

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه آیین نامه مؤسسه های به رسمیت
شناخته شده (آر - ا) در زمینه ارائه خدمات
صدور گواهینامه های قانونی فنی و ایمنی
دریایی الحاقی به کنوانسیون بین المللی
ایمنی جان اشخاص در دریا (سولاس)

تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۱/۲۸

کد ترازش: ۴۰۳۲۰۴۹

۱۴۰۲/۰۷/۲۹

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۳/۱



پژوهشکده شورای نگهبان

لایحه آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده (آر-ا) در زمینه ارائه خدمات صدور گواهینامه‌های قانونی فنی و ایمنی دریایی الحاقی به کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا (سولاس) دربارهی مصوبه

لایحه «آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده (آر-ا) در زمینه ارائه خدمات صدور گواهینامه‌های قانونی فنی و ایمنی دریایی الحاقی به کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا (سولاس)» به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۷/۶ به تصویب هیئت وزیران رسید و طی نامه شماره ۵۶۵۵۶/۸۶۱۲۲ مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۹ برای تکمیل تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد.

این لایحه در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۱۷ توسط هیئت رئیسه‌ی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی (به عنوان کمیسیون اصلی) ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۴ با اصلاحاتی در متن لایحه، آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد.

در نهایت این لایحه در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۸ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۳۹۶/۱۰۲۵۶ مورخ ۱۴۰۱/۲/۱۷ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۸، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۰۹۸۷ مورخ ۱۴۰۱/۳/۱ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«لایحه آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده (آ-ا) در زمینه ارائه خدمات صدور گواهینامه‌های قانونی فنی و ایمنی دریایی الحاقی به کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا (سولاس)»

پیوست ۳- عوامل مندرج در یک موافقتنامه

پیشگفتار ...

بخش ۱

کلیات

۱- هدف ...

۲- محدوده ...

۳- مندرجات

این آیین‌نامه دارای سه بخش می‌باشد. بخش ۱ دارای مقررات کلی است. بخش ۲ دارای مقررات الزام‌آور برای کشور صاحب پرچم و مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده هستند که در حال حاضر در اسناد مربوط سازمان بین‌المللی دریانوردی و استانداردهای بین‌المللی قابل اعمال وجود دارد. بخش ۳ دارای راهکارهایی برای نظارت بر کشور صاحب پرچم بر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده، می‌باشد.

■ دیدگاه ابهام

مقصود از قید «استانداردهای بین‌المللی قابل اعمال» در این بند، از این جهت که صرفاً شامل اسناد الزام‌آور برای جمهوری اسلامی است یا موارد دیگری از جمله «عرف بین‌المللی» را نیز دربرمی‌گیرد، روشن نیست. چه اینکه الزام‌آور بودن این استانداردها باید محدود به موافقتنامه‌هایی باشد که ایران به آن‌ها ملحق شده و فرآیند تقنینی آن طی شده است یا شامل استانداردهای فنی و حقوقی محض در حوزه دریانوردی باشد و برای کشور تعهد مستقلاً را ایجاد نکند. حکم جزء (۲-۳) بند دوم (محدوده)^۱ نیز مؤید آن می‌باشد که مقصود از این الزامات، محدود به معاهدات پذیرفته شده از سوی

۱. جزء (۲-۳) بخش اول (محدوده) مصوبه‌ی حاضر: «این آیین‌نامه الزامات کنترلی، وظیفه‌ای و سازمانی قابل اعمال برای مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده‌ای که خدمات و صدور گواهینامه قانونی را به موجب اسناد

کشور صاحب پرچم نیست. در نتیجه مفاد فعلی بند (۳) بخش اول، واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

منظور از «استانداردهای بین‌المللی قابل اعمال» در این بند، همان عرف در حقوق بین‌الملل است که می‌تواند در ارزیابی‌های فنی و ایمنی قابل استناد باشد و فاقد هرگونه ابهام است. همچنین فرض بر آن است که عرف بین‌المللی برای همه‌ی کشورها لازم‌الاجرا است مگر آنکه کشور معترض به عرف یادداشت اعتراضی نسبت به آن داده باشد و اعتراض وی مستمر باشد. بنابراین جمهوری اسلامی نیز می‌تواند با اعتراض مستمر در برابر هر عرف بین‌المللی که با آن مخالف است، خود را از شمول آن مستثنی کند. به هر تقدیر، عبارت «استانداردهای بین‌المللی قابل اعمال» فاقد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در بند (۳) بخش اول (مندرجات)، منظور از «استانداردهای بین‌المللی قابل اعمال» از این جهت که آیا شامل مواردی نیز می‌شود که قانوناً مورد پذیرش جمهوری اسلامی ایران قرار نگرفته است یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

بخش ۲

الزامات شناسایی و تفویض اختیار به مؤسسه‌ها ...

۲ الزامات کلی برای مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده

۱-۲ ...

۲-۵ یکپارچگی

مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده باید با توجه به اصول رفتار اخلاقی

مندرج در آیین‌نامه اخلاقی اداره شوند. آیین‌نامه اخلاقی باید مسئولیت ذاتی

→

الزام‌آور سازمان بین‌المللی دریانوردی، از قبیل و نه محدود به کنوانسیون‌های سولاس، مارپیل و خط شاهین انجام می‌دهند، تعریف می‌کند.»

مرتبط با تفویض اختیار برای تضمین انجام درست خدمات را شناسایی کند.

■ دیدگاه ابهام

مطابق حکم این جزء، اداره مؤسسه بر اساس اصول «رفتار اخلاقی» مندرج در «آیین‌نامه اخلاقی» صورت می‌گیرد، اما معلوم نیست که این آیین‌نامه چه تعریفی از «اخلاق» دارد و با چه مبنایی تدوین آن انجام می‌شود. چه اینکه حتی اگر منظور «اخلاق حرفه‌ای» نیز باشد، در نحوه‌ی تدوین آن اختلاف دیدگاه وجود دارد. ضمن اینکه «مرجع تدوین» این آیین‌نامه مشخص نیست و از این جهت که هر کشور می‌تواند این آیین‌نامه را برای خود تدوین کند یا این آیین‌نامه جنبه‌ی بین‌المللی برای همه‌ی کشورها دارد، تصریح ندارد. بنابراین با توجه به دلایلی که مطرح شد، جزء (۲-۵) بخش دوم (یکپارچگی)، واجد ابهام است.

■ نظر شورای نگهبان

۲- جزء (۲-۵) بخش (۲) (یکپارچگی)، از این جهت که مفاد آیین‌نامه اخلاقی مذکور چیست و توسط چه مرجعی تهیه می‌شود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.

بخش ۲

الزامات شناسایی و تفویض اختیار به مؤسسه‌ها ...

۲ الزامات کلی برای مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده

۱-۲ ...

۲-۶ شایستگی

مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده باید انجام خدمات و صدور گواهینامه قانونی را با استفاده از ممیزان و بازرسان ماهر که به اندازه کافی شایسته، آموزش دیده و دارای اختیار برای انجام تمام وظایف و فعالیت‌ها که لازمه اشتغال آنها در سطح مسئولیت کاری آنها می‌باشد، انجام دهند.

■ دیدگاه مغایرت

در این جزء، برای بازرسان، ممیزان و کارکنان مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده، صرفاً شرایط فنی و تخصصی همچون ماهر و آموزش دیده بودن ذکر شده است. حال با توجه به اینکه

داشتن صفات وثاقت و امانت در اشخاص مذکور شرط نشده است و نداشتن این شرایط زمینه‌ای برای افشای اطلاعات مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده برای کشورهای بیگانه به وجود می‌آورد، این حکم مغایر با موازین شرع می‌باشد.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

گرچه قانون‌گذار در متن جزء (۲-۶)، صراحتاً داشتن شرایط شرعی وثاقت و امانت را برای بازرسان، ممیزان و کارکنان مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده شرط نکرده است، اما روشن است در نظام حقوقی ایران، یکی از مصادیق «شایستگی» اشخاص مذکور، دارا بودن صفات شرعی وثاقت و امانت در کنار شرایط فنی و تخصصی همچون ماهر بودن است. بنابراین عبارات این جزء به صورت ضمنی دارا بودن وثاقت و امانت را برای بازرسان، ممیزان و کارکنان شرط کرده است و این حکم مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

۳- در جزء (۲-۶) بخش (۲) (شایستگی)، عدم ذکر شرط وثاقت و امانت برای ممیزان، بازرسان و کارکنان مؤسسه مذکور، خلاف شرع شناخته شد.

بخش ۲ ...

۵- فرآیندهای ارائه خدمات و صدور گواهینامه قانونی

۱-۵ ...

۲-۲-۵

مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده باید مشارکت نمایندگانی از کشور صاحب پرچم و اعضای علاقمند در توسعه و بازنگری قوانین خود، رویه‌ها و یا مقررات، به ویژه در بازنگری فرآیند قبل از نهایی شدن را، بپذیرند.

▪ دیدگاه مغایرت

در این جزء آیین‌نامه اشاره شده که مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده باید مشارکت «نمایندگان

کشور صاحب پرچم» را در توسعه و بازنگری قوانین، رویه‌ها و مقررات خود بپذیرند. از آنجایی که عبارت «نمایندگان کشور صاحب پرچم» در این جزء اطلاق دارد، پذیرش نمایندگان کشورهای متخاصم از جمله رژیم غاصب صهیونیستی نیز به عنوان کشور صاحب پرچم کشتی، از طرف مؤسسات به رسمیت شناخته‌شده‌ی جمهوری اسلامی را تجویز می‌کند. در نتیجه با توجه به اینکه اطلاق این حکم ممکن است از طریق ارتباط نمایندگان کشورهای متخاصم با اطلاعات مؤسسات رسمی کشور، زمینه‌ساز تسلط دشمن بر حکومت اسلامی شود، مغایر با موازین شرع است.

■ نظر شورای نگهبان

۴- اطلاق جزء (۵-۲-۲)، نسبت به پذیرش مشارکت نمایندگان از کشورهای متخاصم در فرآیند مذکور، خلاف شرع شناخته شد.

- * * *

بخش ۲ ...

۸ تفویض اختیار به مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده

۱-۸ ...

۳-۸- ویژگی تفویض اختیار

کشور صاحب پرچم باید حیطه اختیارات و اگذارشده به مؤسسه به رسمیت شناخته‌شده را مشخص کند. ویژگی‌های زیر باید مد نظر قرار گیرد:

۱- نوع و اندازه کشتی‌ها؛

۲- کنوانسیون‌ها و سایر مصوبات، شامل مقررات ملی مربوط؛

۳- ...

■ دیدگاه ابهام

به موجب حکم این مقرر، کشور صاحب پرچم باید حیطه‌ی اختیارات و اگذارشده به مؤسسه‌ی به رسمیت شناخته‌شده را از طریق «کنوانسیون‌ها» و سایر مصوبات مشخص کند. حال روشن نیست مقصود از عبارت «کنوانسیون‌ها»، صرفاً اشاره به معاهداتی دارد که ایران به آن ملحق شده است یا

مفهوم عام واژه کنوانسیون مورد نظر بوده و مقرر از این جهت واجد ابهام است. چه اینکه ممکن است کنوانسیون‌های دیگری که به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان نرسیده، مفاد مغایر با موازین شرع وجود داشته باشد. آنچه این ابهام را تقویت می‌کند، ذکر عبارت «مقررات ملی مربوط» در کنار کنوانسیون‌ها است؛ چرا که اگر تنها کنوانسیون‌های مورد تصویب مجلس مدنظر بود، این قبیل کنوانسیون‌ها مصداق مقررات ملی تلقی می‌شد و ضرورتی به ذکر آن در کنار مقررات ملی نبود.

▪ دیدگاه عدم ابهام

مقصود از «کنوانسیون‌ها» در جزء (۲)، منصرف به کنوانسیون‌هایی است که ایران به آنها ملحق شده است و این جزء فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا این مقرر از سوی ارکان رسمی کشور اجرا خواهد شد و منطقی نیست در مقام تفویض اختیار به مؤسسات به کنوانسیون‌هایی اشاره شود که به تصویب مجلس نرسیده است. کما اینکه بدیهی است یک کارشناس رسمی نمی‌تواند براساس مقررات نسخ شده یا احکامی که در نظام حقوقی ما لازم‌الاجرا نیست، نظر دهد. بنابراین این جزء تنها در مقام بیان ویژگی‌های تفویض به مؤسسات بوده است و مقصود از عبارت «کنوانسیون‌ها» در آن، کنوانسیون‌های پذیرفته شده از سوی دولت ایران است.

▪ نظر شورای نگهبان

جزء (۸ - ۳) بخش دوم، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

بخش ۲ ...

۸- تفویض اختیار به مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده

۸ - ۷ سوابق

کشور صاحب پرچم مقرر می‌دارد که مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده سوابقی دارند که می‌توانند اطلاعات را در اختیار کشور صاحب پرچم برای کمک به تفسیر مقررات کنوانسیون قرار دهند.

▪ دیدگاه مغایرت

در این جزء از مصوبه و بخش‌های متعدد دیگر، از کلمه‌ی غیرفارسی «کنوانسیون» استفاده شده است. حال آنکه اصل (۱۵) قانون اساسی، مقرر می‌کند در اسناد، مکاتبات و متون رسمی کشور باید از زبان و خط فارسی استفاده کرد. ذکر این واژه و واژه‌های غیرفارسی «پروتکل»، «کنترل» و «کادر» در موارد متعددی از مصوبه‌ی حاضر، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۵- در موارد متعددی از مصوبه، استفاده از واژه‌های غیرفارسی «پروتکل»، «کنوانسیون»، «کنترل» و «کادر»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

بخش ۳

نظارت بر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده

۱- ...

۲- محدوده

بخش ۳ آیین‌نامه مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده برای تمامی کشورهای صاحب پرچم که دارای مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده مجاز برای انجام خدمات و گواهی‌نامه قانونی هستند، قابل اعمال می‌باشد. بخش ۳ شامل مقررات نظارتی برای کشور صاحب پرچم می‌باشد و دستورالعملی غیراجباری به منظور کمک به کشورهای صاحب پرچم در توسعه و اجرای برنامه نظارتی مؤثر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده ارائه می‌دهد.

▪ توضیح نذکر

در ذیل حکم این بند، عبارت «برنامه نظارتی مؤثر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده» ذکر شده است که شایسته است با عبارت «برنامه نظارتی مؤثر بر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته شده» جایگزین شود؛ چراکه از عبارت فعلی چنین برداشت می‌شود که مؤسسه‌ها باید این برنامه‌ی نظارتی را تهیه و اعمال کنند، حال آنکه مقصود قانون‌گذار با توجه به متن انگلیسی آیین‌نامه، تهیه‌ی برنامه‌ی نظارتی از سوی کشور صاحب پرچم برای نظارت مؤثر بر مؤسسات بوده است.

■ نظر شورای نگهبان

تذکر: ۳- در بند (۲) بخش (۳) (محدوده)، عبارت «برنامه نظارتی مؤثر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده» با توجه به متن انگلیسی آیین‌نامه، لازم است به عبارت «برنامه نظارتی مؤثر بر مؤسسه‌های به رسمیت شناخته‌شده» اصلاح گردد.