Archive of SID

Public Law Studies Quarterly, Vol. 52, No 2, Summer 2022
DOI: 10.22059/JPLSQ.2020.291588.2209

"Loss and Damage" and International Responsibility in the Framework of Climate Change Law

(Type of Paper: Research Article)

Shima Arab Asadi*

Abstract

Today, climate change and its adverse effects - such as glacial retreat, sea-level rise, and desertification - are increasingly evident around the world. Such adverse effects may continue to occur despite the implementation of the climate change legal regime, namely: the obligations under the UN Framework Convention on Climate Change 1992, the 1997 Kyoto Protocol and the 2015 Paris Agreement. As a result, from the time of the 1992 Convention's adoption, the issue of "loss and damage associated with the effects of climate change impacts" was emphasized by its member states, especially the developing countries. Despite the efforts to turn "loss and damage" into a basis for reparation and international responsibility/liability for climate change, this concept has taken on a special character. Consequently, international instruments and legal literatue on climate change are unclear about meaning of "loss and damage". Furthermore, these terminological, legal and technical ambiguities overshadow its interaction with the international responsibility/liability system and make the current and future status of international responsibility for climate change controversial.

Keywords

Paris Agreement, reparation, mitigation and adaptation, international responsibility, international liability, Warsaw international mechanism.

* Assistant Prof., Department of Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran (Corresponding Author). Email: sh.arabasadi@umz.ac.ir
Received: October 29, 2019 - Accepted: February 17, 2020

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

www.SID.ir

Archive of SID

فصلنامهٔ مطالعات حقوق عمومی، دورهٔ ۵۲، شمارهٔ ۲، تابستان ۱۴۰۱: ۸۷۷-۹۰۰
DOI: 10.22059/JPLSQ.2020.291588.2209

«ضرر و زیان» و مسئولیت بین‌المللی در چارچوب نظام حقوقی تغییر اقلیم

(نوع مقاله: علمی _ پژوهشی)

شیما عرب اسدی*

چکیده

تغییر اقلیم و آثار سوء ناشی از آن نظیر آب شدن یخچال‌های طبیعی، افزایش سطح آب اقیانوس‌ها و وسعت گرفتن زمین‌های خشک و بیابانی، پیامدهایی است که امروزه در اقصی نقاط جهان قابل مشاهده و رو به فزونی است. چنین پیامدهایی حتی به‌رغم پایبندی به پیش‌بینی‌های به‌عمل‌آمده در قالب رژیم حقوقی تغییر اقلیم (تعهدات مندرج در کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۹۲، پروتکل ۱۹۹۷ کیوتو و توافقنامهٔ ۲۰۱۵ پاریس) باز هم قابل وقوع بوده و هستند. به همین سبب، از همان ابتدای شکل‌گیری کنوانسیون چارچوب تغییر اقلیم، مقولهٔ «ضرر و زیان‌های همراه با آثار سوء تغییر اقلیم» نیز از سوی اعضای کنوانسیون به‌ویژه کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار گرفت. با وجود تلاش‌های صورت گرفته جهت تبدیل مفهوم «ضرر و زیان» به مبنایی به‌منظور جبران خسارت و «مسئولیت بین‌المللی» در قبال تغییر اقلیم، این اصطلاح ماهیت ویژه‌ای به خود گرفته و هم در اسناد بین‌المللی ناظر بر تغییر اقلیم و هم در ادبیات حقوقی، توضیح مفهوم آن با ابهام‌های زیادی مواجه شده است. ابهام‌هایی در حوزه‌های معناشناختی، حقوقی و فنی/تخصصی از مفهوم «ضرر و زیان» که تعامل آن با نظام مسئولیت بین‌المللی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و وضعیت فعلی و آتی مسئولیت بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم را قابل بحث و تفسیر باقی می‌گذارد.

کلیدواژگان

توافقنامهٔ پاریس، جبران خسارت، سازوکار بین‌المللی ورشو کاهش و سازگاری، مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی، مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی.

---

* استادیار، گروه حقوق، دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران (نویسندهٔ مسئول).
Email: sh.arabasadi@umz.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۰۷ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۸

www.SID.ir

Archive of SID

مقدمه

رژیم حقوقی در خصوص آب‌وهوا و اقلیم جهانی، و در رأس آن کنوانسیون چارچوب تغییر اقلیم مصوب ۱۹۹۲[1]، رویکردی جمعی را جهت حصول اجماع، اقدام‌های مشترک مورد نیاز، اصلاح و تنظیم راهبردهای نظارتی و مواجهه با آثار نامطلوب تغییر اقلیم، نهادینه کرده است. این کنوانسیون هدایت سیاست‌های اقلیمی جهانی، گردهمایی و تبادل اطلاعات علمی و ایجاد نهادها و فرایندهای جهانی را در دستور کار خود قرار داده و به‌منظور نیل به اهداف خود، راهبردهای حقوقی‌ای مانند تثبیت و کاهش[2] انتشار گازهای گلخانه‌ای (به‌عنوان عامل اصلی تغییر اقلیم)، و سازگاری[3] با پیامدهای تغییر آب‌وهوا، را در مادهٔ ۲ خود پیش‌بینی کرده است.[4]

«کاهش» در واقع جلوگیری از تغییرات انسانی در اقلیم جهانی از طریق کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای یا تقویت ظرفیت‌هاست. «سازگاری» را می‌توان تغییر ساختاری، فناوری و عملکردی دولت‌ها برای کاهش آسیب‌پذیری خود در مقابل پیامدهای تغییر اقلیم یا اصلاح آثار مخرب آن تعریف کرد (Brunnee, 2012: 721).[5] مقصود از پیامدهای تغییر اقلیم نیز آسیب‌های مستقیم و غیرمستقیمی است که هم خسارات طبیعی ناشی از تغییر اقلیم (مانند بالا آمدن آب دریا) و هم آسیب‌های اقتصادی حاصل از واکنش نسبت به تغییرات اقلیمی (مانند کاهش درآمدهای نفتی در اجرای سیاست کاهش گازهای گلخانه‌ای) را در برمی‌گیرد (عبداللهی، ۱۳۸۹: ۱۹۶).

از آنجا که کنوانسیون چارچوب تغییر اقلیم، مانند سایر کنوانسیون‌های زیست‌محیطی، واجد تعهدات کلی در خصوص راهبردهای یادشده است-بی‌آنکه حدود و شیوهٔ ایفای این تعهدات کلی را مشخص کرده باشد- در سال ۱۹۹۷پروتکل کیوتو به‌سان سند اجرایی کنوانسیون چارچوب به تصویب رسید[6] و برای عینیت بخشیدن به تعهدات مندرج در خود سه

1. The United Nations Framework Convention on Climate Change, 31 ILM 851, 1992.
2. Mitigation
3. Adaptation

۴. مادهٔ ۲: «هدف نهایی این کنوانسیون و هر گونه اسناد حقوقی مربوطه که ممکن است توسط کنفرانس اعضا مورد تصویب قرار گیرد، دستیابی به ثبات در تراکم گاز گلخانه‌ای در اتمسفر مطابق مفاد مربوطه کنوانسیون در سطحی است که از تداخل خطرناک فعالیت‌های بشر با سیستم آب‌وهوایی جلوگیری نماید. این سطح می‌بایست در آنچنان چارچوب زمانی حاصل گردد که اکوسیستم‌ها بتوانند به‌صورت طبیعی با تغییرات آب‌وهوا تطابق یابند و اطمینان حاصل شود که تولید مواد غذایی با تهدید روبه‌رو نبوده و توسعهٔ اقتصادی بتواند به‌صورتی پایدار ادامه یابد».

۵. سازگاری در واقع انطباق سامانه‌های طبیعی یا انسانی با محرک‌های اقلیمی و آثار واقعی یا مورد انتظار آنهاست که آسیب‌ها را تعدیل و تهدیدها را به فرصت تبدیل می‌کند. در واقع، با پذیرش تغییرات آب‌وهوایی، توجه به سازگاری با پیامدهای این تغییرات گریزناپذیر است. ازاین‌رو انسان ملزم است همهٔ ابعاد زندگی خود را همساز با طبیعت نماید و این امر، حکومت‌ها را به پیش‌بینی و پیشگیری از دگرگونی‌های زیانبار انسانی در اقلیم ملزم می‌دارد.

6. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 37 ILM 22, December 11, 1997.

www.SID.ir

Archive of SID

سازوکار ابداع کرد: سازوکار اجرای مشترک[1]، تجارت انتشار[2] و توسعهٔ پاک[3]. در این سیاق، مقرر شده بود که تکنیک‌های اجرای جمعی توسط دولت‌ها آزموده شده، دولت‌ها به تعریف پروژه‌های مشترک با یکدیگر بپردازند و کشورهای توسعه‌یافته به کشورهای در حال توسعه کمک و مساعدت‌های لازم را اعطا کنند (عبداللهی، ۱۳۸۹: ۲۱۱-۲۰۹).

آخرین تحول در رژیم حقوقی تغییر اقلیم در مذاکرات پاریس سال ۲۰۱۵ به نتیجه رسید. برونداد اجلاس پاریس[4]، برخلاف پروتکل کیوتو، مبتنی بر این ایده است که تعهدات خودخواسته و داوطلبانهٔ[5] بازیگران بین‌المللی، به نسبت تعهدات تحمیل‌شده از سوی جامعهٔ بین‌المللی، بیشتر در معرض تحقق خواهند بود. این توافقنامه، که در ۴ نوامبر ۲۰۱۶ لازم‌الاجرا شد، سند بین‌المللی و کنوانسیونی الزام‌آوری است که محتوای بسیار انعطاف‌پذیری دارد. در این سند از تمامی دولت‌ها درخواست شده است که سهمیهٔ ملی خود را مشخص کنند و از این طریق در حفظ دمای مطلوب کرهٔ زمین[6] سهیم و در افزایش قابلیت سازگاری خود با پیامدهای تغییر اقلیم کوشا باشند.

با وجود تمامی تلاش‌های بین‌المللی در راستای پیشگیری و مدیریت پیامدهای منفی و خسارات ناشی از تغییر اقلیم، در جهانِ امروز شاهد وقایعی مانند افزایش سطح آب اقیانوس‌ها[7]، افزایش دما، اسیدی شدن اقیانوس، آب شدن یخچال‌های طبیعی، شور شدن آب دریا، تخریب زمین و جنگل، از بین رفتن تنوع زیستی، بیابان‌زایی و همچنین بحران‌های ناگهانی‌ای مانند سیل و توفان و آتش گرفتن جنگل‌ها هستیم که به‌نظر می‌رسد امکان گریز از آنها در چارچوب نظام سازگاری و کاهشِ پیش‌بینی‌شده در اسناد لازم‌الاجرای تغییر اقلیم وجود نداشته است.

اجتناب‌ناپذیر بودن خسارات ناشی از تغییر اقلیم و به‌ویژه انتشار گازهای گلخانه‌ای از گذشته تاکنون، لزوم پیش‌بینی قواعد ناظر بر مسئولیت بین‌المللی را در راستای توسعهٔ نظام‌های حقوقی ملی و فراملی، همگام با اصول مندرج در اعلامیه‌های استکهلم (اصل ۲۲)[8] و ریو (اصل ۱۳)[9] آشکار می‌سازد. این ضرورت، با تصویب قواعد ناظر بر مسئولیت و جبران

---

1. Joint Implementation
2. Emissions trading
3. Clean Development Mechanism
4. UNFCCC, '*Adoption of the Paris Agreement. Proposal by the President'*, Decision 1/CP.21 ("Paris Outcome").
5. Self-Imposed, Voluntary Commitments Or Managerial Approach

۶. کشورها در موافقت‌نامهٔ پاریس توافق کرده‌اند که گرمایش جهانی نسبت به دوران پیش از انقلاب صنعتی، بیش از دو درجه افزایش پیدا نکند. آنها تلاش خواهند کرد تا افزایش دما در حد ۱٫۵ درجه باقی بماند.

7. The IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, 24 September 2019.

۷. «دولت‌ها باید در توسعه بیشتر حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت و جبران قربانیان آلودگی و دیگر خسارات محیط زیستی، ناشی از فعالیت‌های انجام‌شده در مناطق واقع در حیطهٔ صلاحیت یا نظارت آنها و در مناطق خارج از محدودهٔ صلاحیت ملی آنها، همکاری کنند.»

۸. «دولت‌ها موظف‌اند قوانین ملی لازم را در ارتباط با مسئولیت و جبران خسارت قربانیان آلودگی و سایر صدمات

www.SID.ir

Archive of SID

خسارات که در سایر معاهدات زیست‌محیطی ناظر بر آلودگی‌های نفتی، هسته‌ای، نقل و انتقال مواد و کالاهای خطرناک و خسارات ناشی از محصولات نوترکیب ژنتیکی نیز پیش‌بینی شده است، تقویت می‌شود.

با وجود مباحث فراوانی که در سال‌های طولانی در خصوص پیگیری خسارات ناشی از تغییر اقلیم مطرح شده است، در رژیم معاهداتی تغییر اقلیم، مقولهٔ مسئولیت بین‌المللی در قبال خسارات ناشی از تغییر اقلیم به‌صراحت مورد توجه قرار نگرفته است. توافقنامهٔ پاریس نیز به موجب مادهٔ ۸، صرفاً به ذکر این نکته اکتفا کرده که «اعضا باید بر پایهٔ همکاری و تسهیل، با توجه به ضرر و زیان‌های[1] ناشی از تأثیرات نامطلوب تغییر اقلیم، درک، اقدام و حمایت خود از سازوکار بین‌المللی ورشو را ارتقا دهند». با این توضیح که در نوزدهمین کنفرانس اعضای کنوانسیون در ورشو لهستان، اعضای کنوانسیون تغییر اقلیم «سازوکار بین‌المللی (مالی) ورشو در زمینهٔ ضرر و زیان»[2] را به‌وجود آوردند که سازوکاری داوطلبانه و مبتنی بر همکاری جهت مواجهه با تهدیدهای ناشی از تغییر اقلیم بر کشورهای در حال توسعه، آسیب‌پذیر و ساکنان آن است.[3]

اما آیا مفهوم «ضرر و زیان»های همراه با پیامدهای سوء تغییر اقلیم و «سازوکار بین‌المللی ورشو» که در مادهٔ ۸ توافقنامهٔ پاریس پیش‌بینی شده است، همان نظام حقوقی مسئولیت بین‌المللی است که خلأ آن در اسناد لازم‌الاجرای تغییر اقلیم به چشم می‌خورد؟ در این نوشتار بر آنیم ضمن واکاوی مفهوم ضرر و زیان در قبال رژیم تغییر اقلیم، تعامل یا تقابل آن را با نظام حقوقی مسئولیت بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم بررسی کنیم. در این زمینه ضروری است ابتدا تاریخچه‌ای از شکل‌گیری اصطلاح «ضرر و زیان»، درج آن در اسناد بین‌المللی ناظر بر تغییر اقلیم و مفهوم‌شناسی این اصطلاح را از نظر بگذرانیم و سپس رابطهٔ آن با نظام حقوقی مسئولیت بین‌المللی را از مجرای بازاندیشی مفهوم «ضرر و زیان» واکاوی کنیم.

تاریخچهٔ اصطلاح «ضرر و زیان» در رژیم حقوقی تغییر اقلیم

اصطلاح «ضرر و زیان» نخستین بار به‌طور رسمی به‌منظور تأمین نظر کشورهای در حال توسعه و آسیب‌پذیر در مادهٔ ۸ توافق پاریس (به‌منزلهٔ سند لازم‌الاجرای بین‌المللی) منعکس شده است.

وارده بر محیط زیست وضع کنند. همچنین دولت‌ها وظیفه دارند که در ارتباط با مسئولیت و جبران خسارت مربوط به اثرات زیانبار نابودی محیط زیست که ناشی از فعالیت آنها در محدودهٔ تحت حاکمیت یا کنترلشان بر مناطق خارج از قلمرو اختیارات قانونی‌شان باشند، با یکدیگر سریعاً و مصممانه‌تر همکاری کنند و قوانین بین‌المللی لازم را توسعه دهند.»

1. Loss and Damage
2. Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate
3. UNFCCC, COP, Decision2/CP.19, 2013.

www.SID.ir

Archive of SID

به‌عبارتی، کشورهای آسیب‌پذیر- به‌ویژه گروه کشورهای جزیره‌ای در حال توسعه[1] (SIDS)- درصدد شناسایی رسمی آثار سوء تغییر اقلیم از سوی جامعهٔ بین‌المللی بوده‌اند؛ آثاری که امکان گریز از آنها در چارچوب نظام سازگاری و کاهش پیش‌بینی‌شده در اسناد لازم‌الاجرای تغییر اقلیم وجود نداشت. این اصطلاح که عمر آن به قدمت کنوانسیون چارچوب تغییر اقلیم می‌رسد، پیش و پس از درج رسمی آن در توافقنامهٔ پاریس تحولاتی را از سر گذرانده است که در بازشناسی مفهوم و تعامل آن با برخی مفاهیم متناظر تأثیرگذار خواهد بود.

۱. اصطلاح «ضرر و زیان» پیش از توافقنامهٔ پاریس

اصطلاح «ضرر و زیان» و توسل به ابزار بیمه برای جبران آن از سال ۱۹۹۱ در خلال مذاکرات تدوین کنوانسیون چارچوب ملل متحد برای تغییر اقلیم توسط ائتلاف دولت‌های جزیره‌ای کوچک[2] (AOSIS) پیشنهاد شده بود. این گروه از کشورها بر تشکیل یک صندوق بیمه به‌عنوان ابزاری جمعی برای جبران ضرر و زیان‌های ناشی از افزایش سطح آب به نفع کشورهای جزیره‌ای و سواحل کم‌ارتفاع کشورهای در حال توسعه تأکید داشتند. این صندوق بیمهٔ پیشنهادی، از فرمول کنوانسیون تکمیلی ۱۹۶۳ بروکسل در زمینهٔ مسئولیت اشخاص ثالث در قبال انرژی هسته‌ای الگوبرداری کرده بود.[3]

هرچند ضمیمهٔ پیشنهادی ائتلاف نامبرده مورد پذیرش قرار نگرفت و در نتیجه، در کنوانسیون سال ۱۹۹۲ نیز منعکس نشد؛ نشانه‌هایی از این بحث در بندهای ۴[4]و ۸[5] مادهٔ ۴ کنوانسیون به چشم

---

1. Small Island Developing States

این کشورهای آسیب‌پذیر و در حال توسعه عبارت‌اند از: «کشورهای حوزهٔ اقیانوس هند، آتلانتیک و دریای چین» از جمله مالدیو، گینه بیسائو، بحرین، سنگاپور و ...؛ «کشورهای حوزهٔ کارائیب» از جمله گرانادا، بلیز، هائیتی، گویان و ...؛ «کشورهای حوزهٔ اقیانوس آرام» مانند نائورو، فیجی، پالائو، تووالو و ... که حدود ۶۰ کشور را در سطح جهان شامل می‌شوند.

2. Alliance of Small Island States

۳. پیشنهاد این گروه کشورها به‌نوعی الهام‌گرفته از مدل مسئولیت و جبران خسارت بود که در اسناد بین‌المللی پیشین از جمله کنوانسیون نامبرده پیش‌بینی شده بود.

Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the Work of its Fourth Session, held at Geneva from 9 to 20 December 1991 (UN Doc. A/ AC.237/15, 29 January 1992), at 127–129.

The text of the proposed AOSIS Insurance Annex can be found at: <http://unfccc.int /resource/docs/a/15_2.pdf>. (accessed 03.05.2019)

۴. بند ۴,۴ کنوانسیون تغییر اقلیم: «کشورهای پیشرفته عضو و سایر کشورهای پیشرفته مذکور در ضمیمهٔ (۲) به کشورهای در حال توسعه که به‌ویژه در مقابل اثرات سو تغییرات آب‌وهوا آسیب‌پذیر می‌باشند در پرداخت هزینه‌های سازگاری با اثرات سوء مذکور کمک خواهند نمود.»

۵. بند ۴,۸ کنوانسیون تغییر اقلیم: «در اجرای تعهدات موضوع این ماده، اعضا به نوع اقداماتی که به موجب این کنوانسیون مورد نیاز می‌باشند، از جمله اقدامات مربوط به تأمین اعتبار، بیمه و انتقال تکنولوژی برای

www.SID.ir

Archive of SID

می‌خورد. با وجود تلاش‌های صورت‌گرفته پس از انعقاد کنوانسیون تغییر اقلیم توسط کنفرانس اعضا[۱] و برگزاری کارگاه‌های آموزشی در این حوزه[۲]، در اواخر سال ۲۰۰۷ میلادی در خلال سیزدهمین کنفرانس اعضای کنوانسیون در *بالی* اندونزی موضوع ضرر و زیان، تقسیم و انتقال ریسک مورد توجه زیادی واقع شد و به تشکیل *گروه کاری ویژه در خصوص همکاری‌های بلندمدت در راستای کنوانسیون*[۳] (AWG-LCA) منجر شد.[۴] این گروه کاری در اولین جلسهٔ خود تشکیل کارگاه آموزشی در خصوص مدیریت راهبردهای کاهش ریسک، مانند بیمه را در دستور کار خود قرار داد.[۵] در کنفرانس چهاردهم اعضا و در خلال کارگاه آموزشی یادشده، ائتلاف کشورهای جزیره‌ای کوچک پیشنهادهایی را در راستای ایجاد یک سازوکار چندمنظوره[۶] به‌منظور رویارویی با مسئلهٔ ضرر و زیان ارائه کرد که شامل ترکیبی از بیمه، جبران و مدیریت ریسک بود.[۷]

جوابگویی به نیازهای خاص کشورهای عضو در حال توسعه که ناشی از اثرات سو تغییرات آب‌وهوا و یا اثرات اجرای اقدامات واکنشی مخصوصاً در موارد زیر می‌باشد، توجه کامل خواهند داشت:

الف) کشورهایی که جزیره‌ای و کوچک هستند.

ب) کشورهایی که دارای نواحی ساحلی پست هستند.

پ) کشورهایی با نواحی خشک، نیمه‌خشک، نواحی جنگلی و نواحی در معرض نابودی جنگل‌ها.

ت) کشورهایی که دارای مناطقی هستند که در معرض بلایای طبیعی قرار دارند.

ث) کشورهایی با مناطقی که در معرض خشکسالی و پیش‌روی صحرا قرار دارند.

ج) کشورهایی با نواحی شهری که از آلودگی جوی بالاتر برخوردارند.

چ) کشورهایی با مناطقی که دارای اکوسیستم‌های شکننده هستند، من‌جمله اکوسیستم‌های کوهستانی.

ح) کشورهایی که اقتصاد آنها وابستگی زیادی به درآمد ناشی از تولید، به عمل‌آوری و صادرات و یا مصرف سوخت‌های فسیلی و تولیدات کالاهای مربوطه انرژی‌زا دارد.

خ) کشورهای ترانزیت و آنها که با خشکی احاطه شده‌اند.

همچنین کنفرانس اعضا می‌تواند در صورت اقتضا در ارتباط با این بند اقداماتی به‌عمل آورد.»

1. UNFCCC, Decision 11/CP.1, Initial Guidance on Policies, Programme Priorities and Eligibility Criteria to the Operating Entity or Entities of the Financial Mechanism (UN Doc. FCCC/CP/1995/7/ Add.1, 6 June 1995) at paragraph 1(d)(i–ii).
   -UNFCCC, Decision 5/CP.7, Implementation of Article 4, Paragraphs 8 and 9, of the Convention (Decision 3/CP.3 and Article 2, Paragraph 3, and Article 3, Paragraph 14, of the Kyoto Protocol) (UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1, 21 January 2002), at paragraphs 9, 34–35.
   -UNFCCC, Decision 1/CP.10 (UN Doc. FCCC/CP/2004/10/Add.1, 19 April 2015), at paragraphs 8–9.
2. <http://unfccc.int/adaptation/adverse_effects_and_response_measures_art_48/items/3959.ph> <http://unfccc.int/adaptation/adverse_effects_and_response_measures_art_48/items/3897.php>; UNFCCC, Report on the Expert Meeting on Adaptation for Small Island Developing States (UN Doc. FCCC/SBI/2007/11, 2 April 2007), at paragraphs 49–51.
3. Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention
4. UNFCCC, Decision 1/CP.13, Bali Action Plan (UN Doc. FCCC/CP/ 2007/6/Add.1, 14 March 2008), at paragraphs 1(c) (i–iii) and 2.
5. UNFCCC, Report of the AWG-LCA on its first session (UN Doc. FCCC/AWGLCA/2008/3, 16 May 2008), at paragraph 26 and Annex I.
6. Multi-Window Mechanism to address loss and damage
7. Submission of Alliance of Small Island States, in: UNFCCC, Ideas and Proposals on the Elements Contained in Paragraph 1 of the Bali Action Plan, Submissions from Parties, Addendum, Part I (UN Doc. FCCC/AWGLCA/2008/Misc.5/Add.2 (Part I), 10 December 2008), at 9–32 (‘2008 AOSIS Proposal’).

www.SID.ir

Archive of SID

در سال ۲۰۱۰ در خلال شانزدهمین کنفرانس اعضا، ضرورت تقویت همکاری‌های بین‌المللی در راستای شناخت و کاهش ضرر و زیان‌های همراه با رویدادهای شدید اقلیمی[۱] (فجایع و بحران‌های زیست‌محیطی مانند وقوع سیل، توفان، خشکسالی و ...)، و همچنین وقایع زمان‌بر و طولانی‌مدتی[۲] (نظیر افزایش سطح آب، افزایش دما، اسیدی شدن اقیانوس، آب شدن یخچال‌های طبیعی، شور شدن آب دریا، تخریب زمین و جنگل، از بین رفتن تنوع زیستی و بیابان‌زایی) مورد تأکید قرار گرفت.[۳] این ضرر و زیان‌ها قادر به تأثیرگذاری بر چرخهٔ طبیعی (مانند تنوع زیستی) یا انسانی (اعم از اقتصادی و غیراقتصادی) هستند. در نتیجه، اعضای کنوانسیون، برنامهٔ کاری‌ای را با هدف «توجه به رویکردهای مقابله با ضرر و زیان‌های برخاسته از پیامدهای تغییر اقلیم در کشورهای در حال توسعه‌ای که در معرض آثار سوء تغییر اقلیم هستند» در دستور کار خود قرار دادند[۴] و در سال ۲۰۱۱ در خلال هفدهمین کنفرانس اعضا بر محتوای این برنامهٔ کاری توافق کردند.[۵] در اواخر سال ۲۰۱۲ در هجدهمین کنفرانس اعضا در دوحه قطر ایجاد ترتیبات و نهادهایی جهت مقابله با ضرر و زیان‌های برخاسته از آثار سوء تغییر اقلیم بر کشورهای در حال توسعه به تصویب اعضا رسید.[۶]

در نهایت در سال ۲۰۱۳ در *ورشو* لهستان در خلال نوزدهمین کنفرانس اعضای کنوانسیون تغییر اقلیم، طرفین کنوانسیون تصمیم به ایجاد سازوکار بین‌المللی ضرر و زیان در قبال آثار و پیامدهای شدید و درازمدت تغییر اقلیم در کشورهای در حال توسعه و در معرض خطر گرفتند که به سازوکار بین‌المللی ورشو (WIM) معروف است.[۷] ساختار، دستور کار و تأثیرگذاری این سازوکار در بیست‌ودومین کنفرانس اعضای سال ۲۰۱۶ بازبینی شد (Puig *et al*., 2019: 2). همچنین مقرر است در بیست‌وپنجمین کنفرانس اعضای کنوانسیون (که در دسامبر ۲۰۱۹ تشکیل می‌شود) نیز برای دومین بار سازوکار ورشو بازبینی، و پیشنهادهایی به‌منظور توسعهٔ اهداف آن از سوی کنفرانس اعضا ارائه شود.

این پیشنهاد در سال ۲۰۰۹ با پروتکل کپنهاگ در زمینهٔ ارتقای اعمال کنوانسیون تغییر اقلیم سازمان ملل متحد که صندوقی را در جهت تأمین مالی مسائل مربوط به تغییر اقلیم پیشنهاد می‌کرد، تکمیل شد.

AOSIS Submission, 'Copenhagen Protocol to Enhance the Implementation of the United Nations Framework Convention on Climate Change', in: UNFCCC, Ideas and Proposals on the Elements Contained in Paragraph 1 of the Bali Action Plan, Submissions from Parties (UN Doc. FCCC/AWGLCA/2009/MISC.8, 18 December 2009).

1. Extreme weather and climate events
2. Slow onset events
3. UNFCCC, Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 March 2011), at paragraph 25.
4. Ibid, at paragraphs 26–29.
5. UNFCCC, Decision 7/CP.17, Work Programme on Loss and Damage (UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.2, 15 March 2012).
6. UNFCCC, Decision 3/CP.18 (UN Doc. FCCC/CP/ 2012/8/Add.1, 28 February 2013), at paragraph 9.
7. UNFCCC, Decision 2/CP.19, Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts (UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 January 2014), at paragraph 15.

www.SID.ir

Archive of SID

رسالت و کارکرد این سازوکار به حکم پاراگراف ۵ تصمیم کنفرانس اعضای سال ۲۰۱۳[1] به شناخت رویکردهای همه‌جانبهٔ ناظر بر مدیریت ریسک، ارتقای گفت‌وگو، همکاری، انسجام و هم‌افزایی میان ذی‌نفعان، اتخاذ اقدام‌ها و حمایت در راستای مبارزه با ضرر و زیان‌های ناشی از تغییر اقلیم از جمله تأمین مالی، تکنولوژیک و ظرفیت‌سازی محدود شده است (پیری، ۱۳۹۷: ۹۰۱).

در راستای کارکردهای یادشده، برنامهٔ کاری ابتدایی سازوکار ورشو (که در سال ۲۰۱۴ در خلال بیستمین کنفرانس اعضای کنوانسیون تصویب شد) از ۹ حوزهٔ اقدام تشکیل می‌شود. این ۹ حوزه، کشورهای در حال توسعه، جمعیت و اکوسیستم آنها، مدیریت ریسک، پیامدهای طولانی مدت تغییر اقلیم، ضرر و زیان‌های غیراقتصادی مانند مهاجرت، جابه‌جایی و کوچ انسان‌ها و همچنین ابزارها و تسهیلات مالی پیشنهادی را هدف خود قرار داده است (Calliari *et al*., 2019: 159). یکی از اقدام‌هایی که به پیروی از برنامهٔ کاری و حوزه‌های اقدام سازوکار ورشو اتخاذ شده است، راه‌اندازی *مرکز انتقال ریسک فیجی*[2] است که به موجب تصمیم بیست‌وسومین کنفرانس اعضای کنوانسیون در سال ۲۰۱۷ پیش‌بینی شد. این مرکز بنا به توصیهٔ کمیتهٔ اجرایی، در حکم یک پایگاه اطلاعاتی در خصوص بیمه و انتقال ریسک عمل می‌کند.[3]

شایان ذکر است که سازوکار ورشو توسط یک کمیتهٔ اجرایی[4] (ExCom) هدایت می‌شود. در این کمیته نمایندگان دولت‌های در حال توسعه و توسعه‌یافته به‌نحو مساوی حضور دارند و کمیته ملزم است همه‌ساله گزارشی را به کنفرانس اعضا ارائه دهد.[5] با این حال، نحوهٔ تأمین مالی و ادامهٔ کار سازوکار در طولانی‌مدت مبهم باقی مانده است؛ در ضمن به‌دلیل وابستگی نهادی سازوکار و کمیتهٔ اجرایی آن به کنفرانس اعضا، نمی‌توان توقع داشت که به‌عنوان یک موجودیت حقوقی مستقل خارج از چارچوب نظام تغییر اقلیم فعالیت کند (Verheyen & Mace, 2016: 198-203).

۲. دیدگاه توافق پاریس در خصوص «ضرر و زیان» و مسئولیت ناشی از آن در نظام حقوقی تغییر اقلیم

یکی از «بایدهای» ائتلاف کشورهای جزیره‌ای در حال توسعه (AOSIS) و کشورهای کمتر توسعه یافته پیش از توافق پاریس مسئلهٔ ضرر و زیان‌های ناشی از تغییر اقلیم بود. به عقیدهٔ این دسته از کشورها مسئلهٔ ضرر و زیان نباید به سطح داخلی کشورها محدود شود و ضروری است با تمهید ابزارهایی در سطح بین‌المللی اجرایی و تضمین شود. از سوی دیگر، کشورهای توسعه‌یافته چندان به

1. Ibid, at paragraph 5.
2. Fiji clearing house for risk transfer
3. UNFCCC, Decision 1/CP.23 Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts. (FCCC/CP/2017/L.13, 18 November 2017)
4. Executive Committee
5. UNFCCC, Decision 2/CP.20, Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts (UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.2, 2 February 2015), at paragraphs 3–4 and Annex II.

www.SID.ir

Archive of SID

طرح مسئلهٔ ضرر و زیان علاقه‌مند نبودند. به عقیدهٔ آنان مسئلهٔ ضرر و زیان در قالب سازوکار ورشو به حد کافی مورد توجه واقع شده و عملکرد آن باید با گذر زمان مورد قضاوت قرار گیرد؛ ازاین‌رو نیازی به طرح مجدد موضوع ضرر و زیان به‌عنوان ماده‌ای جداگانه در توافق پاریس نیست. به‌ویژه، مسئلهٔ جبران خسارات ناشی از تغییر اقلیم، خط قرمز کشورهای توسعه‌یافته، به‌خصوص آمریکا، بود (Bodansky, 2015: 5-8). ازاین‌رو یکی از اصلی‌ترین سؤالات مطرح‌شده در مذاکرات پاریس این بود که آیا سازوکار ورشو برای پاسخگویی به ضرر و زیان‌های همراه با تغییر اقلیم کافی است یا لازم است سازوکار جدیدی پیش‌بینی شود؟ آیا لازم است موضوع ضرر و زیان در ماده‌ای جداگانه مطرح شود یا همراه با تعهد به سازگاری؟ طرح مقولهٔ مسئولیت در قبال تغییر اقلیم بهتر و ثمربخش‌تر است یا سکوت در قبال آن (Burkett, 2016: 118)؟ نتیجه‌ای که در نهایت حاصل شد، حفظ سازوکار ورشو در مادهٔ ۸ توافق پاریس، روشنگری پاراگراف ۴۷ تا ۵۱ تصمیم بیست‌ویکمین کنفرانس اعضای سال ۲۰۱۶ در خصوص موضوع ضرر و زیان[1] و عدم طرح موضوع مسئولیت و جبران خسارت در توافق پاریس بود.

پاراگراف ۵۱ یادشده اشعار می‌دارد: «مادهٔ ۸ توافق پاریس مبنایی برای ایجاد یا طرح هر گونه ادعای مسئولیت[2] یا پرداخت غرامت[3] تلقی نمی‌شود[4] و دلالتی نیز بر آن نخواهد داشت[5]».[6] بدیهی است عبارت ضرر و زیان، ضرورتاً دلالتی بر مسئولیت حقوقی در قبال خسارات ندارد؛ هرچند هر دو عبارت ضرر و زیان از بار حقوقی برخوردارند (Verheyen, 2012: 10).

در بازشناسی اجزای تعریف ارائه‌شده در پاراگراف ۵۱ بیست‌ویکمین کنفرانس اعضای کنوانسیون، واژهٔ «غرامت»[7] ما را به یکی از پیامدهای حقوقی ناشی از اعمال متخلفانهٔ بین‌المللی در حقوق بین‌الملل رهنمون می‌کند که اغلب پرداخت‌های مالی جهت جبران خسارات وارده را در برمی‌گیرد. مادهٔ ۳۴ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب ۲۰۰۱، جبران کامل خسارت[8] را از طریق اعادهٔ وضع به حال سابق، پرداخت غرامت و کسب رضایت امکان‌پذیر می‌داند؛ و بند ۲ مادهٔ ۳۶ طرح، غرامت را هر گونه خسارت قابل ارزیابی مالی می شمارد که از طریق اعادهٔ وضع به حال سابق جبران‌پذیر نیست.[9] ازاین‌رو به تصریح پاراگراف ۵۱ تصمیم اعضای کنوانسیون، مقصود از مادهٔ ۸ توافق پاریس و پیش‌بینی سازوکار ورشو به معنای پرداخت غرامت در قبال ضرر و زیان‌های واردهٔ ناشی از تغییر اقلیم نخواهد بود.

---

1. UNFCCC, Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement (UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 January 2016), at paragraphs 47–51.
2. Liability
3. Compensation
4. Article 8 does not provide a basis for ‘any liability or compensation’
5. Article 8 does not involve ‘any liability or compensation’.
6. Ibid.
7. Compensation
8. Reparation
9. Draft Articles on State Responsibility adopted by the International Law Commission (ILC), Report of the International Law Commission on its 53rd Session (UN Doc. A/56/10, 2001), Art 34 and 36.

www.SID.ir

Archive of SID

اصطلاح Liability یا مسئولیت در قبال اعمال منع‌نشده در حقوق بین‌الملل (که زین پس مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی نامیده می‌شود) نیز به مسئولیت مدنی محض نهادهای خصوصی اشاره دارد. با این توضیح که گاه با وجود اتخاذ تمامی اقدام‌های پیشگیرانه، برخی فعالیت‌های مشروع و مجاز دولت‌ها که اغلب خطرناک نیز هستند، خسارات جبران‌ناپذیری را به سایر اشخاص حقوق بین‌الملل و به‌خصوص به محیط زیست وارد می‌کنند. از آنجا که این فعالیت‌ها ممنوع نیستند، ازاین‌رو نقض قواعد حقوق بین‌الملل را به‌دنبال ندارند، اما در چنین شرایطی، حتی با فقدان عنصر نقض تعهد (عدم تحقق عمل خلاف بین‌المللی) متصدی عمل خطرناک (اعم از شخص خصوصی یا دولتی) به‌دلیل ورود خسارات جدی به محیط زیست مسئول تلقی می‌شود (پورخاقان شاهرضایی، ۱۳۹۶: ۹۹). با این توضیحات، به‌نظر می‌رسد ضرر و زیان‌های همراه با تغییر اقلیم به حکم پاراگراف ۵۱ تصمیم اعضا، مبنایی برای ایجاد یا طرح ادعای مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی نیز به‌شمار نخواهد آمد. به همین سبب، عده‌ای معتقدند ادبیات به‌کاررفته در مادهٔ ۸ توافقنامهٔ پاریس به‌نوعی، تنها به رسمیت شناختن سازوکار مالی داوطلبانه به‌منظور رویارویی با ضرر و زیان ناشی از تغییر اقلیم است و نه خلق تعهد حقوقی منحصربه‌فرد (Bodansky, 2016: 142). پاراگراف ۵ کنفرانس اعضای نوزدهم نیز در تأیید همین نظر، وظیفهٔ سازوکار ورشو را تهیهٔ اطلاعات و توصیه‌هایی خطاب به کنفرانس اعضا در راستای کاهش ریسک ضرر و زیان و همچنین رویارویی با ضرر و زیان می‌داند؛ وظایفی که بر تعهدات حقوقی ویژه‌ای دلالت نمی‌کند.[1]

بازاندیشی مفهوم «ضرر و زیان» و «مسئولیت بین‌المللی» در نظام حقوقی تغییر اقلیم

آیا می‌توان به تفسیر ارائه‌شده از ضرر و زیان در چارچوب سازوکار ورشو و رابطهٔ آن با مسئولیت بین‌المللی (در برههٔ زمانی پیش و پسا پاریس) اکتفا کرد؟ یا ضروری است مفهوم «ضرر و زیان» و «مسئولیت بین‌المللی» از دیدگاه دکترین، با نظرکردی بر اسناد بین‌المللیِ همسو با کنوانسیون تغییر اقلیم، مجدداً تعریف و بازاندیشی شود؟ پاسخ این پرسش‌ها با معناشناسی اصطلاح ضرر و زیان، و بازاندیشی رابطهٔ میان «ضرر و زیان‌های همراه با تغییر اقلیم» و «مسئولیت بین‌المللی» میسر خواهد شد.

---

1. Decision 2/CP.19, Opcit, at paragraph 5(c) (ii).

این پاراگراف تسهیلات زیست‌محیطی جهانی و صندوق اقلیم سبز را که نهادهای مالی کنوانسیون هستند نیز تحت شمول خود قرار می‌دهد.

www.SID.ir

Archive of SID

۱. واژه‌شناسی اصطلاح «ضرر و زیان» در نظام تغییر اقلیم

چنانکه گفته شد، معنای دقیقی از مفهوم «ضرر و زیان» در متن کنوانسیون ۱۹۹۲ تغییر اقلیم، پروتکل کیوتو و هم‌چنین در توافقنامهٔ پاریس ارائه نشده است. اما متن توافق پاریس ضرر و زیان را «همراه با پیامدهای منفی تغییر اقلیم»[1] توصیف می‌کند. این تعریف بسیار موسع است و در تشخیص اینکه چه چیزی فی‌نفسه ضرر و زیان است، رهنمودی ارائه نمی‌دهد. این در حالی است که نخستین گام به‌منظور بازشناسی رابطهٔ میان دو پدیده (ضرر و زیان و مسئولیت بین‌المللی) دستیابی به تعریفی کامل و جامع است. ازاین‌رو ضروری است تعاریف این اصطلاح در اسناد بین‌المللی موجود و همچنین از دیدگاه دکترین موشکافی شود.

اصطلاح «ضرر و زیان» به موجب سندی غیررسمی در نهاد فرعی اجرای کنوانسیون[2] (SBI) چنین معنا شده است: «پیامدهای واقعی یا بالقوه‌ی تغییر اقلیم در کشورهای در حال توسعه که بر نظام‌های طبیعی و انسانی تأثیر منفی بر جای خواهد گذاشت».[3] در تعریف عبارت «ضرر و زیان» به‌وسیلهٔ SBI از اصطلاح «پیامدها»[4] استفاده شده است نه «خسارت»[5] یا «زیان»[6]. از سوی دیگر، این تعریف تنها پیامدهای تغییر اقلیم بر دولت‌های در حال توسعه را مدنظر قرار می‌دهد، این در حالی است که همهٔ کشورها کم و بیش می‌توانند از آثار تغییر اقلیم متأثر شوند. به‌عبارتی، برای تعریف خسارت نیازی به تفکیک میان تابعان حقوق بین‌الملل نیست.

بدیهی است تمامی فعالیت‌های صورت‌گرفته توسط انسان پیامدهایی را به‌دنبال خواهند داشت، ولی همهٔ آنها به موجب حقوق بین‌الملل «خسارت» یا «زیان» به‌بار نمی‌آورند. به همین سبب، معنای اصطلاح «ضرر و زیان» کاملاً متفاوت از معنای اخص واژهٔ «زیان» و «خسارت» در حقوق بین‌الملل است که به موجب مادهٔ ۳۱ پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها چنین تعریف شده است: «زیان» شامل کلیهٔ خسارات[7] مادی و معنوی ناشی از عمل متخلفانهٔ دولت‌هاست».[8] ازاین‌رو به‌نظر می‌رسد مفهوم ضرر و زیان مندرج در رژیم تغییر اقلیم با توجه به معنای ارائه‌شده از آن، به‌رغم مشابهت در اصطلاحات به‌کاررفته در متون انگلیسی (اصطلاح «Damag»)، بیشتر مفهومی تکنیکی و علمی باشد تا مفهومی حقوقی (که در صورت انجام اعمال متخلفانهٔ بین‌المللی مبنایی را برای جبران فراهم سازد).

---

1. "Associated with the adverse effects of climate change"
2. Subsidiary Body for Implementation
3. Subsidiary Body for Implementation, 2012b. Thirty-Seventh Session Doha, 26 November to 1 December 2012, A Literature Review on the Topics in the Context of Thematic Area 2 of the Work Programme on Loss and Damage: A Range of Approaches to Address Loss and Damage Associated with the Adverse Effects of Climate Change. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), FCCC/SBI/2012/INF.14.
4. Impacts
5. Damage
6. Injury
7. Damage
8. International Law Commission (2001, art. 31 at. 2, p. 91).

www.SID.ir

Archive of SID

با فرض برخورداری اصطلاح «ضرر و زیان» از ماهیت ویژه و تکنیکی در رژیم تغییر اقلیم، در سطح دکترین نیز تعاریف زیادی از عبارت «ضرر و زیان» ارائه شده است. پرسش اصلی حول این محور است که رابطهٔ بین ضرر و زیان (و حدود و ثغور آن) و رویکرد سازگاری و کاهش پیش‌بینی‌شده در نظام تغییر اقلیم (به‌عنوان پایه‌های اصلی رژیم تغییر اقلیم) چیست؟ چگونه می‌توان این مفاهیم را از یکدیگر تفکیک کرد؟ (Doelle, 2014: 40). اجماع حاصله حاکی از این است که رویکرد سازگاری و کاهش که در اسناد بین‌المللی ناظر بر تغییر اقلیم پیش‌بینی شده‌اند، هر اندازه هم که موفق باشند، کماکان احتمال ورود آسیب‌هایی را بر جای خواهند گذاشت. همین آسیب‌ها در نظام تغییر اقلیم «ضرر و زیان» تلقی می‌شوند؛ هرچند مرز میان سازگاری و ضرر و زیان بسیار باریک و مبهم است (Wallimann-Helmer *et al.*, 2019: 39). «سازگاری» تغییر ساختاری، فناوری و عملکردی دولت‌ها برای کاهش آسیب‌پذیری خود در مقابل پیامدهای تغییر اقلیم یا اصلاح آثار مخرب آن تعریف شده است (Brunnee, 2012: 721). به‌عبارتی، سازگاری رویکرد پیشگیرانه از ضرر و زیان است. در نتیجه تعریف قاطعی از ضرر و زیان و وجه تمایز آن با سازگاری برای پیشبرد مسئولیت جمعی در قبال چنین پیامدهایی ضروری خواهد بود.

در سطح دکترین چنین مطرح شده است که ضرر یا به‌عبارت صحیح‌تر خُسران[1] «آثار مرتبط با تغییر اقلیم است که اعاده یا بازسازی آنها ممکن نیست» و زیان[2] «پیامدهای منفی‌ای است که اعاده یا بازسازی آنها ممکن است» (Burkett, 2014: 120-121).[3] نکتهٔ کلیدی این است که در هر دو اصطلاح، آثار و پیامدهای منفی‌ای به‌وقوع پیوسته است؛ درحالی‌که در «سازگاری»، هزینه‌ها در تلاش برای پیشگیری یا منع چنین آثار منفی‌ای درونی شده است. ازاین‌رو به عقیدهٔ عده‌ای از صاحب‌نظران، ضرر و زیان «آن دسته از پیامدهای تغییر اقلیم‌اند که در قالب برنامه‌های کاهش یا سازگاری قابل اجتناب نباشند» (Khan *et al.*, 2013: 9).

برخی دیگر از نویسندگان، ضرر و زیان را به سه دسته تقسیم کرده‌اند: اجتناب‌پذیر، اجتناب‌ناپذیر و جبران‌ناپذیر. دستهٔ اجتناب‌پذیر، پیامدهایی از تغییر اقلیم را که با برنامه‌های کاهش و سازگاری قابل جبران‌اند، در برمی‌گیرد. دستهٔ دوم اجتناب‌پذیرند، ولی به‌دلیل ناکارامدی تلاش‌های ناظر بر کاهش و سازگاری به‌وقوع پیوسته‌اند. دستهٔ سوم اجتناب‌ناپذیرند و پیامدهایی هستند که به‌رغم هر گونه تلاش ایده‌آل و مطلوبی در جهت سازگاری و کاهش باز

---

1. Loss
2. Damage
۳. هرچند در زبان فارسی دو واژه «ضرر» و «زیان» با یکدیگر مترادف‌اند؛ اما اصطلاح Loss در زبان انگلیسی به معنای «از دست دادن هر آنچه بوده است» بوده و Damage در معنای «ورود نقص به آنچه بوده است» به‌کار می‌روند. معانی‌ای که با مفهوم "Loss and Damage" در نظام حقوقی تغییر اقلیم نیز همخوانی دارد. منتها به‌دلیل مصطلح بودن ترکیب «ضرر و زیان» در زبان فارسی در ترجمهٔ عبارت موردنظر از این عبارت استفاده شده است.

www.SID.ir

Archive of SID

هم به‌وقوع می‌پیوندند (Verheyen, 2012: 15).[۱] به‌طور قطع، نقطهٔ اشتراک و قدر مطلق نظرهای صاحب‌نظران، دسته‌های دوم و سوم را تحت شمول اصطلاح «ضرر و زیان» قرار می‌دهد. پیامدهایی که به‌رغم تعهدات مندرج در رژیم حقوقی تغییر اقلیم به‌وقوع پیوسته‌اند و به دلیل ایراد آسیب به سایر بازیگران بین‌المللی، مستلزم جبران خواهند بود.

به‌نظر می‌رسد در سطح دکترین نیز- به‌سان اسناد بین‌المللی موجود- توافقی در خصوص مفهوم ضرر و زیان وجود ندارد و همین مسئله سبب می‌شود مسئلهٔ جبران خسارات ناظر بر تغییر اقلیم نیز دشوارتر بنماید (Kugler & Sariego, 2016: 106-107).

۲. بازاندیشی رابطهٔ میان «ضرر و زیان» و مسئولیت بین‌المللی

دومین تلاشی که در شفاف‌سازی مفهوم «ضرر و زیان» و رابطهٔ آن با مسئولیت بین‌المللی (که در تفسیر اصطلاحات به‌کاررفته در مادهٔ ۸ توافق پاریس به آن اشاره شد) ثمربخش خواهد بود، بازاندیشی رابطهٔ میان ضرر و زیان و مسئولیت بین‌المللی با عنایت به رویکرد سایر کنوانسیون‌های بین‌المللیِ همسو با کنوانسیون تغییر اقلیم است.

براساس داده‌های موجود، در رژیم حقوقی تغییر اقلیم تاکنون هیچ مقرره یا سند بین‌المللی خاصی در خصوص مسئولیت بین‌المللی پیش‌بینی نشده است. البته مقدمهٔ توافق پاریس و حتی تصمیم نوزدهمین کنفرانس اعضای کنوانسیون -که مبنای شکل‌گیری سازوکار ورشو بوده است - به اصل مسئولیت‌های مشترک اما متفاوت[۲] اشاره‌ای داشته‌اند.

استفاده از عبارت responsibility در مقدمهٔ توافق پاریس و عبارت liability در پاراگراف ۵۱ تصمیم بیست‌ویکمین کنفرانس اعضای کنوانسیون حاکی از آگاهی طرفین توافق به آثار متمایز این دو اصطلاح است. هرچند هر دو اصطلاح مذکور طی سالیان دراز در خلال مذاکرات مربوط به تغییر اقلیم تابو و ممنوعه بوده‌اند (Doelle, 2014: 45). بنابراین لازم است تفاوت بین این دو اصطلاح، و اینکه پاراگراف ۵۱ دقیقاً چه چیزی را مستثنا کرده است، موشکافی شود.

---

۱. همچنین ر.ک:

Voigt, Christopher, (2008), "State responsibility for climate change damage", Nordic Journal of Int. Law 77.

UNEP Global Environmental Alert Service, (2014), "Loss and Damage: When Adaptation is not Enough", Avaialable at: http://na.unep.net/geas/ getUNEPPageWithArticleIDScript.php?article_id=111 (accessed 31.03.2019).

2. Common but differentiated responsibilities

این اصل ظهور خاص اصل کلی انصاف در حقوق بین‌الملل و عبارت است از: مسئولیت مشترک کشورها برای حفاظت از محیط زیست در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی، و در عین حال تعهدات متفاوت آنها با در نظر گرفتن شرایط و اوضاع و احوال متفاوت و خاص کشورها در ایجاد مشکلات زیست‌محیطی و توانایی‌هایی فنی و اقتصادی‌شان برای برطرف کردن مشکلات.

www.SID.ir

Archive of SID

در حقوق بین‌الملل محیط زیست، مسئولیت در قبال زیان‌های وارده به محیط زیست به‌طور کلی از دو دیدگاه پیروی می‌کند: ۱. دولت‌ها باید تعهدی از تعهدات خود به موجب قواعد حقوق بین‌الملل را نقض کنند تا مسئولیت احراز شود (مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی یا ریسپانسبیلیتی)؛ ۲. تنها احراز رابطهٔ سببی بین خسارت و فعالیت زیانبار برای احراز مسئولیت عامل زیان و تعهد به جبران خسارت توسط او کافی است، بدون اینکه لزوماً قاعده‌ای از قواعد حقوق بین‌الملل نقض شده باشد (مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی یا لایبلیتی).

۲. ۱. مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی و نظام حقوقی تغییر اقلیم

در دیدگاه اول، که طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب ۲۰۰۱ به آن اختصاص یافته است[1]، مبنای احراز مسئولیت بین‌المللی (یا ریسپانسبیلیتی)، وقوع نقض یک تعهد بین‌المللی یا عدم رعایت تلاش مقتضی[2] در رعایت تعهدات مزبور از سوی دولت مربوطه است، به‌نحوی که قابل انتساب به آن دولت باشد (Scovazzi, 2001: 55). به همین سبب در اصطلاح این قسم از مسئولیت را مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی می‌خوانیم. اما اینکه چه زمانی تعهدی بین‌المللی نقض می‌شود، به ماهیت و ویژگی‌های تعهد مربوطه منوط شده است. پیامدهای این قسم از مسئولیت بین‌المللی، الزام به توقف فعل متخلفانه در درجهٔ اول و جبران کامل خسارت در درجهٔ دوم خواهد بود.

در خصوص تغییر اقلیم، اسناد مربوطه، قواعد عام مسئولیت بین‌المللی و حقایق موجود (از جمله عدم اشارهٔ صریح به معنای ضرر و زیان و نحوهٔ تخصیص مسئولیت در قبال تغییر اقلیم)، ما را به این قطعیت می‌رساند که توافق پاریس توسعه یک سازوکار مبتنی بر انتساب مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی (ریسپانسبیلیتی) را منع نکرده و همچنان راه را برای انتساب مسئولیت (ریسپانسبیلیتی) در قبال ضرر و زیان‌های همراه با تغییر اقلیم باز گذاشته است. البته به‌دلیل وزنهٔ سنگین کشورهای توسعه‌یافته، در رژیم تغییر اقلیم به‌منظور جلوگیری از رویارویی با آثار حقوقی ناشی از مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی نیز راه‌حلی اندیشیده شده است که همانا تحمیل تکالیف اخلاقی، داوطلبانه و غیرالزام‌آور (اعم از مالی و غیرمالی) در قبال قربانیان ضرر و زیان‌های ناشی از تغییر اقلیم است؛ تکالیفی که تخلف از آن به‌دشواری می‌تواند عمل متخلفانهٔ بین‌المللی قلمداد شود. به همین سبب مادهٔ ۸ توافق پاریس و کارکرد سازوکار ورشو در تشویق طرفین توافق به همکاری، انسجام و هم‌افزایی، ظرفیت‌سازی، تأمین مالی و تکنولوژیک در قبال ضرر و زیان‌های ناشی از تغییر اقلیم خلاصه شده است.

---

1. Draft Articles on State Responsibility adopted by the International Law Commission (ILC), Report of the International Law Commission on its 53rd Session (UN Doc. A/56/10, 2001)
2. Due Diligence

معیار تلاش مقتضی حاکی از این است که تنها زمانی عمل خلاف از منظر حقوق بین‌الملل قابل انتساب به دولت خواهد بود که ثابت شود آن دولت تمام مراحل ضروری برای اجرای تعهد خویش را مورد توجه قرار نداده است.

www.SID.ir

Archive of SID

تسهیم همکاری‌ها (که یادآور اصل مسئولیت‌های مشترک است) نیز به موجب این سند بین‌المللی بر مبنای مشارکت و اقدام چندجانبهٔ طرفین طراحی شده است و نه از طریق پیش‌بینی مسئولیت‌های الزام‌آور حقوقی. افزون‌بر اینکه عمداً در هیچ کجای متن توافق به انتساب مسئولیت در قبال آثار سوء ناشی از تغییر اقلیم اشاره‌ای نشده است (Mayer, 2014: 7 & 19).

۲. ۲. مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی و نظام حقوقی تغییر اقلیم

در **دیدگاه دوم**، خسارات ناشی از فعالیت‌های منع‌نشده اما خطرناک در حقوق بین‌الملل، صرف‌نظر از قصور یا تقصیر عامل زیان سبب تحقق مسئولیت می‌شود. به این قسم از مسئولیت «لایبلیتی» یا مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی می‌گویند که مبنای آن مسئولیت محض/مطلق عامل فعل زیانبار است. مسئولیت محض[1]، مسئولیتی استثنایی و بدون تقصیر است که براساس آن حتی اثبات رعایت تمامی احتیاط‌ها و استفاده از دانش، تجربه، تجهیزات نیز مسبب خسارت را از مسئولیت معاف نمی‌کند. هدف از این مسئولیت، تحمیل ضمان به نتیجهٔ فعل است نه کیفیت آن.[2]

با توجه به ماهیت خاص این قسم از مسئولیت، تنها در خصوص برخی اقدام‌های کاملاً مخاطره‌آمیز در حقوق بین‌الملل محیط زیست استاندارد مسئولیت محض/مطلق مورد پذیرش دولت‌ها واقع شده است. کنوانسیون‌های تصویب‌شده در حوزهٔ آلودگی‌های نفتی[3]، هسته‌ای[4]، نقل و انتقال مواد و کالاهای خطرناک[5] و خسارات ناشی از محصولات نوترکیب ژنتیکی[6] مصادیقی از

---

1. Strict Liability

۲. در آخرین درجه از سختگیری در مسئولیت، یعنی مسئولیت مطلق (Absolute Liability) برخلاف مسئولیت محض، امکان معافیت حتی با اثبات قوهٔ قاهره نیز وجود ندارد.

۳. رژیم مسئولیت مدنی در قبال خسارات هسته‌ای، شامل ۳ کنوانسیون اصلی و به‌هم مرتبط است. کنوانسیون مسئولیت بین‌المللی اشخاص ثالث در قبال انرژی هسته‌ای ۱۹۶۰ پاریس، کنوانسیون مسئولیت مدنی در قبال خسارات هسته‌ای ۱۹۶۳ وین و کنوانسیون مربوط به مسئولیت مدنی در زمینهٔ حمل‌ونقل دریایی مواد هسته‌ای ۱۹۷۱ بروکسل.

۴. مسئولیت ناشی از آلودگی‌های نفتی و رژیم‌های جبران آن از سه توافق بین‌المللی عمده و پروتکل‌های الحاقی متعددی تشکیل شده است. کنوانسیون بین‌المللی مسئولیت مدنی در قبال خسارات ناشی از آلودگی‌های نفتی مصوب ۱۹۶۹، کنوانسیون بین‌المللی ایجاد صندوق بین‌المللی برای جبران خسارات ناشی از آلودگی‌های نفتی مصوب ۱۹۷۱، و کنوانسیون مسئولیت مدنی در قبال خسارات ناشی از آلودگی‌های نفتی در اثر استخراج و بهره‌برداری از منابع معدنی اعماق دریا ۱۹۷۷.

See: Churchill, Robin, (2001), "Facilitating (Transnational) Civil Liability Litigation for Environmental Damage by Means of Treaties: Progress, Problems, and Prospects", 12 Yearbook of Int'l Environment Law 3, pp. 3-41.

۵. پروتکل بازل در خصوص مسئولیت‌های بدون تخلف و غرامات ناظر بر زیان‌های برخاسته از انتقال فرامرزی مواد زائد و خطرناک و دفع آنها مصوب سال ۱۹۹۹،

۶. پروتکل تکمیلی پروتکل کارتاهینا در زمینهٔ مسئولیت موسوم به پروتکل ناگویا کوالالامپور مصوب ۲۰۱۰،

www.SID.ir

Archive of SID

اقدام‌های خطرناک اما منع‌نشده در حقوق بین‌الملل‌اند کـه بـا توافـق دولـت‌هـا، مسـئولیت بـدون تقصیر را به‌عنوان مبنای مسئولیت متصدیان مربوطه برگزیده‌اند. مسئولیت محض پیش‌بینـی‌شـده در رژیم‌های قراردادی مذکور نشان می‌دهد که چنین رویکردی در حوزهٔ جبران خسارات ناشـی از اعمال منع‌نشده در حقوق بین‌الملل، به رویکردی مسلط در اسناد و رویهٔ بین‌المللـی تبـدیل شـده است. رویکردی که در نهایت در اصول مندرج در طرح سال ۲۰۰۶ کمیسـیون حقـوق بـین‌الملـل (اصول تخصیص زیان در موارد آسیب فرامرزی ناشی از فعالیت‌هـای خطرنـاک)، نظـام جـامعی را برای جبران خسارات فرامرزی ناشی از فعالیت‌های مخاطره‌آمیز پیشنهاد کرد.[1]

مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی در کنوانسیون‌های یادشده به‌منظور نیل به هدف خود که همانا تضمین جبران خسارت فوری و کافی در قبـال فعالیـت‌هـای خطرآفـرین اسـت، رویکـرد خصوصی‌سازی[2] مسئولیت را در پیش گرفته است که با کانالیزه کردن مسئولیت از دولت منشـأ زیان به سمت متصدی فعل زیانبار، در درجهٔ اول جبـران خسـارت را از طریـق حقـوق داخلـی کشور منشأ زیان امکان‌پذیر ساخته و در وهلهٔ بعدی، با الزام متصدیان مربوطه بـه ارائـهٔ بیمـه و تأسیس صندوق‌های جمعی، جبران خسارت در قبال فعالیت‌های خطرناک را تضمین می‌کند.[3]

اکنون می‌توان به درک ظریفی از این حقیقت رسید که ساختار پیش‌بینـی‌شـده در مـادهٔ ۸ توافـق پـاریس هرچنـد تـداعی‌کننـدهٔ رویکـرد بیمـه‌محـور در رژیـم حقـوقی مسـئولیت‌هـای غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی است، اما به تصریح پاراگراف ۵۱ تصمیم بیست‌ویکمین کنفرانس اعضای کنوانسیون، نمی‌تواند مبنایی بـرای ایجـاد یـا طـرح هـر گونـه ادعـای مسـئولیت غیرمتخلفانـه (لایبلیتی) باشد و دلالتی نیز بر آن نخواهـد داشـت. بـه‌عبـارتی، تمهیـداتی کـه در رژیـم‌هـای مسئولیت بین‌المللی غیرمتخلفانه تجویز شده، هنوز در خصوص ضرر و زیان‌های ناشی از تغییـر اقلیم مورد توافق اعضای کنوانسیون قرار نگرفته است.

چنین برداشتی با مفهوم مسئولیت‌های مشترک اما متفاوت در مقدمـهٔ توافـق پـاریس نیـز همخوانی دارد، چراکه به حکم این اصل، ضروری است دولت‌های توسعه‌یافته که بیشترین نقش را در آلوده‌سازی و تخریب محیط زیست داشته‌اند و از امکانات و توانایی‌های بیشتری نسبت بـه کشورهای در حال توسعه برخوردارند، در حفاظت از آن نیز مسـئولیت سـنگین‌تـری بـر عهـده بگیرند. بر همین اساس، کشورهای در حال توسعه نیز به تناسـب نقـش کمترشـان در تخریـب محیط زیست‌کرهٔ زمین، مسئولیت سبک‌تری بر عهده خواهنـد داشـت و نیازهـا و شـرایط ایـن جوامع نیز باید مدنظر قرار گیرد (Simlinger, 2019: 194).

1. Draft principles on the allocation of loss in the case of trans boundary harm arising out of hazardous activities, YILC 2006, (A/61/10), vol. II, Part Two.
2. Privatizing
۳. ر.ک: عبدالهی، ۱۳۹۰: ۲۷۸- ۲۱۱.

www.SID.ir

Archive of SID

۳. پاسخ‌های بالقوه به توسعهٔ مفهوم ضرر و زیان و مسئولیت بین‌المللی در چارچوب نظام حقوقی تغییر اقلیم

با توجه به حقایق یادشده، دو راه‌حل بالقوه به‌منظور پاسخگویی به مقولهٔ ضرر و زیان و مسئولیت در قبال تغییر اقلیم: یک) انتساب مسئولیت بر مبنای سببیت (ریسپانسبیلیتی) و دو) مسئولیت محض و بیمه‌محور (لایبلیتی) است که ضروری است چالش‌های پیش‌رو و نقش بالقوهٔ هریک، در توسعهٔ رژیم حقوقی آتی مسئولیت‌های بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم بررسی شود.

۳. ۱. مسئولیت‌های متخلفانهٔ بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم (چالش‌ها و پاسخ‌ها)

همان‌گونه‌که اشاره شد، لازمهٔ احراز مسئولیت‌های متخلفانهٔ بین‌المللی اثبات رکن فاعلی[۱] و رکن موضوعی[۲] مسئولیت است.[۳] در خصوص تغییر اقلیم برای مثال این فرض را در نظر بگیرید که کشورهای توسعه‌یافته در گذشتهٔ دور به این نکته آگاه نبوده‌اند که فعالیت‌های صنعتی‌شان بر تغییر اقلیم تأثیرگذار است؛ درحالی‌که امروزه کشورهای در حال توسعه که در چرخهٔ پیشرفت صنعتی‌اند، کاملاً به پیامد فعالیت‌های خود آگاهند. چگونه در این فرض می‌توان مسئولیت ناشی از ضرر و زیان‌های وارده را میان اکثریت ناآگاه و اقلیت آگاه تقسیم کرد و تخصیص داد؟ یا از دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی که دولت‌های پیشرفته به پیامدهای زیست‌محیطی اعمال خود تا حدود زیادی آگاه بوده‌اند، چه میزان از ضرر و زیان‌های وارده به اقلیم جهانی را می‌توان به اعمال هریک از آنان منتسب کرد و چگونه؟ همین مثال‌های ساده نشان می‌دهد که مسئولیت متخلفانه و مؤلفه‌های آن مانند احراز رابطهٔ سببیت میان ضرر و زیان واقع شده و دولت مربوطه (تشخیص میزان دقیق تأثیر هر یک از کشورهای توسعه‌یافته در گرم شدن کرهٔ زمین)، نقض تعهد بین‌المللی بر مبنای تقصیر (آگاهی از اعمال موجِد تغییر اقلیم) یا اهمال از ضابطهٔ تلاش مقتضی در رژیم تغییر اقلیم، بسیار دشوار و پیچیده خواهد بود.

از سوی دیگر، توافق پاریس و پاراگراف ۴۸ بیست‌ویکمین کنفرانس اعضای کنوانسیون (بدون اشاره به نحوهٔ تخصیص مسئولیت) اقرار داشته‌اند که رویکرد بیمه‌محور به‌تنهایی در حل مشکلات مربوط به ضرر و زیان کافی نیست، ازاین‌رو ضروری است راه‌حل‌های جایگزین دیگری نیز آزمون شود. از آنجا که حقوق بین‌الملل در غیاب نظام‌های خاص مسئولیت بین‌المللی[۴]،

---

۱. رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل به موجب حقوق بین‌الملل قابل انتساب به آن دولت باشد.

۲. رفتار انجام‌گرفته، نقض تعهد بین‌المللی دولت مربوطه تلقی شود.

۳. مادهٔ ۲ طرح پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب ۲۰۰۱.

۴. مادهٔ ۵۵ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب ۲۰۰۱: «این مواد تا جایی که شرایط تحقق فعل متخلفانهٔ

www.SID.ir

Archive of SID

قواعد عام مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها را به‌عنوان قواعد ثانویه بر آثار و نتایج نقض تعهدات اولیهٔ بین‌المللی حاکم می‌کند، ازاین‌رو در غیاب نظام خاص مسئولیت بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم، کماکان موضوع مسئولیت‌های بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم در دایرهٔ حکومت طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل قرار خواهد گرفت. بنابراین، بی‌شک یکی از پاسخ‌های بالقوه در قبال موضوع مسئولیت بین‌المللی ناشی از تغییر اقلیم «مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی دولت‌ها» خواهد بود. همین مدعا، می‌تواند راه‌حل جایگزینِ موردنظر پاراگراف ۴۸ کنفرانس اعضای کنوانسیون تلقی شود. هرچند، این قسم از مسئولیت به‌دلیل ماهیت ویژهٔ تعهدات ناظر بر تغییر اقلیم و آثار آن نیازمند تفاسیر خاص و منحصربه‌فردی خواهد بود که خود نیازمند پژوهشی مستقل است.

۳. ۲. مسئولیت‌های غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم (چالش‌ها و پاسخ‌ها)

به‌دلیل همین مشکلات رویکرد بیمه‌محور و مبتنی بر مسئولیت محض در سطح ادبیات حقوقی از مقبولیت بیشتری برخوردار شده است، چراکه طرف‌ها و سیاستمداران را از دشواری‌های ضرورت انتساب مسئولیت معاف، و تحمل ضرر و زیان را از دوش قربانی به بازیگران مختلفی که هریک سهمی در ایجاد خسارت داشته‌اند (بر مبنای تولید ناخالص ملی یا میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای)، منتقل می‌کند (Warner *et al.*, 2016). این در حالی است که به تصریح پاراگراف ۵۱ بیست‌ویکمین کنفرانس اعضای کنوانسیون، تنها گزینه‌ای که از شمول مادهٔ ۸ توافق پاریس خارج شده است، مسئلهٔ مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی (لایبلیتی) است.

شایان یادآوری است پاراگراف ۵۱ بخشی از تصمیم کنفرانس اعضای کنوانسیون است و نه بخشی از متن توافقنامهٔ پاریس. به عقیدهٔ صاحب‌نظران، تصمیماتی از این جنس، با تصمیمات بعدی کنفرانس اعضا یا در قالب توافق‌های حقوقی بعدی تغییرپذیرند (Gehring, 2007: 491). ازاین‌رو می‌توان نتیجه گرفت که تصمیمات کنفرانس اعضا، قدرت تغییر یا نسخ قواعد کلی حقوق بین‌الملل عرفی را ندارد و ازاین‌رو جبران‌های پیش‌بینی‌شده در حقوق بین‌الملل عمومی همچنان در دسترس خواهند بود. پاراگراف ۵۱ تصمیم کنفرانس اعضای کنوانسیون نیز نمی‌تواند چنین جبران‌هایی را از میان بردارد؛ اعلامیه‌های تفسیری کشورهای در حال توسعه مانند جزایر مارشال، نائورو و تووالو نسبت به پاراگراف ۵۱ و مادهٔ ۸ توافقنامهٔ پاریس نیز مهر تأییدی بر همین مدعاست.[1] بنابراین، پاراگراف ۵۱ به معنای انصراف طرف‌های توافق پاریس از توافق‌های آتی در

بین‌المللی یا محتوا یا اجرای مسئولیت بین‌المللی دولت، تابع قواعد خاص حقوق بین‌الملل باشد، اعمال نمی‌شوند.»

1. See, Declaration made by Nauru: available at: <https://treaties.un.org/pages/View-Details.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7 d&chapter=27&- lang=en#EndDec>. (accessed 12.05.2019)

www.SID.ir

Archive of SID

خصوص رژیم حقوقی مسئولیت، پرداخت یا حمایت‌های مالی در مقابل ورود خسارات واقعی –چه در سطح ملی و چه بین‌المللی- نخواهد بود (سلیمانی ترکمانی، ۱۳۹۷: ۱۲۳).

ابهام موجود در متن توافق پاریس و عدم اشاره به مقولهٔ مسئولیت می‌تواند نقطهٔ آغازی برای گفت‌وگو در خصوص راه‌حل‌های آتی با ابتنای بر مسئولیت محض بین‌المللی تلقی شود. راه‌حل‌هایی که پیشتر در حقوق بین‌الملل محیط زیست در حوزهٔ آلودگی‌های نفتی، هسته‌ای، نقل و انتقال مواد و کالاهای خطرناک و خسارات ناشی از محصولات نوترکیب ژنتیکی – صرف‌نظر از حساسیت‌های موجود- مورد توافق دولت‌های عضو قرار گرفته است.

نمونه‌ای اخیر از عملکرد جامعهٔ بین‌المللی به‌منظور رویارویی با خسارات، پروتکل مکمل ناگویا کوالالامپور مصوب سال ۲۰۱۰ الحاقی به پروتکل ایمنی زیستی کارتاهینا مصوب ۲۰۰۰ (الحاقی به کنوانسیون تنوع زیستی ۱۹۹۲) است[1] که رویکرد مسئولیت محض را در قبال تجارت اندامه‌های اصلاح‌شده ژنتیکی یا محصولات حاوی آنها که به بروز خسارت و پیامدهای نامطلوب منجر می‌شوند، پذیرفته است.[2] پروتکل نامبرده، دولت‌های عضو را ملتزم می‌کند تا در صورت ورود خسارت یا تهدید به خسارت قریب‌الوقوع، متصدی مربوطه را به اطلاع‌رسانی فوری، ارزیابی خسارات و اتخاذ تدابیر واکنشی ملزم کنند (Nijar, 2013: 6-7).[3] در این زمینه مقام صلاحیت‌دار دولت عضو باید ضمن شناسایی متصدی مسئول، خسارات وارده را ارزیابی و تعیین کند که متصدی یادشده باید چه تدابیر واکنشی را اتخاذ کند (مادهٔ ۵).[4] بدیهی است در حوزهٔ نامبرده نیز دولت‌ها به‌رغم بی‌میلی نسبت به قبول مسئولیت و جبران خسارت (به‌ویژه زمانی‌که مرتکب نقض تعهدات بین‌المللی خود نشده‌اند)، با گزینش رویکرد خصوصی‌سازی، به مسئولیت محض بین‌المللی تن داده‌اند. ازاین‌رو تجویز چنین نسخه‌ای در قبال ضرر و زیان‌های ناشی از تغییر اقلیم نیز در آینده این رژیم حقوقی امکان‌پذیر و چه‌بسا قابل قبول خواهد بود.

نتیجه‌گیری

«برونداد اجلاس پاریس»، یعنی توافقنامهٔ پاریس و تصمیمات کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب ملل متحد در خصوص تغییر اقلیم، در رابطه با مقولهٔ «ضرر و زیان»، تنها انعکاسی از

1. Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol On Liability And Redress To The Cartagena Protocol On Biosafety 2010.

۲. خسارات مزبور ممکن است به شکل تخریب تنوع زیستی یا در فرض رها شدن غیرعامدانهٔ اندامه‌های اصلاح‌شده به بیماری مردم و ایجاد هزینه‌های نظارت پزشکی یا مصون‌سازی بروز کند.

3. Nijar, Singh, (2013), "The Nagoya- Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety: An Analysis and Implementation Challenges", 13(3), International Environmental Agreements Politics, Law and Economics, pp. 6-7.

۴. برای مطالعه در خصوص مسئولیت مدنی بین‌المللی دولت‌ها در پروتکل ایمنی زیستی کارتاهینا ر.ک: داراب‌پور، ۱۳۸۹: ۷۱-۴۱.

www.SID.ir

Archive of SID

تلاش‌های انجام‌گرفته در چارچوب سازوکار ورشو بوده است؛ سازوکاری که از سال ۲۰۱۳، هدف خود را تشویق اعضای کنوانسیون به همکاری، انسجام و هم‌افزایی، ظرفیت‌سازی و تأمین مالی و تکنولوژیک اعضا به‌منظور رویارویی با ضرر و زیان‌های همراه با پیامدهای منفی تغییر اقلیم اعلام کرده است.

با توجه به ابهام عبارت «ضرر و زیان» در اسناد بین‌المللی ناظر بر تغییر اقلیم و عدم اشارهٔ صریح اسناد مربوطه به معنای دقیق این اصطلاح، شاید قدر متیقن مصادیق «ضرر و زیان» در چارچوب رژیم حقوقی تغییر اقلیم آن دسته از پیامدهای تغییر اقلیم باشد که در قالب برنامه‌های کاهش یا سازگاری اجتناب‌ناپذیرند. به‌عبارت دیگر، کاهش و سازگاری، رویکردهای پیشگیرانهٔ نظام تغییر اقلیم در راستای ممانعت از ورود ضرر و زیان‌اند. بنابراین، درصورتی‌که رویکردهای پیشگیرانهٔ مذکور به هر ترتیبی کارامد نباشد، ضرر و زیان در معنای موردنظر رژیم تغییر اقلیم به‌وقوع پیوسته است؛ ضرر و زیانی که نه دلالتی بر پرداخت غرامت دارد و نه مبنایی برای طرح هر گونه ادعای مسئولیت محسوب می‌شود. واقعیت این است که در حال حاضر «ضرر و زیان» مندرج در رژیم تغییر اقلیم بیشتر مفهومی تکنیکی است تا مفهومی حقوقی؛ مفهومی که با تکالیف اخلاقی، داوطلبانه و غیرالزام‌آور (اعم از مالی و غیرمالی) -در چارچوب توافق پاریس و سازوکار ورشو- پاسخ داده خواهد شد، و نه با جبران‌های حقوقی پیش‌بینی‌شده در رژیم حقوقی مسئولیت‌های بین‌المللی.

به‌رغم واقعیت‌های موجود، نظر به پیامدهای روزافزون و مخرب تغییرات اقلیمی و ابهامات بی‌شمار موجود در اسناد بین‌المللیِ ناظر بر تغییر اقلیم، در آینده‌ای نه‌چندان دور توسعهٔ نظامی بین‌المللی با مشارکت دولت‌ها (و حتی سایر بازیگران بین‌المللی) در رابطه با مسئولیت بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم، خارج از انتظار نیست. نظامی که با مادهٔ ۸ توافق پاریس (به‌عنوان پرچم‌دار توجه به مقولهٔ ضرر و زیان ناشی از تغییر اقلیم) وارد گفتمان حقوق بین‌الملل شده و پایه‌های نظام بین‌المللی تغییر اقلیم را از دو بُعد کاهش و سازگاری به بُعد سوم که همانا مدیریت ضرر و زیان است، افزایش داده است. در نتیجه، حتی اگر سازوکار ورشو به عملکرد فعلی خود پایبند ماند و کماکان «ضرر و زیان»های همراه با پیامدهای منفی تغییر اقلیم را محور مأموریت‌های خود قرار دهد، مسئلهٔ «مسئولیت بین‌المللی و جبران خسارت» در نظام تغییر اقلیم موضوعی اجتناب‌ناپذیر است که به دلایل حقوقی، عملی و مبنایی (ارتباط با مفهوم عدالت) نمی‌تواند نادیده انگاشته شود.

در همین زمینه حقوقدانان[1]، قضات و بازیگران بین‌المللی به‌ویژه دولت‌های متأثر از تغییر اقلیم، پیش‌بینی یک نظام مسئولیت بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم را در دستور کار خود قرار

1. Brown and Seck (2013), Burkett (2009), Byrne (2010), Cullet (2007), Faure (2007), Faure and Nollkaemper (2007); Koivurova (2007), Stallard (2009), and Voigt (2008).

www.SID.ir

Archive of SID

داده و در ابتدا کوشیده‌اند تا با طرح مفهومی حقوقی که بتواند «خسارات ناشی از تغییر اقلیم»[1] را –به‌نحو جبران‌پذیری- در برگیرد، جایگزین مناسبی برای اصطلاح «ضرر و زیان» انتخاب کنند. این مفهوم حقوقی، باید خساراتی را که در قالب برنامه‌های مقتضی سازگاری قابل حل‌وفصل نباشد، شامل شود و هر دو دسته کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته را مخاطب خود قرار دهد. افزون‌بر این تنها خسارات واقعی و نه پیامدهای تغییر اقلیم هدف جبران‌های پیش‌بینی‌شده در این نظام قرار می‌گیرد؛ همین مسئله جبران‌پذیر بودن خسارات ناشی از تغییر اقلیم را در پی خواهد داشت.

ادامهٔ تلاش‌ها برای پیش‌بینی نظام مسئولیت بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم به توسعهٔ آتی رژیم حقوقی تغییر اقلیم وابسته است. برای مثال، در تصمیم‌های آتی کنفرانس اعضای کنوانسیون تغییر اقلیم یا در توافق‌های بین‌المللی محتمل در آینده، مقولهٔ «مسئولیت بین‌المللی در قبال تغییر اقلیم» می‌تواند به تبعیت از اسناد مصوب و توافق‌های حاصله در حوزهٔ آلودگی‌های نفتی، هسته‌ای، نقل و انتقال مواد و کالاهای خطرناک و خسارات ناشی از محصولات نوترکیب ژنتیکی، از رژیم مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی (لایبلیتی)- یعنی رویکرد خصوصی‌سازی مسئولیت، تحمیل بیمه و سایر تضامین مالی تا سقف معینی از خسارات و تأسیس صندوق‌های جمعی- پیروی کند. چنانکه مشاهده می‌شود، عمده رژیم‌های مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی، در حوزه‌هایی از حقوق بین‌الملل مورد توافق اعضا قرار گرفته است که همگی به‌نوعی با منافع مشترک زیست‌محیطی در جامعهٔ بین‌المللی سروکار داشته‌اند. هدف از پیش‌بینی این نوع مسئولیت در این حوزه‌ها بدواً پیشگیری از وقوع زیان، و در صورت ورود خسارت، انتقال بار آن از دوش قربانی بی‌تقصیر بر دوش عامل فعل زیانبار بوده است؛ گزاره‌ای که در خصوص تغییر اقلیم و آثار ناشی از گرمایش جهانی کرهٔ زمین نیز صادق خواهد بود. به همین سبب پاسخ بالقوه و پیشنهادی نوشتار حاضر به مقولهٔ مسئولیت بین‌المللی در قبال ضرر و زیان‌های ناشی از تغییر اقلیم، بر این راه‌حل تأکید و تمرکز دارد. البته، بدیهی است که مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی دولت‌ها به‌عنوان قواعد ثانویهٔ حقوق بین‌الملل عمومی، همواره در صورت نقض هر تعهد اولیهٔ بین‌المللی (از جمله تعهدات ناظر بر تغییر اقلیم) در دسترس است و قدرت اجرایی خواهد یافت. ازاین‌رو در صورت وقوع ضرر و زیان ناشی از نقض هریک از تعهدات مندرج در رژیم حقوقی تغییر اقلیم، اگر تعهد نقض‌شده از قابلیت انتساب به یکی از بازیگران اصلی حقوق بین‌الملل برخوردار بود، آثار و پیامدهای مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها که در طرح پیش‌نویس سال ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل پیش‌بینی شده است، بر دولت متخلف تحمیل خواهد شد. شایان ذکر است تعهدات مندرج در رژیم حقوقی تغییر اقلیم در زمرهٔ تعهدات ارگاامنس جامعهٔ بین‌المللی نیز قرار دارد و این مسئله سبب می‌شود تا (به موجب مادهٔ

1. Climate change damage

www.SID.ir

Archive of SID

۴۸ طرح پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها) تمامی دولت‌ها در پیروی از بایدها و نبایدهای نظام تغییر اقلیم منفعت حقوقی داشته باشند و بتوانند در قبال نقض آنها به مسئولیت دولت ناقض استناد کنند.

در نهایت می‌توان نتیجه گرفت که رابطهٔ میان «ضرر و زیان» (پیامدهای تغییر اقلیم که در قالب برنامه‌های کاهش یا سازگاری اجتناب‌پذیر نیستند) و «مسئولیت بین‌المللی» در نظام حقوقی تغییر اقلیم در قالب دو راه‌حل حقوقی قابل پاسخ است: ۱. اگر پیامدهای سوء تغییر اقلیم ناشی از نقض تعهدات اولیهٔ مندرج در نظام حقوقی تغییر اقلیم، و قابل انتساب به دولت ناقض باشد می‌توان به «مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی دولت» متوسل شد؛ ۲. به‌دلیل دشواری احراز مسئولیت متخلفانهٔ بین‌المللی دولت‌ها در قبال تغییر اقلیم و به تبعیت از رویکرد جامعهٔ بین‌المللی به منافع مشترک زیست‌محیطی، «مسئولیت غیرمتخلفانهٔ بین‌المللی» (که بدون نیاز به اثبات تقصیر و نقض تعهد، ضامن جبران ضرر و زیان‌های وارده است)، پاسخ مطلوب‌تری به مقولهٔ «مسئولیت بین‌المللی» در قبال ضرر و زیان‌های ناشی از تغییر اقلیم خواهد بود.

منابع

۱. فارسی

الف) مقالات

۱. امینی، اعظم؛ دریادل، احسان (۱۳۹۸)، «سازکارهای نظارت بر رعایت تعهدات و اجرا در موافقت‌نامه پاریس»، *مجلهٔ حقوقی بین‌المللی*، ش ۶۰، ص ۱۳۵-۱۰۳.

۲. پورخاقان شاهرضایی، زینب (۱۳۹۶)، «مسئولیت بین‌المللی خسارات ناشی از تغییرات آب وهوایی»، *حقوق تطبیقی*، ۱۰۷، ج ۱۳، ش ۱، ص ۱۰۱-۹۲.

۳. پورهاشمی، سید عباس؛ طیبی، سبحان؛ نادری، شیما (۱۳۹۳)، «دادخواهی و مسئولیت بین‌المللی؛ ابزار مقابله با عدم ایفای تعهدات در خصوص تغییرات آب‌وهوایی»، *فصلنامهٔ انسان و محیط زیست*، ش ۳۱، ص ۸۶-۷۵.

۴. پیری، مهدی (۱۳۹۷)، «تأملی بر آثار حقوقی الحاق جمهوری اسلامی ایران به توافقنامهٔ پاریس در خصوص تغییرات اقلیمی»، *فصلنامهٔ مطالعات حقوق عمومی*، دورهٔ ۴۸، ش ۴، ص ۹۰۸-۸۸۷.

۵. سلیمانی ترکمانی، حجت (۱۳۹۷)، «از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آنها در زمینهٔ مقابله با تغییرات آب و هوایی»، *مجلهٔ مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز*، دورهٔ دهم، ش ۲، ص ۱۳۳-۱۰۵.

۶. عبداللهی، محسن (۱۳۸۹)، «تغییرات آب‌وهوایی: تأملی بر راهبردها و تدابیر حقوقی سازمان ملل متحد»، *فصلنامهٔ حقوق، مجلهٔ دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی*، دورهٔ ۴۰، ش ۱، ص ۲۱۳-۱۹۳.

www.SID.ir

Archive of SID

۲. انگلیسی

A) Books

1. Mechler, Reinhard; Bouwer, Laurens M.; Schinko, Thomas; Surminski, Swenja & Linnerooth-Bayer, JoAnne (2019), *Loss and Damage from Climate Change, Concepts, Methods and Policy Options*, Springer.
2. Verheyen, Roda (2005), *Climate Change Damage and International Law Prevention Duties and State Responsibility*, Martinus Nijhoff Publishers.

B) Articles

3. Bodansky, Daniel (2015), "Legal Options for U.S. Acceptance of a New Climate Change Agreement", *Center for Climate and Energy Solutions*, pp. 1-40.
4. ---------- (2016), "The Legal Character of the Paris Agreement", 25:2 *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, pp. 142-150.
5. Brunnee, Jutta, (2012), "The Global Climate Regime: Wither Common Concern?" in: Holger P. Hestermeyer et.al, *Coexistence, Cooperation and Solidarity* , Vol. I, Martinus Nijhoff, pp. 721-736.
6. Burkett, Maxine (2014), "Loss and damage", *Climate Law*, 4, pp. 119-130.
7. ---------- (2016), "Reading between the Lines: Loss and Damage and the Paris Outcome", 6:1–2 *Climate Law*, 6(1), pp. 118-129.
8. Calliari, Elisa; Surminski, Swenja & Mysiak, Jarsolav (2019), "The Politics of (and Behind) the UNFCCC's Loss and Damage Mechanism", in: Reinhard Mechler, Laurens M. Bouwer, Thomas Schinko, Swenja Surminski and JoAnne Linnerooth-Bayer, *Loss and Damage from Climate Change Concepts, Methods and Policy Options*, Springer, pp. 155-178.
9. Doelle, Meinhard (2014), "The birth of the Warsaw loss & damage mechanism", *Carbon and Climate Law Review*, 8, pp. 35-45.
10. Gehring, Thomas (2007), "Treaty-Making and Treaty Evolution", in: Bodansky, Danie, Brunnee, Jutta, and Hey, Ellen, (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, pp. 467-497.
11. Khan, Mizan; Riddick, Stephen & Roberts, Erin (2013), "Assessing Micro insurance as a Tool to Address Loss and Damage in the National Context of Bangladesh", *Climate and Development Knowledge Network.* Available at: <http://www.lossanddamage.net/download/7078.pdf> (accessed 10.04.2019.), pp. 1-32.
12. Kugler, Noemie Rachel & Sariego, Pilar Moraga (2016), "Climate change damages, conceptualization of legal notion with regard to reparation under international law", *Climate Risk Management* 13, pp. 103-111.
13. Mayer, Benoit (2014), "State Responsibility and Climate Change Governance: A Light through the Storm", *Chinese Journal of International Law 13*, pp. 539-575.
14. Nijar, Singh (2013), "The Nagoya- Kuala Lampur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety: An Analysis and

www.SID.ir

Archive of SID

Implementation Challenges", 13(3), *International Environmental Agreements Politics, Law and Economics*, pp. 271-290.

15. Puig, Daniel, Bakhtiari, Fatemeh, Calliari, Elisa, Fahad Hossain, Md. & Huq, Saleemul (2019), "Loss and Damage in the Paris Agreement's Transparency Framework", *Politics of Climate Change Loss and Damage project* (CCLAD), pp. 1-11.
16. Scovazzi, Tullio (2001), "State Responsibility for Environmental Harm", 12 *Yearbook of Int'l Environmental Law* 4, pp. 43-67.
17. Simlinger, Florentina & Mayer, Benoit (2019), "Legal Responses to Climate Change Induced Loss and Damage", in: Reinhard Mechler, Laurens M. Bouwer, Thomas Schinko, Swenja Surminski and JoAnne Linnerooth-Bayer, *Loss and Damage from Climate Change Concepts, Methods and Policy Options*, Springer, pp. 179-203.
18. UNEP Global Environmental Alert Service (2014), "Loss and Damage: When Adaptation is not Enough", Avaialable at: http://na.unep.net/geas/getUNEPPageWithArticleIDScript.php?article_id=111, pp. 1-9.
19. Verheyen, Roda, (2012). "Tackling loss and damage: a new role for the climate regime?" Available at: http://wwwlossanddamage.net/download/6877.pdf, pp. 1-12.
20. Verheyen, Roda, Mace, M.J, (2016), "Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement", *Review of European Community and International Environmental Law* 25 (2), pp. 197-214.
21. Voigt, Christopher, 2008), "State responsibility for climate change damage", *Nordic Journal of Int. Law* 77, pp. 1-22.
22. Wallimann-Helmer, Ivo (2015), "Justice for climate loss and damage*", Climatic Change*, 133, pp. 469-480.
23. Wallimann-Helmer, Ivo; Meyer, Lukas; Mintz-Woo, Kian; Schinko, Thomas; and Serdeczny, Olivia, (2019), "The Ethical Challenges in the Context of Climate Loss and Damage", in: Reinhard Mechler, Laurens M. Bouwer, Thomas Schinko, Swenja Surminski and JoAnne Linnerooth-Bayer, *Loss and Damage from Climate Change Concepts, Methods and Policy Options*, Springer, pp. 39-62.
24. Warner, K. Huh; Kreft, Soenke'; Zissener, Michael; Höppe, Peter; Bals, Christoph; Loster, Thomas, Linnerooth Bayer, Joanne; Tschudi, Silvio; Gurenko, Eugene; Haas, Armin; Young, Simon; Kovacs, Paul; Dlugolecki, Andrew; Oxley, Aaron (2012), "Insurance solutions in the context of climate change-related loss and damage: Needs, gaps, and roles of the Convention in addressing loss and damage", *Submitted to the SBI Work Program on Loss and Damage*, Retrieved February 20, Availabale at: http://unfccc.int/resource/docs/2012/smsn/ngo/276.pdf, pp. 1-29.
25. Warner, Koko & Van Der Geest, Kees (2013), "Loss and damage from climate change: Local-level evidence from nine vulnerable countries", *International Journal of Global Warming*, 5, pp. 367-386.

www.SID.ir