



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۵۴

شماره چاپ:

۱۸۷۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۱۲/۳

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی، صنعت و معین

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۳۳۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۱/۲۲

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تصویب پروتکل آمادگی، واکنش و همکاری منطقه‌ای در مبارزه با

سوانح آلودگی نفتی الحاقی به کنوانسیون چهارچوب حفاظت از

محیط زیست دریایی دریای خزر»

#### مقدمه

دولت‌های ساحلی دریای خزر، در سال ۲۰۰۳ با هدف مقابله با تخریب محیط زیست دریایی دریای خزر در اثر آلودگی ناشی از منابع مختلف فعالیت‌های انسانی از جمله تخلیه، انتشار و دفع مواد مضر و خطرناک، مواد زائد و سایر آلودگی‌های ناشی از منابع دریایی و منابع مستقر در خشکی؛ حفظ منابع زنده دریای خزر برای نسل‌های حاضر و آینده؛ تضمین عدم مضر بودن فعالیت‌های مستقر در خشکی برای محیط زیست دریایی دریای خزر؛ حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر؛ با همکاری میان طرف‌های متعاقد و با سازمان‌های بین‌المللی مربوط با هدف حفاظت و نگهداری محیط زیست دریایی دریای خزر، کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر را به تصویب رساندند. کنوانسیون مذکور در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ دهم خردادماه یک‌هزار و سیصد و هشتاد و چهار مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۵ به تأیید شورای نگهبان رسید.

ماده (۲۴) کنوانسیون مذکور مقرر می‌دارد: «هر طرف متعاقد می‌تواند پروتکل‌هایی را برای این کنوانسیون پیشنهاد نماید. این پروتکل‌ها به اتفاق آرا در فراهمی (کنفرانس) طرف‌های متعاقد به تصویب خواهد رسید ...» تهیه و ارائه شده است. به نظر می‌رسد که پروتکل موضوع این لایحه براساس همین ماده و برای مقابله با آلودگی‌های نفتی در حوزه زیست‌بوم دریای خزر تنظیم شده است.

#### آثار تصویب

حدود دو دهه است که همواره گزارش‌هایی درخصوص نگران‌کننده بودن وضعیت محیط زیست دریای خزر از جمله به دلیل فعالیت‌های نفتی کشورهای حوزه این دریا، علی‌الخصوص پس‌مانده‌های پالایشگاه باکو، توسط کارشناسان مربوطه منتشر می‌گردد تا حدی که برنامه محیط زیست ملل متحد نیز وارد موضوع گردید و تلاش‌های بسیاری برای متقاعد نمودن کشورهای عضو به همکاری در زمینه حفظ محیط زیست دریایی دریای خزر نمود. تلاش‌ها برای ایجاد زمینه همکاری در این خصوص بیشتر از جانب دولت جمهوری اسلامی ایران پیگیری می‌گردید. اما امضای هرگونه توافقی با سایر دولت‌ها که در ایجاد آلودگی سهم بیشتری

داشتند به دلایل مختلف از جمله مسئله اولویت تعیین نظام حقوقی دریای خزر تا سال ۲۰۰۳ و تصویب کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر به تعویق افتاد.

یکی از ایرادات عمده وارد به این کنوانسیون عدم وجود هرگونه مقرره‌ای خاص برای همکاری‌های بین‌المللی درخصوص آلودگی‌های ناشی از فعالیت در بستر دریاست. ماده (۸) کنوانسیون مقرر می‌داشت: «طرف‌های متعاقد کلیه اقدامات مناسب را برای جلوگیری، کنترل و کاهش آلودگی دریای خزر ناشی از فعالیت‌هایی که در بستر دریا صورت می‌گیرد، انجام خواهند داد و همکاری آنها در گسترش پروتکل‌های این کنوانسیون در این زمینه تشویق می‌گردد». این ماده در عمل تعهد خاصی را برای کشورها ایجاد نمی‌نمود و همه چیز به تصویب پروتکل مربوطه احاله شده بود.

با توجه به وجود منابع نفت گاز در دریای خزر و حجم گسترده فعالیت‌های کشورهای حوزه آن، ایجاد سازوکاری خاص برای مقابله با آلودگی‌های نفتی و همکاری دولتهایی که از این آلودگی‌ها تأثیر می‌پذیرند، ضروری است. تصویب این پروتکل که پس از سال‌ها انتظار مورد توافق قرار گرفت و دولت‌های حاشیه دریای خزر را ملزم به آمادگی، واکنش و همکاری برای مقابله با آلودگی‌های نفتی در این دریا می‌نماید، می‌تواند به‌عنوان حداقل الزامات هر دولت و پایه همکاری دولتهای عضو آثار مثبت و مؤثری به دنبال داشته باشد.

## ارزیابی لایحه

۱. عنوان لایحه تقدیم شده از سوی دولت «تصویب پروتکل ...» می‌باشد و بند «۲» ماده (۱۷) نیز پیش‌بینی نموده است که امضای پروتکل تا تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲ امکانپذیر است. بر این اساس و طبق اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی که امضای عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌ها را توسط رئیس‌جمهور و یا نماینده قانونی او پس از تصویب مجلس شورای اسلامی امکانپذیر می‌داند، عملاً دولت جمهوری اسلامی ایران این پروتکل را امضا ننموده است. لذا تنها باید راه مذکور در بند «۳» ماده (۱۷) را در پیش گرفت و آن‌هم الحاق به پروتکل است. از این‌رو ضرورت دارد عنوان لایحه از «لایحه تصویب پروتکل ...» به «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ...» تغییر یابد.

۲. در مقدمه پروتکل آمده است: «... با در نظر گرفتن کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط و به‌ویژه کنوانسیون‌های راجع به آماده‌سازی و واکنش نسبت به سوانح آلودگی نفتی و مسئولیت و جبران خسارت صدمات ناشی از آلودگی ...». دولت جمهوری اسلامی ایران تقریباً در تمامی آنها از جمله به کنوانسیون بین‌المللی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی و کنوانسیون ایجاد یک صندوق برای جبران خسارات ناشی از آلودگی‌های نفتی و پروتکل‌های بعدی آن از جمله پروتکل سال ۱۹۹۲ آن پیوسته است. اما در وجود هرگونه کنوانسیونی که جمهوری اسلامی ایران عضو آن نشده، نمی‌تواند مبنایی برای ایرادات شورای نگهبان درخصوص لزوم عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در کنوانسیون‌های ارجاع شده در لایحه باشد. زیرا بند فوق در مقدمه پروتکل آمده است و مقدمه کنوانسیون‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی نیز حسب کنوانسیون حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹ و نظریه حقوقدانان لازم‌الاجرا نمی‌باشد.

۳. ماده (۱) کنوانسیون در تعریف واحدهای فراساحلی عباراتی را (حداقل در نسخه فارسی پروتکل) استخدام نموده است که تبادر به عدم شمول تجهیزات حفاری دارد. این بند بیان می‌دارد: «واحدهای فراساحلی به معنی هرگونه سکو یا سازه‌های ساخت دست بشر در مناطق فراساحل، اعم از تأسیسات و یا سازه‌های ثابت یا شناور فراساحلی که به عملیات کاوش، بهره‌برداری یا تولید منابع هیدروکربنی یا تخلیه و یا بارگیری این منابع اختصاص دارند»؛ این عدم شمول ناشی از هر علتی که

باشد، سبب خارج شدن بخشی از فعالیت‌های آلوده‌کننده از مشمول پروتکل شده است.

۴. در بند «۲» ماده (۴) پروتکل پیش‌بینی شده است که طرفین دستورالعمل‌هایی را به‌صورت مشترک برای جنبه‌های عملی، عملیاتی و فنی اقدام مشترک وضع خواهند نمود. با توجه به نظریه شماره ۳۷۸۶ مورخ ۱۳۶۴/۴/۱۹ شورای محترم نگهبان که مقرر می‌دارد: «... و قراردادهای جزئی اگر خارج از محدوده اصل قرارداد باشد، در حکم قرارداد است و ضوابط حاکم بر قرارداد در مورد آنها باید رعایت شود یعنی چنانچه قرارداد بین‌المللی محسوب شود، طبعاً طبق اصل هفتادوهمتم باید به تصویب مجلس برسد...». به نظر می‌رسد هرگونه تفاهم‌نامه‌ای یا توافقی در جهت وضع دستورالعمل موضوع این بند از مواردی محسوب گردد که در محدوده قرارداد اصلی باشد. لذا ضرورتی ندارد که موضوع منوط به رعایت اصل هفتادوهمتم قانون اساسی گردد. علاوه بر این تفسیر، می‌توان استنباط نمود که هرگونه توافقی بین‌المللی درخصوص اجرای این پروتکل به‌منزله افزودن پیوست به آن می‌باشد که برطبق ماده (۱۸) پروتکل منوط به تصویب طبق آیین تصویب خود پروتکل گردیده است.

۵. در قسمت (پ) بند «۱» ماده (۵) پروتکل و همچنین در ماده (۱۰) پروتکل از کمک صحبت شده است که با توجه به اینکه حسب ماده (۱۱) هزینه‌های آن بازپرداخت خواهد شد، لذا کمک بلاعوض محسوب نشده و موضوع مشمول اصل هشتماد قانون اساسی نمی‌باشد. با این حال ماده (۱۱) کمک داوطلبانه یک دولت عضو را که بدون درخواست کمک انجام شده باشد، مشمول بازپرداخت هزینه نمی‌داند. لذا می‌توان قایل به آن بود که انجام این نوع کمک‌ها توسط دولت به سایر کشورها (که معمولاً در زمان سوانح بزرگ انجام می‌شوند) مشمول اصل هشتماد قانون اساسی می‌باشد. هرچند اخذ مصوبه مجلس وظیفه قانونی دولت محسوب می‌گردد، اما طبق رویه شورای محترم نگهبان ضرورت دارد این موضوع در قالب تبصره‌ای به ماده واحده به شکل زیر منعکس گردد: «گرفتن و دادن کمک بلاعوض براساس این پروتکل منوط به رعایت اصل هشتماد قانون اساسی است».

۶. در ماده (۶) طرفین مکلف شده‌اند که گزارش اجرای این پروتکل را به دبیرخانه ارائه نمایند. اما معلوم نیست که منظور از این دبیرخانه چیست؟ هرچند به نظر می‌رسد که دبیرخانه مذکور در ماده (۲۳) کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر مورد نظر بوده است. اما انتظار می‌رود این امر به‌طور صریح در متن کنوانسیون منعکس گردد.

۷. در قسمت اخیر ماده (۸) کنوانسیون پیش‌بینی شده است که هر دولت عضو باید پس از اتخاذ اقدامات مورد نظر، سازمان بین‌المللی دریانوردی را به‌طور مستقیم یا از طریق سازوکار منطقه‌ای مطلع نماید. در این ماده صرفنظر از لزوم اطلاع‌رسانی به سازمان بین‌المللی دریانوردی، عبارت سازوکار منطقه‌ای ابهام ایجاد می‌نماید. زیرا به نظر می‌رسد منظور سازوکار خاصی بوده که البته در این پروتکل معلوم نشده است و باید دقیقاً مشخص گردد. اما اگر سازوکار خاصی مدنظر نبوده است آوردن عبارت سازوکار به‌صورت مفرد ایراد دارد و باید با عبارت «سازوکارهای منطقه‌ای» جایگزین شود.

۸. در بند «۱» ماده پروتکل به طرح‌های اضطراری آلودگی نفتی طبق قوانین و مقررات بین‌المللی ازجمله مطابق کنوانسیون بین‌المللی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی و ضمیمه پروتکل ۱۹۷۸ مربوط به کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا ناشی از کشتی‌ها ۱۹۷۳ اشاره شده است که با توجه به عضویت جمهوری اسلامی ایران در این دو کنوانسیون و همچنین عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در (تقریباً) تمامی کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوطه این بند از حیث رعایت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و رویه شورای محترم نگهبان بلا ایراد می‌نماید.

۹. در قسمت (ج) بند «۱» ماده (۱۲) پیش‌بینی ایجاد نهادهای فرعی شده است که لازم است ماده (۱۸) پروتکل و از رهگذر آن الزام به طی تشریفات داخلی کشورهای عضو جهت تأسیس این نهادها رعایت گردد.

۱۰. در ماده (۱۸) از افزودن پیوست و یا اصلاح پیوست‌های پروتکل صحبت به میان آمده است. ادبیات به‌کار گرفته شده در این بند به‌نحوی مبهم است که هم می‌توان استنباط نمود که در حال حاضر پیوست یا پیوست‌هایی وجود دارند و هم می‌توان استنباط نمود که منظور اصلاح پیوست‌های آتی بوده است. به هر حال در صورتی که این پروتکل دارای پیوست‌هایی باشد، ضرورت دارد در این لایحه آورده شود. علاوه بر این ماده (۱۸) لازم‌الاجرا شدن پیوست‌های جدید و یا اصلاحیه آنها را منوط به رعایت ترتیبات مواد (۲۴) و (۲۵) کنوانسیون می‌داند. در ماده (۲۴) کنوانسیون آمده است: «... چنانچه در متن پروتکل‌ها برای تصویب، روش دیگری پیش‌بینی نشده باشد، پروتکل‌ها پس از آنکه تمامی طرف‌های متعاقد طبق تشریفات قانون اساسی خود، آنها را تنفيذ یا تصویب نمایند، لازم‌الاجرا خواهند شد...» بر این اساس و با توجه به امکان تصویب هرگونه ترتیباتی در متن پیوست‌ها ضرورت دارد تبصره‌ای در ذیل ماده واحده به این صورت آورده شود. «تصویب اصلاحات و پیوست‌های پروتکل و اصلاحات پیوست‌ها توسط جمهوری اسلامی ایران با رعایت اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی خواهد بود».

## نتیجه‌گیری

با لحاظ ابعاد مثبت این پروتکل مطرح پیشنهاد می‌شود که سند مورد بحث پس از انجام اصلاحات زیر به تصویب مجلس محترم شورای اسلامی برسد.

۱. عنوان لایحه از «لایحه تصویب پروتکل آمادگی، واکنش و همکاری منطقه‌ای در مبارزه با سوانح آلودگی نفتی الحاقی به کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر» به «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل آمادگی، واکنش و همکاری منطقه‌ای در مبارزه با سوانح آلودگی نفتی الحاقی به کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر» تغییر یابد.

۲. دو بند زیر به‌عنوان تبصره‌های «۱» و «۲» ماده واحده اضافه شوند:

۱. «گرفتن و دادن کمک بلاعوض براساس این پروتکل منوط به رعایت اصل هشتادم قانون اساسی است».

۲. «تصویب اصلاحات و پیوست‌های پروتکل و اصلاحات پیوست‌ها توسط جمهوری اسلامی ایران با رعایت اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی خواهد بود».

لازم به ذکر است که هرچند در ماده (۲۱) پروتکل مقرر گردیده است که هیچگونه قید تحدیدی را نمی‌توان برای این پروتکل در نظر گرفت. اما لازم است با توجه به معنای حق شرط که همانا تغییر یا عدم اعمال بند یا مقرره‌ای از معاهده است، نمی‌توان تبصره «۱» را در واقع حق شرط دانست زیرا ارائه کمک بلاعوض (کمک به ابتکار کشور کمک‌کننده) در متن کنوانسیون نه به‌عنوان تعهد بلکه به‌عنوان امری داوطلبانه و آن‌هم در صورت عدم اعتراض طرف متعاقد دیگر، آمده است. لذا تبصره یک پیشنهادی تنها الزام قوه مجریه را در چگونگی ارائه کمک به ابتکار خود به دیگران به دنبال دارد و اثری در انجام تعهدات دولت جمهوری اسلامی ایران ندارد.

تبصره «۲» تا حد زیادی از استدلال فوق پیروی می‌نماید، تنها با این اختلاف که نظر دولت جمهوری اسلامی ایران را درخصوص شیوه لازم‌الاجرا شدن اصلاحات پروتکل و یا افزودن پیوست‌ها از اکنون اعلام می‌نماید. از این حیث این تبصره نیز حق شرط محسوب نمی‌گردد.