

پدیده دولت‌های درحال غرق: چاره‌اندیشی‌هایی از نظرگاه حقوق بین‌الملل

امیرحسین رنجباریان*
نقیسه ارغنده‌پور**

چکیده

آثار زیان‌بار تغییر اقلیم می‌تواند تهدید منحصربه‌فردی را متوجه تمامیت سرزمینی دولت‌ها کرده و مفهوم کنونی دولت‌بودن را با مشکلات جدید و جدی روبه‌رو سازد. امروزه خطر به‌زیرآب‌رفتن سرزمین دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع در نتیجه افزایش سطح آب دریاها به‌عنوان یکی از پیامدهای مستقیم و مخرب تغییر اقلیم مطرح است. البته طبق برخی پیش‌بینی‌ها تغییر اقلیم می‌تواند حتی پیش از به‌زیرآب‌رفتن سرزمین‌های مذکور با غیرقابل‌سکونت‌نمودن آن‌ها به مهاجرت اجباری جمعیت از سکونت‌گاه‌های خود منجر شود. بر این اساس برخی کارشناسان معتقدند که تا پایان قرن حاضر، تعدادی از دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع مانند توالوو، کیریباتی، جزایر مارشال و مالدیو به‌طور کامل غیرقابل سکونت خواهند شد. با توجه به اینکه بر طبق موازین حقوق بین‌الملل، سرزمین و جمعیت در زمره معیارهای اصلی دولت‌بودن به شمار می‌آیند، سؤال اساسی آن است که دولت‌های مذکور با چه سرنوشتی روبه‌رو خواهند بود.

مقاله حاضر در صدد است ضمن بررسی علمی موضوع تغییر اقلیم و پیامدهای آن، به تبیین چالش‌های ناشی از تغییر اقلیم و به‌طور خاص، افزایش سطح آب دریاها بر حقوق بین‌الملل حاکم بر دولت‌بودن بپردازد. به‌علاوه در این مقاله تلاش شده است که ضمن تبیین وضعیت حقوقی دولت‌هایی که با تهدید موجودیت خود به‌عنوان دولت مواجه‌اند، راهکارهایی برای حفظ شخصیت حقوقی دولت‌هایی که سرزمین خود را در نتیجه افزایش سطح آب دریاها از دست می‌دهند ارائه گردد.

واژگان کلیدی: محیط‌زیست، آلاینده‌های گلخانه‌ای، تغییر اقلیم، دولت‌های درحال غرق، جزایر مصنوعی، دولت بدون سرزمین، سازمان ملل متحد.

«دولت‌ها دوران جنگ سرد را پشت سر گذاشته و به دوران جنگ گرم وارد شده‌اند؛ جنگی که ادواتش دودکش کارخانه‌ها و لوله‌های آگروز است؛ جنگی شیمیایی در ابعاد وسیع» (Afelee F. Pita)^(۱)

مقدمه

هنگامی که در آغاز دهه ۱۹۸۰ گروهی از پژوهشگران از گرم‌شدن کره زمین خبر دادند^(۲) شاید کمتر کسی تصور می‌کرد که این موضوع در اندک‌زمانی به یکی از مهم‌ترین نگرانی‌های جامعه بین‌المللی تبدیل شود. با دستیابی به شواهد عینی و علمی بیشتر، این موضوع در بستر گسترده‌تر تغییر اقلیم مورد بررسی قرار گرفته است. واقعیت آن است که از آغاز انقلاب صنعتی، انسان مدرن با تغییر الگوی زندگی خود، جاه‌طلبانه طبیعت را به خدمت خود گرفته و به‌واسطه نیاز روزافزون خود به انرژی در راستای افزایش جمعیت و روند پرشتاب توسعه اقتصادی - اجتماعی، اقلیم زمین را با بحران مواجه ساخته است. پیامدهای ناشی از انتشار آلاینده‌های گلخانه‌ای و به تبع آن، تغییرات اقلیمی، تغییرات فراتر از مرزبندی‌های سیاسی و جغرافیایی، تمامی دولت‌ها و به تعبیری بهتر، همه انسان‌ها را تهدید می‌کند و اثرات و تبعات فراوانی را در نقاط مختلف دنیا بر جای می‌گذارد.

برای دولت‌های هم‌جوار با دریا تهدیدات ناشی از تغییر اقلیم و افزایش متوسط دمای جهانی بیش از هر چیز خود را در افزایش سطح آب دریاها نشان داده است. بر اساس آخرین گزارش هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم،^(*) شواهد محکمی برای اثبات افزایش تدریجی سطح آب دریاها در دو قرن اخیر وجود دارد که بخش عمده‌ای از آن، نتیجه فعالیت‌های انسانی است.^(۳) در همین حال باید توجه داشت که اگرچه افزایش سطح آب

۱. نمایندهٔ توالو نزد شورای امنیت سازمان ملل متحد.

UN Doc. SC/9000, 17 April 2007, available at <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>.

2. See Arrhenius S, On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground, *Philosophical Magazine and Journal of Science*, Series 5 41(251), 1896, pp. 237-276.

* Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم (IPCC) در سال ۱۹۸۸ با مشارکت سازمان هواشناسی جهانی و برنامه جهانی محیط‌زیست ملل متحد به‌منظور ارزیابی و بررسی کلیه جنبه‌های علمی و فنی تغییر اقلیم، آثار آن و راهبردهای مناسب جهت مقابله با آن و ارائه توصیه‌های علمی مستقل به کشورها تأسیس شد. این هیئت، هر چهار سال یک بار با توجه به مشاهدات و مطالعات تغییر اقلیم در جهان، گزارش کاملی از آخرین وضعیت تغییر اقلیم در کره زمین ارائه می‌کند. هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم از سال ۱۹۹۰، چهار گزارش ارزیابی ارائه کرده است. اولین گزارش ارزیابی (۱۹۹۰) به مبانی علمی تغییر اقلیم و آثار آن پرداخته است. گزارش دوم (۱۹۹۵) ابعاد اقتصادی و اجتماعی تغییر اقلیم را مورد توجه قرار داده است. گزارش سوم (۲۰۰۱) شامل مجموعه‌ای از یافته‌های گزارش‌های قبلی و طیف وسیعی از مسائل راهبردی است و آخرین گزارش که در سال ۲۰۰۷ منتشر شده است، مشتمل بر یک گزارش ترکیبی به‌علاوه گزارش‌هایی جداگانه از سه کارگروه است که مبانی علمی تغییر اقلیم، آثار تغییر اقلیم شامل آسیب‌پذیری و سازگاری با تغییر اقلیم و اقدامات کاهش‌دهنده تغییر اقلیم را مورد مطالعه قرار داده‌اند.

3. IPCC, 2007: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. (hereinafter IPCC Assessment 2007).

دریاها کلیه مناطق ساحلی را درگیر می‌کند، میزان آسیب‌پذیری این مناطق در برابر پیشروی آب دریاها یکسان نیست. به‌طور مشخص باید از دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع^(*) نام برد که به‌واسطه وضعیت جغرافیایی خاص خود، بیش از سایر دولت‌ها در معرض تهدید قرار دارند. اندک افزایشی در سطح آب دریاها می‌تواند عده زیادی از مردم ساکن در این مناطق را از خانه و کاشانه خود براند.^(۴) بر اساس پیش‌بینی‌ها، تا پایان قرن حاضر، تعدادی از دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع مانند *تووالو*، *کیریباتی*، *جزایر مارشال* و *مالدیو* در نتیجه افزایش سطح آب دریاها به‌طور کامل، غیرقابل سکونت خواهند شد. به‌علاوه ادامه روند فعلی افزایش سطح آب دریاها می‌تواند موجودیت و تمامیت سرزمینی این دولت‌ها را با خطر جدی مواجه سازد. بر این اساس می‌توان ادعا کرد که تحولات زیست‌محیطی عصر حاضر، شکل جدیدی از تهدید نسبت به موجودیت دولت‌ها را رقم زده است؛ تهدیدی که اهمیت و شدت تأثیرات مخرب آن، لااقل برای دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع، «کمتر از تهدید سلاح‌های گرم برای دولت‌های بزرگ نیست».^(۵) این دولت‌ها که در اشاره به تأثیرات مخرب افزایش سطح آب دریاها بر قلمرو آن‌ها «دولت‌های درحال غرق» خوانده می‌شوند،^(۶) از مهم‌ترین و اصلی‌ترین آسیب‌دیدگان تغییر اقلیم هستند که باوجود داشتن کمترین سهم در ایجاد اثرات مخرب ناشی از انتشار گازهای گلخانه‌ای، نامنصفانه ناگزیر به تحمل ناگوارترین پیامدهای آن بر سرزمین خود هستند.^(۷)

در مقاله حاضر برآنیم تا ضمن پرداختن به آثار افزایش سطح آب دریاها بر دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع و طرح مسئله «دولت‌های درحال غرق»، چالش‌های حقوقی در خصوص امکان حفظ وضعیت دولت‌بودن^(**) برای دولت‌های مذکور را مبتنی بر قواعد حقوقی بین‌المللی مورد بررسی قرار دهیم و چشم‌انداز آینده این دولت‌ها را در پرتو رویکرد جامعه بین‌المللی و موازین حقوق بین‌الملل تبیین نماییم. در ادامه تلاش خواهیم کرد با عنایت به ظرفیت‌های حقوق بین‌الملل، راهکارهای ممکن برای حفظ شخصیت حقوقی دولت‌های به‌زیرآبرفته و حقوق و منافع آنان را ارزیابی کنیم.

* Low-lying Small Island States

۴. علاوه بر مسئله افزایش سطح آب دریاها، دیگر آثار تغییر اقلیم بر دولت‌های جزیره‌ای کوچک نیز نقش مهمی در غیرقابل سکونت شدن این جزایر خواهد داشت.

۵. بخشی از سخنان رابرت جی. ایسی (Robert. G. Aisi) نماینده پای‌آب گینه نو نزد شورای امنیت.

UN Doc. SC/9000, 17 April 2007, available at <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>.

۶. کمیساری عالی پناهندگان سازمان ملل متحد از دولت‌های در معرض خطر از دست دادن کل سرزمین خود در نتیجه افزایش سطح آب دریاها با عنوان «دولت‌های جزیره‌ای درحال غرق» (Sinking Island States) یاد کرده است.

UN High Commissioner for Refugees, *Climate Change and Statelessness: An Overview*, 15 May 2009, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d189d3.html> (hereinafter *Climate Change and Statelessness*)

۷. دولت‌های جزیره‌ای کوچک، سهمی کمتر از یک درصد در انتشار گازهای گلخانه‌ای دارند.

IPCC, 2007: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, p. 699 (hereinafter *Contribution of Working Group II 2007*).

** Statehood

گفتار اول - پدیده دولت‌های در حال غرق: چالش زیست‌محیطی قرن بیست‌ویکم

بسیاری از دانشمندان معتقدند که تمرکز گازه‌های گلخانه‌ای در جو، موجب افزایش دمای کره زمین شده است. هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم در گزارش اخیر خود، افزایش دما در سامانه اقلیم را امری قطعی توصیف و اعلام کرده است که به احتمال بسیار زیاد (بیش از ۹۰ درصد) انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیت‌های بشر، عامل اصلی گرمایش زمین می‌باشد.^(۸) اکثر مدل‌ها نیز نشان می‌دهند که در فاصله ۱۹۹۰ تا ۲۱۰۰ میلادی دمای زمین از ۱٫۱ تا ۶٫۴ درجه سانتی‌گراد اضافه خواهد شد.^(۹) بر این اساس عده زیادی از محققان معتقدند که با تحقق این تغییرات، بی‌تردید یکی از پیامدهای قابل پیش‌بینی برای مناطق ساحلی، افزایش سطح آب دریاها خواهد بود.^(۱۰) به عبارت بهتر، «افزایش سطح آب دریاها محتمل‌ترین و شاید بتوان گفت شایع‌ترین پیامد جهانی افزایش دمای کره زمین است».^(۱۱) گزارش ارزیابی چهارم، افزایش متوسط سطح آب دریاها در طول قرن بیستم را در حدود ۱۷ سانتی‌متر در سال تخمین زده است (دامنه تغییرات بین ۱۲ تا ۲۲ سانتی‌متر).^(۱۲) این در حالی است که محاسبات نشان می‌دهد سطح آب دریاها بین ۲۰۰۰ و ۳۰۰۰ سال گذشته ثابت بوده و تا اواخر قرن نوزدهم تغییر محسوسی نداشته است.^(۱۳) افزایش سطح آب دریاها از اواخر قرن بیستم، آهنگ سریع‌تری یافته است؛ به طوری که طبق پیش‌بینی IPCC، سطح آب دریاها در قرن بیست‌ویکم ۱۸ تا ۵۹

8. IPCC, 2007: Technical Summary. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., p. 60.

9. IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p. 13 (hereinafter IPCC Summary for Policymakers 2007).

سازمان هواشناسی جهانی در آخرین بیانیه خود در زمینه تغییر اقلیم در سال ۲۰۱۰ اعلام کرده است که متوسط دما در این دهه، ۰٫۴۶ درجه بالاتر از متوسط سال‌های ۱۹۶۱-۱۹۹۰ و ۰٫۲۱ درجه بیشتر از دهه ۲۰۰۰-۱۹۹۱ است و این امر مؤید روند افزایشی گرمایش زمین در طول زمان است.

World Meteorological Organization, *WMO Statement on the Status of the Global Climate in 2010*, WMO-no.1074, 2011, p. 2, available at www.wmo.int/pages/.../1074_en.pdf.

10. David D. Caron, When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level, *Ecology Law Quarterly* 17, 1990, p. 622.

افزایش سطح آب دریاها در نتیجه گرم شدن کره زمین بدان جهت است که با گرم شدن آب دریاها در نتیجه افزایش دمای جهانی، حجم آن افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر افزایش دمای هوا باعث افزایش دمای لایه فوقانی آب دریاها می‌شود و این امر به انبساط گرمایی آب و بالا آمدن سطح آن منجر می‌شود. همچنین ذوب ذخایر منجمد آب‌های شیرین در مناطق کوهستانی و قطبی و جاری شدن آن‌ها به سمت دریا موجب بالا آمدن آب دریاها می‌شود.

IPCC Assessment 2007, p. 409.

11. Caron, *op. cit.*, p. 622.

12. IPCC Summary for Policymakers 2007, p. 7.

13. IPCC Assessment 2007, p. 409.

سانتی‌متر بیشتر از سطح کنونی بالا خواهد آمد.^(۱۴) یافته‌های جدید مرکز تحقیقات تغییر اقلیم^(*) که تغییرات در صفحه‌های یخی را نیز در مطالعات خود منظور کرده است و به مناسبت نشست کپنهاک در زمینه تغییر اقلیم (اوایل سال ۲۰۱۰) تهیه و به‌منظور آگاه‌سازی سیاست‌گذاران کشورها از آخرین تحولات تغییر اقلیم منتشر شد^(۱۵) نشان می‌دهد که سطح آب دریاها تا سال ۲۱۰۰ بین ۰٫۸ تا ۲ متر افزایش خواهد یافت.^(۱۶) طبق محاسبات انجام‌شده، مساحت کل خشکی‌هایی که در سراسر جهان در معرض خطر به‌زیرآب‌رفتن قرار دارند ۵ میلیون کیلومتر مربع است که در مجموع ۳ درصد کل خشکی‌های کره زمین را در بر می‌گیرد.^(۱۷) درعین‌حال این ۳ درصد، تعداد قابل توجهی از افراد و سکونت‌گاه‌ها را در خود جای داده است و بیش از ۳ درصد زمین‌های قابل کشت جهان را شامل می‌شود.^(۱۸) طبق پیش‌بینی رئیس کارگروه تأثیرات ساحلی، هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم^(**) افزایش یک‌متری سطح آب دریاها می‌تواند تا ۳۰۰ میلیون نفر را به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار دهد.^(۱۹) البته از نظر IPCC این تأثیرات با توجه به متغیرهای محلی و منطقه‌ای در نقاط مختلف جهان متفاوت‌اند و تحت تأثیر فعالیت‌های انسانی تشدید می‌شوند.^(۲۰) گزارش مذکور، دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع را در زمره آسیب‌پذیرترین کشورهای جهان در مقابل این تأثیرات عنوان کرده است.^(۲۱) مجموعه شرایط جغرافیایی و اجتماعی - اقتصادی این دولت‌ها، آن‌ها را در وضعیتی قرار داده است

14. IPCC Assessment 2007, p. 750.

* Climate Change Research Centre (CCRC)

15. هدف از تدوین این گزارش، بررسی تحولات در زمینه مبانی علمی تغییر اقلیم در فاصله گزارش چهارم (۲۰۰۷) هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم (IPCC) و گزارش پنجم که تکمیل آن تا سال ۲۰۱۳ به طول خواهد انجامید و ارائه آخرین دستاوردهای علمی که مکمل گزارش چهارم IPCC در اجلاس ۲۰۰۹ کپنهاک و مذاکرات راهبردی ملی و بین‌المللی در زمینه تغییر اقلیم باشد، اعلام شده است. See I. Allison, et al., *The Copenhagen Diagnosis, 2009: Updating the World on the Latest Climate Science*, The University of New South Wales Climate Change Research Centre (CCRC), Sydney, Australia, p. 5 (Preface) available at http://www.crc.unsw.edu.au/Copenhagen/Copenhagen_Diagnosis_LOW.pdf (hereinafter The Copenhagen Diagnosis).

16. The Copenhagen Diagnosis 2009, p. 39.

17. Caron, *op. cit.*, p. 628.

18. *Ibid.*

** The Coastal Impacts Working Group of the Intergovernmental Panel on Climate Change

19. Jan Sinclair, Rising Sea Levels Could Affect 300 Million, *New Scientist*, 20 January 1990, p. 27 cited in *Ibid.*

20. Parry, M.L., O.F. Canziani, J.P. Palutikof and Co-authors 2007: Technical Summary. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, p. 40.

21. Nurse, L., G. Sem, J.E. Hay, A.G. Suarez, P.P. Wong, L. Briguglio and S. Ragoonaden, 2001: Small island states. *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, J.J. McCarthy, O.F. Canziani, N.A. Leary, D.J. Dokken and K.S. White, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, p. 865.

که در مواجهه با افزایش سطح آب دریاها و سایر تغییرات اقلیمی بیش از سایر دولت‌های ساحلی در معرض خطر قرار دارند. نکته مهمی که در مورد این دولت‌ها وجود دارد آن است که تغییر اقلیم علاوه بر خطراتی که متوجه کلیه دولت‌های ساحلی و جزیره‌ای می‌کند برای دولت‌های مذکور، تهدیدی منحصر به فرد را رقم زده است که عبارت است از امکان به‌زیرآرفتن کل سرزمین این دولت‌ها و به‌خطر افتادن موجودیت آن‌ها.^(۲۲) البته برای این دولت‌ها غیرقابل سکونت شدن قلمرو در نتیجه افزایش سطح آب دریاها تهدیدی فوری‌تر است. IPCC در گزارش آخر خود هشدار داده است که تأثیر تغییرات اقلیمی در کنار عوامل اقتصادی شرایطی را ایجاد می‌کند که به‌راحتی نتوان از امکان سکونت پایدار در جزایر کم‌ارتفاع سخن گفت^(۲۳) و اینکه افزایش سریع سطح آب دریاها که جزایر و تأسیسات ساحلی را به زیر آب می‌برد می‌تواند امکان سازگاری با این تغییرات را محدود کند و مهاجرت را تنها گزینه پیش روی ساکنان این دولت‌ها قرار دهد.^(۲۴)

اگرچه ممکن است در نگاه اول اهمیت و حتی واقعیت موضوع و تأثیر افزایش سطح آب دریاها بر موجودیت و قابلیت سکونت در قلمرو آن‌ها مورد تردید باشد، باید دانست که خطرات پیش روی این دولت‌ها در چند سال گذشته به‌تدریج نمایان شده است. به‌عنوان نمونه، غیرقابل سکونت شدن جزایر در نتیجه افزایش سطح آب دریاها تا کنون منجر به جابه‌جایی جمعیت در دو منطقه شده است. در سال ۲۰۰۶، ساکنان جزیره لوهاچارا (Lohachara) در خلیج بنگال، در اثر به‌زیرآرفتن جزیره خود، مجبور به سکونت در جزیره مجاور شدند. ساکنان جزیره کاترت (Cateret) در پاپوآ گینه نو نیز در سال ۲۰۰۷ سرنوشت مشابهی داشتند و به

کنفرانس سال ۱۹۹۲ سازمان ملل متحد در زمینه محیط‌زیست و توسعه، با تصویب دستور کار ۲۱ (Agenda 21)، توجه جامعه بین‌المللی را به تأثیرات مخرب افزایش سطح آب دریاها بر جزایر و مناطق ساحلی جلب نمود. پیش از این آسیب‌پذیری این نواحی با تصویب قطعنامه ۴۴/۲۰۶ در چهل و چهارمین جلسه مجمع عمومی در سال ۱۹۸۹ در مورد آثار مخرب احتمالی افزایش سطح آب دریاها بر جزایر و مناطق ساحلی به‌خصوص مناطق جزیره‌ای کم‌ارتفاع، مورد توجه قرار گرفته بود. فصل ۱۷ دستور کار ۲۱ در مورد حفاظت از اقیانوس‌ها، دریاها و مناطق ساحلی دربردارنده برنامه‌ای در خصوص توسعه پایدار جزایر کوچک است.

22. Contribution of Working Group II 2007, p. 736.

23. Contribution of Working Group II 2007, p. 707.

24. Contribution of Working Group II 2007, p. 733.

طبق نظر محققان، افزایش سطح آب دریاها منجر به آوارگی ۱۰ درصد از جمعیت جهان خواهد شد.

Maxine Burkett, In Search of Refuge: Pacific Islands, Climate-Induced Migration, and the Legal Frontier, Analysis from the East-West Center, no. 98, January 2011, p. 2.

گفتنی است، افرادی که مجبور به ترک سرزمین خود در نتیجه تغییر اقلیم می‌گردند هنوز در حقوق بین‌الملل تعریف نشده‌اند و نظام حقوقی معینی برای حمایت از آن‌ها وجود ندارد. «پناهندگان اقلیمی» (Climate Refugees) بیش از هر اصطلاح دیگری برای این گروه از افراد مورد استفاده قرار گرفته است. اما باید به این نکته توجه داشت که از نظر حقوقی نمی‌توان واژه «پناهنده» را برای این گروه از مهاجران مورد استعمال قرار داد، چرا که به‌موجب کنوانسیون ۱۹۵۱ راجع به وضعیت پناهندگان برای آنکه شخصی به‌عنوان پناهنده شناخته شود باید اثبات نماید که به علت ترس موجه از اینکه به‌لحاظ نژاد یا مذهب یا ملیت یا عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی خاص مورد تعقیب و آزار (Persecution) قرار گیرد، در خارج از کشور محل سکونت خود به سر می‌برد و نمی‌تواند، یا به علت ترس مذکور نمی‌خواهد خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد (بند ۲ جزء الف ماده ۱ کنوانسیون). به همین دلیل است که برخی محققان و محافل سیاسی به‌منظور جلوگیری از خلط مباحث حقوقی در این زمینه از عباراتی چون «مهاجران اقلیمی» یا «آوارگان اقلیمی» استفاده می‌کنند. تا کنون اجماعی برای اصلاح کنوانسیون ۱۹۵۱ به گونه‌ای که مهاجران ناشی از تغییر اقلیم را نیز دربرگیرد به دست نیامده است.

بورگینویل (Bourgainville) منتقل شدند.^(۲۵) درحالی که در همه این موارد، جابه‌جایی جمعیت، درون قلمرو یک دولت صورت گرفته است، در مورد دولت‌های درحال غرق به دلیل ارتفاع و وسعت کم این دولت‌ها از سطح دریا، کل قلمرو در معرض خطر به‌زیرآبرفتن قرار دارد و در نتیجه چنین فرضی امکان تحقق ندارد.^(۲۶) به‌عبارت‌دیگر، درحالی که برای ساکنان دولت‌هایی که از مساحت بیشتری برخوردارند این امکان فراهم است که در بخش دیگری از سرزمین خود که ارتفاع بیشتری از سطح دریا دارد سکنی گزینند و در نتیجه خود را از آسیب‌های ناشی از افزایش سطح آب دریاها مصون نگه دارند، ساکنان دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم ارتفاع که در حال ازدست‌دادن کل قلمرو سرزمینی خود هستند چاره‌ای جز ترک سرزمین خویش نخواهند داشت.

تهدید منحصربه‌فردی که تغییر اقلیم و به‌طور خاص، افزایش سطح آب دریاها متوجه تمامیت ارضی برخی دولت‌های جزیره‌ای کوچک نموده است، به‌لحاظ زمانی قابل پیش‌بینی نیست.^(۲۷) صرف‌نظر از عوامل زیست‌محیطی، مجموعه‌ای از عوامل اجتماعی-اقتصادی،^(۲۸) شرایط پیچیده‌ای را برای پیش‌بینی وضعیت آینده این دولت‌ها ایجاد می‌کند. همان‌طور که کارگروه دوم IPCC نیز در گزارش خود اشاره کرده است، توسعه اجتماعی-اقتصادی تأثیر به‌سزایی بر میزان آسیب‌پذیری در مقابل تغییر اقلیم و افزایش سطح آب دریاها دارد.^(۲۹) به‌علاوه مشکلاتی که در ایجاد همکاری میان کشورها و متقاعد کردن آن‌ها برای التزام به تعهدات بین‌المللی در زمینه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای وجود دارد، چشم‌انداز آینده این کشورها را بیش‌ازپیش مبهم می‌کند.^(۳۰)

25. Rosemary Rayfuse, *International Law and Disappearing States: Utilising Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma*, paper presented at the LAWASIA Conference in Ho Chi Minh City, Vietnam, 19 November 2009, p. 8, available at <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=unswwps-flrps10>.

26. Burkett, *op. cit.*, p. 4.

۲۷. درعین حال می‌توان شواهدی از این امر را درحال حاضر مشاهده کرد. به‌طور مثال، بالآمدن سطح آب دریا در اقیانوس هند تا سال ۲۰۰۴ موجب تخلیه اجباری ۳ جزیره از ۲۰۰ جزیره قابل سکونت مالدیو شده است و تا سال ۲۰۰۵ دو جزیره غیرقابل سکونت کیریاتی به‌زیرآب رفته‌اند.

Jared Hestetune, *The Invading Waters: Climate Change Dispossession, State Extinction, and International Law*, California Western School of Law, 2010, p. 5; Lilian Yamamoto and Miguel Esteban, *Vanishing Island States and sovereignty*, *Ocean & Coastal Management* 53, 2010, p. 3.

۲۸. کارگروه دوم IPCC از جمله عوامل اجتماعی-اقتصادی اثرگذار بر آسیب‌پذیری جزایر کوچک را فشارهای خارجی مانند شروط تجاری، تأثیرات جهانی شدن، بحران‌های مالی، تعارضات بین‌المللی، افزایش بدهی‌های خارجی و شرایط داخلی از جمله رشد سریع جمعیت، افزایش فقر، عدم ثبات سیاسی، بیکاری، کاهش همبستگی اجتماعی و فاصله طبقاتی برشمرده است.

Contribution of Working Group II 2007, p. 693.

29. Contribution of Working Group II 2007, p. 331.

30. Selma Oliver, *A New Challenge in International Law: the Disappearance of the Entire Territory of a State*, *International Journal on Minority and Group Rights* 16, 2009, p. 243.

۱. واکنش دولت‌های درحال غرق

دولت‌های جزیره‌ای کوچک از خطرات پیش روی خود آگاه هستند و در واکنش به مسئله تغییر اقلیم و خطرات ناشی از آن از جمله افزایش سطح آب دریاها از مدت‌ها پیش اقدام به تدوین برنامه‌های اقدام ملی و همکاری در چهارچوب‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نموده‌اند. ائتلاف دولت‌های جزیره‌ای کوچک^(*) که در سال ۱۹۹۱ با حضور ۴۳ دولت جزیره‌ای عضو گروه ۷۷، بزرگ‌ترین سازمان میان‌دولتی کشورهای درحال توسعه در سازمان ملل، تشکیل شده است به‌عنوان یک لابی ویژه مذاکره‌کننده برای دولت‌های جزیره‌ای کوچک در درون نظام ملل متحد به حساب می‌آید.^(۳۱) مجمع جزایر اقیانوس آرام^(**) در حوزه جنوب اقیانوس آرام، کمیسیون اقیانوس هند^(***) در حوزه اقیانوس هند و جامعه و بازار مشترک کارائیب^(۳۲) در منطقه کارائیب نیز مهم‌ترین سازمان‌های منطقه‌ای هستند که همکاری دولت‌های جزیره‌ای کوچک را تسهیل می‌کنند.^(۳۳)

دامنه تلاش‌های دولت‌های ساحلی کوچک برای ایجاد حساسیت در جامعه بین‌المللی نسبت تأثیرات مخرب تغییر اقلیم و از جمله افزایش سطح آب دریاها و تأکید بر اهمیت و فوریت پرداختن به آن در صحنه بین‌المللی، گسترده و در سطوح مختلفی بوده است. شاید جالب‌ترین آن‌ها اقدام دولت مالدیو در تشکیل جلسه هیئت دولت خود در زیر آب باشد که در اکتبر ۲۰۰۹، پیش از نشست کنه‌هاک به‌منظور تأکید بر نگرانی‌های ناشی از افزایش سطح آب دریاها و خطر به‌زیرآبرفتن قلمرو این دولت انجام شد. اظهارات مقامات دولت‌های مذکور نیز در اشاره به تهدیدات ناشی از افزایش سطح آب دریاها بر کشور خود، بعضاً جالب توجه است از جمله آنکه رئیس‌جمهور نائورو ادعا کرده است با به‌خطرافتن تعداد زیادی از ملت‌ها در نتیجه افزایش سطح آب دریاها اگر

* Alliance of Small Island States (AOSIS)

31. Selma Oliver, A New Challenge in International Law: the Disappearance of a State's Entire Territory, Master Thesis, University of Lund, Faculty of Law, Spring 2008, p. 10.

** The Pacific Island Forum (PIF)

*** The Indian Ocean Commission /Commission de l'Océan Indien (COI)

32. The Caribbean Community and Common Market (CARICOM)

33. مذاکرات و رایزنی‌های دولت‌های جزیره‌ای کوچک درباره تأثیرات مخرب تغییر اقلیم و از جمله افزایش سطح آب دریاها در چهارچوب برنامه توسعه پایدار دولت‌های جزیره‌ای کوچک درحال توسعه در آوریل ۱۹۹۴ در باربادوس برگزار شد و طی آن برنامه اقدام باربادوس به تصویب رسید. این برنامه اقدامات خاصی را برای اجرا در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی مقرر نمود و پرداختن به مسئله تغییر اقلیم و افزایش سطح آب دریاها را در زمره ۱۵ حوزه اولویت‌دار گنجانده، اجلاس جهانی توسعه پایدار (۲۴ اوت تا ۴ سپتامبر ۲۰۰۲) که در ژوهانسبورگ آفریقای جنوبی برگزار گردید از جامعه بین‌المللی دعوت نمود که برنامه اقدام باربادوس را مورد بازنگری کامل و جامع قرار دهند و از مجمع عمومی درخواست کرد که برگزاری نشست بین‌المللی را برای بازنگری در برنامه اقدام باربادوس مورد بررسی قرار دهد. مجمع عمومی در پنجاه و هفتمین نشست عادی خود، با تصویب قطعنامه ۵۷/۲۶۲ موافقت خود را برای برگزاری این نشست بین‌المللی اعلام کرد. نهایتاً در نشست که در سال ۲۰۰۵ در ماریتوس برگزار شد، راهبرد ماریتوس برای اجرای بهتر برنامه اقدام باربادوس تدوین گردید. این دو سند، باوجود تمرکز بر مسئله توسعه پایدار، دربرگیرنده بخش مهمی از گفتگوها و مذاکراتی هستند که در خصوص تهدیدات زیست‌محیطی پیش روی دولت‌های جزیره‌ای کوچک انجام شده است. راهبرد ماریتوس در بند ۱۶ خود به تهدیدات ناشی از بالا آمدن سطح آب دریاها برای دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع با این عبارات اشاره می‌کند: «اثرات بلندمدت تغییر اقلیم می‌تواند موجودیت فعلی برخی از دولت‌های جزیره‌ای کوچک درحال توسعه را تهدید کند».

جامعه جهانی به این مسئله نپردازد باید در انتظار «هولوکاست مدرن» بود.^(۳۴)

در سال ۲۰۰۲، دولت تووالو در واکنش به عدم تصویب پروتکل کیوتو از سوی ایالات متحده تهدید کرد که به واسطه خسارات وارده به کشور خود در نتیجه انتشار گازهای گلخانه‌ای علیه این کشور در دیوان بین‌المللی دادگستری طرح دعوا خواهد کرد. همین ادعا از سوی دولت تووالو در مورد استرالیا نیز مطرح گردید. در عمل، هنوز طرح دعوایی از سوی دولت تووالو علیه ایالات متحده و استرالیا صورت نگرفته است.^(۳۵)

در سپتامبر ۲۰۱۱، در جریان نشست سالانه مجمع عمومی، رئیس‌جمهور دولت جزیره‌ای پالائو اعلام کرد که به همراه دولت جزایر مارشال در صدد است از ۱۹۳ عضو مجمع عمومی درخواست نماید که در آینده‌ای نزدیک از دیوان بین‌المللی دادگستری تقاضای نظر مشورتی بنمایند در این خصوص که «آیا دولت‌ها برای تضمین این امر که هرگونه فعالیتی در قلمرو آن‌ها که منجر به انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌گردد به دولت‌های دیگر زیانی وارد نکند، مسئولیت حقوقی دارند؟» رئیس‌جمهور پالائو ضمن اشاره به این امر که بر مبنای حقوق بین‌الملل عرفی دولت‌ها مکلف هستند تضمین نمایند اقداماتی که تحت صلاحیت یا کنترل آن‌ها انجام می‌شود به محیط‌زیست سایر دولت‌ها آسیبی وارد نمی‌کند و نیز با استناد به ماده ۱۹۴(۲) کنوانسیون سازمان ملل متحد در زمینه حقوق دریاهای اظهار داشت که حال، زمان آن است که مشخص شود حاکمیت قوانین بین‌المللی در زمینه تغییر اقلیم به چه ترتیبی خواهد بود.^(۳۶) در فوریه ۲۰۱۲ رئیس‌جمهور پالائو یک بار دیگر با اشاره به اهمیت نظر مشورتی دیوان در مسئله تغییر اقلیم، آن را راهی ارزشمند برای همکاری در جهت نیل به راه‌حلی مشترک در مسئله تغییر اقلیم دانست و تأکید کرد که حکومت قانون باید منافع کل جامعه بین‌المللی را منعکس کند.^(۳۷) به نظر می‌رسد رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری که در صورت صدور، اولین تجربه ورود دیوان به حوزه مسائل تغییر اقلیم خواهد بود اگرچه برای دولت‌ها جنبه الزام‌آور ندارد، می‌تواند در ایجاد حساسیت و توجه به موضوع در صحنه بین‌المللی و حل مشکلات مربوط به تغییر اقلیم و نحوه اعمال حقوق بین‌الملل در این حوزه راه‌گشا باشد.

به‌علاوه، دولت‌های مذکور به مناسبت‌های مختلف به نگرانی خود در مورد از دست دادن وضعیت دولت بودن در نزد ملل متحد اشاره کرده‌اند. از جمله رئیس‌جمهور میکرونزی بر تأثیر تغییر اقلیم بر امنیت و تمامیت ارضی و حقوق ساکنان دولت‌های ساحلی کوچک تأکید نموده^(۳۸) و اظهار داشته است که با به‌زیرآب رفتن قلمرو این

34. Rose Mary Reed, Rising Seas and Disappearing Islands: Can Island Inhabitants Seek Redress under the Alien Tort Claims Act?, *Pacific Rim Law and Policy Journal*, 2002, p. 3.

35. Rebecca Elizabeth Jacobs, Treading Deep Waters: Substantive Law Issues in Tuvalu's Threat to Sue the United States in the International Court of Justice, *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 2005, p. 103.

36. <http://www.un.org/apps/news/story.asp>

37. www.un.org/News/.../120203_ICJ.doc.htm

38. UN Doc A/63/PV.10, UNGA 63rd session, 10th plenary meeting, 25 September 2008.

دولت، اتباع آن برای همیشه از بازگشت به کشورشان محروم می‌شوند.^(۳۹) *تووالو* به نگرانی دولت‌ش در مورد ازدست‌دادن حاکمیت خود با به‌زیرآبرفتن کل قلمرو آن اشاره کرده است^(۴۰) و رئیس‌جمهور *نائورو* از تأثیر افزایش سطح آب دریاها بر نابودی جزایر و ملتها سخن گفته^(۴۱) و از *سورای امنیت* درخواست کرده است که به‌طور خاص، مسائل حساسی چون از بین رفتن سرزمین و منابع و جابه‌جایی جمعیت در نتیجه تغییر اقلیم و آثار آن را بر حاکمیت مورد بررسی قرار دهد.^(۴۲)

۲. واکنش سازمان‌های بین‌المللی

در ژوئن ۲۰۰۹، به ابتکار دولت‌های جزیره‌ای کوچک در حال توسعه در حوزه اقیانوس آرام، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، نشستی را در زمینه تغییر اقلیم و تأثیرات احتمالی آن بر امنیت برگزار نمود و در پایان نشست با تصویب قطعنامه ۶۳/۲۸۱، ضمن پذیرش امکان تأثیر تغییرات اقلیمی بر امنیت کشورها از دبیرکل ملل متحد درخواست کرد که گزارش جامعی را در زمینه تأثیرات احتمالی تغییر اقلیم بر امنیت کشورها ارائه نماید.^(۴۳) در سپتامبر همان سال گزارش دبیرکل به مجمع عمومی ارائه شد و در آن، به‌زیرآبرفتن سرزمین و تأثیرات آن بر حاکمیت، حقوق و امنیت دولت‌ها به‌عنوان یکی از ۵ چالش عمده در حوزه تغییر اقلیم مطرح گردید.^(۴۴) در طول مذاکرات مربوط به تصویب قطعنامه نیز، «امکان واقعی» ناپدید شدن سرزمین یک ملت^(۴۵) و لزوم اقدامات مقتضی برای «تضمین هر چه بیشتر تمامیت ارضی» کشورهای در معرض خطر^(۴۶) توسط نمایندگان این دولت‌ها مورد اشاره قرار گرفت. مجمع عمومی در قطعنامه ۶۳/۲۱۳ نیز اشاره کرده بود که اثرات مخرب تغییر اقلیم و افزایش سطح آب دریاها، خطرات قابل ملاحظه‌ای را متوجه توسعه پایدار دولت‌های جزیره‌ای کوچک در حال توسعه می‌کند و تأثیرات تغییر اقلیم ممکن است موجودیت فعلی برخی از آن‌ها را تهدید کند و تأکید کرده بود که سازگاری با آثار مخرب تغییر اقلیم و افزایش سطح آب دریاها یکی از مهم‌ترین اولویت‌های دولت‌های

39. Federated States of Micronesia, Views on the Possible Security Implications of Climate Change to be Included in the Report of the Secretary General to the 64th Session of the United Nations General Assembly 7, 2009.

40. Tuvalu, Views on the Possible Security Implications of Climate Change to be Included in the Report of the Secretary General to the 64th Session of the United Nations General Assembly 3, 2009.

41. Permanent Mission of the Republic of Nauru to the U.N., Views on the Possible Security Implications of Climate Change to be Included in the Report of the Secretary General to the 64th Session of the United Nations General Assembly 10, 2009.

42. UN Doc A/63/PV.9, UNGA 63rd session, 9th plenary meeting, 25 September 2008.

43. U.N. Doc. A/RES/63/281, 11 January 2009.

44. UN Doc A/64/350, Report of the Secretary General to the UN General Assembly 64th Session 3, 11 September 2009, available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?OpenElement>.

45. UNGA 63rd session, 9th plenary meeting, 25 September 2008, UN Doc A/63/PV.9, Mr Chin (Palau).

46. UNGA 63rd session, 9th plenary meeting, 25 September 2008, UN Doc A/63/PV.9, Mr Litokwa Tomeing (President of the Marshall Islands).

جزیره‌ای کوچک در حال توسعه است.^(۴۷)

نگاهی به موضع‌گیری جامعه بین‌المللی در قبال تغییرات اقلیمی و از جمله مسئله دولت‌های در حال غرق به‌خوبی نشان از آن دارد که پدیده تغییر اقلیم نه به‌عنوان یک مشکل زیست‌محیطی صرف بلکه تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد می‌شود و بر همین اساس است که امکان اعمال صلاحیت از سوی شورای امنیت در این حوزه مورد توجه جامعه بین‌المللی قرار گرفته است.^(۴۸) در همین راستا، در ۱۷ آوریل ۲۰۰۷، شورای امنیت برای اولین بار تأثیر تغییر اقلیم بر صلح و امنیت بین‌المللی از جمله تأثیر آن بر محرک‌های بالقوهٔ مخاصمات همچون دسترسی به انرژی، آب، غذا و سایر منابع کمیاب، جابه‌جایی جمعیت‌ها و مناقشات مرزی را با حضور ۵۵ نماینده از سراسر جهان مورد بحث و بررسی قرار داد. برخی دولت‌ها اساساً با قرار گرفتن مسئله تغییر اقلیم در زمرهٔ مسائل مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی مخالفت نمودند و برخی معتقد بودند که تغییر اقلیم، یکی از مسائل مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌شود و شورای امنیت باید در این زمینه به ایفای نقش بپردازد.^(۴۹) در این راستا، پیشنهادهای مختلفی از سوی دولت‌ها مطرح گردید که از جمله آن‌ها می‌توان به اقدام مشترک شورای امنیت و سایر نهادهای سازمان ملل در واکنش به حوادث و چالش‌های ناشی از تغییر اقلیم اشاره کرد.^(۵۰) در این نشست، بان‌کی مون ضمن دعوت از جامعه بین‌المللی به «پاسخ جهانی بلندمدت» در مواجهه با تغییر اقلیم، اظهار داشت که تغییرات اقلیمی پیش‌بینی‌شده همچنان که می‌تواند آثار جدی زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی به همراه داشته باشد، می‌تواند بر صلح و امنیت بین‌المللی نیز تأثیرگذار باشد.^(۵۱) این نشست که به ابتکار دولت انگلیس برگزار گردید نتیجهٔ رسمی به همراه نداشت.^(۵۲)

در ژوئن سال ۲۰۱۱، شورای امنیت، دومین نشست در این زمینه را با عنوان «حفظ صلح و امنیت بین‌المللی: تأثیر تغییر اقلیم» برگزار نمود. در آغاز نشست، بان‌کی مون، دبیرکل سازمان ملل، ضمن تأکید مجدد بر اظهارات خود در سال ۲۰۰۷ در مورد اهمیت گفتگو و تبادل نظر پیرامون جایگاه شورای امنیت در مسئله تغییر اقلیم، خاطرنشان ساخت که «تغییر اقلیم نه تنها تهدیدات موجود برای صلح و امنیت بین‌المللی را تشدید می‌کند که خود تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی است». او اعضای شورای امنیت را در هدایت و جهت‌دهی اقدامات لازم برای مواجهه با تهدیداتی که متوجه صلح و امنیت بین‌المللی و ناشی از تغییر اقلیم است دارای مسئولیت

47. U.N. Doc. A/RES/63/213, 10 February 2009.

48. در وضعیت فعلی جهان، مسئله تغییر اقلیم و پیامدهای آن از چنان اهمیتی برخوردار است که جایزه صلح نوبل سال ۲۰۰۷ مشترکاً به آل‌گور معاون رئیس‌جمهور پیشین آمریکا و هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم داده شد. جایزه صلح نوبل نشان‌دهندهٔ این بود که صلح و امنیت آیندهٔ جهان در ارتباط تنگاتنگ با مسئله تغییر اقلیم می‌باشد و در بین چالش‌های زیست‌محیطی، مسئله گرمایش جهانی از اهمیت بالاتری نسبت به مسائل دیگر در این حوزه برخوردار است. فرشاد رومی، امنیت نظام بین‌الملل در پرتو تغییرات آب‌وهوایی، فصلنامهٔ سیاست خارجی، سال بیست‌ودوم، شمارهٔ ۴، پاییز ۱۳۸۷، ص ۷۶۹.

49. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CC%20SPV%205663.pdf>.

50. *Ibid.*

51. <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>.

52. انگلیس در زمان برگزاری نشست، ریاست شورای امنیت را بر عهده داشت.

دانست. (۵۳) رئیس شورا نیز ضمن ابراز نگرانی از این امر که آثار مخرب تغییر اقلیم می‌تواند در بلندمدت برخی تهدیدات موجود برای صلح و امنیت بین‌المللی را تشدید کند اذعان نمود که از دست‌رفتن سرزمین برخی دولت‌ها در نتیجه افزایش سطح آب دریاها به‌خصوص در قلمرو دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع می‌تواند عواقب امنیتی به دنبال داشته باشد. (۵۴) در عین حال، موضع شورای امنیت که به روشنی در بیانیه پایانی نشست انعکاس یافته است، بیانگر آن است که شورا همچنان در حوزه تغییر اقلیم و سایر مسائل مرتبط با توسعه پایدار دولت‌ها، مسئولیت را متوجه مجمع عمومی و شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد می‌داند و کنوانسیون چهارچوب ملل متحد در زمینه تغییر اقلیم (*، ۵۵) را به‌عنوان سند کلیدی در این حوزه قلمداد می‌کند. (۵۶)

گفتار دوم - راهکارهای حقوق بین‌الملل برای حفظ حقوق دولت‌های در حال غرق

پیش‌بینی *آتلاتیس* گونه‌ای (۵۷) که برای دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع مطرح می‌شود، مسایل حقوقی جدیدی را پیش روی جامعه بین‌المللی قرار می‌دهد. از بین رفتن یک دولت به دلیل تأثیرات تغییر اقلیم، این سؤال را ایجاد می‌کند که چنین دولت‌هایی با چه سرنوشتی روبه‌رو خواهند بود. ناپدید دائمی کل سرزمین یک دولت در نتیجه عوامل طبیعی به‌عنوان مبنایی برای انحلال دولت در حقوق بین‌الملل پیش‌بینی نشده است. (۵۸) در واقع حقوق بین‌الملل همواره مسئله از بین رفتن دولت‌ها را در چهارچوب بحث «جان‌نشینی» دولت‌ها مطرح کرده است. (۵۹) در معاهدات مربوط به حقوق جان‌نشینی که تا کنون در دو حوزه «معاهدات» و «اموال، اسناد و دیون» تدوین شده است «جان‌نشینی دولت‌ها» بدین معنا است که «دولتی به‌جای دولت دیگر مسئولیت روابط بین‌المللی را در یک سرزمین بر عهده گیرد». (۶۰) طرق معمول انحلال دولت‌ها در حقوق بین‌الملل -

53. <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13712.doc.htm>.

54. U.N. Doc. S/PRST/2011/15, 20 July 2011, pp.1-2, available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/424/28/PDF/N1142428.pdf?OpenElement>.

* United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

55. در اوایل دهه ۱۹۹۰ نگرانی جامعه بین‌المللی از تأثیرات مخرب انتشار گازهای گلخانه‌ای منجر به تصویب کنوانسیون چهارچوب ملل متحد در زمینه تغییر اقلیم گردید. این کنوانسیون در سال ۱۹۹۲ در اجلاس ریودوژانیرو، که به اجلاس زمین معروف شد، با هدف تثبیت غلظت گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیت‌های انسانی در سطحی که از آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم بر زندگی انسان و حیات روی زمین بکاهد (ماده ۲ کنوانسیون) تدوین شد و از سال ۱۹۹۴ لازم‌الاجرا گردید. *ایران* نیز بر اساس قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تغییر اقلیم که در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، به کنوانسیون پیوست.

56. *Ibid.*

57. *آتلاتیس* جزیره‌ای افسانه‌ای در اقیانوس اطلس است که گفته می‌شود در اثر زلزله به زیر آب رفته است. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/atlantis>.

58. Ulrich Fastenrath and others, *op. cit.*, p. 1284.

59. Jane McAdam, Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law, a draft of a chapter in J McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 5, available at papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1539766.

60. ماده (۱)۲(ب) کنوانسیون وین در زمینه جان‌نشینی دولت‌ها بر معاهدات مصوب ۲۳ اوت ۱۹۷۸ و ماده (۱)الف) کنوانسیون وین در زمینه جان‌نشینی دولت‌ها بر اموال، اسناد و دیون مصوب ۸ آوریل ۱۹۸۳.

الحاق توسط دولت دیگر، ادغام با دولت دیگر و تجزیه-جملگی بر این فرض مبتنی است که دولت جانشین در سرزمین دولت قبلی تشکیل می‌شود یا اعمال کنترل می‌کند.^(۶۱) در مورد دولت‌های درحال غرق از آنجا که سرزمین آن‌ها به دولت دیگری واگذار نمی‌شود قواعد حاکم بر جانشینی راه‌گشا نخواهد بود. به‌علاوه، مسئله دولت‌های درحال غرق، آشکارا متفاوت از مصادیق جانشینی است، چرا که اساساً از بین رفتن این دولت‌ها ناشی از ادعای دولت دیگری نیست.^(۶۲) در واقع، وضعیت دولت‌هایی که قلمرو سرزمینی خود را در نتیجه بالآمدن سطح آب دریاها از دست می‌دهند منحصر به فرد و بی‌سابقه است، چرا که دولت سابق با ازدست‌دادن قلمرو خود، موجودیت خویش را از دست می‌دهد و دیگر وجود نخواهد داشت و درعین حال، هیچ دولت جانشینی وجود ندارد که بتوان تعهداتی را بر آن تحمیل نمود.^(۶۳) به این ترتیب، دولت‌های درحال غرق، با آینده‌ای روبه‌رو هستند که حقوق بین‌الملل آن را پیش‌بینی نکرده است.

به نظر می‌رسد برای روشن‌شدن وضعیت حقوقی این دولت‌ها بر مبنای حقوق بین‌الملل، لازم است قواعد مربوط به «تأسیس» دولت‌ها مورد بررسی قرار گیرد و معیارهای دولت‌بودن در حقوق بین‌الملل تحلیل شود تا از این رهگذر بتوان دریافت فقدان جمعیت و سرزمین به‌عنوان عناصر تشکیل‌دهنده دولت، چه تأثیری بر وضعیت حقوقی دولت‌های درحال غرق خواهد داشت.

بر طبق ماده ۱ کنوانسیون *موتته‌ویدئو* (مصوب ۱۹۳۳) که معیارهای آن در طول زمان به‌عنوان سنگ محک حقوقی برای احراز وضعیت دولت‌بودن (لااقل به‌لحاظ عینی) در آمده‌اند، دولت به‌عنوان شخص حقوق بین‌الملل باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

الف) جمعیت همیشگی،

ب) سرزمین معین،

ج) حکومت و

د) صلاحیت برقراری روابط با سایر دولت‌ها.

به این ترتیب، بر اساس موازین حقوق بین‌الملل، دولت، نهادی است که «دارای سرزمین معین و جمعیت دائمی است که تحت نظارت آن حکومت بوده و با دیگر نهادها روابط رسمی برقرار ساخته یا می‌تواند برقرار نماید».^(۶۴)

61. McAdam, *op. cit.*, p. 5.

62. *Ibid.*

63. F. Hampson, *Prevention of discrimination: Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples on the human rights situation of indigenous peoples in States and other territories threatened with extinction for environmental reasons*, prepared for the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights of the Commission on Human Rights, Fifty-seventh Session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/28, 16 June 2005, p. 4, available at <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNSUBCOM,,,43f30ad00,0.html>.

64. Restatement (Third) of Foreign Relations Law § 201, 1987.

به نقل از ربکا والاس، حقوق بین‌الملل، ترجمه سیدقاسم زمانی و مهناز بهراملو، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهردانش، ۱۳۸۱، ص ۷۱.

۱. اهمیت سرزمین به عنوان یکی از معیارهای دولت بودن

دولت‌ها واحدهایی سرزمینی هستند.^(۶۵) سرزمین به عنوان پشتیبان مادی وجود یک دولت، محدوده جغرافیایی است که در آن دولت حاکم یا جمعیت متشکل سیاسی اعمال قدرت می‌کنند.^(۶۶) سرزمین، محدوده قدرت سیاسی دولت را مشخص می‌کند و در این محدوده است که دولت می‌تواند قدرت خود را در جهت اجرای وظایفش اعمال کند.^(۶۷) در واقع سرزمین، قلمرو حاکمیت دولت را محدود می‌کند و دولت نمی‌تواند فراتر از مرزهای خود اقدام به اعمال حاکمیت نماید.^(۶۸)

سرزمین، شاخصی کلیدی است که سایر معیارهای دولت بودن، جملگی به وجود آن وابسته هستند: یک جمعیت دائمی برای سکونت، به سرزمین نیاز دارد و یک حکومت باید سرزمینی در اختیار داشته باشد تا قادر به اعمال اقتدار در سطح ملی و مشارکت مؤثر در سطح بین‌المللی باشد.^(۶۹) همان‌طور که قاضی هوپر در قضیه جزیره پالماس اشاره کرده است: «حاکمیت سرزمینی، به‌طور کلی، وضعیتی است که در مکان، شناسایی و تحدید می‌شود».^(۷۰) در واقع این سرزمین است که به عنوان عامل مادی و اساسی تشکیل‌دهنده دولت، فضایی را فراهم می‌کند که دولت بتواند اقتدار عالیّه خویش را در آن اعمال نماید.^(۷۱)

این را که سرزمین به عنوان یکی از خصایص لازم برای دولت بودن برشمرده شده است می‌توان به این دلیل دانست که «دولت را نمی‌توان موجودی انتزاعی تصور نمود».^(۷۲) بنابراین «لازم است که یک قطعه زمین ثابت وجود داشته باشد که مجموعه‌ای از افراد در آن ساکن باشند و حکومت بر آن اعمال قدرت نماید».^(۷۳) به دیگر سخن، حقوق بین‌الملل بر پایه مفهوم دولت استوار است. دولت نیز به نوبه خود بر شالوده حاکمیت بنا می‌شود و حاکمیت با همه حقوق و تکالیفی که به دنبال دارد در سرزمین تجلی می‌یابد.^(۷۴) در واقع «این اصل که یک دولت، تنها بر قلمرو خود، صلاحیت انحصاری اعمال می‌کند، یک اصل مسلم و بنیادین حقوق بین‌الملل کلاسیک است».^(۷۵) «توسعه حقوق بین‌الملل بر مبنای اقتدار انحصاری دولت در یک چهارچوب سرزمینی پذیرفته شده این

65. James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, University of Cambridge, 2nd Edition, 2007, p. 46.

66. ابراهیم بیگزاده، جزوه حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ص ۲.

67. محمدرضا ضیایی بیگدلی، حقوق بین‌الملل عمومی، تهران، گنج دانش، چاپ سی و ششم، ۱۳۸۷، ص ۲۰۴.

68. بیگزاده، پیشین، ص ۲.

69. Ulrich Fastenrath and others, *From Bilateralism to Community Interest*, Oxford, 2011, p. 1285.

70. Permanent Court of Arbitration, *The Island of Palmas Case (or Miangas)*, (United States of America v. The Netherlands), Award of the Tribunal, 4 April 1928, RIAA II, pp. 831,838.

71. L.F.L. Oppenheim, *International Law: Peace*, 8th ed, 1955, vol.1., pp. 451-452.

به نقل از والاس، پیشین، ص ۱۰۸.

72. US Ambassador Jessup, United Nations Security Council Official Records 383rd meeting, 2 December 1948, p. 11, cited in James Crawford, *op. cit.*, p. 48.

73. *Ibid.*

74. Malcom N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, New York, 2008, p. 487.

75. *Ibid.*

معنا را به ذهن متبادر می‌کند که «گویی سرزمین، مفهوم بنیادین حقوق بین‌الملل شده است»^(۷۶).^(۷۷)

از آنجاکه سرزمین از عوامل وجودی و ثبات و قدرت حاکمیت دولت محسوب می‌گردد، شناسایی یک دولت بدون وجود سرزمین اگر نگوئیم غیرممکن، لاقلاً باید اذعان کنیم که بسیار مشکل است زیرا لازمهٔ حیات عینی یک دولت، سرزمین آن است.^(۷۸)

۲. چشم‌انداز آیندهٔ دولت‌های درحال‌غرق: بودن یا نبودن

تردید وجود ندارد که دولت فاقد سرزمین، مفهومی است که در نظام کنونی حقوق بین‌الملل به‌سختی قابل ارائه است زیرا سرزمین همواره جزء لاینفک دولت تلقی شده است و همان‌طور که *براون‌لی* معتقد است صلاحیت حقوقی دولت‌ها و قواعد ناظر بر حمایت از آن‌ها مبتنی بر وجود یک بخش پایدار و معین از خشکی است.^(۷۹)

به‌رغم این واقعیت که قلمرو هوایی و مناطق دریایی دولت پس از به‌زیرآبرفتن قلمرو خشکی به لحاظ فیزیکی باقی می‌ماند اما این نکته را باید در نظر داشت که این قلمروها در زمرهٔ متعلقات قلمرو سرزمینی هستند و بنابراین سرنوشت آن‌ها به وضعیت قلمرو مزبور بستگی دارد.^(۸۰) درعین‌حال، این نکته را نباید از نظر دور داشت که در مورد دولت‌های درحال‌غرق، مسئله نه بر سر لزوم وجود یک سرزمین معین برای ایجاد یک دولت، که امری پذیرفته‌شده در سطح بین‌المللی است بلکه در خصوص وضعیت دولت‌هایی است که قبلاً به‌وجود آمده‌اند اما در حال از دست‌دادن سرزمین خود در اثر تغییراتی خارج از ارادهٔ خویش هستند و بر همین اساس وضعیت حقوقی‌شان مبتنی بر این امر که آیا حقوق بین‌الملل، سازوکاری برای دوام این دولت‌ها در اختیار دارد یا خیر به‌روشنی مشخص نیست.

واکنش دولت‌های در معرض خطر و سایر دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی در چنین شرایطی تعیین‌کننده خواهد بود.^(۸۱) اگرچه رویهٔ دولت‌ها به‌طور معمول، شناسایی را اعلامی می‌داند، همان‌طور که برخی نویسندگان اشاره کرده‌اند «حتی امروزه شناسایی می‌تواند در برخی مواقع اثر تأسیسی داشته باشد».^(۸۲) شناسایی تأسیسی به‌خصوص در مواردی که شواهد موجود در مورد وضعیت یک نهاد، مبهم و مسئله محل اختلاف‌نظر و تفاسیر

76. D. P. O'Connell, *International Law*, 2nd edn, London, 1970, vol. I, p. 403, cited in *Ibid.*, p. 488.

77. Shaw, *op. cit.*, p. 488.

78. بیگزاده، پیشین، ص ۲.

در همین راستا کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد معتقد است که اگر کل قلمرو دولتی به‌طور موقت به زیر آب رود یا حکومت آن برای مدتی محدود در تبعید باشد، موجودیت دولت از بین نمی‌رود اما اگر کل سرزمین یک دولت به‌طور دائم به زیر آب رود، آن دولت، جمعیت دائمی و حکومت خود را نیز از دست می‌دهد و در چنین شرایطی وضعیت دولت‌بودن برای نهاد مذکور مورد تردید قرار می‌گیرد.

Susin Park, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States*, Division of International Protection, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), May 2011, p. 8.

79. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition., Oxford University Press, New York, 1998, p. 106.

80. *Ibid.*, pp. 107, 118-119.

81. Park, *op. cit.*, p. 14.

82. Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London and New York, 1997, p. 83.

م تفاوت است اهمیت زیادی می‌یابد و ارزیابی سایر دولت‌ها را نسبت به وضعیت مزبور مشخص می‌کند.^(۸۳) بر این اساس می‌توان فروض مختلفی را در ارتباط با شناسایی جامعه بین‌المللی نسبت به دولت‌های غرق‌شده متصور شد:

ممکن است جامعه بین‌المللی موافقت کند که این دولت‌ها همچنان مورد شناسایی قرار گیرند و به حیات خود ادامه دهند.^(۸۴) به این ترتیب دولت‌های مذکور همچنان به‌عنوان دولت حاکم شناسایی خواهند شد و شخصیت بین‌المللی و عضویت خود را در سازمان‌های بین‌المللی حفظ خواهند کرد. این امکان نیز وجود دارد که برخی کشورها تصمیم بگیرند که دولت‌هایی که سرزمین‌شان را به‌طور کامل از دست داده‌اند شناسایی نکنند و روابط دیپلماتیک خود را با آن‌ها قطع کنند.^(۸۵) با وجود این، عدم شناسایی دولت‌های غرق‌شده از سوی برخی کشورها ضرورتاً منجر به انحلال عضویت آن‌ها در سازمان ملل یا سایر نهادهای بین‌المللی نمی‌شود.^(۸۶) بنابراین می‌توان گفت این وضعیت نیز مشابه فرض اول خواهد بود، با این تفاوت که با شناسایی بین‌المللی کمتری از سوی دولت‌ها همراه است. همچنین می‌توان فرض دیگری را نیز در نظر گرفت و آن این است که دولت‌های غرق‌شده به دلیل شرایط خاصی که با آن روبه‌رو می‌شوند وضعیت دولت‌بودن و در نتیجه عضویت و شرایط لازم برای عضویت در برخی سازمان‌های بین‌المللی را از دست بدهند اما همچنان به‌عنوان نهادی برخوردار از شخصیت بین‌المللی مورد شناسایی قرار گیرند.^(۸۷) در این شرایط دولت‌های مذکور به‌عنوان نهادهای حاکمیتی شناخته خواهند شد و مذاکرات لازم می‌تواند یک‌سری امتیازات از جمله امکان اعزام فرستادگانی به کشورهای دیگر، صدور گذرنامه و سایر امتیازات یک نهاد حاکمیتی را برای آن‌ها تضمین کند.^(۸۸) درحالی‌که فروض یادشده نظام

83. Shaw, *op. cit.*, p. 449.

84. Climate Change and Statelessness, p. 2.

85. Achim Maas and Alexander Carius, Creating Space for Action: Options for Small Island States to Cope with Global Environmental Change, commissioned as part of the UK Government's Foresight Project, Migration and Global Environmental Change, Government Office for Science, October 2011, p. 7.

برخی نویسندگان معتقدند این فرض که برخی دولت‌ها اقدام به شناسایی دولت‌های غرق‌شده بنمایند و برخی دیگر از این امر اجتناب کنند به چندپارگی (Fragmentation) حقوق بین‌الملل دامن خواهد زد و بر این اساس معتقدند تأثیرات ناشی از مسائل مربوط به تغییر اقلیم، روابط بین‌المللی را پیچیده خواهد کرد و موجب خواهد شد رویکرد مواجهه با نهادهایی که مدعی مشروعیت سیاسی هستند در غیاب اجماع جهانی بیشتر جنبه عمل‌گرایانه (Pragmatic) یابد.

Maas Achim and Alexander Carius, Territorial Integrity and Sovereignty: Climate Change and Security in the Pacific and Beyond, Paper presented at the conference Climate Change and Security, 21-24 June 2010, Trondheim, Norway, 2010, p. 13.

۸۶. در مورد سازمان ملل متحد به‌طور خاص باید گفت که بر اساس ماده ۶ منشور، دولت‌ها صرفاً زمانی می‌توانند از سازمان ملل اخراج شوند که در تخطی از اصول مندرج در منشور اصرار ورزند، آن هم پس از توصیه شورای امنیت.

87. Park, *op. cit.*, p. 15.

88. Maas and Carius, (Creating Space for Action), *op. cit.*, p. 8.

بر اساس هر سه فرض یادشده، شهروندان دولت‌های مذکور می‌توانند وضعیت تابعیت خود را حفظ کنند، چرا که حتی نهادهای حاکمیتی که دولت نباشند نیز می‌توانند گذرنامه معتبر صادر کنند. به‌علاوه بعید است که دولت‌های مذکور پس از به‌زیرآب‌رفتن سرزمین خود از عضویت سازمان ملل کنار گذاشته شوند. مسئله عضویت در سازمان‌های بین‌المللی در مورد سازمان‌هایی که شرایط عضویت در آن‌ها نسبت به سازمان ملل بیشتر است پیچیده‌تر خواهد بود. یک مورد جالب در این زمینه مالدیو است که عضو سازمان تجارت جهانی است.

بین‌المللی، شناسایی متقابل دولت‌ها و نهادهای حاکمیتی را با چالش اساسی روبه‌رو نمی‌کند، این امکان وجود دارد که وضعیت دولت‌های غرق‌شده، موردی خاص در حقوق بین‌الملل تلقی شود به‌گونه‌ای که هیچ تأثیر عملی بر (عدم) شناسایی سایر دولت‌ها نداشته باشد.^(۸۹) به این ترتیب، دولتی را که در نتیجه افزایش سطح آب دریاها به زیر آب می‌رود می‌توان یک نهاد بین‌المللی خاص (Sui generis) قلمداد نمود که تا زمانی که سایر دولت‌ها به شناسایی آن مبادرت ورزند موجودیت خود را حفظ می‌کند.^(۹۰)

به‌هرحال تا به امروز، دولتی با به‌زیرآب‌رفتن کل قلمرو خود مواجه نبوده است و بنابراین شاید بتوان گفت که پاسخ قاطع به این سؤال که وضعیت حقوقی دولت‌های غرق‌شده چگونه خواهد بود همچنان نیازمند زمان بیشتر برای به‌محک گذاشتن ظرفیت‌های حقوق بین‌الملل است. در عین حال نباید این نکته را از نظر دور داشت که نظر به اهمیت و جایگاه دولت و تنوع حقوق و تکالیف این نهاد مهم، پاسخ به این سؤال، آثار فراوانی را به دنبال خواهد داشت و به‌خصوص تأثیر زیادی بر سرنوشت ساکنان این دولت‌ها بر جای خواهد گذاشت، چرا که دولت‌ها حامیان اصلی حقوق افراد در عرصه داخلی و بین‌المللی هستند. در این میان به نظر می‌رسد که باید در صدد ایجاد پذیرش عمومی در جامعه بین‌المللی نسبت به یافتن راه‌حلی در این خصوص بود.^(۹۱) این امر بر عهده جامعه بین‌المللی است که در مقابل وضعیت خاص دولت‌های درحال غرق، واکنش مقتضی نشان داده و راه‌حل‌های مناسب ارائه نماید.

با توجه به پویایی و انعطاف‌پذیری جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل، منطقی و عقل‌ایجاب می‌کند که نظامی ایجاد شود که بر اساس آن دولت‌هایی که معیارهای اساسی دولت‌بودن را در نتیجه عواملی خارج از تقصیر خود از دست می‌دهند همچنان بتوانند از منافع و امتیازات دولت‌بودن بهره‌مند گردند^(۹۲) به‌خصوص که این دولت‌ها در فرایند گرمایش جهانی ناشی از فعالیت‌های بشر، کمترین سهم را دارند. بر این اساس نامنصفانه است که بیشترین و ناگوارترین تأثیرات این پدیده متوجه آن‌ها باشد. در نتیجه انصاف اقتضا دارد که چنین دولت‌هایی از این امکان برخوردار شوند که حقوق حاکمیتی خود را حفظ نمایند.^(۹۳) علاوه بر انصاف، مصلحت و ضرورت بین‌المللی نیز ایجاب می‌کند که شخصیت حقوقی این دولت‌ها، اگر نه حتی به‌صورت کامل اما تا حد امکان، حفظ گردد به‌طوری که دولت‌های مزبور بتوانند اگر نه از وضعیت یک

این دولت با ازدست‌دادن سرزمین خود از هرگونه مرز قابل شناسایی محروم می‌شود و در نتیجه نظارت بر گمرک را که یکی از شروط عضویت در سازمان است از دست خواهد داد.

Achim and Carius, (Territorial Integrity and Sovereignty), *op. cit.*, p. 10.

89. *Ibid.*, p. 11.

90. David Freestone & John Pethick, *Sea Level Rise and Maritime Boundaries: International Implications of Impacts and Responses* in Gerald H. Blake ed., *World Boundaries* vol.5, Maritime Boundaries, 1994, pp. 73, 80, cited in Gagain, *op. cit.*, p. 93.

91. McAdam, *op. cit.*, p. 12.

92. *Ibid.*

93. Clive Schofield, *Shifting Limits? Sea Level Rise and Options to Secure Maritime Jurisdictional Claims*, *Carbon & Climate Law review* 405, 2009, p. 416.

دولت مستقل، لاقفل از وضعیتی مشابه دولت‌بودن برخوردار شوند.^(۹۴) رویکرد جامعه بین‌المللی در قبال دولت‌های درحال‌غرق، سنگ محکی مناسب برای به‌آزمون گذاشتن قابلیت حقوق بین‌الملل و بازیگران صحنه بین‌المللی در مواجهه با چالش‌های متعددی است که تغییر اقلیم در عرصه‌های مختلف حقوقی به وجود خواهد آورد.^(۹۵) به‌دیگرسخن، مسئله دولت‌های درحال‌غرق، فرصتی مناسب برای کاوش در ظرفیت‌های بالقوه حقوقی بین‌المللی و اندیشیدن به راهکارهای بهره‌مندی هرچه بیشتر و بهتر از ظرفیت‌های موجود آن است و این زمینه را فراهم خواهد کرد که کارایی قواعد حقوقی در مواجهه با تغییرات جدید زیست‌محیطی مورد سنجش قرار گیرد.

۳. رهیافت‌های حقوق بین‌الملل در مسئله دولت‌های درحال‌غرق

۳-۱. رهیافت‌های پیشگیرانه حقوق بین‌الملل

تلاش‌هایی که برای حلّ معضل دولت‌های درحال‌غرق صورت گرفته در درجه اول در چهارچوب اقدامات کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و سازگاری با پیامدهای تغییر اقلیم مورد توجه بوده است. اقدامات کاهش انتشار که عبارت‌اند از کاهش منابع گازهای گلخانه‌ای و افزایش منابع جذب آن‌ها از جو^(۹۶) از طریق به‌کارگیری راهکارهای متنوع در این زمینه، بی‌تردید در جلوگیری از تشدید آثار تغییر اقلیم بر دولت‌های جزیره‌ای کم‌ارتفاع در آینده مؤثر خواهد بود.^(۹۷) هرچه میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای در جو کمتر باشد، افزایش دمای جهانی و به تبع آن، افزایش سطح آب دریاها با شتاب کمتری همراه خواهد بود. باوجود این نمی‌توان انتظار داشت که چنین اقداماتی به‌تنهایی در رویارویی با آثار تغییر اقلیم بر دولت‌های درحال‌غرق، مؤثر واقع شوند، چرا که تدابیر یادشده اگرچه راهبردار قابل قبولی در حل مشکلات ناشی از تغییر اقلیم هستند، آثار و نتایج آن‌ها در بلندمدت محقق می‌شود و بنابراین راهکار مؤثری در مواجهه با تهدید فوری تغییر اقلیم بر دولت‌های درحال‌غرق محسوب نمی‌شوند.^(۹۸) در نتیجه لازم است اقدامات سازگاری به‌عنوان ابزاری برای پاسخ‌گویی سریع‌تر به خطرات موجود برای این دولت‌ها از اولویت برخوردار باشند.

94. Yamamoto and Esteban, *op. cit.*, p. 6.

95. Burkett, *op. cit.*, p. 7.

96. David Hunter, James Salzman & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, 3d edition, Foundation Press, 2007, p. 650.

97. برخی از این راهکارها عبارت‌اند از استفاده از فناوری‌های کارآمد و مفید در جهت کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، تشویق کشورها به همکاری بیشتر در کاهش گازهای گلخانه‌ای از جمله از طریق حذف یارانه سوخت‌های فسیلی و افزایش مالیات بر مصرف انرژی، کمک‌های مالی و فنی به کشورهای درحال‌توسعه در جهت همکاری با نهادهای بین‌المللی در کاهش میزان انتشار دی‌اکسیدکربن، استانداردسازی و تشویق کشورها به استفاده از استانداردهای بهینه‌سازی مصرف انرژی، گسترش آموزش و اطلاع‌رسانی در جهت اشاعه اقدامات هوشمندانه در مصرف بهینه انرژی، هدایت فعالیت‌های تحقیقاتی در جهت به‌دراقل‌رساندن انتشار گازهای گلخانه‌ای در استفاده از سوخت‌های فسیلی و توسعه استفاده و تجارت سوخت‌های غیرفسیلی، اتخاذ سیاست‌هایی که به افزایش جذب و کاهش دی‌اکسیدکربن منجر شود مانند بهبود مدیریت و حفاظت از جنگل‌ها. حبیبی نوخندان، پیشین، صص ۱۱۶-۱۱۵.

98. James E. Hansen, *Dangerous Human-Made Interference with Climate*, Testimony to the Select Committee on Energy Independence and Global Warming, U.S. House of Representatives, 26 April 2007, p. 7, available at http://www.columbia.edu/~jeh1/testimony_26april2007.pdf.

سازگاری در واقع انطباق سامانه‌های طبیعی یا انسانی با محرک‌های اقلیمی و آثار واقعی یا مورد انتظار آن‌ها است که آسیب‌ها را تعدیل و تهدیدها را به فرصت تبدیل می‌کند.^(۹۹) به این ترتیب، سازگاری را می‌توان تغییرات ساختاری، فناوری و عملکردی دولت‌ها برای کاهش آسیب‌پذیری خود در مقابل تغییر اقلیم یا اصلاح آثار مخرب آن تعریف کرد.^(۱۰۰) انجام اقدامات لازم در این زمینه برای همه دولت‌هایی که در معرض آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم قرار دارند امری مهم و حیاتی است اما در مورد دولت‌های درحال غرق با توجه به شرایط ویژه آن‌ها و برای حفظ سرزمین و امکان سکونت در قلمرو دولت‌های مذکور به گونه‌ای که وضعیت دولت‌بودن را برای آن‌ها تضمین نماید از اهمیت دو چندان، برخوردار است.^(۱۰۱) به علاوه از جنبه‌ای دیگر اهمیت موضوع را باید در آن دانست که بسیاری از افراد ساکن در این جزایر، مایل به سکونت در سرزمین خود هستند.^(۱۰۲) بر این اساس تعداد زیادی از دولت‌های جزیره‌ای کوچک، برنامه‌های اقدام ملی برای سازگاری با افزایش سطح آب دریاها تنظیم نموده‌اند.^(۱۰۳)

۲-۳. رهیافت‌های حقوق بین‌الملل در مواجهه با دولت‌های غرق‌شده

اقدامات سازگاری در جهت پیشگیری از آثار مخرب افزایش سطح آب دریاها بر قلمرو دولت‌های درحال غرق با وجود اهمیت و جایگاه تعیین‌کننده‌ای که در کاستن از میزان آسیب‌پذیری دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع در مواجهه با افزایش سطح آب دریاها دارند همچنان که اشاره شد با محدودیت‌های متعددی مواجه‌اند و امکان تحقق آن‌ها به سادگی فراهم نیست. اگرچه برخی اقدامات در این حوزه در جریان است، موانعی از جمله کمبود اطلاعات و ظرفیت فناوری، فقدان ظرفیت‌های انسانی و ساختاری کارآمد و

99. Hunter and others, *op. cit.*, p. 650.

100. Stephen Tully, The Contribution of Human Rights as an Additional Perspective on Climate Change Impacts within the Pacific, *New Zealand Journal of Public International Law* 1, 2007, p. 175.

101. Park, *op. cit.*, p. 10.

102. C. Mortreux and J. Barnett, Climate Change, Migration and Adaptation in Funafuti, Tuvalu, *Global Environmental Change* 19, 2009, pp. 109-111.

مالدیو از جمله دولت‌هایی است که در راستای سازگاری با افزایش سطح آب دریاها از موانع دریایی برای حفاظت از سرزمین خود استفاده کرده است. دیوار بزرگ ماله (Malé) با ارتفاع ۶ فوت، یک سد دریایی بتونی است که برای تقلیل آثار طغیان آب، دورتادور پایتخت دولت مالدیو که یک مایل مربع مساحت دارد کشیده شده است. Gagain, *op. cit.*, p. 86.

103. Stephen, *op. cit.*, p. 176.

در این راستا، برنامه اقدام باربادوس و راهبرد مارتیوس، راهنمایی مفید در جهت تحقق توسعه پایدار در دولت‌های جزیره‌ای کوچک درحال توسعه هستند و هر دو به صراحت، تهدید تغییر اقلیم برای این دولت‌ها را مورد شناسایی قرار داده‌اند. راهکارهایی که در برنامه اقدام باربادوس و پس از آن به‌نحوی گسترده‌تر در راهبرد مارتیوس برای کمک به سازگاری دولت‌های جزیره‌ای کوچک درحال توسعه با تغییر اقلیم ارائه شده‌اند شامل انتقال فناوری و اطلاعات لازم برای پرداختن به تغییر اقلیم، ظرفیت‌سازی و افزایش ظرفیت‌های علمی موجود و اجرای هرچه بهتر برنامه‌های مربوط به مشاهدات جوی در سطح جهانی است.

Graham Sem, *Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Small Island Developing States*, Background paper for the expert meeting on adaptation for small island developing States, commissioned by the Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, 2007, p. 6.

فراهم‌بودن منابع مالی کافی اجازه نمی‌دهد که پیشرفت کار در این مسیر، سریع باشد.^(۱۰۴) بر این اساس، یک‌سری رویکردهای بلندمدت در خصوص مسئله دولت‌های درحال غرق بر جابه‌جایی جمعیت و ترک سرزمین مبتنی است. در این راستا مجموعه‌ای از راهکارها ارائه شده است که از تحصیل حق حاکمیت در قالب تملک و اجاره سرزمین از دولت‌های دیگر و در نتیجه حفظ وضعیت دولت‌بودن برای دولت‌های غرق‌شده تا مهاجرت دسته‌جمعی و ادغام در قلمرو یک دولت میزبان و برخورداری از حد مشخصی از خودمختاری را شامل می‌شود.

۳-۲-۱. تحصیل حاکمیت در قلمرو دولت‌های دیگر

در حقوق بین‌الملل نمی‌توان اصلی را یافت که تشکیل یک دولت در قلمرو دولت دیگر را منع کرده باشد (اگرچه با در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی نمی‌توان تحقق چنین امری را آسان دانست).^(۱۰۵) از منظر حقوقی تحصیل عنوان مالکیت بر یک سرزمین جدید از طریق انعقاد معاهده و واگذاری یا اجاره سرزمین یک دولت از جمله راهکارهایی است که می‌تواند بقای دولت‌های غرق‌شده را مطابق با قواعد سنتی حقوق بین‌الملل تضمین کند.^(۱۰۶) به عبارت دیگر دولت‌ها با واگذاری سرزمین خود بر مبنای قصد انتقال حاکمیت^(۱۰۷) و در چهارچوب انعقاد یک معاهده، این امکان را فراهم خواهند کرد که موجودیت دولت‌های غرق‌شده و بقای آن‌ها به‌عنوان دولت مستقل تضمین گردد. به این ترتیب حاکمیت بر سرزمین واگذارشده به‌صورت کامل به دولت‌های درحال غرق واگذار می‌شود و سپس جمعیت این دولت‌ها به سرزمین جدید منتقل خواهد شد.^(۱۰۸)

انتقال رسمی مالکیت از یک نهاد حاکم به دیگری معمولاً از طریق معاهده انجام می‌شود^(۱۰۹) و طی آن، منطقه‌ای که موضوع واگذاری است و نیز شرایط انتقال به‌طور دقیق مشخص می‌شود.^(۱۱۰) معاهده مزبور در صورت اجرا مبنای حقوقی اعمال حاکمیت و حق تملک سرزمین مربوطه برای طرف واگذارشونده خواهد بود.^(۱۱۱) تنها از طریق واگذاری رسمی سرزمین در سطح دولت‌ها است که یک دولت از حق بین‌المللی و مشروع نسبت به سرزمین دولت دیگر برخوردار می‌گردد و اتباع دولت مذکور می‌توانند در آن به‌عنوان بخشی از قلمرو سرزمینی

104. *Ibid.*, p. 5.

105. McAdam, *op. cit.*, p. 16.

106. A.H.A. Soons, The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries, *Netherlands International Law Review* 37(2), 1990, p. 230 cited in Rayfuse, (International Law and Disappearing States), *op. cit.*, p. 8.

۱۰۷. اساساً مبنای واگذاری را باید در قصد طرفین نسبت به نقل و انتقال مالکیت (حاکمیت) بر یک سرزمین معین جستجو کرد. بدون وجود چنین قصدی امکان واگذاری سرزمین به لحاظ حقوقی فراهم نخواهد شد. Shaw, *op. cit.*, p. 499.

108. Rosemary Rayfuse, W(h)ither Tuvalu? International Law and Disappearing States, a revised version of a paper presented at the International Symposium of Islands and Oceans, Tokyo, Japan, 22-23 January 2009, p. 7, available at <http://law.bepress.com/unswwps-flrps09/art9/>.

۱۰۹. واگذاری مستلزم آن است که یک طرف، حاکمیت را به خود اختصاص دهد و طرف دیگر از آن اعراض نماید. والاس، پیشین، ص ۱۱۷.

۱۱۰. گرهارد فن گلان، حقوق میان ملت‌ها: درآمدی بر حقوق بین‌الملل عمومی، ترجمه داوود آقایی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴، ص ۳۶۹.

111. Brownlie, *op. cit.*, p. 131.

خود ساکن شوند. (۱۱۲) و (۱۱۳)

به علاوه دولت‌ها می‌توانند حقوق متعددی را در قلمرو دولت‌های دیگر اعمال کنند که اگرچه به اندازه حاکمیت مطلق بر یک سرزمین به آن‌ها اعطای حق نمی‌کند، می‌تواند در عین تعلق مالکیت به دولتی دیگر، یک‌سری حقوق عینی نسبت به آن سرزمین را برای آن‌ها به وجود آورد.^(۱۱۴) از جمله مبانی موجد این حقوق عینی معاهده اجاره است.^(۱۱۵) ممکن است با توجه به وضعیت خاص دولت‌های غرق‌شده این سؤال مطرح شود که آیا در چنین حالتی حدود اختیارات دولت اجاره‌کننده به اندازه‌ای خواهد بود که تمامی معیارهای لازم برای دولت‌بودن را تأمین کند؟ در پاسخ باید گفت که ممکن است دولتی که نسبت به اجاره سرزمینی معین اقدام می‌کند نسبت به قلمروی که در اختیارش قرار می‌گیرد دارای صلاحیت گردد اما صلاحیت سرزمینی دولت «صاحبخانه» را از او سلب نمی‌کند مگر آنکه خلاف آن صراحتاً اعلام گردد.^(۱۱۶) این اقدام در واقع به نوعی انتقال موقتی حاکمیت است، چرا که دولتی که قلمرو مزبور به آن واگذار می‌شود تا زمانی که قرارداد اجاره معتبر است می‌تواند بر سرزمین اجاره‌شده اعمال حاکمیت کند.^(۱۱۷) به این ترتیب، اجاره سرزمین، قطع نظر از مدت زمانی که در موافقت‌نامه‌های مربوطه مشخص می‌شود تنها بر انتقال حقوق صلاحیتی اثر دارد و مبنایی برای اعطای عنوان مالکیت و واگذاری سرزمین نخواهد بود.^(۱۱۸)

در صورتی که دولت‌های غرق‌شده بتوانند از راه‌های یادشده، اقدام به تحصیل سرزمین نمایند قادر خواهند بود وضعیت دولت‌بودن خود را حفظ کنند؛ به این ترتیب که سایر دولت‌ها موافقت خواهند کرد که دولتی که در قلمرو جدید مستقر شده، همان دولت سابق است که در سرزمین جدید به حیات خود ادامه می‌دهد.^(۱۱۹) با این همه هنوز مشخص نیست که آیا دولتی حاضر به اعطای کامل حاکمیت بخشی از سرزمین خود به دولت دیگری هست یا خیر، به خصوص که هیچ قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل وجود ندارد که یک دولت را به اعطای حاکمیت خود به دولتی دیگر

112. McAdam, *op. cit.*, p. 17.

۱۱۳. این شکل از تحصیل مالکیت در مواردی چون خرید لوئیزیانا (۱۸۰۳)، فلوریدا (۱۸۱۹)، گاسدن (۱۸۵۳)، آلاسکا (۱۸۶۷) و هند غربی (نامرک (جزایر ویرجین) در سال ۱۹۱۶ از سوی ایالات متحده و در سال ۱۸۹۹ واگذاری جزایر کارولین از اسپانیا به آلمان مورد استفاده قرار گرفت.

Oliver, (A New Challenge in International Law: the Disappearance of a State's Entire Territory), *op. cit.*, p. 239.

114. Shaw, *op. cit.*, p. 538.

115. Malanczuk, *op. cit.*, p. 158.

116. McAdam, *op. cit.*, p. 16.

117. Malanczuk, *op. cit.*, p. 158.

۱۱۸. فن گلان، پیشین، ص ۳۸۸.

از جمله موارد اجاره سرزمین از سوی دولت‌ها می‌توان به اجاره هنگ‌کنگ از سوی انگلیس یا اجاره گوانتانامو و هیاهوندا از کوبا و جزایر شاخ بزرگ و شاخ کوچک از نیکاراگوا و اجاره مناطقی در فیلیپین و بحرین از سوی آمریکا اشاره کرد. آمریکا همچنین برای انجام آزمایش‌های موشکی، سالانه حدود ۱۰ میلیون دلار به جمهوری جزایر مارشال برای جزایر وایالین می‌پردازد. همچنین یک سرزمین دوباره اجاره داده شده به نام جزیره دیگو سوارز در اقیانوس هند وجود دارد که موریتوس آن را به بریتانیا اجاره داده و بریتانیا نیز آن را در سال ۱۹۶۶ برای استفاده به صورت پایگاه دریایی به مدت پنجاه سال به آمریکا اجاره داد. همان، صص ۳۸۸ و ۳۹۱.

119. James R. Crawford, *op. cit.*, pp. 667-678.

الزام نماید.^(۱۲۰) در نتیجه هرگونه تحصیل سرزمین باید از رهگذر رضایت دولت واگذارکننده محقق شود.^(۱۲۱)

۲-۲-۳. ساخت جزایر مصنوعی

پیشرفت فناوری، انسان‌ها را قادر به ایجاد خشکی‌های عظیم در میان آب کرده است؛ از جمله جزایر مصنوعی که زندگی افراد بر روی آن‌ها امکان‌پذیر است.^(۱۲۲) جزایر مصنوعی در طول زمان کارکردهای متعدد و متنوعی داشته‌اند. امروزه استفاده از جزایر مصنوعی شیوه‌ای رایج برای حفاظت از سرزمین و احیای آن به‌عنوان متداول‌ترین روش مقابله با افزایش سطح آب دریاها است و ساخت جزایر مصنوعی بیشتر با هدف فراهم‌نمودن امکان سکونت انسانی و تأسیس زیرساخت‌های شهری مورد توجه قرار گرفته است.^(۱۲۳) برخی از نویسندگان معتقدند که ساخت جزایر مصنوعی می‌تواند به‌عنوان یکی از گزینه‌های پیش روی دولت‌های درحال‌غرق و راه‌حلی عملی برای سازگاری با آثار تغییر اقلیم و ابزاری برای تضمین وضعیت دولت‌بودن برای دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع باشد.^(۱۲۴) برای آنکه دریابیم چنین راهکاری تا چه اندازه با چهارچوب‌های حقوق

120. Selma Oliver, (A New Challenge in International Law: the Disappearance of a State's Entire Territory), *op. cit.*, p. 41.

۱۲۱. درعین‌حال تلاش‌هایی از سوی دولت‌های درحال‌غرق در این زمینه صورت گرفته است. از جمله آنکه رئیس‌جمهور مالدیو علناً تمایل خود را به خرید سرزمین و انتقال جمعیت ۳۰۰ هزار نفری خود به مکانی امن‌تر ترجیحاً در قلمرو کشورهای همسایه‌ای مانند هند یا سریلانکا که از مشابهت فرهنگی با دولت مذکور برخوردارند اعلام کرده است و در این راستا اقدام به تأسیس یک صندوق سرمایه‌گذاری نموده و وعده داده است که منابع حاصل از محل درآمدهای گردشگری را به تحصیل سرزمین به گونه‌ای که نسل‌های آینده از سرپناهی برای سکونت برخوردار باشند اختصاص خواهد داد. Schofield, *op. cit.*, p. 415. در این میان برخی کشورها نیز برای واگذاری سرزمین خود هرچند به‌صورت غیررسمی اعلام آمادگی کرده‌اند. از جمله یکی از مقامات دولت اندونزی اعلام کرده است که کشور اندونزی در حال بررسی موضوع اجاره تعدادی از جزایر خود (از مجموع ۱۷۵۰۰ جزیره متعلق به این کشور) به مهاجران اقلیمی است. McAdam, *op. cit.*, p. 16. مقام مزبور ادعا کرده است که این کشور آمادگی دارد جزایر خالی از سکنه خود را به جمعیت‌هایی که در نتیجه تغییر اقلیم، مجبور به ترک خانه و کاشانه خود شده‌اند اجاره دهد.

<http://www.abc.net.au/news/stories/2009/06/03/2588165.htm>

122. Emily Crawford, Climate Change, Sovereignty and Statehood, Legal Studies Research Paper no.11/59, Sidney Law School, September 2011, p. 11, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1931466.

123. *Ibid.*, p. 4.

مهم‌ترین نمونه‌های چنین اقداماتی را می‌توان در هنگ‌کنگ، سنگاپور و مالدیو مشاهده کرد. فرودگاه بین‌المللی هنگ‌کنگ بر روی جزیره‌ای مصنوعی قرار دارد که خود بر روی دو جزیره کوچک (که ۲۵ درصد مساحت سکوی فرودگاه را تشکیل می‌دهند) ساخته شده است. در سنگاپور، جزیره جورونگ (Jurong) بر روی تعدادی از جزایر کوچک با کمتر از ۱۹ کیلومتر مربع مساحت احداث شده که بیشتر تأسیسات پتروشیمی و یک نیروگاه تولید برق را در خود جای داده است. نهایتاً آنکه دولت مالدیو بر روی جزیره مرجانی کافو (Kaafu) که در مجاورت پایتخت این کشور قرار دارد، جزیره‌ای مصنوعی به نام هولوماله (Hulhumalé) تأسیس کرده است تا در جهت رفع نیازهای آینده این کشور در زمینه اسکان جمعیت و توسعه اقتصادی و تجاری مورد استفاده قرار گیرد. این جزیره همچنین میزبان فرودگاه ماله (Malé) در پایتخت این کشور است. *Ibid.*

124. See Tsaltas Grigoris, *et al.*, Artificial Islands and Structures as a Means of Safeguarding State Sovereignty Against Sea Level Rise: A Law of the Sea Perspective (unpublished manuscript) (on file with the

بین‌الملل موجود قابل انطباق است در ابتدا نظام حقوقی حاکم بر جزایر مصنوعی را با تکیه بر قواعد حقوق بین‌الملل دریاها به‌طور مختصر تبیین خواهیم کرد و سپس به بررسی این امر خواهیم پرداخت که آیا به لحاظ حقوقی امکان تلقی جزایر مصنوعی به‌عنوان سرزمین یک دولت وجود دارد یا خیر.

الف) نظام حقوقی حاکم بر جزایر مصنوعی از منظر حقوق بین‌الملل دریاها

اگرچه بخش زیادی از قواعد حقوق بین‌الملل در خصوص وضعیت جزایر مصنوعی در کنوانسیون حقوق دریاها (مصوب ۱۹۸۲) مندرج است، این کنوانسیون، تعریفی از جزیره مصنوعی ارائه نکرده است و تنها با توسل به مفهوم مخالف جزیره در ماده ۱۲۱(۱) کنوانسیون که آن را منطقه‌ای می‌داند که «به‌طور طبیعی شکل گرفته» می‌توان دریافت که جزایر مصنوعی در حقوق بین‌الملل از وضعیت جزایر، که بر اساس کنوانسیون حقوق دریاها کلیه مناطق دریایی را دارا می‌باشند، برخوردار نیستند زیرا این جزایر در نتیجه عوامل طبیعی به وجود نیامده‌اند بلکه ساخته دست انسان هستند. کنوانسیون لاقل در ماده ۶۰(۸) در مورد منطقه انحصاری اقتصادی و در ماده ۸۰ در مورد فلات قاره مقرر می‌دارد که «جزایر مصنوعی، تأسیسات و سازه‌ها از وضعیت جزایر برخوردار نخواهند بود». بر طبق کنوانسیون حقوق دریاها، جزایر مصنوعی «برای خود دریای سرزمینی ندارند» (ماده ۶۰(۸)). به‌علاوه «وجود آن‌ها بر تحدید حدود دریای سرزمینی، منطقه انحصاری اقتصادی و فلات قاره تأثیر نمی‌گذارد» (ماده ۶۰(۸)).^(۱۲۵) محدودبودن نظام حقوقی حاکم بر جزایر مصنوعی ناشی از نگرانی دولت‌ها از تأثیر جزایر مصنوعی بر توسعه مناطق دریایی و تمایل آن‌ها به محدود نمودن ادعای دولت‌ها در این زمینه است.^(۱۲۶) این رویکرد را می‌توان در دهه ۱۹۵۰، در طول مذاکرات کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد گنجانیدن شرط «طبیعی بودن شکل‌گیری» در تعریف جزایر به‌خوبی مشاهده کرد.^(۱۲۷)

در عین حال دولت‌های ساحلی از این حق برخوردارند که در مناطق دریایی خود به ساخت جزایر مصنوعی مبادرت نمایند.^(۱۲۸) البته حق ساخت جزایر مصنوعی در مناطق دریایی مختلف با مسئولیت‌های حقوقی متعددی همراه است.^(۱۲۹)

University of New South Wales), available at <http://www.gmat.unsw.edu.au/ablos/ABLOS10Folder/S2P3-P.pdf>.

۱۲۵. در نتیجه این محدودیت‌ها، جزایر مصنوعی بر اساس کنوانسیون حقوق دریاها صرفاً مجازند که یک منطقه محدود تأسیس نمایند که منطقه ایمنی نامیده می‌شود (ماده ۴۶۰(۴) کنوانسیون حقوق دریاها).

126. Francesca Galea, *Artificial Islands in the Law of the Sea* 19 (May 2009), p. 37 (unpublished Doctor of Laws dissertation, University of Malta) (on file with the Seasteading Institute), cited in Gagain, *op. cit.*, p. 105.

127. Summary Record of the 260th Meeting, 1Y.B. International Law Commission, 1954, U.N. Doc. A/CN.4/SR.260, p. 94, available at http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_sr260.pdf.

لاتریاخذ، یکی از اعضای کمیسیون معتقد بود که «اگر قرار باشد جزایر مصنوعی که در دریای سرزمینی ساخته می‌شوند خود از دریای سرزمینی برخوردار باشند، ممکن است یک دولت مجموعه‌ای از جزایر مصنوعی کوچک را در دریای سرزمینی خود و با فاصله‌ای اندک از یکدیگر بسازد تا از این طریق بر وسعت دریای سرزمینی خود بیفزاید». *Ibid*.

۱۲۸. بنگرید به موارد ۲، ۶۰، ۸۰ و ۸۷ کنوانسیون حقوق دریاها

۱۲۹. از جمله بنگرید به مواد ۶۰، ۱۹۲ و ۲۰۸ کنوانسیون حقوق دریاها.

ب) جزایر مصنوعی به عنوان سرزمین دولت‌های غرق‌شده

در پاسخ به این سؤال که آیا می‌توان جزیره مصنوعی را «سرزمین معین» در معنای کنوانسیون مونت‌ویدئو و جانشین سرزمین «به‌طور طبیعی شکل گرفته» دولت‌های درحال غرق قلمداد نمود و آیا یک دولت، می‌تواند در صورت ازدست‌دادن سرزمین اصلی خود در نتیجه افزایش سطح آب دریاها و به‌صرف برخورداری از جزیره مصنوعی همچنان وضعیت دولت‌بودن را حفظ نماید^(۱۳۰) باید گفت قدر مسلم آن است که کنوانسیون حقوق دریاها که وضعیت حقوقی جزایر مصنوعی را مشخص می‌کند، حداقل درحال حاضر چنین امری را تأیید نمی‌کند و نظام حقوقی حاکم بر این جزایر همچنان که پیش از این اشاره شد با محدودیت‌های متعددی مواجه است. اگرچه تعدادی از محاکم داخلی^(۱۳۱) و مفسران حقوقی^(۱۳۲) در مقام پاسخ‌گویی به این سؤال برآمده‌اند که آیا جزیره مصنوعی می‌تواند مبنایی برای شکل‌گیری یک دولت جدید باشد یا خیر، این مسئله که آیا دولت‌های فعلی می‌توانند از طریق ساخت جزایر مصنوعی و تلقی آن به‌عنوان سرزمین، موجودیت خود را پس از به‌زیرآب‌رفتن کل قلمرو خویش حفظ کنند یا خیر، کمتر موضوع بحث و بررسی بوده است.

130. Grigoris, et al., op. cit., pp. 15-16.

۱۳۱. برای مثال ن.ک:

United States v. Ray, 423 F.2d 16, 5th Circuit, 1970, pp. 17-23.

در این قضیه یک‌سری اشخاص خصوصی در صدد برآمده بودند که بر روی صخره‌های تریومف (Triumph) و لانگ (Long) که ۴٫۵ مایل از سواحل فلوریدا فاصله دارند اقدام به ساخت جزایر مصنوعی و ایجاد دولتی جدید کنند.

Chierici and Rosa v. Ministry of the Merchant Navy and Harbour Office of Rimini, 71 I.L.R., Council of State, Italy, 1969, pp. 259-61.

این دعوا در خصوص جزیره مصنوعی کوچکی بود که توسط اشخاص خصوصی ۳۰۰ متر خارج از دریای سرزمینی ایتالیا ساخته شده بود و افراد مذکور بر مبنای آن ادعای تشکیل یک دولت جدید نموده بودند.

In re Duchy of Sealand Administrative Court of Cologne, 3 May 1978, International Law Reports, vol. 80, 1989, p. 685.

این دعوا در سال ۱۹۷۸ در یکی از دادگاه‌های آلمان مطرح شد و طی آن معنای یک سرزمین معین در چهارچوب ساخت جزایر مصنوعی مورد بررسی قرار گرفت. در این پرونده، دادگاه اداری کولوبین (Cologne) در رسیدگی به ادعای تأسیس یک دولت جدید به نام سیلند (Sealand) که در واقع یکی از سکوه‌های ضدهوایی انگلیس به‌جای‌مانده از جنگ جهانی دوم بود اعلام کرد که سیلند فاقد معیار سرزمین و جمعیت است که لازمه تشکیل دولت است. دادگاه اعلام کرد که این سازه نظامی که ۶۰ فوت بالای آب قرار گرفته و با دو پایه بتونی بزرگ تا بستر دریا کشیده شده است معیار سرزمین را برای دولت‌بودن فراهم نمی‌کند. دادگاه این طور استدلال کرد که برای تحقق معیار سرزمین معین، خشکی مزبور باید بر روی نقطه‌ای ثابت از سطح زمین قرار گرفته باشد و به‌علاوه تنها آن بخش‌هایی از سطح زمین که به‌صورت طبیعی به وجود آمده‌اند می‌توانند سرزمین یک دولت را تشکیل دهند. اگرچه پایه‌های بتونی این سازه به بستر دریا متصل بودند، قضات اعتقاد داشتند که این امر، سکو را به بخشی از سطح زمین یا قلمرو سرزمینی تبدیل نمی‌کند زیرا طبق حقوق بین‌الملل، سرزمین، بخش معینی از سطح کره زمین است. دادگاه در نهایت به این نتیجه رسید که «سرزمین دولت در چهارچوب حقوق بین‌الملل باید بخشی از سطح کره زمین باشد یا آنچه بدون واسطه بر روی آن قرار می‌گیرد».

132. See e.g., Trevor A. Dennis, "The Principality of Sealand: Nation Building by Individuals", *Tulsa Journal of Comparative & International Law* 10, 2002; Frank B. Arenas, "Cyberspace Jurisdiction and the Implications of Sealand", *Iowa Law Review* 88, 2003; Samuel Pyeatt Menefee, "'Republics of the Reefs:' Nation-Building on the Continental Shelf and in the World's Oceans", *California Western International Law Journal* 25, 1994.

در غیاب یک دکترین و رویه حقوقی مشخص و با توجه به شرایط خاص دولت‌های درحال‌غرق، برخی از کارشناسان، توسعه نظام حقوقی حاکم بر جزایر مصنوعی در کنوانسیون حقوق دریاها را یکی از بهترین گزینه‌های پیش رو دانسته‌اند و لزوم تلاش دولت‌های درحال‌غرق را در جهت توسعه کمی و کیفی قواعد موجود مورد تأکید قرار داده‌اند.^(۱۳۳) گسترش چهارچوب‌های حقوقی حاکم بر جزایر مصنوعی می‌تواند به‌عنوان ابزاری کارآمد برای بقای دولت‌هایی که در حال از دست‌دادن سرزمین خود در نتیجه تغییرات اقلیمی هستند مورد توجه قرار گیرد.^(۱۳۴) به این ترتیب این امکان فراهم خواهد شد که پیش از آنکه رویه دولت‌ها به ایجاد وضعیت‌های دوفاکتو بینجامد به نقش بالقوه جزایر مصنوعی به‌عنوان حافظ و نگهبان حاکمیت دولت‌های درحال‌غرق پرداخته شود.^(۱۳۵) در این راستا دولت‌های مزبور باید در جهت جلب رضایت جامعه بین‌المللی برای واگذاری حقوق بیشتر به جزایر مصنوعی تلاش کنند. دولت‌های درحال‌غرق می‌توانند بر پایه نظریه تأسیسی دولت‌بودن در جهت گنجاندن ماده‌ای در کنوانسیون حقوق دریاها که حاکمیت دولت‌های غرق‌شده را بر جزایر مصنوعی به‌عنوان بخشی از سرزمین خود به رسمیت بشناسد تلاش کنند تا بر این اساس شناسایی جامعه بین‌المللی، مبنایی برای حفظ موجودیت این دولت‌ها پس از به‌زیرآبرفتن کل سرزمین آن‌ها باشد.^(۱۳۶)

توجه به این نکته لازم است که اگرچه ارائه قواعد جدید و انطباق قواعد حقوقی با شرایط موجود، باید به‌عنوان یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های راهبرد جهانی سازگاری با تغییر اقلیم و از جمله افزایش سطح آب دریاها مورد توجه قرار گیرد،^(۱۳۷) توسعه نظام حقوقی حاکم بر جزایر مصنوعی در کنوانسیون حقوق دریاها باید به‌عنوان یک راه‌حل استثنائی تنها برای دولت‌هایی قابل اجرا باشد که به‌واقع با تهدید فوری به زیرآبرفتن سرزمین‌های خود مواجه هستند.^(۱۳۸) احراز این امر می‌تواند به یک نهاد علمی تخصصی مانند هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم سپرده شود.^(۱۳۹) اثر عملی چنین اقدامی آن است که از سوءاستفاده احتمالی از قواعد جدید جلوگیری می‌کند. به‌واقع هر گامی در این راستا باید با در نظر گرفتن ملاحظات حقوقی لازم و به‌ویژه با عنایت به کنوانسیون حقوق دریاها صورت گیرد تا تدابیری که در این زمینه اندیشیده می‌شود مغایرتی با قواعد کنونی حقوق بین‌الملل نداشته باشد.^(۱۴۰)

133. Yamamoto and Esteban, *op. cit.*, p. 7; Grigoris, *et al.*, *op. cit.*, pp. 16-17.

134. Grigoris, *et al.*, *op. cit.*, p. 16.

135. *Ibid.*

برخی حقوق‌دانان معتقدند تعریفی مناسب و کاربردی از جزایر مصنوعی از سوی جامعه بین‌المللی می‌تواند متضمن خصوصیات فیزیکی لازم برای پذیرش این جزایر به‌عنوان سرزمین معین به‌منظور حفظ وضعیت دولت برای دولت‌های درحال‌غرق باشد.

Nikos Papadakis, *The International Legal Regime of Artificial Islands*, 1977, p. 105 cited in Gagain, *op. cit.*, p. 115.

136. Papadakis, *op. cit.*, pp. 37, 112-115 cited in Gagain, *op. cit.*, p. 114.

137. V. Karageorgou and G. Rodotheatos, Funding Adaptation to Climate Change: The Case of Adaptation Fund in Tsaltas, Gr. Katsimbardis, K., (eds.), *International Climate Policy. The Road to Copenhagen*, I. Sideris Publ. Athens, 2009, pp 105-128 cited in Grigoris, *et al.*, *op. cit.*, p. 16.

138. Gagain, *op. cit.*, p. 108.

139. *Ibid.*

۱۴۰. به نظر می‌رسد مهم‌ترین مسئله در این زمینه را باید اجماع جامعه بین‌المللی برای بهره‌مند کردن جزایر مصنوعی از حقوق بیشتر دانست زیرا طبق عقیده رایج، حقوق بین‌الملل بر مبنای اراده و رضایت دولت‌ها شکل گرفته است نه آنکه از سوی یک نهاد برتر بر

۳-۲-۳. شناسایی دولت‌های بدون سرزمین

برخی حقوق‌دانان در تلاش برای ارائه تفسیری موسع از قواعد موجود و در جهت منافع ساکنان دولت‌های غرق‌شده، این دیدگاه را مطرح کرده‌اند که دولت‌های مذکور می‌توانند درعین حال که قلمرو خود را از دست داده‌اند همچنان شخصیت حقوقی بین‌المللی خود را حفظ کنند و با برخورداری از هویتی مشابه دولت، از سوی سایر دولت‌ها مورد شناسایی قرار گیرند.^(۱۴۱) از نظر این حقوق‌دانان، شناسایی دسته جدیدی از تابعان حقوق بین‌الملل با عنوان «دولت‌های بدون سرزمین»، راه‌حلی منصفانه و راهکاری مناسب برای حفظ حاکمیت دولت‌های غرق‌شده و تضمین حقوق افرادی است که تحت صلاحیت این دولت‌ها قرار دارند.^(۱۴۲) بر این اساس دولت بدون سرزمین، نوع خاصی از نهادهای بین‌المللی خواهد بود که اگرچه دولت به معنای پذیرفته‌شده آن در حقوق بین‌الملل نیست، از حقوق و تکالیفی مشابه سایر دولت‌ها هرچند با برخی محدودیت‌ها برخوردار است. دولت بدون سرزمین را می‌توان یک نهاد بین‌المللی خاص (sui generis) قلمداد نمود که مشروعیت آن، تابع اراده جامعه بین‌المللی و اقدام دولت‌ها به شناسایی و حمایت از آن خواهد بود.^(۱۴۳) ماهیت و هدف کارکردی این نهاد جدید می‌تواند نقش مهمی در پذیرش آن از سوی جامعه بین‌المللی ایفا کند.^(۱۴۴) نهاد دولت بدون سرزمین، در صورتی که سازوکارهای شکل‌گیری و حمایت از آن صحیح باشد، می‌تواند علاوه بر ایجاد شرایط لازم برای تداوم مشارکت مؤثر دولت‌های غرق‌شده در عرصه بین‌المللی، موجبات اعمال صلاحیت این دولت‌ها بر اتباع خود را نیز فراهم کند.^(۱۴۵) مورد اخیر به‌خصوص از آن جهت دارای اهمیت است که با فراهم‌نمودن زمینه لازم برای اعمال سازوکارهای حمایتی از اشخاص، مانع از وضعیت بی‌تابیتی آن‌ها می‌شود. فرض وجود دولت بدون سرزمین همچنین می‌تواند بستری مناسب برای حفظ هویت فردی و اجتماعی، آداب و رسوم، سنت‌ها و در یک کلام، فرهنگ جوامعی باشد که با از دست دادن سرزمین خود در معرض از دست دادن هویت فرهنگی خویش نیز قرار می‌گیرند.^(۱۴۶) به هر حال، این جامعه بین‌المللی است که مشخص خواهد کرد نهاد دولت بدون سرزمین، تا چه میزان در نظم حقوقی کنونی قابلیت ارائه و پذیرش دارد.

دولت‌ها تحمیل شده باشد. دستیابی به این امر به‌آسانی امکان‌پذیر نیست همچنان که دستیابی به اجماع جهانی برای نحوه پرداختن به آثار تغییر اقلیم نیز هنوز یک مشکل اساسی است. در این میان پیدا کردن راه‌حلی برای دولت‌های درحال غرق را که آسیب‌پذیرترین دولت‌ها در مقابل آثار تغییر اقلیم هستند می‌توان یک گام ارزشمند برای شروع دانست.

141. Yamamoto and Esteban, *op. cit.*, p. 6.

142. Rayfuse, (International Law and Disappearing States), *op. cit.*, p. 10; Burkett, (The Nation *Ex-Situ*) *op. cit.*, p. 355; Yamamoto and Esteban, *op. cit.*, p. 6.

143. Gagain, *op. cit.*, p. 93.

144. Maxine Burkett, The Nation *Ex-Situ*: On climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era, paper presented at a conference, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Columbia Law School, New York, United States, 23-25 May 2011, p. 367 available at <http://www.law.hawaii.edu/sites/www.law.hawaii.edu/files/content/coliver/345-374%20Burkett.pdf>.

145. Rayfuse, (International Law and Disappearing States), *op. cit.*, p. 11.

146. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 367.

الف) سابقه حاکمیت‌های بدون سرزمین در حقوق بین‌الملل

موارد «حاکمیت‌های بدون سرزمین» در طول تاریخ نشان می‌دهد که مفهوم «دولت بدون سرزمین» نباید به‌عنوان مفهومی انتزاعی و ناملموس در حقوق بین‌الملل تلقی شود. رویه بین‌المللی در این حوزه را می‌توان شامل نهادهای برخوردار از شخصیت بین‌المللی که بدون داشتن سرزمین به حیات خود ادامه داده‌اند، حکومت‌های در تبعید و نهادهایی که بدون برخورداری از معیارهای دولت‌بودن به ایفای نقش‌های حاکمیتی مبادرت ورزیده‌اند دانست که در ادامه به توضیح مختصر هر یک خواهیم پرداخت.

سریر مقدس پاپ^(*) و تشکیلات نظامی سلحشوران حاکم مالت^(**)، نهادهای حاکمیتی هستند که در مقطعی بدون دراختیارداشتن سرزمین، کارکردهای خود را به مورد اجرا گذاشته‌اند.^(۱۴۷) سریر مقدس پاپ در بین سال‌های ۱۸۷۰، یعنی زمانی که مقرر پاپ به اشغال ایتالیا درآمد و ۱۹۲۹ که معاهده لاتران منعقد شد، به‌رغم عدم برخورداری از سرزمین، شخصیت بین‌المللی خود را حفظ کرد که حدود آن را می‌توان از حقوق و تکالیف و صلاحیت این نهاد در انعقاد معاهدات و پذیرفتن و اعزام فرستادگانی به کشورهای دیگر مشخص نمود.^(۱۴۸) تشکیلات نظامی سلحشوران حاکم مالت نیز باوجود آنکه پس از اخراج از مالت توسط ناپلئون در سال ۱۷۹۸ سرزمین خود را از دست داد، در طول تاریخ به‌عنوان یک شخصیت بین‌المللی برخوردار از حاکمیت، مورد شناسایی تعداد قابل توجهی از دولت‌ها قرار گرفته و از حق نمایندگی فعال و منفعل، حق انعقاد معاهدات و عضویت در سازمان‌های بین‌المللی برخوردار است.^(۱۴۹)

حکومت‌های در تبعید نیز از جمله حاکمیت‌های کارکردی و غیرسرزمینی هستند که حقوق بین‌الملل به رسمیت می‌شناسد.^(۱۵۰) اصطلاح حکومت در تبعید به وضعیت یا موضوع خاصی از حقوق بین‌الملل اشاره ندارد بلکه گویای محل استقرار یک حکومت است.^(۱۵۱) در تاریخ، نمونه‌های متعددی وجود دارد که در آن، حکومت یک دولت در قلمرو دولت دیگری به انجام وظایف خود مبادرت نموده است.^(۱۵۲) حکومت در تبعید، بیشتر به‌عنوان حکومت یک دولت اشغال‌شده در طول دوره مخاصمه شناخته می‌شود که تا تعیین سرنوشت جنگ در وضعیت نامشخصی قرار دارد.^(۱۵۳) به‌طور سنتی، این نهاد به‌عنوان سازوکاری موقتی تلقی می‌شود که حکومتی را قادر به اعمال اختیارات خود در خارج از قلمرو ملی خویش می‌گرداند تا زمانی که آن حکومت مجدداً بتواند

* The Holy See

** Sovereign Military Order of the Knights of Malta (The Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem of Rhodes and of Malta)

147. Rayfuse, (W(h)ither Tuvalu?) *op. cit.*, p. 10.

148. James R. Crawford, *op. cit.*, p. 226.

کرافورد معتقد است که سریر مقدس پاپ، هم یک شخص حقوقی بین‌المللی است و هم حکومت یک دولت (شهر واتیکان)

Ibid., p. 230.

149. Rayfuse, (W(h)ither Tuvalu?), *op. cit.*, p. 10.

150. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 357.

151. McAdam, *op. cit.*, p. 11.

152. *Ibid.*

153. James R. Crawford, *op. cit.*, p. 688.

بر قلمرو مذکور اعمال کنترل کند.^(۱۵۴) در صورتی که هیچ مداخله‌ای در عملکرد حکومت در تبعید صورت نگیرد، استقلال آن به‌رغم ناتوانی‌ای که در اعمال قدرت در داخل قلمرو خود دارد حفظ خواهد شد.^(۱۵۵) برای مثال در طول جنگ جهانی دوم، انگلستان با اعطای مزایا و مصونیت‌های گسترده به حکومت‌های در تبعید، به آن‌ها اجازه داد که اختیارات قانون‌گذاری، اجرایی و دیگر وظایف خود را در خاک این کشور به مورد اجرا بگذارند.^(۱۵۶) در بیشتر موارد، دیگر دولت‌ها حکومت‌های در تبعید را به‌صورت مداوم به‌عنوان حکومت‌های قانونی دولت‌های آن‌ها مورد شناسایی قرار داده‌اند.^(۱۵۷) حکومت‌های در تبعید در صورت شناسایی می‌توانند روابط دیپلماتیک خود را در طول مدت تبعید حفظ کنند، اقدام به پذیرش معاهده و انعقاد قرارداد نمایند، به نمایندگی خود در سازمان‌های بین‌المللی ادامه دهند و بر اتباع خود اعمال صلاحیت نمایند.^(۱۵۸) در عین حال این نکته را نباید از نظر دور داشت که حکومت‌های در تبعید محروم از هرگونه بنیاد ارضی فقط در حدودی که از جانب دولت‌های دیگر (دولت میزبان و دولت‌های ثالث) به رسمیت شناخته شده باشند وجود خارجی دارند.^(۱۵۹) به‌علاوه اصل حاکمیت سرزمینی اقتضا دارد که یک حکومت، تنها با رضایت (صریح یا ضمنی) دولت میزبان به‌عنوان حکومت در تبعید اقدام کند.^(۱۶۰) در نتیجه کلیه اعمال اجرایی حکومت در تبعید، مبتنی بر اجازه دولتی است که حکومت مذکور در قلمرو آن مستقر است.^(۱۶۱) بر همین اساس اختیارات چنین حکومتی بی‌تردید محدودتر از مواردی است که در داخل قلمرو خود اعمال قدرت می‌کند. به‌این ترتیب، سازوکار حکومت در تبعید، حکومت‌ها را قادر می‌سازد که اگرچه از امکان اعمال کنترل صلاحیتی در سرزمین خود برخوردار نیستند،^(۱۶۲) همچنان شخصیت بین‌المللی خود را حفظ کنند و به‌صورت فراسرزمینی، هرچند به‌صورت موقتی و استثنایی اعمال قدرت نمایند.^(۱۶۳)

همچنین در سال‌های اخیر، صلاحیت نهادهای دیگری مانند *تایوان* و *اتحادیه اروپا* نسبت به اعمال برخی از جنبه‌های حاکمیت کارکردی در سطح بین‌المللی به‌رغم عدم شناسایی این واحدها به‌عنوان یک دولت و نیز عدم برخورداری آن‌ها از معیارهای دولت‌بودن به رسمیت شناخته شده است.^(۱۶۴) *اتحادیه اروپا* از شناسایی حاکمیت خود در سطح بین‌المللی برخوردار است و شهروندان آن از امتیازات خاصی بهره‌مند هستند^(۱۶۵) و *تایوان* نیز

154. McAdam, *op. cit.*, p. 11.

155. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 357.

156. *Ibid.*

۱۵۷. فن‌گلان، پیشین، ص ۱۲۶.

158. See Stefan Talmon, *Recognition of Governments in International Law with Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 115-206.

۱۵۸. ضیایی بیگدلی، پیشین، ص ۲۰۵.

160. McAdam, *op. cit.*, p. 10.

۱۶۱. ضیایی بیگدلی، پیشین، ص ۲۰۵.

162. Emily Crawford, *op. cit.*, p. 9.

163. McAdam, *op. cit.*, p. 7.

164. Rayfuse, (International Law and Disappearing States), *op. cit.*, p. 11.

165. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 357.

به‌عنوان یک نهاد سرزمینی غیردولتی می‌تواند در عرصهٔ بین‌المللی به‌طور مستقل اقدام کند.^(۱۶۶) به‌این ترتیب همان‌طور که اشاره شد نهادهای مذکور به‌رغم عدم برخورداری از وضعیت دولت‌بودن در حقوق بین‌الملل، به‌عنوان نهادهای حاکمیتی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند.

از آنچه گفته شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که حقوق بین‌الملل، حاکمیت را جدای از سرزمین به رسمیت می‌شناسد.^(۱۶۷) امروزه در مقایسه با گذشته، درک علت تلقی این موجودیت‌ها به‌عنوان موضوعات حقوق بین‌الملل آسان‌تر است، چرا که «ما به مفهوم نهادهای فاقد سرزمین و درعین حال برخوردار از شخصیت حقوقی مانند سازمان ملل متحد و سایر سازمان‌های بین‌المللی و اینکه اساس هویت حقوقی لزوماً وابسته به پایگاه سرزمینی ثابتی نیست، خو گرفته‌ایم».^(۱۶۸) این امر نشان‌دهندهٔ «انعطاف مفهوم شخصیت حقوقی در حقوق بین‌الملل است».^(۱۶۹) بنابراین هیچ‌الگوی واحدی از شخصیت بین‌المللی وجود ندارد؛ «درحالی‌که دولت‌ها به علت برخورداری از خصیصهٔ ذاتی دولت‌بودن، دارای شخصیت بین‌المللی کامل هستند، دیگر نهادها فقط تا حدی که دولت‌ها اجازه دهند از شخصیت بین‌المللی برخوردارند».^(۱۷۰) به‌عبارت‌دیگر هنوز نوع استاندارد شخص حقوقی در حقوق بین‌الملل، خود دولت‌هایند و معیار اساسی و تعیین‌کننده در شناسایی شخصیت حقوقی دیگر نهادها چیزی جز موافقت و رضایت دولت‌ها نخواهد بود.^(۱۷۱) در بحث حاضر نیز ارادهٔ دولت‌ها می‌تواند با شناسایی حقوق حاکمیتی دولت‌های غرق‌شده در چهارچوب نهاد دولت بدون سرزمین، شرایطی را فراهم کند که در نبود سازوکارهای لازم برای حفظ سرزمین، لااقل از متضررشدن بیشتر این دولت‌ها و ساکنان آن به‌واسطهٔ از دست‌دادن حاکمیت جلوگیری شود.^(۱۷۲)

ب) مبانی شکل‌گیری دولت بدون سرزمین و سازوکارهای اجرایی آن

همان‌طور که اشاره شد، نهاد «حکومت در تبعید»، این امکان را فراهم می‌کند که حکومت یک دولت در خارج از قلمرو سرزمینی خود به اعمال قدرت و ایفای وظایف خویش اقدام کند. حکومت دولت‌های غرق‌شده نیز در صورتی‌که از این امکان برخوردار شود که در قلمرو دولت دیگری به ایفای وظایف خویش بپردازد، به‌رغم آنکه مشمول تعریف کلاسیک حکومت در تبعید نمی‌شود با توجه به علقه‌ای که با سرزمین مورد ادعای خود دارد، مشابهت زیادی با حکومت‌های در تبعید می‌یابد.^(۱۷۳) در صورتی‌که بتوان با تکیه بر

166. Shaw, *op. cit.*, p. 235.

167. Rayfuse, (W(h)ither Tuvalu?), *op. cit.*, p. 11.

۱۶۸. ملکم شاول، حقوق بین‌الملل، ترجمهٔ محمد حسین وقار، تهران، اطلاعات، ۱۳۷۲، ص ۱۵۳.

۱۶۹. همان.

۱۷۰. والاس، پیشین، صص ۷۰، ۹۱.

۱۷۱. ایان براونلی، حقوق بین‌الملل در واپسین سال‌های قرن بیستم، ترجمهٔ صالح رضایی پیش رباط، تهران، وزارت امور خارجه، دفتر

مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۳، ص ۴۶.

172. Rayfuse, (International Law and Disappearing States), *op. cit.*, p. 11.

173. Hestetune, *op. cit.*, p. 40.

مشابهت این دو نهاد، قواعد حقوقی مربوط به حکومت‌های در تبعید را در مورد حکومت دولت‌های غرق‌شده‌ای که در قلمرو دولت دیگری استقرار می‌یابند اعمال نمود، تداوم موجودیت این حکومت‌ها قابل تضمین خواهد بود. (۱۷۴)

مشکلی که در این میان وجود دارد آن است که حکومت‌های در تبعید به‌طور معمول بر پایهٔ این فرض شکل می‌گیرند که قدرت را در کشور خود بازمی‌یابند؛^(۱۷۵) فرضی که در مورد دولت‌های غرق‌شده به‌راحتی قابل تصور نیست. در عین حال برخی نویسندگان معتقدند این احتمال بالقوه که دولت‌های جزیره‌ای غرق‌شده در نتیجهٔ کاهش سطح آب دریاها دوباره به‌صورت خشکی سر از آب برآورند چندان هم غیرقابل‌پذیرش نیست.^(۱۷۶) جزایر کوچک و کم‌ارتفاع ممکن است در قرن بیست‌ویکم به زیر آب روند و طی سال‌های آینده، زمانی که تمرکز گازهای گلخانه‌ای در اتمسفر به سطح کنونی یا کمتر از آن تقلیل یابد دوباره بر سطح آب ظاهر شوند. در این صورت مسئلهٔ اساسی آن خواهد بود که آیا جزایر مذکور همچنان می‌تواند از سوی حاکمیت‌های سابق مورد ادعا قرار گیرد یا باید به‌عنوان سرزمین بلاصاحب تلقی شود. به نظر می‌رسد این خشکی‌ها باید متعلق به بازماندگان مردمانی باشد که زمانی در این جزایر ساکن بودند اما تحقق این امر به وجود پیوستهٔ یک نهاد حاکمیتی بستگی دارد که از منافع افرادی که زمانی در آن سرزمین ساکن بودند دفاع کند.^(۱۷۷) به این ترتیب اهمیت تأسیس یک ساختار حکومتی برای دولت‌های غرق‌شده را بهتر می‌توان دریافت. ایجاد چنین ساختاری مستلزم حمایت سایر دولت‌ها برای میزبانی ارگان‌های حکومتی خواهد بود.^(۱۷۸) دولتی که میزبانی را می‌پذیرد حدود اختیارات حکومت مربوطه را در قلمرو خویش مشخص خواهد کرد.^(۱۷۹) به‌علاوه از آنجا که احتمال دارد جمعیت دولت‌های غرق‌شده تحت صلاحیت سرزمینی دولت‌هایی غیر از دولت میزبان قرار گیرد، میزان اختیارات چنین حکومتی نه تنها به ارادهٔ دولت میزبان که به تمایل این دولت‌ها مبنی بر

در واقع همان‌طور که از ارتباط میان حکومت‌های در تبعید و دولت‌های مربوطهٔ آن‌ها می‌توان فهمید، شناسایی حکومت، ضرورتاً مستلزم شناسایی حق قانونی نسبت به حکومت بر یک قلمرو معین است. بنابراین حتی در شرایطی که یک حکومت که به لحاظ مکانی از قلمرو خود منفصل شده مورد شناسایی قرار می‌گیرد، حکومت مزبور به‌نحوی اجتناب‌ناپذیر با قلمرو دولت خود مرتبط است. *Ibid.*, p. 42.

174. *Ibid.*, p. 41.

175. Yamamoto and Esteban, *op. cit.*, p. 7.

176. *Ibid.*

177. *Ibid.*, p. 8.

178. *Ibid.*, p. 6.

واگذاری سرزمین از سوی یک دولت، آن‌چنان‌که در مورد نظام مالت از سوی دولت *ایتالیا* صورت گرفت برای تحقق اعمال حاکمیتی، امری غیرقابل تصور نیست و می‌توان این امکان را پذیرفت که دولت‌ها در چهارچوب‌های حقوقی خاصی اقدام به واگذاری سرزمین خود به‌عنوان میزبان ارگان‌های حکومتی دولت‌های بدون سرزمین نمایند به‌گونه‌ای که مراجع مذکور از میزانی از کنترل صلاحیتی بر قلمرو مزبور برخوردار باشند. دولت‌هایی که دارای مجاورت جغرافیایی با دولت‌های به‌زیرآب‌رفته هستند می‌توانند گزینه‌های مناسبی برای میزبانی باشند اما از نقطه‌نظر حقوقی شاید منصفانه‌تر این باشد که کشورهایی که مسئول اصلی انتشار گازهای گلخانه‌ای و در نتیجه افزایش سطح آب دریاها هستند در این زمینه مسئول تلقی شوند *Ibid.*, p. 6

179. Park, *op. cit.*, p. 7.

شناسایی یا واگذاری صلاحیت به نهاد مزبور نیز وابسته خواهد بود.^(۱۸۰)

این حکومت‌ها می‌توانند در عین برخورداری از حقوق و تکالیف سایر حکومت‌ها، به‌عنوان یک هسته مرکزی سیاسی و فرهنگی در جهت امنیت و رفاه شهروندان و حفظ فرهنگ و ارتباط میان جمعیت دولت‌های غرق‌شده که ممکن است در سراسر جهان پراکنده باشند اقدام کنند^(۱۸۱) و مهم‌تر آنکه مبنایی برای شناسایی نهاد دولت بدون سرزمین به‌عنوان یک شخصیت حقوقی خاص در حقوق بین‌الملل باشند.^(۱۸۲) در این صورت می‌توان ادعا کرد که دولت بدون سرزمین در بحث دولت‌های غرق‌شده عبارت خواهد بود از نهادی متشکل از یک حکومت یا مرجعی که از سوی شهروندان این دولت‌ها انتخاب می‌شود و اموال دولت را در جهت منافع آن‌ها اداره خواهد کرد.^(۱۸۳) از جمله این امکان وجود دارد که مناطق دریایی این دولت‌ها توسط مرجع مذکور مدیریت شود و عواید حاصل از آن برای تأمین هزینه‌های جابه‌جایی و معیشت شهروندان - صرف‌نظر از دولت محل سکونت آن‌ها- مورد استفاده قرار گیرد.^(۱۸۴) مرجع مذکور، دولت بدون سرزمین را در سطح بین‌المللی نمایندگی و از حقوق و منافع شهروندان در مقابل دولت یا دولت‌های میزبان آن‌ها دفاع خواهد کرد.^(۱۸۵) البته جمعیت این دولت‌ها علی‌القاعده مشمول قوانین و صلاحیت دولت‌هایی خواهد بود که در قلمرو آن‌ها ساکن می‌شود و دولت‌های بدون سرزمین، تنها از صلاحیتی که کلیه دولت‌ها نسبت به اتباع خود در قلمرو دولت خارجی دارند (حمایت دیپلماتیک) برخوردار خواهند بود؛ گو اینکه اگر اتباع این دولت‌ها اقدام به تحصیل تابعیت مضاعف نمایند ممکن است به تدریج امکان حمایت دیپلماتیک فقط برای دولتی که این افراد در قلمرو آن سکونت دارند امکان‌پذیر گردد (بر مبنای قاعده تابعیت مؤثر).^(۱۸۶)

در این میان برخی نویسندگان معتقدند *سازمان ملل* می‌تواند با ایجاد سازوکاری مشابه نظام قیمومت، شرایطی را فراهم کند که چنین دولت‌هایی از حمایت جامعه بین‌المللی در ایجاد، استقرار، اداره و تأمین مالی خود بهره‌مند شوند.^(۱۸۷) از نظر این نویسندگان، هدف‌هایی چون ارتقای صلح و امنیت بین‌المللی، کمک به پیشرفت و تضمین رفتار برابر در امور اجتماعی، اقتصادی و تجاری برای کلیه اعضای *ملل متحد*، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همه و کمک به کسب خودمختاری یا استقلال با در نظر گرفتن خواسته‌های مردم به‌عنوان هدف اساسی و زیربنایی نظام قیمومت^(۱۸۸) می‌تواند مبنایی برای اعمال قواعد این

180. *Ibid.*

181. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 363.

182. Yamamoto and Esteban, *op. cit.*, p. 8.

183. Rayfuse, (W(h)ither Tuvalu?), *op. cit.*, p. 11.

184. *Ibid.*

185. Rayfuse, (International Law and Disappearing States), *op. cit.*, p. 11.

این حقوق می‌تواند شامل حقوق مربوط به اموال، حقوق فرهنگی، زبانی و حقوق مربوط به تابعیت برای نسل حاضر و نسل‌های آینده در عین برخورداری از حقوق شهروندی در قلمرو دولت یا دولت‌های میزبان باشد. *Ibid.*

186. McAdam, *op. cit.*, p. 12.

187. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 364.

نظام نسبت به دولت‌هایی باشد که استقلال و حاکمیت آن‌ها در نتیجه تهدید موجودیت آن‌ها در مواجهه با تغییرات زیست‌محیطی به مخاطره افتاده است و در نتیجه نیازمند حمایت جامعه بین‌المللی برای حفظ موجودیت و بقای حاکمیت خود هستند.^(۱۸۹) از دیدگاه آن‌ها اگرچه نظام قیمومت ملل متحد به‌صراحت، سرزمین‌هایی را که از عضویت سازمان ملل برخوردار بودند با تکیه بر اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها از شمول این نظام خارج کرد،^(۱۹۰) با عنایت به تأثیرات مخرب تغییر اقلیم، پیش‌بینی نظام جدید قیمومت برای دولت‌های عضو سازمان ملل، نه تنها اقدامی در جهت حمایت از دولت‌های در معرض خطر است که اساساً برای شناسایی اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها ضرورت دارد.^(۱۹۱)

برای فراهم‌آوردن یک ساختار حقوقی مناسب در جهت اعمال قواعد مربوط به نظام قیمومت در مسئله دولت‌های بدون سرزمین لازم است در برخی ترتیبات مربوط به این نظام، تغییراتی ایجاد شود؛ از جمله در زمینه قلمرو اختیارات دولت‌ها و سازمان ملل، به‌ویژه شورای امنیت و مجمع عمومی.^(۱۹۲) طبق ترتیبات سنتی نظام قیمومت، یک دولت دیگر، گروهی از دولت‌ها یا خود سازمان ملل، اداره سرزمین تحت قیمومت را بر عهده می‌گیرند.^(۱۹۳) در مورد دولت‌های بدون سرزمین، به‌منظور احترام به اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها، سازمان ملل و دولت‌های عضو، صرفاً به‌منظور کمک در جهت ایجاد و استقرار دولت‌های بدون سرزمین اقدام خواهند کرد.^(۱۹۴) درعین‌حال سازمان ملل می‌تواند با استفاده از ابزارهایی که در اختیار دارد بستر لازم را برای ایفای نقش حمایتی جامعه بین‌المللی در اداره دولت‌های بدون سرزمین فراهم کند.^(۱۹۵)

اعمال ترتیبات نظام قیمومت در بحث حاضر همچنین می‌تواند در قالب ایجاد یک نهاد موقت باشد که از اعضای منتخب دولت‌های درحال‌غرق تشکیل می‌شود و تحت حمایت سازمان ملل و همگام با مراجع حکومتی دولت‌های درحال‌غرق و پیش از به‌زیرآبرفتن کامل سرزمین آن‌ها در جهت تسهیل جابه‌جایی افراد و ساختارهای حکومتی دولت‌های مربوطه اقدام خواهد کرد.^(۱۹۶) در واقع با عنایت به موارد مداخله‌های بین‌المللی سازمان ملل متحد پس از پایان رسمی نظام قیمومت، برخی نویسندگان معتقدند که می‌توان این امکان را نیز در نظر گرفت که با کمک سازمان ملل، مأموریت اداره موقت دولت‌های درحال‌غرق تأسیس شود و سایر دولت‌ها نیز آن را شناسایی نمایند.^(۱۹۷) چنین نهادی می‌تواند به‌عنوان مرجع ذی‌صلاح، کلیه

189. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 364.

۱۹۰. منشور ملل متحد، ماده ۷۸

191. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 364.

192. *Ibid.*

برای آشنایی با حدود اختیارات دولت‌ها و ارکان سازمان ملل در این زمینه ن. ک: فصل دوازدهم منشور ملل متحد.

193. Henry H. Perritt, Jr., Structures and Standards for Political Trusteeship, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 2003, p. 390.

194. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 364.

195. *Ibid.*

196. *Ibid.*, p. 365.

197. *Ibid.*

تمهیدات لازم را برای گذار دولت‌های در حال غرق به وضعیت دولت بدون سرزمین فراهم کند و علاوه بر تسهیل فرایند جابه‌جایی افراد و ساختارهای حکومتی به قلمرو دولت‌های دیگر، بر تضمین رعایت حقوق بشر در طول این فرایند نیز نظارت کند.^(۱۹۸) تعیین سازوکارهایی برای تأمین منافع و دفاع از حقوق افراد می‌تواند از جمله مهم‌ترین صلاحیت‌های نهاد موقت تلقی شود.^(۱۹۹) اشاره به این نکته ضروری است که با توجه به چهارچوب‌های حقوقی نظام قیمومت، آن دسته از دولت‌هایی که چنین ترتیباتی را می‌پذیرند، شرایط دقیق آن را با توجه به دیدگاه شهروندان خود مشخص خواهند کرد و در نهایت، تمام جزئیات مربوط به اداره دولت‌های بدون سرزمین در دوره گذار و پس از آن در موافقت‌نامه قیمومت تصریح خواهد شد.^(۲۰۰) در عین حال این نکته را باید در نظر داشت که دولت‌های بدون سرزمین نباید از نظر کارکرد با هم‌تایان صاحب سرزمین خود تفاوتی داشته باشند و با توجه به اینکه تصمیم‌گیری در مورد انحلال دولت، بخش جدایی‌ناپذیری از اعمال حاکمیت توسط آن دولت است، در مورد دولت‌های بدون سرزمین نیز دولت و اتباع آن، تنها اشخاصی هستند که صلاحیت اتخاذ تصمیم در مورد انحلال آن را خواهند داشت.^(۲۰۱)

در مجموع می‌توان گفت امکان بهره‌مندی از وضعیت دولت بدون سرزمین از سوی دولت‌هایی که سرزمین خود را در نتیجه تغییرات اقلیمی از دست می‌دهند فاقد هرگونه معیار از پیش تعیین شده است و همچون هر راهکار دیگری در این زمینه مستلزم حسن نیت جامعه بین‌المللی است.^(۲۰۲) در این میان به نظر می‌رسد تغییر رویکرد نسبت به مفهوم دولت می‌تواند گامی مؤثر باشد. در واقع شاید، هم‌سخن با برخی نویسندگان، بتوان گفت زمان آن فرا رسیده است که بپذیریم مفهوم واحد از دولت باید جای خود را به نظام مفهومی جدیدی بدهد که در آن، دایره شمول دولت، فراتر از مفهوم سنتی آن در چهارچوب کنوانسیون مونته‌ویلیو متصور باشد.^(۲۰۳) و (۲۰۴)

تا کنون مهم‌ترین نمونه عینی در این خصوص، مأموریت اداره موقت کوزوو (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)) بوده است که از نظر برخی نویسندگان، شیوه جدید اعمال نظام قیمومت و به عبارت دیگر، ادامه نظام قیمومت سابق است. Perritt, *op. cit.*, p. 390.

198. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, pp. 365,368.

199. *Ibid.*, p. 365.

200. Burkett, (The Nation *Ex-Situ*), *op. cit.*, p. 366.

ن.ک: ماده ۷۹ منشور ملل متحد.

201. *Ibid.*

202. Oliver, (A New Challenge in International Law: the Disappearance of a State's Entire Territory), *op. cit.*, p. 1.

203. Emily Crawford, *op. cit.*, p. 12.

۲۰۴. در این زمینه راهکارهای حقوقی دیگری نیز از سوی برخی حقوق‌دانان مورد توجه قرار گرفته است. از جمله این راهکارها پذیرش انحلال یک دولت مستقل با هدف حفاظت از «ملت» - به عنوان یک جامعه ملی، زبانی و فرهنگی مشخص- برای مدت زمانی بیشتر است. McAdam, *op. cit.*, p. 20 بر اساس این دیدگاه می‌توان به جای یک دولت کاملاً حاکم و مستقل به یک دولت خودگردان (Self-governing State) بسنده کرد. منطقی که در این الگو نهفته است عبارت است از احترام به «هویت و خصوصیات فرهنگی سرزمین و مردم ساکن در آن» و دادن «حق تعیین ساختار سیاسی داخلی خود بدون مداخله خارجی». *Ibid.* مثال عینی در این زمینه رابطه میان جزایر کوک (Cook Islands) و نی‌یو (Niue) با کشور نیوزیلند است. قلمروهای مذکور از قدرت اجرایی مستقلی برخوردارند و مجالس قانون‌گذاری آن‌ها می‌توانند قوانین خاص خود را مقرر کنند. طبق توافق، کلیه شهروندان نی‌یو و جزایر کوک،

«آخرین بار که جهان با چالش مواجه شد در دوران جنگ سرد بود اما خطرات کنونی بسیار حادث‌تر است زیرا اکنون دشمن، خودمان هستیم و انتخاب با خودمان است.» (John Ashton) (۲۰۵)

۱. انتشار گازهای گلخانه‌ای با افزایش متوسط دمای کره زمین و ایجاد تغییر در الگوهای دما و بارش، موجب جابه‌جایی و تغییر حوزه‌های زیستی و نواحی زیست‌اقليمی شده است. پیامدهای ناشی از انتشار آلاینده‌های گلخانه‌ای و به تبع آن، تغییر اقلیم به منطقه‌ای خاص محدود نمی‌شود و گستره‌ای جهانی و فراگیر دارد. اگرچه نمی‌توان با اطمینان از آثار تغییر اقلیم بر هریک از مناطق جهان سخن گفت، پژوهشگران از افزایش سطح آب دریاها به‌عنوان یکی از پیامدهای حتمی تغییر اقلیم بر دولت‌های ساحلی یاد می‌کنند.

۲. از بین رفتن کامل سرزمین یک دولت با توجه به اهمیت و ارتباط تنگاتنگ سرزمین با سایر معیارهای دولت‌بودن، مشکلات مهمی را در حفظ موجودیت دولت ایجاد می‌کند. نکته قابل توجه آن است که از بین رفتن موجودیت عینی دولت می‌تواند به از بین رفتن موجودیت حقوقی آن منجر شود. استمرار شناسایی دولت‌هایی که سرزمین خود را به‌عنوان یکی از معیارهای دولت‌بودن از دست می‌دهند به تصمیم جداگانه هریک از دولت‌ها بستگی خواهد داشت. بنابراین در این باره، به‌ظاهر هیچ معیار از پیش تعیین‌شده‌ای وجود ندارد و در نهایت، این امر به اراده جامعه بین‌المللی بستگی خواهد داشت که دولت‌های به‌زیرآرفته و حقوق آن‌ها را مورد شناسایی قرار دهند.

۳. جابه‌جایی جمعیت در اثر تغییر اقلیم، محدود به دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع نیست. با وجود این، در مورد این دولت‌ها چالش مهم و اساسی آن است که انتقال جمعیت باید به خارج از مرزها باشد که این امر بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید و آن را به مسئله‌ای فراملی تبدیل می‌کند. به همین دلیل، هرگونه راهکاری در مورد آینده این دولت‌ها باید با برنامه‌ریزی دقیق‌تری همراه باشد. در واقع، برای دولت‌های جزیره‌ای کوچک و کم‌ارتفاع، محدودیت‌های فیزیکی مانع از آن می‌شود که امکان مهاجرت درون مرزهای سرزمینی به‌عنوان پاسخی در مقابل تغییرات اقلیمی امکان‌پذیر باشد. به این ترتیب،

شهروند کشور نیوزیلند محسوب می‌شوند و می‌توانند آزادانه وارد کشور نیوزیلند شوند و در قلمرو آن ساکن شوند و کار کنند. (خودگردانی در اتحاد آزاد (Free Association) با یک دولت دیگر). البته پیوند میان این جزایر و کشور نیوزیلند دلایل تاریخی دارد. *Ibid.*, pp. 20-21 برخی نویسندگان نیز معتقدند که ادغام با دولتی دیگر، از جمله در قالب «فدراسیون» می‌تواند یکی از گزینه‌های پیش روی دولت‌های در حال غرق باشد *Rayfuse, op.cit.*, p. 9; *Park, op. cit.*, p. 18; *McAdam, op. cit.*, p. 17; به این ترتیب که کل جمعیت دولت در حال غرق در قلمرو یک دولت «میزبان» ساکن شوند. بر اساس دیدگاه مذکور در سطح داخلی، حقوق بین‌الملل بشر و قواعد مربوط به حق تعیین سرنوشت داخلی، حمایت‌های لازم را برای جمعیت جابه‌جاشده در قلمرو دولت «میزبان» فراهم می‌کند اما در سطح بین‌المللی این دولت میزبان خواهد بود که منافع آن‌ها را تأمین خواهد کرد. *Rayfuse, p. 9* از جمله پیشنهادهایی که در این خصوص ارائه شده آن است که دولت‌هایی که سرزمین خود را از دست داده‌اند در قبال جابه‌جایی جمعیت خود و سکونت آن‌ها در قلمرو دولت دیگر، مناطق دریایی خود را به دولت میزبان واگذار نمایند. *Ibid.*

۲۰۵. نماینده ویژه تغییر اقلیم در دفتر امور خارجه و کشورهای مشترک‌المنافع انگلیس، به نقل از رومی، پیشین، ص ۷۶۸.

ساکنان این دولت‌ها مجبورند با سکونت‌گاه دیرینه خود برای همیشه یا شاید مدت زمانی طولانی وداع کنند. (۲۰۶)

۴. دولت‌های در معرض خطر باید تلاش کنند که از طریق روش‌های سازگاری تا آن زمان که امکان دارد موجودیت خود را حفظ کنند. با توجه به مشکلاتی که اسکان مجدد جمعیت در فراسوی مرزها به دنبال دارد، برنامه‌ریزی به‌هنگام و دقیق از اهمیت به‌سزایی برخوردار خواهد بود. اقدامات به‌موقع در این زمینه این امکان را فراهم خواهد کرد که اجتماعات انسانی و فرهنگ سرزمین‌ها پایدار بماند. درعین‌حال، با توجه به موانع و محدودیت‌ها، تضمین موجودیت دولت‌های درحال‌غرق در همه موارد امکان‌پذیر نیست. بنابراین لازم است راهکارهایی پیش‌بینی شود که در غیاب معیارهای عینی دولت‌بودن، موجودیت حقوقی دولت‌های غرق‌شده را تضمین نماید تا از این رهگذر، حقوق و منافع دولت‌های مذکور و ساکنان آن‌ها تا حدی که امکان دارد حفظ گردد. در این راستا مجموعه‌ای از راهکارها از جمله تحصیل حق حاکمیت در قالب تملک و اجاره سرزمین از دولت‌های دیگر، ساخت جزایر مصنوعی و شناسایی دولت‌های بدون سرزمین، قابل ارائه است.

۵. ارزیابی و امکان‌سنجی هریک از راهکارهایی که در مسئله دولت‌های درحال‌غرق ارائه می‌گردد، باید با تکیه بر پویایی و انعطاف‌پذیری قواعد حقوقی، قابلیت تفسیر مبتنی بر حسن‌نیت و اصول حقوقی چون انصاف باشد. درغیراین‌صورت، حقوق موجود به جای آنکه ابزاری حمایتی باشد، خود به مانعی خطرناک تبدیل خواهد شد که بر وخامت سرنوشت ناگواری که برای دولت‌های درحال‌غرق پیش‌بینی می‌شود خواهد افزود. بر این اساس، عملکرد حقوقی جامعه بین‌المللی از جمله مؤلفه‌های کلیدی در تعیین سرنوشت دولت‌های درحال‌غرق است. راهکارهای حقوقی برای دولت‌های درحال‌غرق به آزمونی می‌ماند برای عملکرد مورد انتظار جامعه بین‌المللی تا دید که در رویارویی با دیگر مشکلاتی که در آینده‌ای نه‌چندان دور در نتیجه دیگر تأثیرات تغییر اقلیم پدیدار می‌شود چه خواهد کرد. گو اینکه مسئله دولت‌های درحال‌غرق می‌تواند در ایجاد انگیزه قوی در جامعه بین‌المللی در جهت دستیابی به اجماع در خصوص مسائل زیست‌محیطی مؤثر باشد.

۲۰۶. جابه‌جایی دسته‌جمعی جمعیت به‌عنوان رویکردی در واکنش به بلایای زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل چندان بی‌سابقه نیست. در طول دهه ۱۸۷۰، ده‌ها هزار نفر از ساکنان *ایسلند* در نتیجه گسترش فقر که به‌خصوص با وقوع آتشفشان و از بین رفتن نیمی از جزیره وخامت بیشتری یافته بود سرزمین خود را ترک کردند. دولت *کانادا* در قالب یک موافقت‌نامه پذیرفت که به این افراد، قطعه نسبتاً بزرگی زمین واگذار کند و با دراختیار قراردادن منابع مالی و دام، موجبات سکونت آن‌ها را در قلمرو مذکور فراهم آورد و حقوق آن‌ها را به‌عنوان شهروندان *کانادا* و نیز *ایسلند*، هم برای خود آن‌ها و هم نسل‌های بعد تضمین نماید. مهاجرنشین *نیو ایسلند* (New Iceland) از سوی یک کمیته حکومتی که از میان ساکنان انتخاب شده بود اداره می‌شد. *نیو ایسلند* به‌تدریج به ایالت *مانیتوبا* (Manitoba) پیوست و به‌طور کامل بخشی از *کانادا* شد. Rayfuse, (W(h)ither Tuvalu?), *op. cit.*, pp. 8-9.

- براونلی، ایان، *حقوق بین‌الملل در واپسین سال‌های قرن بیستم*، ترجمه صالح رضایی پیش رباط، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۳.
- بیگزاده، ابراهیم، *جزوه حقوق بین‌الملل عمومی*، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق.
- رومی، فرشاد، *امنیت نظام بین‌الملل در پرتو تغییرات آب‌وهوایی*، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست‌ودوم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۷.
- شاه، ملکم، *حقوق بین‌الملل*، ترجمه محمد حسین وقار، تهران، اطلاعات، ۱۳۷۲.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا، *حقوق بین‌الملل عمومی*، تهران، گنج دانش، چاپ سی‌وششم، ۱۳۸۷.
- فن‌گلان، گرهارد، *حقوق میان‌ملت‌ها: درآمدی بر حقوق بین‌الملل عمومی*، ترجمه داوود آقایی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴.
- والاس، ربکا، *حقوق بین‌الملل*، ترجمه سیدقاسم زمانی و مهناز بهراملو، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهردانش، ۱۳۸۱.

- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 5th edition, Oxford University Press, New York, 1998.
- Crawford, James R., *The Creation of States in International Law*, University of Cambridge, 2nd Edition, 2007.
- Fastenrath, Ulrich, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine von Schorlemer and Christoph Vedder, *From Bilateralism to Community Interest*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Hunter, David, James Salzman & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, 3d edition, Foundation Press, 2007.
- Malanczuk, Peter, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London and New York, 1997.
- Selma, Oliver, "A New Challenge in International Law: the Disappearance of a State's Entire Territory", Master Thesis, University of Lund, Faculty of Law, Spring 2008.
- Shaw, Malcom N., *International Law*, Cambridge University Press, New York, 2008.

- Talmon, Stefan, *Recognition of Governments in International Law with Particular Reference to Governments in Exile*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

ب) مقالات

- Arrhenius, S, “On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground”, *Philosophical Magazine and Journal of Science*, Series 5 41(251), 1896.
- Burkett, Maxine, “In Search of Refuge: Pacific Islands, Climate-Induced Migration, and the Legal Frontier”, Analysis from the East-West Center, No. 98, January 2011.
- Burkett, Maxine, “The Nation *Ex-Situ*: On Climate Change, Deterritorialized Nationhood and the Post-climate Era”, paper presented at a conference, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Columbia Law School, New York, United States, 23-25 May 2011.
- Caron, David D., “When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level”, *Ecology Law Quarterly* 17, 1990.
- Crawford, Emily, “Climate Change, Sovereignty and Statehood”, Legal Studies Research Paper No.11/59, Sidney Law School, September 2011.
- Hestetune, Jared, “The Invading Waters: Climate Change Disposition, State Extinction, and International Law”, California Western School of Law, 2010.
- Jacobs, Rebecca Elizabeth, “Treading Deep Waters: Substantive Law Issues in Tuvalu's Threat to Sue the United States in the International Court of Justice”, *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 2005.
- Maas, Achim and Alexander Carius, “Creating Space for Action: Options for Small Island States to Cope with Global Environmental Change”, commissioned as part of the UK Government's Foresight Project, Migration and Global Environmental Change, Government Office for Science, October 2011.
- Maas, Achim and Alexander Carius, “Territorial Integrity and Sovereignty: Climate Change and Security in the Pacific and Beyond”, Paper presented at the conference “Climate Change and Security”, 21-24 June 2010, Trondheim, Norway, 2010.
- McAdam, Jane, “Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law”, a draft of a chapter in J. McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010.

- Mortreux, C. and J. Barnett, "Climate Change, Migration and Adaptation in Funafuti, Tuvalu", *Global Environmental Change* 19, 2009.
- Perritt, Henry H., "Structures and Standards for Political Trusteeship", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 2003.
- Rayfuse, Rosemary, "International Law and Disappearing States: Utilising Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma", paper presented at the LAW ASIA Conference in Ho Chi Minh City, Vietnam, 19 November 2009.
- Rayfuse, Rosemary, "W(h)ither Tuvalu? International Law and Disappearing States, a revised version of a paper presented at the International Symposium of Islands and Oceans, Tokyo, Japan, 22-23 January 2009.
- Reed, Rose Mary, "Rising Seas and Disappearing Islands: Can Island Inhabitants Seek Redress under the Alien Tort Claims Act?", *Pacific Rim Law and Policy Journal*, 2002.
- Schofield, Clive, "Shifting Limits? Sea Level Rise and Options to Secure Maritime Jurisdictional Claims", *Carbon & Climate Law Review* 405, 2009.
- Selma, Oliver, "A New Challenge in International Law: the Disappearance of the Entire Territory of a State", *International Journal on Minority and Group Rights* 16, 2009.
- Sem, Graham, "Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Small Island Developing States", Background paper for the expert meeting on adaptation for small island developing States, commissioned by the Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, 2007.
- Tully, Stephen, "The Contribution of Human Rights as an Additional Perspective on Climate Change Impacts within the Pacific", *New Zealand Journal of Public International Law* 1, 2007.
- Yamamoto, Lilian and Miguel Esteban, "Vanishing Island States and Sovereignty", *Ocean & Coastal Management* 53, 2010.

ج) آرای قضایی

- *Chierici and Rosa v. Ministry of the Merchant Navy and Harbour Office of Rimini*, 71 I.L.R., Council of State, Italy, 1969.
- *In re Duchy of Sealand Administrative Court of Cologne*, 3 May 1978, International Law Reports, vol. 80, 1989.

- Permanent Court of Arbitration, The Island of Palmas Case (or Miangas), (United States of America v. The Netherlands), Award of the Tribunal, 4 April RIAA II, 1928.
- *United States v. Ray*, 423 F.2d 16, 5th Circuit, 1970.

(د) اسناد و گزارش‌ها

- Allison, N.L. Bindoff, R.A. Bindschadler, P.M. Cox, N. de Noblet, M.H. England, J.E. Francis, N.Gruber, A.M. Haywood, D.J. Karoly, G. Kaser, C. Le Quéré, T.M. Lenton, M.E. Mann, B.I. McNeil, A.J. Pitman, S. Rahmstorf, E. Rignot, H.J. Schellnhuber, S.H. Schneider, S.C. Sherwood, R.C.J. Somerville, K. Steffen, E.J. Steig, M. Visbeck, A.J. Weaver, *The Copenhagen Diagnosis, 2009: Updating the World on the Latest Climate Science*, The University of New South Wales Climate Change Research Centre (CCRC), Sydney, Australia.
- Federated States of Micronesia, Views on the Possible Security Implications of Climate Change to be Included in the Report of the Secretary General to the 64th Session of the United Nations General Assembly 7, 2009.
- Hampson, F... *Prevention of Discrimination: Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples in States and other Territories Threatened with Extinction for Environmental Reasons*, prepared for the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights of the Commission on Human Rights, Fifty-seventh session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/28, 16 June 2005.
- Hansen, James E. *Dangerous Human-Made Interference with Climate*, Testimony to the Select Committee on Energy Independence and Global Warming, U.S. House of Representatives, 26 April 2007.
- IPCC, 2007: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E.Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- IPCC, 2007: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on*

Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

- IPCC, 2007: *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC, 2007: *Technical Summary. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- L., G. Sem, Nurse, J.E. Hay, A.G. Suarez, P.P.Wong, L. Briguglio and S. Ragoonaden, 2001: *Small island states. Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, J.J.McCarthy,O.F. Canziani, N.A. Leary, D.J. Dokken and K.S. White, Eds., Cambridge University Press, Cambridge.
- Park, Susin, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States*, Division of International Protection, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), May 2011.
- Parry, M.L., Canziani,O.F. J.P. Palutikof and Co-authors 2007: *Technical Summary. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Permanent Mission of the Republic of Nauru to the U.N., *Views on the Possible Security Implications of Climate Change to be Included in the Report of the Secretary General to the 64th Session of the United Nations General Assembly* 10, 2009.

- Tuvalu, Views on the Possible Security Implications of Climate Change to be Included in the Report of the Secretary General to the 64th Session of the United Nations General Assembly 3, 2009.
- U.N. Doc. A/CN.4/SR.26, Summary Record of the 260th Meeting, 1Y.B. International Law Commission, 1954.
- U.N. Doc. A/RES/63/213, 10 February 2009.
- U.N. Doc. A/RES/63/281, 11 January 2009.
- U.N. Doc. S/PRST/2011/15, 20 July 2011.
- UN Doc A/63/PV.10, UNGA 63rd session, 10th plenary meeting, 25 September 2008.
- UN Doc A/63/PV.9, UNGA 63rd session, 9th plenary meeting, 25 September 2008.
- UN Doc A/64/350, Report of the Secretary General to the UN General Assembly 64th Session 3, 11 September 2009.
- UN High Commissioner for Refugees, *Climate Change and Statelessness: An Overview*, 15 May 2009.
- UNGA 63rd session, 9th plenary meeting, 25 September 2008, UN Doc A/63/PV.9, Mr. Chin (Palau).
- UNGA 63rd session, 9th plenary meeting, 25 September 2008, UN Doc A/63/PV.9, Mr. Litokwa Tomeing (President of the Marshall Islands).
- World Meteorological Organization, *WMO Statement on the Status of the Global Climate in 2010*, WMO-No.1074, 2011.

هـ) سایت‌های اینترنتی

- <http://daccess-dds-ny.un.org>.
- <http://law.bepress.com>.
- <http://papers.ssrn.com>.
- <http://untreaty.un.org>.
- <http://www.abc.net>.
- <http://www.cccrc.unsw.edu.au>.
- <http://www.columbia.edu>.
- <http://www.gmat.unsw.edu.au>.
- <http://www.law.hawaii.edu>.

- <http://www.merriam-webster.com>.
- <http://www.securitycouncilreport.org>.
- <http://www.un.org>.
- <http://www.unhcr.org>.
- <http://www.unhcr.org>.
- www.wmo.int.