

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون آیین نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۴۸ و
اصلاحات بعدی آن»

طرح اصلاح قانون آیین نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب سال ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن در جلسه علنی ۱۱۸ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ اعلام وصول شده و تصویب آن در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. در ارتباط با طرح مذکور موارد زیر را به استحضار می‌رساند:

۱. در مقدمه طرح، تحت نام دلایل توجیهی، ساماندهی مناطق ساحلی کشور، کمک به رشد متوازن و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و بهبود معیشت ساحل‌نشینان، یکپارچه‌سازی تصمیمات راهبردی در موضوعات ملی و منطقه‌ای سواحل کشور و... از جمله دلایل ارائه طرح مذکور جهت تصویب ذکر شده است. در این رابطه شایان ذکر است که در تحقق موارد فوق، قوانین و احکام متعددی به تصویب رسیده و جهت اجرا ابلاغ شده که از جمله می‌توان به قانون آیین نامه سازمان بنادر و دریانوردی (سازمان بنادر و کشتیرانی سابق) مصوب سال ۱۳۴۸ و قانون الحاق یک تبصره به بند «۲۲» ماده (۳) آیین نامه مذکور مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۲۵، قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر مصوب ۱۳۹۵/۳/۴ ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی در رابطه با طرح ساماندهی سواحل کشور و تهیه طرح مذکور با همکاری وزارتخانه‌های ذیربط، توسط وزارت راه و شهرسازی و تصویب آن در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۵، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، ماده (۲۰۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور، طرح جامع امنیت پایدار مناطق مرزی در قالب تشکیل کارگروه تخصصی ساماندهی سواحل، بنادر و جزایر با مسئولیت سازمان بنادر و دریانوردی و عضویت دستگاه‌های ذیربط و تصویب آن در شورای امنیت کشور ... اشاره کرد. به طوری که ملاحظه می‌شود در راستای مواردی که در طرح به آن اشاره شده، احکام و قوانین متعددی وجود دارد و کشور در زمینه‌های فوق با کمبود یا نبود قانون مواجه نبوده و نیست. مهم در این زمینه وجود موانع اجرایی در اجرای احکام و قوانین مذکور است که عملاً اجرای احکام و قوانین موجود را با مشکل مواجه ساخته است. چنانچه اقدامات عاجلی که بیشتر جنبه مدیریتی و جلب همراهی دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط دارد، انجام نشود نمی‌توان انتظار داشت با تصویب طرح پیشنهادی هم (به فرض) گشایشی از گره فروبسته اجرای احکام و قوانین موجود مرتبط با موضوعات مطرح در طرح، به وجود آید.

۲. اما مواد پیشنهادی در طرح اصلاح قانون آیین نامه سازمان بنادر و دریانوردی (سازمان بنادر و کشتیرانی سابق) و اصلاحات بعدی آن: این طرح در سه ماده تهیه شده که بررسی این مواد به شرح زیر از نظر می‌گذرد:

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۸۱

شماره چاپ:

۵۵۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۴/۲۴

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفاتر: مطالعات

زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۴۷۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۰۵/۱۷

ماده (۱)

در ماده (۱) طرح پیشنهادی، پیشنهاد شده تا نام «سازمان بنادر و دریانوردی» به «سازمان مدیریت سواحل، بنادر و دریانوردی» تغییر یابد. در ارتباط با این ماده شایان ذکر است که مدیریت سواحل از جمله وظایف جاری و ذاتی سازمان بنادر و دریانوردی است. در اثبات این ادعا می‌توان به آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد که در آن مقرر شده تا وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارتخانه‌های ذیربط، طرح ساماندهی سواحل کشور را تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برساند. به طوری که ملاحظه می‌شود در این آیین‌نامه وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی دیده شده و بر همین اساس هم در چارچوب طرح جامع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور، طرح ساماندهی سواحل کشور توسط سازمان بنادر و دریانوردی تهیه و در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۵ به تصویب شورای عالی شهرسازی رسید. مورد دیگر در این زمینه، شورای عالی امنیت ملی و طرح جامع امنیت پایدار مناطق مرزی است که در قالب این طرح، کارگروه تخصصی ساماندهی سواحل، بنادر و جزایر کشور با مسئولیت سازمان بنادر و دریانوردی و عضویت دستگاه‌های ذیربط، تشکیل شد و با توجه به مصوبات کارگروه ویژه مرزی شورای امنیت کشور، در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۶، سازمان بنادر و دریانوردی مکلف می‌شود تا به تدقیق مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی با همکاری تمامی دستگاه‌ها و ارگان‌های ذیربط ملی و استانی بپردازد. به طوری که ملاحظه می‌شود مدیریت سواحل از جمله وظایف سازمان بنادر و کشتیرانی شناخته و پذیرفته شده است. با وجود شفافیت در این زمینه، تغییر نام «سازمان بنادر و دریانوردی» و تبدیل عنوان آن به «سازمان مدیریت سواحل، بنادر و دریانوردی» موردی پیدا نمی‌کند.

ماده (۲)

در ماده (۲) طرح پیشنهادی آمده بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی (سازمان بنادر و دریانوردی فعلی) مصوب ۱۳۴۸ و تبصره الحاقی آن مصوب سال ۱۳۸۷ در ارتباط با وظیفه سازمان به شرح زیر اصلاح گردد:

«صدور مجوز ساخت و بهره‌برداری اسکله و سایر سازه‌ها، تجهیزات و تأسیسات در دریا و حریم آن، رودخانه‌های قابل کشتیرانی، خورها و تالاب‌های منتهی به دریا با داشتن حق نظارت در اجرا و بهره‌برداری آنها...» در ارتباط با پیشنهاد این طرح، ضمن اینکه این ماده مغایر با اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است، در بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی (سازمان بنادر و دریانوردی فعلی) مصوب ۱۳۴۸/۱۲/۲۸ کمیسیون‌های دارایی مجلسین از جمله وظایف سازمان «صدور اجازه تأسیس اسکله و سایر تأسیسات و تجهیزات ضمن تصویب طرح مربوط با داشتن حق نظارت در اجرا و بهره‌برداری» تعیین شده است. مقایسه این بند با ماده (۲) طرح پیشنهادی، چندان تفاوتی را نشان نمی‌دهد ضمن اینکه در ماده (۲) طرح پیشنهادی هم بر صدور مجوز ساخت و بهره‌برداری اسکله و سایر سازه‌ها، داشتن حق نظارت در اجرا و بهره‌برداری از ساخت‌وسازهای مذکور توسط سازمان بنادر و دریانوردی، یک بار دیگر تأکید شده است. به طوری که ملاحظه می‌شود متن ماده (۲) طرح پیشنهادی، تکراری است بر متن تصویب شده در بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب سال ۱۳۴۸. در قانون ماده واحده الحاق یک تبصره به بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۵ هم در ارتباط با وظایف سازمان بنادر و دریانوردی و تأکید بر وظایف تعیین شده در بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان مذکور مصوب ۱۳۴۸، آمده «ساخت‌وساز بدون مجوز یا خارج از مجوز سازمان بنادر و دریانوردی در دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی ممنوع است...» به طوری که ملاحظه می‌شود قبل از ارائه طرح جدید، در سال ۱۳۸۷ نیز به‌منظور تأکید بر ساخت‌وساز بدون مجوز از سازمان بنادر و دریانوردی در دریاها

و رودخانه‌های قابل کشتیرانی، قانونی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که در این قانون هم صدور مجوز ساخت و ساز در دریاها و رودخانه‌ها قابل کشتیرانی از جمله وظایف سازمان بنادر و کشتیرانی (سازمان بنادر و دریانوردی فعلی) در نظر گرفته شده است. به طوری که ملاحظه می‌شود مسئله، کمبود یا نبود قانون نبوده و نیست، بلکه موانع اجرایی در اجرای قانون است که با وجود گذراندن قوانین متعدد و تأکیدات مکرر در قوانین مذکور بر وظایف سازمان بنادر و دریانوردی، عملاً اجرای قانون با مشکلاتی مواجه بوده است. با استمرار موانع اجرایی مذکور انتظار نمی‌رود تصویب بند «۲» طرح پیشنهادی، سرنوشتی بهتر از بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی و یا تبصره ماده واحده قانون الحاق یک تبصره به بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و دریانوردی داشته باشد. آنچه مهم است تلاش در جهت رفع موانع اجرایی قانون است.

ماده (۳)

در ماده (۳) طرح پیشنهادی آمده که «بندهای زیر به ماده (۳) قانون، الحاق می‌گردد. در این رابطه: اولاً در این ماده، قانونی که بندها به آن الحاق می‌گردند مشخص نشده است. به نظر می‌آید منظور، قانون آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب سال ۱۳۴۸ باشد که این امر باید مشخص گردد.

ثانیاً بندهای ذیل ماده (۳) طرح پیشنهادی در مجموع سه بند است که هر یک از این بندها تکالیفی را برعهده سازمان بنادر و کشتیرانی گذاشته است. این بندها به شرح زیر بررسی می‌شوند:

بند «۱» - در این بند، تکلیف تعیین شده عبارت است از «تهیه، تدقیق و به‌روزرسانی طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور و برنامه‌ریزی فضایی، دریایی با همکاری دستگاه‌های اجرایی و استقرار طرح پس از تصویب شورای عالی شهرسازی معماری». در این رابطه شایان ذکر است که آنچه به‌روزرسانی می‌شود طرح‌های مطالعاتی جامع است نه طرح‌های کالبدی - فیزیکی. در ارتباط با طرح‌های کالبدی - فیزیکی که پس از تصویب در حکم قانون است همه جوانب و نیز دائمی یا بلندمدت بودن آن در زمان تصویب، مد نظر قرار می‌گیرد. بنابراین با توجه به تهیه طرح ساماندهی سواحل کشور (در چارچوب طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور) و تصویب آن در شورای عالی شهرسازی و معماری در سال ۱۳۸۹ آوردن چنین بندی نمی‌تواند مورد داشته باشد.

بند «۲» - در این بند تکلیف تعیین شده عبارت است از «ایجاد زمینه همکاری با سازمان‌ها و مجامع داخلی و بین‌المللی با تأکید بر کشورهای منطقه برای توسعه طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در حوزه‌های مشترک دریایی»، در این رابطه شایان ذکر است مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، در کشور، در قالب منافع ملی می‌تواند مورد داشته باشد. در حوزه‌های مشترک، هر یک از کشورهای حوزه در قالب منافع ملی خود، منطقه ساحلی خود را مدیریت می‌کنند: رسیدن به مدیریت یکپارچه با توجه به تفاوت‌ها در نگاه به منافع ملی، جمع شدن کشورهای ساحلی را در قالب یک مدیریت یکپارچه نه تنها مشکل، بلکه غیرممکن می‌کند. ضمن اینکه مدیریت مناطق ساحلی از جمله موضوعات حاکمیت ملی است و مسائل حاکمیت ملی را نمی‌توان با همکاری سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی به چانه‌زنی گذاشت.

بند «۳» - در این بند تکلیف تعیین شده عبارت است از «ارائه پیشنهاد به هیئت وزیران جهت ارائه لایحه تعیین عرض حریم دریا مستند به آخرین مطالعات پایه دریایی، حداکثر ۶ ماه پس از تصویب این قانون و به‌روزرسانی آن در بازه‌های زمانی ده‌ساله»، شایان ذکر است که تعیین عرض حریم دریا در سطوح بین‌المللی و با حضور نمایندگی متولی حمل‌ونقل دریایی کشور تعیین و جهت اطلاع و رعایت خطوط کشتیرانی، اعلام می‌گردد. هم‌اکنون حریم دریایی در بنادر بازرگانی کشور، مشخص است و این حریم هم مورد احترام قرار دارد. در ارتباط با حریم تعیین شده و عمل به آن چه مشکلی وجود دارد که پیشنهاد ارائه لایحه تعیین عرض حریم می‌شود؟

۳. با توجه به مراتب بالا و از آنجا که:

- بندهای «۲» و «۳» ماده (۳) صلاحیتها و وظایف سازمان بنادر و دریانوردی را توسعه می‌دهد و منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود که مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.
- مدیریت ساحل از جمله وظایف جاری سازمان بنادر و کشتیرانی است.
- در زمینه ممنوعیت ساخت‌وساز و بهره‌برداری بدون مجوز از اسکله‌ها و سایر سازه‌ها و تجهیزات از سازمان بنادر و دریانوردی، قوانین متعددی به تصویب رسیده است.
- در مجموع تصویب این طرح پیشنهاد نمی‌شود. آنچه در اولویت قرار دارد، تلاش برای رفع موانع اجرایی قانون است. تصویب قانون جدید با وجود استمرار موانع اجرایی قانون، مشکلی را حل نخواهد کرد.

