مقدمات، ظرفیت حق حیات، حق بر سلامت و حق بر محیط‌زیست سالم در پشتیبانی از کاهش ریسک بلایا بررسی می‌شود.

۳-۱. حق حیات

طبق بند اول ماده ۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، حق حیات از حقوق ذاتی انسان است. این حق باید به‌موجب قانون حمایت شود و هیچ فردی را نمی‌توان خودسرانه (بدون مجوز) از زندگی محروم کرد. این حق، غیرقابل تعلیق بوده و از نظر کمیته حقوق بشر، نباید به‌طور مضیق تفسیر شود (UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 6, 1982: para.1,5).

۳-۱-۱. حق حیات در رویه قضایی معطوف به بلایا

نحوه اعمال حق حیات در بلایا اعم از طبیعی یا انسان‌منشأ در دو پرونده دیوان اروپایی حقوق بشر مورد اشاره قرار گرفت که بیانات آن محکمه می‌تواند به این بحث کمک شایانی کند؛ پرونده‌های انریلدیز^۱ و بادییوا^۲.

در قضیه انریلدیز و دیگران علیه ترکیه، مسئله؛ انفجار گاز متان در محل دفع زباله بود که باعث شد محله فقیرنشین مجاور ویران شود؛ به‌طوری‌که ۱۰ خانه مدفون شد و ۳۹ نفر جان خود را از دست دادند. دادگاه، عدم انجام اقدام‌های پیشگیرانه از سوی ترکیه را نقض حق حیات (و حق مالکیت) دانست و اظهار داشت که حق حیات صرفاً به مرگ‌های ناشی از استفاده از زور توسط مأموران دولت مربوط نمی‌شود بلکه... تعهد مثبتی را بر دوش کشورها می‌گذارد که گام‌های مناسبی برای حفاظت از جان افراد تحت صلاحیتشان بردارند (ECtHR, 2005: para.71 qtd. in Aronsson-Storrier, 2019: 68).

موضوع پرونده بادییوا، مجموعه‌ای از رانش‌های گِل در قفقاز بود که شهر تیرنوز، در جمهوری کاباردینو-بالکاریا روسیه را ویران کرد. این شهر بر روی رود بکسان واقع شده و همواره در معرض رانش‌های عظیم گِل قرار داشته است. در سال ۱۹۹۹، یک

1. Öneriyildiz and others v Turkey (Application no. 48939/ 99), 30 November 2004
2. Budayeva and Others v. Russia (Applications nos. 15339/ 02, 21166/ 02, 20058/ 02, 11673/ 02 and 15343/ 02), 20 March 2008, ECtHR

سد نگه‌دارنده گل ساخته شد که چند ماه بعد بر اثر رانش گل‌ولای به شدت آسیب دید. آژانس دولتی روسیه که وظیفه رصد مخاطرات جوی را داشت، بازسازی سد در کوتاه‌مدت را غیرممکن اعلام کرد و تنها راه برای جلوگیری از تلفات و کاهش خسارت را ایجاد پست‌های دیده‌بانی اعلام کرد تا در صورت رانش گل به شهروندان هشدار دهد. با بی‌توجهی دولت به اخطارهای این آژانس، سد تعمیر نشد و پست دیده‌بانی نیز ایجاد نشد. در ژوئیه سال ۲۰۰۰، گل‌ولای و آوار شهر را فراگرفت و حاصل؛ هشت کشته، نوزده مفقودی و ورود خسارت جدی به ساختمان‌ها و اموال مردم بود (Knox, 2016: 453-455).

دیوان اروپایی ابتدا بیانات خود در رأی انریلدیز در خصوص تعهدات مثبت دولت‌ها ناشی از حق حیات (ECtHR, 2008: 128) را تکرار کرد و ادامه داد که دولت برای ایفای این تعهد باید چارچوبی قانونی ایجاد کند تا از تهدیدها علیه حق حیات مردم، جلوگیری مؤثر به عمل آورد (ECtHR, 2008: 132). به‌علاوه، در صورت فوت افراد در بلایا، دولت ملزم به پیش‌بینی و اجرای ترتیبات حقوقی و اداری برای جبران خسارات وارده و مجازات ناقضین حق حیات است. دیوان انتخاب نوع اقدام‌های را از اختیارات دولت دانست و عوامل مختلفی چون تکرار بلا و امکان پیش‌بینی آن را در ارزیابی ایفای تعهدات دولت مهم شمرد (ECtHR, 2008: 136-137).

این رأی بر تعهدات شکلی (اطلاع‌رسانی و جبران خسارت) و ماهوی دولت^۱ (ایجاد چارچوب قانونی برای محافظت از حق در برابر نقض) تأکید کرد و روسیه را ایفاکننده این تعهدات ندانست (ECtHR, 2008: para.159).

۱. قواعد ماهوی حاوی بایدها و نبایدهایی هستند که تابع حقوق بین‌الملل مکلف به رعایت آن است. قواعد شکلی با ارائه چارچوب‌های اجرایی لازم، اجرای تعهدات ناشی از قواعد ماهوی را تسهیل می‌کنند. تعهدات شکلی و ماهوی در عین استقلال، مکمل یکدیگرند و به دولت‌ها کمک می‌کنند به اهداف معاهده دست یابند (ICJ Rep, 2010: paras. 77-79). به‌طور نمونه در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، منع ورود ضرر فرامرزی یک تعهد ماهوی است که با رعایت تعهدات شکلی مانند ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، اطلاع‌رسانی و مشاوره اجرا می‌شود.

رأی بادیووا با شناسایی تعهدات مثبت دولت‌ها برای حفظ حق حیات در برابر بلایای طبیعی و فعالیت‌های خطرناک انسانی، برای دولت‌های عضو اتحادیه، سابقه‌ای الزام‌آور ایجاد کرد (Carmalt & Dale, 2012: 65)؛ مبنی بر اینکه که دولت‌ها باید برای جلوگیری از نقض حق حیات در نتیجه فعالیت‌های خطرناک یا بلایای طبیعی چارچوبی قانونی و اداری با رعایت این موارد ایجاد کنند: تعیین سطح ریسک بالقوه یک موقعیت یا فعالیت بر حق حیات، حق عموم مردم به کسب اطلاعات در مورد فعالیت‌ها یا رخدادهای، حق مردم در دریافت هشدارهای لازم و بهنگام و نهایتاً پیش‌بینی سازوکار مناسب برای شناسایی کاستی‌ها و خطاهای ارتكابی افراد مسئول (Knox, 2016: 465).

به‌عنوان نمونه‌ای از پیش‌بینی این‌گونه سازوکار، می‌توان به اقدام دولت ایتالیا در قضیه لکویلا^۱ اشاره کرد. پس از وقوع زلزله سال ۲۰۰۹ که بیش از ۳۰۰ نفر تلفات داشت، مقام دادستانی شش زلزله‌شناس موسسه ملی ژئوفیزیک را به دلیل عدم هشدار و اطلاع‌رسانی به‌موقع به قتل غیرعمد متهم کرد. این افراد، مسئولیت ارزیابی ریسک ناشی از بالا رفتن میزان فعالیت‌های لرزه‌ای را به عهده داشتند و در نشست خود، یک هفته قبل از زمین‌لرزه، به مردم اعلام کرده بودند که هیچ خطری آن‌ها را تهدید نمی‌کند (Rahmani, 2014: 143).

۳-۱-۲. تحلیل اثربخشی حق حیات بر تقویت بعد هنجاری کاهش ریسک بلایا

در پرتو نظر کمیته حقوق بشر مبنی بر لزوم تفسیر موسع از حق حیات و اظهارات دیوان اروپایی حقوق بشر می‌توان به این نتیجه رسید که تعهدات دولت به احترام، حمایت و ایفای حق حیات حتی در شرایطی که تهدید جانی، غیرمستقیم باشد (از طرف دولت نباشد و از جمله مصادیق آن تهدیدهای ناشی از مخاطرات طبیعی است) نیز اعمال می‌شود و دولت، نه تنها ممنوع از ستاندن بی‌ضابطه حیات افراد است بلکه

ملزم به اتخاذ اقدام‌های ضروری جهت حفاظت از حیات آنان در برابر مخاطرات و تأمین امنیت انسانی^۱ است.

حال به فرضیه الزام‌آوری کاهش ریسک بلایا با استمداد از جایگاه حق حیات بازگردیم که در سیاق مشابه مورد استناد قرار گرفته است.^۲ بدون شک بیانات دیوان در جلوگیری از ریسک بلایا و اتصال آن به حق حیات بسیار ارزشمند است اما در میزان بهره‌برداری از آن نباید زیاده‌روی کرد.

نخست، تسری این الزام تنها در موقعیت‌هایی است که ریسک بلایا متوجه حیات افراد باشد و نمی‌توان آن را به هرگونه ضرر و زیان ناشی از بلایا تعمیم داد؛

دوم، باید توجه داشت که در قضیه بادیوا، دیوان عدم تعمیر سد را که اقدامی ضروری برای کاهش ریسک بلا بود، به‌خودی‌خود نقض حق حیات ندانست. دیوان از دولت تضمین حیات شهروندان با هر اقدامی را مطالبه داشت و بر حاشیه صلاح‌دید گسترده‌تر دولت در برابر مخاطرات طبیعی نسبت به مخاطرات انسان منشأ صحه گذاشت. اگر در این قضیه، با سایر اقدام‌های مانند هشدار به موقع به سکنه یا تخلیه شهر، حیات شهروندان حفظ می‌شد، دولت روسیه ناقض حق حیات مردمانش تلقی نمی‌شد (Aronsson-Storrier, 2019: 69).

رویکرد دیوان مبین آن است که انجام اقدام‌های کاهنده ریسک بلایا الزاماً برای تحقق حق حیات ضروری نیست و مراجع قضایی تنها در پی آن‌اند که دولت با

۱. از نگاه دکترین امنیت انسانی، پیش‌بینی و پیشگیری از ایجاد و اثرگذاری و امدادرسانی مناسب و به‌موقع به آسیب دیدگان موجب برقراری امنیت موصوف در حوزه حوادث طبیعی خواهد شد (Pasha-Bonyad, Mosaffa, 2017: 650-651).

۲. در مقاله‌ای که سال‌ها قبل به نگارش درآمده و در آن هنگام، الزام‌آوری موازین نسل اول حقوق بلایا مورد وفاق نبوده است، نویسنده بیان داشته که اگرچه اثر الزامی قطعنامه‌های مجمع عمومی در خصوص ارائه کمک‌های بشردوستانه پس از وقوع بلایا می‌تواند محل بحث و مجادله باشد، اما از آنجاکه این مصوبات مبین حقوق بنیادین بشر مانند حق حیات، منزلت، حیثیت و کرامت انسانی است، ماهیتاً الزام‌آور به نظر می‌رسند (Beigzadeh, Habibi, 2005, 301).

انتخابش میان اقدام‌های مختلف، از حیات افراد حفاظت کرده باشد. لذا باید در میزان و نوع یاری‌رسانی حق حیات به کاهش ریسک بلایا واقع‌بین بود و به محدوده‌ای که الزام‌های حقوق بشری به آن اثر می‌بخشند، توجه داشت.

۲-۳. حفاظت از حقوق بشر در برابر آسیب‌های زیست‌محیطی (حق بر محیط‌زیست سالم)

با تقویت جایگاه حق بر محیط‌زیست سالم در نظام حقوق بین‌الملل بشر، حفاظت از این حقوق در برابر آسیب‌های زیست‌محیطی ضروری شمرده شده است. شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۲، کارشناسی مستقل منصوب کرد تا به مطالعه و ارائه گزارشی در مورد تعهدات حقوق بشری در ارتباط با برخورداری از یک محیط‌زیست ایمن، پاک، سالم و پایدار اقدام کند. تحقیق و بررسی از نهادها، کارشناس‌ها، اسناد و آراء انجام شد و گزارشگر مربوطه تعهدات موجود در جهت حفاظت از حقوق بشر افرادی که توسط آسیب‌های زیست‌محیطی تهدید می‌شوند را در سه گروه دسته‌بندی کرد. تعهدات شکلی، تعهدات ماهوی و تعهدات نسبت به افراد آسیب‌پذیر چون مردمان بومی^۱ و معلولین^۲ (Knox, 2016:456-457).

طبق گزارش تسلیمی، تعهدات شکلی دولت‌ها به این صورت است: نخست، باید اثرات زیست‌محیطی محتمل پروژه یا اقدام پیشنهادی یا رخداد طبیعی قابل پیش‌بینی بر حقوق بشر ارزیابی شود. دوم، دولت‌ها باید نتایج ارزیابی و به‌طورکلی هرگونه اطلاعاتی که در مورد محیط‌زیست و تأثیرات احتمالی اقدام‌های مختلف بر آن دارند را در دسترس عموم قرار دهند. سوم، دولت‌ها متعهد به تسهیل مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌های دولتی مانند تصمیمات زیست‌محیطی هستند. چهارم، دولت‌ها باید از

1. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, G.A. Res. 61/295, Annex, U.N. Doc. A/RES/61/295 (Sept. 13, 2007).
2. Convention on the Protection of Persons with Disabilities

حق آزادی بیان و فعالیت‌های صنفی توسط فعالان محیط‌زیست یا سایر افراد حفاظت کنند. در نهایت، دولت‌ها باید برای آسیب‌های زیست‌محیطی وارده و یا تخلف مقامات در عدم رعایت وظایف ناشی از حقوق بشر زیست‌محیطی، دسترسی به راه‌حل‌های قضایی و یا حقوقی را فراهم کنند^۱ (Knox, 2016: 458).

در خصوص تعهدات ماهوی علاوه بر حق حیات، حق بر سلامت نیز با آسیب‌های زیست‌محیطی تهدید می‌شود و دولت موظف به حفاظت از آن است. طبق بند ۲ ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛

«تدابیری که کشورهای طرف این میثاق برای تأمین استیفای کامل حق بر سلامت اتخاذ خواهند کرد شامل اقدام‌های لازم برای تأمین امور ذیل خواهد بود:

... ب - بهبود بهداشت محیط و بهداشت صنعتی از جمیع جهات.

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در نظریه تفسیری شماره ۱۴ خود به تفسیر بند فوق پرداخته و اظهار داشته است: «منظور از این بند، پیشگیری و کاهش قرار گرفتن مردم در معرض مواد مضر مانند تشعشعات و مواد شیمیایی مضر یا سایر شرایط مضر محیطی است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر سلامت انسان تأثیر می‌گذارد» (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14,)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

فصلنامه علمی حقوق محیط‌زیست

۱. این نکات از اصول شکلی زیست‌محیطی مندرج در اسناد بین‌المللی و نظرات تفسیری مراجع مختلف استخراج شده است. به‌طور مثال کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظریه تفسیری در مورد حق آب صادر کرده است که تأکید می‌کند برای احترام، حفاظت و ایفای این حق، افراد باید دسترسی کامل و برابر به اطلاعات مربوط به آب و محیط‌زیست که در اختیار مقام‌های دولتی است، داشته باشند. (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15: The Right to Water, 2002: para. 28, U.N. Doc. E/C.12/2002/11).

اصل ۱۰ اعلامیه ریو بیان می‌کند که مسائل زیست‌محیطی به بهترین وجه با مشارکت همه شهروندان ذی‌ربط بررسی می‌شود و هر فردی باید دسترسی مناسب به اطلاعات مربوط به محیط‌زیست داشته باشد، دولت‌ها باید آگاهی و مشارکت عمومی را با در دسترس قرار دادن اطلاعات به‌طور گسترده تسهیل و تشویق کنند و دسترسی مؤثر به دادرسی‌های قضایی و اداری، از جمله جبران خسارت باید فراهم شود.

15. para. (2000). در این راستا، دولت‌ها ملزم به اتخاذ تدابیری علیه خطرات بهداشت محیطی هستند (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14, 2000: para. 36)؛ بر اساس بیانات کمیته می‌توان استدلال کرد زمانی که بلایا حق بر سلامت مردم را تهدید می‌کند، دولت‌ها موظف‌اند تمهیداتی جهت کاهش قرار گرفتن مردم در معرض آسیب‌های محتمل بیندیشند و آثار مخاطرات طبیعی را به‌عنوان مصداقی از خطرات بهداشت محیطی تقلیل دهند.

در پرتو ملاحظات فوق و با تمرکز بر محتوای تعهدات ماهوی و شکلی مشاهده می‌شود که در حقوق بشر زیست‌محیطی، هنجارهای جدید یا قدرت الزام‌آوری خاص و متفاوتی مطرح نیست بلکه عملاً موازین حقوق بشری و اصول حقوق بین‌الملل محیط‌زیست که با یک رخداد زیست‌محیطی (در موضوع این پژوهش، بلایا) ارتباط دارند، برجسته شده‌اند. اگرچه اثرگذاری آن‌ها بر محتوای کاهش ریسک بلایا چیزی بیش از آنچه حق حیات ارائه کرد، نیست اما این‌گونه تلاش‌ها در پیوند میان حوزه‌های مختلف حقوق بین‌الملل با حقوق بشر آثار بلندمدت دیگری دارد. از یک‌سو، بعد هنجاری قواعد تقویت می‌شود به‌خصوص در مواردی که آن قواعد مانند کاهش ریسک بلایا هنوز به قوام لازم نرسیده‌اند یا قواعد مذکور به حوزه‌هایی از حقوق بین‌الملل تعلق دارند که شکل‌گیری قواعد الزام‌آور در آن به‌کندی صورت می‌گیرد. از سوی دیگر، تصدیق حاکمیت قواعد حقوق بشر در یک رخداد زیست‌محیطی درون سرزمینی باعث می‌شود اثرگذاری قواعد حقوق بین‌الملل در هر موضوع و زمینه‌ای بیش‌ازپیش احساس شود و اقدام‌های دولت‌ها در موضوعاتی چون کاهش ریسک بلایا، موضوعی صرفاً داخلی تلقی نشود.

۴. موازین مرتبط حقوق بین‌الملل محیط‌زیست با کاهش ریسک بلایا

تاکنون فرضیه اثرپذیری کاهش ریسک بلایا از گستره و قدرت هنجاری موازین حقوق بشر به بحث گذاشته شد. حوزه مرتبط دیگر، حقوق بین‌الملل محیط‌زیست است که

عمدتاً با رخدادهای انسان‌منشأ در ارتباط بوده و معاهدات آن نیز بیشتر ناظر بر مرحله واکنش به مسائل زیست‌محیطی هستند.

درعین حال برخی اصول آن مانند پیشگیری و مراقبت مقتضی و ابزارهای وابسته به این اصول (ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، مشورت و اطلاع‌رسانی) ماهیت پیشگیرانه دارند (Peel & Fisher, 2016: 4-7) و می‌توان ظرفیت آن‌ها را در یاری‌رسانی به اجرای کاهش ریسک بلایا و اکاوی کرد.

علت بررسی اصول یادشده به دو دلیل است. نخست، طبق دستورالعمل دفتر کاهش ریسک بلایای سازمان ملل، کاهش ریسک بلایا مشتمل بر پیشگیری، کاهش و آمادگی است؛ دوم، وقتی کاهش ریسک بلایا به‌خودی‌خود الزام‌آور نیست، می‌توان آن را به اصول زیربنایی‌اش فروکاست و با احراز الزام‌آوری آن‌ها، حکم به تعهد دولت‌ها در کاهش ریسک بلایا کرد. از میان سه رکن کاهش ریسک بلایا، کاهش و آمادگی تنها در حقوق بین‌الملل بلایا (عمدتاً حقوق نرم) مطرح شده‌اند که کمکی به بحث ما نمی‌کنند لکن اصل پیشگیری در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست توسعه و قوام یافته است که همراه با مراقبت مقتضی در ادامه مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۴-۱. اصل پیشگیری

یکی از دستاویزهای دغدغه‌مندان کاهش ریسک بلایا، جایگاه اصل پیشگیری در نظام حقوق بین‌الملل است (See e.g. Qolipur, 2016: 61). اصل پیشگیری از ورود ضرر فرامرزی مشتمل بر تعهد به پیشگیری، کاهش و کنترل ضرر فرامرزی است (Birne, Boyle and Redgwell, 2009: 143) و ریشه در اصلی از حقوق رم با عنوان Sic Utre^۱ Tuo, Utalienum non Leadas دارد. اصل اخیر از دولت‌ها می‌خواهد مطمئن شوند که فعالیت‌های در حال انجام در سرزمین یا قلمرو تحت صلاحیتشان، به محیط‌زیست

۱. این عبارت مقرر می‌دارد از دارایی خود به‌گونه‌ای استفاده کنید که به اموال دیگری ضرر وارد نکند.

سایر کشورها صدمه وارد نمی‌کند. اصل پیشگیری در حقوق بین‌الملل، بدو از احترام به اصل حاکمیت دولت‌ها نشئت گرفت و به تدریج، بر پیشگیری از ورود آسیب به محیط‌زیست به دلیل اهمیت خود محیط‌زیست گرایش یافت.

در اسناد بین‌المللی برای ضرری که اصل پیشگیری باید مانع آن شود، آستانه‌ای مشخص نشده است لکن پذیرفته شده که این اصل بر آسیب «مهم» تمرکز دارد؛ آسیبی که آستانه‌اش بیش از «قابل‌کشف»^۱ است، اما لزوماً «جدی»^۲ یا «قابل توجه»^۳ نیست (Rajamani & Peel, 2021: 272).

این مفهوم در اسناد و معاهدات متعددی چون بیانیه ۱۹۷۲ استکهلم (اصل ۲۱)، منشور طبیعت ۱۹۸۲ (بند ۴ ماده ۲۱)، کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها (ماده ۱۹۴)، کنوانسیون ۱۹۸۳ در مورد آلودگی هوای فرامرزی دوربرد (ماده ۲)، کنوانسیون ۱۹۸۵ وین برای حفاظت از لایه ازن (ماده ۲)، کنوانسیون ۱۹۸۹ بازل در مورد کنترل جابجایی فرامرزی پسماندهای خطرناک و دفع آن‌ها (ماده ۴)، اعلامیه ۱۹۹۲ ریو (اصل ۲)، کنوانسیون ۱۹۹۲ تنوع زیستی (ماده ۳)، کنوانسیون ۱۹۹۲ تغییرات اقلیمی (ماده ۳) و پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل در جلوگیری از ورود ضرر فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک^۴ ۲۰۰۱ منعکس شده است.

همچنین پشتیبانی محکمی از مراجع داوری و قضایی بین‌المللی در پرونده‌هایی چون تریل اسملتر (Lynham, 1995: 186)، دریاچه لانو، کانال کورفو (ICJ Rep, 1949: p.22)، آزمایش‌های هسته‌ای (ICJ Advisory Opinion, 1996: para. 29) راه‌آهن آبرون راین (Iron Rhine, 2005: para. 59)، خمیرکاغذ (ICJ Rep, 2010: para. 101) و سان خوان (ICJ Rep, 2015: para. 104) دریافت کرده است.

1. detectable

2. serious

3. substantial

4. Draft article on prevention of transboundary harm from hazardous activities

دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی مشروعیت کاربرد سلاح‌های هسته‌ای، پیشگیری را جزئی از بدنه حقوق بین‌الملل شناخت (ICJ Advisory Opinion, 1996: para. 29) و در رأی خمیرکاغذ، به‌صراحت آن را قاعده‌ای عرفی اعلام کرد که ریشه در اصل مراقبت مقتضی^۱ دارد (ICJ Rep, 2010: para. 101). دیوان در این رأی همسو با منطقتش در قضیه کانال کورفو، اظهار داشت وظیفه دولت‌ها در جلوگیری از آسیب به حقوق دولت‌های دیگر، مطلق نیست بلکه مشروط است به آنچه می‌دانستند یا باید درباره خطرات ناشی از سرزمینشان می‌دانستند (ICJ Rep, 1949: p.22).

در خصوص نظر دادگاه مبنی بر ارتباط میان پیشگیری و مراقبت مقتضی، این سؤال مطرح می‌شود که آیا صرف کوتاهی در مراقبت لازم جهت جلوگیری از ضرر - بدون ورود ضرر واقعی - قاعده پیشگیری نقض می‌شود. اگرچه منطقاً عدم ایفای مراقبت مقتضی به‌خودی‌خود نقض قاعده است اما دیوان در هر دو پرونده خمیرکاغذ و سان خوان به جهت عدم ورود ضرر واقعی فرامرزی، هیچ‌گونه نقض قواعد ماهوی را احراز نکرد؛ نتیجه‌ای که به‌واقع محل انتقاد است. الزام دولت به پیشگیری از ضرر، مستلزم اقدام مقتضی (امری شکلی) و صرف‌نظر از نتیجه حاصله است. لذا قاعده ماهوی پیشگیری زمانی نقض می‌شود که رفتار یک دولت از آستانه‌ای که مراقبت مقتضی مقرر می‌دارد، کمتر باشد.

این برداشت با سیر حرکت حقوق بین‌الملل محیط‌زیست از «تعهد منفی سنتی در جلوگیری از آسیب» به «تعهد مثبت مدرن برای برداشتن گام‌های مشخص برای حفاظت از محیط‌زیست» کاملاً همسو است (Rajamani & Peel, 2021: 269- 276). پس از آگاهی کلی از ابعاد اصل پیشگیری در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، می‌توان در خصوص ارتباط آن اصل با رکن پیشگیری در کاهش ریسک بلایا به نتایج زیر رسید:

نخست، اصل پیشگیری در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست عمدتاً ناظر بر حفاظت از محیط‌زیست در برابر ضررهای انسان‌منشأ است و تکلیف دولت به آن سلبی است درحالی‌که رکن پیشگیری در چارچوب حقوق بلایا، به دنبال حفاظت انسان و دارایی‌های او از بلاهاست. در این معنا، با آنکه پیشگیری از بارش‌های سیل‌آسا یا زمین‌لرزه به لحاظ عملی از توان دولت خارج است اما دولت می‌تواند با انجام اقدام‌های پیشگیرانه مانند الزام به ساخت‌وساز اصولی و جایابی درست سازه‌ها از تشدید آثار مخرب آن‌ها جلوگیری کند. به‌علاوه، اتخاذ قوانین و مقررات پیشگیرانه کافی نیست، بلکه دقت و حساسیت در اجرای مؤثر این قوانین و مقررات و نظارت اداری و پایش عملکرد اشخاص عمومی و خصوصی ضرورت دارد (Faryadi, 2022: 1589).

دوم، اصلی مثل پیشگیری در حوزه‌های موردبررسی این مقاله، معنای متفاوتی دارد و به دنبال ممانعت از نقض حقوق بشر و ورود ضرر زیست‌محیطی از هر طریقی است. به‌طور مثال برای تحقق پیشگیری از نقض حق حیات، می‌توان ساکنین یک شهر را تخلیه کرد اما این اقدام‌ها، رکن پیشگیری در مفهوم کاهش بلایا را تأمین نمی‌کند. مسئله مهم‌تر آن است که اصل عرفی پیشگیری، بر ضررهایی حکمرانی می‌کند که آثار فرامرزی دارد درحالی‌که در غالب موارد، ریسک بلایا متوجه شهروندان یک دولت و محدود به حوزه صلاحیتی‌اش است. بدین ترتیب اصل عرفی پیشگیری در وضعیت کنونی‌اش در حقوق بین‌الملل، ظرفیت بسیار محدودی در الزامی کردن کاهش ریسک بلایا دارد.

۲-۴. مراقبت مقتضی

مفهوم دیگری از حقوق بین‌الملل محیط‌زیست که در مقوله کاهش ریسک بلایا قابل طرح است، تعهد به مراقبت مقتضی است. منظور از مراقبت مقتضی به‌عنوان یک معیار حکمرانی مطلوب، عمل کردن دولت به نحو عاقلانه جهت نیل به هدف معین است (Besson, 2022: 176). این تعهد زمانی ایجاد می‌شود که دو شرط وجود داشته

باشد؛ دولت بر منبع خطر مرتبط با قاعده مراقبت مقتضی قدرت داشته باشد و از چنین ریسکی آگاه باشد یا انتظار می‌رود که آگاه باشد (Ollino, 2022: 269, 270). ایفای تعهد مذکور مستلزم وضع قواعد و اتخاذ تدابیر مختلف و نظارت بر اجرای آن قواعد یا تصمیم‌ها است. (ICJ Rep, 2010: paras. 186–187) احراز معقول بودن اقدام دولت، مستلزم ارزیابی مداوم ظرفیت‌ها و شرایطی چون توسعه اقتصادی و منابع در دسترس، سطح دانش علمی، نوع ریسک مستتر در فعالیت و آسیب‌پذیری دولت متأثر است (ILA Resolution on Legal Principles Relating to Climate Changes, 2014, Art.) (7(3)(a), commentary: p. 35). این سنجش همیشگی باعث می‌شود مراقبت مقتضی، ماهیتی پویا و انعطاف‌پذیر داشته باشد، زیرا اقدام‌هایی که در یک لحظه معین از زمان به‌اندازه کافی دقیق، صحیح و معقول تلقی می‌شوند ممکن است در پرتو دانش یا فناوری جدید، ویژگی‌های مذکور را نداشته باشند. به همین دلیل است که شعبه بستر دریاها در رأی مشورتی سال ۲۰۱۱ اظهار داشت تعهد به مراقبت مقتضی، با کلمات دقیق قابل توضیح نیست، زیرا متنوع است؛ در گذر زمان و با توجه به ریسک مطرح در فعالیت تغییر می‌کند (ITLOS Rep, 2011: para.117).

مقام تشخیص اقدام اتخاذی، خود دولت است و طبیعتاً حاشیه صلاحدید وسیعی دارد. برای کاهش آثار منفی این امر، پدیده «شکلی‌سازی»^۱ تعهدات در حقوق بین‌الملل از جمله برای مراقبت مقتضی در حال انجام است که طی آن، مفاهیم کلی و مبهمی چون معقول بودن و سایر عناصر غیرحقوقی دخیل در انتخاب اقدام، با معیارهای قانونی مورد توافق جایگزین می‌شود.^۲

1. Proceduralism

۲. شکلی‌شدن تعهدات ماهوی دارای منافی چون پذیرش آسان‌تر در معاهدات بین‌المللی و اعمال بیشتر آن را به همراه دارد و با مضاری چون عدم ارزیابی هنجاری توسط قضات بین‌المللی و وجود صلاحدید دولت‌های متعهد روبه‌روست (Besson, 2022: 171).

از نظر اجرا، مراقبت مقتضی منحصرأ بر اقدام‌های دارای اثر فرامرزی اعمال نمی‌شود و قابل اعمال بر اقدام‌های درون سرزمین یک دولت یا بر اعمال واقع شده در مناطق خارج از کنترل سرزمینی مانند اعماق دریاها است (Besson, 2022: 174-175). به علاوه، برخلاف تعهد پیشگیری از ورود ضرر فرامرزی، نقض تعهد مراقبت مقتضی مشروط به وقوع ضرر نیست. اگر اجزای شکلی تعهد رعایت شده باشد و دولت بهترین تلاش را برای دستیابی به هدف تعیین شده توسط قاعده اولیه انجام داده باشد، تعهدش را ایفا کرده؛ خواه واقعه موضوع پیشگیری رخ دهد یا ندهد (Ollino, 2022: 113,114) و اگر الزام‌های رفتاری را انجام ندهد و آن واقعه رخ ندهد، باز هم نقض تعهد حادث شده است.

مسئله بعد جایگاه مراقبت مقتضی در منابع حقوق بین‌الملل است که امری اختلافی است؛ از تعهد عرفی مستقل^۱ تا اصلی از حوزه مسئولیت بین‌المللی دولت^۲ و یک معیار رفتاری که بر برخی قواعد اولیه قابل اعمال است.

دیدگاه سوم با موضع دیوان بین‌المللی دادگستری همسو است. از جمله در رأی سان خوان، دیوان ضمن عرفی شناختن تعهد به ارزیابی اثرات زیست‌محیطی بیان داشت که اگر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، ریسک ضرر فرامرزی را تأیید کند و اتخاذ اقدام‌های متناسب در جلوگیری یا کاهش ریسک ضروری باشد، دولت باید در راستای تعهدش به مراقبت مقتضی، به دولت متأثر اطلاع دهد و با حسن نیت با آن مشورت کند (ICJ Rep, 2015: para.104). در این دیدگاه، مراقبت مقتضی ابزاری برای ارائه محتوا، معنا و منطق به انواع تعهدات بین‌المللی با محتوای متفاوت است. به زعم طرفداران، این دیدگاه کاربردی است و از بحث‌ها و چالش‌ها در باب جایگاه این مفهوم در منابع

۱. موضع دیوان بین‌المللی حقوق دریاها (ITLOS Advisory Opinion of 1st February 2011: para.117)
 ۲. بند ۳ ماده ۱۴ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت مقرر داشته است: نقض تعهد بین‌المللی که دولت را ملزم به پیشگیری از واقعه خاصی می‌کند به هنگام وقوع واقعه محقق می‌شود و به کل دوره‌های که آن واقعه تداوم داشته و مطابق تعهد نیست، توسعه می‌یابد. با عنایت به پیوند عمیق پیشگیری و مراقبت مقتضی و تقسیم‌بندی تعهدات به رفتار و نتیجه، برخی مراقبت مقتضی را از مفاهیم مقوله مسئولیت دولت می‌دانند.

حقوق بین‌الملل به دور است (Ollino, 2022: 266, 267). نشانه‌هایی از این چالش و تشتت آراء را می‌توان در تفاوت موضع کمیسیون حقوق بین‌الملل و دیوان بین‌المللی دادگستری یا میان قضاات دیوان مشاهده کرد. توضیح آنکه؛ در پیش‌نویس مواد مربوط به پیشگیری از آسیب فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک، مراقبت مقتضی به‌عنوان عنصری از تعهد به پیشگیری از آسیب فرامرزی معرفی شد اما در رأی خمیرکاغذ، اساس و منشأ همین تعهد پیشگیری اعلام شد. به‌علاوه، قضاات دیوان در رأی سان خوان اختلاف نظر داشتند که آیا اصل احتیاط از مراقبت مقتضی ناشی شده یا مراقبت مقتضی از احتیاط^۱؟

یکی از نویسندگان نظر قابل‌تأملی در این بحث دارد؛ به این‌صورت که ابهام و اختلاط میان اصول و مفاهیم زیست‌محیطی در اسناد و رویه قضایی تا حد زیادی عمدی است تا بتوان منابع آن‌ها را به یکدیگر تعمیم داد (Besson, 2022: 169) و طبیعتاً کاربست آن‌ها را در قضایای مختلف تسهیل کرد.

در پرتو نکات فوق، اثرگذاری مراقبت مقتضی در بحث کاهش ریسک بلایا را می‌توان این‌گونه تبیین کرد. با تأکید بر این مقدمات که مراقبت مقتضی منحصر به ریسک‌های دارای اثر فرامرزی نیست و به‌عنوان معیاری بر نحوه اجرای اصول زیست‌محیطی اثرگذار است، بر مقوله ریسک‌های تشدیدکننده آثار درون سرزمینی بلایای طبیعی اعمال می‌شود. لذا هر دولت به هنگام سیاست‌گذاری و اتخاذ تصمیم‌های کلان توسعه‌ای، اقتصادی، عمرانی و ... باید آثار آن اقدام را بر ریسک بلای طبیعی محتمل بسنجد. این سنجش مطابق با موازین ارزیابی آثار زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل و با بهره‌گیری از استانداردهایی چون بهترین فناوری در دسترس و آخرین امکانات فنی موجود انجام می‌شود. در ادامه، دولت موظف به اطلاع‌رسانی و ارائه نتایج به مردم (جهت مشارکت) و سایر دولت‌ها (به‌منظور برخورداری از تجارب و

1. See Separate Opinion of Judge Dugard, 2015: para.7 & Separate Opinion of Judge Donoghue, 2015: para. 13.

پیشرفت‌های آن‌ها) است. اگر با دلایل علمی قطعی تشخیص داده شود که ریسک ناشی از اقدام مدنظر بر وخامت آثار منتج از بلایا می‌افزاید، اصل ماهوی پیشگیری اعمال می‌شود و اگر در خصوص اثرگذاری ریسک، دانش علمی کافی و معتبر وجود نداشته باشد، اما احتمال آن وجود داشته باشد، اصل احتیاط اجرا می‌شود. چنانچه مشاهده می‌شود در این برداشت، مراقبت مقتضی به‌عنوان یک چارچوب کلی است که دیگر اصول و سازوکارهای زیست‌محیطی در محدوده آن تعریف و اعمال می‌شوند.

۵. افق پیش روی کاهش ریسک بلایا

کمیسیون حقوق بین‌الملل برخلاف دیگر اسناد و پیش‌نویس‌ها که به اقدام‌های واکنشی می‌پردازند، وجهی مهم از حقوق بین‌الملل بلایا یعنی کاهش ریسک بلایا را برجسته کرد و آن را تعهد دولت‌ها دانست. از آنجاکه کاهش ریسک بلایا در معاهدات چندجانبه و جامع تدوین نشده است^۱ و ضرورت برپایی نظام کاهش ریسک بلایای مؤثر وجود دارد، تلاش شد محتوای آن ذیل سایر حوزه‌های حقوق بین‌الملل چون حقوق بشر و محیط‌زیست بررسی شود. در این بررسی سعی شد واقع‌بینی و آگاهی به محدودیت‌های چنین تمسکی همواره مدنظر باشد.

پرو. نگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رتا جامع علوم انسانی

۱. این سخنان مانع از توجه به تغییرات صورت گرفته در فرآیند قاعده‌گذاری در حقوق بین‌الملل نیست. قانون‌گذاری بین‌المللی غیررسمی، به این معنا که تشریفات خاصی که به‌طور سنتی با حقوق بین‌الملل مرتبط است کنار گذاشته می‌شود. این تشریفات ممکن است مربوط به خروجی، فرآیند یا بازیگران درگیر باشد. خروجی، غیررسمی یعنی به یک معاهده رسمی یا منبع سنتی دیگری از حقوق بین‌الملل منتهی نمی‌شود. منظور از فرآیند غیررسمی، به شکل‌گیری هنجار خارج از مجامع و نشست‌های سازمان‌های بین‌المللی است که البته مانع از نظارت سازمان‌ها نیست. از نظر بازیگران درگیر، همکاری بین‌المللی ممکن است غیررسمی باشد؛ به این معنا که بازیگران دیپلماتیک سنتی (مانند سران کشورها، وزرای خارجه یا سفارت‌خانه‌ها) را درگیر نمی‌کند، بلکه سایر وزارتخانه‌ها، تنظیم‌کننده‌های داخلی، نهادهای مستقل یا نیمه‌مستقل ابتکار عمل را در دست دارند (Pauwelyn, Wessel, and Wouters, 2012:2,3).

واضح است که نظام حقوق بشر در هر وضعیت و موقعیتی در پی تحقق حق‌های خود است و اقدام‌های کاهش ریسک بلایا در آن راستا، طریقت دارند و می‌توانند صرفاً گزینه‌ای در میان انتخاب‌های موجود باشند. باید به این یافته ناکس، گزارشگر شورای حق بشر در بحث حق بر محیط‌زیست سالم توجه کرد که نظام حقوق بشر هرگز جایگزین توسعه هنجارهای خاص و نهادهای نظارتی مؤثر در زمینه کاهش ریسک بلایا نخواهد شد اما وقتی اسناد کاهش ریسک بلایا چون چارچوب سندای در اصول راهنمای خود به حقوق بشر ارجاع می‌دهند،^۱ این نظام می‌تواند هنجارها و معیارهای حقوق بشری را که به کاهش ریسک بلایا ارتباط دارد معین کند و از طریق سازوکارهای نظارتی خود، اجرای آن‌ها را توسط دولت‌ها رصد کند (Knox, 2016: 466). در همین زمینه اگر حقوق بشر، کاهش ریسک بلایا را به‌عنوان یک استاندارد بین‌المللی بشناسد، می‌توان سطحی از الزام را برای آن نتیجه گرفت. اثر مثبت این شناسایی در عمل نیز مشاهده خواهد شد، زیرا نهادهای حقوق بشری در ارزیابی اقدام‌های دولت‌ها، عمدتاً انطباق یا عدم انطباق با استانداردهای بین‌المللی را می‌سنجند. اگر سیاست یا اقدامی در حفاظت از یک حق با چنین استانداردهایی مطابقت نداشته باشد، احتمالاً به‌عنوان تخطی از وظایف حقوق بشری دولت تلقی می‌شود.

به‌علاوه، حقوق بشر با ارتقای جایگاه خود می‌تواند باعث تغییر در نظام حقوق بین‌الملل بلایا شود. از جمله تغییرهایی که با نفوذ بیشتر حقوق بشر در قلمرو کاهش ریسک بلایا رخ می‌دهد، تغییر رویکرد از نیازمحور به حق‌محور است. اگرچه پیش‌نویس ۲۰۱۶ کمیسیون تلاش کرد میان این دو گرایش سازگاری ایجاد کند اما نیاز محوری غلبه دارد. آنچه رویکرد حق‌محور را از رویکرد نیازمحور متمایز می‌کند، پاسخ

1. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2033, para. 19(c), U.N. Doc. A/CONF.224/L.2 (Apr. 7, 2015)

«مدیریت ریسک بلایا با هدف حفاظت از افراد و دارایی‌ها، سلامت، معیشت و دارایی‌های تولیدی و همچنین دارایی‌های فرهنگی و زیست‌محیطی و درعین حال ترویج و حمایت از کلیه حقوق بشر از جمله حق بر توسعه»

به این پرسش است که حقوق و منافع چه کسی مورد توجه است و چه کسی می‌تواند اقدامی، اعم از حقوقی یا سیاسی انجام دهد تا اطمینان حاصل کند که از منافع مورد حمایت او واقعاً حفاظت شده است. مطالعه پیش‌نویس یادشده به روشنی نشان می‌دهد که تعهدات آن، دولت در برابر دولت و نه دولت در برابر مردمش است. لذا نیاز است تا مبنای اقدام‌های کاهنده ریسک بلایا، حفاظت از حقوق افراد آسیب‌دیده از یک فاجعه شود. این رویکرد، اجرای اقدام‌های اتخاذی را نیز بهتر تضمین می‌کند، زیرا توصیه یا الزام اسناد بین‌المللی به دولت‌ها در اجرای سیاست‌ها و اقدام‌های مربوطه، الگویی «از بالا به پایین» است اما رویکرد حق محور، الگوی از پایین به بالا را تقویت می‌کند (Eburn, Collins, Da Costa, 2019:123-124) مسلماً نقش‌آفرینی و همراهی جوامع محلی به‌عنوان اولین واکنش‌دهنده به بلایا و دارنده حق اساسی در مشارکت و تدوین برنامه‌های پیشگیری، آمادگی، واکنش و باز توانی، بسیار مؤثر خواهد بود.

فرجام سخن

از زمان تدوین منشور تائکون، پیشروی خزنده حقوق بین‌الملل به ساحت‌ها و زمینه‌های مختلف صورت گرفته و هرروز دامنه اموری که در صلاحیت داخلی دولت‌هاست، محدودتر می‌شود. حقوق بین‌الملل بلایا از جمله این موارد است که موضوع‌های آن از کمک بشردوستانه تا الزام دولت به پذیرش کمک‌های سایر دولت‌ها متغیر بوده و چندی است که با اهمیت دادن به مرحله قبل از بروز بلا، مفهوم کاهش ریسک بلایا را به تابعان و اندیشمندان حقوق بین‌الملل پیشنهاد داده است. از آنجاکه معاهده‌ای جامع و الزام‌آور کاهش ریسک بلایا را در خود جای نداده و رکن معنوی برای تصدیق قاعده عرفی هنوز وجود ندارد، این پژوهش بر آن شد تا ظرفیت‌های حوزه‌های حقوق بشر و حقوق محیط‌زیست را برای تقویت بعد هنجاری کاهش ریسک بلایا بسنجد.

مهم‌ترین حق مرتبط در منظومه حقوق بشر، حق حیات است که بر اساس آن دولت‌ها باید اقدام‌های مثبت در حفظ حق حیات در برابر بلایای طبیعی و فعالیت‌های

خطرناک انسانی انجام دهند. در این راستا، اقدام‌های کاهنده ریسک بلایا می‌تواند در یک موقعیت الزامی باشد و در موقعیتی دیگر به دلیل وجود راه‌حل‌های جایگزین، کنار گذاشته شود و نقض حق بشری تلقی نشود.

در میان اصول و مفاهیم حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، اصل پیشگیری و مراقبت مقتضی به کاهش ریسک بلایا ارتباط داده می‌شود. اگرچه یکی از ارکان کاهش بلایا، پیشگیری است اما اصل پیشگیری در حقوق محیط‌زیست عمدتاً مربوط به ضررهای فرامرزی انسان منشأ، با هدف حفاظت از محیط‌زیست است. در مقابل، در حوزه بلایا، پیشگیری به دنبال حفاظت انسان و دارایی‌های او از بلاهاست و ریسک‌های مدنظر آن در غالب موارد، متوجه شهروندان یک دولت و محدود به حوزه صلاحیتی‌اش است. مفهوم دیگر از حقوق بین‌الملل محیط‌زیست تعهد به مراقبت مقتضی است که می‌تواند بهتر از اصل پیشگیری، دولت‌ها را مکلف به اعمال اقدام‌های کاهنده ریسک بلایا کند، زیرا منحصر به ریسک‌های دارای اثر فرامرزی نیست و بر ریسک‌های تشدیدکننده آثار درون سرزمینی بلایای طبیعی اعمال می‌شود. توضیح آنکه، هر دولت به هنگام سیاست‌گذاری و اتخاذ تصمیم‌های کلان باید ریسک آن تصمیم را بر وقوع یا وضعیت بعد از حوادث طبیعی محتمل بسنجد. این سنجش مطابق با موازین ارزیابی آثار زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل و با بهره‌گیری از استانداردهایی چون بهترین فناوری در دسترس و آخرین امکانات فنی موجود انجام می‌شود. دولت در انجام این فرآیند موظف به اطلاع‌رسانی و ارائه نتایج به مردم و سایر دولت‌ها است. وقتی نتایج ارزیابی موصوف ریسک تصمیم را تأیید کند، بسته به پشتیبانی دلایل علمی از نتایج ارزیابی، اصول پیشگیری یا احتیاط اعمال خواهد شد. به بیانی کوتاه، مراقبت مقتضی به‌عنوان یک چارچوب کلی، دیگر اصول و سازوکارهای زیست‌محیطی را در راستای کاهش ریسک بلایا به کار می‌گیرد.

نکته پایانی آنکه، استفاده از ظرفیت‌های حوزه‌های مختلف حقوق بین‌الملل محدود به تقویت بعد هنجاری کاهش ریسک بلایا نیست و برخلاف نگاه سنتی مبنی بر لزوم

شکل‌گیری قواعد لازم‌الاجرا، این نظام خواسته‌های خود را از مسیر تنظیم آسان‌گونه اسناد حقوق نرم و در قالب‌های متفاوتی چون دستورالعمل‌ها، کدهای رفتاری، نمونه پیش‌نویس‌های قانون به دولت‌ها می‌قبولاند. در مقابل دولت‌ها نیز به جهت نبود تعهدات مسئولیت‌زا و برخورداری از حاشیه صلاح‌دید گسترده اهتمام بیشتری در حرکت به سوی کاهش ریسک بلایا خواهند داشت.

References

- Aronsson-Storrier, M. (2019). Exploring the Foundations: the Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law, in Samuel K., Aronsson-Storrier, M., Bookmiller, K. N. (eds.) *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Beigzadeh, E., Habibi, M. (2005). Natural Disasters and International Law, *Theology and law*, 5(15, 16), 299-308. [in Persian]
- Besson, S. (2022). *Due Diligence in International Law*, Leiden: Brill Nijhoff.
- Birnie, P., Boyle, A., Redgwell, C. (2009). *International Law & the Environment*, Oxford: Oxford University Press.
- Carmalt, J. C., Dale, C. H. (2012). Human Rights and Disaster, In Wisner, B., Gaillard, JC, Kelman, I. (eds.) *The Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, London: Routledge.
- De Sadeleer, N. (2004). The Effect of Uncertainty on the Threshold Levels to which the Precautionary Principle Appears to be Subject, in Applegate, J.S. (ed.) *Environmental Risk*, Hanover: Ashgate/ Dartmouth Publication.
- Deplano, R., Tsagourias, N. (2021). *Research Methods in International Law: A Handbook*, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Eburn, M., Collins, A. E., Da Costa, K. (2019). Recognising Limits of International Law in Disaster Risk Reduction as Problem and Solution, in Samuel, K., Aronsson-Storrier, M., Bookmiller, K.N. (eds.) *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Faryadi, M. (2022). The Interaction between Environmental and Natural-Disasters Law in Ensuring Environmental Protection, *Public Law Studies Quarterly*, 52(3), 1583-1606. DOI: 10.22059/JPLSQ.2020.294371.2276. [in Persian]

- Ferris, E. (2014). How Can International Human Rights Law Protect us from Disasters? In *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hopkins, W.J. (2019). Soft Obligations and Hard Realities: Regional Disaster Risk Reduction in Europe and Asia, in Samuel, K., Aronsson-Storrier, M., Bookmiller, K.N., (eds.) *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knox, J. H. (2016). Afterword: Environmental Disasters and Human Rights, In Peel, J., Fisher, D. (eds.) *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction*, Leiden: Brill Nijhoff.
- Lynham, G. (1995). The Sic Utere Principle as Customary International Law: A Case of Wishful Thinking”, *The James Cook University Law Review*, 2, 172-198.
- Ollino, A. (2022). *Due Diligence Obligations in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pasha-Bonyad, M., Mosaffa, N. (2017). Relations between Governments and Individuals as Well as the Relations between International Relief Organizations and Affected States in Natural Disasters, *Public Law Studies Quarterly*, 47(3), 647-664. Doi:10.22059/jpls.q.2017.226814.1460. [in Persian]
- Pauwelyn, J., Wessel, R., Wouters, J. (2012). *Informal International Lawmaking*, Oxford: Oxford University Press.
- Peel, J., Fisher, D. (2016). International Law at the Intersection of Environmental Protection and Disaster Risk Reduction, In Peel, J., Fisher, D. (eds.) *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction*, Leiden: Brill Nijhoff.
- Pronto, A. N. (2019). The ILC’s Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters and Disaster Risk Reduction: A Legislative History”, in Samuel K., Aronsson-Storrier, M., Bookmiller, K.N. (eds.) *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Qolipour, A. (2016). Management of Natural Disasters in the Islamic Republic of Iran and International Regional Cooperation, *Politics Quarterly*, 10, 51- 69. [in Persian]
- Rahmani, Z. (2014). Legal Responsibility of the State in Natural Disasters, *Journal of Legal Research*, 13(25), 161-217. [in Persian]
- Rajamani, L., Peel, J. (2021). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Ramazani Ghavamabadi, M.H., Alipour, M. (2021). The Nature and Function of Soft Law in the Practice of the International Court of Justice,



Public Law Studies Quarterly, 51(1), 389-408. DOI: 10.22059/jplsq.2020.289517.2176. [in Persian]

Yotova, R. (2016). The Principles of Due Diligence and Prevention in International Environmental Law, *The Cambridge Law Journal*, 75 (3), 445-448, doi.org/10.1017/S0008197316000672

Instruments

The Act on the Formation of the Crisis Management Organization, 2008 [in Persian]

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, (2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15: The Right to Water, (2002), U.N. Doc. E/C.12/2002/11.

Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance

Hyogo Framework for Action: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster (2005)

International Covenant on Civil and Political Rights ICCPR, 1966

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ICESR 1966

ILA Resolution on Legal Principles Relating to Climate Changes, 2014

International Covenant on Civil and Political Rights, (1966)

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (1966)

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, (2015), U.N. Doc. A/CONF.224/L.2 (Apr. 7, 2015)

Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations.

The ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries, (2016)

UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life), 30 April 1982, available at: <https://www.refworld.org/docid/45388400a.html> [accessed 21 November 2022]

UNGA Res 70/1 (21 October 2015) UN Doc A/RES/70/1.

UNGA, Res.69/ 284, (25 June 2015) UN Doc A/RES/69/284.

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, (2007), G.A. Res. 61/295, Annex, U.N. Doc. A/RES/61/295

Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation (1994)

Judgments

- ECtHR (2005), Öneriyildiz and others v Turkey (Application no. 48939/ 99)
ECtHR (2008), Budayeva and Others v. Russia (Applications nos. 15339/ 02, 21166/ 02, 20058/ 02, 11673/ 02 and 15343/ 02)
ICJ Advisory Opinion, (1996), Legality of the Threat or Use of nuclear weapons.
ICJ Rep, (1949), Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)
ICJ Rep, (2010), Pulp Mills on the River Uruguay, (Argentina v. Uruguay), (Judgment of Apr.20).
ICJ Rep, (2015), Certain Activities Carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), (Judgment of Dec.16).
ITLOS Advisory Opinion (2011), 1st February.

