

مدیریت تغییرات اقلیمی در اتحادیه اروپا در بستر پیمان سبز اروپایی و ارائه الگویی برای ایران

هاجر اکبری^۱

دکتر مالک ذوالقدر^۲ (نویسنده مسئول)

دکتر سیدفرشید جعفری پابندی^۳

چکیده

در دهه‌های اخیر تلاش‌هایی از سوی جامعه بین‌المللی و نیز در سطوح منطقه‌ای و ملی برای مدیریت تغییرات اقلیمی صورت گرفته است. اتحادیه اروپا با لحاظ مدیریت این پدیده در فهرست اولویت‌های خود برنامه جامعی (پیمان سبز اروپایی) را در این خصوص دنبال می‌کند. هدف نهایی و نوآوری این مقاله توصیفی - تحلیلی، ارائه الگویی بومی براساس پیمان فوق، در ایران است. با این سؤال اصلی که آیا با توجه به شرایط اقلیمی و سایر شرایط خاص ایران، پیمان سبز از قابلیت بومی‌سازی در کشورمان برخوردار است یا خیر؟ پاسخ فرضی آن، این است که گرچه پیمان سبز از قابلیت اجرای فراسرزمینی برخوردار است و چارچوب‌های حقوقی کشورمان نیز چنین الگویی را برای مقابله با تغییرات اقلیمی حمایت می‌کند، اما به واسطه شرایط متفاوت حاکم بر اتحادیه اروپا و ایران، الگوگیری از آن در کشورمان، به سادگی ممکن نیست. در نتیجه علیرغم جامعیت این طرح نمی‌توان آن را به‌عنوان یک نسخه ایرانی مورد استفاده قرار داد. تفاوت‌های اقلیمی، سطح تکنولوژی، منابع اروپا با ایران و در نهایت هزینه‌های هنگفت الگوگیری اجرای این طرح در کشورمان، به‌ویژه به دلیل محدودیت‌های مالی و فنی ناشی از تحریم‌ها، اجرای آن را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند. با این وجود به نظر می‌رسد این طرح می‌تواند به‌عنوان یک افق ایده‌آل قابل جرح و تعدیل در شرایط بومی ایران، مد نظر قرار گیرد.

کلمات کلیدی: تغییرات اقلیمی، پیمان سبز اروپایی، اتحادیه اروپا، ایران، الگوسازی بومی.

مقدمه و بیان مسأله

در حال حاضر کره زمین نه تنها، یگانه سکونت‌گاه امن بشر است که در صورت نابودی و آسیب، جایگزینی برای آن قابل تصور نیست، بلکه حیات سالم در آن، یک حق طبیعی است. اما متأسفانه بر اثر فعالیت‌های مخرب انسانی و متعاقب آن تولید و انتشار گازهای گلخانه‌ای این محیط امن، در معرض خطرات جدی قرار گرفته است. اگر فشار افزایش جمعیت را نیز به معضلات مذکور، اضافه کنیم، عمق بحران بیشتر قابل درک خواهد بود. مضاف بر اینکه بحران‌های زیست‌محیطی، چه به واسطه فعالیت‌های انسانی و چه روند طبیعی آن، آثار گسترده و بلندمدتی بر زندگی انسان و اکوسیستم زمین بر جای گذاشته و تحت تأثیر سبک زندگی حاضر بشر، هر روز در حال تشدید می‌باشد.

^۱ دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان، زنجان، ایران: hajarakbari31@gmail.com

^۲ استادیار روابط بین‌الملل، دانشکده علوم انسانی و هنر، دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان، زنجان، ایران: malekzolghadr8@gmail.com

^۳ استادیار روابط بین‌الملل، دانشکده علوم انسانی و هنر، دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان، زنجان، ایران: fjafariz@gmail.com

براساس مشاهدات «دیرینه‌اقلیم‌شناسی»^۱، در حوزه تغییراتی که از پایان آخرین عصر یخبندان رخ داده، اقلیم، بسیار سریع و حدود ده برابر سریع‌تر از تغییرات طبیعی آب و هوا تغییر می‌کند (ماسلین، ۱۳۹۲). این شواهد به‌وضوح به بحران اقلیمی طی نیم‌قرن گذشته اشاره می‌کند که عمدتاً ناشی از فعالیت‌های انسانی است. بر این اساس، امروزه به جای استفاده از اصطلاح «تغییر اقلیمی»، از «بحران اقلیمی»، برای اشاره به وضعیت خطرناک پیش‌آمده استفاده می‌شود تا توجه بیشتری را جلب کند (رضوی‌فرد و صافئی آتسگاه، ۱۴۰۰: ۶۱-۶۰). در نتیجه تغییرات اقلیمی به یکی از چالش‌های جدی جامعه بین‌المللی در دهه‌های اخیر تبدیل شده است.

لذا اهمیت موضوع سبب شده در راستای مدیریت تغییرات اقلیمی تلاش‌هایی جدی در سطح بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی آغاز شود. در همین راستا سیاست‌ها و طرح‌هایی از سوی نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای تدوین شده که مهمترین آنها تدوین کنوانسیون پاریس برای تغییرات اقلیمی^۲ (۱۲ دسامبر ۲۰۱۵) مصوب ۱۹۶ عضو جامعه بین‌المللی است (<https://unfccc.int>). بسیاری از اسناد بین‌المللی اعم از الزام‌آور و غیر الزام‌آور نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق حقوق مدنی و سیاسی و میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی نیز، به‌صورت صریح و تلویحی بر حق بر محیط زیست سالم تأکید دارند. در سطح منطقه‌ای نیز می‌توان به منشور ۱۹۸۱ آفریقایی حقوق بشر و مردم^۳ به‌عنوان اولین سند مصوب بین‌المللی اشاره نمود که صراحتاً در ماده ۲۴ خود، بر حق محیط زیست سالم تأکید می‌کند. در رأس تمام کنوانسیون‌های بین‌المللی پیمان سبز اروپا قرار دارد (که در ادامه بررسی می‌گردد).

از سوی دیگر بررسی تحولات اقلیمی نشان می‌دهد، بیشترین آسیب‌ها و تأثیر و تأثرات منفی زیست‌محیطی متوجه کشورهای جهان سوم (مثل ایران) می‌باشد که در حوزه‌های مختلف زیست‌محیطی از جمله بحران بیابان‌زایی، آلودگی‌های هوا ناشی از سوخت‌های فسیلی و ریزگردها، تحلیل منابع آبی سطحی و زیرزمینی، تخریب اکوسیستم‌ها و به‌تبع آن تغییر در زیستگاه‌های گیاهی، جانوری و انسانی دچار چالش‌های جدی است. به‌طوری که طی ۵۰ سال اخیر کشورمان یا با دوره‌های طولانی خشک‌سالی، یا سیلاب و بطور کلی دگرگونی‌های آب‌وهوایی مداوم مواجه بوده است. به‌علاوه یکپارچگی اکوسیستم باعث می‌شود مرزهای جغرافیایی کمترین تأثیر را بر محدود ساختن آثار زیست‌محیطی داشته باشند. همین امر ایجاب می‌کند تا مبارزه تأثیرگذار با تغییرات اقلیمی نیازمند اقداماتی یکپارچه، همگانی و همه‌جانبه باشد. بر این اساس مدیریت وضعیت رو به وخامت موجود در ایران نیز نیازمند آشنایی با طرح‌های اتخاذی در دیگر نقاط جهان، شناسایی ابعاد و قابلیت‌های آن و امکان‌سنجی پیاده‌سازی در کشور می‌باشد. لذا بررسی طرح سبز اروپایی به‌عنوان یک نمونه جدی مبارزه با تغییرات اقلیمی، از جهات مختلفی حائز اهمیت و فوریت است. از جمله اینکه این طرح در بستر یک سازمان بین‌المللی شکل گرفته که خود این سازمان با هدف

^۱ Paleoclimatology

^۲ Paris Agreement on climate change

^۳The Cairo Declaration on Human Rights

وحدت منافع کشورهای قاره اروپا تشکیل شده است، بنابراین برخلاف تضارب بازیگران در سطح بین‌المللی، از انسجام درونی این سازمان نیز بهره می‌برد.

تحقیق توصیفی - تحلیلی حاضر قصد دارد با محور قرار دادن پیمان سبز، نگاهی به رویکرد ایران و اتحادیه اروپا در مدیریت تغییرات اقلیمی و چالش‌های اجرای این پیمان پردازد. نوآوری و هدف نهایی مقاله، ارائه الگویی بومی براساس پیمان سبز اتحادیه اروپا، به‌منظور مقابله با تغییرات اقلیمی روزافزون در ایران می‌باشد. با این رویکرد سئوالات اصلی تحقیق، این است که آیا با توجه به شرایط اقلیمی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران، پیمان سبز از چنین قابلیت برخوردار می‌باشد که به‌عنوان مبنای ترسیم الگویی برای ایران، مورد استفاده قرار گیرد یا خیر؟ و در صورت امکان در چه چارچوبی قابلیت بومی‌سازی دارد؟ در پاسخ به دو سؤال فوق، مقاله با تأکید بر تشدید بحران‌های زیست‌محیطی به‌ویژه در ایران، در پی اثبات این فرضیه است که گرچه به‌واسطه شرایط اقلیمی و ویژگی‌های خاص حاکم بر اتحادیه اروپا و ایران؛ و بالخصوص محدودیت‌های ناشی از تحریم‌ها، ارزیابی و امکان‌سنجی دقیق بکارگیری این طرح و ارائه الگویی بومی براساس آن در کشورمان، به سادگی ممکن نیست، ولی مجموعه شواهد در دسترس، حاکی از برخوردار پیمان سبز از قابلیت اجرای فراسرزمینی است و بخصوص چارچوب‌های حقوقی کشورمان به‌منظور مقابله با تغییرات اقلیمی روزافزون، چنین الگویی را حمایت می‌کند.

به‌منظور تبیین اهداف و فرضیه‌ها، مقاله دارای دو بخش است. پس از طرح مقدمات نظری، در بخش اول پیشینه تجربی و در بخش دوم طی سه زیربخش؛ ابتدا تغییرات اقلیمی در بستر اسناد بین‌المللی؛ و سپس به ترتیب اجرای پیمان سبز در اروپا؛ و امکان‌سنجی الگوگیری از آن، در ایران بررسی می‌گردد.

۱- پیشینه تحقیق

با شکل‌گیری اجماع جهانی پیرامون تغییرات اقلیمی، مباحث مربوط به این پدیده، مورد توجه جدی پژوهشگران واقع شده و اخیراً نیز مطالعات حقوقی پیرامون موضوع، رونق گرفته، از جمله: مشهدی و رستگار (۱۳۹۷). با مطالعه «تغییرات آب و هوایی، حقوق بشر و لزوم تأسیس دیوان بین‌المللی محیط زیست»، با تأکید بر کنوانسیون تغییرات آب و هوایی (۱۹۹۲)، پروتکل کیوتو (۱۹۹۷) و توافقنامه ۲۰۱۴ پاریس، به‌عنوان مهمترین اقدامات برای مقابله با تغییرات آب و هوایی، نتیجه می‌گیرند تأسیس دیوان بین‌المللی محیط زیست می‌تواند در آینده نقش مؤثری در حفظ محیط زیست ایفا نماید.

عبداللهی (۱۳۸۹). در مقاله «تغییرات آب و هوایی: تأملی بر راهبردها و تدابیر حقوقی سازمان ملل متحد»، بر ارائه تدابیر حقوقی رو به‌تکامل به‌واسطه کنوانسیون «ساختاری برای خط مشی تثبیت و سازگاری»؛ و «پروتکل کیوتو برای کاهش گازهای گلخانه‌ای» تأکید می‌کند.

حاجزاده (۱۳۹۹). در «تحلیلی بر الزامات حقوقی مقابله با تغییرات اقلیمی از منظر معاهدات بین‌المللی و قوانین داخلی»، نشان می‌دهد ارتقاء جایگاه معاهدات زیست‌محیطی به معاهدات حقوق بشری می‌تواند به تقویت جایگاه این معاهدات در حقوق بین‌الملل بینجامد.

سلیمی ترکمانی (۱۳۹۷). در مقاله «از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب‌وهوایی»، نشان می‌دهد حقوق عام مسئولیت دولتی در 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.

تقوی و طیبی (۱۳۹۲). در مطالعه «چالش‌های جانی حقوق بین‌الملل محیط زیست تغییرات آب‌وهوایی، تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی»، پس از مروری بر چالش‌های حقوق بین‌الملل محیط زیست مفهوم عدالت محیط زیست و تهدیدات صلح و امنیت بین‌المللی ناشی از تغییرات آب‌وهوا، نهایتاً راهبردهایی برای صلح و امنیت بین‌المللی مطرح کردند.

صادقی و همکاران (۱۳۹۹). با بررسی «راهکارهای مقابله با تأثیرات تغییرات آب‌وهوایی و گازهای گلخانه‌ای بر محیط زیست ایران از منظر حقوق بین‌الملل و حقوق ایران»، به تصویب دو سند حقوقی بین‌المللی تحت عنوان کنوانسیون کلیات تغییرات آب‌وهوا و پروتکل کیوتو به‌عنوان مهم‌ترین اسنادی در راستای کاهش گازهای گلخانه‌ای و انطباق با محیط زیست اشاره کردند که ایران نیز عضو آنهاست.

خوش‌منش و همکاران (۱۳۹۴). با «بررسی پیامدهای تغییر اقلیم از دیدگاه حقوق بشر»، به بررسی علل چالش‌های موجود در عملی ساختن ابعاد حقوق بشر در مباحث تغییر آب‌وهوا و ارائه راهکار مناسب جهت حل چالش موجود پرداختند.

۲- بحث و نتیجه

تغییر اقلیم که به‌عنوان یکی از بحران‌های دهه‌های اخیر ذهن اندیشمندان و سیاست‌گذاران را به خود مشغول داشته و منجر به تلاشی جهانی و فراگیر برای دستیابی به یک ایده‌آل در این خصوص شده، به تغییرات جهت‌دار میانگین پارامترهای اقلیمی در یک دوره طولانی‌مدت گفته می‌شود (سازمان جهانی هواشناسی)^۱. ضرورت طرح مفاهیمی چون حق بر محیط زیست سالم به‌عنوان یکی از حق‌های اساسی بشر که به‌واقع، متناسب با اقتضائات جمعی است و ارتباط تنگاتنگی با پیش‌شرط‌های تداوم حیات نسل کنونی و نسل‌های آینده دارد، سبب گردیده که پای جوامع حقوقی نیز به مقابله با تغییرات اقلیمی باز شود. هرچند شرایط و تحولات موجود حاکی از آن است که به‌رغم تلاش جمعی دولت‌ها و جامعه بین‌الملل برای اعمال ضوابط و مقررات حفاظتی، همچنان محیط زیست گرفتار

^۱ World Meteorological Organisation (WMO)

تغییرات و ناپایداری‌های رو به گسترشی است که زندگی فردی و اجتماعی بشر کنونی و نسل‌های آینده را تهدید می‌کند. جامعه جهانی در همین راستا تلاش دارد تا ترتیباتی برای مقابله با تغییرات اقلیمی و مدیریت آن ارائه دهد. پیوستگی محیط زیست باعث می‌شود تا برای مدیریت موثر تغییرات اقلیمی همکاری‌های بین‌المللی چه میان دولت‌ها در سطوح منطقه‌ای و چه در سطح بین‌المللی و همین‌طور دیگر بازیگران بین‌المللی نقشی تعیین‌کننده داشته باشد. از جمله این موارد می‌توان به الگوبرداری از سیاست‌های خاص یک اقلیم در اقلیم دیگر اشاره نمود. قاره اروپا در همین بستر ترتیباتی را اتخاذ نموده که می‌تواند مورد استفاده دیگران قرار گیرد. بدین‌منظور طی دو بخش، ابتدا اقدامات اتخاذشده در این قاره و سپس قابلیت الگوسازی آن در ایران بررسی می‌شود. پیش از آن به تلاش‌های بین‌المللی برای مقابله با تغییرات اقلیمی اشاره می‌شود.

۲-۱ تلاش‌های بین‌المللی برای مقابله با تغییرات اقلیمی

برای مدیریت و مهار تغییرات اقلیمی تلاش‌هایی در سطح بین‌المللی صورت گرفته که در بستر دو رژیم حقوق محیط زیست و حقوق بشر بین‌المللی قابل دسته‌بندی است.

۲-۱-۱ مدیریت تغییرات اقلیمی در بستر رژیم حقوق محیط زیست

در چارچوب معاهدات بین‌المللی، کنوانسیون «چارچوبی برای تغییرات اقلیمی»، در کنار موافقتنامه پاریس برای تغییرات اقلیمی ۲۰۱۵ و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با بیابان‌زایی^۱ (۱۹۹۴)، ارکان اصلی نظام معاهده‌ای مدیریت تغییرات اقلیمی را تشکیل می‌دهند. وفق بند اول ماده ۲ کنوانسیون پاریس «هدف این کنوانسیون... تقویت پاسخ جهانی به تهدید تغییرات اقلیمی، در چارچوب توسعه پایدار و تلاش برای ریشه‌کنی فقر از طریق: الف: نگهداشتن متوسط دمای جهانی دو درجه پایین‌تر از سطح قبل از صنعتی شدن و تداوم تلاش برای محدود کردن افزایش دما به حداکثر ۲ و در بهترین حالت ۱/۵ درجه بالای سطح قبل از صنعتی شدن؛ و ب: افزایش قابلیت سازگاری با آثار جدی تغییرات اقلیمی و تقویت انعطاف‌پذیری اقلیم و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای» می‌باشد.

همچنین در سال ۱۹۷۷ برنامه محیط زیست ملل متحد به موضوع بیابان‌زادایی توجه و آن را این‌گونه تعریف می‌کند: «۱- ایجاد شرایط بیابانی در نتیجه فعالیت انسانی یا تغییرات اقلیمی؛ ۲- فرآیند صدمه به زمین که به خاک اجازه می‌دهد همانند بیابان در خشکی یا مناطق نیمه‌خشکی منتشر شود، پوشش رویشی از بین می‌رود و خاک از نظر بافت، محتوای مواد مغذی و حاصل‌خیزی بدتر می‌شود». موضوع تغییرات اقلیمی از سال ۱۹۸۷ مورد توجه مجمع عمومی سازمان ملل بوده و آن مجمع در قطعنامه ۴۲/۱۸۴ با شورای حکام برنامه محیط زیست ملل متحد مبنی بر لزوم اهمیت دادن به مشکل تغییر جهانی اقلیم، لزوم همکاری نزدیک دبیرخانه این نهاد با سازمان هواشناسی جهانی و شورای بین‌المللی اتحادیه‌های علمی و حفظ نقشی فعال و بانفوذ در برنامه اقلیم جهانی موافقت می‌کند

! UNCCD

(Resolution 184/42, 11 December 1987). در ۶ دسامبر ۱۹۸۸ مجمع با صدور قطعنامه ۴۳/۵۳ به عنوان نخستین قطعنامه از سری قطعنامه‌های خود تحت عنوان «حمایت از اقلیم جهانی برای نسل‌های کنونی و آتی بشری»، تأیید می‌کند که تغییرات اقلیمی بر کل بشریت تأثیر گذاشته و از آنجایی که اقلیم شرایط اساسی است که بقای زمین وابسته به آن است، تغییرات اقلیمی نگرانی مشترک بشریت است و لذا اقدام به موقع و ضروری برای مواجهه با تغییرات اقلیمی باید با در نظر گرفتن منافع تمام بشریت در یک چارچوب جهانی انجام شود.

یک سال بعد قطعنامه ۵۴/۲۲۲ تحت همین عنوان از کشورها می‌خواهد یا پروتکل کیوتو الحاقی به کنوانسیون چارچوب ملل متحد برای تغییرات اقلیمی را تصویب نموده یا به آن ملحق شوند تا گام‌های موثری برای اجرای تعهدات خود براساس این کنوانسیون و مطابق با اصول مشترک و ملی متفاوت مسئولیت‌ها به عمل آورند. همچنین از کشورهای عضو کنوانسیون‌های چارچوب، تنوع زیستی^۱ و مبارزه با بیابان‌زایی در کشورهایی که خشک‌سالی جدید یا بیابان‌زایی را تجربه می‌کنند، به خصوص در آفریقا، می‌خواهد تا فرصت‌ها و اقدامات مناسب بیشتری برای تقویت تلاش‌های خود و بهبود ارزیابی‌های علمی از رابطه اکولوژیکی این سه کنوانسیون بررسی نمایند. همکاری میان دبیرخانه‌های کنوانسیون‌ها زیست‌محیطی و دیگر سازمان‌های بین‌المللی برای تقویت همکاری با رویکرد تسهیل پیشرفت در اجرای آنها در سطوح بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی و تصمیم به برگزاری اجلاسی در سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۰۱ در این سند ذکر گردید.

همچنین در قطعنامه ۶۲/۸۶-۳۱ ژانویه ۲۰۰۷ ضمن تأکید بر جدیت تغییرات اقلیمی، برای نیل به اهداف کنوانسیون چارچوب از طریق اجرای مقررات آن از کشورها دعوت به همکاری می‌کند. مجمع ضمن اشاره به اجلاس‌های کنفرانس اعضای این کنوانسیون، از کشورهایی که عضو نشده‌اند قویاً می‌خواهد پروتکل کیوتو را تصویب کنند. در این قطعنامه همین‌طور به لزوم تأمین منابع مالی، فنی، ظرفیت‌سازی و دسترسی به فناوری و انتقال آن برای کمک به کشورهای در حال توسعه‌ای که بشدت متأثر از تغییرات اقلیمی هستند اشاره شده و همین‌طور تأیید می‌گردد که تلاش‌ها برای شناسایی تغییر اقلیمی به شیوه‌ای باشد که توسعه و رشد اقتصادی پایدار کشورهای در حال توسعه را گسترش داده و به شیوه‌ای انجام شود که یکپارچگی سه محور توسعه پایدار (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) را ترویج نماید (Ibid.P.3-4). قطعنامه ۶۳/۳۲ مجمع عمومی مصوب ۲۶ نوامبر ۲۰۰۸ با عنوان «حفاظت از آب و هوای جهانی برای نسل‌های کنونی و آینده»، همین محتوا را تکرار می‌کند. این رویکرد هر ساله در قطعنامه‌هایی مشابه تکرار می‌شود.

بند ۱ قطعنامه ۷۶/۲۰۵ مصوب ۱۷ دسامبر ۲۰۲۱ سازمان ملل برای مبارزه با بیابان‌زایی در کشورهایی که خشک‌سالی شدید و یا بیابان‌زایی را تجربه می‌کنند، ضمن هشدار جدی به تمام کشورها به خصوص کشورهای در حال توسعه

^۱ Convention on Biological Diversity

درخصوص خطرات تغییرات اقلیمی، بر اولویت فوری و اورژانسی جهانی کاهش آثار تغییرات تأکید می‌کند (Ibid: P.5-6). در بند ۵ این قطعنامه ضمن استقبال از مشارکت‌های تعیین‌شده ملی، از کشورها می‌خواهد برای افزایش دقت، شفافیت و درک، اطلاعات لازم را مطابق با تصمیمات مرتبط فراهم سازند (Ibid: P.6-7). قطعنامه‌های مجمع به‌طور کلی بر چند محور تأکید دارند که عبارتند از: تصویب و اجرای کنوانسیون‌های مرتبط، رابطه میان تغییرات اقلیمی با حقوق بشر و توسعه پایدار، نیاز به همکاری‌های بین‌المللی به‌خصوص در زمینه‌های مالی، فنی و اطلاعاتی میان کشورها و همین‌طور سازمان‌های بین‌المللی و اتخاذ سیاست‌های کاهش تغییرات اقلیمی و سازگاری با آن که پیمان سبز را نیز می‌توان در همین راستا تعریف نمود.

۲-۱-۲ مدیریت تغییرات اقلیمی در بستر رژیم حقوق بشر بین‌المللی

هرچند در هیچ‌یک از معاهدات حقوق بشری به صراحت به تغییرات اقلیمی اشاره‌ای نشده اما این مقوله در بستر رژیم حقوق بشر بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است. چنانکه به تعبیر کمیساریای عالی حقوق بشر «محیط زیستی ایمن، تمیز، سالم و پایدار برای بهره‌مندی از طیف گسترده‌ای از حقوق بشر، شامل حق حیات حق به سلامت، غذا، آب و نظافت دارای اهمیتی اساسی است که تغییرات اقلیمی بهره‌مندی از این حقوق را تهدید می‌کند» (https://www.ohchr.org, 2023). لذا «دولت‌ها تعهدی حقوق بشری نسبت به پیش‌گیری از آثار شدید و قابل پیش‌بینی تغییرات اقلیمی و تضمین این امر دارند که متأثرین از تغییرات اقلیمی، به‌خصوص گروه‌های آسیب‌پذیر، به ابزارهای موثری برای جبران، سازگاری و بهره‌مندی از حیاتی با کرامت انسانی دسترسی داشته باشند» (Ibid). و در همین راستا نیز در سال ۲۰۱۸ دفتر مدیریت برنامه‌ای را با هدف تضمین اجرای هرچه بیشتر برنامه‌ها و سیاست‌های زیست‌محیطی و تغییر اقلیمی بین‌المللی و منطقه‌ای مطابق با استانداردهای حقوق بشری ایجاد نمود (https://www.ohchr.org, 2019). همچنین می‌توان به قطعنامه ۴۱/۲۱ مصوب ۲۳ ژوئیه ۲۰۱، شورای حقوق بشر اشاره داشت که در آن، برای شناسایی آثار سخت تغییرات اقلیمی، با اشاره به ایجاد ابتکارات منطقه‌ای، محلی و سایر ابتکارات و فعالیت در این چارچوب از قبیل نقشه راه ساموا^۱ به شرح زیر ارائه می‌کند:

- ۱- اظهار نگرانی در رابطه با سهم بودن تغییر اقلیم در افزایش شیوه و سختی حوادث طبیعی ناگهانی و آثار جدی این حوادث بر بهره‌مندی کامل از حقوق بشر؛
- ۲- تأکید بر فوریت تداوم شناسایی آثار سخت تغییرات اقلیمی برای همه به‌ویژه کشورهای در حال توسعه و کسانی که در آسیب‌پذیرترین وضعیت نسبت به تغییر اقلیمی قرار دارند؛
- ۳- دعوت از کشورها برای لحاظ حقوق بشر در چارچوب کنوانسیون چارچوب برای تغییر اقلیم، در کنار دیگر جنبه‌ها؛

^۱ Samoa Pathway

۴- تشویق دفتر کمیساریا به پشتیبانی از دبیرخانه اجلاس سران در اقدام اقلیمی و ترتیبات پیگیری آن با هماهنگی دیگر سازمان‌ها، آژانس‌ها، برنامه‌ها و... بین‌المللی؛

۵- دعوت از کشورها جهت اتخاذ یک رویکرد جامع و یکپارچه برای سازگاری با تغییر اقلیمی و سیاست‌های تقلیل آن، منطبق با کنوانسیون چارچوب و اصول و اهداف مندرج در آن به منظور پاسخ به آثار سخت تغییر اقلیمی و شناسایی مؤثر آثار و چالش‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی بروز تغییر اقلیمی؛

۶- تقاضا برای کمک به کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه آسیب‌پذیرتر آنها نسبت به آثار سخت تغییر اقلیمی، جهت تداوم و توسعه همکاری‌ها و کمک‌های بین‌المللی به‌ویژه مالی؛ انتقال فناوری، ظرفیت‌سازی برای اقدامات تقلیلی و سازگاری (Ibid, 2019: PP.4-5).

همین‌طور شورای مذکور به منظور هدایت سیاست‌ها و اقدامات طراحی‌شده درخصوص تغییرات اقلیمی، بر یک رویکرد حقوق بشرمحور تأکید می‌کند. این روش چارچوبی محتوایی برای فرآیند توسعه انسانی است که به‌طور هنجاری بر مبنای استانداردهای حقوق بشری بنا شده و به‌شکلی عملیاتی ترویج و حمایت از حقوق بشر را مد نظر دارد. هرچند دستاوردی جهانی برای رویکرد وجود ندارد، آژانس‌های ملل متحد با شماری از ویژگی‌های اساسی مندرج در همکاری‌های مشترک برای رویکرد حقوق بشرمحور^{۲۰۰۳} موافقت کرده‌اند (<https://unsdg.un.org>, 2030) که براساس آن: ۱- در تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌ها هدف اصلی باید اجرای حقوق بشر باشد؛ ۲- ذیحقان و استحقاق آنها مورد شناسایی قرار گرفته؛ و به‌منظور یافتن راه‌های تقویت ظرفیت‌های متولیان برای طرح دعوا... وظایف و تعهدات‌شان شناسایی شود؛ ۳- اصول و استانداردهای منشعب از حقوق بشر بین‌المللی به‌ویژه اعلامه حقوق بشر و معاهدات هسته‌ای حقوق بشری در تمام سیاست‌ها و برنامه‌ها و مراحل مد نظر باشند.

همچنین این شورا به‌عنوان عضوی از کنوانسیون چارچوب، در اجلاس‌های عادی کمیته اعضای کنوانسیون شرکت و از روش حقوق بشرمحور در اقدامات اقلیمی پشتیبانی می‌کند. علاوه بر شورای مذکور، سه گزارشگر ویژه تعیین‌شده توسط این نهاد نیز در فعالیت‌های تغییرات اقلیمی مداخله دارند. به‌علاوه طی بند دوم قطعنامه ۱۳/۸۴/۱۴ اکتبر ۲۰۲۱، مصوب چهل و هشتمین اجلاس شورای حقوق بشر، برای ترویج و ارتقای حقوق بشر در چارچوب تغییرات اقلیمی؛ ارزیابی نحوه تأثیرگذاری تغییر اقلیمی بر بهره‌مندی کامل و مؤثر از حقوق بشر و شناسایی چالش‌های موجود در تلاش‌های کشورها برای ترویج و حمایت از حقوق مذکور، گزارشگر ویژه‌ای منسوب گردید (Ibid: p.3). وی همین‌طور ضمن شناسایی تغییر اقلیم، وظیفه شناسایی رویه‌ها، استراتژی‌ها و سیاست‌های مناسبی را دارد که نحوه پیوند میان سیاست‌های تغییر اقلیمی و حقوق بشر را مشخص می‌سازد (<https://www.ohchr.org>, 2023). گزارشگر مذکور در ۲۶ جولای ۲۰۲۲ طی گزارشی درخصوص «ترویج و حمایت از حقوق بشر در زمینه

تغییرات اقلیمی» عنوان کرد که: «ما با یک بحران جهانی بنام تغییرات اقلیمی مواجهیم. در سرتاسر زمین به واسطه تغییرات اقلیم حقوق مردمان به شکل منفی در حال تأثیرپذیری یا نقض است... توجه ویژه‌ای باید به عدم اقدام فاجعه‌بار و گسترده برای شناسایی زیان‌ها و خسارات ناشی از اثر تغییرات اقلیمی و آثار حقوق بشری آن بشود» (Ibid: p.1) و با تأکید بر سوء استفاده جدی و ذاتی از حقوق بشر به واسطه تغییرات اقلیمی، توصیه‌های متنوعی برای محو استفاده از سوخت فسیلی، تعیین خلاءهای بنیادین در زیان‌ها و صدمات، بهبود مشارکت و حمایت از حقوق مردمان بومی و مدافعان زیست‌محیطی حقوق بشر ارایه می‌دهد» (Ibid).

۲-۳ سیاست تغییرات اقلیمی در اتحادیه اروپا

در کنار اقدامات بین‌المللی، نهادهای منطقه‌ای نیز تلاش‌هایی را برای مقابله با تغییرات اقلیمی به عمل آورده‌اند. در این راستا رویکرد اتحادیه اروپا در حرکت به سوی اروپایی سبزتر و پایدارتر، از جمله اولویت‌ها و اقدامات زیست‌محیطی این اتحادیه به‌شمار می‌رود. این نهاد و حاکمیت‌های ملی آن، در راستای بهره‌مندی شهروندان اروپا از بالاترین استانداردهای زیست‌محیطی جهان و هدایت سیاست زیست‌محیطی اروپایی تا ۲۰۲۰ و بعد از آن تا ۲۰۵۰ همراه با پشتیبانی از برنامه‌ها، قوانین و سرمایه‌گذاری بر: ۱- حمایت، حفظ و توسعه ظرفیت‌های طبیعی اروپا؛ ۲- چرخش اروپا به سوی اقتصاد مبتنی بر منابع موثر، سبز و مصرف پایین کربن؛ و ۳- حفاظت از شهروندان در مقابل فشارهای مرتبط با محیط زیست و خطرات سلامت و آسایش آنها تأکید دارد (https://european-union.europa.eu). حمایت از محیط زیست، تقلیل خطرات برای اقلیم، سلامت انسان و تنوع زیستی اولویت‌های زیست‌محیطی این اتحادیه می‌باشد. در همین چارچوب نیز نهادی تحت عنوان «معیار سبز اروپایی»^۱ با هدف ساختن اروپا به‌عنوان اولین قاره به‌لحاظ طبیعی خنثی از طریق ایجاد منابع انرژی تمیزتر و فناوری‌های سبز بوده است. در همین راستا نیز این نهاد معیار مذکور را در سه حوزه انرژی، اقدامات آب‌وهوایی و حفاظت از محیط زیست و اقیانوس‌ها تعریف و اهدافی را برای سال‌های ۲۰۲۰، ۲۰۳۰ و ۲۰۵۰ مشخص ساخته است (https://ec.europa.eu, 2023).

۲-۳-۱ پیمان سبز اروپایی

پیمان اقلیم اروپایی^۲ (سبز) یکی از موافقتنامه‌های مهم زیست‌محیطی در سطح اتحادیه اروپا است که در راستای اهداف توافقنامه پاریس و با تعهد کامل به تبدیل اتحادیه اروپا به یک اقتصاد پاک، کارآمد و رقابتی از نظر منابع، شکل گرفته و به‌عنوان قطب‌نمای این اتحادیه برای دستیابی به اهدافی چون تضمین صفر شدن انتشار گازهای گلخانه‌ای تا ۲۰۵۰؛ این قاره را به اولین قاره بی‌طرف در جهان از نظر آب و هوا تبدیل می‌کند. این پیمان چیزی فراتر از تعیین اهداف؛ و در صدد ایجاد یک محیط زیست مناسب و مهمتر از همه قرار دادن مردم در هسته گذار

^۱ European Green Deal

^۲ European Climate Pact

است. به همین دلیل است که با حمایت از اقشار آسیب‌پذیرتر و متأثرتر از تغییرات آب‌وهوایی، تضمین می‌کند که این اقدامات، عادلانه و منصفانه خواهد بود و برای توسعه مهارت‌های جدید و رشد اقتصاد سبز با تأسیس صندوق عدالت، از کارگران و مناطق مختلف حمایت می‌کند. همچنین به منظور حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر به لطف سرمایه‌گذاری در بهره‌وری انرژی، نوسازی ساختمان‌ها، گرمایش پاک و... بودجه‌ای را به کشورهای عضو، اختصاص داده است.

اتحایه اروپا با این اعتقاد که قوانین و سیاست‌ها به تنهایی کافی نیستند معتقد است اقدامات آب‌وهوایی^۱ فرصتی برای همگان برای بهبود زندگی، اقتصاد و جامعه‌شان می‌باشد. تحولات اجتماعی، اقتصادی و ژئوپلیتیکی سال‌های اخیر نیز تأیید کرده‌اند که این مسیر، اقدامی حیاتی است و انتقال به انرژی‌ها و فناوری‌های پاک، حتی بیش از پیش، به انگیزه‌ای برای رشد اقتصادی و نوآوری تبدیل شده است. لذا اقدامات اتحادیه در چارچوب این پیمان نه تنها در گام نخست آن می‌تواند یک برنامه عملی کارآمد و مثبت تلقی شود، بلکه نشان از نگرشی جامع از سوی این نهاد منطقه‌ای، برای پیگیری سیاست‌هایی همه‌جانبه زیست‌محیطی دارد. بنابراین در یک اقدام گسترده، از مردم، جوامع و سازمان‌ها برای مشارکت در اقدامات آب‌وهوایی و ساختن اروپای سبز دعوت می‌کند تا اقدام به تبادل دانش، مطالعه در مورد تغییرات اقلیمی و مشارکت در ایجاد، اجرا و افزایش راه حل‌ها نمایند.

این پیمان بر گسترش آگاهی‌ها و اقدامات حمایتی تمرکز داشته و در گام نخست، اولویت آن بر چهار حوزه «مناطق سبز»، «حمل‌ونقل سبز»، «ساخت‌وساز سبز» و «مهارت‌های سبز» که دارای منفعت فوری برای اقلیم و محیط زیست و در عین حال سلامت و رفاه شهروندان هستند، متمرکز است. پیمان مذکور در گذر زمان به دنبال توسعه این حوزه‌ها از قبیل تولید و مصرف پایدار، کیفیت خاک، غذای سالم و رژیم پایدار، اقیانوس‌ها، مناطق روستایی و مناطق ساحلی و دیگر حوزه‌ها می‌باشد (https://ec.europa.eu, 2023). اقداماتش در حوزه مناطق سبز شامل: ۱- حمایت از کاشت درختان و مراقبت از آنها از جمله از طریق ارائه اطلاعات، ۲- پیشنهاد راه حل‌هایی برای بازیابی، حمایت و توسعه مناطق سبز شهری به مقامات محلی، ۳- اجرای جلساتی برای همکاری و گفت‌وگو میان جوامع، کسب و کارها، مالکان زمین و حاکمان محلی می‌باشد. تمرکز بر حوزه مناطق سبز منشعب از این باور اتحادیه است که اروپا برای ایجاد انعطاف‌پذیری در مقابل تهدیدهای اقلیمی، نیازمند مناطق سبز بیشتری است. مخصوصاً شهرها نیازمند درخت هستند، زیرا مناطق سبز شهری می‌توانند گازهای گلخانه‌ای را جذب نمایند و باعث کاهش افزایش دما شوند. در عین حال مناطق سبز روستایی نیز می‌توانند به نفع کشاورزی و توریسم باشند. در این راستا افزایش بیش از سه میلیارد درخت در اروپا با هدف افزایش جنگل‌ها تا سال ۲۰۳۰ در بستر توسعه مناطق سبز هدف‌گذاری شده است. دومین جنبه مورد توجه پیمان مذکور «حمل‌ونقل سبز» است. تمیزتر کردن شهرها و سبزتر کردن مشاغل از طریق اجرای راهکارهای ابداعی برای حمل‌ونقل عمومی، دوچرخه‌سواری، پیاده‌روی و سایر شیوه‌های حمل‌ونقل

^۱ Climate Action

تمیز؛ استفاده از شیوه‌های جایگزین وسایل حمل‌ونقل مصرف‌کننده سوخت‌های فسیلی از جمله وسایل برقی و بهره‌گیری از روش‌های کارآمد، سالم و کمتر آلوده‌کننده در این حوزه پیگیری در این بستر تعریف شده‌اند (Ibid). حوزه «ساختمان سبز» بر این ایده استوار است که ساختمان‌ها بزرگ‌ترین مصرف‌کننده انرژی در اروپا هستند. دوری از مصرف سوخت‌های فسیلی در اماکنی همچون مدرسه، محل کار و خانه که بر تغییرات اقلیمی تأثیرگذار هستند؛ و استفاده از ساختارهای جدید برای اقلیم‌دوست نمودن ساختمان‌ها و نوسازی ساختمان‌های موجود در این بستر پیگیری می‌شود. در حوزه مهارت‌های سبز نیز جامعه اروپا انتقال به سوی اقتصاد به‌لحاظ اقلیمی خنثی را دنبال می‌کند (Ibid). هرچند به نظر اتحادیه اروپا سیاست منسجمی برای مدیریت تغییرات اقلیمی با محوریت پیمان سبز اروپایی ۲۰۲۰ تدوین نموده، اما اجرای آن با چالش‌های جدی مواجه است. عمده آنها مربوط به هزینه‌های اجرا و نیازهای اتحادیه به انرژی است که تحت تأثیر جنگ اوکراین اولویت‌های تخصیص بودجه در کشورهای این اتحادیه را با چالش‌های جدی مواجه کرده است.

۲-۲-۲ تغییرات اقلیمی در اولویت‌های اتحادیه اروپا

تعیین الگوی کلی سیاست مدیریت تغییرات اقلیمی در اتحادیه اروپا در قالب اولویت‌های این نهاد که توسط شورای اروپایی که نقش اصلی آن علاوه بر تعیین اولویت‌ها و جهت‌گیری کلی سیاسی اتحادیه و به‌خصوص اتخاذ دستورالعمل سیاسی برای آن است و به‌طور سنتی از طریق اتخاذ نتایجی در جریان جلسات شورا صورت می‌پذیرد، منعکس شده است (www.consilium.europa.eu, 2023). اتخاذ دستورالعمل استراتژیکی از حوزه‌های اولیتهی برای اقدامات و تمرکز در دوره‌های بلندمدت اتحادیه می‌باشد (Ibid). این شورا به‌منظور هدایت کارهای موسسات اتحادیه برای پنج سال آینده، چهار منطقه اولویت را در برنامه عمل استراتژیک ۲۰۲۴-۲۰۱۹ تنظیم نموده که یکی از آنها ساخت اروپایی به‌لحاظ اقلیمی بی‌طرف، سبز، عادلانه و اجتماعی می‌باشد (Ibid). درج آن در میان اولویت‌های چهارگانه پارلمان نشان از اهمیت تغییرات اقلیمی برای این سازمان دارد. در همین راستا رویکردهایی تدبیر شده از جمله: «سرمایه‌گذاری بر ابتکارات سبزی که بهبودنده کیفیت آب و هوا باشد؛ ترویج توسعه پایدار و حفاظت از سیستم‌های زیست‌محیطی و تنوع زیستی؛ و خلق یک اقتصاد گردش موثر، در مواردی که تولیداتی پایدارتر، تجدیدپذیر، قابل تعمیر، قابل گردش و به‌لحاظ انرژی کارآمد هستند؛ ایجاد بازار انرژی با کارکرد مناسب در اتحادیه اروپا که تولیدکننده انرژی پایدار، امن و قابل تجدید باشد. انتقال سریع‌تر به انرژی‌های تجدیدپذیر و کارآمدی انرژی در عین کاهش وابستگی اتحادیه اروپا به منابع انرژی خارجی و در نهایت اجرای ارکان اروپایی حقوق اجتماعی (European Union priorities 2019-2024, Op.Cit).

شورای اروپایی در تشریح این اولویت بیان می‌دارد: «اروپا نیازمند ارتقای اقدامات خود برای مدیریت تغییرات اقلیم که تهدیدی وجودی می‌باشد، است. همین‌طور نیاز به انقلاب فنی و جهانی‌سازی هم‌زمان با اطمینان از این امر است که کسی فراموش نشود. در همین راستا اقدامات اولیتهی شناسایی توسط شورای اروپایی شامل موارد زیر می‌باشد:

۱- تضمین هم‌راستا بودن سیاست‌های اتحادیه اروپا با موافقتنامه پاریس؛ ۲- تسریع تحول به‌سوی انرژی‌های تجدیدپذیر و افزایش کارآمدی انرژی؛ ۳- کاهش وابستگی به منابع خارجی، تنوع‌بخشی به تدارکات و سرمایه‌گذاری در راه‌حل‌هایی برای تحول در آینده؛ ۴- بهبود کیفیت هوا و آب‌ها؛ ۵- بهبود کشاورزی پایدار، ۶- اجرای رکن اروپایی حقوق اجتماعی^۱ در سطح اتحادیه اروپا و کشورهای عضو؛ و ۷- دعوت از تمام کشورهای اتحادیه برای حرکت به سوی اقدامات اقلیمی و تقویت این اقدامات. دومین مورد، اولویت‌هایی است که کمیسیون اروپایی برای سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۲۴ تدوین نموده، سودای اروپای سبز^۲ اولین اولویت کمیسیون انتقال اتحادیه اروپا به یک اقتصاد مدرن رقابتی و به‌لحاظ منابع کارآمد^۳ در عین حفاظت از محیط زیست طبیعی، مقابله با تغییرات اقلیمی و ایجاد اروپای عاری از کربن تا سال ۲۰۵۰ هدفی است که ذیل این اولویت تعریف شده (Ibid). هدف سودای اروپای سبز در واقع این است که اقلیم اروپا به‌واسطه تبدیل شدن آن به یک اقتصاد مدرن و کارآمدی منابع، خنثی باشد (https://commission.europa.eu, 2023).

۲-۳ سیاست تغییرات اقلیمی در ایران بر پایه پیمان سبز

پیمان سبز در واقع یک اقدام از سوی اتحادیه اروپا به‌منظور برآوردن تعهدات اقلیمی اتخاذشده در اسناد پایه‌ای بین‌المللی در رژیم حقوقی مقابله با تغییرات اقلیمی و به‌طور اخص کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد برای تغییرات اقلیمی و تعهد به «اتخاذ کلیه اقدامات ضروری برای دستیابی به اهداف» مندرج در کنوانسیون‌های رژیم حقوقی مذکور است. با توجه به عضویت ایران در کنوانسیون چهارچوب و تعهداتش نسبت به تحقق اهداف آن، سوال این است که آیا می‌توان پیمان سبز را در بستر تعهدات ذیل کنوانسیون مذکور برای کشورهای عضو و به‌طور اخص ایران تلقی نمود یا خیر؟ و پیمان مذکور تا چه میزان می‌تواند به‌عنوان الگویی برای ایران قرار گیرد؟ پاسخ این پرسش‌ها در واقع مشخص می‌سازند که عدم تدوین طرحی مشابه در ایران به‌لحاظ حقوقی چه آثاری را به همراه دارد؟ این مساله به‌خصوص از این جهت حائز اهمیت است که اتحادیه اروپا به کرات نظام حقوقی و اجرایی مقابله با تغییر اقلیم در این نهاد را در راستای ایفای تعهدات اتحادیه و کشورهای عضو ذیل کنوانسیون‌های بین‌المللی تبیین می‌کند. بنابراین در صورتی که پیمان سبز به‌عنوان شیوه اجرایی تعهدات کنوانسیون چارچوب تلقی شود، دیگر دولت‌ها و از جمله ایران باید از چنین الگویی پیروی نمایند. پاسخ‌ها در دو بخش زیر ارائه می‌شود:

۲-۳-۱ ظرفیت‌های حقوقی و عملی ایران برای اجرای پیمان

در رابطه با آثار ناشی از نوع سیاست‌گذاری ایران نسبت به پیمان سبز، پاسخ به این پرسش که آیا می‌توان پیمان مذکور را به‌عنوان صورت تعیین‌یافته تعهدات ایران براساس کنوانسیون چارچوب تلقی نمود یا خیر؟ پراهمیت

1. European Pillar of Social Rights

2. A European Green Deal

3. resource-efficient economy

است. در صورتی که پیمان سبز ترجمان عینی تعهدات دولت ایران باشد، جمهوری اسلامی موظف به اتخاذ الگوی سیاست‌گذاری مشابهی خواهد بود و در این صورت هر میزان انحراف از این الگو، می‌تواند تخطی از اجرای تعهدات دولت محسوب شود. در پاسخ باید به چند نکته توجه کرد:

۱. **ضرورت روشن ساختن ماهیت محتوای پیمان سبز از منظر نظام حقوقی ایران:** در راستای این سؤال که آیا محتوای اقدامات پیش‌بینی شده در پیمان سبز فارغ از سند منشاء آن از طریق دیگری نیز می‌تواند بر کشورها تسری پیدا کند یا خیر؟ با توجه به اصل رضایت دولت‌ها در حقوق بین‌الملل، تا زمانی که یک دولت به سندی نپیوسته باشد یا آن سند به شکلی رابطه حقوقی با دولتی ایجاد ننماید، نسبتی میان آن‌ها ایجاد نمی‌شود. اما براساس سوابق حقوق بین‌الملل، اقدامات و تعهدات مندرج در یک سند ممکن است فارغ از خود آن سند و براساس مبانی دیگری نیز بر دولت‌ها تحمیل شود. با وجودی که این مساله درخصوص محتوای پیمان سبز نیز قابل طرح است، اما در اینجا به‌سختی می‌توان قائل به یک مبنای عرفی بود. بنابراین تنها تمهید قابل تصور ریشه‌یابی محتوای پیمان مذکور از طریق کنوانسیون چهارچوب می‌باشد. یعنی اینکه آیا عبارت‌پردازی مندرج در کنوانسیون مذکور به‌گونه‌ای است که در نهایت دولت‌های عضو را به مجموعه‌ای از اقدامات متعهد می‌سازد که محتوای آنها مشابه پیمان سبز اروپایی خواهد بود؟ پاسخ این پرسش در گروی کشف ماهیت محتوای پیمان سبز در بستر تعهدات کنوانسیون چهارچوب است و برای آن، دو شق متصور است که اولی، مبتنی بر ماهیت اقدامات ضروری پیمان سبز؛ و دومی مبتنی بر ماهیت اقدامات مناسب آن می‌باشد.

اول) محتوای پیمان به‌عنوان اقدامات ضروری: یعنی هر یک از دولت‌های عضو کنوانسیون در صورتی که بخواهند اقدامات داخلی برای پیروی از تعهدات خود به عمل آورند لاجرم باید تمهیداتی را در حوزه قانون‌گذاری و اجرایی پیش‌بینی یا در سیاست‌گذاری‌های خود لحاظ نمایند که در نهایت منطبق با آن چیزی خواهد بود که پیمان سبز اتخاذ کرده است. از این منظر پیمان مذکور در واقع ماهیتاً به‌عنوان «کلیه اقدامات ضروری»^۱ شناخته می‌شود. پذیرش چنین امری به این معنی است که ایران نیز متعهد به اتخاذ رویکردی مشابه آنچه اتحادیه اروپا اتخاذ کرده می‌باشد. مصداق آن نیز بند سوم ماده ۳ کنوانسیون چهارچوب است که بر لزوم اقدام حداکثری اعضاء در اقدامات خود جهت دستیابی به هدف کنوانسیون و اجرای مفاد آن، تأکید دارد، ظاهراً این رویکرد در رابطه با ایران موضوعیت ندارد.

دوم) محتوای پیمان به‌عنوان اقدامات مناسب: براساس این رویکرد، ماهیت اقدامات مندرج در پیمان سبز در واقع ماهیتاً «اقدامات مناسب» هستند نه ضروری. بنابراین دولت‌ها در راستای تعهدات خود الزاماً متعهد به پیروی از

^۱ All Necessary measures

محتوایی همانند آنچه در پیمان مذکور اتخاذ شده، نیستند. چنین استنباطی با دو دلیل قابل دفاع می‌باشد. نخست: تعهدات دولت‌ها براساس کنوانسیون مشابه هم نمی‌باشد و بنابراین لازم است میان تعهدات اتحادیه اروپا با کشورهای در حال توسعه همچون ایران قایل به تمایز شد و دوم: کنوانسیون یک رویکرد هدف‌محور را مد نظر دارد و محتوای اقدامات اجرایی را مشخص نمی‌سازد. بنابراین از منظر نخست اساساً ایران تعهدی تا سطح پیش‌بینی‌شده برای کشورهای توسعه‌یافته ندارد که منتهی به محتوای پیمان سبز اروپایی شود و از منظر دوم آنچه مهم است نیل به هدف می‌باشد که هر دولت عضو نیز باید سهم خود را البته با صلاح‌دید خود اتخاذ نمایند. در عین حال براساس استدلال سوم، رویکرد اتخاذشده در پیمان سبز مبتنی بر رویکرد اقدامات مناسب حداکثری است لذا دولت‌ها با توجه به سطح توسعه و توانمندی خود ممکن است چه در مصادیق اقدامات مندرج در پیمان و چه در سطح پیروی از هر یک از این مصادیق رویکرد متفاوتی اتخاذ نمایند. در این خصوص نیز می‌توان به بخش‌هایی از ماده ۳ کنوانسیون چهارچوب استناد نمود که بطور خلاصه معتقد است: اعضا در اقدامات خود برای دستیابی به هدف این کنوانسیون و اجرای مقررات آن باید براساس عدالت و مسئولیت‌های مشترک اما متمایز و قابلیت‌های مربوطه، تلاش کنند و در این میان بر توجه کامل به نیازهای خاص و شرایط ویژه کشورهای در حال توسعه بخصوص کشورهایی که با بار نامتناسب و غیر معمولی براساس کنوانسیون مواجه هستند، تأکید دارد. بنابراین هرچند ایران موظف به اتخاذ اقداماتی جامع می‌باشد، اما لزومی به پیروی کامل از الگوی پیمان سبز برای انجام تعهدات خود ندارد.

۲- **ظرفیت‌های فرااروپایی‌سازی پیمان:** مهمترین مساله در این رابطه علاوه بر ارایه یک نقشه راه به سایرین، فراهم ساختن زیرساخت‌ها و ملزومات مورد نیاز است که به‌طور اخص می‌توان به سه محور ارایه مشورت به دیگران، ارایه فناوری‌های نوین برای اجرایی نمودن محتوای پیمان و در نهایت کمک‌های مالی خارجی به دولت‌ها و دیگر اعضای مشتاق به الگوبرداری از این پیمان می‌باشد.

مشورت‌های خارجی: بنظر می‌رسد این ظرفیت حقوقی هم براساس کنوانسیون چهارچوب و هم براساس پیمان سبز فراهم است. مبنای آن نیز پیش‌بینی نقش رهبری در این دو سند است. بخش سوم پیمان به ایفای نقش رهبری برای اتحادیه اروپا اختصاص دارد. بنابراین این اتحادیه در بستر تمایل به ایفای نقش رهبری برای مقابله با تغییرات اقلیمی از مشارکت با دیگر کشورها و البته با اولویت‌بخشی به همسایگان مجاور خود استقبال می‌کند لذا این مساله می‌تواند شامل اقدامات پیش‌بینی شده در پیمان سبز نیز بشود.

انتقال فناوری: یکی از ظرفیت‌های حقوقی اجرای فراروپایی پیمان، مساله انتقال تکنولوژی‌های نوین به دیگر کشورها به منظور بهره‌گیری آنها در اجرای سیاست‌های سبزشان می‌باشد. در عمل نیز چنین مساله‌ای قابل مشاهده است. البته از آنجایی که این نهاد، پیمان سبز را تنها یک افق زیست‌محیطی صرف نمی‌بیند؛ بلکه به آن، به عنوان فرصتی برای کسب منافع اقتصادی نیز نگاه می‌کند، در نتیجه هرگونه انتقال فناوری تنها زمانی و با شرایطی و در حدودی متصور است که با مسأله مزیت رقابت‌پذیری اقتصادی و همین‌طور ایجاد فرصت‌های جدید برای اتحادیه اروپا هم‌خوانی داشته باشد. این مساله به‌خصوص با تأکید بر لزوم حفظ رقابت‌پذیری اقتصادی برجسته‌تر می‌شود.

کمک‌های مالی: مهمترین مولفه فراروپایی‌سازی پیمان سبز است. بطوری‌که اتحادیه اروپا برای اجرای این پیمان نیاز به تخصیص تقریباً ۲۶ بیلوین یورو را تخمین می‌زند. بدیهی است چنین امری در دیگر کشورها و از جمله کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه مثل ایران که زیست‌ساخت‌های ناکارآمدتر و خلاءهای زیرساختی بیشتری دارند برجسته‌تر خواهد بود. این یعنی، ارائه کمک‌های مالی یکی از راهکارهای تشویق دیگر کشورها به دنباله‌روی از پیمان سبز در سیاست‌های داخلی خود خواهد بود. اما همان‌طور که از فحوای پیمان مشاهده می‌شود در برنامه‌های مالی اتحادیه اروپا هیچ‌گونه پیش‌بینی برای کمک‌های مالی خارجی دیده نمی‌شود.

۲-۳-۲ تعهدات و محدودیت‌های پیش روی ایران برای اجرای پیمان

هرچند نظام حقوقی ایران در قوانین و مقررات مختلف رویکردی را اتخاذ کرده است که ظرفیت‌های حقوقی برای پیاده‌سازی پیمان سبز به شکل قابل توجه فراهم گردد، با وجود این، اجرا و پیاده‌سازی آن در عمل با محدودیت‌ها و موانع جدی مواجه است که به‌طور کلی می‌تواند در دو دسته زیر طبقه‌بندی شود:

محدودیت‌های اقلیمی: بررسی اقلیم اروپا و ایران، تفاوت فاحشی را میان این دو اقلیم نشان می‌دهد. اروپا در اقلیمی معتدل و ایران در اقلیمی خشک و بیابانی واقع است. این مساله باعث می‌شود اجرای بخشی از مفاد پیمان سبز که وابسته به اقلیم‌بستر است با چالش‌های جدی مواجه شود. در این باره به‌طور اخص می‌توان به دو مساله جنگل و آب اشاره داشت. با توجه به حجم کمتر و تفاوت نوع جنگل‌های ایران و محدودیت‌های جدی حاکم بر منابع آبی کشورمان نسبت به اروپا به دلیل اقلیم گرم و خشک آن، عملاً بهره‌گیری از توانمندی‌های طبیعت برای بکارگیری پیمان سبز در ایران در مقایسه با اروپا دشوارتر می‌باشد.

محدودیت‌های منابع و ملزومات: به‌طور کلی چه به‌لحاظ وضعیت موجود و چه تنگناهای اقلیمی، اجرای مفاد پیمان سبز در ایران نیازمند تأمین طیفی از منابع، شامل منابع مالی گسترده، دسترسی به فناوری‌های نوین و همین‌طور سرمایه‌گذاری خارجی می‌باشد. فارغ از تفاوت فاحش در سطح درآمد سرانه ایران نسبت به اتحادیه اروپا که خود یک محدودیت یا به‌عبارت بهتر مانع جدی برای امکان تخصیص منابع مالی مورد نیاز برای اجرای پیمان در

کشورمان می‌باشد؛ یکی از مهمترین موانع پیش رو تحریم‌هایی است که در هر سه رکن تأمین منابع مالی، سرمایه‌گذاری خارجی و دسترسی به فناوری‌های نوین چه در حوزه انرژی و چه دیگر حوزه‌هایی که نیازمند سازگارسازی با نیازهای اقلیمی است، تأثیرگذار می‌باشند. بویژه تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا که پس از جنگ سرد آغاز شد و در حال حاضر نیز تحریم‌های سنگین و ادامه‌دار هسته‌ای، بزرگ‌ترین مانع برای تأمین منابع مورد نیاز مالی، فنی و علمی در این خصوص قلمداد می‌شود.

نتیجه

مدیریت تغییرات اقلیمی نیازمند تمرکز بر دو مسیر تقلیل عامل ایجاد تغییرات اقلیمی و تقویت عامل احیای آن می‌باشد. در این راستا دو محور مورد توجه می‌باشد. یکی تعیین شاخص‌هایی که جامعه بین‌المللی خود را ملزم به رسیدن به آنها در بازه‌های زمانی مشخصی نماید و دیگری شیوه‌های دستیابی به این شاخص‌ها. کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با تغییرات اقلیمی بیشتر بر جنبه نخست متمرکز بوده و شیوه دستیابی به شاخص‌ها را به دولت‌ها واگذار نموده‌اند. در همین راستا نهادهای بین‌المللی همچون اتحادیه اروپا با ارایه الگویی که در عین ارایه اهداف ملموس‌تر، به ارایه طریق، در این مسیر همت گمارده‌اند، در رأس این الگوها، پیمان سبز اروپایی قرار دارد. اما علیرغم جامعیت این طرح بنظر نمی‌رسد بتوان آن را به‌عنوان یک نسخه جهانی مورد استفاده قرار داد. تفاوت سطح تکنولوژی و منابع کشورها، تفاوت‌های اقلیمی اروپا با دیگر مناطق و در نهایت هزینه‌های هنگفت تغییر سبک زندگی توسعه اجرای آن در سطح جهان‌شمول را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند. بویژه در کشوری مثل ایران که علاوه بر محدودیت‌های مذکور، با برخی موانع خاص چون تحریم و محدودیت‌های منابع و اقلیمی خاص خود نیز مواجه است. بنابراین در یک جمع‌بندی بنظر می‌رسد که ظرفیت‌های فرااروپایی پیمان سبز به‌منظور اجرای گسترده‌تر محتوای آن در سطح بین‌المللی تنها محدود به ارایه راهکار یا تبیین محتوا خواهد بود. همین‌طور انتشار اسناد و برنامه عمل‌های و ارایه اطلاعات مرتبط در بستر این برنامه نشان از ظرفیت معرفی و مشورتی برای جامعه بین‌المللی می‌باشد. با این وجود بنظر می‌رسد این طرح می‌تواند به‌عنوان یک افق ایده‌آل که قابل جرح و تعدیل در شرایط مختلف و بومی‌سازی باشد، مد نظر قرار گیرد.

منابع

تقوی، لعبت؛ طیبی، سبحان (۱۳۹۲). «چالش‌های جانی حقوق بین‌الملل محیط زیست تغییرات آب‌وهوایی، تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی»، دومین همایش ملی حفاظت و برنامه‌ریزی محیط زیست، همدان.
حاج‌زاده، هادی «تحلیلی بر الزامات حقوقی مقابله با تغییرات اقلیمی از منظر معاهدات بین‌المللی و قوانین داخلی»، پژوهش‌های تغییرات آب‌وهوایی، دوره ۱، شماره ۲، سال ۱۳۹۹، صص ۷۸-۵۵.

خوش‌منش، بهنوش و همکاران «بررسی پیامدهای تغییر اقلیم از دیدگاه حقوق بشر»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۱۷، شماره ۴، سال ۱۳۹۴، صص ۲۳۴-۲۲۳.

رضوی‌فرد، بهزاد؛ صفائی آتشگاه، حامد «مطالعه جرم‌شناختی: تحولات بزهکاری در پرتو بحران اقلیمی»، آموزه‌های حقوق کیفری، دانشگاه علوم اسلامی و رضوی، دوره هیجدهم، شماره ۲۲، پاییز- زمستان ۱۴۰۰، صص ۵۹-۸۶.

سلیمی ترکمانی، حجت «از مسئولیت حقوقی دولت‌ها تا مسئولیت اخلاقی آن‌ها در زمینه مقابله با تغییرات آب‌وهوایی»، مطالعات حقوقی، دوره ۱۰، شماره ۲، سال ۱۳۹۷، صص ۱۰۵-۱۳۳.

صادقی، مرتضی و همکاران «راهکارهای مقابله با تأثیرات تغییرات آب‌وهوایی و گازهای گلخانه‌ای بر محیط زیست ایران از منظر حقوق بین‌الملل و حقوق ایران»، نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، دوره ۱۲، شماره ۴، سال ۱۳۹۹، صص ۲۹۸-۳۲۴.

عبداللهی، محسن «تغییرات آب و هوایی: تأملی بر راهبردها و تدابیر حقوقی سازمان ملل متحد»، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۰، شماره ۱، سال ۱۳۸۹، صص ۲۱۳-۱۳۹.

ماسلین، مارک (۱۳۹۲). گرمایش جهانی، ترجمه ماندانا فرهادیان، تهران: فرهنگ معاصر.

مشهدی، علی، رستگار؛ آزاده، «تغییرات آب و هوایی، حقوق بشر و لزوم تأسیس دیوان بین‌المللی محیط زیست»، تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، دوره ۱۰، شماره ۳۵، سال ۱۳۹۷، صص ۱۴۱-۱۶۲.

Climate change and environment, united nation Human Rights Office of High Commissioner, Last visited 8 Feb 2023, <https://www.ohchr.org/en/topic/climate-change-and-environment>

Climate Change: Regional Impacts, center for science education (UCAR), last visited 11 December 2023 <https://scied.ucar.edu/learning-zone/climate-change-impacts/regional>

EU policy, strategy and legislation for 2050 environmental, energy and climate targets, EU, last visited 9 September 2023, https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets-and-reporting/2050-targets_en.

European Council conclusions, EU, last visited 9 September 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions>

GA, Promotion and protection of human rights in the context of climate change, A/77/226, 26 July 2022

GA, Protection of global climate for present and future generations of humankind, Res No. 43/53, 6 December 1988.

GA, Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2007: Protection of global climate for present and future generations of humankind, Undock. A/RES/62/86, 31 January 2008.

GA, Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2021, Protection of global climate for present and future generations of humankind, Undock. A/RES/76/205, 5 January 2022, P.5-6. Para.1.

GA, Resolution adopted by the General Assembly on 26 November 2008: Protection of global climate for present and future generations, Undock. A/RES/63/32, 3 April 2009.

GA, Resolution adopted by the Human Rights Council on 12 July 2019: Human rights and climate change, Undock. A/HRC/RES/41/21, 23 July 2019, PP.4-5.

GA, Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021: Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, Undock. A/HRC/RES/48/14, 13 October 2021, P.3, Para.2.

Michelle Bachelet, The human implications of currently projected levels of global heating are catastrophic. 9 September 2019, Opening Statement to the 42nd session of the Human Rights Council, <https://www.ohchr.org/en/climate-change>.

Special Rapporteur on climate change: Overview, OHCHR, last visited 10 September 2023, <https://www.ohchr.org/en/specialprocedures/sr-climate-change>.

The European Commission's priorities, European Union, Last visited 24 June 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en

UN Sustainable Development Group, Human Rights-Based Approach, last visited 10 September 2023, <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>.

What Is Climate Change? Climate Kids, last visited 15 September 2023, <https://climatekids.nasa.gov/climate-change-meaning>.