

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تصویب اصلاحات ضوابط کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا از کشتی‌ها ۱۹۷۳ (ماریل ۷۸/۱۹۷۳)»



مقدمه

لایحه تصویب اصلاحات ضمایم کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا از کشتی‌ها ۱۹۷۳ (ماریل ۷۸/۱۹۷۳) که در قالب یک مقدمه و یک ماده واحد بنا به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۸ هیئت وزیران به تصویب رسیده است، برای طی تشریفات قانونی تقدیم به مجلس شورای اسلامی گردیده است. در این گزارش به بررسی محتوایی، ملاحظات و نکات اصلی پرداخته شده است.

کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها (ماریل)^۱ در سال ۱۹۷۳ با برگزاری کنفرانس بین‌المللی آلودگی دریا توسط سازمان بین‌المللی دریانوردی (IMO)^۲ به تصویب رسید و متعاقباً توسط پروتکل ۱۹۷۸ اصلاح گردید. این مقررات دربرگیرنده منابع گوناگون آلودگی ناشی از کشتی‌ها بوده و هدف اصلی آن، حذف آلودگی عمدی محیط‌زیست دریا به وسیله نفت و سایر مواد مضر و کاهش تخلیه چنین موادی به صورت عمدی و یا غیرعمدی، از طریق اعمال قوانین و مقررات بر کشتی‌ها و بنادر است.

این کنوانسیون دارای ۶ ضمیمه به شرح زیر است که همه آنها به تصویب جمهوری اسلامی ایران رسیده است:

ضمیمه ۱: مقررات برای جلوگیری از آلودگی ناشی از نفت

ضمیمه ۲: مقررات برای کنترل آلودگی ناشی از مایعات خطرناک فله

ضمیمه ۳: مقررات برای جلوگیری از آلودگی توسط مواد مضر بسته‌بندی شده

ضمیمه ۴: مقررات برای جلوگیری از آلودگی توسط فاضلاب کشتی‌ها

ضمیمه ۵: مقررات برای جلوگیری از آلودگی ناشی از زباله کشتی‌ها

ضمیمه ۶: مقررات برای جلوگیری از آلودگی هوا ناشی از کشتی

مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷ و با تصویب قانون به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داد که به پروتکل ۱۹۷۸ مربوط به کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا ناشی از کشتی‌ها ۱۹۷۳ (ماریل ۷۸/۱۹۷۳) و ضوابط شماره‌های (۱)، (۲) و (۵) پروتکل مزبور ملحق شود و اسناد آن را مبادله نماید. همچنین در تاریخ ۱۳۸۷/۰۵/۰۶ قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به ضوابط (۳)، (۴) و (۶) کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. پذیرش اصلاحات ضوابط کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا از کشتی‌ها ۱۹۷۳ (ماریل ۷۸/۱۹۷۳) و تبدیل آن به قانون پیش از این نیز سابقه داشته است (از جمله:

مشخصات طرح
دوره یازدهم - سال دوم
شماره ثبت:
۵۲۵
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
دفتر مطالعات زیربنایی

سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی
مطالعات سیاسی
مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۲۰۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۲/۱۸



قانون مصوب ۱۳۹۵/۴/۱۴).

به طور کلی، کاربرد اصلی این کنوانسیون الزاماتی برای جلوگیری از تخلیه و یا آلودگی توسط کشتی‌ها در دریا گنجانده شده است و تخلف از آنها برای کشتی‌هایی که حق برافراشتن پرچم یک دولت عضو را ندارند، ولی تحت نظر آنها بهره‌برداری می‌گردند، ممنوع است.^۱ چنانچه تخلیه و یا آلودگی رخ دهد، هر دولت عضو باید مدارک و مستنداتی که نشان‌دهنده تخلیه مواد مضر یا جریانی از مواد که حاوی چنین مواد مضر باشد که باعث تخلف از مفاد کنوانسیون گردد را جهت مرجع دریایی دولت صاحب پرچم کشتی تهیه و ارائه نماید و هنگامی که یک دولت عضو گزارشی مبنی بر سانحه آلودگی دریافت نمود باید بلافاصله مرجع دریایی کشتی آلوده‌کننده را از وقوع سانحه آلودگی مطلع نماید. در صورتی که یک سانحه دربردارنده آثار مضر مهمی برای محیط‌زیست باشد، دولت‌های عضو باید به سانحه رسیدگی و متخلفان به دادگاه معرفی شده و مجازات‌ها باید به اندازه کافی محکم باشند تا از وقوع مجدد تخلف جلوگیری نمایند.^۲

با توجه به برخورداری جمهوری اسلامی ایران از سواحل دریایی طولانی به‌ویژه در جنوب کشور، موضوع ارتقای سطح رعایت ملاحظات زیست‌محیطی برای جلوگیری از آلوده شدن دریاها دارای اهمیت است. به‌خصوص باید توجه داشت که مداخله قدرت‌های فرا منطقه‌ای در معادلات خلیج فارس از یک سو و نیز اختلافات راهبردی میان برخی کشورهای منطقه از سویی دیگر، سطح تعامل و همکاری در مسائل مبرم این دریا از جمله مسائل زیست‌محیطی آن را تضعیف کرده است. این درحالی است که پایداری مؤلفه‌های تأثیرگذار بر اهمیت و حساسیت خلیج فارس تا آینده قابل پیش‌بینی، تردیدی باقی نمی‌گذارد که این منطقه در سال‌های آینده نیز یکی از پرتددترین مسیرهای آبی جهان باقی خواهد ماند. از این رو، تقویت استانداردهای بالای زیست‌محیطی یک ضرورت انکارناپذیر است.

بررسی محتوایی

محتوای لایحه مذکور، دربرگیرنده اصلاحات ضوابط کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها (مارپل) است که در قالب موضوعات مطرح در ۹ قطعنامه کارگروه حفاظت از محیط‌زیست دریایی ارائه شده است. مشخصات کلی قطعنامه‌ها به شرح جدول زیر است:

| ردیف | شماره قطعنامه ام ای پی سی | تاریخ تصویب | شماره ضمیمه‌های اصلاح شده | مهلت اعتراض به اصلاحات | تاریخ لازم‌الاجرا شدن قطعنامه | موضوع |
|------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱ | ۳۱۴ (۷۴) | ۱۷ می ۲۰۱۹ (۹۸/۲/۲۷) | ۱ و ۲ و ۵ | ۱ آوریل ۲۰۲۰ (۹۹/۱/۱۳) | ۱ اکتبر ۲۰۲۰ (۹۹/۷/۱۰) | ناظر بر دفاتر ثبت الکترونیک |
| ۲ | ۳۱۵ (۷۴) | ۱۷ می ۲۰۱۹ (۹۸/۲/۲۷) | ۲ | ۱ جولای ۲۰۲۰ (۹۹/۴/۱۱) | ۱ ژانویه ۲۰۲۱ (۹۹/۱۰/۱۲) | اشاره به قسمتی از آیین‌نامه بین‌المللی مواد شیمیایی فله‌ای |
| ۳ | ۳۱۶ (۷۴) | ۱۷ می ۲۰۱۹ (۹۸/۲/۲۷) | ۶ | ۱ آوریل ۲۰۲۰ (۹۹/۱/۱۳) | ۱ اکتبر ۲۰۲۰ (۹۹/۷/۱۰) | مربوط به فعالیت کشتی‌ها در مناطق قطبی است و به آیین‌نامه فعالیت کشتی در آب‌های قطبی توجه دارد. |
| ۴ | ۲۷۰ (۶۹) | ۲۲ آوریل ۲۰۱۶ (۹۵/۲/۳) | ۲ | ۱ مارس ۲۰۱۷ (۹۵/۱۲/۱۱) | ۱ سپتامبر ۲۰۱۷ (۹۶/۶/۱۰) | به‌طور عمده ناظر بر امور کمی راجع به مایعات مضر و آلودگی آنها |

۱. سایت سازمان بنادر و دریانوردی.

۲. همان.

| ردیف | شماره قطعنامه ام ای پی سی | تاریخ تصویب | شماره ضمیمه‌های اصلاح شده | مهلت اعتراض به اصلاحات | تاریخ لازم‌الاجرا شدن قطعنامه | موضوع |
|------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۵ | ۲۷۱ (۶۹) | ۲۲ آوریل ۲۰۱۶ (۹۵/۲/۳) | مقرر ۱۳ از ضمیمه ۶ | ۱ مارس ۲۰۱۷ (۹۵/۱۲/۱۱) | ۱ سپتامبر ۲۰۱۷ (۹۶/۶/۱۰) | مربوط به اکسید نیتروژن انتشاری از سوی کشتی‌ها |
| ۶ | ۲۷۶ (۷۰) | ۲۸ اکتبر ۲۰۱۶ (۹۵/۸/۷) | ۱ | ۱ سپتامبر ۲۰۱۷ (۹۶/۶/۱۰) | ۱ مارس ۲۰۱۸ (۹۶/۱۲/۱۰) | مربوط به جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها |
| ۷ | ۲۷۷ (۷۰) | ۲۸ اکتبر ۲۰۱۶ (۹۵/۸/۷) | ۵ | ۱ سپتامبر ۲۰۱۷ (۹۶/۶/۱۰) | ۱ مارس ۲۰۱۸ (۹۶/۱۲/۱۰) | مربوط به جلوگیری از آلودگی ناشی از زباله کشتی‌ها |
| ۸ | ۲۷۸ (۷۰) | ۲۸ اکتبر ۲۰۱۶ (۹۵/۸/۷) | ۶ | ۱ سپتامبر ۲۰۱۷ (۹۶/۶/۱۰) | ۱ مارس ۲۰۱۸ (۹۶/۱۲/۱۰) | ناظر بر مسئله سامانه جمع‌آور اطلاعات درخصوص مصرف سوخت کشتی‌ها |
| ۹ | ۲۸۶ (۷۱) | ۲ جولای ۲۰۱۷ (۹۶/۴/۱۱) | ۶ | ۱ جولای ۲۰۱۸ (۹۷/۴/۱۰) | ۱ ژانویه ۲۰۱۹ (۹۷/۱۰/۱۱) | این قطعنامه راجع به برگه تحویل سوخت کشتی‌هاست و اصلاحات آن برای جلوگیری از آلودگی در دریای بالتیک و مناطق قطبی است که به واسطه وضعیت جغرافیایی، به طور بیشتری از آلودگی هوا و به‌طور خاص اکسید نیتروژن، متأثر می‌شوند. |

در هریک از قطعنامه‌ها، بخش‌هایی از ضmann معرفی شده در جدول فوق اصلاح شده است. عمده اصلاحات وارد شده شامل تغییرات شکلی در متن ضmann یا برخی فرم‌های گزارش‌دهی است. البته برخی ملاحظات نیز در لایحه ارسال شده توسط دولت وجود دارد که در ادامه به مهم‌ترین موارد اشاره می‌شود:

ملاحظات

۱. ملاحظه کلی:

با توجه به شرایط تعیین شده در بند دوم هریک از قطعنامه‌های ۹ گانه، مهلتی برای اعتراض در نظر گرفته شده است که در صورت عدم اعتراض طی آن مهلت، از سوی اعضا پذیرفته تلقی می‌شود. براساس بند «۳» از قطعنامه‌ها، در صورت پذیرش، از تاریخ‌های ذکر شده در ستون آخر جدول، لازم‌الاجرا خواهد بود. اعتراض‌ها می‌تواند پیش از تاریخ تعیین شده باشد، اگر حداقل یک‌سوم از طرف‌ها، یا طرف‌های دارای مجموع حداقل پنجاه درصد ظرفیت ناخالص ناوگان تجاری جهانی اعتراض خود را به اصلاحات مطرح شده به سازمان اعلام نمایند. براساس تاریخ‌های ذکر شده در جدول، عملاً زمان تعیین شده برای تمامی قطعنامه‌ها سپری شده است و باید آن را پذیرفته شده و برای دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اعضا، لازم‌الاجرا تلقی نمود. بنابراین پرسش آن است که دولت جمهوری اسلامی ایران به چه دلایلی اصلاحات ضmann کنوانسیون حاضر را در موعد مقرر برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نکرده است و یا به چه دلیل مراتب اعتراض خود را که منتج به عدم الزام‌آور شدن اصلاحات تا زمان تصویب در مجلس شورای اسلامی می‌شد را اعلام ننموده است در حالی که طبق مواد (۷)، (۱۰) و (۱۱) «آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی» این تکلیف برعهده دولت است و تخطی از آن مجاز نیست.

۲. ملاحظات مربوط به قطعنامه‌ها (یعنی اصلاحات ضمايم کنوانسیون)

- قطعنامه (۷۴) ۳۱۴: برخی ایرادات ترجمه‌ای در این متن قابل ملاحظه است. برای مثال در مقرر ۳۶ ذیل بند «۴» در متن فارسی عنوان شده است: «... دفتر ثبت الکترونیک که باید با توجه به دستورالعمل تدوین شده توسط سازمان مورد تأیید مرجع دریایی ذی ربط قرار گیرد...» این در حالی است که متن انگلیسی به گونه دیگری نوشته شده است که برگردان آن به فارسی به شرح زیر است: «...دفتر ثبت الکترونیک باید به تأیید مرجع دریایی ذی ربط با توجه به دستورالعمل تدوین شده توسط سازمان برسد...»^۱. تفاوت این دو عبارت به نوعی است که ماهیت تعهد را متفاوت می‌نماید. این مسئله و ترجمه دارای کژتابی به طور عمده می‌تواند ابهام دیگری را نیز به متن بیافزاید و آن اینکه به دستورالعمل‌های سازمان بین‌المللی دریانوردی، اثر الزام‌آوری می‌بخشد؛ در حالی که چنین هدفی در متن اصلی اصلاحیه دنبال نشده است و تنها به نوعی توجه به متن دستورالعمل از کشورها خواسته شده است و نه ایجاد الزام در برابر آنها.
- قطعنامه (۷۴) ۳۱۵: در این قطعنامه به قسمتی از آیین‌نامه بین‌المللی مواد شیمیایی فله‌ای اشاره شده است. در صورتی که جمهوری اسلامی ایران این آیین‌نامه را به تصویب نرسانده باشد، با تصویب این اصلاحیه به آن قسمت از آیین‌نامه مزبور که در این اصلاحیه درج شده است، ملتزم خواهد شد.
- قطعنامه (۷۰) ۲۷۸: یکی از نکات اساسی در خصوص این سند آن است که به آیین‌نامه بین‌المللی مدیریت برای عملیات ایمن کشتی‌ها و جلوگیری از آلودگی اشاره می‌کند. منتهی تفاوت این بند با بند «۲» (یعنی قطعنامه به شماره (۷۴) ۳۱۵) آن است که اشاره به آیین‌نامه مذکور در این سند به صورت کلی است و گویا کلیه آن آیین‌نامه با تصویب این لایحه به صورت ضمنی به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها (مارپل) شامل مقررات و ویژگی‌های کاربردی در خصوص کشتی‌ها، بنادر و تجهیزات آنها برای جلوگیری از آلودگی دریاست و الزاماتی برای جلوگیری از تخلیه و یا آلودگی توسط کشتی‌ها در دریا گنجانده شده است. جمهوری اسلامی ایران در قوانین مصوب ۱۳۸۰ و ۱۳۸۷ به این کنوانسیون پیوسته و ضمايم ۶ گانه آن را پذیرفته است. پذیرش اصلاحات ضمايم کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا از کشتی‌ها ۱۹۷۳ (مارپل ۱۹۷۳/۷۸) و تبدیل آن به قانون پیش از این نیز سابقه داشته است (قانون مصوب ۱۳۹۵/۴/۱۴).
۲. لایحه پیشنهادی حاضر نیز با هدف پذیرش اصلاحات اعمال شده در برخی از ضمايم ۶ گانه ارائه شده که در قالب ۹ قطعنامه مطرح گردیده است. اطلاعات قطعنامه‌ها به اختصار در جدول ۱ ارائه شد. یک ملاحظه در خصوص لایحه ارائه شده آن است که زمان تعیین شده جهت طی مراحل قانونی برای اعتراض به اصلاحیه‌ها گذشته است و از منظر بین‌المللی عملاً برای دولت جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجراست و این در حالی است که طبق مواد (۷)، (۱۰) و (۱۱) «آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی»، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف بود که اصلاحات ضمايم کنوانسیون حاضر را در موعد مقرر برای تصویب به مجلس شورای

1. Resolution Mepc.314(74) (Adopted On 17 May 2019) Amendments to the Annex of the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, As Modified by the Protocol of 1978 Relating Thereto, Amendments to Marpol Annexes I, II and V.

اسلامی ارائه نماید یا مراتب اعتراض خود که منتج به عدم الزام آور شدن اصلاحات تا زمان تصویب در مجلس شورای اسلامی می‌شد را اعلام نماید و مجاز به تخطی از آن نبوده است.

۳. به‌رغم عبور از مهلت تعیین شده و با توجه به اینکه لازم است فرایند تصویب اصلاحات به‌صورت قانونی طی شود، این لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده است. پیشنهاد می‌شود تبصره زیر به ماده‌واحد اضافه گردد:

«تبصره ۱»: در اجرای کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها (مارپل) و ضمیمه ۶ گانه و اصلاحات بعدی آنها، رعایت اصول هفتاد و هفتم، یکصد و بیست و پنجم و یکصد و سی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است».

۴. ملاحظه دیگر آن است که در قالب این لایحه به برخی از اسناد دیگر سازمان بین‌المللی دریانوردی اشاره شده است که تاکنون در نظام حقوق ملی کشور به تصویب نرسیده و لازم‌الاجرا نشده‌اند. با عنایت به ارتباط تنگاتنگ حوزه‌های مختلف دریانوردی با یکدیگر و با توجه به اینکه هریک از این موضوع‌ها در یک سند جداگانه قید شده است، برای آنکه هریک از این اسناد از قدرت الزام‌کنندگی برخوردار شوند باید در نظام حقوقی کشور جذب شوند. با این حال ارجاع متقاطع اسناد بین‌المللی به یکدیگر باعث می‌شود که این وضعیت (جذب در نظام حقوقی ملی) حاصل نشود. این مشکل در مواردی حادث می‌شود که این ارجاع نه به یک بند، بخش یا مقرره خاص از آن سند بوده باشد، بلکه به کلیت آن سند انجام گرفته باشد. این اسناد باید به مجلس شورای اسلامی ارائه شوند.

۵. براساس مطالب فوق، تا زمان ارائه اسناد ذکر شده در بند «۴» به مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر قطعی در خصوص لایحه حاضر امکانپذیر نیست.