

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی

حجت سلیمی ترکمانی *

چکیده

امروزه برای حل مشکل انتشار گازهای گلخانه‌ای، رژیم حقوقی تغییرات آب‌وهوایی، شامل کنوانسیون ساختاری، پروتکل کیوتو و توافق پاریس با تعهداتی در راستای کاهش تدریجی انتشار این گازها شکل گرفته است. به دلیل فقدان قواعد خاص در زمینه مسئولیت بین‌المللی در این رژیم، حقوق عام مسئولیت بین‌المللی بر هرگونه نقض تعهدات معاهده‌ای و جبران خسارت مربوطه قابلیت اعمال دارد. مسئله این است که آیا این حقوق عام از کارآمدی لازم در حوزه تغییرات آب و هوایی برخوردار است؟ این نوشتار نشان می‌دهد حقوق عام مسئولیت دولتی در زمینه قابلیت انتساب، به دلیل عدم وجود قطعیت در سببیت، قادر به اثبات انتساب نیست و به دلیل فقدان تعهد در زمینه ممنوعیت مطلق انتشار گازهای گلخانه‌ای، ناتوان از اثبات نقض تعهد است. همچنین، نظام مذکور به دلیل خروج موضوعی مسئله خسارت از معاهدات مربوطه، بالأخص در توافق پاریس، قادر به حل مسئله جبران خسارت نیز نیست. لذا مسئولیت بین‌المللی دولت در زمینه تغییرات آب و هوایی با ناکارآمدی در ایفاء کارکردهای خود مواجه است. برای جبران این ناکارآمدی، روندهای اخیر به سمتی است که در کنار مسئولیت حقوقی دولت‌ها، به تدریج مسئولیت اخلاقی آن‌ها با محوریت کاهش مصرف انرژی نیز مورد توسل واقع می‌شود.

واژه‌های کلیدی: تغییرات آب‌وهوایی، مسئولیت دولت، مسئولیت اخلاقی، کنوانسیون ساختاری، پروتکل کیوتو، توافق پاریس.

مقدمه

امروزه جامعه صنعتی در راستای نیل به توسعه اقتصادی، روند فزاینده استفاده از انرژی‌های تجدیدناپذیر را اتخاذ کرده است. در نتیجه انتشار گاز دی اکسید کربن ناشی از استفاده گسترده از این منابع انرژی، به تدریج دمای هوای کره زمین به دلیل انباشت ذرات معلق در جو زمین افزایش می‌یابد. گرمایش جهانی به نوبه خود منجر به تغییرات آب‌وهوایی می‌شود که در بلندمدت شرایط زیست در روی کره زمین را با مشکل مواجه می‌سازد. برای حل این مشکل، جامعه بین‌المللی از دهه ۱۹۹۰ رژیم حقوقی تغییرات آب‌وهوایی را در قالب اتخاذ یک سری معاهدات بین‌المللی شکل داده است که تعهداتی برای کشورها در زمینه کاهش، تثبیت و کنترل سطح انتشار گازهای گلخانه‌ای ایجاد می‌کند. در این راستا کنوانسیون تغییرات آب‌وهوایی (۱۹۹۲)^۱ و پروتکل کیوتو (۱۹۹۷)^۲ پاسخ جهانی به مسئله تغییرات آب‌وهوایی در قرن بیستم قلمداد می‌شوند^۳ که متعاقباً توسط توافق پاریس (۲۰۱۵)^۴ تکمیل شدند. البته ایجاد پدیده تغییرات آب و هوایی لزوماً ناشی از انتشار گازهای گلخانه‌ای نیست. در کنار انتشار گازهای گلخانه‌ای، عوامل دیگری نیز می‌توانند در ایجاد پدیده تغییرات آب‌وهوایی مؤثر باشند، ولی از آنجائی که انتشار گازهای گلخانه‌ای در بروز این پدیده نقش بیشتری دارد، این عامل بیشتر در کانون توجه است. تمامی شاخه‌های حقوق بین‌الملل، از جمله حقوق محیط‌زیست حاوی قواعد اولیه می‌باشند که حقوق و تعهداتی برای دولت‌ها مقرر می‌دارند. در صورت نقض تعهدات مزبور توسط دولت یا دولت‌های متعاقد، علی‌الاصول قواعد ثانویه حقوق بین‌الملل، تحت عنوان قواعد مسئولیت بین‌المللی قابلیت اجرا می‌یابند. فلسفه قواعد ثانویه در درجه اول جلوگیری از نقض قواعد اولیه و در صورت احراز نقض، جبران خسارت برای نقض‌های صورت گرفته است (Voigt, 2008:3). مجموعه این قوانین امروزه در طرح پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ۲۰۰۱^۵ (من‌بعد، طرح پیش‌نویس) مندرج است که علیرغم غیر الزام‌آور بودن، به دلیل رشد و توسعه نسبتاً خوب، جنبه عرفی یافته است. با این اوصاف مسئولیت بین‌المللی دولت، با تمامی شاخه‌های حقوق بین‌الملل ارتباط داشته و می‌تواند ضمن تضمین جلوگیری از نقض آن قواعد، زمینه‌های جبران خسارت را نیز در صورت نقض فراهم سازد.

^۱-United Nations Framework Convention On Climate Change (UNFCCC), 1992.

^۲- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997.

^۳-Climate Change Secretariat (UNFCCC), Kyoto Protocol, Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount, 2008, P.4.

^۴- The Paris Agreement on climate change, 2015.

^۵-Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN Doc A/۱۰/۵۶, Supp No ۱۰, ۲۰۰۱ .

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۰۷

رژیم تغییرات آب و هوایی به عنوان یکی از شاخه‌های حقوق محیط‌زیست قلمداد می‌شود و اصولاً می‌بایست در قبال نقض تعهدات آن، مسئولیت بین‌المللی دولت‌های ناقض این تعهدات مطرح بشود. کارآمدی حقوق مسئولیت بین‌المللی در ایفاء کارکردهای خود در گستره رژیم تغییرات آب‌وهوایی می‌تواند در نظام‌مندی و ارتقاء رژیم مربوطه مؤثر باشد. با درک چنین اهمیتی، سؤالات چندی در این زمینه مطرح می‌شود. اولاً؛ آیا نظام مسئولیت بین‌المللی دولت در اثبات مسئولیت و جبران خسارت کارآمد است؟ ثانیاً؛ در صورت احراز عدم کارآمدی، چه راهکاری برای حل یا تعدیل این ناکارآمدی متصور است؟ برای پاسخگویی به سؤالات فوق، مطالب این مقاله در قالب سه گفتار ارائه خواهد شد. در گفتار اول، قابلیت اعمال حقوق عام مسئولیت بین‌المللی در زمینه تغییرات آب‌وهوایی بررسی خواهد شد؛ در گفتار دوم کارآمدی این نظام در اثبات مسئولیت دولت و جبران خسارت مورد بررسی قرار خواهد گرفت؛ در گفتار سوم به مسئولیت اخلاقی دولت‌ها در ارتقاء کارآمدی رژیم تغییرات آب‌وهوایی در نیل به اهداف خود پرداخته خواهد شد. متعاقباً، در انتها نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

۱. قابلیت اعمال حقوق عام مسئولیت بین‌المللی بر رژیم تغییرات آب‌وهوایی

مسئولیت بین‌المللی دولتی، یکی از شاخه‌های حقوق بین‌الملل است که به احراز ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی توسط دولت‌ها و آثار چنین عملی اشاره دارد. به موجب قواعد این شاخه، در صورتی که رفتار به دولت قابل انتساب باشد و نقض تعهدات بین‌المللی آن دولت محسوب شود، مسئولیت بین‌المللی دولت مربوطه مطرح است. با توجه به اینکه نتیجه طبیعی احراز ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی، جبران خسارت است، نظام مسئولیت بین‌المللی دولت، مسئله جبران خسارت را نیز مطرح می‌کند.

بر طبق ماده ۵۵ طرح پیش‌نویس، مقررات مندرج در این سند عام تنها زمانی در خصوص نقض قواعد حقوقی قابلیت اعمال می‌یابد که نظام یا رژیم مربوطه در زمینه مسئولیت دولتی قوانین خاصی برای خود نداشته باشد. چون در صورت وجود قوانین خاص، روابط میان طرفین بر طبق آن قوانین خاص تنظیم خواهد شد.^۶ سؤالی که ابتدائاً مطرح می‌شود این است که آیا رژیم تغییرات آب و هوایی، قواعد خاصی درباره مسئولیت دولت دارد که از اجرای قواعد عام مسئولیت ممانعت به عمل آورد؟ برای پاسخ به این سؤال لازم است به ترتیب معاهدات بین‌المللی موجود در رژیم تغییرات آب‌وهوایی مورد بررسی قرار گیرد. این رژیم امروزه شامل کنوانسیون ساختاری سازمان ملل متحد در خصوص تغییرات آب و هوایی، پروتکل کیوتو و توافق پاریس است که همگی به دنبال نیل به ثبات در میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای در جو هستند.

^۶-Lex specialies derogate lex generalies

کنوانسیون ساختاری، مقرراتی در خصوص کنترل تغییرات آب‌وهوایی دارد، اما حاوی مقرراتی در خصوص نحوه جبران خسارت نیست. از آنجائی که کنوانسیون شامل قواعد خاص در زمینه مسئولیت دولتی نیست، قواعد عام مسئولیت بین‌المللی در میان دولت‌های عضو قابلیت اجرا دارد. پروتکل کیوتو نیز علیرغم اینکه ضمانت اجراهایی برای عدم رعایت تعهدات دولت‌ها در زمینه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای پیش‌بینی می‌کند، جبران خسارتی برای خسارات ناشی از تغییرات آب‌وهوایی ایجاد نمی‌کند. «توافق پاریس نیز یک معاهده فرعی نسبت به کنوانسیون ساختاری قلمداد می‌شود که بر اساس اصول و ترتیبات ساختاری آن شکل گرفته است و به صراحت به دنبال ارتقاء سطح اجرای آن است. لذا توافق پاریس ساختار حقوقی رژیم تغییرات آب‌وهوایی موجود را بر هم نمی‌زند بلکه بر آن استوار است» (Savaresi, 2001:3).

به عبارت دیگر، توافق پاریس ضمن پذیرش موضوع، هدف و اصول کنوانسیون ساختاری، در پی تقویت میزان کارآمدی کنوانسیون است. این توافق فاقد مقرره‌ای صریح و روشن در زمینه مسئولیت دولت و جبران خسارات مربوطه است و علیرغم استناد به مکانیسم بین‌المللی ضرر و زیان^۷ در ماده ۸، بنا به تصمیم متخذه در اجلاس دولت‌های عضو، قابلیت اعمال این مکانیسم در زمینه جبران خسارت وجود ندارد (Vanhala, 2016:15). لذا علیرغم گستردگی تعهدات دولت‌ها در زمینه ضرر و زیان در ماده ۸ توافق پاریس، هیچ‌گونه مقرره صریح و مشخصی در خصوص مسئولیت دولت در این توافق وجود ندارد.

بنابراین نتیجه گرفته می‌شود که در رژیم تغییرات آب‌وهوایی قوانین خاصی وجود ندارد که امکان اجرای قوانین عام مسئولیت دولت را منتفی سازد. در چنین وضعیتی قواعد عرفی عام مسئولیت دولت مندرج در طرح پیش‌نویس، در این حوزه قابل اعمال است. قابلیت اعمال مفاد این سند در حوزه محیط‌زیست، در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه گابچیگوو-ناگیماروس^۸ تأیید شده است.^۹

^۷ - Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts, 2013.

^۸ - ICJ Reports, Gabčíkovo-Nagyamaros Project (Hungary/Slovakia), 1997, paras.50, 53, 58, 3679, 83, p.

^۹ - قضیه گابچیگوو-ناگیماروس (۱۹۹۷)، دعوی اسلواکی علیه مجارستان در دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص اجرای تعهدات قرارداد منعقدہ بین طرفین در سال ۱۹۷۷ است. به موجب این قرارداد، طرفین متعهد به انجام چندین پروژه ساخت آب‌بند روی رودخانه دانوب به منظور تأمین برق شده بودند. دولت مجارستان بنا به دلایل زیست‌محیطی، به صورت یک‌جانبه پروژه را رها ساخته بود و متعاقباً به صورت یک‌طرفه قرارداد مذکور را فسخ نیز نموده بود. در عوض، دولت اسلواکی نیز جریان آب رودخانه دانوب را به صورت یک‌جانبه به سمت کشور خود منحرف کرده بود که این امر منجر به کاهش سهم مجارستان از آب رودخانه دانوب شده بود. اسلواکی مدعی بود که مجارستان حق رهاسازی

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۰۹

البته بایستی عنوان داشت تا به امروز مسئولیت دولت در خصوص خسارات زیست‌محیطی از جمله، تغییرات آب‌وهوایی یا مورد استناد قرار نگرفته است^{۱۰} یا در صورت استناد نیز منجر به پرداخت خسارت نشده است.^{۱۱} دلایل عمده این امر، وجود چالش‌های سیاسی از یک سو و ابهامات حقوقی از سوی دیگر بوده است. البته امتناع سابق دولت‌ها در طرح دعوی جبران خسارت در قبال خسارات زیست‌محیطی، لزوماً به معنای اجتناب آن‌ها از طرح دعوی در آینده نخواهد بود بنابراین به لحاظ حقوقی و فارغ از رویه موجود بین دولت‌ها، قواعد عام مسئولیت دولت در زمینه نقض تعهدات بین‌المللی مندرج در معاهدات تغییرات آب و هوایی توسط دولت‌های عضو قابل اعمال است.

۲. ارزیابی کارآمدی نظام حقوقی مسئولیت دولت در زمینه تغییرات آب‌وهوایی

بر طبق ماده ۲ طرح پیش‌نویس، به منظور ایجاد مسئولیت دولت، بایستی رفتار منتسب به یک دولت اعم از فعل یا ترک فعل، نقض یک تعهد بین‌المللی باشد؛ به عبارت دیگر، به محض

پروژه و فسخ یک‌جانبه قرارداد را نداشته است و دولت مجارستان نیز مدعی بود که اسلواکی حق منحرف ساختن یک‌جانبه آب رودخانه دانوب را به خاک خود و به ضرر مجارستان نداشته است. دیوان نهایتاً مقرر داشت که اقدامات هر دو طرف غیرقانونی و مغایر با قرارداد منعقد شده بین طرفین است. دیوان در پاراگراف ۵ رأی خود، شرط احراز وضعیت ضرورت، به عنوان یک عمل زایل‌کننده وصف متخلفانه عمل را، ارزیابی آن وضعیت در چارچوب طرح پیش‌نویس دانسته است.

^{۱۰} - نمونه بارز آن قضیه چرنوبیل است که هیچ کشور متضرر اروپایی علیه اتحاد جماهیر شوروی طرح دعوی نکردند.

^{۱۱} - در پرونده ایالت ماساچوست علیه آژانس حفاظت محیط‌زیست در دیوان عالی ایالات متحده (۲۰۰۷)، ایالت ماساچوست و دوازده ایالت دیگر از آژانس درخواست نموده بودند تا در زمینه انتشار دی اکسید کربن و سایر انواع گازهای گلخانه‌ای ناشی از وسایل نقلیه موتوری جدید که منجر به افزایش گرمایش جهانی می‌شود، ترتیباتی صورت دهد. ماساچوست مدعی بود آژانس بایستی بر طبق قانون هوای پاک هرگونه آلاینده هوایی را که می‌تواند رفاه و سلامتی عمومی را به خطر بیندازد کنترل کند. در عوض، آژانس مدعی بود که اولاً قانون هوای پاک چنین الزامی را برای آژانس ایجاد نمی‌کند. ثانیاً، اگر هم چنین الزامی باشد، آژانس می‌تواند بنا به صلاحدید خود تا زمانی که دلایل، ابعاد و اهمیت مسئله تغییرات آب و هوایی مشخص نشده است اتخاذ تصمیم را به تعویق بیندازد. نهایتاً دادگاه با اکثریت ۵ در مقابل ۴ به نفع ایالت ماساچوست رأی داد و عنوان داشت که آژانس بر طبق قانون هوای پاک ملزم به اتخاذ اقداماتی برای تنظیم انتشار گازهای گلخانه‌ای و دی اکسید کربن است؛ اما اگر آژانس می‌خواهد همچنان به عدم اقدام خود در این خصوص ادامه دهد بایستی این امر بر پاسخ به این سؤال موقوف شود که «آیا انتشار گازهای گلخانه‌ای به افزایش گرمایش جهانی منجر می‌شود یا نه». به طور کلی در رأی مذکور، علیرغم استناد به مسئولیت آژانس مبنی بر لزوم اتخاذ ترتیبات حقوقی در زمینه کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای، نهایتاً مسئولیت و جبران خسارت دقیقاً برای آژانس مقرر نشد.

See: Supreme Court of The United States, Massachusetts, Et Al., Petitioners V. Environmental Protection Agency Et Al., Washington, D. C. 20543, April 2, 2007.

اینکه نقض یک تعهد بین‌المللی به دولتی منتسب شد، مسئولیت بین‌المللی آن دولت بلافاصله مطرح می‌شود (Singh, 2017: 4). در جریان تهیه طرح پیش‌نویس، مسئله لزوم یا عدم لزوم وجود عامل ورود خسارت در ایجاد مسئولیت بین‌المللی محل بحث قرار گرفت. با توجه به اینکه لزوم ورود خسارت می‌توانست در برخی مواقع موجبات فرار از مسئولیت و بی‌مسئولیتی دولت ناقض را فراهم سازد، از شناسایی لزوم ورود عامل خسارت به عنوان رکن سوم ایجاد مسئولیت، در کنار قابلیت انتساب و نقض تعهد، اجتناب شد. تلقی عامل ورود خسارت به عنوان یکی از عناصر متشکله مسئولیت بین‌المللی، منجر به تضعیف همکاری بین دولتها و عدم امکان جلوگیری از ورود خسارت می‌شود (وفادار، ۱۳۸۶: ۱۰۵). با وجود این، برخی استدلال می‌کنند در حوزه حقوق بین‌الملل محیط‌زیست، ورود خسارت جزء ارکان اصلی شکل‌گیری مسئولیت است (موسوی و قیاسیان، ۱۳۹۰: ۳۳۱). به نظر می‌رسد تنها زمانی می‌توان این استدلال را پذیرفت که حقوق بین‌الملل محیط‌زیست بتواند نظام خاص مسئولیت را برای خود شکل دهد و ضمن ممانعت از اجرای قواعد عام مسئولیت، ورود خسارت را به عنوان رکن سوم ایجاد مسئولیت به رسمیت بشناسد.^{۱۲} این در حالی است که تا به امروز در اسناد بین‌المللی و رویه قضائی بین‌المللی نظام خاص مسئولیت در حوزه محیط‌زیست ایجاد نشده است. علیرغم اینکه ورود خسارت جزء ارکان ایجاد کننده مسئولیت نیست، تدارک جبران خسارت برای دولت‌های متضرر جزء آثار ایجاد مسئولیت است. لذا به نظر می‌رسد در ارزیابی کارآمدی عملکرد این نظام، علاوه بر بررسی مسئله قابلیت اثبات مسئولیت، بایستی قابلیت جبران خسارت نیز مورد بررسی قرار گیرد.

۲.۱. ارزیابی کارآمدی در اثبات مسئولیت

به منظور استناد به مسئولیت دولت در زمینه تغییرات آب‌وهوایی بایستی عامل قابلیت انتساب رفتار به یک دولت و عامل نقض تعهد بین‌المللی وجود داشته باشد. با توجه به اینکه حقوق محیط‌زیست، از جمله مسئله تغییرات آب و هوایی نیز مشمول نظام مسئولیت مندرج در طرح پیش‌نویس است، صرف وجود دو عامل قابلیت انتساب و نقض تعهد برای اثبات مسئولیت دولت کافی خواهد بود و نیاز به عوامل دیگری مثل تقصیر یا ورود خسارت نیست.

۲.۱.۱. ارزیابی کارآمدی نظام حقوقی مسئولیت دولت در اثبات انتساب: قابلیت

^{۱۲} برای مثال چنین روندی توسط رویه قضائی بین‌المللی در خصوص حقوق دیپلماتیک و کنسولی شکل گرفته است. برای مطالعه بیشتر، ر.ک:

حجت سلیمی ترکمانی، «رژیم‌های خودبسنده و مناسبات آنها با حقوق بین‌الملل عام»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۲، ۱۳۸۹، ص ۲۱۱.

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۱۱

انتساب یک عامل ذهنی بوده و عموماً بر اساس رویه قضائی ایجاد شده است (Rajavuori and Mayer 2016:13). بر طبق بند الف ماده ۲ طرح پیش‌نویس، برای اثبات وقوع عمل متخلفانه لازم است تا رفتار مشخصی در قالب فعل یا ترک فعل به دولت مشخصی منتسب شود. قواعد انتساب در مواد ۴ تا ۱۱ طرح پیش‌نویس آمده است. برای قابلیت انتساب رفتار به یک دولت، یا بایستی رفتار توسط بازیگران دولتی ارتکاب یافته باشد (فعل دولت) یا توسط بازیگران غیردولتی تحت کنترل دولت (ترک فعل دولت). سؤال اساسی در زمینه قابلیت انتساب در حوزه تغییرات آب و هوایی این است که انتشار گازهای گلخانه‌ای به چه نحوی قابل انتساب به دولت خواهد شد. در بسیاری از نقاط جهان تأسیسات مهم منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای یا تحت مالکیت دولت هستند یا کاملاً غیردولتی^{۱۳} اما تحت کنترل مستقیم دولت. انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط واحدهای دولتی، مؤید فعل دولت و اجازه انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط بخش خصوصی همراه با عدم اتخاذ قوانین کنترلی توسط دولت، مؤید ترک فعل دولت است. در ارتباط با هر دو نوع شیوه انتساب، چالش‌ها و ابهاماتی وجود دارد.

۲.۱.۱ الف. انتساب رفتار واحدهای دولتی منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای به

دولت: از آنجائی که دولت‌ها اشخاص حقوقی هستند و وجود خارجی ندارند، تنها از طریق مجموعه‌ای از اشخاص حقیقی و واحدهای سازمان یافته عمل می‌کنند. در این بین نیز، دولت‌ها عمده فعالیت‌های اقتصادی خود را از طریق نهادها یا واحدهای دولتی مثل شرکت‌ها، نیروگاه‌ها، کارخانه‌ها و سایر تأسیسات انجام می‌دهند. هر چند امکان انتساب رفتارهای واحدهای دولتی به دولت وجود دارد، ولی از آنجائی که حقوق بین‌الملل عرفی در خصوص قابلیت انتساب، نقش قابل توجهی به مالکیت قائل نیست، به نظر می‌رسد لزوماً هرگونه رفتار واحد دولتی نمی‌تواند به دولت منتسب شود. بر اساس مفاد طرح پیش‌نویس، به منظور قابلیت انتساب رفتار شرکت‌های دولتی منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای به دولت سه شیوه می‌تواند وجود داشته باشد. اولاً: شرکت دولتی به عنوان یک ارگان دولتی قلمداد شود (ماده ۴)؛ ۲: شرکت دولتی عناصر اقتدار حکومتی را اعمال کند (ماده ۵)؛ و ۳: شرکت دولتی تحت دستورات، هدایت و کنترل دولت باشد. (ماده ۸) بر طبق ماده ۴ طرح پیش‌نویس، فرد یا واحدی که «قانوناً»^{۱۴} بخشی از سازمان دولت باشد

^{۱۳} - تحقیقات نشان می‌دهد ۲۰٪ انتشار دی اکسید کربن و متان با فعالیت ۳۱ شرکت متعلق به دولت یا با میزان سرمایه‌گذاری ۲۲٪ تا ۵۰٪ دولتی ارتباط دارد. سه شرکت ملی سوخت‌های فسیلی، یعنی آرامکو عربستان سعودی، گاز پروم روسیه و شرکت ملی نفت ایران هر کدام سوخت‌هایی تولید و عرضه می‌نمایند که منجر به انتشار بیش از ۲۰٪ از انتشارات دی اکسید کربن می‌شود. (Mayer and Rajavuori, 2015:7)

^{۱۴} -De jure

می‌تواند به عنوان یک ارگان دولتی قلمداد شود. البته کمیسیون حقوق بین‌الملل در نظر تفسیری خود خاطر نشان کرده است که وضعیت و کارکردهای واحدها، نه تنها به وسیله قانون بلکه به موجب رویه نیز تعیین می‌شود و بنابراین انکای صرف به قوانین مکتوب کافی نخواهد بود؛ بنابراین واحدهایی که «عملاً»^{۱۵} اختیارات دولتی را اعمال می‌کنند نیز جزء ارگان‌های دولتی محسوب می‌شوند. آثار شناسایی یک واحد منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای به عنوان یک ارگان دولتی قابل توجه است؛ چرا که در آن صورت همه انتشارات این واحد می‌تواند مستقیماً به آن دولت منتسب بشود. البته شرایط اثبات این شکل از انتساب تا حدودی مبهم است؛ چرا که صرف مالکیت دولتی، لزوماً یک واحد را به یک ارگان دولتی تبدیل نمی‌کند و بایستی در شناسایی ماهیت واحدها، در کنار معیار مالکیت، معیارهای دیگری مثل کنترل نیز مورد لحاظ قرار گیرد. به این خاطر مراجع دآوری در برخی مواقع، بالأخص قبل از تهیه طرح پیش‌نویس، شرکت‌های ملی را به عنوان ارگان دولتی قلمداد کرده‌اند، ولی در برخی مواقع نیز از شناسایی آن‌ها به عنوان ارگان‌های دولتی اجتناب نموده‌اند. به هر صورت به نظر می‌رسد در خصوص شناسایی شرکت‌های تحت مالکیت دولت به عنوان ارگان دولتی یا غیردولتی رویه مشخصی وجود ندارد و قابلیت انتساب انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط آن‌ها به دولت مربوطه با ابهام مواجه است. (Mayer and Rajavuori, 2016: 18).

بر اساس ماده ۵ طرح پیش‌نویس، روش دیگر برای انتساب رفتار به دولت این است که واحدی بدون اینکه یک ارگان دولتی باشد، برخی اختیارات حکومتی را اجرا کند. کمیسیون حقوق بین‌الملل در نظر تفسیری خود این ماده را در خصوص واحدهای شبه‌دولتی قابل اعمال می‌داند که اختیارات حکومتی را به جای ارگان‌های دولتی اجرا می‌کنند. نمونه متداول آن وضعیت شرکت‌هایی است که سابقاً دولتی بودند ولی علی‌رغم خصوصی شدن همچنان برخی کارکردهای عمومی نیز دارند. تنها زمانی رفتار این‌گونه شرکت‌ها، بر اساس ماده ۵ می‌تواند به دولت منتسب شود که آن رفتار ماهیتاً حکومتی باشد. فقدان یک تعریف روشن و دقیق از مفهوم و دامنه واژه «اختیار حکومتی» سوالات زیادی را ایجاد می‌کند. برای مثال آیا انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیت واحدهای تولیدی که در راستای توسعه اقتصادی کشور فعالیت می‌کنند می‌تواند اعمال اختیار و اقتدار حکومتی قلمداد شود؟ این مسئله نشان می‌دهد تفکیک رفتارهای حاکمیتی از غیر حاکمیتی در مورد عملکرد واحدهای منتشرکننده گازهای گلخانه‌ای چندان ساده نیست (Mayer and Rajavuori, 2016: 19). در صورتی که عملکرد یک واحد منتشر کننده گاز گلخانه‌ای، عمل حکومتی محسوب شود این رفتار به موجب ماده ۵ قابل انتساب به دولت است؛ در غیر این صورت برای انتساب بایستی به دنبال مبنای دیگری در طرح پیش‌نویس گشت.

^{۱۵} -De Facto

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۱۳

بر طبق ماده ۸ طرح پیش‌نویس، قابلیت انتساب رفتار واحدها به دولت بر مبنای معیار هدایت و کنترل نیز وجود دارد. بر طبق نظر تفسیری کمیسیون حقوق بین‌الملل، مفاد این ماده زمانی اعمال می‌شود که شرکت‌های متعلق به دولت استقلال واقعی اندکی دارند یا اینکه دولت به منظور نیل به نتیجه خاص از سهم مالکانه خود برای کنترل شرکت استفاده می‌کند. با توجه به اینکه صرف مالکیت دولت بر شرکت برای قابلیت انتساب کافی نیست، مبنای مطروحه در ماده ۸ صرفاً در مواردی به کار می‌رود که فرای عامل مالکیت، رابطه عمیق و گسترده‌ای بین دولت و شرکت وجود داشته باشد. مراجع داوری و قضائی بین‌المللی اکثراً در مواقعی از این مینا استفاده کرده‌اند که شرکت‌های مذکور در تصمیم‌گیری چاره‌ای جز پذیرش تصمیمات گرفته شده توسط دولت نداشته‌اند. اگرچه به دلیل ارتباط نزدیک میان شرکت‌های ملی منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای و دولت، شرایط لازم برای استفاده از معیار کنترل و هدایت برای انتساب رفتار وجود دارد، ولی مشکل اصلی در استفاده از این مینا، تعیین آستانه هدایت و کنترل لازم برای انتساب رفتار واحد مذکور به دولت است.

به طور کلی در زمینه قابلیت انتساب رفتار واحدهای دولتی منتشرکننده گازهای گلخانه‌ای به دولت، در طرح پیش‌نویس معیارهای متعددی از جمله مالکیت، اجرای اختیارات حکومتی و هدایت و کنترل مطرح است و در رویه بین‌المللی، رویکرد واحدی در خصوص اعمال این معیارها به عنوان مبنای انتساب رفتار مورد پذیرش قرار نگرفته است.

۱.۱.۲.ب. انتساب رفتار واحدهای غیردولتی منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای به

دولت: در معاهدات رژیم تغییرات آب‌وهوایی، حقوق و تعهدات دولت‌ها بیش از بازیگران غیردولتی مطرح است؛ این در حالی است که بخش عمده انتشار گازهای گلخانه‌ای، بالأخص در کشورهایی که اقتصاد آن‌ها عمدتاً غیردولتی است، ناشی از فعالیت شرکتها و بازیگران غیردولتی است. (Mayer and Rajavuori, 2016:2) شرکت‌های خصوصی استخراج کننده سوختهای فسیلی، شرکت‌های خصوصی تولید کننده الکتریسیته و شرکت‌های خصوصی مصرف کننده سوختهای فسیلی همگی در انتشار گازهای گلخانه‌ای سهیم‌اند (Singh, 2017:21). امروزه شرکت‌های خصوصی با درک اهمیت افزایش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، تلاش‌های بی‌وقفه‌ای برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای آغاز کرده‌اند (Spence, 2010:64). با درک چنین وضعیتی یکی از ویژگی‌های ممتاز و متفاوت توافق پاریس در مقایسه با سایر معاهدات بین‌المللی، نقش دهی به بازیگران غیردولتی در پیشبرد اهداف رژیم تغییرات آب‌وهوایی، بالأخص از طریق اجرای برنامه «سهم تعیین شده ملی»^{۱۶} است (savaresi 2017:7).

^{۱۶} - Nationally determined contribution (NDCs)

علیرغم پیشرفت‌های خوب در شناسایی حقوق و تکالیف برای بازیگران غیردولتی، شخصیت آن‌ها در حقوق بین‌الملل به طور کامل به رسمیت شناخته نشده است (Mayer and Rajavuori, 2016:2). به همین دلیل، دولت در صحنه بین‌المللی مسئولیت رفتار این واحدها را تحت شرایطی می‌پذیرد. انتساب رفتار آن‌ها به دولت، عموماً از طریق تعهد دولت به «تلاش مقتضی»^{۱۷} صورت می‌پذیرد که ایفاء این تعهد متضمن تلاش دولت‌ها در کنترل و تنظیم رفتار بازیگران غیردولتی در محدوده صلاحیت خود و جلوگیری از نقض تعهدات بین‌المللی توسط آن‌هاست. در این راستا دولت بایستی کلیه معیارهای معقول و متعارف را به منظور جلوگیری از خسارت فرامرزی رعایت نماید (وفادار، ۱۳۸۶: ۱۰۶). اصل ۲ اعلامیه ریو عموماً دولت‌ها را متعهد به تضمین عدم ورود خسارت از قلمرو سرزمینی آن‌ها به سایر کشورها می‌کند و در این خصوص تفاوتی میان رفتار بخش عمومی و خصوصی قائل نمی‌شود. همچنین دیوان داوری در قضیه «تریل اسملتر»^{۱۸} در سال ۱۹۴۱ مقرر داشت همه دولت‌ها متعهد به حمایت از سایر دولت‌ها در قبال اعمال مخاطره آمیز واحدهای دولتی و غیردولتی واقع در قلمرو صلاحیتی خود می‌باشند. بخشی عمده‌ای از انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط واحدهای غیردولتی تحت مجوز دولت صورت می‌گیرد. بر طبق ماده ۸ طرح پیش‌نویس، فعالیت این نوع واحدها قابل انتساب به دولت صادرکننده مجوز است؛ بنابراین، امتناع دولت از توقیف، کاهش یا تنظیم انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط این نوع واحدها، می‌تواند بر اساس اصل تلاش مقتضی، انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط آن‌ها را به دولت منتسب سازد. البته چالش اساسی در انتساب رفتار بازیگران غیردولتی به دولت، تعیین میزان و آستانه مراقبت یا کنترلی است که بایستی از سوی دولت صورت گیرد. هیچ‌گونه رویه بین‌المللی در خصوص تشخیص آستانه لازم در این خصوص وجود ندارد (Epiney, 2011:415).

بنابراین علیرغم پذیرش معیارهای کلی در بحث انتساب رفتار واحدهای دولتی و غیردولتی منتشرکننده گازهای گلخانه‌ای به دولت، ابهامات و چالش‌های زیادی در اعمال آن‌ها وجود دارد. به علاوه، تعدد دولت‌های منتشرکننده گازهای گلخانه‌ای نیز بر دامنه این ابهامات می‌افزاید. در مواردی که دولت واحدی منتشرکننده گاز گلخانه‌ای باشد، قابلیت انتساب و تشخیص دولت مسئول چندان مشکل نیست. ولی در مواردی که دولت‌های متعددی گاز گلخانه‌ای منتشر کنند، تشخیص میزان انتشار و سهم هر یک از دولت‌ها در کل انتشار سخت است. هر چند روز به روز در خصوص قابلیت انتساب پیشرفتهای قابل توجهی رخ می‌دهد (Singh, 2017: 19)، ولی تا به امروز کارآمدی مسئولیت بین‌المللی دولت در اثبات قابلیت انتساب در این حوزه محل تردید است.

^{۱۷} -Due Delligence

^{۱۸} -Trail Smelter

۲.۱.۲. ارزیابی کارآمدی در اثبات نقض تعهد: تعهدات دولت‌ها در زمینه تغییرات

آب‌وهوایی به دو گروه تقسیم می‌شود. دسته اول تعهدات خاصی هستند که منحصراً به رژیم تغییرات آب‌وهوایی مربوط می‌شوند و دسته دوم تعهدات عامی می‌باشند که متضمن جلوگیری از ورود خسارت به دولت‌های دیگر در اثر فعالیتهای صورت گرفته در قلمرو سرزمینی یک دولت می‌باشند. تعهدات خاص عمده‌تاً جنبه معاهده‌ای داشته و در معاهدات رژیم تغییرات آب و هوایی مندرج هستند ولی تعهدات عام که بیشتر جنبه عرفی نیز یافته‌اند، از اصول حقوق بین‌الملل محیط‌زیست نشأت گرفته‌اند. حقوق معاهده‌ای منبع اصلی رژیم تغییرات آب و هوایی است که در مقایسه با حقوق عرفی شامل قواعد دقیق‌تر و همچنین تعهدات متفاوت و برجسته در ارتباط با نحوه اجرا و کنترل است (Tol, 2004:1114). به فرض انتساب رفتار به دولت، نقض هر یک از این دو دسته تعهدات می‌تواند منجر به ایجاد مسئولیت دولت در زمینه تغییرات آب‌وهوایی شود. معاهدات رژیم تغییرات آب و هوایی برای حل مسئله تغییرات آب و هوایی، راهکارهای متعددی از جمله انتقال فناوری، اصلاح شیوه‌های کشاورزی و حفاظت از جنگل‌ها را ارائه نموده‌اند؛ اما با توجه به اینکه مهمترین تعهدی که بر عهده دولت‌های عضو گذاشته شده است کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای است، عمده توجه روی این تعهد است.

۲.۱.۲. الف. تعهدات خاص در رژیم تغییرات آب‌وهوایی: کنوانسیون ساختاری،

پروتکل کیوتو و توافق پاریس معاهدات خاص رژیم تغییرات آب‌وهوایی هستند. این معاهدات همگی در راستای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تا میزان مشخص و جلوگیری از تشدید تغییرات اقلیمی می‌باشند. سؤال اساسی این است که آیا این معاهدات شامل تعهدات الزام‌آور در خصوص ممنوعیت انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌باشند که نقض آن‌ها زمینه طرح مسئولیت دولت را فراهم سازد.

-کنوانسیون ساختاری:

کنوانسیون ساختاری بر طبق ماده ۲ خود اساساً به دنبال جلوگیری از مداخله انسانی خطرناک در سیستم آب‌وهوایی بوده و در ماده ۴ راهکارهایی برای دولت‌ها در زمینه اتخاذ اقداماتی برای کاهش تغییرات آب و هوایی ارائه می‌کند. عموماً مقررات کنوانسیون ساختاری الزام‌آور نیستند و در سرتاسر سند از واژه «بهتر است»^{۱۹} استفاده شده است. ماده ۴،۱ ب کنوانسیون، دولت‌ها را ملزم به تنظیم و اجرای برنامه‌های ملی و منطقه‌ای می‌کند که شامل

^{۱۹} -Shall

اقداماتی برای کاهش تغییرات آب و هوایی و اقداماتی برای تسهیل «سازگاری کافی»^{۲۰} با تغییرات آب و هوایی است. به هر صورت در خصوص مفهوم و چگونگی ایفاء این تعهد ابهام وجود دارد؛ چرا که واژه «کافی» در این سند تعریف نشده است و تشخیص چگونگی اتخاذ اقدامات کافی به صلاحدید دولت واگذار شده است. ماده ۴،۲ نیز شامل هدف بازگرداندن میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای کشورهای پیوست یک به سطح سال ۱۹۹۰ تا پایان سال ۲۰۰۰ می‌شود؛ اما این عبارت‌پردازی مترقیانه، یک تعهد لازم‌الاجرا نیست و منجر به طرح مسئولیت برای انتشار قبل از تصویب کنوانسیون در سال ۱۹۹۲ نمی‌شود (Tol, 2004:115). به طوری که اگر کشورهای عضو پیوست یک تا پایان سال ۲۰۰۰ نخواهند یا نتوانند به میزان کاهش لازم برسند، هیچ‌گونه آثار حقوقی مستقیمی به بار نخواهد آورد. به طور کلی، کنوانسیون ساختاری یک سری تعهدات کلی ایجاد می‌کند بدون آنکه حدود و شیوه ایفاء آن‌ها مشخص باشد (پورخاقان، ۱۳۹۶:۹۴).

در این سند، اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت مطرح شده است. این اصل با دسته‌بندی دولت‌ها به دولت‌های توسعه‌یافته و دولت‌های در حال توسعه، ضمن شناسایی مسئولیت مشترک برای همه دولت‌ها در حل مشکلات جهانی زیست‌محیطی، به اقتضای میزان توسعه یافتگی آن‌ها مسئولیت متفاوتی برای هر دسته بار می‌کند. اعمال این اصل مستلزم شناسایی استانداردهای متفاوت برای کشورهای در حال توسعه و پذیرش مسئولیت کشورهای توسعه یافته برای کمک به نیل به توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه است (عبدالمی و معروفی، ۱۳۸۹:۲۰۵). بنابراین کنوانسیون ساختاری، علیرغم اینکه کشورها را به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تشویق می‌کند، ولی شامل تعهدات الزام‌آور در خصوص ممنوعیت مطلق انتشار گازهای گلخانه‌ای یا چگونگی جبران خسارت نمی‌شود.

- پروتکل کیوتو:

پروتکل کیوتو در مواد ۲ و ۳ خود تعهدات متعددی بر عهده کشورها، بالأخص کشورهای توسعه‌یافته‌ای که اسم آن‌ها در پیوست ۱ پروتکل آمده است گذاشته است، ولی با توجه به اینکه موضوع و هدف اصلی این پروتکل، محدود ساختن تراکم گازهای گلخانه‌ای از طریق کاهش انتشار است، مسئولیت بین‌المللی در قبال نقض این تعهد بیشتر از بقیه موارد قابل توجه است. پروتکل کیوتو تعهدات الزام‌آوری در زمینه کاهش انتشار تا میزان خاص بر عهده دولت‌های عضو پیوست یک می‌گذارد. بر طبق مفاد این پروتکل، اگر دولت‌های مربوطه نتوانند تعهدات خود را تا پایان دوره ۲۰۱۲ ایفاء نمایند مرتکب نقض تعهد بین‌المللی شده‌اند. سؤال اساسی این است که

^{۲۰} -Adequate Adaptation

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۱۷

آیا دولت‌ها برای نفس انتشار گازهای گلخانه‌ای مسئول هستند یا تنها برای انتشار فراتر از حد مجاز مقرر شده در پروتکل؟ اگر نفس انتشار ممنوع باشد، کشورها برای کل انتشارات خود مسئول خواهند بود، بدون اینکه بازه زمانی و درصد خاصی در میزان انتشار مدنظر باشد. در این صورت نکته مهم، شناسایی لحظه شروع نقض است. اگر زمان شروع نقض، لحظه آغاز انتشار باشد، مسئولیت کشورهای توسعه یافته، به این خاطر که روند صنعتی شدن را خیلی زودتر آغاز نموده‌اند زیاد خواهد بود؛ اما اگر لحظه شروع نقض، زمانی باشد که دولت‌های مذکور رسماً تعهد ممنوعیت انتشار را به رسمیت شناخته‌اند مسئولیت آن‌ها به طور قابل توجهی کم خواهد بود. چرا که بر طبق اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین به گذشته، ممنوعیت ایجاد شده صرفاً بازه زمانی و حجمی مشخصی خواهد داشت. به نظر می‌رسد در پروتکل کیوتو ممنوعیت مطلق برای نفس انتشار گازهای گلخانه‌ای که عامل اصلی در ایجاد تغییرات آب و هوایی است، وجود ندارد و تنها انتشار فرای حد مجاز موجب نقض تعهد خواهد شد.

البته در خصوص ممنوعیت انتشار فراتر از حد مجاز مقرر شده در پروتکل کیوتو نیز محدودیت‌های خاصی وجود دارد. برای اینکه دولتی متهم به نقض تعهد بین‌المللی شود، بایستی معاهده حاوی تعهد، در زمان نقض آن تعهد برای دولت مربوطه لازم‌الاجرا شده باشد. این در حالی است که برخی از کشورهای اصلی منتشرکننده گازهای گلخانه‌ای این پروتکل را متعاقباً تصویب کرده‌اند و در قبال انتشارات قبل از تصویب خود مسئولیتی ندارند. همچنین برخی از کشورهای عضو نیز علیرغم تصویب مشمول استثنائاتی شده‌اند؛ مثل استرالیا که مجاز است علیرغم داشتن دهمین تولید سرانه دی اکسید کربن^{۳۱} در جهان، گازهای گلخانه‌ای خود را تا ۸٪ در طول دوره اول اجرای پروتکل کیوتو افزایش دهد.^{۳۲} بنابراین پروتکل کیوتو ممنوعیت قاطع و جامعی برای انتشار گازهای گلخانه‌ای به لحاظ زمانی و نحوه پایبندی اعضا ایجاد نمی‌کند.

-توافق پاریس

توافق پاریس به دلیل ناتوانی اعضای پروتکل کیوتو در نیل به توافق در زمینه میزان کاهش انتشار و مدت اجرای پروتکل تهیه شد. هدف این سند محدود ساختن افزایش دما تا فقط ۲ درجه و در صورت امکان کمتر از آن، نسبت به قبل از انقلاب صنعتی تا پایان قرن حاضر است. این توافق همان فلسفه پروتکل کیوتو را دنبال کرده است و به دنبال کاهش انتشار و سازگاری با پدیده تغییرات آب و هوایی است. معاهده مذکور حاوی شش تعهد اصلی، کاهش انتشار، سازگاری

^{۳۱} -See: <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2andGHG1970-2016&sort=des8>
(Last visited: 2018/2/22)

^{۳۲} -See: unfccc.int/kyoto_protocol/background/items/2879.php (Last visited: 2018/2/22)

با وضعیت موجود، کمک‌های مالی، انتقال فناوری، ظرفیت‌سازی و شفاف‌سازی است. شاید بتوان مهمترین بخش توافق پاریس را تهیه و ارائه برنامه مشارکت ملی بر طبق ماده ۳ نامید. بر طبق این برنامه، کلیه دولت‌های عضو متعهد به تهیه و ارائه میزان و نحوه مشارکت خود در تحقق اهداف توافق مطابق با قواعد تعیین شده در خود توافق شده‌اند. ولی به نظر می‌رسد این تعهد بیشتر تعهد به وسیله بوده و تعهد به نتیجه نیست. چرا که ارائه این برنامه‌ها صرفاً متضمن تلاش دولت‌های عضو با لحاظ شرایطشان خواهد شد. در ضمن با توجه به اینکه خود دولت‌ها میزان تعهداتشان را تعیین خواهند کرد، آن‌ها نگرانی خاصی در زمینه نیل به اهداف تعیین شده نخواهند داشت؛ بنابراین هیچ‌گونه الزامی برای تعیین میزان مشخصی از کاهش انتشار و یا روش خاص الزام‌آوری در جهت نیل به هدف توافق در متن توافق در نظر گرفته نشده است و این به صلاحدید دولت‌ها گذاشته شده است.

در بند ۱۷ ماده ۴ توافق پاریس، هر دولتی مسئول میزان انتشار خود و در بند ۱۸ ماده ۴ آن، دولت‌های عضو سازمان‌های اقتصادی منفرداً و مجتمعاً مسئول سطح انتشار خود قلمداد شده‌اند. در هر دو بند، فقط مسئولیت در قبال سطح انتشار فراتر از حد مجاز ۲٪ به رسمیت شناخته شده است و دولت منتشرکننده گازهای گلخانه‌ای و بنابراین سهم در تغییرات آب‌وهوایی جهانی، بابت مطلق انتشارات خود مسئول نیست و هیچ دلالتی وجود ندارد که تعهدات بیشتر واگذار شده به کشورهای توسعه یافته در توافق پاریس، منجر به مسئولیت حقوقی برای انتشار گازهای گلخانه‌ای شود (Happold, 2013:4). البته همان‌طور که متعاقباً مطرح خواهد شد حتی به فرض نقض تعهد نیز، این نقض‌ها بر طبق ماده ۸ نمی‌تواند مبنایی برای طرح مسئله جبران خسارت باشد.

در مجموع، به نظر می‌رسد رژیم تغییرات آب و هوایی (شامل کنوانسیون ساختاری، پروتکل کیوتو و توافق پاریس) فاقد تعهدات الزام‌آور در زمینه ممنوعیت مطلق انتشار گازهای گلخانه‌ای است. چرا که کنوانسیون ساختاری عمدتاً شامل ترتیبات غیر الزام‌آور در زمینه ممنوعیت انتشار گازهای گلخانه‌ای است؛ ممنوعیت مندرج در پروتکل کیوتو محدود به کشورهای توسعه یافته و تا سطح معینی از انتشار است؛ و توافق پاریس در قالب برنامه «سهم تعیین شده ملی» دولت‌ها را صرفاً با لحاظ شرایط ملی خود متعهد به رعایت سطح کاهش انتشار اعلامی خود می‌کند. لذا برای احراز وجود تعهد الزام‌آور جامع، به عنوان مبنایی برای تشخیص نقض تعهد از سوی دولت، نیاز به بررسی قواعد حقوق عام است.

۲.۱.۲. ب. تعهدات عام در حقوق بین‌الملل عرفی: بر طبق ماده ۱۲ طرح پیش‌نویس، منشأ یا ویژگی تعهد نقض شده مهم نیست. لذا حقوق بین‌الملل عرفی نیز می‌تواند شامل تعهداتی باشد که نقض آن‌ها منجر به مسئولیت دولت شود. مهم‌ترین قاعده قابل اعمال عرفی در

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۱۹

زمینه ممنوعیت خسارت زیست‌محیطی فرامرزی، اصل «منع خسارت»^{۳۳} است. تعهد به عدم انجام فعالیت‌های مضر در قلمرو سرزمینی خود به ضرر کشورهای دیگر در حقوق بین‌الملل عرفی مورد شناسایی قرار گرفته است و در اعلامیه استکهلم (اصل ۲۱) و ریو (اصل ۲)، در رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضایای تنگه کورفو^{۳۴} و رأی مشورتی ۱۹۹۶^{۳۵} و در رأی مهم داوری تریل اسملتر تثبیت شده است. سؤال مهم این است که آیا این اصل بایستی در خصوص تغییرات آب‌وهوایی نیز اعمال شود. به نظر می‌رسد با مقایسه این چارچوب با سایر موارد محیط‌زیست این اصل اساساً قابلیت اعمال در خصوص تغییرات آب‌وهوایی را دارد و در کنوانسیون ساختاری سازمان ملل، پروتکل کیوتو و توافق پاریس نیز مورد تأکید قرار گرفته است. از این رو این اصل، یک قاعده عرفی عام الشمول در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست است و فارغ از میزان و نوع خسارت، همه انواع صدمات زیست‌محیطی از جمله تغییرات آب‌وهوایی می‌تواند تحت شمول آن قرار گیرد. دولت‌هایی که خارج از حد مجاز گازهای گلخانه‌ای منتشر می‌کنند، بنابراین یک نقض مستمر اصل منع خسارت را مرتکب می‌شوند و متعهد به متوقف سازی آن عمل و ارائه تضمینات متناسب در خصوص عدم تکرار هستند (Mayer and Rajavuori, 2016: 13). این اصل قابلیت اعمال در خصوص همه دولت‌ها را دارد و اگر دولتی از اتخاذ اقدامات مناسب برای تقلیل خسارات قابل پیش‌بینی امتناع ورزد، قاعده عدم خسارت را نقض نموده است (Verheyen, 2008: 16).

اصل مذکور مبتنی بر تعهد بر تلاش مقتضی دولت‌ها در اتخاذ گام‌ها و تدابیری برای جلوگیری از ورود خسارت فرامرزی ناشی از فعالیت‌های داخل در صلاحیت خود است؛ به عبارت دیگر اگر دولتی از رعایت استاندارد خاص مراقبت و کنترل روی انتشار گازهای گلخانه‌ای در محدوده صلاحیتش خودداری کند می‌تواند ناقض اصل منع خسارت قلمداد شود. در این خصوص چالش اساسی تعیین آستانه و میزان مراقبت و کنترل لازم است. هیچ‌گونه معیار مشخص و دقیقی در رابطه با تعهد به جلوگیری از خساراتی که موجب تغییرات آب و هوایی می‌شود وجود ندارد. (پورخاقان، ۱۳۹۶: ۱۰۸) علیرغم اینکه رأی داوری تریل اسملتر از اهمیت بالائی در تبیین این تعهد برخوردار است ولی مفاد آن صرفاً روند و مسیر ایجاد یک قاعده عرفی عام در خصوص خسارات فرامرزی را نشان می‌دهد و برای ایجاد یک قاعده عام کافی نیست (Kralj, 2014: 15). بنابراین در خصوص تغییرات آب و هوایی، تشخیص نقض تعهد عرفی ممنوعیت خسارت

^{۳۳} -No Harm

^{۳۴} -ICJ, Corfu Channel Case, United Kingdom v Albania, British Memorial (1949), Pleadings 18,22

^{۳۵} -ICJ, Advisory opinion on, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996,

Dissenting Opinion of Judge Weeramantry, Part 3, sec 4:1.

فرامرزی چندان ساده نیست؛ چرا که این تعهد در حقوق بین‌الملل عرفی به خوبی تثبیت نشده است و حدود و ثغور آن مشخص نیست؛ بنابراین به طور کلی به نظر می‌رسد نظام مسئولیت بین‌المللی دولت، در اثبات و احراز نقض تعهد معاهده‌ای و عرفی در خصوص ممنوعیت انتشار گازهای گلخانه‌ای با محدودیت و ناکارآمدی مواجه است.

۲.۱.۳. ارزیابی کارآمدی در زمینه جبران خسارت: اثبات مسئولیت بین‌المللی آثار

متعددی دارد. در نقض‌های مستمر، ابتدائاً مسئله توقف عمل متخلفانه بین‌المللی مطرح می‌شود. تعهد به توقف نقض، مستلزم تعهد به ارائه تضمین مناسب برای عدم تکرار رفتار متخلفانه نیز می‌شود. ایفاء این تعهد در خصوص پدیده تغییرات آب‌وهوایی مهم است؛ چرا که اصولاً یک سری رفتارهای مستمر به صورت فعل یا ترک فعل منجر به بروز این پدیده می‌شوند. به هر حال دولت برای ایفاء تعهد خود مبنی بر توقف عمل متخلفانه بین‌المللی ممکن است نیاز به تغییرات قابل توجهی در قوانین و ساختار حقوقی خود داشته باشد. برای مثال دولت ممکن است در این راستا نیاز به اتخاذ قوانینی برای حذف یارانه سوخت‌های فسیلی، کنار گذاری تدریجی سوخت‌های فسیلی و انطباق کلیه قوانین خود با مقررات بین‌المللی ناظر بر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای داشته باشد.

علاوه بر تعهد به توقف نقض، بحث جبران خسارت نیز مطرح است. جبران خسارت نتیجه طبیعی مسئولیت بین‌المللی است. در خصوص جبران خسارت و میزان آن لازم است که ابتدائاً ارتباط سببیت بین رفتار متخلفانه دولت و میزان خسارت‌های وارده در اثر رفتار آن دولت ایجاد شود. البته قبل از طرح موضوع سببیت در زمینه خسارت ناشی از تغییرات آب و هوایی، لازم به ذکر است که تفکیک عوامل مصنوعی ایجاد کننده تغییرات آب‌وهوایی از عوامل طبیعی ایجاد کننده آن سخت است. چرا که صرفاً انتشار دی‌اکسید کربن و سایر گازهای گلخانه‌ای مصنوعی (غیرطبیعی) نیست که سبب تغییرات آب و هوایی می‌شود؛ بلکه جنگل‌زدایی، استفاده از کودهای شیمیایی حاوی نیتروژن، استفاده از فلوراید در محصولات بهداشتی و... نیز از عوامل تغییرات آب و هوایی هستند.^{۲۶}

به فرض اینکه خسارت ناشی از تغییرات آب و هوایی غیرطبیعی از خسارت ناشی از تغییرات آب و هوایی طبیعی قابل تفکیک باشد، در زمینه خسارت دسته اول، بایستی بین سببیت عام و سببیت خاص تمایز قائل شد (Voigt, 2008: 15). سببیت عام به ارتباط سببی میان یک فعالیت و آثار کلی آن اشاره دارد. در چارچوب تغییرات آب‌وهوایی، سببیت عام ناظر بر ارتباط کلی میان انتشارات گازهای گلخانه‌ای مصنوعی و خسارت آب‌وهوایی است. تحقیقات علمی حاکی از

^{۲۶} - See: https://ec.europa.eu/clima/change/causes_en. (Last visited: 2018/2/22)

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۲۱

وجود سببیت عام بین این دو مؤلفه است. بررسی‌ها نشان می‌دهد گازهای گلخانه‌ای منتشره در اتمسفر، میزان نور تابشی در فضا را تغییر داده و نهایتاً منجر به بروز گرمایش جهانی و تغییرات آب‌وهوایی می‌شود (عتابی و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۴۷). رابطه سببیت عام میان انتشار گازهای گلخانه‌ای و خسارات ناشی از تغییرات آب‌وهوایی احتمالاً در آینده نزدیک منجر به شکل‌گیری رویه قضائی خواهد شد (Tol, 2004: 1112).

چالش اساسی در زمینه خسارات ناشی از تغییرات آب و هوایی، احراز رابطه سببیت خاص است. سببیت خاص به رابطه موجود میان انتشار قابل انتساب به دولت خاص و میزان مشخصی از تغییرات آب‌وهوایی اشاره دارد. به نظر می‌رسد با توجه به تأثیر آلاینده‌های متعدد، اثبات رابطه سببیت خاص بالأخص زمانی که به طور هم‌زمان اثرگذار باشند مشکل است. به علاوه از آنجائی که میزان خسارت دقیقاً قابل تعیین نیست احتمالاً سببیت خاص نتواند در مورد آلودگی هوایی بلندمدت ثابت شود (Voigt, 2008: 15). به خاطر همین دلایل شاید عملاً مسئولیت دولت در قبال تغییرات آب‌وهوایی نتواند به طور موفقیت‌آمیزی مورد استناد واقع شود؛ چراکه اگر برای طرح موفقیت‌آمیز مسئولیت دولت، اثبات رابطه سببیت خاص لازم است؛ به عبارت دیگر، مشکل اثبات رابطه سببیت خاص، مانع اصلی در استناد به مسئولیت دولت است؛ بنابراین برای اینکه نظام مسئولیت بین‌المللی دولت بتواند در زمینه تغییرات آب و هوایی کارآمد نشان دهد، نیاز است تحقیقات بیشتری در خصوص رابطه سببیت خاص شکل گیرد (Kralj, 2014: 14).

در این راستا استدلال می‌شود که به هر حال قطعیت نسبی در خصوص سهم دولت‌ها در خصوص انتشار گازهای گلخانه‌ای وجود دارد و هر کشور علی‌الاصول بایستی به اندازه میزان انتشارات خود مسئول باشد. مرجع داوری در قضیه تریل اسملتر مقرر داشت برای مسئول شناختن کانادا کافی است که خسارت حداقل در بخشی ناشی از انتشار سولفور از کارخانه تریل اسملتر باشد. لذا محاکم بایستی همچون موارد اثبات دقیق و قطعی، بر اساس اسناد و مدارک استنباطی و حداقلی نیز قادر به صدور حکم به جبران خسارت باشند. با ارائه این استدلال، سه راه حل برای مسئله جبران خسارت ارائه نموده‌اند: ۱. تخصیص خسارات به نسبت درصد مشارکت دولت در انتشار کل گازهای گلخانه‌ای بشری. دوم: تسهیم خسارات بر اساس مفهوم مسئولیت مشترک اما متفاوت؛ سوم: ترکیبی از دو مؤلفه سرانه انتشار گازهای گلخانه‌ای با تولید ناخالص ملی.

به هر صورت اگر به دلیل مشکلات مربوط به اثبات رابطه سببیت خاص از استناد به مسئولیت دولت دیگر صرف‌نظر شود، در آن صورت هدف قواعد اولیه رژیم تغییرات آب و هوایی تضعیف خواهد شد. دو اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت و اصل احتیاط می‌توانند تا حدودی دشواری مسئله اثبات سببیت خاص را کاهش دهند. اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت، حل مشکل تغییرات آب و هوایی را مسئولیت مشترک همه دولت‌ها می‌داند و تحقق این مسئولیت را برای تک‌تک دولت‌ها، موکول به اثبات رابطه سببیت خاص بین آن دولت و میزان مشخصی از

تغییرات آب‌وهوایی نمی‌کند. بر طبق اصل احتیاط نیز تا زمانی که پیشرفت‌های علمی لازم برای اثبات رابطه سببیت خاص حاصل نشده است، دولت‌ها بایستی بر طبق اصل احتیاط اقدام نمایند. بر طبق این اصل، عدم قطعیت علمی بایستی موجبی برای ادامه فعالیت‌های زیان‌بار دولت‌ها به محیط‌زیست باشد و آن‌ها بایستی تلاش‌ها و اقدامات مقتضی را برای حل مسئله تغییرات آب و هوایی صورت دهند. البته در اعمال اصل احتیاط نیز بایستی توان اقتصادی و فنی کشورها لحاظ شود (موسوی و آرش پور، ۱۳۹۴: ۱۷۰).

در خصوص جبران خسارت، علاوه بر مشکل احراز رابطه سببیت خاص، ابهامات دیگری نیز مطرح است. تعریف از خسارت در طرح پیش‌نویس شامل خسارات اعم از مادی و معنوی است؛ بنابراین اصولاً بایستی کلیه خسارات ناشی از تغییرات آب‌وهوایی مشمول تعریف خسارت باشد. تغییرات آب‌وهوایی نه تنها به اموال و بهداشت عمومی خسارت وارد می‌سازد، بلکه همچنین بر تنوع بیولوژیکی و ارزش‌های محیط‌زیستی نیز تأثیرگذار است. با توجه به اینکه معمولاً تعیین میزان خسارات وارده بر اساس معیارهای اقتصادی صورت می‌گیرد، بسیاری از خسارات زیست‌محیطی چون قابل برآورد بر اساس این معیارها نیست در تعیین میزان کلی خسارات احتساب نمی‌شود. در دست نبودن شیوه‌های دقیق ارزیابی خسارات و تعیین میزان غرامت قابل پرداخت، بالأخص در زمینه خسارات غیرمالی، از ویژگی‌های بارز خسارات زیست‌محیطی است (موسوی و قیاسیان، ۱۳۹۰: ۳۳۹). لذا چون در اکثر موارد خسارت وارده به محیط‌زیست قابل ارزیابی نیست، نتیجتاً نیل به جبران خسارت کامل نیز غیرممکن است (Tol, 2004: 1128).

مسئله جبران خسارت با تاسی از مشکلات مطروحه، با ابهام و چالش‌های زیادی در چارچوب معاهدات رژیم تغییرات آب‌وهوایی مطرح شده است. کنوانسیون ساختاری و پروتکل کیوتو تنها یک سری مقررات جزئی در خصوص مسئولیت تغییرات آب و هوایی مقرر می‌دارند (پورهاشمی و موسوی، ۱۳۹۰: ۷۹). کنوانسیون ساختاری مستقیماً موضوع خسارت را مطرح نمی‌سازد. در طول مذاکرات مربوط به تهیه کنوانسیون ساختاری، کشورهای صنعتی تأکید نمودند که آن‌ها مقرراتی را که به مسئولیت دولت و جبران خسارت اشاره کند نخواهند پذیرفت. این امر باعث شد چندین کشور امضاء کننده کنوانسیون، از جمله کشورهای جزیره‌ای، اعلامیه‌ای در خصوص مسئولیت دولت صادر کنند. این دولت‌ها قصد درج مفاد این اعلامیه در متن نهائی را داشتند که نهایتاً چنین چیزی محقق نشد. پروتکل کیوتو نیز حاوی مقررات برجسته و مشخصی در خصوص جبران خسارت نیست (Tol, 2004: 1124).

مسئله جبران خسارت یک مسئله محوری در مذاکرات پاریس بود (2016: 27 Oberkasse). دولت‌های در حال توسعه خواهان درج تعهد به جبران خسارت در متن نهائی توافق بودند در حالی که کشورهای توسعه یافته مخالف چنین امری بودند. پس از بحث‌های زیاد،

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۲۳

در توافق پاریس ملاحظات هر دو دسته در نظر گرفته شد. در حالی که ماده ۸ توافق به مکانیسم بین‌المللی ضرر و زیان ورشو به نفع کشورهای در حال توسعه اشاره دارد، در پاراگراف ۵۱ تصمیمات نشست ۲۱ دولت‌های عضو مقرر شد که ماده ۸ توافق شامل مبنایی برای طرح مسئله جبران خسارت و مسئولیت دولت نمی‌شود، بلکه بایستی به نحوی تفسیر شود که هیچ‌گونه تعهد و مسئولیت قانونی از آن نشأت نگیرد (Bodansky, 2016:12). ماده ۸ توافق بدون اشاره به مسئولیت دولت برای جبران خسارات ناشی از انتشار گازهای گلخانه‌ای، صرفاً هشت محور همکاری شامل سیستم‌های هشدار اولیه و زیان‌های غیراقتصادی را مطرح می‌سازد (2016: 28 Obergasse,). مکانیسم ورشو حداقل تا به امروز مسئولیت و جبران خسارت ناشی از تغییرات آب و هوایی را از قلمرو شمول خود خارج دانسته است (Singh, 2017: 22).

رویکرد توافق پاریس به مسئله جبران خسارت، رویکرد محافظه‌کارانه است و هر دسته از دولت‌ها برداشت خاصی از آن دارند. به باور دولت‌های توسعه یافته خروج مباحث مسئولیت و جبران خسارت از متن توافق پاریس، طرح مسئولیت دولت برای جبران خسارت را در آینده مشکل خواهد ساخت (Doelle, 2006:11). چرا که مفاد پاراگراف ۵۱ تصمیم نشست بیست و یکم دولت‌های عضو قطعاً بر هر نوع تفسیری از مفاد ماده ۸ توافق تأثیر خواهد داشت. ولی از دید کشورهای در حال توسعه علی‌رغم اینکه ماده ۸ شامل مقرره صریحی در جبران خسارت نمی‌شود، بنا به دو دلیل فی‌نفسه پیشرفت قلمداد می‌شود. اولاً؛ برای اولین بار بحث ضرر و زیان ناشی از تغییرات آب‌وهوایی در یک معاهده بین‌المللی گنجانده شد و دولت‌های توسعه یافته آن را به رسمیت شناختند (Burlison, 2016:8). ثانیاً؛ یک ماده مجزا و مستقل از «انطباق»^{۲۷}، به ضرر و زیان اختصاص داده شد. کشورهای در حال توسعه بر این باورند که آن‌ها در آینده خواهند توانست از مفاد این ماده برای درج صریح تعهد به جبران خسارت در معاهدات تغییرات آب‌وهوایی استفاده کنند (Bodansky and Day, 2016:30).

نهایتاً به نظر می‌رسد نظام مسئولیت بین‌المللی دولت نمی‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد در جلوگیری از بروز خسارت یا جبران خسارت مورد توسل قرار گیرد. راهکار مطلوب برای حل این ناکارآمدی، ایجاد نظام جبران خسارت خاص متناسب با ماهیت حقوق بین‌الملل محیط‌زیست است (موسوی و قیاسیان، ۱۳۹۰:۳۴۴). به هر حال تا زمانی که چنین نظام خاصی شکل نگرفته است، دولت‌ها ممکن است به راهکارهای دیگری متوسل شوند.

۳. مسئولیت اخلاقی در زمینه تغییرات آب‌وهوایی

همان‌طور که مطرح شد استناد به مسئولیت حقوقی دولت در زمینه تغییرات آب و هوایی

هنوز با چالش‌ها و موانع زیادی همراه است. ناکارآمدی نسبی نظام حقوقی مسئولیت دولت در این خصوص، زمینه طرح ایده مسئولیت اخلاقی را فراهم می‌سازد. از آنجائی که دولت‌هایی که حداقل بهره‌مندی را از فرایند توسعه و صنعتی شدن دارند غالباً بیشترین تأثیر را از تغییرات آب هوایی می‌بینند، بعد اخلاقی تغییرات آب و هوایی روز به روز برجسته‌تر می‌شود.

اسناد بین‌المللی الزام‌آور و غیر الزام‌آور متعددی وجود دارد که می‌توانند برای قانونمند ساختن اجماع جهانی روی ارزش‌های اخلاقی حاکم در حوزه تغییرات آب هوایی مورد استفاده قرار گیرند. هر یک از این اسناد مبتنی بر ارزش‌ها و اصول اخلاقی خاصی هستند که حمایت جهانی در این حوزه را به خود جلب نموده‌اند. اصول و ارزش‌های اخلاقی مندرج در این اسناد شاید نتوانند به طور کامل یا کافی مسائل مربوط به تغییرات آب و هوایی را حل کنند، ولی می‌توانند برای پر کردن خلأ راهکارهای حقوقی در نیل به اهداف تغییرات آب و هوایی مورد استفاده قرار گیرند (COMEST, 2010:21). هر چند فرایند تبدیل اصول اخلاقی به اصول و قواعد حقوقی الزام‌آور زمان‌بر است، ولی در بدبینانه‌ترین حالت نیز این اصول جزء حقوق نرم^{۲۸} قلمداد می‌شوند و در آینده قابلیت تبدیل به حقوق سخت^{۲۹} را خواهند داشت. چنین روندهایی سابقاً در خصوص مفاد اعلامیه استکهلم (۱۹۷۲) و اعلامیه ریو (۱۹۹۲) طی شده است و اصول اخلاقی مندرج در آن‌ها به اصول حقوقی تبدیل شده‌اند.

در حالی که راهکارهای حقوقی مندرج در معاهدات تغییرات آب‌وهوایی، مبتنی بر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای است، راهکار اخلاقی، مبتنی بر کاهش تقاضای انرژی و نهایتاً کاهش مصرف انرژی است. کشورهای توسعه یافته در راستای حل معضل تغییرات آب و هوایی، مسئولیت اخلاقی برای کاهش مصرف انرژی از طریق دو روش کارآمدی انرژی و حفاظت از انرژی دارند. کارآمدی انرژی شامل انجام همان مقدار از کار یا تولید همان مقدار از کالا و خدمات با انرژی کمتر است و حفاظت از انرژی شامل استفاده از انرژی کمتر صرف‌نظر از افزایش یا کاهش کارآمدی انرژی است. مسئولیت اخلاقی مذکور، هم در معاهدات رژیم تغییرات آب و هوایی و هم در اسناد غیر الزام‌آور آمده‌اند که به ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۳.۱. مسئولیت اخلاقی مندرج در معاهدات تغییرات آب‌وهوایی

در فقدان قواعد حقوقی مؤثر و روشن، دولت‌ها به دنبال راهکارهای بوده‌اند که یکی از آن‌ها طرح مسئولیت اخلاقی است (Spence, 2010:80). اگرچه دولت‌ها بر اساس مفاد کنوانسیون ساختاری، پروتکل کیوتو و توافق پاریس، متعهد به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تا

^{۲۸} -Soft Law

^{۲۹} -Hard Law

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۲۵

سطح خاصی هستند، اما برای تضمین نیل به اهداف مطروحه لازم است دولت‌ها بالأخص دولت‌های توسعه یافته، فرای منافع ملی خود بر اساس اصول اخلاقی نیز عمل نمایند؛ بنابراین تلاش برای ایفاء تعهدات صرفاً بر مبنای منافع ملی نمی‌تواند راه‌حل مطلوبی برای حل مسئله تغییرات آب و هوایی باشد، بلکه نیاز به پذیرش مسئولیت اخلاقی نیز هست (Brown, 2009:987). در این راستا بایستی روندهایی طی شود که اولاً، رهبری کشورهای توسعه یافته را به همراه داشته باشد، ثانیاً برای کشورهای در حال توسعه و آسیب‌پذیر منصفانه باشد و ثالثاً، مطابق با اهداف توسعه پایدار باشد.

۳.۱.۱. تعهد رهبری برای کشورهای توسعه یافته: کشورهای توسعه یافته بر اساس کنوانسیون ساختاری، مسئولیت اخلاقی برای هدایت رژیم تغییرات آب و هوایی دارند. بر طبق بند یک ماده ۳ کنوانسیون ساختاری، کشورهای توسعه یافته بایستی روند مبارزه با تغییرات آب و هوایی را هدایت و رهبری کنند. رهبری کشورهای توسعه یافته به معنای ایجاد زمینه‌های حرکت عمومی برای تحقق اهداف رژیم تغییرات آب‌وهوایی است که از جمله شامل کاهش در میزان سرانه انتشار گازهای گلخانه‌ای در کلیه کشورها با استفاده از منابع اقتصادی و فنی است. در راستای ایفاء این کارکرد، کشورهای توسعه یافته بر طبق ماده ۴،۲ کنوانسیون مسئولیت‌های خاص بر عهده دارند. کشورهای توسعه یافته اخلاقاً متعهد هستند که نوعی از شیوه زندگی برای کل دنیا، اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه، طراحی کنند که بستگی به مصرف بالای انرژی نداشته باشد. همچنین آن‌ها بایستی نوعی الگوی مصرف انرژی ارائه کنند که سایر دولت‌ها نیز بتوانند از آن پیروی کنند (Brown, 2009: 991).

۳.۱.۲. تعهد به رعایت انصاف در قبال کشورهای در حال توسعه و آسیب‌پذیر: اصل انصاف نمونه دیگری از اصول اخلاقی مندرج در رژیم تغییرات آب و هوایی است. کشورهای در حال توسعه کمترین نقش را در ایجاد این مشکل و حداقل توانایی را برای حل آن دارند. در واقع کشورهایی با کمترین میزان نقش و مسئولیت در ایجاد مشکل، بیشترین تأثیرات منفی تغییرات آب و هوایی را تجربه می‌کنند. از این رو لازم است بر اساس اصل انصاف با کشورهای در حال توسعه رفتار کرد (پورخاقان، ۱۳۹۶: ۱۰۸). اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت جلوه خارجی توجه به اصل انصاف در اسناد بین‌المللی تغییرات آب و هوایی است. از رهگذر شکل‌گیری مشارکت و همکاری منصفانه میان کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه است که این اصل شکل می‌گیرد (عبداللهی و معروفی، ۱۳۸۹: ۲۰۰). بر طبق این اصل، الگوی مصرف انرژی کشورهای در حال توسعه بایستی با توجه به پتانسیل‌ها و زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی این

کشورها باشد و تعهدات سنگینی بر عهده این دولت‌ها در تغییر الگوی مصرف انرژی خود گذاشته نشود. البته در این بین، دولت‌های در حال توسعه نیز ناپستی به بهانه توسعه‌نیافتگی، از تلاش برای حل مشکلات تغییرات آب و هوایی اجتناب کنند.

۳.۱.۳. تعهد به تلاش در نیل به توسعه پایدار: توسعه پایدار از طریق ادغام سه مؤلفه توسعه اقتصادی، رعایت حقوق بشر و حمایت زیست‌محیطی ایجاد می‌شود و چارچوبی برای تقویت و ارتقاء سطح حیات و رفاه بشری برای نسل‌های اخیر و آتی است (پورهاشمی و موسوی، ۱۳۹۰: ۷۸). اجرای مفاد کنوانسیون ساختاری در راستای اهداف توسعه پایدار است (عتابی و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۵۲). کنوانسیون در ماده ۴ ابراز می‌دارد که دولت‌ها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه حق و تکلیف در نیل به توسعه پایدار دارند. همه دولت‌ها برای ارتقاء سطح کیفیت زندگی بشری در قالب استفاده بیشتر از خدمات مدرن انرژی مسئول هستند (Brown, 2009: 985). از گزینه‌های مطابق با توسعه پایدار، کاهش مصرف انرژی از طریق ارتقاء کارآمدی و حفاظت از انرژی است. لذا کلیه دولت‌ها بایستی با لحاظ کاهش مصرف انرژی، روندهای توسعه اقتصادی خود را به نحوی طی کنند که منجر به تغییرات آب و هوایی نشود.

عمده مسئولیت اخلاقی در رژیم تغییرات آب و هوایی ناظر بر دولت‌های توسعه یافته است؛ اما این بدین معنی نیست که دولت‌های در حال توسعه هیچ‌گونه مسئولیتی در کاهش مصرف انرژی ندارند. اخلاقی سازی روندهای انرژی، جلوه‌ای از مسئولیت مشترک کلیه دولت‌هاست (Redgwell, 2016: 2). دو تا از سه تعهد اخلاقی مطروحه، یعنی تعهد رهبری دولت‌های توسعه یافته و تعهد رفتار منصفانه با دولت‌های آسیب‌پذیر، ناظر بر دولت‌های توسعه یافته است؛ اما تعهد اخلاقی سوم، یعنی تعهد به تلاش در نیل به توسعه پایدار، بر عهده هم دولت‌های توسعه یافته و هم دولت‌های در حال توسعه است.

۳.۲. اصول اخلاقی مندرج در سند ۲۰۱۷ یونسکو

آخرین تحول در زمینه مسئولیت دولت‌ها در حوزه تغییرات آب‌وهوایی، تهیه سند ۲۰۱۷ یونسکو موسوم به «اصول اخلاقی تغییرات آب و هوایی»^{۳۰}، به عنوان یک سند غیر الزام‌آور ولی راهبردی است. این اعلامیه، اصول اخلاقی در زمینه تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و سایر اقدامات مربوط به تغییرات آب و هوایی را مطرح می‌نماید و از دولت‌ها و سایر بازیگران می‌خواهد این اصول را در تصمیمات و اقدامات مرتبط با تغییرات آب‌وهوایی در کلیه سطوح، از محلی تا بین‌المللی، لحاظ کنند. البته بر طبق ماده ۱۸ این اعلامیه، هیچ‌یک از اصول و مقررات این

^{۳۰} - UNESCO, Declaration of Ethical Principles In Relation To Climate Change, 2017.

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۲۷

اعلامیه نایستی به عنوان تفسیری از اصول و مقررات کنوانسیون ساختاری و توافق پاریس قلمداد شود. این اصول شش‌گانه در برخی موارد نظیر انصاف و عدالت و توسعه پایدار، همان تکرار اصول اخلاقی مندرج در کنوانسیون ساختاری و توافق پاریس می‌باشند ولی موارد دیگری نیز نظیر دانش علمی اضافه شده است که تلقی آن‌ها در قالب یک اصل اخلاقی قابل تأمل است. این اصول شش‌گانه عبارت‌اند از: ۱: اصل جلوگیری از بروز خسارت ۲: اصل احتیاط ۳: انصاف و عدالت ۴: توسعه پایدار ۵: وحدت و یکپارچگی ۶: دانش علمی و وحدت در تصمیم‌گیری. اگر چه به نظر می‌رسد اکثر این اصول در درجه اول جزء اصول حقوقی بوده و سابقاً در اسناد زیست‌محیطی نیز مورد تصریح واقع شده‌اند، اما این سند تلاش داشته است به این اصول وجهه اخلاقی نیز ببخشد. ماده ۱۶ اعلامیه مقرر می‌دارد که مفاد اعلامیه بایستی به عنوان یک مجموعه واحد قلمداد شود، به طوری که تمامی اصول آن با یکدیگر ارتباط متقابل داشته و مکمل هم باشند. در راستای تحقق و رعایت این اصول اخلاقی، راهکارهای زیر برای دولت‌ها و سایر بازیگران بین‌المللی پیشنهاد شده است. ۱: علم، تکنولوژی و ابتکارات ۲: ارزیابی و مدیریت ریسک ۳: لحاظ اولویت‌های گروه‌های آسیب‌پذیر ۴: آموزش ۵: افزایش آگاهی‌های عمومی ۶: همکاری بین‌المللی ۷: ترویج و توسعه توسط یونسکو ۸: مسئولیت‌پذیری.

به طور کلی تعهدات اخلاقی در زمینه تغییرات آب و هوایی، جلوه بارزی از اهتمام جامعه بین‌المللی در مبارزه همه‌جانبه با پدیده نامطلوب تغییرات آب و هوایی است. دولت‌ها ضمن پیش‌بینی راهکارهای حقوقی، از همان ابتدا به دنبال راهکارهای دیگری از جمله راهکار اخلاقی برای جبران ناکارآمدی نسبی نظام حقوقی مربوطه بوده‌اند. با توجه به نحوه پیشبرد مذاکرات پاریس به نظر می‌رسد در آینده این بعد از مسئولیت دولت‌ها در حل مسئله تغییرات آب و هوایی پررنگ‌تر از قبل باشد.

نتیجه‌گیری

پدیده تغییرات آب‌وهوایی یکی از مسائل محیط‌زیستی ناشی از توسعه اقتصادی و صنعتی دو قرن اخیر است. ایجاد این پدیده بالأخص به دلیل انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از استفاده فزاینده از سوخت‌های فسیلی است که به تدریج منجر به گرمایش جهانی می‌شود. جامعه بین‌المللی به تدریج از اواخر قرن بیستم با درک آثار منفی قابل توجه این پدیده، به فکر ایجاد رژیم حقوقی برای مقابله با این پدیده افتاد. در این راستا، بنیان‌های رژیم حقوقی تغییرات آب و هوایی در کنوانسیون ساختاری (۱۹۹۲) پایه‌گذاری شد، در پروتکل کیوتو (۱۹۹۷) به آن قالب الزام‌آور داده شد و نهایتاً در توافق پاریس (۲۰۱۵) تقویت شد. این رژیم برای حل مسئله تغییرات آب و هوایی، در درجه اول روی راه حل تثبیت و کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای متمرکز است و تعهداتی که بر عهده دولت‌های عضو می‌گذارد عمدتاً ناظر بر کاهش تدریجی انتشار گازهای گلخانه‌ای است. رژیم تغییرات آب و هوایی در راستای نیل به اهداف خود، می‌بایست در قبال

نقض تعهدات مربوطه توسط دولت‌های عضو، مسئولیت آن‌ها را مطرح نموده و در صورت ایجاد خسارت، زمینه‌های جبران خسارت را فراهم سازد. قطعاً وجود نهاد مسئولیت بین‌المللی ضمن جلوگیری از نقض تعهدات بین‌المللی می‌تواند در صورت نقض، آثار حقوقی ناشی از نقض را قانونمند نماید. با توجه به اینکه رژیم تغییرات آب و هوایی فاقد نظام مسئولیت خاص خود است، قواعد عام مسئولیت بین‌المللی دولت در این حوزه حاکم است.

ارزیابی کارکرد نظام مسئولیت بین‌المللی دولت در حوزه تغییرات آب و هوایی حاکی از این است که این نظام با ناکارآمدی نسبی مواجه است. در زمینه قابلیت انتساب به دلیل وجود و پذیرش معیارهای متعدد مالکیت، اجرای اقتدار حکومتی و هدایت و کنترل، بحث قابلیت انتساب رفتار واحدهای دولتی به دولت مربوطه با ابهام مواجه است و رویه دولتی و قضائی تثبیت‌شده‌ای در این خصوص وجود ندارد. در بحث قابلیت انتساب رفتار واحدهای غیردولتی منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای به دولت در قالب اصل «تلاش مقتضی» نیز به دلیل مشخص نبودن آستانه میزان مراقب و کنترل لازم، انتساب رفتار با مشکل مواجه است. در خصوص تشخیص وقوع نقض، به عنوان رکن دوم ایجاد کننده مسئولیت، نیز ابهام وجود دارد. چرا که از یک سو در هیچ‌کدام از معاهدات سه‌گانه رژیم تغییرات آب‌وهوایی، نفس انتشار گازهای گلخانه‌ای ممنوع نیست و صرفاً انتشار فرای سطح خاص موجبات نقض تعهد را فراهم می‌سازد. از سوئی دیگر مبنای تشخیص رعایت تعهد در برخی از این اسناد، ظرفیت و توانائی ملی برای ایفاء تعهدات مربوطه است و در این صورت لازم است بسته به مورد تصمیم گرفته شود. فراتر از مباحث مربوط به ایجاد مسئولیت، در بحث جبران خسارت، نیز ناکارآمدی مسئولیت بین‌المللی دولت قابل طرح است؛ چراکه عموماً در معاهدات تغییرات آب و هوایی، به بحث جبران خسارت هیچ‌گونه‌ای اشاره‌ای نشده است و حتی در توافق پاریس که از واژه ضرر و زیان استفاده شده است به اصرار کشورهای توسعه یافته، بحث مسئولیت دولت و جبران خسارت مستثنی شده است. این امر نشان می‌دهد نظام مسئولیت بین‌المللی دولت در ایفاء کارکردهای خود در زمینه تغییرات آب‌وهوایی، با ناکارآمدی نسبی مواجه است. با وجود چنین شرایطی یا می‌بایست با لحاظ ماهیت و شرایط منحصر به فرد مسئله محیط‌زیست، بالأخص پدیده تغییرات آب و هوایی، نظام مسئولیت خاصی برای این حوزه ایجاد شود، یا بایستی فرای چارچوب حقوقی مسئولیت، از طریق دیگری موجبات اجرای مفاد معاهدات رژیم تغییرات آب و هوایی فراهم شود.

به نظر می‌رسد رژیم تغییرات آب‌وهوایی به جای اتکای صرف به مسئولیت حقوقی مبنی بر ممنوعیت انتشار گازهای گلخانه‌ای، بایستی به مسئولیت اخلاقی دولت‌ها مبنی بر کاهش مصرف انرژی نیز توجه کند. دولت‌ها، بالأخص دولت‌های در حال توسعه با درک چنین وضعیتی، از همان ابتدا در هر سه معاهده این رژیم، در کنار تعهدات حقوقی بر تعهدات اخلاقی دولت‌ها به شکل پذیرش رهبری کشورهای توسعه یافته، رعایت انصاف در قبالی کشورهای آسیب‌پذیر و تعهد به

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۲۹

تلاش برای نیل به توسعه پایدار تأکید داشته‌اند. حتی بعد از انعقاد توافق پاریس ۲۰۱۵، دولت‌های عضو این توافق در نشست دیگری به میزبانی یونسکو در سال ۲۰۱۷ در پاریس، با تهیه سند اصول اخلاقی مربوط به تغییرات آب‌وهوایی، بر مسئولیت اخلاقی دولت‌ها در این حوزه تأکید مجدد نمودند. هر چند در چارچوب رویکرد پوزیتیویستی به حقوق بین‌الملل، اصول اخلاقی به اندازه اصول حقوقی محکم و الزام‌آور نیستند، ولی درج این اصول در اعلامیه‌های غیر الزام‌آور حاکی از باور اکثریت دولت‌ها به وجود و رعایت چنین اصولی در شکل‌دهی به جریان مقابله با پدیده تغییرات آب و هوایی است. این امر نشان می‌دهد مسیر نظام حقوقی مسئولیت بین‌المللی، از توکیو تا پاریس، مسیر ناهمواری بوده است که برای هموار نمودن آن، مسئولیت اخلاقی دولت‌ها نیز مورد توسل واقع شده است.

منابع

الف. فارسی

- پورخاقان شاهرضائی، زینب، (۱۳۹۶)، «مسئولیت بین‌المللی خسارت ناشی از تغییرات آب‌وهوایی»، **حقوق تطبیقی**، دوره ۵، شماره ۱۰۷؛ ۹۲-۱۱۱.
- عبدالهی، محسن و سعیده معروفی، (۱۳۸۹)، «اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست»، **فصلنامه پژوهش حقوق**، سال ۱۲، شماره ۲۹؛ ۱۹۹-۲۲۴.
- عتابی، فریده و دیگران، (۱۳۸۹)، «بررسی تعهدات و مقررات کنوانسیون تغییرات آب‌وهوا و ارزیابی نحوه اجرای آن در جمهوری اسلامی ایران»، **علوم و تکنولوژی محیط‌زیست**، دوره ۱۲، شماره ۲؛ ۱۴۵-۱۵۳.
- موسوی، سید فضل‌الله و فهیمه قیاسیان، (۱۳۹۰)، «جبران خسارت زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل»، **فصلنامه حقوق**، دوره ۴۱، شماره ۱؛ ۳۲۷-۳۴۶.
- موسوی، سید فضل‌الله و علیرضا آرش پور، (۱۳۹۴)، «جایگاه اصل احتیاطی در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست»، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**، دوره ۴۵، شماره ۲؛ ۱۶۷-۱۷۹.
- موسوی، مریم السادات و سید عباس پورهاشمی، (۱۳۹۰) «مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در حقوق محیط‌زیست»، **دانشنامه حقوق و سیاست**، شماره ۱۵، ۹۲-۷۵.
- وفادار، علی، (۱۳۸۶)، «تعهد و مسئولیت دولت‌ها در حمایت از محیط‌زیست»، **علوم و تکنولوژی محیط‌زیست**، دوره نهم، شماره ۱؛ ۱۱۰-۱۰۱.

ب. انگلیسی

- Bodansky, Daniel and Sandra Day, (2016), «The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?», **American Journal of International Law**, Volume 110, Issue 2; 288-319.
- Bodansky, Daniel, (2016), «The Legal Character of the Paris Agreement, Review of European», **Comparative & International Environmental Law**, Volume 25, Issue 2; 1-14.
- Brown, Donald A. and John C. Dernbach, (2009), «the Ethical Responsibility To Reduce Energy Consumption», **Hofstra Law Review**, Vol. 37, 985-1006.
- Burleson, Elizabeth, (2016), «Paris Agreement and Consensus to Address Climate Challenge», **American Society of International Law**, Volume: 20, Issue 8; 1-19.
- Dernbach, John C. and Donald A. Brown, (2009), «The Ethical Responsibility To Reduce Energy Consumption», **Hofstra Law Review**, Vol37; 985-1006.

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۳۱

- Doelle, Meinhard, (2017), «The Paris Climate Agreement – Assessment of Strengths and Weaknesses», (pp.1-15)in Klein et al, **The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary**, Oxford University Press.
- Epiney, Astrid, (2011), «Environmental refugees: aspects of the law of State responsibility»,(pp. 388 -415). In: Etienne Piguet Antoine Pécoud Paul de Guchteneire (Hrsg.), **Migration and Climate Change**, Cambridge university press.
- Happold, Matthew, (2013), «The relationship between the United Nations Framework Convention on Climate Change and other rules of public international law, in particular on States' responsibility for the adverse effects of climate change», **Legal Response Initiative**; 1-6.
- Kralj, Larisa, (2014),« State Responsibility and the Environment», **LL.M. Paper for the Maters of Law in the European Law**, University of Gent; 1-48.
- Mayer, Benoit and Mikko Rajavuori, (2016), «National Fossil Fuel Companies and Climate Change Mitigation under International Law», **Journal of International Law and Commerce**, Vol 55, issue1; 1-52.
- Obergasse, Wolfgang, Mersmann, Hermann E. Ott, and Hanna Wang-Helmreich Wuppertal, (2015), «Phoenix from the Ashes - An Analysis of the Paris Agreement to the United nations Framework Convention on Climate change», **Environmental law and management**, Volume 27, Issue 6; 243-262.
- Redgwell, Catherine, (2016),«The Practice of Shared Responsibility in relation to Energy», Amsterdam Center for International Law, **SHARES Research Paper**, No 96; 1-23.
- Savaresi, Annalisa, (2017), «the Paris Agreement: Reflections on an International Law Odyssey»,12th Annual **ESIL Conference, Paper Series**, Vol. 8, No 7;1-13.
- Singh, Margaretha Wewerinke, (2017),« State Responsibility for Human Rights Violations Associated with Climate Change»,(pp. 1-22). In: Sébastien Jodoin, Sébastien Duyck and Alyssa Johl (eds)**Handbook of Human Rights and Climate Governance**, Routledge.
- Spence, David B., (2010),« Corporate Social Responsibility in the Oil and Gas Industry: The Importance of Reputational Risk», **Chicago-**

- Kent Law Review**, Volume 86, Issue 1; 59-85.
- Tol, Richard S.J and RodaVerheyen, (2004), «State responsibility and compensation for climate change damages: a legal and economic assessment», **Energy Policy**, Volume 32, Issue 9; 1109-1130.
- Vanhala, Lisa and Cecilie Hestbaek, (2016), «Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations: The Struggle over Meaning and the Warsaw International Mechanism», **Global Environmental Politics**, Volume 16, Issue 4, 111-130.
- Verheyen, Roda and Peter Roderick, (2008), «The legal duty to pay compensation for climate change», Climate Change Programme, Discussion Paper, 1-37.
- Voigt, Christina, (2008), «State Responsibility for Climate Change Damages», **Nordic Journal of International Law**, Volume 77, Issue 1; 1-22.

ج. اسناد

- Climate Change Secretariat (UNFCCC), Kyoto Protocol, Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount, 2008.
- Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR, ۵۶th Sess, Supp No ۱۰, p ۴۳, UN Doc A/۱۰/۵۶, ۲۰۰۱.
- ICJ Reports, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), 1997.
- ICJ, Advisory Opinion, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996.
- ICJ, Corfu Channel Case, United Kingdom v Albania, British Memorial, 1949.
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997.
- Supreme Court of The United States, Massachusetts, Et Al., Petitioners V. Environmental Protection Agency Et Al., Washington, D. C. 20543, April 2, 2007.
- The Paris Agreement on climate change, 2015.
- UNESCO, Declaration of Ethical Principles In Relation To Climate Change, 2017.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992.
- Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts, 2013.
- COMEST (World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology), ethical implications of world global change,

از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آنها در زمینه مقابله با تغییرات آب و هوایی ۱۳۳

Report, UNESCO, 2010.