

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به ضمایم (۳)، (۴) و (۶) کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتیها»

مقدمه

کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها مصوب ۱۹۷۳ که پس از پروتکل الحاقی به آن در سال ۱۹۷۸ به «مارپل ۱۹۷۳ - ۱۹۷۸» مشهور شد بی‌تردید مهم‌ترین معاهده بین‌المللی در زمینه آلودگی ناشی از کشتی‌هاست. در سال ۱۳۸۰ قانون الحاق به مارپل (۱۹۷۳ - ۱۹۷۸) و ضمایم (۱)، (۲) و (۵) آن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اینک دولت در اجرای اصل ۷۷ قانون اساسی لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به ضمایم (۳)، (۴) و (۶) مارپل (۱۹۷۳ - ۱۹۷۸) را جهت تصویب، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده است. ضمیمه (۳) معاهده بین‌المللی مورد بحث مربوط به آلودگی ناشی از مواد مضر است که به اشکال مختلف، از جمله به صورت بسته‌بندی شده با کشتی حمل می‌شود. ضمیمه (۴) در خصوص آلودگی ناشی از فاضلاب کشتی‌ها و ضمیمه (۶) در مورد جلوگیری از آلودگی هوا ناشی از کشتی‌هاست.

بررسی سوابق تاریخی نشان می‌دهد که نگرانی از موضوع آلودگی نفتی و پیامدهای زیانبار زیست‌محیطی و... همچنین تنظیم مقررات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در این خصوص از نخستین دهه‌های پس از جنگ جهانی اول، مطرح شده است. کشور آمریکا و سپس گروه دیگری از کشورها اولین بار در زمینه آلودگی نفتی مبادرت به تنظیم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مابین خود کرده‌اند. پس از جنگ جهانی دوم موضوع آلودگی نفتی به سبب اینکه کشتی‌های بسیاری در اثر جنگ آسیب دیده یا غرق شدند مورد توجه قرار گرفت. افزایش اندازه کشتی‌های نفتکش و گسترش حمل‌ونقل مواد سمی از طریق دریا از یکسو و توجه بیشتر کشورهای ساحلی به آثار و پیامدهای زیانبار آلودگی ناشی از کشتی‌ها از سوی دیگر، باعث شد انعقاد و تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی برای تنظیم ابعاد حقوقی و مقابله جدی با آلودگی ناشی از کشتی‌ها در دستور کار مراجع و سازمان‌های بین‌المللی مربوط قرار گیرد. تصویب کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها (۱۹۷۳) در سازمان بین‌المللی دریانوردی در واقع یکی از اقدامات بنیادی در زمینه پیشگیری از بروز آلودگی ناشی از کشتی‌ها تلقی می‌شود. شایان ذکر است با توجه به وقوع چندین سانحه برای کشتی‌های نفتکش در آب‌ها یا در نزدیکی آب‌های کشور آمریکا و برخی از مناطق دیگر جهان در فاصله زمانی سال‌های ۱۹۷۷ تا ۱۹۷۶، نیاز به تکمیل مقررات بین‌المللی مربوط به آلودگی ناشی از کشتی‌ها احساس شد و از جمله به تصویب پروتکل ۱۹۷۸ الحاقی به کنوانسیون ۱۹۷۳ منتهی شد.

با تصویب پروتکل «مارپل»^۲ ۱۹۷۸، دیگر کنوانسیون مارپل ۱۹۷۳ به‌طور مستقل، وجود ندارد و تنها امکان الحاق به پروتکل ۱۹۷۸ که مشهور به «مارپل ۱۹۷۳ - ۱۹۷۸» است، برای کشورها وجود دارد. مارپل ۱۹۷۳ - ۱۹۷۸ دارای پنج ضمیمه است. ضمیمه یک مربوط به آلودگی نفتی است، ضمیمه دوم راجع به آلودگی‌های ناشی از مواد شیمیایی (مواد سمی مایع). ضمیمه سوم در مورد آلودگی ناشی از مواد مضر است که به اشکال مختلف از جمله به صورت بسته‌بندی شده حمل می‌شود. ضمیمه چهارم در خصوص آلودگی ناشی از فاضلاب کشتی‌ها و ضمیمه پنجم مربوط به آلودگی ناشی از تخلیه زباله کشتی‌ها است. همچنین با الحاق پروتکل ۱۹۹۷ در خصوص جلوگیری

۱. بررسی ابعاد حقوقی کنوانسیون بین‌المللی مداخله در دریاهای آزاد، مجله بندر و دریا، شماره ۶۸، دی ماه ۱۳۷۸، ص ۷۱.

۲. اصطلاح «مارپل» از ترکیب حروف اختصاری کنوانسیون بین‌المللی با عنوان زیر ساخته شده است:

"International convention for the Prevention of Pollution From Ships"

از آلودگی هوا توسط کشتی‌ها، ضمیمه ششمی هم به «مارچ ۱۹۷۳ - ۱۹۷۸» اضافه شده است. یادآوری می‌کند که ایران به موجب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ۱۹۷۸ مربوط به کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا ناشی از کشتی‌ها ۱۹۷۳ مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ به پروتکل مزبور و ضمایم (۱)، (۲) و (۵) این پروتکل ملحق شده است.^۱

اعلام نظر حقوقی راجع به لایحه

۱. طبق بند «۲» ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد لایحه باید در مقدمه آن به وضوح درج شود. با این حال مقدمه توجیهی لایحه پیشنهادی به صورتی بسیار کلی و بعضاً مبهم و نارسا تهیه شده است. بخشی از مقدمه توجیهی لایحه به صورت زیر تنظیم شده است: «... الحاق به ضمایم سوم و چهارم و ... به دلیل ... الزام ناوگان ایران به رعایت استانداردها، مجهز بودن بنادر و کشتی‌ها، وضعیت آب‌های ایران، وضعیت خاص آلودگی جوی و تکمیل مقررات داخلی ضروری به نظر می‌رسد». به راستی «ناوگان ایران» دقیقاً به چه معنایی است؟ رعایت کدام استانداردها مورد نظر است و ... مراد از «مجهز بودن بنادر و کشتی‌ها» چیست؟ منظور از «وضعیت آب‌های ایران» چیست؟ وضعیت خاص آلودگی جوی» یعنی چه؟ این‌گونه عبارات کلی و کیفی هیچ‌گونه تأثیری در تبیین دلایل الحاق به کنوانسیون بین‌المللی مورد بحث که قرار است برای کشور حقوق و تعهداتی ایجاد کند، ندارد. با توجه به مراتب فوق اقتضا دارد در این‌گونه موارد کمیسیون‌های مجلس قبل از بررسی لایحه، دولت را موظف کند تا در اجرای ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی دلایل توجیهی خود را به صورت تفصیلی کتبی ارائه کند، از جمله در مورد معاهدات درخواست شود دلایل توجیهی الحاق، شامل مهم‌ترین تعهدات و حقوقی که در اثر الحاق برای کشور ایجاد می‌شود، به نحو روشن و مناسب و با تفصیل لازم تهیه و جهت بررسی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارسال شود.

۲. با توجه به غلبه ماهیت و صبغه قانون‌گذاری تصویب معاهدات بین‌المللی بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی پیشنهاد می‌شود که ماده واحده به صورت زیر تنظیم شود:

«ماده واحده: ضمایم (۳) و (۴) و کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها (۱۹۷۳ - ۱۹۷۸) و همچنین پروتکل (۱۹۹۷) الحاقی به کنوانسیون مزبور در مورد جلوگیری از آلودگی هوا ناشی از کشتی‌ها تصویب و اجازه تودیع اسناد مربوط نزد امین کنوانسیون مزبور به دولت داده می‌شود».

از باب توضیح بیش‌تر پیرامون پیشنهاد مزبور مناسب است اشاره شود: مستفاد از ماده (۲۰۲) آیین‌نامه داخلی مجلس در مورد نحوه تصویب معاهدات بین‌المللی که مقرر می‌دارد: «در تقدیم لوائح قانونی که در آن‌ها دولت تقاضای تصویب عهدنامه ... را دارد...»، آن است که دولت (قوه مجریه) مانند سایر لوائح قانونی صرفاً تقاضا و پیشنهاد تصویب عهدنامه را به مجلس ارائه می‌کند، بنابراین تصویب یا الحاق به معاهده در نهایت وابسته به اراده مجلس است، کما اینکه در اصل ۷۷ قانون اساسی نیز صریحاً از ضرورت تصویب عهدنامه‌های بین‌المللی توسط مجلس سخن به میان آمده است.

۲. به منظور رفع هرگونه ابهامی در مورد دستگاه دولتی مسئول اجرا یا نظارت بر اجرای مقررات مذکور در ضمایم کنوانسیون مزبور، همچنین اطمینان از اجرای به موقع مفاد مقررات کنوانسیون، پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای به شرح زیر به ماده واحده اضافه شود.

«تبصره - مسئولیت اجرای مفاد ضمایم (۳)، (۴) و (۶) کنوانسیون جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها (۱۹۷۳ - ۱۹۷۸) بر عهده وزارت راه و ترابری (سازمان بنادر و کشتیرانی) است. دولت موظف است تا قبل از تودیع اسناد الحاق، کلیه مقدمات لازم برای اجرای کنوانسیون را فراهم کند».

۴. اشکال‌های جزئی در متن ترجمه مقررات ضمایم کنوانسیون ملاحظه می‌شود که لازم است، اصلاح شود:

الف) در صفحه ۱ بند «۳» ضمیمه ۳ کنوانسیون عبارت «... دولت هر عضو کنوانسیون ...» باید به «هر دولت عضو کنوانسیون» تغییر یابد.

ب) در صفحه ۲ از ضمیمه ۶ کنوانسیون بند «۱» ماده (۷) در عبارت «هر عضو این پروتکل می‌تواند توسط از عضویت در این پروتکل ...» کلمه «توسط» ظاهراً اشتباه تایپی است و می‌توان به جای آن از کلمه «بعد» استفاده کرد.

۵. در صفحه ۹ از ضمیمه ۶ کنوانسیون (مقرر ۸ شکل گواهی‌نامه) سطر سوم از بالا، به جای کلمه «مورد» کلمه «موارد» ذکر شود.

۱. منتشر شده در روزنامه رسمی شماره ۱۶۶۰۸، مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۱، صفحه ۱۷۰۷، مجموعه قوانین سال ۱۳۸۰.