



مسئولیت بین‌المللی زیست محیطی دولت‌ها در چارچوب الگوی حکمرانی چندسطحی

وحید آرای، مهرانوش میرزاامرجی^۲

۳۴

چکیده

ماهیت پیچیده و جهانی چالش‌های فرامرزی زیست‌محیطی، از تغییرات اقلیمی تا فرسایش تنوع زیستی، نشان می‌دهد که دولت‌ها به تنهایی نمی‌توانند حفاظت از محیط زیست را تضمین نمایند. الگوی حکمرانی چندسطحی را می‌توان به عنوان جایگزین سیاسی برتر جهت ارائه راه‌حل‌های سیاستی برای چالش‌هایی که در سطوح مختلف سرزمینی قرار می‌گیرند و در نتیجه مشارکت سطوح مختلف حکمرانی را می‌طلبد در نظر گرفت. حکمرانی چندسطحی، با تأکید بر تعامل سطوح مختلف (محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی) و نقش بازیگران غیردولتی، چارچوب تحلیلی نوینی برای درک و اجرای مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ارائه می‌دهد. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی به این مسأله می‌پردازد که الگوی حکمرانی چندسطحی چگونه مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها را در قبال نقض تعهدات زیست‌محیطی متحول ساخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که این الگو، مسئولیت دولت‌ها را از مفهومی سلسله‌مراتبی و متمرکز به سمت شبکه‌ای از مسئولیت‌های مشترک اما متمایز، مبتنی بر اصل همکاری و اقدام جمعی سوق داده و سازوکارهای نوینی برای پاسخگویی و جبران خسارت ایجاد کرده است.

کلیدواژه‌ها: محیط زیست، مسئولیت بین‌المللی، حقوق بین‌الملل، دولت‌ها، حکمرانی چندسطحی.

دوره ۹، شماره ۳، پیاپی ۳۴

پاییز ۱۴۰۴

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۰۷/۱۷

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴/۰۹/۲۶

صص: ۱۳۵-۱۵۰

شاپا چاپ: ۴۵۶۵-۲۵۸۸

الکترونیکی: ۰۳۸۱-۲۷۱۷



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. گروه مدیریت دولتی و خط مشی گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

۲. دانش آموخته دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، مدرس دانشگاه عدالت، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

مقدمه

مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها سنگ بنای نظام مسئولیت در حقوق بین‌الملل است. این نهاد با ایجاد پیوند میان نقض تعهد و الزام به جبران خسارت، به حقوق بین‌الملل، کارآمدی و اعتبار می‌بخشد. طرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل (۲۰۰۱) چارچوبی منسجم و مبتنی بر عرف برای تحلیل این نهاد فراهم کرده است. اگرچه چالش‌های نوظهور، مرزهای این نهاد را به چالش می‌کشند لیکن اصول کلی حاکم بر آن همچنان راهنمای دیوان‌های بین‌المللی و دولت‌ها در روابط متقابل است. تقویت و توسعه این نهاد، گامی اساسی در جهت رعایت حقوق بین‌الملل محیط زیست خواهد بود که به عنوان یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر در عصر جدید، نقش بی‌بدیلی در هماهنگی اقدامات جهانی برای نجات کره زمین ایفا می‌کند. اگرچه این حقوق هنوز یک سپر کامل و بی‌نقص نیست اما چارچوبی ضروری برای گفتگو، همکاری و پاسخگویی فراهم کرده است. آینده این حوزه در گرو تقویت سازوکارهای اجرایی، عادلانه‌تر کردن بار مسئولیت، افزایش مشارکت بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی، و در نهایت، اراده سیاسی قوی دولت‌ها برای اولویت دادن به منافع بلندمدت کره زمین بر منافع کوتاه‌مدت ملی بوده و بقای نسل‌های حاضر و آینده به توانایی ما در تحکیم و اجرای مؤثر این حقوق وابسته است.

جهان معاصر با چالش‌های زیست‌محیطی بی‌سابقه‌ای مواجه است که ماهیتی فرامرزی، پیچیده و جمعی دارند. تغییرات اقلیمی، کاهش تنوع زیستی و آلودگی‌های اقیانوسی، نمونه‌هایی هستند که مرزهای سیاسی را ناتوان ساخته است و هیچ دولت به تنهایی قادر به مدیریت آنها نمی‌باشد. این واقعیت، الگوی سنتی حاکمیت مطلق دولت‌ها را به چالش کشیده و ضرورت گذار به الگوی حکمرانی چندسطحی را آشکار ساخته است. در این الگو، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی در سطوح مختلف بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای، محلی و با مشارکت فعال بازیگران غیردولتی صورت می‌پذیرد. آینده محیط زیست جهان در گرو توانایی ما در خلق اشکال نوین، منعطف و مشارکتی حکمرانی است که در آن از سازمان ملل متحد تا یک شهرداری محلی و یک سازمان مردم‌نهاد، هر کدام سهم و مسئولیت خود را در پاسداری از کره زمین به انجام رسانند.

در این پژوهش، واکاوی مبانی تعهدات زیست‌محیطی دولت‌ها در چارچوب حکمرانی چندسطحی، تحلیل نظام مسئولیت بین‌المللی و چالش‌های پیش روی آن با توجه به پیچیدگی‌های

سطوح مختلف حکمرانی و ارائه راهکارهای سیاستی برای تقویت هماهنگی و اثربخشی در حکمرانی چندسطحی محیط زیست انجام شده است. حکمرانی چندسطحی به عنوان گفتمانی نوظهور، با به رسمیت شناختن لایه‌های مختلف تصمیم‌گیری و تأثیر متقابل آنها، دریچه‌ای جدید برای تحلیل مسئولیت دولت‌ها می‌گشاید. این مقاله تأکید می‌کند که در پرتو الگوی حکمرانی چندسطحی، مسئولیت دولت‌ها در حوزه محیط زیست دیگر یک مسئولیت انفرادی و مجزا نیست، بلکه جزئی از یک سیستم پیچیده و به هم پیوسته می‌باشد که اجرای مؤثر آن مستلزم همکاری، هماهنگی و پاسخگویی در تمام سطوح، از محلی تا جهانی است.

۱. مفاهیم کلیدی و مبانی نظری

۱.۱. مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها

مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها یکی از نهادهای بنیادین حقوق بین‌الملل عرفی است که ضمانت اجرای قواعد این نظام حقوقی را تأمین می‌کند. این مفهوم بیانگر این اصل اساسی است که هر دولت متخلفی که تعهد بین‌المللی خود را نقض کند، مسئول شناخته می‌شود و می‌بایست پیامدهای چنین نقضی را بپذیرد (کمیسیون حقوق بین‌الملل،^۱ ۲۰۰۱، ماده ۱). کمیسیون حقوق بین‌الملل با درک اهمیت این موضوع، تدوین مقررات مربوط به مسئولیت دولت‌ها را در دستورکار قرار داد و در سال ۲۰۰۱ طرح مواد راجع به «مسئولیت دولت به دلیل اعمال متخلفانه بین‌المللی»^۲ را به موجب قطعنامه ۸۳/۵۶ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رساند. این سند اگرچه یک معاهده الزام‌آور نیست، اما بازتابی دقیق از قواعد عرفی در این حوزه محسوب می‌شود و توسط دیوان بین‌المللی دادگستری و سایر مراجع قضایی بین‌المللی به طور مکرر مورد استناد قرار گرفته است. مطابق با طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل (۲۰۰۱)،^۳ برای تحقق مسئولیت بین‌المللی یک دولت، وجود دو رکن اساسی ضروری است: رکن مادی؛ این رکن زمانی محقق می‌شود که رفتاری (فعل) یا ترک فعل) از سوی دولت صورت گیرد که ناقض یک تعهد بین‌المللی باشد (ماده ۲). منشأ این

1 International Responsibility of States.

2 International Law Commission.

3 Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.

تعهد می‌تواند یک معاهده، عرف بین‌الملل، یا یک اصل کلی حقوقی باشد. رکن معنوی؛ این رکن مشخص می‌کند که آیا عمل ارتکاب یافته را می‌توان به دولت نسبت داد یا خیر.

بر اساس طرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل اعمال ذیل به دولت منتسب می‌شوند: اعمال ارگان‌های دولت؛ اعمال هر ارگانی از دولت (اعم از قوه مقننه، مجریه یا قضائیه) بدون توجه به جایگاه آن در سلسله مراتب دولت، به عنوان عمل آن دولت محسوب می‌شود (ماده ۴). اعمال نهادهای اعمال‌کننده اقتدار دولت؛ اعمال اشخاص یا نهادهایی که بر اساس قانون داخلی صلاحیت اعمال اقتدار عمومی را دارند، در صورت عمل در آن ظرفیت، به دولت منتسب می‌شود (ماده ۵). اعمال تحت کنترل و دستور دولت؛ اعمال اشخاص یا گروه‌هایی که تحت دستور یا کنترل هدایتگرانه دولت عمل می‌کنند، به آن دولت منتسب است (ماده ۸). البته اعمال اشخاص حقیقی به خودی خود به دولت منتسب نیست، مگر در مواردی که ثابت شود دولت در جلوگیری از آن عمل کوتاهی کرده باشد.

بنابراین، وقتی مسئولیت یک دولت محقق شد، پیامدهای حقوقی متعددی به دنبال دارد که در فصل دوم طرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل (۲۰۰۱) تصریح شده است:

تکلیف به ترمیم خسارت: دولت متخلف موظف است خسارت وارده را به طور کامل جبران کند (ماده ۳). اشکال جبران خسارت به سه صورت اصلی است. بازگرداندن وضع به حالت اول؛ در صورت امکان، دولت متخلف موظف است وضعیت قبل از نقض را احیا کند (مانند آزادی یک کشتی توقیف شده) (ماده ۳۵). جبران خسارت مالی؛ پرداخت مبلغی پول برای جبران هر خسارت مالی و معنوی که از طریق بازگرداندن وضع جبران نشده است. این خسارت باید شامل هرگونه سود قابل پیش‌بینی نیز باشد (ماده ۳۶). رضایت؛ در مواردی که خسارت مادی نباشد (مانند نقض حیثیت و اعتبار یک دولت)، اشکال رضایت می‌تواند شامل عذرخواهی رسمی، شناسایی عمل متخلفانه، یا پرداخت نمادین غرامت باشد (ماده ۳۷).

تکالیف برای سایر دولت‌ها: کلیه دولت‌ها موظفند به وضعیت ایجاد شده توسط عمل متخلفانه بین‌المللی مشروعیت نبخشند و نیز در پایان دادن به چنین وضعیتی همکاری کنند (مواد ۴۰ و ۴۱)

۱.۲. محیط زیست در نظام حقوق بین‌الملل

انقلاب صنعتی و به دنبال آن افزایش جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی، فشار بی‌سابقه‌ای بر کره زمین وارد کرد. پدیده‌هایی مانند آلودگی فرامرزی رودخانه‌ها و دریاها، باران‌های اسیدی، تخریب لایه اوزون و تغییرات اقلیمی، نشان داد که آسیب به محیط زیست مرز نمی‌شناسد (وکیل و ممیوند، ۱۴۰۲) و هیچ کشوری به تنهایی قادر به حل این معضلات نمی‌باشد. بنابراین، جامعه بین‌الملل به ضرورت ایجاد چارچوبی حقوقی برای همکاری و مقررات‌گذاری پی برد و «حقوق بین‌الملل محیط زیست» ظهور پیدا کرد که شامل مجموعه‌ای از قواعد و اصول بین‌المللی می‌شود که برای حفاظت از زیست کره در برابر تخریب و هر گونه اختلالی که بر کارکرد طبیعی محیط زیست آسیب وارد نماید، می‌شود (مشهدی، ۱۳۹۱).

از لحاظ تاریخی حقوق بین‌الملل محیط زیست را به چهار دوره می‌توان تفکیک نمود:

دوره اول: قراردادهای زیست محیطی دو جانبه قبل از کنفرانس استکهلم؛ این دوره از نیمه دوم قرن هجدهم و با تدوین قراردادهای عمدتاً دو جانبه در زمینه ماهی‌گیری و منابع جاندار دریایی آغاز شد و با گسترش آن به سایر زمینه‌ها از جمله حیات وحش، گونه‌های گیاهی و جانوری نادر و در حال انقراض، از اوایل قرن بیستم وارد مرحله جدیدی شد. از نیمه قرن بیستم، انعقاد معاهدات چندجانبه بین‌المللی در دستورکار تابعان حقوق بین‌الملل قرار گرفت. در این دوره، مبارزه با آلودگی‌های نفتی، شیمیایی و هسته‌ای، حفاظت از محیط زیست دریاها و تالاب‌های مهم بین‌المللی و همچنین کنترل آلودگی هوا، فضای ماورای جو و حفاظت از محیط زیست قطب جنوب گسترش یافت. به گونه‌ای که اولین معاهده بین‌المللی زیست محیطی، معاهده بین کانادا و ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۰۲ درباره دریاچه‌های بزرگ بود. کنوانسیون حفاظت از پرندگان و حشرات قابل استفاده در کشاورزی معروف به کنوانسیون پاریس در نهم مارس ۱۹۰۲ منعقد شد. سپس در یازدهم ژانویه ۱۹۰۹ معاهده‌ای درباره حفاظت از فوک (سگ دریایی) معروف به کنوانسیون واشنگتن منعقد گردید. کنوانسیون راجع به حفاظت از فون و فلور وحشی مرسوم به کنوانسیون لندن در سال ۱۹۳۳ منعقد شد. همچنین کنوانسیون مسئولیت مدنی برای خسارات ناشی از آلودگی نفتی و

⁴ International Environmental Law.

مداخله در دریای آزاد به هنگام سوانح مرتبط با آلودگی نفتی (بروکسل ۱۹۶۱) و کنوانسیون تالاب-های مهم بین‌المللی به ویژه تالاب‌های زیستگاه پرندگان آبی (رامسر ۱۹۷۱) منعقد شد. به طور کلی در این دوره، کنفرانس استکهلم در سال ۱۹۷۲ به عنوان اولین نقطه عطف در فرآیند تدوین و توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست با به رسمیت شناختن حق برخورداری از محیط زیست سالم، ارتباط تنگاتنگ توسعه با محیط زیست را مورد توجه قرار داد (پورهاشمی و ارغند، ۱۳۹۲).

دوره دوم: سیر تکاملی محیط زیست و توسعه از کنفرانس استکهلم تا ریو؛ کنفرانس استکهلم (۱۹۷۱) دارای یک مقدمه، بیست و شش اصل و یک برنامه اقدام درباره خط‌مشی‌های زیست محیطی مشتمل بر ۱۰۹ توصیه از جمله پیشنهاد ایجاد برنامه محیط زیست ملل متحد و صندوق محیط زیست بود که هر دو نقش مهم و اساسی در روند توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست داشته‌اند. تصویب منشور جهانی طبیعت در سال ۱۹۸۲ نیز از رویدادهای مهم در این دوره بوده است. سازمان‌های بین‌المللی حفاظت از محیط زیست را در برنامه خود قرار دادند که می‌توان به سازمان بین‌المللی کار، سازمان خوار و بار و کشاورزی، سازمان بهداشت جهانی و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اشاره کرد. از ویژگی‌های مهم این دوره، تهیه استراتژی‌های متعدد در زمینه حفاظت از محیط زیست توسط نهادهای بین‌المللی است که در تدوین استراتژی‌های ملی و وضع قوانین داخلی از سوی کشورها مورد توجه قرار گرفته و در تدوین اسناد بین‌المللی در زمینه محیط زیست در سطح بین‌المللی نیز از آنها استفاده شده است (پورهاشمی و ارغند، ۱۳۹۲).

دوره سوم: محیط زیست و توسعه در کنفرانس ریو؛ مجمع عمومی سازمان ملل متحد برگزاری کنفرانس بین‌المللی درباره محیط زیست و توسعه را تصویب نمود. متعاقب آن به منظور مقابله با روند تخریب جهان و ارائه راه‌حل مناسب جهت رسیدن به توسعه پایدار، کنفرانس ملل متحد در خصوص محیط زیست و توسعه در سوم ژوئن ۱۹۹۲ در ریو برزیل برگزار شد. این کنفرانس بر ضرورت هماهنگی روند توسعه کشورها با حفاظت از محیط زیست تأکید کرد و با پیشنهاد ایجاد مقررات زیست محیطی بین‌المللی برای دستیابی به توسعه پایدار، تحول جدیدی را در فرایند توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست به وجود آورد. این کنفرانس شامل سه سند غیرالزام‌آور حقوقی شامل بیانیه کنفرانس، دستورکار ۲۱ و اصول حفاظت از جنگل را به تصویب رساند. در سال ۲۰۰۲ چهارمین بیانیه غیرالزام‌آور در ژوهانسبرگ آفریقای جنوبی به تصویب رسید. ناکامی در

رسیدن به توافق در خصوص برگزاری اجلاس کپنهاک ۲۰۰۹ برای بازنگری و اصلاح پروتکل کیوتو یکی از معضلات فراروی حقوق بین‌الملل محیط زیست معاصر است (پورهاشمی و ارغند، ۱۳۹۲). دوره چهارم: کنفرانس ریو تا کنفرانس ریو+۲۰: بیست سال پس از کنفرانس ریو که توجه جهانیان را به مشکلات رو به رشد زیست محیطی و توسعه معطوف کرد، جامعه جهانی بار دیگر در ژوئن ۲۰۱۲ در ریودوژانیرو گرد هم آمدند تا دستاوردهای بیست ساله کنفرانس ریو در راستای توسعه پایدار و چشم‌انداز آتی برنامه‌های مورد توافق را بررسی کنند. کنفرانس ریو+۲۰ ضمن تأکید بر تعهدات پذیرفته شده در کنفرانس ریو که به دستورکار ۲۱ موسوم است، می‌کوشد نوع جدیدی از تعاملات را مطرح کند که در آن کسب و کار، دولت‌ها و جامعه مدنی رئوس اصلی برنامه‌های دستیابی به جهانی پایدارتر را تشکیل می‌دهند. از دستاوردهای این کنفرانس، تصویب منشور جامعه توسعه پایدار است (پورهاشمی و ارغند، ۱۳۹۲).

۳-۱. حکمرانی چندسطحی

امروزه حکمرانی از شیوه کلاسیک و نهادگرایی (دولت محور) به رویکردهای باز و چندسطحی تحول یافته است. حکمرانی چندسطحی از نظر هیرشهورن^۱ بر یک رابطه پیچیده دولت-جامعه دلالت دارد که در آن بازیگران شبکه در سیاستگذاری برجسته هستند و نقش دولت هماهنگی سیاست است تا کنترل مستقیم سیاست. رویکرد حکمرانی چند سطحی می‌تواند فرایندها و روابطی که به طور همزمان در ابعاد عمودی و افقی سیاستگذاری در سازمان‌ها رخ می‌دهند، روشن کند. «چندسطحی» به معنای افزایش وابستگی متقابل عمودی بازیگران فعال در سطوح مختلف سرزمینی و «حکمرانی» به معنای وابستگی متقابل افقی فزاینده بین دولت‌ها و بازیگران غیردولتی از طریق شبکه‌های سیاستگذاری است. بنابراین از نظر هنجاری، حکمرانی چندسطحی را می‌توان به عنوان جایگزین سیاسی برتر برای ارائه راه‌حل‌های سیاستی برای چالش‌هایی که در سطوح مختلف سرزمینی قرار می‌گیرند و در نتیجه مشارکت سطوح مختلف حکمرانی را می‌طلبد در نظر گرفت (ابراهیمیان و همکاران، ۱۴۰۳: ۴۴). بنابراین، سیاستگذاری در مجموعه‌ای از حکمرانی چند سطحی، نتیجه تأثیر متقابل رویه‌های رسمی و غیررسمی است (Piattoni, 2018). یکی از نکات مهم که در بحث حکمرانی مطرح شده جایگاه حکمرانی در سطوح مختلف محلی، ملی و بین‌المللی

1 Multi-level Governance.

2 Hirschhorn.

است و اینکه سازمان‌ها در سطوح مطرح شده نقش‌های متفاوتی در حکمرانی ایفا می‌کنند و کارکردهای چندسطحی را به وجود آورده‌اند. حکمرانی چندسطحی بر این نکته تأکید دارد که این مفهوم صرفاً محدود به سطوح ملی و فراملی نبوده و در سایر سطوح حکمرانی، از جمله سطح محلی نیز به طور مؤثر مورد استفاده قرار گرفته است (کری، ۱۴۰۳). در الگوی حکمرانی چندسطحی، دولت‌ها بازیگران انحصاری یا لزوماً اصلی سیاستگذاری نیستند، بلکه قدرت دولت به طور فزاینده‌ای توسط بازیگرانی که در سطوح مختلف فعالیت می‌کنند، شکل می‌گیرد و بین آنها تقسیم می‌شود. حکمرانی چندسطحی توجه را به پیچیدگی، مشارکت بین‌بخشی و رقابت در باب قدرت مشروع بین بازیگران در سطوح مختلف سرزمینی، معطوف می‌کند. در حقیقت حکمرانی چندسطحی پراکندگی تصمیم‌گیری در سطوح مختلف سرزمینی را توصیف می‌کند و چارچوبی نهادی فراهم می‌کند که در آن بازیگران دولتی و غیردولتی در سطح جهانی، ملی و محلی اقدامات خود را در شبکه‌های رسمی و غیررسمی چندسطحی هماهنگ می‌کنند (شمسی، ۱۴۰۴، ۹-۸).

در عصر کنونی دولت‌ها با چالش‌های سیاستی پیچیده‌ای مواجه می‌باشند، از تغییرات آب و هوایی، فشارهای جمعیتی، افزایش نابرابری و نارضایتی گرفته تا بحران بهداشت جهانی و مسایل زیست محیطی. پاسخ‌های موفقیت‌آمیز نیازمند رویکردهای یکپارچه‌تر برای سیاستگذاری در تمام سطوح دولت‌ها است، به طوری که اقدامات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی به جای رقابت، یکدیگر را تقویت کنند و هماهنگی مؤثری در سطوح مختلف برای مدیریت مسئولیت‌های مشترک، وابستگی متقابل و چالش‌های مشترک ایجاد شود.

۲. مسئولیت زیست محیطی دولت‌ها در الگوی حکمرانی چندسطحی

حکمرانی چندسطحی به سیستم‌هایی از حکمرانی اشاره دارد که در آن اختیارات و وظایف بین سطوح مختلف حکومتی - از نهادهای فراملی مانند اتحادیه اروپا تا دولت‌های ملی، استان‌ها و شهرداری‌ها - توزیع شده و بازیگران غیردولتی (شامل سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و دانشگاه‌ها) نیز در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت فعال دارند (Hooghe & Marks, 2003). در مسایل محیط زیست، این چارچوب به رسمیت می‌شناسد که؛ تصمیمات بین‌المللی (مانند موافقتنامه پاریس ۲۰۱۵) برای اجرا نیاز به درونی‌سازی در سطح ملی و عمل در سطح محلی دارند؛

شهرها و دولت‌های محلی اغلب پیشگام در اجرای سیاست‌های نوآورانه زیست‌محیطی (مانند سیستم‌های حمل و نقل پاک) هستند؛ و شبکه‌های فراملی از شهرها و مناطق (مانند شهرهای C40^۱) می‌توانند فشار از پایین به بالا برای اقدام جسورانه‌تر ایجاد کنند. بنابراین، در حوزه محیط زیست، حکمرانی چندسطحی از چند جهت حائز اهمیت است: مشکلاتی مانند تغییرات اقلیمی همزمان در سطح محلی (آلودگی شهرها) و جهانی (انتشار گازهای گلخانه‌ای) رخ می‌دهند و راه‌حل آنها نیازمند اقدام هماهنگ در همه سطوح است؛ اصل یاری‌دستی که تصمیمات باید در پایین‌ترین سطح مؤثر ممکن گرفته شوند، در حکمرانی چندسطحی محیط زیست تجلی می‌یابد. برای مثال، سیاست‌های کاهش آلودگی هوا ممکن است در سطح بین‌المللی تعریف شود، اما اجرای آن به سیاست‌های ملی و محلی وابسته است؛ و نهایت اینکه حکمرانی چندسطحی امکان انتقال فناوری، دانش و منابع مالی از سطح بین‌المللی به سطوح ملی و محلی را فراهم می‌سازد، جایی که اغلب اجرای واقعی تعهدات رخ می‌دهد (Janicke, 2017).

مسئولیت دولت‌ها در چارچوب حکمرانی چندسطحی، رویکرد سستی مسئولیت زیست محیطی دولت‌ها را به طرق زیر تحت تأثیر قرار داده است:

اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت؛ همه کشورها در قبال حفاظت از محیط زیست مسئولیت دارند لیکن این مسئولیت یکسان نیست. کشورهای توسعه‌یافته به دلیل سهم تاریخی بیشتر در ایجاد آلودگی و برخورداری از منابع فنی و مالی بیشتر، مسئولیت سنگین‌تری بر عهده دارند.

اصل پیشگیری؛ دولت‌ها موظفند با اتخاذ تدابیر لازم، از وقوع خسارت جدی به محیط زیست جلوگیری کنند. این اصل بر اقدام پیشدستانه به جای درمان تأکید دارد (رایبسنون و کولاسوریا، ۱۳۹۰). اصل احتیاط؛ در مواردی که خطر آسیب جدی و غیرقابل جبران به محیط زیست وجود دارد، اما عدم قطعیت علمی کامل است، نمی‌توان به بهانه فقدان قطعیت علمی، از اقدام لازم خودداری کرد (فرخنده‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۴۸). این اصل در ماده ۱۵ کنفرانس ریو (۱۹۹۲) گنجانده شده است.

۱ - گروه رهبری آب و هوای کلانشهرها که ۴۰ شهر دنیا در آن عضو اصلی می‌باشند و به منظور کاهش وارد شدن گازهای کربن‌دار و تطبیق با تغییرات آب و هوایی کره زمین کار می‌کنند و دبیرخانه این گروه در لندن مستقر است.

اصل آلوده‌کننده پرداخت می‌کند؛ هزینه‌های آلودگی و خسارت‌های ناشی از آن باید توسط عامل آلودگی پرداخت شود. این اصل انگیزه اقتصادی برای کاهش آلودگی ایجاد می‌کند (OECD, 1972).

اصل توسعه پایدار؛ تأمین نیازهای نسل حاضر بدون به خطر انداختن توانایی نسل‌های آینده در برآوردن نیازهای خودشان. این اصل که در گزارش برانتلند^۱ موضوع لزوم حفاظت از محیط زیست (۱۹۸۷) مشهور شد، پیوند ناگسستنی بین توسعه اقتصادی، اجتماعی و حفاظت محیطی برقرار می‌کند (World Commission on Environment and Development, 1987).

اصل همکاری؛ دولت‌ها موظفند در زمینه مسایل محیط زیستی با یکدیگر همکاری کرده و اطلاعات مربوط به وضعیت‌های اضطراری زیست محیطی را مبادله کنند. این اصل در حقوق عرفی بین‌الملل و همچنین در ماده ۱۹۷ کنوانسیون حقوق دریاها^۲ (۱۹۸۲) به رسمیت شناخته شده است.

بنابراین، تعهدات زیست محیطی دولت‌ها در تقاطع سطوح مختلف حکمرانی شکل می‌گیرد: سطح فراملی و بین‌المللی: معاهداتی مانند کنوانسیون تنوع زیستی^۳ چارچوب کلی را تعیین می‌کنند. نهادهای فراملی مانند اتحادیه اروپا می‌توانند قوانین الزام‌آوری برای کشورهای عضو خود تصویب کنند که حتی از استانداردهای بین‌المللی نیز فراتر روند (Jordan & Adelle, 2012). سطح ملی: دولت‌ها با تصویب قوانین داخلی، تعهدات بین‌المللی را در چارچوب حاکمیت ملی خود اجرا می‌کنند. برای مثال، قانون هوای پاک در جمهوری اسلامی ایران، تجلی تعهد ملی به اصل برخورداری از محیط زیست سالم است.

سطح محلی: شهرداری‌ها با تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به پسماند، فضای سبز و آلودگی هوای شهرها، نقش مستقیمی در تحقق این تعهدات ایفا می‌کنند.

شایان ذکر اینکه اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست، چارچوب هنجاری مشترکی برای تمام سطوح حکمرانی فراهم می‌آورند. اصل مشارکت عمومی که در سطح بین‌المللی در کنوانسیون دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها و دسترسی به عدالت در موضوعات زیست محیطی (آر‌هاس)^۴ و در سطح ملی در قوانین داخلی متبلور شده، امکان مشارکت شهروندان

1 Brundtland Report.

2 United Nations Convention on the Law of the Sea.

3 Convention on Biological Diversity.

4 Aarhus Convention.

و سازمان‌های غیردولتی را در تمام سطوح فرآیند تصمیم‌گیری فراهم می‌کند. همچنین اصل پیشگیری و احتیاط که اجرای این اصول مستلزم همکاری نهادهای نظارتی در سطوح ملی و محلی برای پیش و کنترل آلاینده‌ها می‌باشد.

موافقتنامه پاریس را می‌توان نمونه بارزی از حکمرانی چندسطحی در عمل دانست. این موافقتنامه، یک معاهده بین‌المللی است که در سال ۲۰۱۵ به تصویب رسید و هدف آن محدود کردن افزایش دمای جهانی به کمتر از دو درجه سانتی‌گراد نسبت به دوران پیش از صنعتی شدن است. این توافقنامه که در جریان کنفرانس تغییرات آب و هوایی سازمان ملل متحد به تصویب رسید، مهم‌ترین دستاورد در زمینه مبارزه با تغییرات اقلیمی تاکنون محسوب می‌شود. هدف اصلی این توافقنامه، جلوگیری از افزایش بیش از حد دمای زمین و کاهش اثرات مخرب تغییرات اقلیمی مانند افزایش سطح آب دریاها، وقوع رویدادهای آب و هوایی شدید و از بین رفتن تنوع زیستی است. کشورهای عضو این توافقنامه متعهد شده‌اند که تلاش‌های خود را برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای افزایش دهند و به سمت اقتصاد کم‌کربن حرکت کنند. توافقنامه پاریس بر اهمیت سازگاری با اثرات اجتناب‌ناپذیر تغییرات اقلیمی نیز تأکید دارد. کشورهای عضو موظف هستند اقداماتی را برای کاهش آسیب‌پذیری خود در برابر حوادث مرتبط با آب و هوا و افزایش تاب‌آوری جوامع خود انجام دهند. همچنین کشورهای توسعه‌یافته متعهد شده‌اند که از نظر مالی به کشورهای در حال توسعه کمک کنند تا بتوانند اقدامات لازم برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و سازگاری با تغییرات اقلیمی را انجام دهند.

اجرای کامل و مؤثر توافقنامه پاریس برای مقابله با تغییرات اقلیمی و ایجاد یک آینده پایدار برای نسل‌های آینده ضروری است. این توافقنامه یک نقطه عطف در همکاری‌های بین‌المللی برای مقابله با این چالش جهانی است.

موافقتنامه پاریس در سطوح زیر به حکمرانی چندسطحی محیط زیست کمک کرده است:

الف) سطح بین‌المللی: ایجاد سیستم شفافیت تقویت‌شده برای نظارت بر گزارش‌های ملی؛ استقرار مکانیسم بررسی جهانی هر پنج سال یکبار؛ و تعهد کشورهای توسعه‌یافته به تأمین سالانه ۱۰۰ میلیارد دلار (Bodansky et al., 2021).

ب) سطح ملی: هر کشور موظف به تعیین و اجرای سهمیه ملی خود است؛ تهیه طرح‌های ملی تطبیق با تغییرات اقلیمی؛ و ارائه گزارش‌های دوسالانه پیشرفت (Rajamani, 2022).

ج) سطح زیرملی: اجرای پروژه‌های محلی کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای؛ تهیه برنامه‌های استانی مقابله با تغییرات اقلیمی؛ و توسعه شهرهای کم‌کربن و مقاوم در برابر تغییرات اقلیمی.

د) سطح غیردولتی: سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فناوری‌های پاک و انرژی‌های تجدیدپذیر؛ نظارت سازمان‌های مردم‌نهاد بر اجرای تعهدات ملی و گزارش‌دهی؛ و ارائه راهکارهای علمی و فنی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای

همچنین اتحادیه اروپا دارای پیشرفته‌ترین نظام حکمرانی چندسطحی در حوزه محیط زیست است که می‌توان آن را در قالب موارد زیر مطرح کرد:

الف) چارچوب قانونی: تصویب بیش از ۲۰۰ دستورالعمل الزام آور زیست‌محیطی؛ مقررات مستقیم‌الاجرا که نیاز به تصویب در پارلمان‌های ملی ندارند؛ و تعیین استانداردهای یکپارچه و یکسان برای تمام کشورهای عضو (Jordan & Adelle, 2012).

ب) سازوکارهای اجرایی: ایجاد آژانس محیط زیست اروپا برای نظارت، پایش و گزارش‌دهی؛ امکان تحمیل نظام جریمه‌های مالی برای کشورهای متخلف؛ و امکان اقامه دعوا علیه دولت‌ها توسط کمیسیون اروپا.

ج) هماهنگی بین‌سطحی: ایجاد شبکه‌های تخصصی تبادل اطلاعات بین سطوح مختلف؛ اجرای برنامه‌های مشترک بین کشورهای عضو؛ و تخصیص بودجه از صندوق‌های اروپایی برای پروژه‌های زیست‌محیطی.

شایان ذکر است در یک سیستم چندسطحی، تعیین اینکه عمل زیانبار دقیقاً به کدام سطح از حکمرانی (دولت مرکزی، دولت محلی، نهاد فراملی) منتسب می‌شود، بسیار پیچیده است. بر اساس مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل (۲۰۰۱)، عمل تمام ارگان‌های دولت، اعم از مرکزی و محلی، به دولت مرکزی منتسب می‌شود. اما در عمل، وقتی یک استان یا شهر با تصویب مقررات خاص، باعث خسارت فرامرزی شود، ممکن است دولت مرکزی به دلیل عدم نظارت کافی مسئول شناخته شود. فراتر از مسئولیت سنتی دولت‌ها، حکمرانی چندسطحی زمینه‌ساز ظهور سازوکارهای جدید پاسخگویی شده است:

دادگاه‌های منطقه‌ای: دادگاه اتحادیه اروپا می‌تواند کشورهای عضو را به دلیل عدم اجرای صحیح قوانین زیست‌محیطی محکوم کند. سیستم‌های رسیدگی شبه‌قضایی: پروتکل الحاقی کنوانسیون آرهاس به شهروندان امکان می‌دهد تا در صورت عدم دسترسی به اطلاعات، علیه دولت خود در یک مرجع بین‌المللی اقامه دعوا کنند. مسئولیت اشخاص خصوصی: قوانین ملی و منطقه‌ای می‌توانند مسئولیت مستقیم برای شرکت‌های چندملیتی در قبال خسارات زیست‌محیطی ایجاد کنند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

رویکرد سنتی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها که بر عناصر ساده نقض تعهد و جبران خسارت استوار بود، برای مواجهه با پیچیدگی‌های بحران‌های زیست‌محیطی معاصر ناکافی است. الگوی حکمرانی چندسطحی با بازتعریف مسئولیت به عنوان یک فرآیند شبکه‌ای، مشارکتی و مستمر، ظرفیت تحلیلی و عملیاتی بیشتری فراهم می‌سازد. در این پارادایم جدید، مسئولیت یک دولت تنها به اقدامات مستقیم آن محدود نمی‌شود، بلکه شامل تعهد به همکاری، ظرفیت‌سازی، گزارش‌دهی شفاف، نظارت بر بازیگران زیرمجموعه خود و پاسخگویی در برابر سطوح مختلف دولتی و نهادهای بین‌المللی است. آینده حقوق بین‌الملل محیط زیست در گرو تقویت این شبکه حکمرانی، توسعه سازوکارهای نوین پاسخگویی قضایی و غیرقضایی، و پر کردن شکاف‌های اجرایی در سطح ملی و محلی است تا بتواند دولت‌ها را در قبال تعهدات جمعی‌شان برای حفظ محیط زیست مسئول و پاسخگو نگه دارد. بنابراین، حکمرانی چندسطحی نه یک انتخاب، که یک ضرورت برای مدیریت بحران‌های پیچیده زیست‌محیطی معاصر است. این پژوهش نشان داد که تعهدات و مسئولیت‌های زیست‌محیطی دیگر در انحصار دولت‌های ملی نیست، بلکه در شبکه‌ای درهم‌تنیده از سطوح مختلف حکمرانی توزیع شده است. چالش اصلی، ایجاد هماهنگی، انسجام و پاسخگویی در این سیستم پیچیده است. لذا برای تقویت حکمرانی چندسطحی زیست‌محیطی نیازمند سیاستگذاری در چهار سطح فراملی، ملی، محلی و غیردولتی در قالب موارد ذیل می‌باشیم.

سطح فراملی: تقویت هماهنگی و نظارت

- ✓ تقویت نهادهای بین‌المللی: تبدیل «برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد» (UNEP) به یک نهاد تخصصی با اختیارات نظارتی و بودجه کافی.
- ✓ ایجاد پلتفرم‌های تبادل اطلاعات: ایجاد پایگاه‌های داده یکپارچه برای به اشتراک‌گذاری بهترین تجربیات بین سطوح مختلف حکمرانی.
- ✓ تقویت معاهدات منطقه‌ای: که کارایی بیشتری در مدیریت چالش‌های مشترک زیست‌محیطی خواهد داشت.

سطح ملی: ایجاد چارچوب‌های هماهنگ‌کننده

- ✓ تدوین استراتژی‌های ملی یکپارچه: که نقش هر سطح (ملی، استانی، محلی) را در تحقق تعهدات بین‌المللی به وضوح تعریف کند.
- ✓ تقویت نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای: برای حل مسائل زیست‌محیطی که محدود به یک استان یا شهر نیستند.
- ✓ ساماندهی و هماهنگی بین بخشی شورای عالی محیط زیست با حضور نمایندگان تمام وزارتخانه‌ها و استان‌ها برای هماهنگی فراسازمانی.

سطح محلی: توانمندسازی و تأمین مالی

- ✓ توانمندسازی مالی شهرداری‌ها: از طریق اختصاص عوارض حاصل از مالیات‌های سبز به پروژه‌های محلی.
- ✓ الزامی کردن ارزیابی زیست‌محیطی برای پروژه‌های بزرگ استانی و شهری.

سطح غیردولتی: نهادینه‌سازی مشارکت

- ✓ تضمین دسترسی به اطلاعات در تمام سطوح.
- ✓ ایجاد سازوکارهای مشورتی دائمی با حضور سازمان‌های مردم‌نهاد و غیردولتی در نهادهای تصمیم‌گیر.
- ✓ تقویت مسئولیت اجتماعی بنگاه‌ها و شفاف‌سازی زنجیره تأمین.

فهرست منابع

- پورهایشمی، سیدعباس؛ ازغند، بهاره (۱۳۹۲). حقوق بین‌الملل محیط زیست، تهران، نشر دادگستر.
- مشهدی، علی (۱۳۹۱). ترمینولوژی حقوق محیط زیست، تهران، نشر خرسندی.
- رابینسون، نیکلاس؛ کوروکولاسوریا، لال (۱۳۹۰). مبانی حقوق بین‌الملل محیط زیست، ترجمه سیدمحمد مهدی حسینی، تهران، نشر میزان.
- وکیل، امیر ساعد، ممیوند، زینب (۱۴۰۲). بایسته‌های حقوق بین‌الملل محیط زیست، تهران، نشر سفیر اردهاال.
- فرخنده‌نژاد، سما؛ آرش‌پور، علیرضا و رئیس‌ی، لیلا (۱۳۹۷). تحلیلی بر مبانی فلسفی حقوق بین‌الملل محیط زیست، فلسفی شناخت، ۲۰ (۷۹)، ۲۶۲-۲۴۷.
- شمسی، سیده هدی (۱۴۰۴). مروری بر مبانی، سازوکارها و تجارب بین‌المللی حکمرانی چند سطحی و توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۲۰۸۲۰.
- ابراهیمیان، بهمن؛ طاهری، علی؛ رضایی، سیدعباد؛ میری، محسن و مهتدی، محمد مهدی (۱۴۰۳). طراحی مدل حکمرانی چندسطحی در سازمان‌های پیچیده مبتنی بر نظریه داده بنیاد و فراترکیب، حکمرانی و توسعه، ۴ (۴)، ۸۲-۳۹.
- کری، دیون (۱۴۰۳). حکمرانی چندسطحی: رویکردی شبکه‌ای (ساختار، روابط و فهم قدرت در بین سطوح)، ترجمه مصطفی اسماعیلی و غلامرضا سلیمی، تهران، نشر حکمرانی.
- Bodansky, D., Brunnée, J., & Rajamani, L. (2021). *International Climate Change Law*. Oxford University Press.
- Boyle, A. (2012). "Responsibility for Environmental Damage: The Salient Principles". In *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press.
- International Law Commission. (2001). *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two.
- Kiss, A., & Shelton, D. (2007). *Guide to International Environmental Law*. Martinus Nijhoff Publishers.
- OECD. (1972). *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (C(72)128)*.

- Rajamani, L. (2022). *Differentiation in International Environmental Law*. Oxford University Press.
- UNFCCC. (2015). *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2019). *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People*. Cambridge University Press.
- United Nations General Assembly Resolution 56/83. (2001). *Responsibility of States for internationally wrongful acts*
- United Nations. (1972). *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future (The Brundtland Report)*. Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2018). *Multilevel governance*. *Handbook of territorial politics*, 61-73.
- Jänicke, M. (2017). *Multi-level Governance and the Environment: The Case of Climate Change*. In *Routledge Handbook of Environmental Policy*.

