



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل مورخ ۱۹۹۶ (۱۳۷۵) کنوانسیون پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد مورخ ۱۹۷۲ (۱۳۵۱) به گونه اصلاح شده در سالهای ۲۰۰۶ (۱۳۸۵) و ۲۰۰۹ (۱۳۸۸)»

مقدمه

شکل گیری پروتکل کنوانسیون پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماندها در پی بازنگری اساسی کنوانسیون لندن در سال ۱۹۹۶ انجام پذیرفت. این پروتکل که به پروتکل لندن (Protocol London) معروف است، در تاریخ ۱۹۹۶ به تصویب سازمان بین المللی دریانوردی رسید و از تاریخ اول آوریل ۱۹۹۷ تا ۳۱ مارس ۱۹۹۸ در مقر سازمان جهت امضای کشورها و بعد از آن برای الحاق هر کشوری مفتوح بوده است و در سال ۲۰۰۶ پس از الحاق ۳۹ کشور لازم الاجرا شد.

این پروتکل تأکید بر نیاز به حفاظت محیط زیست دریایی داشته و به منظور ترویج استفاده پایدارتر و حفظ منابع دریایی (و همچنین با توجه بیشتر به مشارکت کشورها به وسیله ابزارهای ملی و منطقه‌ای تکمیلی) تصویب شده است. همان گونه که در مقدمه پروتکل آمده است، این پروتکل معیارهای سختگیرانه تر در سطح ملی و منطقه‌ای را در پیشگیری و حذف آلودگی محیط زیست دریایی ناشی از دفع در دریا مطلوب تر از معیارهای پیش بینی شده در کنوانسیون‌های بین المللی و سایر موافقتنامه‌ها در حیطه جهانی می‌داند و اعتقاد به فعالیت‌های بین المللی بیشتر در راستای پیشگیری، کاهش و در صورت امکان حذف آلودگی دریایی ناشی از دفع پسماند و سایر مواد در دریاست. در این راستا به منظور حفاظت از محیط زیست دریایی و ترویج استفاده پایدار و حفظ منابع دریایی و مدیریت فعالیت‌های انسانی در جهت ادامه استفاده‌های مجاز از دریا و برآوردن نیازهای نسل‌های کنونی و آینده (از طریق همکاری‌های بین المللی و در جهت پیشگیری، کاهش و حذف آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد) لایحه زیر برای طی مراحل قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل مورخ ۱۹۹۶ (۱۳۷۵) کنوانسیون پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد مورخ ۱۹۷۲ (۱۳۵۱) به گونه اصلاح شده در سال‌های ۲۰۰۶ (۱۳۸۵) و ۲۰۰۹ (۱۳۸۸).

ماده واحده - به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به پروتکل مورخ ۱۹۹۶ (۱۳۷۵) کنوانسیون پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد مورخ ۱۹۷۲ (۱۳۵۱) به گونه اصلاح شده در سال‌های ۲۰۰۶ (۱۳۸۵) و ۲۰۰۹ (۱۳۸۸) مشتمل بر ۲۹ ماده و سه پیوست ملحق گردد و اسناد الحاق را نزد امین اسناد تودیع نماید.
تبصره «۱» - سازمان حفاظت محیط زیست مسئول اجرای پروتکل می‌باشد و تغییر آن برعهده دولت است.
تبصره «۲» - با توجه به بند «۵» ماده (۱۶) هرگاه دولت جمهوری اسلامی ایران یکی از طرف‌های اختلاف در تفسیر یا اجرای بند «۱» یا «۲» ماده (۳) باشد، رضایت آن قبل از حل و فصل اختلاف از طریق روش‌های داوری پیش‌بینی شده در پیوست ۳ لازم خواهد بود.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۹۶

شماره چاپ:

۱۱۵۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۶/۱۹

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفاعت: مطالعات زیربنایی
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۹۱۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۷/۱۲

تبصره «۳» - ارجاع به داوری موضوع پروتکل توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است.
تبصره «۴» - رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای هرگونه اصلاح پروتکل و پیوست‌های آن در اجرای مواد (۲۱) و (۲۲) آن الزامی است.

ارزیابی حقوقی لایحه

۱. در قسمت‌هایی از متن لایحه مذکور نظیر مقدمه معاهده و بند «۲» ماده (۱۶) به برخی کنوانسیون‌های بین‌المللی نظیر کنوانسیون بین‌المللی حقوق دریاها (۱۳۶۱) ۱۹۸۲ اشاره شده است که جمهوری اسلامی ایران در آنها عضو نمی‌باشد. هرچند مقدمه فاقد اثر الزام‌آور است لکن ماده (۱۶) متضمن این اثر است. نظر به اینکه ارجاع و استفاده از کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها در این بند از ماده (۱۶) اختیاری و منوط به توافق اطراف ذی‌نفع است لکن ارجاعات مکرر به این کنوانسیون در این پروتکل می‌تواند زمینه صدور اعلامیه‌ای از ناحیه جمهوری اسلامی و اعلام مواضع حقوقی کشورمان را در این خصوص به صورت کلی فراهم آورد. به علاوه در رابطه با ماده (۱۶) نیز اعلام این مسئله که عضویت در این کنوانسیون به معنای پذیرش اجرای کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها نیست ضروری می‌نماید.

۲. ذیل بند «۷» ماده (۱) در مقام تعریف مفهوم «دریا» تمام مناطق دریایی مطرح در حقوق عرفی بین‌المللی غیر از منطقه آب‌های داخلی را مشمول آن دانسته و موضوع اجرای پروتکل حاضر قلمداد می‌کند. این درحالی است که براساس ماده (۱) قانون مناطق دریایی جمهوری اسلامی ایران در خلیج فارس و دریای عمان (مصوب ۱۳۷۲/۱/۳۱)، جمهوری اسلامی علاوه بر آب‌های داخلی، منطقه دریای سرزمینی خود را نیز تحت حاکمیت خود تلقی کرده است. در نتیجه این وضعیت مقرر در کنوانسیون قسمتی از قلمرو تحت حاکمیت ایران در مناطق دریایی (دریای سرزمینی) مشمول اجرای کنوانسیون قرار گرفته و قسمتی از مناطق دریایی تحت حاکمیت کشور یعنی آب‌های داخلی از قلمرو اعمال این کنوانسیون، خارج می‌شود. این مسئله در فرآیند تصمیم‌گیری باید مدنظر قرار گیرد زیرا الزاماتی را برای جمهوری اسلامی - الزامات پروتکل حاضر - در سطح منطقه دریای سرزمینی که از مناطق تحت حاکمیت جمهوری اسلامی است، ایجاد می‌کند.

۳. ماده (۱۶) ناظر به حل و فصل اختلافات است که در آن طرق قضایی و داوری حل و فصل اختلافات پیش‌بینی شده است. درخصوص این ماده به صورت کلی رعایت اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند» ضروری است. در تبصره «۲» ماده واحده لایحه تقدیمی دولت به تصریح این مسئله مطرح نشده است که مستلزم اصلاح تبصره می‌باشد.

۴. مواد (۲۱) و (۲۲) پروتکل که به ترتیب در رابطه با اصلاحیه پروتکل و پیوست‌های آن که جزء لاینفک پروتکل هستند، است، درخصوص جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدویست و پنجم قانون اساسی است. این مسئله به درستی در تبصره «۴» ماده واحده الحاق لحاظ شده است.

۵. در ماده (۲۶) به دوره انتقالی اشاره شده است که اثر آن تعلیق اجرای فوری تعهدات در رابطه با کشور صادرکننده اطلاعیه مربوط است. به لحاظ حقوقی به نظر می‌رسد استفاده از این دوره انتقالی مفید و ضروری است تا در این دوره ضمن عضویت در پروتکل و تشکیلات آن از آثار کلی آن نسبت به کشور ارزیابی لازم صورت پذیرد. بنابراین لازم است اطلاعیه مذکور نیز صادر شود.

اظهار نظر کارشناسی

این پروتکل به عنوان چارچوب حقوقی و کامل‌تر از کنوانسیون لندن با رویکردی پیشگیرانه تدوین شده است و بنا بر ماده (۲۳) آن بر کنوانسیون و نیز بین اعضای متعاهد این پروتکل (که همچنین اعضای کنوانسیون هستند) حق تقدم دارد. این بدین معناست که پروتکل جایگزین کنوانسیون خواهد شد و این منفعت را دارد که کشتی‌هایی که وارد آب‌های کشور می‌شوند باید مطابق با قوانین اصلاح شده و سختگیرانه‌تر

پروتکل مطابقت داشته باشند.

این پروتکل با مدنظر قرار دادن اهداف خاص کنوانسیون لندن ابزاری برای مدیریت و کنترل بیشتر در عرصه بین‌المللی است که دولت‌ها را از تجاوز به منابع دریایی که میراث مشترک بشریت‌اند باز می‌دارد.

تأکید اعضای متعاهد این پروتکل نه تنها بر روی پیشگیری و کاهش آلودگی دریایی ناشی از دفع می‌باشد، بلکه حذف این آلودگی‌ها را با فعالیت بین‌المللی بیشتر و بدون تأخیر جهت حفظ و حراست از محیط زیست دریایی الزامی دانسته و بر مدیریت فعالیت انسانی در جهت پایداری اکوسیستم دریا به‌گونه‌ای که استفاده مجاز از دریا و نیازهای نسل‌های کنونی و آینده تأمین گردد تأکید دارد.

بحث سوزاندن پسماند یا سایر مواد به‌منظور تخلیه عمدی آنها به وسیله تخریب حرارتی بر روی عرشه کشتی، سکو یا سایر سازه‌های دریایی ساخت دست بشر مدنظر قرار داده شده است و به طور کلی سوزاندن پسماند یا سایر مواد در دریا را ممنوع کرده است.

این پروتکل اعضای متعاهد را به‌صورت فردی و جمعی ملزم به حفاظت و حمایت محیط زیست دریایی در مقابل تمام منابع آلوده‌ساز بر طبق توانایی‌های علمی، فنی و اقتصادی خود نموده و خواستار هماهنگ کردن سیاست‌های دولت‌ها در اتخاذ اقدامات مؤثر برای پیشگیری، کاهش و در صورت عملی بودن، حذف آلودگی ناشی از تخلیه یا سوزاندن پسماند و سایر مواد در دریا می‌باشد.

این پروتکل اعضای متعاهد را ملزم به تقبل هزینه الزامات پیشگیری از آلودگی و کنترل آن بنا به رویه تعهد هزینه آلودگی توسط آلوده‌کننده می‌نماید و همچنین انتقال مستقیم یا غیرمستقیم خسارت یا احتمال ایجاد آن از یک بخش محیط زیست به بخش دیگر و یا تبدیل یک نوع آلودگی به نوع دیگر را جزء تعهدات کلی این پروتکل می‌داند.

تفاوت بارز این پروتکل با کنوانسیون لندن در ضمیمه‌های آن کاملاً مشهود است. به‌طوری‌که در ضمیمه ۱ پروتکل مشخص شده است ریختن هرگونه مواد زاید در دریا ممنوع می‌باشد مگر آنکه بررسی بر روی امکان دفع آنها (فهرست مواد ذکر شده) برای تخلیه انجام پذیرد. حال آنکه در ضمیمه ۱ کنوانسیون فهرست مواد مجاز برای تخلیه در دریا ارائه شده است. بررسی‌های مذکور متشکل از مواردی است که در ضمیمه ۲ به آن اشاره شده است. که ممیزی‌های پیشگیری از تولید پسماند، مدنظر قرار دادن روش‌های مدیریت پسماند، ویژگی‌های فیزیکی، شیمیایی و بیولوژیک پسماند، فهرست اقدام، انتخاب محل تخلیه، ارزیابی آثار بالقوه، پایش و همچنین مجوز و شرایط مجوز را شامل می‌شود.

جمع‌بندی

به‌طور کلی یک بررسی دقیق بر کنوانسیون و پروتکل لندن مشخص می‌کند که در پروتکل لندن هر یک از مواد ذکر شده با ارائه راهکارهای علمی و تجربی براساس نیاز به اقدامات پیشگیرانه‌تر و محیط زیست‌مدارانه‌تر در راستای حفظ محیط زیست دریایی داده شده است، لذا در صورت مدنظر قرار دادن و رفع اشکالات حقوقی به‌شرح زیر کلیات این لایحه مورد تأیید می‌باشد.

- اعلامیه درخصوص کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها و سایر کنوانسیون‌ها و پروتکل‌هایی که ایران در آن عضو نیست:

«عضویت جمهوری اسلامی ایران در پروتکل حاضر به معنای شناسایی و پذیرش الزام به تعهد در قبال مفاد مذکور از این موافقتنامه‌های بین‌المللی نظیر کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها نمی‌باشد».

- حق شرط در رابطه با ماده (۱۶) موافقتنامه: «اعمال ماده (۱۶) موافقتنامه درخصوص جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت مفاد اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی می‌باشد».

- اطلاعیه لازم درخصوص استفاده از امکان مقرر در ماده (۲۶) موافقتنامه ارائه شود.

البته لازم به‌ذکر است که تعاریف ارائه شده (ازجمله پسماند و آلودگی و...) در متن پروتکل با تعاریف قانون مدیریت پسماند و قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست انطباق لازم را ندارد و باید قوانین داخلی با قوانین بین‌المللی انطباق لازم را داشته باشند بنابراین باید این قوانین (قانون مدیریت پسماند و قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست)، مورد بازبینی قرار گیرند.