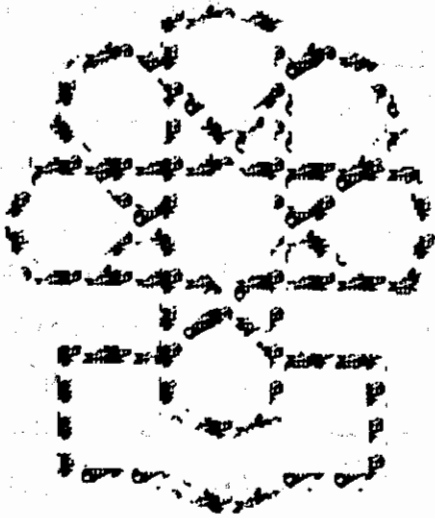




درباره لایحه موافقتنامه کشتیرانی تجاری دریایی بین دولتهای جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ترکمنستان



معاونت پژوهشی
فروردین ماه ۱۳۷۴

کار: گروه تحقیق

کد گزارش: ۲۰۰۰۶۲۰

لایحه موافقتنامه کشتیرانی بازرگانی دریایی بین دولتهای
جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ترکمنستان

عنوان طرح

مشخصات طرح

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی ماراب
شماره: ۲۱۹۸
تاریخ: ۷۴/۲/۶

شماره ترتیب چاپ: ۱۴۱۴
شماره چاپ سابقه: —
شماره دفتر ثبت: ۴۴۰
تاریخ چاپ: ۱۳۷۳/۱۲/۲۱
کمیسیون اصلی: مسکن و شهرسازی و راه
ترابری

۲۱۹۸

۱- تاکنون رویه متداول در خصوص این نوع لوایح، بررسی یک شوری آن بوده است اما، لایحه اخیر موضوع این گزارش ظاهراً به صورت عادی به مجلس محترم ارائه شده است که با توجه به صراحت ماده (۱۱۱) آیین نامه داخلی مجلس، بررسی لایحه مزبور باید به صورت یک شوری باشد.

۲- همان گونه که در گزارش مربوط به لایحه موافقتنامه کشتیرانی تجاری دریایی بین دولتهای جمهوری اسلامی ایران و جمهوری قزاقستان به طور مبسوط بیان گردید، رژیم حقوقی دریای مازندران بر اساس قرارداد ۱۹۲۱ مودت میان ایران و شوروی و عهدنامه ۱۹۴۰ تحت عنوان قرارداد بازرگانی و بحریمایی میان دولتهای ایران و شوروی، و سایر اسناد ضمیمه تعیین شده است. براساس عهدنامه های منعقد شده میان دولتهای ایران و شوروی، نحوه استفاده کشتیرانی از دریای مازندران به وضوح تعیین شده و این دو کشور تعهداتی را در قبال یکدیگر پذیرفته اند.

پس از فروپاشی دولت شوروی و تقسیم آن به جمهوریهای مستقل، این جمهوریها را از نظر تنوری می توان جانشین دولت شوروی تلقی نمود. همچنین، طبق ماده ۶۲ کنوانسیون وین، در خصوص حقوق معاهدات که تغییر بنیادین اوضاع و احوال را به عنوان یکی از موارد فسخ معاهده بر می شمرد (وضعیت موجود یعنی انحلال دولت شوروی سوسیالیستی و ایجاد جمهوریهای مستقل را می توان از مصادیق بارز تغییر بنیادین اوضاع و احوال تلقی نمود)، می توان گفت که با پیدایش دولتهای جدید در حاشیه شمالی دریای مازندران، در واقع عهدنامه های منعقد شده میان ایران و دولت شوروی سابق را می توان فاقد اعتبار تلقی کرد. با وجود این، منطقی تر به نظر می رسد که در وهله اول، با انعقاد معاهده ای میان دولتهای ساحلی حاشیه دریای مازندران، رژیم حقوقی جدید آن معلوم شود و سپس نحوه همکاریهای کشورهای ذی نفع برای ایجاد تسهیلات در کشتیرانی بازرگانی دریایی، مشخص شود؛ مگر آنکه مصالح سیاسی دیگری مدنظر قرار گرفته باشد.

۳- در بند (۱) ماده (۱) که اصطلاح «کشتی» به کار رفته است و کشتی به عنوان «... هر کشتی تجاری می باشد که طبق قوانین داخلی یکی از طرفین به ثبت رسیده و تحت پرچم آن تردد می نماید...» تعریف شده است. این تعریف مستلزم دور است. زیرا، در لایحه مربوط به کشتیرانی تجاری دریایی، کشتی به عنوان «کشتی تجاری» تعریف شده و سپس در بندهای زیر آن، موارد متعددی از شمول آن خارج شده است، در حالی که به نظر می رسد با توجه به هدف موافقتنامه، کشتی باید به نحوی تعریف شود که موارد مشمول موافقتنامه را در برگیرد تا مصادیق آن برای خواننده معلوم گردد، نه اینکه موارد متعددی به عنوان استثنا از شمول آن خارج شود؛ بنابراین، کشتی می تواند به عنوان هر کشتی ثبت شده در کشور متعاقد دیگر که مبادرت به عملیات حمل و نقل دریایی، اعم از کالا یا مسافر، نماید تعریف شود.

۴- در بند (۳) ماده (۱)، اشاره به مسؤلیت سازمان بنادر و کشتیرانی شده است. حال آنکه در موافقتنامه مربوط به کشور قزاقستان، وزارت راه و ترابری عهده دار آن بوده است (بند ۳ ماده ۱)، علت این تغییر و اصلاح به درستی روشن نیست. اگر علت و فلسفه وضع هر دو مورد یکی است، پس باید در این موافقتنامه نیز «سازمان بنادر و کشتیرانی» به «وزارت راه و ترابری» اصلاح شود که در این صورت،

طرف ذی ربط در ترکمنستان نیز علی‌الاصول وزارت مربوطه است، مگر این که چنین وزارتی در کشور مربوطه وجود نداشته باشد که به جای آن سازمان کشتیرانی ترکمن جمهوری ترکمنستان مقرر شده است.

۵- در ماده (۲) اشاره شده است که «این موافقتنامه در قلمرو جمهوری اسلامی ایران و قلمرو جمهوری ترکمنستان به موقع اجرا گذارده خواهد شد». اولاً، «قلمرو» کلمه‌ای عام است که شامل قلمرو دریایی، هوایی و زمینی می‌شود و ثانیاً، با توجه به مطالب اشاره شده در خصوص رژیم حقوقی دریای مازندران، تاکنون وضعیت قلمرو دریایی جمهوری ترکمنستان با دولتهای ساحلی شمال دریای مازندران به نحو روشن معلوم نشده است.

۶- بندهای (الف) و (ب - ۱) ماده (۵)، کشتیهایی را شامل می‌شود که به حمل و نقل کالا میان بندرهای دو کشور مبادرت می‌نمایند. مطلب مندرج در این ماده با تعریف کشتی در ماده (۱) معارض است زیرا، کشتی در معنای عام می‌تواند مبادرت به حمل کالا و مسافر نماید. در عین حال، در بند (۱) ماده (۶) نیز به مسافران و کالاها اشاره است که بر این اساس اگر منظور موافقتنامه، شمول این تسهیلات بر کشتیهایی است که مبادرت به حمل کالا و مسافر می‌نمایند - که ظاهراً تعریف مندرج در ماده (۱) مفید همین معنی است - لذا مواد (۵) و (۶) نیز باید به نحوی اصلاح شوند که مشتمل بر کشتیهای حمل مسافر نیز باشد.

۷- در بند (د - ۱) ماده (۶)، در موارد شمول این موافقتنامه، مقرر شده است: «استفاده از خدمات مربوط به کشتیرانی تجاری و همچنین عملیات تجاری مربوطه»، که در اینجا مفهوم عملیات تجاری مربوطه دقیقاً مشخص نیست و نیاز به رفع ابهام دارد.

۸- ضروری است در سطر دوم ماده (۷) پس از «اقدامات لازم» کلمه «را» افزوده و در همان ماده کلمه «را» در سطر چهارم حذف شود. ضمناً، در ماده (۷) عبارت «کنوانسیونهای (عهدنامه‌های) بین‌المللی...» قید شده است که از حیث حقوقی، کنوانسیونها تفاوتی ماهوی با عهدنامه ندارد. لذا، درج عبارت داخل پرانتز ضرورت ندارد مگر آنکه مراد از «عهدنامه» موارد دیگری باشد که از این حیث وجود متن انگلیسی عهدنامه برای تطبیق با ترجمه ضروری است.

۹- در ماده (۹) سطر (۶)، (seamens) به (seamen's) و در سطر ۸ همان ماده، کلمه (seamens) به (seamen's) اصلاح شود

۱۰- در بند (۱) ماده (۱۲) مقرر شده است که در موارد خسارت، کمکها و حمایتهای لازم توسط دولتی که تصادف در آبهای سرزمینی آن اتفاق افتاده انجام شود و هزینه‌های آن طبق قراردادهای دوجانبه دریافت گردد. علی‌الاصول موافقتنامه باید به نحوی تنظیم شود که وضعیت قراردادهای دوجانبه معلوم شود و مدت زمانی برای انعقاد یا تشریفات آن تعیین گردد. در غیر این صورت، در فرض عدم وجود آن، وضعیت این ماده روشن نخواهد بود.

در زیر بند (۱) ماده (۱۲)، آمده است که «مفاد این ماده مانع اعمال حق اقامه دعاوی مربوط به کمک و حمایت ارائه شده طبق قرارداد به کشتی خسارت دیده، خدمه، مسافران، محموله و اموال آن نمی‌شود» که با عنایت به مفاد بند (۱) همان ماده، مفهوم این عبارت روشن نیست؛ چرا که بر طبق بند (۱) ماده (۱۲)،

هزینه‌های مربوطه بر طبق قراردادهای دو جانبه دریافت خواهد شد که علی‌الاصول برای جبران چنین هزینه‌هایی، دولت مقابل مسؤلیت دارد که خود رأساً آن را از اتباع خویش که مورد حمایت و کمک از جانب دولت مقابل قرار گرفته‌اند، دریافت نماید. بنابراین، اگر مفاد زیر بند (۱) بر این امر تأکید داشته باشد، حاوی مطلب جدیدی نبوده و نیازی به توضیح از این حیث نمی‌باشد. اما اگر مفاد آن ناظر بر حق اقامه دعوی دولت کمک و حمایت‌کننده بر علیه تبعه دولت مقابل است، در این صورت با مفاد صریح بند (۱) ماده (۱۲) تعارض دارد زیرا، بر طبق این بند فقط دو دولت در برابر یکدیگر مسؤول هستند.

۱۱- بند (۲) ماده (۱۲) مقرر می‌دارد که اموال و کالاهای حمل شده بر عرشه کشتی آسیب دیده‌ای که نجات می‌یابد، مشمول حقوق گمرکی و سود بازرگانی، هزینه‌ها و دیگر مالیاتهایی که به کالاهای وارداتی تعلق می‌گیرد نخواهد شد مگر هدف، استفاده از کالاها در همان کشور باشد. به نظر می‌رسد که مفاد این بند نیز مبهم است زیرا، اگر مقصد کالاهای ارسالی همان کشوری است که در قلمرو آن حادثه واقع شده است، بدین ترتیب مشمول حقوق و عوارض گمرکی برای ورود قطعی کالا است بنابراین، عبارت «مگر آنکه هدف... حادثه اتفاق افتاده باشد.» زاید به نظر می‌رسد. اما در موردی که کالاها جهت کشور ثالثی ارسال می‌شود چنین کالاهایی پس از نجات می‌تواند به طور موقت وارد بندرهای کشور مورد نظر شده و مجدداً ترخیص و خارج گردد. لذا، باید در چنین موردی مقررات مربوط به «ورود موقت کالا» حاکم باشد که در قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن، مقرر شده است (مگر آنکه تهیه‌کنندگان لایحه منظور دیگری را مدنظر داشته باشند که در این صورت، عبارت این بند به نحو مناسبی که مفید منظور باشد تنظیم نشده است). از طرفی، بند (۲) ماده (۱۲) در موردی که کالاها به نحو موقت وارد شده و سپس به طور قطعی ترخیص شود نیز دارای ابهام است که در این صورت باید به مقررات قابل اعمال که اصولاً مقررات گمرکی همان کشور است، اشاره گردد.

به همین ترتیب، اگر بند (۲) ماده (۱۲) ناظر به ورود موقت کالا در بندرها و اداره‌های گمرک کشور باشد، در این صورت بند (۳) این ماده که مجدداً تأکید می‌نماید: مفاد بند (۲) مانع اجرای مقررات جاری در خصوص انبار نمودن موقت کالا نخواهد شد، زاید است؛ زیرا حکم همان بند را دیگر بار تکرار می‌نماید. اما اگر منظور بند (۲) ماده (۱۲)، معافیت از حقوق گمرکی و سود بازرگانی (که به کالاهای وارداتی تعلق می‌گیرد) واردات قطعی باشد، عبارت بند (۲) نیاز به اصلاح دارد و اگر منظور واردات موقت باشد، با عبارت بند (۳) سازگاری ندارد.

۱۲- ماده (۱۳) برای عدم اعمال صلاحیت کیفری مواردی را در بندهای (الف) تا (ه) استثنا نموده و به دولت اجازه اعمال صلاحیت کیفری را داده است. علاوه بر آن، به نظر می‌رسد که بندهای یاد شده از حیث عدم شمول آنها نسبت به کالاها و مسافران قاچاق، ناقص است و باید موارد لازم به آن افزوده شود.

۱۳- در زیر بند (۲) ماده (۱۵)، یعنی در انتهای لایحه، مطلبی تذکر داده شده است که «این موافقتنامه به سه زبان فارسی، انگلیسی و ترکمنی تهیه گردیده که اعتبار آنها یکسان است». اما، مقرر شده است که در صورت اختلاف در تفسیر، متن انگلیسی ملاک خواهد بود. در این مورد، اولاً لازم است در ترجمه موافقتنامه به زبان فارسی برای جلوگیری از بروز هرگونه اشتباهی دقت کافی به عمل

آید. بر این اساس، برای ارائه هرگونه اظهار نظر دقیق و جامع توسط این مرکز، دستیابی به متن انگلیسی نیز ضرورت دارد. ثانیاً، چنین شرطی اصولاً مغایر منافع دولت جمهوری اسلامی ایران است و معمولاً دولتهای متعاقد بر این امر اصرار دارند که در صورت اختلاف، نسخه زبان ملی خودشان ملاک باشد و اگر حسن همجواری و یا مشارکت و همکاری اقتضای آن را دارد که زبان سومی در موارد اختلاف معیار باشد، بهتر است که در موارد مشابه نیز این شرط درج گردد؛ از جمله این که این شرط در موافقتنامه همکاری تجاری دریایی میان ایران و قزاقستان نیز افزوده شود.

۱۴- در صفحه (۱۱) لایحه، سطر (۴)، کلمه «اختلاف» به «اختلاف» اصلاح شود.

پیشنهاد:

یکم - در بند (۱) ماده (۱)، اصطلاح کشتی به این ترتیب تعریف شود: «کشتی به معنای هر کشتی بازرگانی می باشد که طبق قوانین داخلی یکی از طرفین متعاقد به ثبت رسیده و تحت پرچم آن کشور به عملیات حمل و نقل دریایی اقدام نماید.»

دوم - در بند (۳) ماده (۱)، سازمان بنادر و کشتیرانی به «وزارت راه و ترابری» و سازمان کشتیرانی ترکمن به «وزارت مربوطه متصدی امور حمل و نقل در ترکمنستان» اصلاح شود.

سوم - اگر منظور تسری این موافقتنامه بر کشتیهایی است که به حمل کالا و مسافر اقدام می کنند، بهتر است این دو ماده به نحوی اصلاح شود که شبهه انحصار فعالیتها را پیش نیارد لذا، می توان سطر دوم ماده را پس از نقطه بدین نحو اصلاح نمود: «بدین منظور طرفین متعاقد در خصوص حمل کالا و مسافر به شرح زیر می نمایند که: ...» در این صورت ماده (۶) می تواند حذف شده و مفاد بندهای (۱) و (۲) ماده (۶) به عنوان بندهای (۳) و (۴) به ماده (۵) افزوده شود.

چهارم - در بند (۱) ماده (۶) «عملیات تجاری مربوطه» ابهام دارد و بهتر است حذف شود و یا با بیان مصادیقی از آن، برای تبیین بیشتر یا به کار بردن اصطلاح مناسبتر، به نحوی اصلاح شود.

پنجم - در بند (۱) ماده (۱۲) به شرح مطالبی که قبلاً اشاره شده، به نظر می رسد سه سطر آخر آن (زیر بند ۱) زاید بوده و مفید معنای خاص نمی باشد. البته اظهار نظر قطعی در این مورد موکول به دستیابی به متن انگلیسی موافقتنامه است.

۱۵- در صفحه (۱۱) لایحه، سطر (۴)، کلمه «اختلاف» به «اختلاف» اصلاح شود.

دقیق آن باید عبارتها به نحو روشن تری نوشته شود. از جمله آن که در سطر (۲) بند (۲) این ماده مشخص نیست منظور از کالاهای وارداتی، واردات قطعی است یا موقت؟

سطرهای (۳) و (۴) بند (۲) ماده (۱۲) مبنی بر آنکه «مگر آنکه هدف...» با عنایت به شمول مقررات گمرکی بر این کالاها زاید به نظر می‌رسد و می‌تواند حذف شود.

برای تعیین وضعیت کالاهایی که به نحو مندرج در این بند وارد شده است و سپس به هر دلیلی به نحو قطعی ترخیص می‌شوند، بهتر است این جمله به بند (۲) افزوده شود: «کالاهایی که به نحو مقرر در این بند وارد شده است و به هر دلیلی به صورت قطعی ترخیص و به کشوری که حادثه در آنجا اتفاق افتاده وارد شوند، مشمول حقوق گمرکی و سود بازرگانی بر طبق مقررات جاری همان کشور خواهند بود.» که جایگزین بهتری برای جمله حذف شده است.

بند (۳) ماده (۱۲) نیز با توجه به این که در چنین مواردی اصولاً مقررات ورود موقت و انبار کالا طبق مقررات گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن اعمال خواهد شد، زاید به نظر می‌رسد.

هشتم - در ماده (۱۳) بندی به صورت «برای جلوگیری از تجارت غیرقانونی کالاها و مسافران قاچاق» افزوده شود.

نهم - در بند (ب-۱) ماده (۱۴) به لحاظ عدم شمول آن برای مواردی که مورد اختلاف طرفین است و یا مفاهیم و عبارات و نحوه اجرای این موافقتنامه نامعلوم است، جمله زیر افزوده شود:

«و تفسیر مفاد این موافقتنامه و نحوه اجرای آن و رفع اختلافهای مربوطه به آن مگر آن که شیوه‌های دیگر حل و فصل اتخاذ گردد.»

دهم - جمله آخر زیر ماده (۱۵)، «در صورت اختلاف در تفسیر...» با عنایت به مطالب مطرح شده در این اظهار نظر، بهتر است حذف شود.