

حاکمیت در منابع طبیعی

ب. برامز*

BENGT BROMS

ترجمة علي حيراني نوبري

مقدمه

مسائل مربوط به حاکمیت بر منابع طبیعی در سالهای اخیر از اهمیت روزافزونی برخوردار شده است. این مطلب باتوجه به منافع اقتصادی عظیمی که دربردارد و باتوجه به اینکه نظریه حاکمیت همچنان به عنوان وزنه ای در تئوریهای حقوقی مطرح می باشد، قابل درک است.

بعلاوه توسعه روند استعمارزدائی نیز بطور طبیعی اثر آشکار و روشنی بر این مسائل داشته است. برای مدتهای طولانی،

* . این مقاله تحت عنوان "Sovereignty Over Natural Resources" در جلد دهم *دائرة المعارف حقوق بین الملل عمومی* (1987)، ص 306 - 310 چاپ شده است. آقای «ب. برامز» - نویسنده مقاله - فنلندی است و اخیراً به عنوان داور و رئیس شعبه اول دیوان داور دعوای ایران - ایالات متحده انتخاب و منصوب گردیده است.

کشورها بر این عقیده بودند که کسانی که منابع طبیعی در اختیارشان است، از حق بهره‌برداری نامحدود برخوردارند.

علاقه شدید برای به دست آوردن منابع طبیعی در دوران استعمار، یکی از مهمترین انگیزه‌ها برای یافتن مناطق و قلمروهای جدید بود.

این مطلب جا افتاده بود که هر دولتی که بتواند یک سیستم اداره یا حکومت برای حاکمیت بر قلمرو تحت استعمار خود تأسیس کند، حق استفاده از تمام منابع طبیعی موجود در آن منطقه را برای خود قائل باشد.

علاوه بر کشورها شرکتهای داخلی و چند ملیتی نیز در جریان استخراج و بهره‌برداری از این منابع مشارکت نموده و ملتها بندرت توانسته‌اند علیه توسعه این جریان مقاومتی ایجاد نمایند.

قدرتهای استعمارگر غالباً بر سر کنترل منابع طبیعی با یکدیگر در کشمکش بوده و نسبت به اعطای همین حقوق به مردم، هیچگونه تعهدی احساس نکرده‌اند.

به دلایل بسیار روشن، این امر باعث نارضایتی عمیقی میان رهبران محلی که

ارزش منابع طبیعی را درك کرده بودند، شد. از این رو درخلاق قرن بیستم این نغمه از گوشه و کنار جهان برخاست که حاکمیت منابع طبیعی را می‌بایست به ساکنان محل یعنی صاحبان اصلی آنها برگرداند.

1

سازمان ملل متحد

الف. منشور سازمان ملل متحد

هرچند مسائل و مشکلات مربوط به حق حاکمیت بر منابع طبیعی، تحت این عنوان در کنفرانس سانفرانسیسکو مورد بحث قرار نگرفت، ولی مقرراتی به منشور سازمان ملل متحد ضمیمه شد که از اهمیت بسزایی در جهت حل این مسائل و مشکلات برخوردار بود.

بند دوم مقدمه، شامل اصل اعتقاد به اساسی‌ترین حقوق بشر و برابری حقوق ملتها اعم از بزرگ و کوچک نیز گردید. در بند چهارم همین مقدمه، ملتهای عضو سازمان ملل متحد متعهد گردیدند که در جهت ارتقای سطح پیشرفت اجتماعی و

حاکمیت در منابع طبیعی... ❖ 213

رفاه ملتها در فضای بازتری کوشش نمایند.

در جهت نیل به این اهداف، ملتهای عضو سازمان ملل متحد همچنین تعهد نمودند که از تشکیلات و سازمانهای بین‌المللی، به‌منظور توسعه اقتصادی و اجتماعی تمام ملتها مدد گیرند.

ماده 55 منشور حاکی است که سازمان ملل متحد باتوجه به لزوم ایجاد شرایط ثبات و رفاه اجتماعی که برای برقراری روابط مسالمت‌آمیز و دوستانه میان ملتها براساس رعایت اصول برابری حقوق و حق تعیین سرنوشت ملتها ضروری و لازم است، موجباتی را فراهم خواهد نمود.

از جمله این موجبات ارتقای سطح زندگی، اشتغال و بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی به موازات حل مسائل اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و مشکلات مربوط به آنها در سطح بین‌المللی است.

ماده 73 از فصل یازده منشور تحت عنوان «بیانیه مربوط به سرزمینهای غیر خودمختار»^{*} مشعر بر این است که آن دسته از اعضای سازمان ملل که مسئولیت اداره

* . Declaration Regarding Non – self Governing Territories.

سرزمی‌هائی را که مردم آن هنوز به خودمختاری کامل نرسیده‌اند، به عهده گرفته‌اند، اصل اولویت منافع ساکنان این سرزمین‌ها را به رسمیت می‌شناسند. بعلاوه اعضای سازمان ملل متحد به‌عنوان يك امانت مقدس،** تعهد به افزایش میزان تلاش خود در چارچوب سیستم صلح و امنیت بین‌المللی مذکور در این منشور را جهت ایجاد زندگی سالم برای ساکنان این سرزمین‌ها می‌پذیرند.

برای دستیابی به این هدف، اعضا همچنین متعهد شده‌اند که احترام به فرهنگ مردم این سرزمین‌ها، تلاش برای رشد و بهبود مسائل اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی آنها، رفتار منصفانه با آنها و حمایت و پشتیبانی از آنها در مقابل سوء استفاده دیگران را تضمین نمایند.

با بررسی مقررات و قوانین فوق‌الذکر جای تعجب نیست که بگوئیم سازمان ملل متحد می‌بایست بسرعت به‌عنوان حامی و پشتیبان این کشورها و سرزمین‌هائی که منابع طبیعی آنها توسط کشورها و

* . Sacred trust.

شرکتهای بیگانه استثمرار می‌شد، موضعگیری می‌نمود.

معذک اوضاع با پیچیدگی‌های روبرو بود. در خلال سالهای اول فعالیت سازمان ملل متحد، ساکنان سرزمینهای فوق‌الذکر از کمبود منابع اقتصادی داخلی برای استخراج و استفاده از منابع طبیعی خویش بسختی رنج می‌بردند. در واقع، آنها به سرمایه‌گذاری بیگانگانی وابسته بودند که نه تنها منابع اقتصادی لازم برای استخراج و بهره‌برداری از آن منابع طبیعی را در اختیار داشتند، بلکه دارای دانش فنی لازم نیز بودند.

با این حال کسی نمی‌تواند حداقل، اثر تدریجی نقش سازمان ملل متحد را در ایجاد شرایط مناسب برای جلب علاقه کشورهای جهان سوم و یا سرزمینهای که در حال کسب خودمختاری و استقلال هستند، به حقوق خود بر منابع طبیعی کشورشان و امکان اعمال حقوق مزبور نادیده انگارد.

ب. قطعنامه‌ها مجمع عمومی

مجمع عمومی سازمان ملل متحد پس از بحث و گفتگو درباره تعلق حق انتفاع از

منابع طبیعی موجود در کشورهای در حال توسعه به خود آنها، قطعنامه شماره 523 (6) مورخ 12 ژانویه 1952 را صادر کرد و در تلاش برای حفاظت بهتر از منابع طبیعی، یک سری موافقتنامه‌های تجاری را برای تضمین احتیاجات مورد نیاز کشورهای در حال توسعه برای تولید و توسعه منابع طبیعی‌شان پیشنهاد نمود.

علاوه بر آن، در قطعنامه مزبور بر این امر نیز تأکید شده بود که کشورهای در حال توسعه همواره دارای حق حاکمیت بر منابع طبیعی خواهند بود، اگرچه تحت شرایطی باتوجه به احتیاجات تجارت بین‌المللی و با توسعه اقتصاد جهانی، اعمال این حق می‌بایست با برنامه‌ریزی خاصی صورت گیرد.

در 21 دسامبر 1952 مجمع عمومی سازمان ملل متحد قطعنامه شماره 626 (7) را که مستقیماً در ارتباط با حق حاکمیت کشورهای در حال توسعه بر منابع طبیعی‌شان بود، صادر نمود. این قطعنامه اعلام نمود که «استفاده و بهره‌برداری آزادانه مردم از ثروت‌ها و منابع طبیعی سرزمینی که تحت حاکمیتشان قرار دارد،

صرفنظر از اینکه يك اصل ذاتي است، با موازين منشور سازمان ملل متحد نیز سازگار می‌باشد».

حاکمیت دائمی بر ثروتها و منابع طبیعی، طی قطعنامه شماره 378 (9) که در تاریخ 14 دسامبر 1954 توسط مجمع عمومی سازمان ملل صادر شد، تثبیت گردید. عبارات این قطعنامه با در نظر گرفتن اصل خودمختاری که در همان زمان موضوع بحث کمیسیون حقوق بشر نیز بود، انتخاب گردید. در 12 دسامبر سال 1958، مجمع عمومی سازمان ملل متحد قطعنامه شماره 1314 را صادر نمود که به موجب آن کمیسیونی تحت عنوان «حاکمیت دائمی بر منابع طبیعی» تأسیس شد.

برمبنای گزارش کمیسیون مزبور در 14 دسامبر 1962 مجمع عمومی سازمان ملل متحد قطعنامه شماره 1803 را در ارتباط با حاکمیت دائمی دولتها بر منابع طبیعی‌شان صادر نمود که ماده 1 آن شامل يك اعلامیه و هشت اصل است. بند يك ماده 1 که شامل يك قاعده اصلی است، اشعار می‌دارد:

«حق ملتها در داشتن حاکمیت دائمی بر ثروتها و منابع طبیعی‌شان، می‌بایست در جهت توسعه و مصالح ملی کشورشان به اجرا درآید».

طبق بند دو:

«بهره‌برداري، توسعه و چگونگی مصرف منابع طبیعی، همینطور وارد کردن سرمایه‌های خارجی مورد لزوم برای این مقاصد، می‌بایست با قواعد و شرایط لازم یا مناسب درخصوص تجویز، تحدید یا ممنوعیت انجام چنین فعالیت‌هایی، منطبق باشد».

بند سه متضمن قاعده‌ای است که حسب آن با صدور چنین تأییدیه یا اجازه‌ای، سرمایه وارد شده و درآمد حاصله از آن، تحت حکومت اولاً شرایط موجود در مجوز، ثانیاً قوانین لازم الاجرای داخلی و ثالثاً مقررات حقوق بین‌الملل قرار خواهد داشت. یکی از اصول مهم این است که منافع حاصله می‌بایست براساس نسبتی که بطور آزادانه و نه در شرایط اجباری میان سرمایه‌گذاران و کشور یا دولت میزبان

قبلاً مورد موافقت قرار گرفته است، سهمیه‌بندی شود. این مطلب نباید هیچگونه خدشه‌ای به حق حاکمیت کشور میزبان نسبت به ثروتها و منابع طبیعی‌اش وارد نماید. در بند 4 آمده است که عمل مصادره، ملی کردن یا ضبط می‌بایست به منظور حفظ منافع و امنیت عمومی و یا مصلحت عامه پایه‌ریزی شده باشد. این ملاحظات و دلایل بر منافع شخصی یا خصوصی، چه داخلی و چه خارجی، برتری دارند.

تصریح قطعنامه به اینکه در صورت مصادره، ضبط یا ملی کردن، «صاحب مال طبق قوانین قابل اجرا در کشوری که اقدامات مزبور را به‌عنوان یک عمل حاکمیت و مطابق اصول حقوق بین‌الملل انجام می‌دهد، محق دریافت غرامت کافی می‌باشد»، نمایانگر التزام و تقید قطعنامه به یک اصل بسیار مهم حقوقی است.

به همین نحو چنانچه از حیث آئین دادرسی، در مورد تقویم و «جبران خسارت» اختلافی بروز نماید، محاکم داخلی کشوری که چنین اقداماتی را انجام داده‌اند،

برای رسیدگی به این اختلاف واجد صلاحیت‌اند.

معدلك قطعنامه چنین اضافه می‌کند که در صورت توافق دولت صاحب حاکمیت با طرفهای مقابل خود، می‌توان رسیدگی به اختلافات را به داوری و یا انواع دیگر دادرسی بین‌المللی ارجاع نمود.

بند 5 بر اهمیت احترام به تساوی حق حاکمیت دولتها در مورد اعمال حاکمیت مردم و ملتها بر منابع طبیعی خودشان تأکید دارد.

مطابق بند 6 همکاریهای بین‌المللی برای بهبود وضع اقتصادی کشورهای در حال توسعه، بیشتر ناظر به کاهش وابستگی توسعه ملی آنها است، و بر رعایت حاکمیت آنها بر منابع و ثروتهای طبیعی‌شان استوار می‌باشد. این قاعده بر سرمایه‌گذاری‌های مالی خصوصی و عمومی در زمینه‌های مبادله کالا با خدمات، کمک‌های فنی و مبادله دانش علمی نیز حاکم است.

در بند 7 از متن اصلی قطعنامه، نقض حق حاکمیت ملتها بر منابع و ثروتهای طبیعی‌شان، مخالف روح و ظاهر مواد منشور سازمان ملل متحد و به‌منزله جلوگیری از

پیشرفت و توسعه همکاریهای بین‌المللی و حفظ و بقای صلح تلقی شده است.

موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری که آزادانه توسط کشورهای مستقل به امضاء رسیده‌اند می‌بایست با حسن نیت اجرا شوند.

دولتها و سازمانهای بین‌المللی موظف به احترام به حق حاکمیت مردم و ملتها بر ثروتها و منابع طبیعی‌شان مطابق با منشور و اصول مشروحه در قطعنامه‌اند.

در حالیکه ماده 2 از تصمیم کمیسیون حقوق بین‌الملل نسبت به تسریع کار در تدوین مقررات مربوط به مسئولیت [بین‌المللی] دولتها، برای بررسی آن در مجمع عمومی استقبال نموده است، ماده 3 آن از دبیرکل سازمان ملل متحد می‌خواهد که بررسی در مورد جنبه‌های مختلف حاکمیت دائمی بر منابع طبیعی را ادامه دهد. در این رابطه تمایل کشورهای عضو برای اطمینان از حمایت و پشتیبانی از حقوق حاکمیت آنها و در عین حال تشویق به همکاری بین‌المللی در قلمرو توسعه اقتصادی را نیز باید مدنظر قرار داد.

هرچند این قطعنامه نسبت به دولتها الزام آور نشده است، ولی نقش راهگشا و ارشادي آشکار آن سبب گردیده که مفاد آن از اوایل سال 1960 تا به حال توسط کشورهای در حال توسعه مورد پیروی قرار گیرد. متعاقب این قطعنامه، قطعنامه‌های دیگری نیز در جهت اهمیت حق حاکمیت دولتها بر منابع طبیعی خود صادر شده است که از آن جمله می‌توان از قطعنامه 2158 «21»، قطعنامه 3016 «27» و قطعنامه 3171 «28» نام برد.

ج. اعلامیه نظم نوین اقتصاد بین‌المللی

روند فوق‌هنگامی به اوج خود رسید که مجمع عمومی اعلامیه‌ای را در جهت تدوین «نظم نوین اقتصاد بین‌المللی» صادر نمود.

این اعلامیه ضمن تأکید بر اصل «حق هر دولت نسبت به منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی‌اش»، حق دولت را برای برآورد مؤثر و بهره‌برداری محدود از منابع طبیعی خویش براساس احتیاجات خود تصدیق می‌نماید که مصادیق بارز آن حق ملی کردن و انتقال حقوق مالکیت به

ابتاع خود می‌باشد. این حق بر اساس حاکمیت کامل و دائمی دولت بر منابع طبیعی خویش پایه‌ریزی شده است و لذا هیچ مانع و یا فشاری اعم از سیاسی یا اقتصادی نمی‌تواند در مسیر اعمال آزادانه آن ایجاد گردد.

در تاریخ 10 دسامبر 1974 مجمع عمومی، منشور حقوق و وظایف اقتصادی دولت‌ها را با قصد و هدف قدرت بخشیدن به اعلامیه فوق‌الذکر صادر نمود؛ ولی مسئله «ملی کردن»، مشکلات ویژه‌ای را در راه تصویب این منشور موجب گردید و علی‌رغم تلاش‌های فراوان برای جلب نظر موافق همه نمایندگان، به اتفاق آراء تصویب نشد. در هر حال، ماده 2 منشور مذکور مقرر می‌دارد که هر «دولتی حق اعمال حاکمیت کامل و دائمی بر منابع طبیعی خویش و هرگونه بهره‌برداری و فعالیت اقتصادی را دارد».

براین اساس، هر دولتی حق دارد رأی و نظر خود را مطابق قوانین متبوعه‌اش در امر سرمایه‌گذاری خارجی اعمال نماید و هیچ دولتی ملزم و موظف به اعطای

امتیازاتی در عملیات مربوط به سرمایه‌گذاران خارجی نیست. هر دولتی حق دارد که فعالیت شرکت‌های چند ملیتی را در قلمرو خویش تنظیم و هدایت کند و اطمینان حاصل نماید که فعالیت شرکت‌های چند ملیتی در چارچوب قوانین همان دولت قرار دارد و شرکت‌های مزبور از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت مربوط پیروی می‌کنند. شرکت‌های چند ملیتی حق مداخله در امور داخلی کشور میزبان را ندارند. همه دولت‌ها ملزم به همکاری با یکدیگر جهت تضمین رعایت و احترام این حقوق، که براساس این قانون پیریزی گردیده است، هستند.

تا آنجائی که به «ملی کردن» مربوط می‌شود، بخش سوم ماده 2 بر این حق تأکید گذارده که «هر دولتی بایستی بتواند دارائیهای خارجی را ملی، مصادره و یا ضبط کند».

دولتی که به چنین اقدامی مبادرت می‌ورزد، می‌بایست مطابق حقوق و قوانین محلی و سایر اوضاع و احوال مربوط از

دیدگاه دولت مصادره کننده، غرامت کافی
بپردازد.

در چنین مواردی، اگر مبلغ و میزان
غرامت مورد اختلاف واقع گردد، این امر
می‌بایست مطابق حقوق داخلی کشور
مصادره‌کننده و در دادگاه‌های آن، مورد
حل و فصل قرار گیرد.

اگر طرف یا طرف‌های مقابل نیز از
جمله دولت‌ها باشند می‌توانند ضمن رعایت
اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها آزادانه نسبت
به یکی از طرق حل و فصل اختلافات
بین‌المللی توافق نمایند.

در رابطه با تفسیرمسائل و مشکلات
مربوط به مصادره و ملی کردن، کشورهای
در حال توسعه در تدوین و تثبیت این
قاعده که حق حاکمیت بر منابع طبیعی کشف
شده در هر کشور متعلق به همان کشور
است، تاکنون از موفقیت نسبی برخوردار
بوده‌اند. معذک امری که توجه بیشتری را
به خود جلب می‌کند، موضوع توسعه و
پیشرفت آتی «نظم نوین اقتصاد
بین‌المللی» است که به خاطر وجود اختلاف
نظر میان کشورهای در حال توسعه و

کشورهای توسعه یافته موفقیت چندانی به دست نیاورده است.

2

کنفرانس حقوق دریاها

با در نظر گرفتن قطعنامه‌های یاد شده که توسط مجمع عمومی سازمان ملل صادر شده‌اند، وضعیت در ارتباط با حق حاکمیت بر منابع طبیعی واقع در داخل یک قلمرو یا کشور بطور رضایت بخشی حل و فصل شده است؛ ولی مشکلات دیگری نیز در ارتباط با منابع طبیعی وجود دارد.

اخیراً منابع طبیعی واقع در خارج از مرزهای کشورها مسائل حقوقی عمده‌ای را آفریده‌اند که این موضوع بیشتر به علت تقارن با پاره‌ای وقایع به کنفرانس سوم سازمان ملل متحد پیرامون حقوق دریاها کشیده شد. حاکمیت بر منابع طبیعی تا آنجائی که به وضع قوانین بستر دریاها و

زیرزمین مربوط می‌شود، به صورت موضوع جالب توجه و برجسته‌ای درآمده و پیشرفت و توسعه تکنولوژی نیز بستر دریای عمیق را از نظر اقتصادی، بویژه در ارتباط با آینده، اهمیت ویژه‌ای بخشیده است.

اکتشافات توده‌های معدنی در عمق بستر دریاها حاصل فعالیت‌های انفجاری کشورهای صنعتی و شرکتهای چندملیتی بوده است. برای مدت زمانی این احتمال می‌رفت که این نوع فعالیتها به یک رقابت حریصانه و استفاده بی‌رویه از منابع معدنی منتهی گردد و بویژه کشورها و دولتهایی که از نظر صنعتی و تکنولوژی پیشرفته نیستند، به دلیل چنین پیش‌بینی‌هایی آشکارا احساس خطر نموده‌اند که مبادا کشورهای قدرتمند بزودی ادعا کنند که صحنه گسترده بستر عمق دریاها در انحصار آنها است.

دولت مالتا در خلال اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال 1967، این موضوع را در سخنرانی سفیر خود آوید پاردو* تحت عنوان «میراث مشترک بشری» مطرح و پیشنهاد نمود که «ضروری است یک

*. Avid Pardo.

نظام حاکمه بين المللي، مستقل از صلاحيت محلي کشورها، براي کف اقيانوسها برقرار گردد»**.

در اجلاس مزبور همچنين پيشنهاد شد که با تصويب آئين نامه اي، امر نظارت و کنترل فعاليتهاي انجام شده در اعماق بستر درياها توسط يك آژانس بين المللي به اجرا در آيد.

در خلال رسيدگي سومين کنفرانس حقوق دريائي سازمان ملل متحد به مشکلات و مسائل مربوط به منابع طبيعي بستر اعماق درياها اين نکته احراز شد که اين مسائل از مشکل ترين مسائلي بوده اند که کنفرانس تا به حال با آنها مواجه بوده است.

کنوانسيون مورخ 10 دسامبر 1982 حقوق دريائي سازمان ملل متحد که هنوز لازم الاجرا نشده، شامل مقررات تفصيلي مربوط به منابع طبيعي اعماق بستر درياها است.

** براي اطلاع بيشتر در مورد ميراث مشترك بشري، رك. به شانتل برنير: «تحولات جديد در حقوق بين الملل در مورد قانوني بودن آزمايشهاي اتمي در درياي آزاد»، ترجمه دكتور رضا فيوضي، «مجله حقوقي»، شماره 5، بهار 65، ص 45 به بعد.

بطورکلی این مقررات بر این قاعده مبتنی است که:

«صرف حاکمیت دولتها حق ادعای حاکمیت بر چنین منابع طبیعی را به آنها نمی‌بخشد»، بلکه پیشنهاد شده است منابع اعماق بستر دریاها را بتوان یا توسط خود «آژانس بین‌المللی بستر دریاها» و یا توسط دولتها و یا اشخاص حقوقی که از آژانس یاد شده مجوز دارند، استخراج و استفاده نمود.

اگر کنوانسیون دریائی تا آینده نزدیکی لازم‌الاجرا نگردد و قدرت اجرائی پیدا نکند، و اگر در این فاصله کشورها و شرکتهای پیشرفته از نظر تکنولوژی همچنان بر تصمیم خود به ادامه یکجانبه فعالیتهای خویش در اعماق بستر دریاها باقی باشند، بروز مشکلات زیادی محتمل خواهد بود.

از طرف دیگر، باتوجه به تجربه حاصله از جریان سومین کنفرانس حقوق دریائی سازمان ملل متحد، جامعه بین‌المللی احتمالاً با مشکلات مشابهی درخصوص سایر منابع طبیعی خارج از صلاحیت سرزمینی انحصاری کشورها مواجه خواهد

گردید. این امر که بطور ویژه به مناطق قطبی مربوط می‌شود، ممکن است در آینده دورتری به منابع طبیعی خارج از جو و احتمالاً کره ماه نیز سرایت کند.