

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده (آر - ا) در زمینه ارائه خدمات صدور گواهینامه‌های قانونی فنی و ایمنی دریایی الحاقی به کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا (سولاس)»**

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۹۶

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۵۷۳-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱/۱۷



**مقدمه**

لایحه آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده (آر - ا) در زمینه ارائه خدمات صدور گواهینامه‌های قانونی فنی و ایمنی دریایی الحاقی به کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا (سولاس) را که در قالب یک مقدمه و ماده واحد بنا به پیشنهاد وزارت خارجه و وزارت راه و شهرسازی در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۷/۶ هیئت وزیران به تصویب رسیده، برای طی تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی به‌عنوان کمیسیون اصلی، متن لایحه را در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۴ با اصلاح جزئی در متن و الزام آور شدن رعایت اصول هفتادوهفتم (۷۷)، یکصدوبیست‌وپنجم (۱۲۵) و یکصدوسی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه و اصلاحات بعدی آن به تصویب رساند و گزارش آن را در اجرای ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی تقدیم مجلس شورای اسلامی نمود. در ادامه به بررسی محتوای لایحه و ملاحظات مطرح پرداخته شده و جمع‌بندی و پیشنهادهایی ارائه گردیده است.

**• کنوانسیون سولاس**

اولین و مهم‌ترین معاهده دریایی در زمینه افزایش ایمنی در کشتیرانی تحت عنوان کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا<sup>۱</sup> (SOLAS) سال ۱۹۱۴ با حضور ۱۳ کشور تدوین و در سال ۱۹۱۵ برای پنج کشوری که آن را امضا کرده بودند لازم‌الاجرا شد. این کنوانسیون به‌مرور زمان تکمیل و نسخه‌های متعددی از آن در سال‌های ۱۹۲۹، ۱۹۴۸ و ۱۹۶۰ تدوین شد و به تصویب رسید. آنچه امروز به‌عنوان کنوانسیون سولاس شناخته می‌شود عمدتاً نسخه سال ۱۹۷۴ (۱۳۵۳ شمسی) است. جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۷۳/۰۲/۲۷ به این کنوانسیون ملحق شد. البته، موافقتنامه نیز به‌طور مستمر اصلاحیه‌هایی در بخش‌های مختلف از جمله دو پروتکل اصلاحی ماهوی در سال‌های ۱۹۷۸ و ۱۹۸۸ داشته است که این پروتکل‌ها به‌ترتیب در تاریخ‌های ۱۳۷۸/۱۲/۰۴ و ۱۳۸۳/۰۶/۰۲ به قانون تبدیل شده است. به‌طور کلی، هدف اصلی در این کنوانسیون تعیین حداقل استانداردهای لازم برای ساخت‌وساز و تجهیزات و بهره‌برداری و درنهایت همسویی کامل این استانداردها با ایمنی است. کشورهای عضو کنوانسیون باید از انطباق کشتی‌های تحت پرچم خود با این استانداردها اطمینان حاصل کنند و

1. Safety of Life at Sea (SOLAS)

کنوانسیون گواهینامه‌هایی برای بررسی و اثبات این انطباق طراحی کرده است. ملزومات کنترلی همچنین به کشورهای عضو اجازه می‌دهد کشتی‌های کشورهای دیگر عضو را در صورت وجود دلایل کافی مبنی بر اعتقاد به عدم انطباق کشتی و تجهیزات آن با ملزومات این کنوانسیون، مورد بازرسی قرار دهند.

#### ۱. بررسی لایحه

لایحه مذکور که در قالب یک مقدمه و ماده‌واحد ارائه شده است، آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده را برای کشور لازم‌الاجرا می‌کند. این آیین‌نامه، از طریق قطعنامه شماره ۳۴۹ (۹۲) کارگروه ایمنی دریانوردی در تاریخ ۱۳۹۲/۰۳/۳۱ (۲۱ ژوئن ۲۰۱۳) و نیز قطعنامه شماره ۲۳۷ (۶۵) کارگروه حفاظت از محیط زیست دریایی به تصویب رسیده است که دولت در قالب لایحه‌ای از مجلس شورای اسلامی درخواست دارد تا مفاد این قطعنامه را تأیید و به تصویب برساند. آیین‌نامه مذکور که متن آن به پیوست این لایحه ارائه شده شامل بخش‌های زیر است:

- بخش یک: کلیات،
- بخش دو: الزامات شناسایی و تفویض اختیار برای مؤسسه‌ها،
- بخش سوم: نظارت بر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده،
- پیوست یک: الزامات آموزشی و صلاحیت کارکنان فنی مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده،
- پیوست دو: ویژگی‌های عملکرد بازرسی و صدور گواهینامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده به نیابت از طرف کشور صاحب پرچم،
- پیوست سه: عوامل مندرج در یک موافقتنامه که شامل حداقل مواردی است که باید در موافقتنامه بین مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده و اداره دریایی کشورهای عضو وجود داشته باشد.

#### • مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده

مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده وظیفه دارند تا از جانب اداره دریایی کشورهای عضو سازمان بین‌المللی دریایی یا همان صاحبان پرچم شناورها، انطباق یا عدم انطباق قوانین و مقررات مصوب در این سازمان تخصصی بین‌المللی و لازم‌الاجرا توسط ذی‌نفعان هر کشور عضو و ملحق شده به آن قانون و نیز قوانین و مقررات منطقه‌ای و داخلی را در پنج بخش طراحی و ساخت انواع شناور، تولید و تأمین مواد، تجهیزات و ماشین‌آلات به کار رفته در شناورها، مدیریت آنها در فاز بهره‌برداری، تغییر کاربری شناور و در پایان اسقاط و بازیافت انواع شناورها بررسی کنند.

حوزه‌های مورد بررسی مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده قوانین و مقرراتی هستند که در حوزه‌های ایمنی و فنی، محیط زیست دریایی، راندمان کشتی‌ها، استانداردهای آموزشی و صدور گواهینامه‌های شایستگی خدمه شناورها، امنیت دریانوردان و نیز امنیت مسیرهای کشتیرانی و بنادر، کار و رفاه دریانوردان، تسهیلات و ترافیک دریایی، واکاوی حوادث دریایی و تضمین جبران خسارت و... تدوین، تصویب و لازم‌الاجرا می‌شوند. این مؤسسه‌ها در پایان هر ممیزی یا بازرسی، با صدور گواهینامه‌هایی از جمله گواهینامه‌های قانونی (Statutory Certificates) برای شناورها و گواهینامه انطباق برای شرکت‌هایی که مدیریت شناور در فاز بهره‌برداری را عهده‌دار هستند، صحت انطباق با قوانین و مقررات لازم‌الاجرای ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را تأیید می‌کنند. ممیزی و کنترل بر عملکرد این مؤسسه‌ها نیز بر عهده اداره‌های

دریایی کشورهای عضو سازمان بین‌المللی دریایی یا همان صاحبان پرچم گذاشته شده است که در ایران این مهم را معاونت امور دریایی سازمان بنادر و دریانوردی عهده‌دار است. همچنین براساس ماده (۸-۲) از بخش ۲ (ص ۴۷)، کشور صاحب پرچم باید یک مبنای حقوقی که تحت آن تفویض اختیار ارائه خدمات و گواهینامه قانونی مدیریت می‌شود، ایجاد کند.

## ۲. ملاحظات

۲-۱. با توجه به شرایط تعیین شده در بند دوم از موافقتنامه (ص ۵)، آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده در تاریخ اول ژانویه ۲۰۱۵ (۱۳۹۳/۱۰/۱۱) اجرایی خواهد شد. از این‌رو، عملاً زمان تعیین شده برای پذیرش این آیین‌نامه، سپری شده است و باید آن را پذیرفته شده و برای دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اعضا، لازم‌الاجرا تلقی کرد. این مهم ناشی از ساختار لازم‌الاجرا شدن اسناد در سازمان بین‌المللی دریانوردی است که از شیوه پذیرش ضمنی بهره می‌گیرد. به این ترتیب که اسناد در یک مدت مشخص باید مورد اعتراض قرار گیرند - در صورتی که چنین اعتراضی با توجه به منافع و مصالح یا مواضع خاص کشوری لازم باشد - و عدم اعتراض به آنها به معنای پذیرش و التزام به آنها تلقی می‌شود. به بیان دیگر، عدم تصویب این لایحه در مجلس شورای اسلامی از منظر بین‌المللی ذی‌اثر نخواهد بود هرچند به‌نظر می‌رسد اثرگذاری در سیستم حقوقی ملی و امکان استناد به این سند در عملکردها و نهادهای داخلی، مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی است. از این‌رو مجلس شورای اسلامی اگر با این سند مخالف است باید ضمن مخالفت با تصویب، دولت را مکلف به اعلام اعتراض به سند کند.

۲-۲. با توجه به تصریح ماده (۸-۲) از بخش ۲ (ص ۴۷)، انحرافات احتمالی تفویض اختیار احصا شده و راه‌حل‌های معادل به‌خوبی پیش‌بینی شوند.

۲-۳. در خصوص تهیه دستورالعمل موضوع بخش (۲)، ماده (۸-۶)، ضمن پایش رویه مؤسسه‌های رده‌بندی موجود، لازم است موارد با توجه به الزامات بین‌المللی و قوانین سازمان جهانی دریانوردی (IMO)، بهبود و ارتقا یابند و ضمانت اجرایی لازم اخذ شود.

۲-۴. گفتنی است اگرچه سابقه همکاری با مؤسسه‌های معتبر خارجی در این زمینه در سال‌های متمادی در ایران وجود داشته است؛ به‌دلیل شرایط کشور در سال‌های اخیر، بسیاری از آنها ایران را ترک کرده و در حال حاضر عمده فعالیت‌ها در این زمینه در دو مؤسسه داخلی متمرکز شده است. باید سازمان بنادر و دریانوردی طرح یا برنامه نظارت بر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده را ارائه کرده و گزارش‌های ممیزی انجام شده توسط سازمان بین‌المللی دریانوردی، سازمان بنادر و دریانوردی و نیز نهادهای مستقل معتبر از مؤسسه‌های فعال در این زمینه از جمله دو مؤسسه اشاره شده را به‌صورت منظم و در بازه‌های ۶ ماهه به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

۲-۵. به‌رغم استمرار فعالیت‌های کشتیرانی با همکاری دو مؤسسه داخلی برای ارائه خدمات رده‌بندی و گواهی‌های مربوط، اگر مقصود از مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده، مؤسسه‌های بین‌المللی باشد، احتمال دارد با فشارهای آمریکا مبنی بر تطابق دادن وضعیت ارائه خدمات با تحریم‌های آمریکا، مؤسسات بین‌المللی از ارائه گواهی فنی و ایمنی دریایی به کشتی‌های ایرانی خودداری نمایند. کمااینکه پیش از این، آمریکا برخلاف معاهدات بین‌المللی اقدامات مشابهی را برای فشار به نهادهای خصوصی فعال در زمینه دریانوردی

برای قطع ارتباط با ایران انجام داده و برخی مؤسسه‌های بین‌المللی تحت نظر آی‌آکس را مجبور کرده که کشتی‌های تحت کلاس ایران را از تأییدیه آن خارج کند. اگرچه این اقدام با اعتراض ایران روبه‌رو شد، ولی ایجاد ریسک برای مؤسسات بین‌المللی و تهدید به فشار می‌تواند مانع از ارائه خدمات آنها به ایران شود. بنابراین، توصیه می‌شود در پذیرش و تصویب این لایحه پیوست‌های امنیتی به‌دقت لحاظ شود و دیدگاه نهادهای ذی‌ربط امنیتی و دریایی درباره پیامدهای راهبردی این موضوع مورد ارزیابی قرار گیرد.

۶-۲. ایرادات املایی و نگارشی در متن به‌وفور دیده می‌شود. برای مثال در عنوان لایحه، «رأه» قید شده است که «ارائه» صحیح می‌باشد، واژه «بخش» از ابتدای قسمت ۳ جا افتاده است و ... .

## جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده برای کشور صاحب پرچم معیاری برای دستیابی به اجرای سازگار و هماهنگ جهانی الزامات تعیین شده در سند سازمان بین‌المللی دریانوردی به‌منظور ارزیابی و اختیارات مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده فراهم می‌کند و می‌تواند به نظارت یکپارچه بر این مؤسسه‌ها به روش مؤثر و کارا کمک کند. درعین‌حال، مسئولیت مؤسسه‌های تفویض اختیار شده را برای کشور صاحب پرچم و در همه محدوده اختیارات، شفاف‌سازی می‌کند. الزام‌آور شدن این آیین‌نامه به‌موجب فصل یازدهم کنوانسیون سولاس است که جمهوری اسلامی ایران در قانون مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۲۷ به آن پیوسته است.
  ۲. آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده، بر مبنای فصل ۱۱ کنوانسیون سولاس مطرح شده و لایحه پیشنهادی حاضر نیز با هدف تصویب آن تدوین و ارائه شده است. البته زمان تعیین شده برای طی مراحل قانونی آن سپری شده و آیین‌نامه مذکور عملاً برای دولت جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجراست.
  ۳. به‌رغم سپری شدن مهلت تعیین شده و با توجه به اینکه باید فرایند تصویب اصلاحات به‌صورت قانونی طی شود، این لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.
  ۴. پس از بررسی‌های انجام شده، لایحه ارائه شده مغایر با منافع ملی تشخیص داده نشده است، ولی ملاحظات در خصوص آن وجود دارد که در گزارش اشاره شد. لذا با اضافه شدن تبصره ذیل و با لحاظ ملاحظات ذکر شده در این گزارش، مرکز پژوهش‌های مجلس تصویب آن را در چارچوب منافع ملی پیشنهاد می‌کند.
- تبصره - سازمان بنادر و دریانوردی موظف است در چارچوب طرح یا برنامه نظارتی مشخص، گزارش‌های ممیزی انجام شده توسط سازمان بین‌المللی دریانوردی، سازمان بنادر و دریانوردی و نیز نهادهای مستقل معتبر، از مؤسسه‌های فعال در این زمینه را به‌صورت منظم و در بازه‌های ۶ ماهه به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کند.*

جدول پیوست

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد			موافق به شرط اصلاح	

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد			موافق به شرط اصلاح		با اضافه شدن تبصره و با لحاظ ملاحظات ذکر شده در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، تصویب آن در چارچوب منافع ملی پیشنهاد می‌شود.	متن زیر به عنوان تبصره اضافه شود: «سازمان بنادر و دریانوردی موظف است در چارچوب طرح یا برنامه نظارتی مشخص، گزارش‌های ممیزی انجام شده توسط سازمان بین‌المللی دریانوردی، سازمان بنادر و دریانوردی و نیز نهادهای مستقل معتبر، از مؤسسه‌های فعال در این زمینه را به صورت منظم و در بازه‌های ۶ ماهه به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کند».