

علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره بیست و دوم، شماره نه، آذر ماه ۹۹

جایگاه معاهده در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نحوه اجرای معاهدات زیست محیطی در ایران

سید عباس پورهاشمی^۱

مجتبی سبحانی نیا^{*۲}

Sobhaninia.mojtaba@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۹۷/۰۲/۱۱

تاریخ دریافت: ۹۶/۰۷/۳۰

چکیده

یکی از معضلات و مشکلات حقوقی اجرای حقوق بین الملل به طور عام و حقوق بین الملل محیط زیست به طور خاص در ایران، عدم تعریف مشخص حقوقی برای جایگاه معاهدات بین المللی در نظام حقوقی است. معاهدات بین المللی هنجارهایی هستند که جایگاه آن در سلسله مراتب نظام های حقوقی مختلف (بر اساس رابطه میان حقوق داخلی و بین المللی) یکسان و واحد نیست و در برخی کشورها از قوانین عادی برتر بوده و در برخی دیگر هم عرض قوانین عادی تلقی شده و در برخی دیگر در جایگاهی پایین تر از قانون عادی به حساب می آید. در نظام حقوقی ایران با توجه به ابهام موجود در قوانین نسبت به جایگاه معاهده، هر کدام از سه نظریه اشاره شده مورد حمایت عده ای از حقوقدانان بوده است. برآیند مقاله حاضر، با بررسی و تحلیل رویه های عملی اتخاذ شده از سوی قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران، آن است که نظام حقوقی ایران رهیافت برابری حقوق معاهدات بین المللی (و نه کل نظام حقوق بین الملل) با نظام حقوقی داخلی را برگزیده است.

کلید واژگان: اجرای حقوق بین الملل، حقوق بین الملل محیط زیست، معاهدات زیست محیطی، معاهده خود اجرا، نظام داخلی ایران

۱- استادیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق محیط زیست دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران و رئیس موسسه تخصصی حقوق بین الملل کانادا، تورنتو، کانادا

۲- دانشجوی مقطع دکتری حقوق محیط زیست، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران. * نویسنده مسئول

With a Glance to the Implementation of Environmental Treaties

Seyed Abbas Poorhashemi¹

Mojtaba Sobhaninia^{*2}

Sobhaninia.mojtaba@gmail.com

Accepted: 2018.05.01

Received: 2017.10.22

Abstract

One of the legal problems of the implementation of international law in general and international environmental law in particular in Iran is the lack of a clear legal definition of the place of international treaties in the legal system. International treaties are norms that have no place in the hierarchy of different legal systems (based on the relationship between domestic and international law) and in some countries are superior to ordinary laws, in others they are considered the breadth of ordinary laws, and in others it is considered a lower position than the normal law. In the Iranian legal system, due to the ambiguity in the laws regarding the status of the treaty, each of the three mentioned theories has been supported by some jurists. The result of the present article, by examining and analyzing the practical procedures adopted by the three powers of the Islamic Republic of Iran, is that the Iranian legal system has chosen the approach of equality of international treaty law (and not the entire international legal system) with the domestic legal system.

Key words: Implementation of International Law, International Environmental Law, International Treaties, Self-Executive Agreement, Iran's Legal System

1- Assistant Professor, Environmental Law Department, Islamic Azad University, Science & Research Branch of Tehran, Iran & President of the Canadian Institute for International Law Expertise (CIFILE), Toronto, Canada

2 - Ph.D. Student, Environmental Law, Tehran Science and Research Branch of Islamic Azad University, Tehran, Iran, *(Corresponding Author)

مقدمه

اجرای حقوق بین‌الملل به خصوص اجرای معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی یک کشور نقش مهمی در توسعه حقوق بین‌الملل دارد. در نظام حقوقی ایران، سلسله مراتب میان قوانین و مقررات به ترتیب عبارت است از موازین و احکام شرعی (اصل ۴ قانون اساسی)، قانون اساسی (اصل ۹۱ قانون اساسی)، سیاستهای کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)، قوانین عادی (اصل ۷۲ قانون اساسی)، مقررات و نظامات دولتی (اصول ۱۰۵، ۱۳۸، ۱۷۰ قانون اساسی). در واقع، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و حتی قانون اساسی مشروطیت، سخنی از جایگاه حقوق بین‌الملل در نظام حقوقی ایران به میان نیاورده است. در نتیجه، مساله برتری یکی بر دیگری مسکوت مانده است. اما با توجه به اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی، مخصوصاً ماده (۹) قانون مدنی که مقرر میدارد: «مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.» معاهده بین‌المللی در حکم قانون عادی است و قدرتی برابر با قانون عادی دارد. بر این اساس، تشریفات مربوط به انعقاد یک معاهده بین‌المللی، همچون تشریفات مربوط به وضع یک قانون عادی است (تصویب مجلس و امضای رئیس جمهور). بنابراین چنین به نظر می‌رسد که آن دو قاعده از حیث اعتبار حقوقی در یک سطح هستند و در صورت تعارض، قاعده مؤخر، قاعده مقدم را نسخ میکند. البته بعید است دولت ایران پس از تصویب یک معاهده، قانونی معارض با آن وضع نماید و عملاً آن معاهده را فاقد اثر سازد، زیرا این امر صرفنظر از ایجاد مشکلات عدیده در روابط میان ایران و سایر کشورهای متعاقد، موجبات تحقق مسئولیت بین‌المللی ایران را نیز فراهم می‌سازد. در این مورد برخی از حقوقدانان تصریح کرده‌اند که در محاکم داخلی، هرگاه قانونی مخالف با عهدنامه وضع شود، دادگاه باید قانون مخالف را رعایت کند که آخرین اراده قانونگذار است (۱). در ضمن لازم است یادآوری شود که مسأله تساوی اعتبار حقوق داخلی و حقوق بین

الملل در نظام حقوقی ایران، محدود به «حقوق بین‌الملل معاهده ای» است، نه سایر مقررات حقوق بین‌الملل (۲).

ارزش معاهده نسبت به قانون داخلی

یکی از موضوعاتی که می‌تواند جایگاه معاهدات را در نظام داخلی کشورها توضیح دهد، مسئله تعارض بین معاهده و قانون داخلی است. بر این اساس زمانی که یک معاهده یا قرارداد بین دو یا چند کشور منعقد میشود، مفاد آن بین طرفین لازم‌الاجرا میشود. اساساً این واقعیت که معاهده محصول اراده جمعی کشورهای متعاقد است و اصولاً یکی از کشورهای عضو نمی‌تواند به صورت یکجانبه از معاهده خارج شود یا مفاد آن را تغییر دهد، موجب شده کشورها برای احتراز از مطرح شدن مسئولیت بین‌المللی دولت، حتی المقدور از وضع قانون مغایر با معاهدات اجتناب نمایند یا متن قانون جدید را به صورتی تفسیر نمایند که مغایرتی با معاهده پیدا نکند (۳). در مواردی که کشورهای فرانسه اولویت برخی معاهدات مهم از قبیل معاهدات مربوط به اتحادیه اروپا را بر سایر قوانین پذیرفته‌اند و نسخ چنین معاهداتی را با وضع قانون جدید نپذیرفته‌اند. البته در اکثر کشورهای جهان معاهده ارزش پایین‌تری نسبت به قانون اساسی دارد و هیچ معاهده‌ای که مغایر با قانون اساسی باشد به مرحله اجرا در نمی‌آید. از جمله در جمهوری اسلامی ایران با توجه به این که معاهده‌ای که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، می‌بایست به تأیید شورای نگهبان نیز برسد تا مطابقت مفاد آن با شرع و قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد، اصولاً معاهده‌ای که مغایر با قانون اساسی این کشور

۱- مگر به ترتیبی که در خود معاهده پیش بینی شده است. در مورد با نسخ، اعراض یا کناره گیری، تغییر، اصلاح و ... معاهدات؛ ر.ک: ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۰)، حقوق بین‌الملل عمومی، انتشارات گنج دانش، چاپ چهارم، صص. ۱۲۶-۱۳۹.

۲- در تعداد کمی از کشورها از جمله هلند، بلژیک و لوکزامبورگ معاهده بر کل حقوق داخلی از جمله قانون اساسی برتری دارد. در برخی دیگر کشورها مثل فنلاند و اتریش این برتری منوط به تأیید اکثریت پارلمان است.

در همه کشورها، معاهدات به عنوان اسنادی شناخته شده‌اند که حداقل اعتباری برابر قانون دارند. در چنین شرایطی دو حالت در

فرض بروز تعارض میان معاهده و قانون داخلی متصور است:

الف: معاهده مؤخر از قانون داخلی؛ چنانچه در صورت وقوع تعارض، معاهده مؤخر بر قانون داخلی باشد، دو راه حل پیش‌بینی می‌شود؛ اول آن که معاهده مؤخر، قانون داخلی مقدم را تا حدی که معارض با آن است نسخ می‌کند، دوم آن که معاهده خاص مؤخر، مخص قانون عام مقدم است، زیرا قانون عام و معاهده خاص تلقی می‌شود.

ب: قانون داخلی مؤخر از معاهده؛ در این حالت موضوع پیچیده‌تر از حالت قبلی است و راه حل آن به مقررات و سیاست‌های اتخاذ شده در قوانین اساسی کشورها بستگی دارد. در واقع اگر معاهده تنها به عنوان نصی که «دارای اعتبار قانون است» تلقی شود، قاضی را ناگزیر می‌سازد با رعایت اصل «قانون لاحق ناسخ قانون سابق است»، معاهده را به نفع قانون مؤخر کنار بگذارد (۶). البته چنانچه بتوان بین آن دو جمع نمود، به خصوص در جایی که قانون عام، و معاهده خاص باشد، در این صورت نباید قانون را ناسخ معاهده دانست، بلکه باید معاهده را مخص قانون به شمار آورد و هر دو را اجرا کرد. از طرفی به اقتضای لازم‌الاجرا بودن معاهدات منعقدہ بین کشورها، کشور متعاقد نمی‌تواند به وضع قانون یا قوانینی بپردازد که به طور صریح یا ضمنی معاهده لازم‌الاجرا را نقض نماید و اگر چنین اتفاقی رخ دهد، مسئولیت بین‌المللی در قبال چنین معاهداتی و نیز تعهدات مندرج در آن‌ها به عهده همان دولت است (۷). در راستای چنین دیدگاهی است که برخی معاهده را دارای ارزشی فراتر از قانون داخلی تلقی نموده‌اند^۲.

در میان قوانینی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند، مواردی وجود دارند که در مقام حل تعارض میان قانون داخلی و

باشد مورد تأیید شورای نگهبان واقع نشده و در قالب قانون پذیرفته نمی‌شود.

ماده (۹) قانون مدنی، عهود بین‌المللی را در «حکم قانون» دانسته است. حال می‌بایست مفهوم در حکم قانون بودن را بررسی کرد که آیا بیانگر تفاوتی عملی میان قانون و معاهده است؟ آیا در حکم قانون بودن مانند مواردی است که به دلیل تعمیم احکام وضع شده برای یک موضوع به موضوع دیگر صورت می‌گیرد؛ چنان که وضع حکم در موضوع نخست اصالتاً بوده و در دیگری نه به سبب موضوع که به اعتبار تعمیم حکم است؛^۱ ظاهر امر آن است که معاهده‌ای که به صورت لایحه تقدیم مجلس شده و فرآیند قانونگذاری داخلی را طی می‌کند و ابلاغ و منتشر می‌شود، چیزی غیر از قانون نیست و خود واجد احکام و آثار قانون خواهد بود (۴). می‌توان «حکمی بودن» یاد شده در ماده (۹) قانون مدنی را به دلیل تفاوت‌هایی دانست که در ماهیت و فرآیند لازم‌الاجرا شدن معاهده در مقایسه با قوانین عادی وجود دارد: اولاً معاهده علاوه بر تصویب مجلس نیازمند امضای رئیس‌جمهور یا نماینده وی است (اصل ۱۲۵ قانون اساسی). ثانیاً برخلاف قوانین عادی که پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان و گذشت زمان قانونی پس از انتشار در روزنامه رسمی لازم‌الاجرا می‌شود، در صورتی که در سطح بین‌المللی لازم‌الاجرا نشوند، نمی‌توانند در سطح داخلی اثرگذار باشند (۵). لذا حکمی بودن مقرر در ماده (۹) را نباید دلیلی بر توفیق قانون عادی بر معاهده دانست.

۱- در اصول فقه از این بحث با نام «حکومت توسعه‌ای» یاد می‌شود. بدین معنا که افرادی خارج از موضوع حکم را به طور اعتباری، داخل در موضوع دانسته تا مشمول حکم قرار گیرند. غیر از ماده (۹) قانون مدنی، نمونه‌های دیگری از حکومت توسعه‌ای در قوانین یافت می‌شود. برای مثال ماده (۱۷) قانون مدنی برخی از اموال منقول را که در کشاورزی به کار می‌روند از دو جهت در حکم اموال غیر منقول دانسته است. یعنی با این که این اموال ذاتاً منقول هستند ولی چون مقنن می‌خواسته حکم اموال غیر منقول بر آنها بار شود، آن‌ها را در حکم اموال غیر منقول قرار داده است. همچنین امینی که از رد مال به مالک خودداری می‌کند، مطابق ماده (۳۱۰) قانون مدنی در حکم غاصب قرار می‌گیرد.

۲- در مورد دیدگاه برتری معاهدات نسبت به قانون داخلی، نگاه کنید به: شریعت باقری، محمد جواد (۱۳۹۰)، «برتری معاهدات بین‌المللی نسبت به قوانین عادی»، مجله تحقیقات حقوقی، ۵۶، ۳۰۵-۲۷۹.

و داروهای روانگردان»^۱ حائز اهمیت است. براساس این ماده واحده «به دولت اجازه داده می‌شود که به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روانگردان... مشروط بر آن که مفاد کنوانسیون در مواردی که با قوانین داخلی و موازین اسلام معارض گردد از طرف جمهوری اسلامی ایران لازم‌الرعایه نباشد، ملحق و اسناد آن را مبادله نماید.» همچنین ماده واحده «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه نظام جهانی ترجیحات بازرگانی بین کشورهای در حال توسعه»^۲ تصریح کرده است: «موافقتنامه نظام جهانی ترجیحات بازرگانی بین کشورهای در حال توسعه... تصویب و اجازه تسلیم اسناد و الحاق به آن داده میشود، مشروط بر آن که مفاد آن در مواردی که با قوانین داخلی و موازین اسلامی معارض گردد از طرف جمهوری اسلامی ایران لازم‌الرعایه نباشد.» در ماده واحده «قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک»^۳ نیز همین موضوع ذکر شده است: «کنوانسیون حقوق کودک... تصویب و اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به آن داده میشود؛ مشروط بر آن که مفاد آن در هر مورد و هر زمان در تعارض با قوانین داخلی و موازین اسلامی باشد و یا قرار گیرد، از طرف دولت جمهوری اسلامی ایران لازم‌الرعایه نباشد.» در ماده واحده قانون تصویب «کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت»^۴ نیز این موضوع ذکر شده است که «کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت... تصویب میگردد و به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه تودیع اسناد تصویب آن با رعایت تبصره‌های زیر داده میشود: ...تبصره ۲- با توجه به ماده (۴۶) کنوانسیون، جمهوری اسلامی ایران خود را ملتزم به رعایت آن دسته از مفاد کنوانسیون که مغایر با موازین حقوقی جاری خود باشد نمیداند.» لازم به ذکر است ماده (۴۶) کنوانسیون فوق پیش‌بینی هرگونه قید

معاهدات بین‌المللی، حکم به برتری معاهده داده‌اند. از میان این قوانین می‌توان به ماده (۹۷۴) قانون مدنی اشاره کرد که بر اساس آن: «مقررات ماده (۷) و مواد (۹۶۲) تا (۹۷۴) این قانون تا حدی به موقع اجراء گزارده میشود که مخالف عهود بین‌المللی که دولت ایران آن را امضا کرده و یا مخالف با قوانین مخصوصه نباشد.» همچنین ماده (۱۲۳۰) قانون مدنی که مفاد آن عیناً در ماده (۱۱۶) قانون امور حسبی تکرار شده است: «اگر در عهود و قراردادهای منعقد بین دولت ایران و دولتی که مأمور قنصلی مأموریت خود را در مملکت آن دولت اجرا می‌کند ترتیبی برخلاف مقررات ۲ ماده فوق اتخاذ شده باشد، مأمورین مذکور مفاد آن ۲ ماده را تا حدی که با مقررات عهدنامه یا قرارداد مخالف نباشد اجرا خواهند کرد.» علاوه بر آن، ماده (۱۷۱) قانون اجرای احکام مدنی تصریح دارد: «در صورتی که در معاهدات و قراردادهای بین دولت ایران و کشور صادر کننده حکم، ترتیب و شرایطی برای اجرای حکم مقرر شده باشد همان ترتیب و شرایط معتبر خواهد بود.» در همین راستا ماده (۱) قانون استرداد مجرمان مصوب ۱۳۳۹ نیز مقرر نموده است که: «در مواردی که بین دولت ایران و دول خارجه قرارداد استرداد منعقد شده باشد، استرداد طبق شرایط مذکور در قرارداد به عمل خواهد آمد و چنانچه قراردادی منعقد نشده... استرداد طبق مقررات این قانون... به عمل خواهد آمد.» بند (۳) ماده (۳۶) قانون داوری تجاری بین‌المللی مصوب ۱۳۷۶: «در صورتی که در معاهدات و توافقیهای فیما بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سایر دول ترتیبات و شرایط دیگری برای داوریهای موضوع این قانون مقرر شده باشد، همان ترتیبات و شرایط متبع خواهد بود.»

با این همه، در برخی قوانین خاص داخلی، به نظر می‌رسد قانونگذار درصدد برتری دادن به قانون داخلی در برابر معاهدات بین‌المللی بوده است. در این چارچوب، ماده واحده «قانون الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر

۱- مصوب ۱۳۷۰/۰۹/۰۳ مجلس شورای اسلامی

۲- مصوب ۱۳۷۰/۰۹/۱۳ مجلس شورای اسلامی

۳- مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۱ مجلس شورای اسلامی

۴- مصوب ۱۳۸۷/۰۹/۱۳ مجلس شورای اسلامی

قابلیت استناد به معاهدات بین‌المللی در محاکم داخلی

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، معاهدات بین‌المللی که فرایند داخلی قانونگذاری را سپری کرده باشند، در حکم قانون عادی هستند و همانند سایر قوانین، در محاکم داخلی قابلیت استناد دارند. این مسئله به طور صریح از سوی اداره حقوقی قوه قضاییه طی نظریه مشورتی درخصوص کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی مطرح شد که طی آن استناد مستقیم به مقررات معاهدات بین‌المللی در فرایند دادرسی را ممکن دانسته است.^۳ همین‌طور طی گزارش عملکرد ایران در سال ۱۹۹۹ به سازمان ملل متحد، در بند ۸۱ و ۸۲، بر قابلیت استناد به معاهدات بین‌المللی در محاکم داخلی تأکید شده است. در گزارش ادواری به کمیته منع تبعیض نژادی، نماینده ایران تأیید کرد که اسناد بین‌المللی به نحو مستقیم قابل استناد در محاکم هستند (۸). همین مسئله دوباره در گزارش ایران به کمیته حقوق کودک از سوی نماینده ایران تأیید شده است (۹).

به گمان برخی پژوهشگران، استفاده قانونگذار از عبارت «در حکم» (ماده ۹ قانون مدنی) این شائبه را برای قاضی ایرانی ایجاد می‌کند که معاهدات بین‌المللی مصوب مجلس شورای اسلامی با شرایط پیش گفته، از اعتباری کمتر از قانون عادی برخوردارند و لذا قضات در آرای خود به ندرت به حقوق معاهداتی استناد می‌نمایند؛ این در حالی است که قضات مستند به اصل (۱۶۷) قانون اساسی، موظف به یافتن حکم هر دعوا در قوانین مدونه هستند و تخلف از این امر و اجرا نشدن تعهدات بین‌المللی از سوی قاضی ایرانی موجبات مسئولیت مدنی و کیفری وی را فراهم می‌سازد (۱۰).

اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه دیگری آورده است: «عهدی که به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، مانند هر قانونی دارای

تحدیدی مغایر با مندرجات کنوانسیون را غیرمجاز دانسته است. با وصف مراتب فوق در این که مفاد تبصره (۲) ذیل ماده واحده مذکور، به عنوان قانون داخلی، آیا واجد آثار حقوقی خواهد بود یا خیر، محل تأمل است.

براساس اصل (۷۱) قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» چنین می‌توان نتیجه گرفت که توسعه و تحدید قلمرو قانون از صلاحیت‌های انحصاری مجلس شورای اسلامی است و در این راستا بنا به صلاحدید خود، گاهی قانون داخلی را بر معاهده برتری داده است^۱ و گاهی چنین مقرر داشته است که قانون داخلی تا جایی به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد که با معاهدات بین‌المللی مغایرت نداشته باشد. لذا در این رویکرد هیچ یک از قانون و معاهده بر دیگری برتری نداشته و صرفاً در شرایطی اقدام به توسعه قلمرو یکی و تحدید دیگری و یا بالعکس نموده است؛ که نشان دهنده برابری جایگاه معاهده و قانون از این حیث است.^۲

۱- جمهوری اسلامی ایران تاکنون به بیش از ۶۰۰ معاهده و موافقت‌نامه بین‌المللی دو یا چندجانبه پیوسته است؛ از این میان تنها در ۴ مورد با قید «مشروط بر آن که با قوانین داخلی مغایرت نداشته باشد» به تصویب رسیده است. فهرست کامل این معاهدات در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس nazarat.shora-rc.ir قابل مشاهده است.

۲- هرچند با لحاظ ماده (۹) قانون مدنی و توجه به اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی از میان قواعد بین‌المللی و منابع حقوق بین‌الملل، صرفاً معاهدات پس از تصویب، قابلیت استناد و اعمال در محاکم را دارا خواهند شد؛ اما قانونگذار در یک مورد به محاکم دادگستری ایران اجازه داده که به طور کلی به حقوق بین‌الملل رجوع داشته باشد. این اختیار شامل رجوع به کلیه قواعد و مقررات بین‌المللی می‌باشد که نقض آن از سوی خواهان استناد شده باشد، از جمله قواعد عرفی حقوق بین‌الملل و اصول کلی حقوقی. قانون «صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی» مصوب ۱۳۹۰، مقرر داشته است: «ماده ۱- به موجب این قانون برای مقابله و جلوگیری از نقض مقررات و موازین حقوق بین‌الملل، اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند از اقدامات دولت‌های خارجی که مصونیت قضایی دولت جمهوری اسلامی ایران و یا مقامات رسمی آن را نقض نمایند، در دادگستری تهران اقامه دعوی کنند. موارد موضوع این ماده عبارت است

از: الف- خسارت ناشی از هرگونه اقدام و فعالیت دولت‌های خارجی در داخل یا خارج ایران که مغایر با حقوق بین‌الملل است و منجر به فوت یا

صدمات بدنی یا روانی یا ضرر و زیان مالی اشخاص می‌گردد»

۳- نظریه شماره ۷/۱۶۶۹ مورخ ۱۳۷۱/۰۸/۲۷ اداره کل حقوقی قوه قضاییه

اجرای معاهدات در سطح ملی

بر اساس ماده (۳۸) اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، منابع اصلی حقوق بین‌الملل شامل معاهدات بین‌المللی، عرف، اصول کلی حقوقی و منابع فرعی حقوق بین‌الملل شامل تصمیمات قضایی بین‌المللی و آموزه‌های حقوقی می‌باشند. امروزه، ماده (۳۸) اساسنامه دیوان، تصویر کاملی از منابع حقوق بین‌الملل را ترسیم نمی‌کند، چرا که قواعد آمره بین‌المللی، اعمال حقوقی یک جانبه کشورها و قطعنامه‌های الزام‌آور سازمان‌های بین‌المللی نیز هر کدام در تنظیم روابط حقوقی بین‌المللی مؤثرند و می‌توانند به عنوان منبع حقوق بین‌الملل ایفای نقش کنند (۱).

اساساً در برخی از نظام‌های حقوقی، معاهدات، زمانی در صحنه داخلی مورد پذیرش قرار می‌گیرند که در اثر استفاده از دستگاه قانونی مناسب مانند تصویب توسط مجلس قانونگذاری، صریحاً و مشخصاً به یک قانون داخلی «تبدیل»^۶ شده باشند. در برخی دیگر از نظام‌های حقوقی، پذیرش به محض انعقاد و لازم الاجرا شدن آن معاهده در سطح بین‌المللی، به خودی خود^۷ و بدون نیاز به تصویب و تأیید رکن تقنینی صورت می‌گیرد، که این شیوه را «تلفیق»^۸ می‌گویند (۱۲). درباره پذیرش معاهدات به روش تلفیق برخی از حقوقدانان معتقدند که اگر معاهدات مستقیماً و صرفاً پس از امضا و پیش از هر اقدام تقنینی مجری گردند، در آن صورت قوه مجریه قادر خواهد بود که بدون قوه مقننه اقدام به وضع قانون نماید. لذا هرگونه رهیافت مبتنی بر نظریه تلفیق در مورد حقوق معاهدات مردود است (۱۳). در واقع تصویب توسط مجلس قانونگذاری می‌تواند تضمینی در مقابل هرگونه سوء استفاده احتمالی مقامات اجرایی باشد، کما این که قوه مجریه نباید از صلاحیت خود برای انعقاد معاهده، جهت قانونگذاری داخلی بدون در نظر گرفتن عدم صلاحیت تقنینی خود استفاده نماید.

اعتبار لازم است و در ردیف سایر قوانین عادی است و ممکن است بحث ناسخ و منسوخ در مورد این قبیل قوانین هم پیش آید^۱. نظریه مشورتی اخیر از آن جهت آورده شده است که امکان تعارض میان معاهده و قانون را که ناشی از پذیرش رویکرد برابری قانون و معاهده است، قابل تحقق دانسته است.

تصویب «آیین‌نامه اجرایی» معاهدات از سوی هیات وزیران

بر اساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی هیأت وزیران وظیفه تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین را بر عهده دارد. در این چارچوب و به استناد این اصل از قانون اساسی، هیات وزیران تاکنون آیین‌نامه اجرایی تعدادی از معاهدات بین‌المللی را به تصویب رسانده که نشان دهنده پذیرش رویکرد برابری «معاهده» با «قانون» در نظام حقوقی ایران است. از جمله این آیین‌نامه‌های اجرایی می‌توان به این موارد اشاره کرد: آیین‌نامه اجرایی قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به «کنوانسیون حراست از میراث فرهنگی ناملموس»^۲، آیین‌نامه راجع به تشکیل «کارگروه ملی بیابان‌زدایی»^۳ در اجرای ماده واحده قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای بیابان‌زدایی»^۴، آیین‌نامه اجرایی «کنوانسیون تغییرات آب و هوایی و پروتکل الحاقی آن»^۴ و آیین‌نامه راجع به تشکیل «کارگروه ملی ایمنی زیستی» در اجرای ماده واحده قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به «پروتکل ایمنی زیستی الحاقی به کنوانسیون تنوع زیستی»^۵.

۱- نظریه شماره ۷/۷۲۶۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۸/۲۸ اداره کل حقوقی قوه قضاییه

۲- تصویب‌نامه شماره ۲۱۰۱۵۸/ت/۳۹۲۰۸ هـ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۴ هیات وزیران

۳- تصویب‌نامه شماره ۱۲۴۵۹۹/ت/۴۱۸۳۸ هـ مورخ ۱۳۸۹/۰۶/۰۶ هیات وزیران

۴- تصویب‌نامه شماره ۲۱۷۸۴۵/ت/۴۸۱۵۳ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۷ و اصلاحیه آن به شماره ۸۷۱۵۱/ت/۴۸۱۵۳ هـ مورخ ۱۳۹۴/۰۷/۰۵ هیات وزیران

۵- تصویب‌نامه شماره ۶۵۵۶۳/ت/۳۸۳۴۱ هـ مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۳۱ هیات وزیران

6- Transformation

7- Ipso facto

8- Integration

تابع نظر یگانگی می‌توانند به طور مستقیم به معاهدات استناد نمایند و نیازی به قانونگذاری در این زمینه نیست؛ اما در کشورهای تابع نظر دوگانگی، پس از تصویب معاهده و لازم الاجرا شدن آن، دادگاه‌های داخلی نمی‌توانند به طور مستقیم به معاهده استناد کنند و قانونگذاری نهاد تقنینی در خصوص معاهده مربوط پیش‌نیاز اجرای آن در محاکم داخلی است (۱۶). از این رو معمولاً هر نظام حقوقی به سمت یکی از این دو رویکرد و یا ترکیبی از آنها گرایش دارد. اشکالی از رویکرد یگانگی حقوقی در ایالات متحده و برخی کشورهای اروپایی پذیرفته شده است. به موجب بند (۲) اصل (۶) قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، معاهدات، قانون عالی سرزمین هستند و قضات در همه ایالت‌ها موظف به تبعیت از آنها می‌باشند. ظاهر این اصل بیانگر رویکرد یگانگی حقوقی است، اما اصطلاح «عالی» معاهده را فقط در وضعیتی یکسان با قوانین موضوعه فدرال قرار می‌دهد و در صورت بروز تعارض بین معاهده و قانون مصوب بعدی، قانون مؤخر اولویت خواهد داشت. این موضوع از سوی دیوانعالی ایالات متحده در قضیه ادی علیه رابرتسون بیان شده است.^۴ همچنین در قضیه دیگر علیه اسکالتی دادگاه آمریکا اعلام داشت به رغم تحریم رودزیا توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد، «اصلاحیه ببرد» واردات از آن کشور را مجاز دانسته و این امر به وضوح مغایر تعهدات قراردادی ایالات متحده آمریکا است، لیکن طبق قانون اساسی، کنگره می‌تواند در صورت لزوم معاهدات را نسبت به خود ملغی اعلام کند (۱۷).

۴- در قضیه «ادی علیه رابرتسون» این ادعا که قانون مصوب کنگره به لحاظ مغایرت با معاهده سابق ایالات متحده آمریکا باید باطل اعلام شود، رد شد. دادگاه به اتفاق آراء نظر داد که معاهده همانند مصوبه کنگره، قانون حاکم بر سرزمین آمریکا است و دلیلی وجود ندارد که معاهده‌ای غیرقابل نسخ و یا غیر قابل تغییر تلقی شود، و قانون اساسی در این مورد جایگاهی برتر برای معاهده نسبت به قانون مصوب کنگره قائل نشده است. لذا این امکان وجود دارد که معاهده‌ای به واسطه قانون بعدی نسخ و یا اصلاح شود. (Edye v. Robertson, 1884, 112 US 599:) (580)

دولت‌ها با پذیرش یک معاهده، براساس حقوق بین‌الملل، متعهد میشوند که مقررات آن را رعایت کنند و به تعهدات خود جامه عمل ببوشانند و هرگاه اجرای تعهدات معاهده‌ای منوط به قانونگذاری یا اتخاذ دیگر تدابیر ملی مانند اقدام از سوی دستگاه قضایی باشد، دولت‌های متعهد مکلف به دادن ترتیب اثر قانونی به آن تعهدات در نظام حقوقی ملی هستند. در همین راستا، ماده (۲۷) معاهده وین ۱۹۶۹ مقرر داشته است: «دولت‌ها نمی‌توانند با استناد به نظام حقوقی خود مانند خلأهای قانونی از عمل به تعهدات خود شانه خالی کند.» مفهوم مخالف این ماده آن است که کشورهای متعهد به منظور اجرای تعهدات بین‌المللی، موظف به اتخاذ تدابیر عملیاتی در نظام داخلی، چه از نظر اصلاحات ماهوی و چه از نظر قواعد شکلی می‌باشند (۱۴). به عبارت دیگر در صورتی که قوانین موجود بستر لازم و کافی جهت اجرای تعهدات بین‌المللی را فراهم آورد، دولت‌ها علی‌القاعده الزامی به وضع یا تغییر قوانین و مقررات داخلی نخواهند داشت. دستورکار ۲۱ نیز بر اهمیت اجرای معاهدات زیست محیطی از طریق تصویب و اجرای قوانین و مقررات تاکید داشته است (۱۵). چرا که قوانین و مقررات داخلی برای اجرای بسیاری از کنوانسیون‌های بین‌المللی در حوزه محیط‌زیست ضروری هستند و به همین دلیل، معاهدات، اغلب شامل الزاماتی مبنی بر ارائه گزارش در مورد اقدامات به عمل آمده در زمینه قانونگذاری می‌باشند. هرچند دولت‌ها با پیوستن به معاهدات به انجام تعهدات ناشی از آن ملتزم می‌شوند، اما شیوه اجرایی کردن آن توسط ارکان دولت می‌تواند با توجه به مقررات داخلی کشورها اشکال مختلفی به خود بگیرد.

اجرای معاهدات زیست‌محیطی از طریق داخلی کردن آنها در سطح ملی ممکن است از طریق رویکرد یگانگی حقوقی^۲ و یا دوگانگی حقوقی^۳ صورت پذیرد. اساسی‌ترین وجه تمایز این دو نظام این است که پس از تصویب معاهده از سوی مراجع ذیصلاح داخلی و لازم الاجرا شدن آن، دادگاه‌های داخلی در کشورهای

- 1- Agenda 21
- 2- Monism
- 3- Dualism

نمودن معاهدات است تا بدین نحوه از اجرای مستقیم معاهدات بدون قانونگذاری کنگره خودداری شود (۲۰). به بیان دیگر اگرچه معاهدات تصویب شده به موجب قانون اساسی این کشور جزئی از نظام حقوقی کشورند، استناد به آنها در محاکم نیازمند قانونگذاری دیگری است.^۵

سرانجام هر کشوری خودش تعیین می کند که چه زمان و تا چه اندازه حقوق بین الملل در نظام داخلی اش جذب شود. بسیاری از قوانین اساسی حاوی اصول خاصی در ارتباط با حقوق بین الملل هستند که جایگاه تعهدات بین المللی را در نظام های داخلی شان معین می کنند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برخلاف برخی کشورها، در خصوص رابطه میان حقوق بین الملل و حقوق داخلی، نص صریحی ندارد^۶ و همین امر سبب بروز ابهاماتی درباره جایگاه معاهدات در نظام حقوقی ایران شده است. هر چند با بررسی عملکرد نهادهای اساسی جمهوری اسلامی ایران، با وجود

علاوه بر این، تأثیر گذاری مستقیم معاهدات در نظام حقوقی ایالات متحده از سوی دیوان عالی آمریکا محدود شده است؛ و دیوان در رویه قضایی خود بین معاهدات خود اجرا^۱ که اثر مستقیم دارند و معاهدات غیر خود اجرا^۲ تفکیک قائل شده است. معاهدات خود اجرا به خودی خود بخشی از نظام حقوق داخلی آمریکا می باشند، به همین دلیل اجرای آن معاهدات نیازمند قانونگذاری نیست، در حالی که معاهدات غیر خود اجرا در حقوق داخلی جذب و داخل نمی شوند، مگر این که رکن تقنینی قانون لازم را به تصویب برساند^۳ (۱۸). در ایالات متحده الزام محاکم به رعایت معاهدات در گرو قانونگذاری کنگره است، مگر آن که دادگاه معاهده ای را خود اجرا تشخیص دهد^۴ (۱۹). در واقع در رویه قضایی آمریکا، جهت گیری اصلی بر غیر خود اجرا تلقی

1- Self-executive Agreement

2- Non-self-executive Agreement

۳- معاهدات خود اجرا در داخل ایالات متحده مستقیماً به عنوان بخشی از قوانین عالی کشور عمل می کنند، در حالی که لازم است معاهدات غیر خود اجرا مورد یک عمل تقنینی قرار گیرند، و مادام که چنین نشده است، نمیتوان آنها را برای شهروندان و مؤسسات آمریکا قانوناً لازم الاجرا دانست. به نظر می رسد مبنای تفکیک معاهده خود اجرا و غیر خود اجرا از یکدیگر، محتوای سیاسی معاهده باشد. به عبارت دیگر هرگاه یک معاهده به موضوعات سیاسی مربوط گردد، در این صورت عمل خود به خود معاهده ممکن نیست و موضوع به ارگان های تقنینی کشور واگذار می شود. اما چنانچه موضوع معاهده تعیین کننده حقوق و تکالیف شهروندان باشد، در این صورت همانند سایر قوانین عادی مجری خواهد بود و قابلیت استناد در محاکم دادگستری را نیز خواهد داشت. دیوان عالی ایالات متحده در قضیه ادی علیه رابرتسون اعلام داشت: «معاهداتی که مقررات آنها را می توان در میان طرف های خصوصی در دادگاه های کشور اعمال نمود... در ردیف قوانین مصوب کنگره قرار دارند.» (*Edye v. Robertson*, 1884, 112 US 599: 580)

۴- دیوان عالی ایالت کالیفرنیا در قضیه سی فوجی علیه کالفرنیا، به این موضوع پرداخت که آیا منشور ملل متحد یک معاهده خود اجرا، و بر این اساس، بخشی از قوانین کشور است که قوانین ایالتی را ملغی می نماید؟ پس از بررسی موضوع دیوان عالی به این نتیجه رسید که در مصرات منشور ملل متحد این مقصود که آن خود اجرا باشد، وجود ندارد. دیوان عالی اذعان داشت در منشور ملل متحد، اصول و اهداف سازمان ملل متحد وضع شده، اما مدلول آنها، تحمیل تعهدات قانونی بر هریک از دولت های عضو یا ایجاد حقوق برای اشخاص خصوصی نیست. (*Sei Fujii v. California*, 1952, 312 I.L.R 19)

۵- قاضی مارشال در قضیه فوستر علیه نیلسون ابراز داشت: «معاهده، ماهیتاً قراردادی بین دو دولت است نه یک عمل قانونگذاری. معاهده برای اجرا، اصولاً به تنهایی فاقد اثر است، و عنصری تکمیلی باید همراه آن باشد تا این ویژگی را به دست آورد، به ویژه برای این که بتوان آن را در داخل کشور اجرا نمود. به هر حال معاهده به واسطه قدرت حاکمه دولت های عضو به مورد اجرا در می آید. در ایالات متحده آمریکا اصل دیگری تثبیت شده است. قانون اساسی اعلام می دارد که یک معاهده در حکم قانون تمام سرزمین است. در نتیجه هرگاه یک معاهده بخواهد بدون اتکا به مقررات قانونی به اجرا در آید، در دادگاه ها همانند قانون مصوب قوه مقننه مورد توجه قرار دارد. اما در مواردی که مفاد توافق بین طرف های قرارداد متضمن اتخاذ اقدامی معین باشد، مخاطب معاهده ذیربط ارگان سیاسی است و نه قضایی، و قوه مقننه باید این قرارداد را جامه قانونی بپوشاند، قبل از این که در مقابل دادگاه به مورد اجرا در آید»

(*Foster v. Neilson*, 1829, 27 US 253: 314)

۶- اصل (۵۵) قانون اساسی فرانسه بیان داشته: «عهد یا موافقت نامه هایی که به تصویب یا تایید می رسند، به محض انتشار، اعتباری برتر از قوانین دارند؛ به شرط آن که معاهده یا موافقت نامه را طرف مقابل نیز اجرا کند.»؛ همچنین اصل (۲۵) قانون اساسی آلمان فدرال مقرر داشته است: «قواعد عام حقوق بین الملل عمومی جزء لاینفک حقوق فدرال تلقی می شود. این قواعد بر قوانین داخلی اولویت داشته و برای ساکنان سرزمین فدرال ایجاد حق و تکلیف می کند»

با وجود این به دلیل تغییرات اکولوژیکی ناشی از فعالیت‌های انسانی، در دوره زمانی ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۲، هفت تالاب ثبت شده در کنوانسیون رامسر، در «فهرست مونترو»^۱ درج گردیدند. این سایت‌ها شامل تالاب آلاگل، اولماگل و آجی‌گل، تالاب انزلی، هامون پوزک، هامون صابری، دریاچه نیریز و تالاب کمیجان، تالاب شادگان و خور موسی و تالاب شورگل می‌شدند. البته با تلاش‌های انجام شده در جهت احیای تالاب‌های آسیب دیده، تالاب‌های آلاگل، اولماگل و آجی‌گل در تیرماه ۱۳۸۸ از فهرست مونترو خارج شدند.

با عنایت به گستردگی سایت‌های رامسر در ایران، قدمت پیوستن ایران به کنوانسیون، تعداد قابل توجه سایت‌های ایرانی مندرج در فهرست مونترو و مقایسه آنها با سایر سایت‌های ثبت شده، لازم است تلاش‌های جدی‌تر و بیشتری در ارائه طرح‌ها و اخذ کمک‌های مالی از بودجه ملی و نیز منابع مالی بین‌المللی جهت حفاظت از تالاب‌ها و نیز احیای تالاب‌های آسیب دیده در کشور

عدم تبعیت از رویه‌ای واحد و کاملاً منطبق با نظام حقوق بین‌الملل، می‌توان گفت در راستای پایبندی به معاهدات و خودداری از انجام اعمال موجد مسئولیت بین‌المللی می‌باشد (۲۱).

ارزیابی اجرای معاهدات زیست محیطی در ایران

آن چه درخصوص نحوه اجرای معاهدات زیست محیطی در نظام حقوقی ایران باید متذکر شد آن است که در این زمینه باید قائل به تفکیک معاهدات بین‌المللی به خوداجرا و غیرخود اجرا بود؛ برخی کنوانسیون‌های زیست محیطی از دولت‌های متعاقد درخواست می‌کنند تا تدابیر قانونی لازم جهت اجرا را در نظام حقوقی داخلی خود پیش‌بینی کنند. در مقابل دسته‌ای دیگر از معاهدات زیست محیطی هستند که برای اجرا نیاز به قانونگذاری نداشته و صرفاً به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی با تصویب آیین‌نامه اجرایی مصوب هیأت وزیران، قابلیت اجرایی پیدا می‌کنند. در این بخش اجرای برخی از معاهدات مهم زیست محیطی در ایران مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱. کنوانسیون رامسر

کنوانسیون رامسر، به عنوان تنها کنوانسیون زیست محیطی که در ایران پایه‌گذاری شده است، اولین معاهده چندجانبه زیست محیطی محسوب می‌شود که بر مبنای آن جامعه بین‌المللی همکاری وسیعی در زمینه حفاظت از محیط‌زیست به ویژه تالاب‌ها را شروع نمود. ایران در سال ۱۳۵۱ این کنوانسیون را امضا و به موجب ماده واحده قانون عضویت در کنوانسیون رامسر، مصوب ۱۳۵۲، به این کنوانسیون پیوست. دولت ایران پس از پیوستن به کنوانسیون رامسر، براساس ماده (۲) این کنوانسیون که از دولت‌های عضو می‌خواهد حداقل یک تالاب با اهمیت بین‌المللی را به عنوان «سایت رامسر» معرفی نمایند؛ با ثبت ۱۸ تالاب با اهمیت بین‌المللی، اولین گام بزرگ را در جهت پیشبرد و تحقق اهداف کنوانسیون برداشت^۱

دریاچه نیریز و تالاب کمیجان، تالاب انزلی، تالاب شادگان و خور موسی، هامون صابری، دریاچه شورگل، پارک ملی بوجاق، تالاب امیرکلاهی، تالاب قوری گل، تالاب آلاگل، اولماگل و آجی‌گل، تنگه خوران، دلتای رود شور، دلتای رود گز و دریاچه گاوخونی، دریاچه کوبی، هامون پوزک (۱۹۷۳)، جزیره شیدوار، خلیج گواتر (۱۹۹۹)، تالاب گمیشان (۲۰۰۱)، فریدونکنار (۲۰۰۳)، تالاب چغاخور (۲۰۱۰)، تالاب کانی بازان (۲۰۱۱). قابل مشاهده در:

http://archive.ramsar.org/pdf/sitelist_order.pdf

2- Montreux Record

دولت‌های شرکت کننده در چهارمین کنفرانس اعضا در سال ۱۹۹۰، در مونترو سوئیس، تصمیم گرفتند که آن دسته از سایت‌هایی که در فهرست تالاب‌های با اهمیت بین‌المللی است و در اثر فعالیت‌های انسانی نظیر بنادر پر رفت و آمد تجاری، احداث جاده، راه اندازی کارخانه در حاشیه تالاب‌ها، آلوده کردن تالاب با انواع پسماندهای مخرب یا دیگر فعالیت‌های انسانی به لحاظ اکولوژیک دچار تغییراتی شده اند؛ را در فهرست جدیدی به نام «فهرست مونترو» ثبت نمایند. هدف از این اقدام جلب توجه جامعه بین‌المللی و در صورت نیاز دولت طرف کنوانسیون، جذب کمک‌های بین‌المللی جهت احیاء تالاب‌های مذکور می‌باشد.

Recommendations of the 4th Meeting of the Conference of the Parties, 27 June-4 July 1990, Recommendation 4.8, Change in Ecological Character of Ramsar Sites [and establishment of the Montreux Record]

۱- تاکنون ۲۴ تالاب با اهمیت بین‌المللی در ایران با مساحت حدود یک میلیون و پانصد هزار هکتار به عنوان سایت رامسر ثبت شده اند. این تالاب‌ها عبارتند از: تالاب میانکاله، دریاچه پریشان، دریاچه ارومیه،

حفاظت شده و ۱۰ ذخیره‌گاه زیست کره می باشد (۲۲). این واقعیت نشان دهنده تنوع زیستی قابل توجه و وجود زیست بوم های متنوع در کشور می باشد.

در راستای اجرای کنوانسیون و با حمایت مالی صندوق محیط زیست جهانی، پروژه هایی نظیر "حفاظت از یوزپلنگ آسیایی"، "حفاظت از تنوع زیستی در زاگرس مرکزی"، "حفاظت و مدیریت تنوع زیستی در تالاب انزلی"، "حفاظت از تنوع زیستی جنگل های هیرکانی خزر"، "تاسیس مرکز پرورش گونه های در معرض خطر انقراض و بانک ژن" در کشور اجرا شده و یا در حال اجرا می باشد^۴.

علاوه بر این در گزارش ارائه شده به دبیرخانه کنوانسیون، جمهوری اسلامی ایران ضمن ابراز پایبندی خود به اهداف بیست گانه آبیچی^۵، اقدامات به عمل آمده در این زمینه را تشریح کرده است.

طبق اطلاعات مندرج در پنجمین گزارش ملی جمهوری اسلامی ایران، متأسفانه روند نابودی گونه های گیاهی و جانوری در کشور ادامه دارد. همچنین مناطق حفاظت شده که مساحت آنها در حدود ۱۷ میلیون هکتار یعنی حدود ۱۰٪ مساحت کل کشور می

۴- فهرست کاملی از پروژه هایی که با همکاری صندوق محیط زیست جهانی در ایران در حال اجرا می باشد در آدرس ذیل قابل مشاهده می باشد:

https://www.thegef.org/projects?f%5B%5D=field_country:79

5- Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, The Aichi Targets

اهداف بیست گانه تنوع زیستی آبیچی، در کنفرانس اعضای کنوانسیون تنوع زیستی در سال ۲۰۱۰ در کشور ژاپن به تصویب رسید. این اهداف در پنج دسته راهبردی به شرح ذیل قرار می گیرند:

- الف- اهداف راهبردی A در خصوص کاهش تخریب تنوع زیستی
 - ب- اهداف راهبردی B در خصوص کاهش فشار بر تنوع زیستی
 - ج- اهداف راهبردی C در خصوص بهبود وضعیت تنوع زیستی
 - د- اهداف راهبردی D در خصوص افزایش منافع حاصل از تنوع زیستی
 - ه- اهداف راهبردی E در خصوص ارتقا و افزایش فعالیت های مشارکتی و علمی و توانمندسازی
- برای مطالعه بیشتر، رک:

<https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf>

صورت پذیرد. در این راستا مجلس شورای اسلامی طی قانون برنامه پنجساله ششم توسعه، دولت را موظف کرد تا جهت حفاظت از محیط زیست، برنامه حفاظت، احیا، مدیریت و بهره برداری مناسب از تالاب های کشور را با مشارکت جوامع محلی به ویژه در ارتباط با تالاب های ثبت شده در کنوانسیون رامسر به اجرا درآورد به طوری که تا پایان اجرای این قانون در سال ۱۴۰۱، حداقل بیست درصد تالاب های بحرانی و در معرض تهدید کشور احیا شوند^۶. همچنین اخیراً «قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب های کشور» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که براساس آن هرگونه بهره برداری و اقدامی که منجر به تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب ها گردد، ممنوع شد^۷. علاوه بر این وزارت نیرو مکلف به تامین حبابه زیست محیطی تالاب ها شده است.

۲. کنوانسیون تنوع زیستی

جمهوری اسلامی ایران کنوانسیون تنوع زیستی را در حاشیه اجلاس زمین^۳ در سال ۱۹۹۲ در ریودوژانیروی برزیل امضا نمود و پس از تصویب آن در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵، رسماً به آن پیوست. تصویب کنوانسیون به منزله الزام آور شدن اجرای مفاد کنوانسیون در ایران بوده و قاعداً بایستی ساختارهای مناسب طراحی و قوانین و مقررات لازم برای تحقق آن تهیه و تصویب می شد.

طبق پنجمین گزارش ملی جمهوری اسلامی ایران به دبیرخانه کنوانسیون تنوع زیستی در سال ۲۰۱۵، در زیست بوم ایران حدود ۸۰۰۰ گونه گیاهی، ۱۹۷ گونه پستاندار، ۵۳۵ گونه پرنده، ۲۲۷ گونه خزنده و ۸۷۰ گونه آبی شناسایی شده اند. همچنین تعداد مناطق حفاظت شده از ۱۹۴ منطقه در سال ۲۰۱۰ به ۲۷۴ منطقه در سال ۲۰۱۴ افزایش یافته است؛ که شامل ۲۹ پارک ملی، ۴۴ پناهگاه حیات وحش، ۳۵ اثر طبیعی، ۱۶ منطقه

- ۱- بند (ب) ماده (۳۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۱)، مصوب ۱۳۹۵
- ۲- مصوب ۱۳۹۶/۰۲/۰۴ مجلس شورای اسلامی

3- Earth Summit

اسلامی رسید. طبق این قانون، مسئولیت حفاظت از ذخایر ژنتیکی و بانک ژن در محدوده کلیه امور مربوط به کشاورزی، باغبانی، جنگل، مرتع، بیابان، شیلات، دام و طیور، زنبورداری و بیماری مرتبط با این موارد، بر عهده وزارت جهاد کشاورزی گذارده شده است. همچنین مسئولیت حفاظت از تنوع زیستی و ذخایر ژنتیکی آن در محدوده حیات وحش، پارک های ملی، مناطق حفاظت شده، مناطق شکار ممنوع، رودخانه ها، تالاب ها و دریاها بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود؛ و نهایتاً مسئولیت حفاظت از سلامت انسان و بررسی ارزیابی مخاطرات احتمالی ارگانیسم های نو ترکیب ژنتیکی که به مصرف غذایی انسان می رسند بر عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است.

وفق قانون یاد شده، "شورای ملی ایمنی زیستی" به ریاست معاون اول رئیس جمهور و عضویت نمایندگان نهادهای مختلف ذیربط اعم از دولتی، مردم نهاد و دانشگاهی تشکیل خواهد شد. وظیفه این شورا، سیاست گذاری، تعیین و تصویب راهبردهای ایمنی زیستی و نظارت بر اجرای آن مطابق با مفاد این قانون و تصویب آیین نامه و دستورالعمل های موضوع قانون است. علاوه بر قانون ملی ایمنی زیستی، قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه نیز به این موضوع پرداخته است. براساس این قانون هرگونه رهاسازی، تولید، واردات و مصرف محصولات تراریخته خارج از چارچوب قانون ایمنی زیستی و مقررات و موازین ملی و بین المللی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد، ممنوع شده است^۳.

ایرادها و کاستی های موجود در قوانین و مقررات در سطح ملی، ناهماهنگی بین دستگاه های اجرایی ذیصلاح که خود ناشی از تفسیرهای مختلف از قانون است و نبود ضمانت اجرای کافی سبب شده تا رویه مشخصی در کشور در بهره برداری از محصولات ناشی از زیست فناوری نوین وجود نداشته باشد. برای

باشد، نیاز به مدیریت، امکانات بیشتر و حفاظت بهتری دارند. بهره برداری بی رویه و ناپایدار از منابع آب شیرین و نیز پوشش گیاهی از جمله چراگاه ها و درختان، روند نابودی گونه ها را سرعت بخشیده است.

به نظر می رسد قوانین داخلی متناسب با تعهدات بین المللی دولت توسعه نیافته اند. مسئولان دستگاه های مرتبط از آگاهی کافی، ظرفیت های مورد نیاز و حتی در برخی موارد از اراده سیاسی لازم برای حفاظت از محیط زیست و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی برخوردار نیستند. بدیهی است چاره جویی هرچه سریع تر در این زمینه باعث جلوگیری از نابودی تدریجی منابع طبیعی و محیط زیست و حرکت در مسیر توسعه پایدار خواهد شد.

۳. پروتکل ایمنی زیستی الحاقی به کنوانسیون تنوع زیستی

در سال ۱۹۹۵، دولت های عضو کنوانسیون تنوع زیستی، مذاکره جهت تدوین یک موافقت نامه الزام آور پیرامون پیشگیری از خطرات احتمالی ناشی از محصولات زیست فناوری بر محیط زیست و سلامت انسان را آغاز کردند. این مذاکرات در ژانویه سال ۲۰۰۰ با توافق در خصوص متن پروتکل ایمنی زیستی موسوم به «پروتکل کارتاگنا»^۴ به نتیجه رسید. هدف این پروتکل کمک کردن به تضمین رعایت میزان مناسبی از حفاظت در انتقال ایمن و استفاده ارگانیسم های نو ترکیب ژنتیکی می باشد.

پروتکل ایمنی زیستی در سال ۱۳۸۲ پس از تصویب مجلس شورای اسلامی در کشور لازم الاجرا گردید. ایران در نخستین گام، پروژه "چارچوب ملی ایمنی زیستی"^۵ را با حمایت مالی صندوق محیط زیست جهانی (جف) و همکاری برنامه محیط زیست ملل متحد اجرا نمود؛ که در آن چارچوب لازم برای اجرایی شدن مفاد پروتکل در کشور تدوین شده بود (۲۳).

متعاقب اجرای پروژه توانمندسازی، «قانون ملی ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای

۳- بند (چ) ماده (۳۱) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵

1- Cartagena Protocol on Biosafety
2- National Biosafety Framework (NBF)

• کاهش انتشار مواد کاهنده لایه ازن در طی یک فرصت ۱۰ ساله.

در راستای اجرای مفاد این کنوانسیون، «دفتر حفاظت از لایه ازن» در قالب طرح توانمندسازی، با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و برنامه عمران ملل متحد، به موجب تصمیم دهمین نشست کمیته اجرایی پروتکل مونترال، در سال ۱۹۹۳ تاسیس شد. این دفتر به لحاظ حقوقی تنها مرجع ملی اجرایی مرتبط با برنامه‌های پروتکل مونترال بوده و با توجه به تعهدات دولت جمهوری اسلامی ایران در این پروتکل، متصدی هماهنگی، هدایت و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های کاهش تدریجی و حذف واردات و مصرف مواد کاهنده لایه ازن بر طبق جدول زمانبندی در قالب یک برنامه ملی است.^۲ این دفتر تاکنون اقدام به تصویب تعدادی طرح توانمندسازی برای جایگزین ساختن مواد کاهنده لایه ازن در صنایع و تجهیز تعدادی از کارخانجات با فناوری‌های نوین حفاظت از لایه ازن نموده است (۲۴).

جمهوری اسلامی ایران در جهت پیشبرد تعهدات خود، تاکنون بیش از ۱۲۰ میلیون دلار از "صندوق چندجانبه پروتکل مونترال"^۳، وفق ماده (۱۰) پروتکل مبنی بر مساعدت فنی و مالی به کشورهای در حال توسعه، دریافت نموده است (۲۵).

علیرغم این که، دولت ایران در حذف و جایگزینی مواد کاهنده لایه ازن عملکرد خوبی از خود نشان داده است و موفق به حذف حدود ۹۸۰۰ تن از مواد کاهنده شده و از این بابت نیز مورد تقدیر قرار گرفته است (۲۶)؛ لیکن در طول سالیان اجرای تعهدات، در ۳ نوبت تذکراتی را از کمیته اجرایی پروتکل دریافت کرده است. جمهوری اسلامی ایران در سال ۲۰۰۳ به جهت مصرف بیش از میزان تعیین شده متیل کلر فرم (۲۷) و در سال های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، به دلیل مصرف بیش از سقف تعیین شده

مثال دامنه شمول قانون ایمنی زیستی محدود به موجودات زنده تراریخته بوده و در خصوص محصولات غیر زنده تراریخته ضابطه ای تعیین نکرده است. همچنین به موجب این قانون، تنها از تولید تجاری گیاهان تراریخته در کشور جلوگیری به عمل خواهد آمد و در خصوص واردات این محصولات، کنترل و نظارتی صورت نمی گیرد.

ابهام در وظایف و اختیارات سازمان محیط زیست، عدم تعیین مقرات برای آزمایش‌های میدانی و برچسب گذاری محدود برای حمل و نقل بسته های حاوی موجودات زنده تراریخته از دیگر ایرادات قوانین و مقررات ملی در اجرای تعهدات پروتکل ایمنی زیستی هستند. بنابراین رفع اشکالات موجود در قوانین و مقررات داخلی، با تاکید بر تقویت ابعاد نظارتی و کنترلی و ایجاد هماهنگی بین دستگاه های ذیربط، در ایفای تعهدات پروتکل ضروری به نظر می‌رسد.

۴. کنوانسیون حفاظت از لایه ازن و پروتکل های آن

دولت جمهوری اسلامی ایران با تصویب قانون «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون وین درباره حفاظت از لایه ازن و پروتکل مونترال الحاقی به آن»^۱ به عضویت این کنوانسیون مهم بین‌المللی درآمد. الحاق به این کنوانسیون و پروتکل‌های آن، طبیعتاً تعهدهای حقوقی لازم‌الاجرا را متوجه دولت می‌سازد که باید با تصویب مقررات لازم و تدوین برنامه‌های عملی، این تعهدها را در چارچوب نظام حقوقی داخلی نهادینه کند. این تعهدها عبارتند از:

- انجام پژوهش و ارزیابی پیامدهای فعالیت های انسانی بر کاهش لایه ازن؛
- اتخاذ مقررات لازم برای حفاظت از انسان و محیط زیست در برابر کاهش لایه ازن؛
- تسهیل مبادله علمی و اطلاعاتی؛
- همکاری با دیگر اعضا برای توسعه فناوری ها و

تجربیات؛

۲- ر.ک به پایگاه اینترنتی دفتر حفاظت لایه ازن به نشانی:

حقوق بین‌الملل، برابر با قوانین عادی به شمار آمده است. با این همه، نظام حقوقی ایران همچنان درباره نحوه اجرای سایر منابع حقوق بین‌الملل اعم از منابع مذکور در ماده (۳۸) اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری از قبیل تعهدات عرفی، آرا و رویه‌های قضایی بین‌المللی و یا منابع نوین حقوق بین‌الملل از قبیل قطعنامه‌های الزام‌آور سازمان‌های بین‌المللی، ساکت است و نیاز به تحقیقات و پژوهش‌های حقوقی تکمیلی آتی در این حوزه می‌باشد.

علاوه بر آن در عمل، اجرای معاهدات بین‌المللی زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران با کمبودهایی روبرو است. برای جبران خلأهای اجرایی آن، ایجاد ساختارهای مناسب و مورد نیاز برای تحقق مفاد هر معاهده زیست محیطی، نظیر تعیین مرجع ملی و تشکیل کمیته هماهنگی با حضور فعالانه نمایندگان نهادهای ذیربط داخلی، برقراری تعامل بیشتر با دبیرخانه‌های سازمان‌های بین‌المللی، به کارگیری نیروی انسانی کارآمد در نهادهای داخلی، حضور فعال و مؤثر در نشست‌ها و مجامع زیست محیطی بین‌المللی با اعزام کارشناسان خبره، می‌تواند گامی مهم در این زمینه به شمار آید. همچنین ضعف نهادها و سازمانهای مرتبط محیط زیستی داخلی، علاوه بر عدم مشارکت جهانی در پروژه‌های بین‌المللی، سبب عدم ارائه پروژه‌های زیست محیطی به صندوق‌های مالی منطقه‌ای و بین‌المللی و در نتیجه عدم بهره‌برداری کافی از ظرفیت‌های موجود در معاهدات بین‌المللی می‌گردد که بازاندیشی و بازنگری در این زمینه می‌تواند کمک شایانی به توسعه حقوق محیط‌زیست در ایران نماید.

منابع

1. Katozian, Nasser, «Civil law in the contemporary legal order», First Edition, Tehran, Mizan legal foundation, 2008, p. 31. (In Persian)
2. Ziaei Bigdeli, Mohamad Reza, «Public International Law», 40th Edition, Tehran, Ganjedanesh Publication, 2010, p. 84. (In Persian)

تتراکلرایدکربن(۲۸)، این تذکرات را دریافت و مکلف به ارائه برنامه اقدام در این خصوص شده است.

در عمل دفتر حفاظت لایه ازن تنها یک برنامه اجرایی بوده و کاملاً از لحاظ مالی و سازمانی محدود می‌باشد و به جز ایفای نقش اطلاع‌رسانی، آن هم در سطح محدود، دامنه اجرایی چندانی ندارد(۲۹)؛ لذا ایفای کامل تعهدات بین‌المللی ایران به موجب این کنوانسیون و پروتکل‌های آن، نیازمند حمایت مالی و سازمانی بیشتر از سوی نهادهای داخلی است.

نتیجه‌گیری

با بررسی دیدگاهها و نظرات حقوقدانان در خصوص اجرای حقوق بین‌الملل در نظام داخلی کشورها، تدوین الگوی اجرای حقوق بین‌الملل اعم از تعهدات قراردادی و عرفی در نظام حقوقی کشورها، ضروری به نظر می‌رسد. در همین راستا بسیاری از کشورها چه دارنده نظام رومی - ژرمنی و چه دارنده نظام کامن لاء، تلاش کرده‌اند اجرای حقوق بین‌الملل را در حوزه صلاحیت خود نظام‌مند نمایند. برخی از کشورها نیز به طور صریح در قوانین اساسی و یا قوانین عادی، نحوه اجرای حقوق بین‌الملل را در نظام حقوقی خود تعریف کرده‌اند و راه‌حلهایی را نیز در صورت وقوع تعارض میان اجرای تعهدات مندرج در معاهدات بین‌المللی با قوانین عادی ارائه داده‌اند.

در نظام حقوقی ایران، عموماً قانون اساسی، قوانین عادی و مصوبات دولت جمهوری اسلامی ایران حکایت از برابری معاهدات بین‌المللی با قوانین عادی دارد. نظرات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز بر این دیدگاه صحت گذاشته است و بر آن است که "عهودی" که به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، مانند هر قانونی دارای اعتبار لازم بوده و در ردیف سایر قوانین عادی قرار می‌گیرد. از این رو حتی ممکن است در صورت تعارض معاهدات بین‌المللی با قوانین عادی، بحث ناسخ و منسوخ قابل تصور باشد.

بنابراین در نظام حقوقی ایران، در قوانین موضوعه و رویه عملی قوای سه‌گانه، "معاهدات بین‌المللی" به عنوان یکی از منابع

13. Malcolm, Shaw, Vaghar, Mohammad hossein, (Translator), Third Edition, Tehran, Ettelat Publication, p. 119. (In Persian)
14. Azari, Hajar, «Iranian Legal Syatems challenges in accepting international conventions», Comparative Law Studies Journal, 2016, Vol. 1, pp. 1-24. (In Persian)
15. Robinson, Nicolas, Hosseini, Mohammad Mahdi (Translator), «Basics of international environmental law», First Edition, Mizan Legal Foundation, 2011, p. 87. (In Persian)
16. Ziaei Bigdeli, Mohamad Reza, «Public International Law», 40th Edition, Tehran, Ganjedanesh Publication, 2010, pp. 80-72. (In Persian)
17. Wallace, Rebecca, Zamani, Ghasem (Translator), «International Law», Fourth Edition, Tehran, Shahre Danesh Institue of Law, 2014, p.95. (In Persian)
18. Vazquez, Carlos Manuel, 1995, The Four Doctrine of Self-Executing Treaties, The American Journal of International Law, Vol. 89, pp. 695-723.
19. Grimmett, Richard ,2001, Treaties and Other International Agreements: The Role of United States Senate, Congressional Research Service, Library of Congress, pp. 4.
20. Izadi, Ali, «Comparative Research on Application of International Law in Domestic Courts», Public Law Studies Journal, 2015, Vol. 3, pp. 497-529. (In Persian)
21. Akbari, Hassan, «The Status of International Conventions in the Practice of Islamic Republic of Iran», Master Thesis, Faculty of Law and
3. Khomamizadeh, Farhad, «Applying and Interpretation of treaties in domestic law», Private law journal, 2009, Vol. 16, pp. 33-52. (In Persian)
4. Habibzadeh, Tavakol, Khalaf Rezaei, Hossein, «The limits of jurisdiction of Executive and Legislative powers in approving international agreements», Public Law Journal, 2012, vol. 1, p. 119. (In Persian)
5. Khalaf Rezaei, Hossein, «International agreements in Iranian legal order», First Edition, Tehran, Gurdian Council Research Center, 2014, P. 29. (In Persian)
6. Quoc Dinh, Nguyen, Habibbi, Hassan (Translator), «Public International Law», First Edition, Tehran, Ettelat Publication, 2003, p. 462. (In Persian)
7. Ebrahimi, Nasrollah, «Private International Law», Fifth Edition, Tehran, Samt Publication, 2003, p. 74. (In Persian)
8. <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/bb5e6edae249b576802567d1003a0bb?OpenDocument>
9. [crc/c/sr.1016](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/bb5e6edae249b576802567d1003a0bb?OpenDocument), 28 Jan 2005, Para 43.
10. Hashemi, Hamid, «Application of international Agreements in Iranian judiciary system: Limits and Capacities», Legal Research Journal, 2008, Vol. 15, pp. 229-258. (In Persian)
11. Poorhashemi, Seyed Abbas, «International Environmental Law», First Edition, Tehran, Dadgostar Publication, 2012, p. 66. (In Persian)
12. Mousazadeh, Reza, «Concise of Public Internatioal Law», 23th Edition, Tehran, Mizan Legal Foundation, 2013, p. 26. (In Persian)

27. Decision XVI/20: Potential non-compliance in 2003 with consumption of the controlled substance in Annex B, group III (methyl chloroform) by Parties operating under paragraph 1 of Article 5, and request for plans of action, 16th Meeting of the Parties, 2004.
28. Decision XVII/27: Potential non-compliance in 2005 with the control measures of the Montreal Protocol governing consumption of the controlled substance in Annex B group II, (carbon tetrachloride) by the Islamic Republic of Iran and request for a plan of action, 18th Meeting of the Parties, 2006. And Decision XIX/27: Compliance with the Montreal Protocol by Islamic Republic of Iran, 19th Meeting of the Parties, 2007.
29. Abdullahi, Mohsen, «Law of Protection of Air», First Edition, Tehran, Mizan Legal Foundation, 2010, p. 183. (In Persian)
- Political Science Tehran University, 2013. P. 33. (In Persian)
22. Fifth report of Islamic Republic of Iran to Biodiversity Convention, 2015, Available at:
- a. <https://www.cbd.int/doc/world/ir/ir-nr-05-en.pdf>
23. <https://www.thegef.org/project/bs-building-national-capacity-implementation-biosafety-framework-islamic-republic-iran>
24. Heydari, Ismaeil, «Iranian Department of Environment's Measures at International Field», Tehran, Honar Abi Publication, 2003, p. 21. (In Persian)
25. Decision XVIII/27 (2006), and Decision XIX/27 (2007) Meeting of the Parties of the Montreal Protocol.
26. Statement by the Head of I.R. Iran's deligation to the 24th MoP of the Montreal Protocol, 12-16 Nov 2012. Available at: http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-24/presentations/statements%20from%20Heads%20of%20Delegations%20%20Highlevel%20Se/c_Iran-Statement.doc