

کیمهان

بسپج سازمان حقوقدانان با انتشار «گزارش حقوقی معاهده آب‌وهوایی پاریس ۲۰۱۵» ضمن اشاره به ماهیت موافقتنامه پاریس که با هدف کاهش گرمایش جهانی در سال ۲۰۱۵در پاریس منعقد شده، به تبیین آثار و تبعات حقوقی موافقتنامه مذکور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخته است؛ که مشروح این گزارش را در زیر می‌خوانید:

امروزه تغییرات آب و هوایی جزء مسائل و نگرانی‌های قابل توجه بسیاری از کشورهای دنیاست.سازمان ملل متحد از سال ۱۹۹۹ میلادی این مسئله را شناسایی کرده و بابر گزارِی ده‌ها کنفرانس بین‌المللی و تصویب موافقت‌نامه‌ها و اسناد متعدد سعی در کنترل این گونه تغییرات نموده است. از جمله این موافقت‌نامه‌های توان به موافقت‌نامه ۲۰۱۵ پاریس اشاره کرد. بنابر موافقت‌نامه آب و هوایی پاریس در سال ۲۰۱۵ کشورهای انتشار دی‌اکسیدکربن در اتمسفر زمین، مانع از گرمایش زمین و تغییر اقلیم جهانی شوند. این موافقت‌نامه دارای ابعاد و آثار حقوقی مؤثری در نظام حقوقی ایران است که این گزارش سعی دارد به تبیین آثار و تبعات حقوقی آن بپردازد.

گفتار اول) تغییرات آب و هوایی، بیان مسئله و کلیات

با آغاز انقلاب صنعتی در سال ۱۸۶۰ میلادی و رشد روز افزون دانش بشری، تغییرات گوناگونی در زندگی انسان‌ها رخ داده و نیاز بشر به انرژی و مصرف انواع سوخت‌های فسیلی مانند زغال‌سنگ، نفت و گاز طبیعی باعث افزایش انتشار گازهای امیجونی دی‌اکسیدکربن در جو شده است. افزایش جمعیت خود باعث تشدید این پدیده می‌شود. این تغییرات همگی موجب شده که شرایط آب و هوایی دستخوش دگرگونی‌هایی‌شود. تغییر آب و هوا که عمدتا مربوط به افزایش گازهای گلخانه‌ای در جو است، از نمونه‌های بارز در این زمینه می‌باشد. تغییر اقلیم پیامدهای مختلفی داشته‌است، پیامدهای ناشی از تغییر اقلیم و گرمایش زمین را می‌توان به آسیب‌های مستقیم و آسیب‌های غیرمستقیم (اقتصادی) طبقه‌بندی کرد. در حوزه آسیب‌های مستقیم، روند افزایش دما به افزایش سطح آب دریاها بر اثر پدوشدن یخچال‌ها منجر می‌شود. بر اساس مطالعات انجام شده تخمین زده می‌شود که گرم شدن سطح به میزان ۱/۵ تا ۴/۵ درجه سانتیگراد می‌تواند سطح آب دریاها را در حدود ۱۲ سانتیمتر بالا ببرد. افزایش سطح آب دریاهای جهان به اندازهٔ حدود ۵۰ سانتی‌متر، مناطق ساحلی را که محل احداث بخش عمده‌ای از جمعیت جهان است، نابود می‌کند. مناطق عظیمی از کشورهای پرجمعیت، همانند بنگلادش یا اندونزی، غیر قابل سکونت خواهند شد و براساس یک برآورد، زمان ممکن است حدود بیستمیلیون کیلومتر مربع تا سال ۲۰۲۵ مورد تهدید قرار گیرد که دربرگیرندهٔ ۳ درصد حجم خشکی‌های جهان و محل اقامت میلیون‌ها انسان است.

منظور از پیامدهای غیرمستقیم، آسیب‌های اقتصادی ناشی از اجرای تدابیر جامعه بین‌المللی در واکنش به تغییرات اقلیمی است. متأسفانه با وجود کمترین نقش‌آفرینی دولت‌های در حال توسعه، این دولت‌ها در با حادنه بیشترین آسیب را نیز از تدابیر واکنشیی از جمله کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌بینند. یک مثال در این زمینه قابل توجه است. در صورت اجرایی شدن سیاست‌های مندرج در پروتکل کیوتو، آن کشوران کاهش هیدروفلوروکربن‌ها (گازهای نفتی) است- دولت‌های صادرکننده نفت سالانه حدود ۶۳ میلیارد دلار از درآمدهای خود را از

* از نظر کارشناسان از آنجا که رشد اقتصادی با افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای رابطه مستقیم دارد، اجرای سیاست‌های کاهش انتشار دی‌اکسیدکربن تبعات و آثار اقتصادی زیانباری بر اقتصاد و تولید کشور بر جای خواهد گذاشت و رشد اقتصادی را تحت تاثیر خود قرار خواهد داد.

دست خواهند داد. جالب آن که سهم ایران در این خسارت جهانی در سال ۲۰۱۰ قریب یک و نیم میلیارد دلار برآورد شده است.

اقدام به تصویب انواع مختلفی از اسناد بین‌المللی با ضمانت اجرایی متفاوت در جهت کنترل تغییرات آب و هوایی و اوارت زیانبار ناشی از آن نمودند. این اقدامات همسو با دیگر اقدامات تعیین شده عمدتا به منظور تغییر الگوی مصرف انرژی از انرژی‌های فسیلی به منابع تجدیدپذیر و کاهش انتشار گازهای گلخانه صورت پذیرفته است. کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص تغییرات آب و هوایی به عنوان اولین سندی که به طور خاص به مسئله تغییرات آب و هوایی پرداخته است مکانیزم‌هایی برای کاهش انتشار و سازگاری با شرایط جدید برای دولت‌های عضو تعیین نموده است.

مفهوم تغییرات آب و هوایی و دیدگاه‌های مختلف علت افزایش گرمایش زمین

آب و هوایی «تغییر» در هوا به معنی آن گونه تغییری در آب و هوا است که به طور مستقیم یا غیر مستقیم ناشی از فعالیت‌های انسانی باشد که باعث تغییر در ترکیبات هواشهر جهانی می‌شود. این تغییرات به غیر از تغییرات طبیعی در آب و هوا است که در دوره‌های زمانی مشابه مشاهده می‌شود.»

مفهوم دیگر مرتبط گازهای گلخانه‌ای است؛ گازهای گلخانه‌ای صرف نظر از انتشار آن، در قسمت از ترکیبات گازی هواشهر هستند که اشعه‌های گرم مادون قرمز انعکاسی از زمین را جذب کرده و دوباره به سوی زمین می‌تابانند. به عبارت دیگر به مجموعه‌ای از گازها که مقداری از انرژی خورشیدی را در جو زمین نگه می‌دارند و باعث گرم شدن آن می‌شوند، گازهای گلخانه‌ای می‌گویند. اکسید نیتروژن، دی‌اکسیدکربن، متان، کلروفلوئورو کربن‌ها، هیدروفلوئوروکربن‌ها و پروفلوئوروکربن‌ها گازهای گلخانه‌ای هستند.

به طور کلی دو دیدگاه عمده درباره علت افزایش گرمایش زمین وجود دارد. دیدگاه اول که توسط آرهینوس مطرح شده است، گرمایش کره زمین را به دلیل افزایش دی‌اکسیدکربن از بخش گازی هواشناسی دانسته است. IPCC در سال ۱۹۹۰ مدل و نظریه را آرهینوس را پذیرفت.

بر اساس این نظریه گاز دی‌اکسیدکربن یکی از مهم‌ترین گازهایی است که منجر به تغییرات آب و هوایی و گرمایش زمین شده و فعالیت‌های بشرر نقش اساسی را در تشدید این روند داشته‌اند. طبق گزارش آژانس بین‌المللی انرژی

آن دی‌اکسیدکربن است. البته میزان دی‌اکسیدکربن انسان ساخت از کل گاز دی‌اکسیدکربن ۴درصد، تنها به اندازه ۵ درصد آن است؛ به عبارتی دیگر سهم دی اکسیدکربن انسان ساخت در اثر گلخانه‌ای تنها ۰/۲ درصد است. در این باره گفتنی است فردریک سیتز رئیس‌اسبق آکادمی علوم ملی آمریکا با راه‌اندازی طوماری خواهان جمع آوری اعصار در تابید ی‌ای اثر بودن دی‌اکسیدکربن در گرمایش کره زمین شدد که به موجب آن ۱۲هزار و ۲۸۷ نفر از متخصصان و دانشمندان اقلیم‌شناسی با امضای خود به تأیید آن پرداختند.

مروری بر کنوانسیون‌های تغییرات اقلیم سازمان ملل متحد
کنوانسیون‌های تغییرات اقلیم سازمان ملل متحد با هدف تثبیت انتشار گازهای گلخانه‌ای در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید و در سال ۱۹۹۴ لازم‌الاجرا شد. تعداد کشورهای عضو در این کنوانسیون ۱۹۲ کشور بود که جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۹۹۶ به آن پیوست. در دسامبر ۱۹۹۷ عمده کشورهای صنعتی طی پیمانی معروف به کیوتو منعقد شدند که ظرف ۱۰ سال پس از آن، میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای خود را به اندازه پنج درصد زیر مقدار انتشار در سال ۱۹۹۰ کاهش دهند و به کشورهای در حال توسعه نیز کمک‌های مالی برای افزایش ضریب نفوذ استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر اعطا نمایند. پروتکل کیوتو سندن الزام‌رأ حقوقی ملحق به کنوانسیون بود که کشورهای عضو را نسبت به کاهش دو درجه سانتیگرادی درجه حرارت کره زمین منعهد می‌کرد. قرار بود دوره اول تعهد مندرج در پروتکل از ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲ بوده و دومین دوره از ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰

گزارش سازمان بسپج حقوقدانان از آثار و تبعات حقوقی موافقتنامه پاریس

پیوستن ایران به «معاهده آب و هوایی پاریس» با قانون اساسی و اسناد بالادستی تعارض دارد

ادامه باید. در پروتکل کیوتو میزان دقیق و کمی تعهدات کشورهای توسعه یافته در خصوص کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تعیین شده و مکانیزم‌های همکاری کشورهای توسعه یافته با کشورهای در حال توسعه برای کاهش انتشار معین شده بود و درعین حال جزئیات بیشتری و نه تعهدات بیشتری برای کشورهای در حال توسعه در نظر گرفته شد. عمده تعهدات درنظر گرفته شده ذیل پروتکل کیوتو، الزام کشورهای ضمیمه شماره یک کنوانسیون سازمان ملل در جهت برنامه‌ریزی و تیل به اهداف کمی تعیین شده بود. این البته بدان معنا نمی‌باشد که کشورهای غیر ضمیمه به طور کلی فاقد هر گونه تعهدی ذیل پروتکل کیوتو می‌باشند. لیکن تعهدات معینی که نقش آنها قابل ارزیابی و استنادا باشد صرفا برای کشورهای ضمیمه شماره یک در نظر گرفته شد.

پروتکل کیوتو با دو چالش مواجه بود: چالش اول پیشی گرفتن آثار خطرناک انتشار گازهای گلخانه‌ای از تدابیر اتخاذی و چالش دیگر این بود که دولت آمریکا با انتشار بیش از یک چهارم گازهای گلخانه‌ای، از عضویت در عضویت سرباز و از سسوی دیگر اسناد موجود تمامی دولت‌های درحال توسعه را از وظیفه کاهش انتشار معاف کرد. جرج بوش در سال ۲۰۰۱ این پروتکل را یک معاهده کم رنگ خوند و اظهار داشت: «این معاهده کشورهای در حال توسعه را بر خلاف کشورهای صنعتی ملزم به کاهش این گازها نکرده است. نتیجه این امر به اقتصاد آمریکا لطمه می‌زند.» این پروتکل به گفته نماینده زاین تنها سه درصد موفقیت داشت و به بیان دیگر این طرح ۹۷ درصد با شکست مواجه شد.

نیل به یک توافق جدید برای دوره یزده زمانی ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ معروف به اصلاحات دوحه به نتیجه نرسید و در نتیجه و در پی کنفرانس اعضا نهایتا به توافقنامه پاریس در سال ۲۰۱۵ با توافق ۱۹۵ کشور دست یافتند.

گفتار دوم) معاهده آب و هوایی ۲۰۱۵ پاریس و آثار حقوقی آن
معاهده پاریس با هدف افزایش کمتر از ۲ درجه سانتیگراد دمای اتمسفر نسبت به قبل از انقلاب صنعتی تا پایان قرن جاری در ۱۲ دسامبر ۲۰۱۵ به تصویب رسید. این معاهده دارای ۲۹ بند و ۱۴۰ تصمیم بود و شرایط لازم‌الاجرا شدن آن نیز بدین نحو بود که توافقنامه از سسوی حداقل ۵۵ کشور که حداقل میزان ۵۵ درصد انتشار گازهای گلخانه‌ای را بر عهده داشته باشند تصویب شود. عدم حصول توافق برای تعیین میزان انتشار و مدت آن بعد از دوره زمانی مقرر شده در پروتکل کیوتو منجر به تغییر رویکرد کشورهای در این خصوص شد. توافقنامه پاریس حاصل تغییر رویکرد جهانی در تعیین میزان اهداف کمی در خصوص نیل به کاهش جهانی انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌باشد. براساس این توافقنامه، کشورها تعهد می‌کنند با توجه به برنامه مشارکت ملی خود در کاهش گازهای گلخانه‌ای انتشار دی‌اکسیدکربن اقدام نمایند.

این توافقنامه دارای محورهای مختلف است که در جمله این محورها می‌توان به کاهش، تطبیق، تأمین مالی، توسعه و انتقال فناوری، ظرفیت‌سازی و شفاف‌سازی اشاره کرد.

جمهوری اسلامی ایران نیز در زمان تصویب اولیه توافقنامه مذکور اقدام به اعلام موافقت خود نموده و نهایتا در تاریخ بیست و سوم اردیبهشت ماه ۱۳۹۵ برابر با ۲۲ آوریل ۲۰۱۶ ه‍.م‌زمن با ۱۷۰ کشور دیگر اقدام به امضای توافقنامه مذکور نمود. البته فرایند الحاق رسمی به توافقنامه مذکور نخستین تصویب در مجلس شورای اسلامی می‌باشد و نهایتا در تاریخ ۱۳ آبان ۱۳۹۵ برابر با ۱۴ نوامبر ۲۰۱۶ کلیات آن در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و بعد از مطرح شدن در شورای نگهبان، برای رفع ابهامات و اشکالات شورای نگهبان در حال حاضر مجددا در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است.

برنامه مشترک ملی؛ مهم‌ترین بخش توافقنامه پاریس
مهمترین بخش توافقنامه پاریس که حاکی از تغییر رویکرد جهانی درخصوص کاهش انتشار نیز می‌باشد، اشاره به ارائه برنامه مشارکت‌های ملی معین به منظور کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای است. مطابق با ماده ۲ توافقنامه تمامی کشورهای عضو موظف هستند اقدام به ارائه میزان و نحوه مشارکت خود در تحقق اهداف توافقنامه را مطابق با قواعد تعیین شده در دیگر توافقنامه تهیه و ارائه نمایند. لازم به توجه است برنامه‌هایی که ارائه خواهند شد ضمیمن تلاش‌های کشورهای عضو در طی یک دوره زمانی و با عنایت به حمایت‌های مورد نیاز کشورهای درحال توسعه در نظر گرفته خواهد شد. در نتیجه تمامی کشورهای جهان امکان مشارکت در توافقنامه بدون داشتن نگرانی در خصوص امکان دستیابی به اهداف تعیین شده را خواهند داشت چراکه اصولا خود کشورها میزان تعهدات خود را تعیین خواهند کرد.

*** به لحاظ حقوقی، سیاست‌های کاهش انتشار دی‌اکسیدکربن و معاهده پاریس دارای پیچیدگی‌ها و چالش‌های متعددی است و معاهده پاریس را می‌توان بعد از انرژی هسته‌ای به عنوان مهم‌ترین چالش روابط خارجی نظام جمهوری اسلامی ایران دانست. با این اهمیت لازم و ضروری است ابعاد و زوایای مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و به خصوص ابعاد حقوقی آن در عرصه ملی و بین‌المللی توسط متخصصان به صورت دقیق بررسی شود و نباید دقت را فدای سرعت نمود.**

داشته و تحلیلی از علل ناکارآمدی و ریشه‌یابی آن و نیز عدم تطابق توان فردی،

دستگاهی و مقرراتی را برای نیل به این اهداف مدنظر نداشته‌اند.

کارشناسان و صاحب‌نظران ضمن اشاره به فرصت‌ها و نقاط قوت سیاست‌های کاهش انتشار از جمله بهینه‌سازی انرژی و حفظ منابع برای نسل‌های آتی در راستای توسعه پایدار، کاهش هزینه‌های اقتصادی اجتماعی ناشی از تخریب محیط‌زیست، ایجاد امکان دریافت کمک‌های بین‌المللی، کاهش هزینه‌های اقتصادی اجتماعی ناشی از تخریب زیست‌محیطی، بهبود شرایط اشتغال و ایجاد کسب و کارهای جدید مبتنی بر دانش، انتقال فناوری و غیره، به چالش‌ها و نقاط ضعف‌های متعددی نیز در این زمینه اشاره کرده‌اند که این موارد عبارت است از:

۱- قوانین بالادستی بر اساس به‌شدت شتاب انرژی است. ۲- رویکرد برنامه‌ریزی توسعه کشور بر اساس صنایع انرژی بر بوده و امکان کاهش شدت انرژی بر اساس رویکرد توسعه‌ای صنایع انرژی بر نظیر آهن و فولاد، سیمان و پتروشیمی

میسر نیست. ۳- عدم وجود ردیاب موضوعات تغییر اقلیم در اسناد بالادستی و نیز برنامه‌های توسعه. ۴- عدم دقافت مدیران سیاست‌ساز و در نتیجه در اولویت نبودن موضوعات تغییر اقلیم در برنامه‌های کشور.۵- عدم سازماندهی موضوعات مربوط به تغییر اقلیم در سازمان محیط‌زیست و سایر دستگاه‌ها. ۶- عدم آگاهی مکفی نمایندگان دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های شرکت‌کننده در جلسات تصمیم‌سازی هیئت دولت از مسائل داخلی و بین‌المللی این حوزه. ۷- عدم

شده نیز از جمله تعهدات جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. به طور خلاصه در کنوانسیون سازمان ملل در خصوص تغییرات آب و هوایی، تعهدات ایران شامل موارد ذیل می‌شود:

۱- انتشار اطلاعات در خصوص میزان انتشار، چاهک‌ها و منابع انتشار گازهای گلخانه‌ای. ۲- همکاری فی مابین کشورها در خصوص انتقال تکنولوژی. ۳- انتشار برنامه‌ها و سیاست‌های ملی در خصوص کاهش انتشار.

در این موافقتنامه، ایران تعهد کرده که با فرض تداوم وضع موجود، میزان انتشار دی اکسیدکربن خود را در سال ۲۰۲۰ به میزان ۴ درصد کاهش دهد و اعلام کرده که برای این هدف ۱۷/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری و در خصوص کل برنامه‌های کاهش انتشار بالغ بر ۵۲/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری نیاز دارد. **چالش‌های کلان الحاق به توافقنامه تغییرات آب و هوایی پاریس**
چالش‌های کلان پیوستن به توافقنامه پاریس را می‌توان در دو بعد داخلی و بین‌المللی مورد ارزیابی قرار داد. بعد بین‌المللی توافقنامه پاریس، عدم مسئولیت‌پذیری و همراهی برخی از کشورهای توسعه یافته به ویژه آمریکا با توافقنامه‌های محیط‌زیستی است. در مارس ۲۰۰۱ جورج بوش اعلام کرده بود که اجرای تعهدات مبتنی بر پروتکل کیوتو هزینه بالایی بر اقتصاد آمریکا خواهد داشت لذا مسئله پیگیری تصویب این پروتکل و ارائه آن به کنگره منتفی خواهد بود. تراسم نیز اخیرا اعلام کرده‌است پذیرش توافقنامه پاریس و محدودیت سنگین استفاده از انرژی که برای ایالات متحده آمریکا قرار داده شده می‌تواند تا سال

۲۰۲۵ موجب از دست دادن ۲/۷ میلیون شغل شود که ۴۴۰ هزار آن در مشاغل تولیدی مثل اتومبیل‌سازی و نابودی بیشتر صنایع حیاتی آمریکاست.

خوشبختانه جامعه بین‌المللی اتفاق نظر دارد که بخش عمده‌ای از چالش‌های زیست محیطی به ویژه گرمایش زمین و تغییر آب و هوا ناشی از فعالیت‌های صنعتی کشورهای توسعه یافته در قرن گذشته بوده است. از این رو کشورهای توسعه یافته باید مسئولیت بیشتری در قبال چالش‌های جهانی به عهده بگیرند و شکاف موجود در زمینه توسعه یافتگی و بین فقیر و غنی را کاهش دهند. آنها باید سهم خود را با اختصاص منابع مالی بیشتر، تسهیل انتقال فناوری‌های مناسب پیشرفته و آموزش و تبادل دانش و تجربیات و به طور کلی وسایل اجرایی کافی و قابل پیش‌بینی به منظور تحقق اهداف توسعه‌یافته پایدار فراهم آورند. چالش‌های جهانی همکاری بین‌المللی و راه حل‌های جهانی می‌طلبد و تکروی در تقابل با چالش‌ها راهی به جایی نمی‌برد. و به طور قطع خروج از چنین توافقنامه‌هایی برخلاف اصول مسلم حقوقی از جمله اصل عدالت، اصل انصاف، اصل مسئولیت‌پذیری و اصل توازن است.

در بعد داخلی نیز باید گفت براساس اهداف مشارکت ملی معین کشور (INDC) ایران کاهش انتشار حداقل ۴ درصد درحاکمتر ۱۲ درصد را نسبت به میزان انتشار در سال ۲۰۲۰ هدف‌گذاری نموده و می‌ایست عملیاتی نماید. از نظر کارشناسان از آنجا که رشد اقتصادی با افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای رابطه مستقیم دارد، اجرای سیاست‌های کاهش انتشار دی‌اکسیدکربن تبعات و آثار اقتصادی زیانباری بر اقتصاد و تولید کشور بر جای خواهد گذاشت و رشد اقتصادی را تحت تاثیر خود قرار خواهد داد. بر اساس مطالعات صورت گرفته، کاهش ۴ درصدی انتشار گازهای گلخانه‌ای در کل اقتصاد کشور موجب کاهش ارزش تولید به میزان ۲۸۱/۵ میلیارد



ریال خواهد شد که این میزان چیزی در حد ۱/۱۲ درصد از حل حجم اقتصاد کشور را شامل می‌شود. همچنین کاهش ۱۲ درصدی انتشار گازهای گلخانه‌ای در کل اقتصاد کشور موجب کاهش انرژی تولید به میزان ۱۸۰۰۷۸ میلیارد ریال خواهد بود که این میزان چیزی در حد ۷/۲ درصد از کل حجم اقتصاد کشور را شامل می‌شود. در این شرایط بیشترین کاهش حجم تولید متوجه بخش‌های حمل و نقل، استخراج نفت، خام گازهای طبیعی و سایر معادن و بخش کشاورزی هر کدام با ۱۵ درصد است.

چالش‌های دیگر الحاق به توافقنامه پاریس، چالش‌های قانونی است؛ از منظر قانونی، عدم وجود الزامات محکم و قابل پیگیری از دیگر جنبه‌هایی است که برنامه‌ریزی و مدیریت اقلیم محور با آن روبروست. در سال‌های اخیر قوانین مهمی همچون قانون برنامه چهارم و پنجم کشور، قانون هدفمندی اقتصاد، اصلاح الگوی مصرف انرژی، سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف، بند «ق» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۳، ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید همگی مصرف بهینه انرژی در کشور را مورد نظر قرار داده‌اند، اما عدم تخصیص مناسب بودجه، برنامه‌ریزی نامتناسب و گاه غیرعملیاتی و کارشناسی همگی عدم توفیق حصول غنیمتی از مقررات قانون و سیاست‌های ابلاغی را در پی داشته است. در خصوص عدم حصول به اهداف قوانین و مقررات و مقررات فوق، دستگاه‌های نظارتی نقش صرفا نظارتی

* به لحاظ حقوقی، سیاست‌های کاهش انتشار دی‌اکسیدکربن و معاهده پاریس دارای پیچیدگی‌ها و چالش‌های متعددی است و معاهده پاریس را می‌توان بعد از انرژی هسته‌ای به عنوان مهم‌ترین چالش روابط خارجی نظام جمهوری اسلامی ایران دانست. با این اهمیت لازم و ضروری است ابعاد و زوایای مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و به خصوص ابعاد حقوقی آن در عرصه ملی و بین‌المللی توسط متخصصان به صورت دقیق بررسی شود و نباید دقت را فدای سرعت نمود.

داشته و تحلیلی از علل ناکارآمدی و ریشه‌یابی آن و نیز عدم تطابق توان فردی، دستگاهی و مقرراتی را برای نیل به این اهداف مدنظر نداشته‌اند.

کارشناسان و صاحب‌نظران ضمن اشاره به فرصت‌ها و نقاط قوت سیاست‌های کاهش انتشار از جمله بهینه‌سازی انرژی و حفظ منابع برای نسل‌های آتی در راستای توسعه پایدار، کاهش هزینه‌های اقتصادی اجتماعی ناشی از تخریب محیط‌زیست، ایجاد امکان دریافت کمک‌های بین‌المللی، کاهش هزینه‌های اقتصادی اجتماعی ناشی از تخریب زیست‌محیطی، بهبود شرایط اشتغال و ایجاد کسب و کارهای جدید مبتنی بر دانش، انتقال فناوری و غیره، به چالش‌ها و نقاط ضعف‌های متعددی نیز در این زمینه اشاره کرده‌اند که این موارد عبارت است از:

۱- قوانین بالادستی بر اساس به‌شدت شتاب انرژی است. ۲- رویکرد برنامه‌ریزی توسعه کشور بر اساس صنایع انرژی بر بوده و امکان کاهش شدت انرژی بر اساس رویکرد توسعه‌ای صنایع انرژی بر نظیر آهن و فولاد، سیمان و پتروشیمی

میسر نیست. ۳- عدم وجود ردیاب موضوعات تغییر اقلیم در اسناد بالادستی و نیز برنامه‌های توسعه. ۴- عدم دقافت مدیران سیاست‌ساز و در نتیجه در اولویت نبودن موضوعات تغییر اقلیم در برنامه‌های کشور.۵- عدم سازماندهی موضوعات مربوط به تغییر اقلیم در سازمان محیط‌زیست و سایر دستگاه‌ها. ۶- عدم آگاهی مکفی نمایندگان دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های شرکت‌کننده در جلسات تصمیم‌سازی هیئت دولت از مسائل داخلی و بین‌المللی این حوزه. ۷- عدم

وجود ساز و کار تضمینی پاسخگویی مسئولین در خصوص اقدامات انجام شده و نشده تغییر اقلیم در کشور. ۸- عدم وجود تسهیلات و منابع مالی کافی برای بخش خصوصی جهت فعالیت‌های تغییر اقلیم. ۹- عدم وجود الزامات قانونی مربوط به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در صنایع. ۱۰- عدم وجود چشم‌اندازی برای اقدامات تغییر اقلیم در سطح ملی. ۱۱- عدم وجود سازمانی نظیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با حوزه اختیارات گسترده سازماندهی فعالیت‌های دستگاه‌های مختلف. ۱۲- عدم وجود آموزش‌های لازم در خصوص تغییر اقلیم در مقاطع تحصیلی مختلف و آگاهسازی افکار عمومی. ۱۳- عدم وجود پژوهش‌های کاربردی و جدی در خصوص تغییر اقلیم در مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری و عدم انسجام آنها به عنوان اجزای یک حرکت کل. ۱۴- عدم استفاده از تجربیات کشورهای دنیا در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های کاهش انتشار در کشور. ۱۵- دولتی بودن اقتصاد. ۱۶- بی‌توجهی نسبت به مسائل کلان و درازمدت منتهج از موضوعات زیست‌محیطی بین‌المللی. ۱۷- نبود تجربه و انگیزه کافی در بافعل نمودن فرصت‌های بالقوه موجود در کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی زیست محیطی در کشور. ۱۸- هر کربن بودن اقتصاد کشور و آسیب پذیری آن در صورت اجرای تعهدات کاهش انتشار. ۱۹- فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم در کشور برای اجرای سیاست‌های کاهش انتشار.

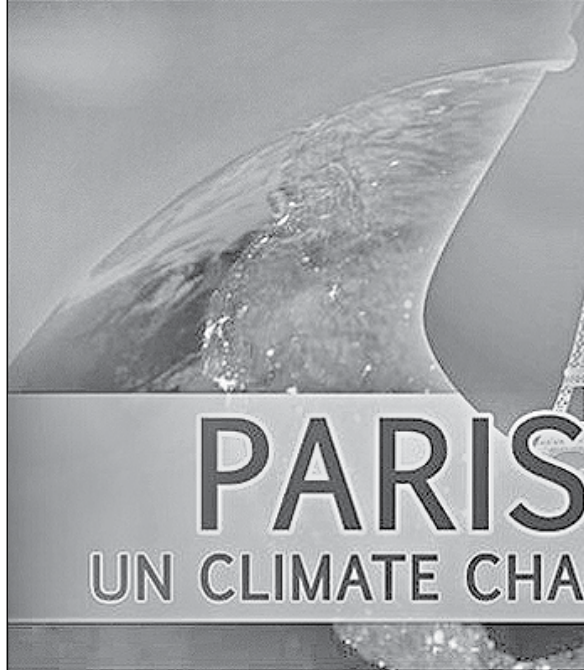
گفتار سوم) آثار و تبعات حقوقی معاهده ۲۰۱۵ پاریس
توافقنامه آب و هوایی ۲۰۱۵ پاریس دارای آثار و تبعات حقوقی متعدد و

پیچیده‌ای است که برخی از این آثار عبارت است از:

۱- بر خلاف پروتکل کیوتو که دست‌موردالم‌های کنفرانس اعضا در خصوص شیوه کاهش صرفا برای کشورهای توسعه یافته الزام‌آور و تعهدی برای کشورهای در حال توسعه در نظر گرفته نشده بود، در توافقنامه پاریس رعایت دستورالعمل‌های مصوب کنفرانس اعضا برای تمامی کشورهای عضو لازم‌الاجرا خواهد بود. به عبارت دیگر توافقنامه پاریس یک معاهده بین‌المللی به شمار می‌رود که متضمن تعهدات لازم‌الاجرائی برای کشورهای عضو می‌باشد. علاوه براین به گفته حقوقدانان نوع دیگر ضمانت اجرای معاهده پاریس، ضمانت غیر رسمی ولی مؤثر حقوق بین‌الملل است؛ این ضمانت‌ها نظیر ضمانت ناشی از فشار افکار عمومی که غالبا از آن به عنوان شرم‌ندسازی یاد می‌شود، ضمانت‌هایی هستند که با وجود غیرالزامی بودن بسیار مؤثرند، زیرا به اعتبار و وجهه بین‌المللی دولت‌های تحت فشار خدشه وارد می‌کنند.

۲- به لحاظ حقوقی و بر اساس اصل «مسئولیت‌های مشترک اما متفاوت»

* علی‌رغم حسن نیت ایران، تجربه‌های فراوان اثبات کرده‌است سازمان‌های بین‌المللی با فشارهای قدرتهای استکباری، با این گونه نمونه موضوعات به صورت کلیاسی برانگیزه و چالش‌های فراوانی را برای نظام جمهوری اسلامی ایران در عرصه بین‌المللی ایجاد کرده‌اند که نمونه‌های این گونه بر خوردها را می‌توان در موضوع انرژی هسته‌ای مشاهده کرد.



و نیز قاعده عدالت زیست‌محیطی لازم است است دولت‌های توسعه یافته که بیشتر نقش را در تخریب محیط‌زیست داشته‌اند و از امکانات و توانایی‌های بیشتری نسبت به کشورهای در حال توسعه برخوردار هستند، در حفاظت از آن نیز مسئولیت سنگین‌تری بر عهده گیرند و کشورهای در حال توسعه نیز به تناسب نقش کمتر آنها در تخریب محیط زیست کره زمین مسئولیت سبک‌تری بر عهده گیرند، ولی متأسفانه مشاهده می‌شود کشوری مثل ایالات متحده آمریکا با انتشار ۲۴ درصد کل گازهای گلخانه‌ای دنیا (آمریکا از مسبین اصلی و عاملین مؤثر گرمایش جهانی زمین است)، نه تنها هیچ معاهده مهمی زیستی را امضا نکرده بلکه مباحث علمی مرتبط با تغییرات آب و هوایی را نیز به هیچ عنوان قبول ندارد. حال باید پرسید بر اساس کدام منطق و قاعده فقهی حقوقی می‌توان به معاهده‌ای ملحق شد که اولا مقصر اصلی گرمایش زمین هیچ نقشی در آن ندارد و حتی نقش رهبری را در آن ایفا نکرده است، ثابثا تعهدات بسیار زیاد و دشواری بر کشورها به خصوص جمهوری اسلامی ایران وارد می‌کند که فشارها و هزینه‌های بسیار داخلی و بین‌المللی را به دنبال خواهد داشت. از این رو چنین رفتاری از سوی آمریکا مصداق بارز تبعیض زیست محیطی و نقض ضمنی اصل این حقوقی حقوقی گلخانه‌ای مشترک اما متفاوت است و قبول تعهداتی بیشتر از توان و ظرفیت کشور در قالب معاهده پاریس به لحاظ فقهی و حقوقی وجهی ندارد.

۳- بر اساس بند ۱۱ ماده ۱ توافق نامه پاریس هر گونه تغییر یکجانبه NDC

(به جز به روزرسانی کلیات یا پیچ ساده)، باید در (راسات) افزایش تعهدات و کاهش میزان انتشار باشد. به عبارت دیگر در صورتی که INDG موجود به عنوان NDC ایران تلقی شود، تغییر آن در راستای کاهش محدودیت‌های اقتصادی و افزایش اهداف میزان مطلق انتشار غیرقانونی خواهد بود و در آینده نیز هر گاه کشور متوجه شود که اهداف تعیین شده با رشد اقتصادی اش تناسب

ندارد و محدودکننده آن محسوب می‌شود نتواند این اهداف را در راستای کاهش تعهدات و افزایش هدف گذاری‌های میزان انتشار تغییر دهد و این سلما به نوعی سبطره و سلطه بیگانگان و نقض حاکمیت ملی کشور محسوب شده و اساس قاعده فقهی نفی سبیل انحصار چنین تعهدات باطل و حرام می‌باشد.

۴- بر خلاف معاهده پاریس گرچه ضمانت اجرایی برای عدم ایفای تعهدات

در نظر گرفته نشده است لیکن این به منزله عدم داشتن هیچ‌گونه ضمانت اجرا از منظر حقوق بین‌الملل نمی‌باشد. به عبارت دیگر اصول کلی حاکم بر ایفای تعهدات بین‌المللی و مسئولیت ناشی از عدم ایفای تعهدات بین‌المللی در خصوص توافقنامه پاریس مجرا خواهد بود. به طوری که در کنوانسیون لایه ازن شاهد بودیم که جمهوری اسلامی ایران مورد اخلال قرار گرفته است. (در همان کنوانسیون فشارهای بین‌المللی از جنس تحریم نیز پیش‌بینی شده است).

۵- علی‌رغم عدم ذکر هرگونه اقدام تنبیهی در متن توافقنامه اما مکانیزم‌هایی نظیر انتشار لیست کشورهای که همکاری مناسبی نداشته‌اند و یا به تعهدات خود عمل ننموده‌اند می‌تواند بستری جدید بر کاهش اعتبار بین‌المللی و عدم تمایل شرکت‌های چند ملیتی و دولت‌ها در مشارکت در سرمایه‌گذاری در کشور خاخی شود. لازم به ذکر است فرایندهای مشابه در بسیاری موارد در حال حاضر در نظام بین‌المللی به مورد اجرا گذاشته شده است. از این رو عدم ذکر هرگونه تنبیه معین و اعلام این موضوع که رویکرد کمیته نظارتی غیر تنبیهی خواهد

صفحه ۶
شنبه ۲۷ تیر ۱۳۹۶
۲۳ شوال ۱۴۳۸ - شماره ۲۱۶۷۴

بود به منزله فاقد اثر بودن تصمیمات کمیته مذکور نخواهد بود. به عبارت دیگر مکانیزم کنترلی موجود در حال حاضر نامعین و منوط به تصمیمات کنفرانس اعضا خواهد بود.

۶- برنامه پیشبندهای جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای تنظیم شده است که دست‌های دیگر به خصوص برجام نیز مرتبط می‌شود. لذا با توجه به مسائل و چالش‌های پیچیده حقوقی برجام و تفاسیر مختلف از تحریم‌ها و برچیده شدن آن، مسلما با پیوند خوردن این برنامه با برجام، قطعا پیچیدگی و دشواری آن مضاعف خواهد شد و به علت عدم آشنایی کامل با مسائل حقوقی بین‌المللی ممکن است منجر به خسارت‌ها و ضررهای فراوانی شود. لازم به توضیح است بنابر بر برنامه پیشبنهادی ایران اثر تحقق کاهش ۸ درصدی به علاوه ۴ درصد اولیه صرفا مشروط به عدم هرگونه تحریم غیرعادلانه، درسترس بودن منابع مالی بین‌المللی، انتقال تکنولوژی و دسترسی به مکانیزم‌های دو یا چند جانبه درجهت اجرای توافقات و برخی موارد مشابه خواهد بود.

۷- چرند تعین و اعلام میزان مشارکت تعیین‌شده به‌صورت داوطلبانه، توسط خود کشورها صورت می‌پذیرد، اما با توجه به بند «۱۱» ماده ۴ موافقت‌نامه، تعدیل این میزان تنها بر «طبق (انتهایی مصوب فراهمی)(کنفرانس) اعضا» مجاز دانسته شده و این بدان معناست که دولت ایران مکلف به تبعیت از اوامر مقرر در معصوه اعلامیه اعضا نخواهد بود و از این طریق میزان و سرعت طرح تصاد اقتصادی کشور تحت تأثیر تصمیم بیگانگان قرار خواهد گرفت. این در حالی است که بنا بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر گونه تسلط و سبطره بیگانگان در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، نظامی و غیره مورد نهی قرار گرفته است.

۸- در بند ۱۲ موافقتنامه پاریس به‌منظور ارتقای شفافیت از اعضا خواسته‌شده است که گزارش‌هایی را در زمینه «انتشارهای ناشی از فعالیت انسانی» با استفاده از روش «مورد توافق فراهمی اعضا» تهیه و ارائه دهند. در این خصوص باید به این نکته توجه نمود که اگرچه در ظاهر این بند، تنها ارائه گزارش انتشار خواسته‌شده، اما با توجه به گستردگی انتشاردهنده‌های دی اکسید کربن در کشور ازجمله میانه‌های نفت و گاز، پالایشگاه‌ها و خطوط لوله نفت و گاز، نیروگاه‌ها، شبکه‌های انتقال نیرو، راه‌ها، خطوط ریلی، بندرها، وسایل حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری، صنایع پایه کشور ازجمله فولاد، مس، آلومینیم، شیشه و منازل مسکونی و واحدهای تجاری و عمومی و همچنین صنایع نظامی و اهردی که همگی از انرژی استفاده می‌کنند، تضمینی وجود ندارد که در سال‌های آتی اطلاعات مربوط به هر یک از این انتشاردهنده‌ها خواسته نشود که این امر ملاحظات اطلاعاتی و امنیتی کشور را به خطر می‌اندازد.

۹- در موارد متعددی این موافقت‌نامه تصمیم‌گیری در خصوص برخی موضوعات و سازوکارها بر عهده فراهمی‌ای اعضا به‌عنوان نشست اعضای موافقت‌نامه پاریس قرار گرفته است. چنین ترتیبی بدان معناست که فراهمی‌ای اعضا بتوانند در عمل الزامات جدیدی ورای آنچه در این موافقت‌نامه مشخص شده و به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسیده، برای اعضای این موافقت‌نامه تعیین نماید و تصویب این رویکرد توسط مجلس و شورای نگهبان می‌تواند مهر تأیید بر رویه‌های غیرقانونی احتمالی آن اعضا باشد که این مسئله خلاف اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

۱۰- ایراد دیگری که بر توافقنامه پاریس وارد است تعارض بعضی مواد این توافقنامه با سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری است. علی‌رغم اینکه استفاده از این توافقنامه برای سیاست‌های کلی محیط زیست انعقاد شده است اما تعارض واضح با برخی سیاست‌های کلان دیگر دارد. به عنوان نمونه در ماده ۱۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، حفظ و توسعه

ظرفیت‌های تولید نفت و گاز و در ماده ۱۴ نیز بر افزایش تولید و اتخاذ تدبیر و راهکاری مناسب برای کاهش انتشار کشفیات مذکور بر مبنای سیاست‌های کلی محیط شده نفت و گاز در مواد ۲ و ۳ و سیاست‌های کلی نفت و گاز در سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز آمده است، به نظر می‌رسد پذیرش تعهدات توافقنامه پاریس که توسعه و استفاده از ظرفیت‌های تولید گاز و نفت را محدود می‌نماید، مغایر با سیاست‌های کلی کشور و اصول مسلم قانون اساسی باشد.

۱۱- به لحاظ حقوقی، سیاست‌های کاهش انتشار دی‌اکسیدکربن و معاهده پاریس دارای پیچیدگی‌ها و چالش‌های متعددی است و معاهده پاریس را می‌توان بعد از انرژی هسته به عنوان مهم‌ترین چالش روابط خارجی نظام جمهوری اسلامی ایران دانست. با این اهمیت لازم و ضروری و زوایای مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و به خصوص ابعاد حقوقی آن در عرصه ملی و بین‌المللی توسط متخصصان به صورت دقیق بررسی شود و نباید سرعت را فدای دقت نمود. در طبق تحقیقات و بررسی‌های انجام‌شده، این موافقتنامه واجد برخی ملاحظات «اقتصادی» و «امنیتی» است که می‌تواند کشور را با خطرانی مواجه سازد و در عمل با تصویب و تأیید این موافقت‌نامه توسط مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، این موافقت‌نامه در آینده به‌عنوان یک اهرم حقوقی مؤثر جهت اعمال فشار و تحریم بین‌المللی برعلیه نظام جمهوری اسلامی ایران به کار رود.

۱۲- نقد حقوقی دیگری که بر توافقنامه پاریس می‌توان وارد کرد عدم ضمانت اجرا داشتن تعهدات مالی کشورهای توسعه یافته است. به عنوان نمونه در ماده ۹ این توافقنامه، کشورهای توسعه یافته موظف به تأمین مالی کشورهای در حال توسعه برای طرح‌های سازگار با محیط زیست می‌باشند، اما مواد مذکور در خصوص تأمین منابع مالی هیچ‌گونه تعهد اجرایی ندارد و این مواد جنبه اجبار و الزام ندارد.

۱۳- علی‌رغم اینکه جمهوری اسلامی ایران با نگاه کاملاً علمی و با حسن نیت تمام به معاهده پاریس برای مقابله با آسیب‌های زیست محیطی در دنیا نگاه می‌کند ولی تجربه‌های فراوان اثبات کرده است سازمان‌های بین‌المللی با فشارهای قدرتهای استکباری، با این گونه موضوعات به صورت کلیاسی برانگیزه و چالش‌های فراوانی را برای نظام جمهوری اسلامی ایران در عرصه بین‌المللی ایجاد کرده‌اند که نمونه‌های این گونه بر خوردها را می‌توان در موضوع انرژی هسته‌ای مشاهده کرد. با دانشتن تجربه‌های حقوقی فراوان از نحوه عملکرد سازمان‌های بین‌المللی، باید در تصویب و امضای این گونه معاهدات اصل احتیاط را در دستور کار قرار داد و برابر اصل حقوقی ملحقیت عمومی، فارغ از هر گونه عجله و شتاب در تصویب آن، ابعاد و زوایای متعدد تصویب یا عدم تصویب توافقنامه مذکور در فضای کلاما علمی پژوهشی و در محیط دانشگاه‌ها و مراکز علمی تبیین دقیق شود و تصمیم‌گیری نهایی بر اساس نظرات صاحب‌نظران، اساتید و متخصصان صورت گیرد. ۱۴- بر خلاف سیاست رسمی ایران از یک سو درگیر پیامدهای ناشی از تغییرات آب و هوایی و گرمایش کره زمین است و از سوی دیگر با فشار سطح انتشار گازهای گلخانه‌ای خود را کاهش دهد و از سسوی دیگر از آنجا که ایران کشوری در حال توسعه است برای رشد اقتصادی نیازمند تولید انرژی و انتشار گاز دی‌اکسیدکربن برای افزایش تولید است، با تائون به این تعارض میانه‌ها به صورت جدی پرداخته نشده است و آن چه مسلم است برای تغییر رویه در حفاظت از محیط زیست و استفاده از انرژی‌های پاک نیازمند نظام حقوقی کلان محیط زیست هستیم که متأسفانه چنین چیزی وجود ندارد.

۱۵- بررسی‌های علمی نشان می‌دهد به لحاظ حقوقی و قانونی، چنانچه قوانین و مقررات بالادستی مانند قانون اساسی ایران و قانون برنامه چهارم و پنجم کشور، قانون هدفمندی یارانه‌ها، اصلاح الگوی مصرف انرژی، سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف، بند «ق» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید همگی مصرف بهینه انرژی در کشور به خوبی اجرا شود و مدیریت صحیحی بر قوانین انجام شود تا حدود زیادی می‌تواند به اهداف مدنظر در کاهش گازهای گلخانه‌ای دست یابیم و نیازی به دادن تعهدات سنگین به بیگانگان برای نیل به اهداف مطرح نیست.

نتیجه‌گیری