

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تصویب احکام و مصوبات بیست و چهارمین کنگره اتحادیه پست (upu)

منعقد شده در ژنو سال ۲۰۰۸ میلادی - (۱۳۸۷ هجری شمسی)»

چکیده

بیست و چهارمین کنگره اتحادیه جهانی پست (یو.پی.یو) از ۲۳ ژانویه تا ۱۲ اوت ۲۰۰۸ (۱۳۸۷ هجری شمسی)، به ریاست بشار آ. حسین، رئیس سابق شرکت پست کنیا، در ژنو (سوئیس) برگزار شد و در چند مورد، اصلاحاتی در مقررات و روابط میان کشورهای عضو اتحادیه، اعمال کرد که مورد تأیید نمایندگان اعزامی دولت جمهوری اسلامی ایران نیز واقع شد و اینک لایحه آن، پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۸ هیئت دولت، ضروری است، روال قانونی خود را در مجلس شورای اسلامی ایران نیز طی کند.

۱. اهداف لایحه

اهداف لایحه تصویب احکام و مصوبات بیست و چهارمین کنگره اتحادیه جهانی پست، منعقد در ژنو، به سال ۲۰۰۸ میلادی، عبارتند از:

- انطباق استانداردهای پست ایران با استانداردهای پستی جهان، همگام با تحولات و پیشرفت علم و فناوری در جهان،
- رعایت الزامات زیست محیطی مصوب اتحادیه جهانی پست،
- برآورده کردن نیازهای بازار و انتظارات مشتریان پست،
- بهینه سازی و به روز کردن احکام و مقررات پستی کشور مطابق با احکام و مقررات پستی کشورهای عضو اتحادیه جهانی پست،
- هماهنگ سازی نظام پستی دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورهای عضو اتحادیه جهانی پست، به منظور حفظ و جاهت بین المللی کشور، با عنایت به لازم الاجرا شدن مصوبات بیست و چهارمین کنگره اتحادیه جهانی پست از اول ژانویه ۲۰۱۰ (حدود ۱۶ ماه پیش)،
- آماده سازی شرکت فعال نمایندگان پست کشور در کنگره آتی یو.پی.یو در دوحه (قطر).

۲. موضوع لایحه

موضوع این لایحه، ماده واحده‌ای شامل هفت مصوبه کنگره مذکور است؛ به علاوه دو تبصره مصوب هیئت دولت، به شرح زیر:

- هشتمین پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه جهانی پست، مشتمل بر ۱۰ ماده،
- نخستین پروتکل الحاقی به آیین نامه عمومی اتحادیه جهانی پست، مشتمل بر ۲۶ ماده،
- کنوانسیون جهانی پست، مشتمل بر ۳۷ ماده،
- پروتکل نهایی کنوانسیون جهانی پست، مشتمل بر ۱۵ ماده،

- موافقتنامه خدمات پرداخت پستی، مشتمل بر ۲۸ ماده،

- اساسنامه جهانی پست، مشتمل بر ۳۳ ماده،

- آیین‌نامه عمومی جهانی پست، مشتمل بر ۳۵ ماده.

به‌علاوه دو تبصره:

- از تاریخ قانونی شدن این لایحه، قانون قبلی در مورد تصویب احکام و مصوبات بیست‌وسومین کنگره اتحادیه، مصوب

۱۳۸۷/۵/۵ ملغی می‌گردد.

- داوری در مورد حل اختلاف با سایر کشورها، براساس اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی کشور، تنظیم می‌گردد.

۳. ذینفعان لایحه

ذینفعان این لایحه عبارتند از:

- هیئت دولت و وزارتخانه‌های «ارتباطات و فناوری اطلاعات» و «امور خارجه»، به‌منظور دفاع از حقوق حاکمیت ملی در اتحادیه

جهانی پست به‌عنوان یکی از مهمترین آژانس‌های فنی سازمان ملل متحد در عرصه استانداردهای بزرگ‌ترین شبکه توزیع جهان.

- فعالان بخش عمومی و خصوصی پست و پیشخوان کشور و فرابخش صنعت فناوری ارتباطات و فناوری اطلاعات (فاوا) که

همگام با پیشرفت این فناوری، به ادارات پست و پیشخوان‌های دولت در سراسر کشور کمک می‌کند تا خدماتشان را غنی‌تر و سریع‌تر

از پیش عرضه کنند.

- مردم، به‌ویژه روستاییان و مرزنشینان در مناطق دورافتاده و محروم.

۴. لزوم قانونگذاری

نمایندگان شرکت‌کننده از ایران در بیست‌و‌چهارمین کنگره اتحادیه جهانی پست، منعقد شده در ژنو سال ۲۰۰۸ میلادی، اگرچه اسناد

مصوب اتحادیه را امضا کرده‌اند، اما تأیید و تصویب نهایی این اسناد، توسط مجلس شورای اسلامی را شرط پذیرش رسمی آنها

از سوی ایران اعلام نموده‌اند.

بنابراین، تصویب این موارد از سوی مجلس شورای اسلامی ایران به دست‌اندرکاران پست کشور کمک خواهد کرد تا بخش پست

و خدمات باجه‌ای پیشخوان در جمهوری اسلامی ایران، به اهداف خود، دست یابد.

۵. نکات حقوقی

۱. ماده (۸) هشتمین پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه محدودیت حق‌الشرط خاصی را بیان داشته است این ماده مقرر می‌دارد

«اساسنامه (اساسنامه اتحادیه جهانی پست) ... مشمول حق‌الشرط نمی‌شود». با در نظر گرفتن این مسئله بخشی از شرط جمهوری

اسلامی ایران مقرر در تبصره «۲» ماده واحده، بی‌اثر می‌باشد. از این‌رو شرط ایران نسبت به ماده (۳۲) اساسنامه اتحادیه بی‌اثر بوده

و از این حیث ماده (۳۲) اساسنامه درخصوص ارجاع به داوری ناقض اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی می‌باشد.

۲. ماده (۸-۱) هشتمین پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی جهانی، که در ماده (۶-۱) اساسنامه اتحادیه جهانی پستی نیز تکرار

شده است، حق‌الشرط را منوط به تأیید سایر اعضا دانسته است. هرچند در حقوق معاهدات، مفاد موافقتنامه را اولویت می‌دهد، اما این

امر خلاف آن چیزی است که به‌طور کلی در حقوق معاهدات وجود دارد. در حقوق معاهدات اعتراض به حق‌الشرط آمده است نه لزوم

تأیید آن. به این معنی اگر کشوری اعتراض داشته باشد، اعتراض خود را اعلام می‌دارد. این امر شرط جمهوری اسلامی ایران مذکور

در تبصره «۲» ماده واحده را درخصوص ماده (۸) هشتمین پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی جهانی و ماده (۳۲) اساسنامه

اتحادیه جهانی پستی درخصوص داوری تحت‌الشعاع قرار خواهد داد.

۳. در ماده (۲) از هشتمین پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی جهانی و همچنین ماده (۴) اساسنامه اتحادیه جهانی پستی پیش‌بینی شده است که مجریان کشور عضو مکلفند برای سایر کشورها به‌عنوان واسطه عمل نمایند. این امر با توجه به عدم شناسایی رژیم اشغالگر قدس توسط جمهوری اسلامی ایران، مستلزم ارائه حق‌الشرطی در این خصوص می‌باشد که باید در تبصره ماده واحده قید شود. این امر در خصوص ماده (۴) کنوانسیون پستی جهانی نیز صادق است.

۴. ماده (۱۹) اولین پروتکل الحاقی به آیین‌نامه عمومی اتحادیه جهانی پستی مقرر داشته است که اصلاحات انجام شده در کنوانسیون، موافقتنامه‌ها و پروتکل‌هایی این احکام با ابلاغ مدیرکل دفتر بین‌الملل به دولت‌ها اجرایی می‌شوند. این امر خلاف قانون اساسی و تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوهفتم قانون اساسی بوده و ضرورت دارد شرط خاصی در ماده واحده با این مضمون که اعمال ماده (۱۹) اولین پروتکل الحاقی به آیین‌نامه عمومی اتحادیه جهانی پستی پس از تصویب اصلاحیه توسط مراجع صلاحیتدار جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است، آورده شود. این ایراد البته در خصوص لازم‌الاجرا شدن اسناد حاضر نیز موضوعیت دارد زیرا ماده (۲۶) این پروتکل تاریخ اجرایی شدن آن را اول ژانویه ۲۰۱۰ معرفی کرده است، همچنین ماده (۳۷) کنوانسیون پستی جهانی و ماده (۲۸) موافقتنامه سرویس‌های پرداخت پستی که تاریخ لازم‌الاجرا شدن آنها را اول ژانویه ۲۰۱۰ قرار داده است.

۵. در ماده (۱۱) کنوانسیون پستی جهانی مقرر شده است که کشورها مکلفند تا اقدامات مقتضی را جهت پیشگیری و ممانعت از ارسال موارد خاصی انجام دهند. یکی از این موارد قرار دادن مواد خطرناکی است که در کنوانسیون به صراحت مجاز اعلام نشده است. این مقرر دو ایراد دارد اولاً مواد خطرناک مبهم است و ثانیاً با مفاد کنوانسیون در تعارض است. زیرا کنوانسیون اصل را بر آزادی افراد در ارسال کالاها از طریق مرسولات پستی قرار داده است و استثنائات آن را که ارسال آنها از طریق پست ممنوع است را در ماده (۱۵) مشخص کرده است.

۶. قوت و ضعف لایحه

نقطه قوت و ضعف این لایحه به شرح زیر است:

- به‌روزرسانی استانداردهای پست کشور، نخستین نقطه قوت طرح این لایحه در مجلس است.

- دومین نقطه قوت آن، آماده‌سازی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی می‌باشد، برای شرکت فعال در اجلاس آتی یو.پی.یو. (بیست‌وپنجمین کنگره اتحادیه جهانی پست) که از ۲۴ سپتامبر تا ۱۵ اکتبر ۲۰۱۲، در دوحه (قطر) برگزار می‌شود و شرط شرکت داشتن فعال اعضا در آن، اعلام رسمی پذیرش مصوبات بیست‌وچهارمین کنگره اتحادیه جهانی پست، توسط کشور عضو است. و نقطه ضعف آن:

- دیرکرد در تصویب این لایحه در هیئت دولت و ارائه دیر هنگام آن به مجلس است.

۷. نتایج ارزیابی

۷-۱. به‌کرد وضعیت عضویت ایران در همه ارکان ساختار اتحادیه

اتحادیه دارای ارکان ساختاری زیر است:

- رکن نمایندگی،

- رکن ستادی.

در حالی که رکن نمایندگی، موقت و محدود به برپایی اجلاس و همایشی خاص است؛ رکن ستادی اتحادیه، به نسبت ماناست.

ارکان ستادی اتحادیه به ترتیب اهمیت، عبارتند از:

- کنگره که هر چهار سال یکبار تشکیل می‌شود،

- شورای اداری اتحادیه که هر سال یکبار تشکیل جلسه می‌دهد،

- شورای عملیات پستی (Postal Operations Council).

- دفتر بین‌المللی،

- معاونت «دور داده و رزی» («telematics») که دانش استفاده از فاوا در مدیریت هوشمند جاده‌ها و ناوگان خودروهای پستی است)،

- معاونت EMS.

مقر اصلی ارکان ستادی اتحادیه، برن (سوئیس) است.

۲-۷. اهمیت پست مدرن

با افزایش اهمیت جهانی اینترنت، بر اهمیت پست مدرن، به‌عنوان گسترده‌ترین شبکه توزیع در جهان، هر روز بیش از پیش، افزوده می‌شود.

۳-۷. انواع دگرگونی‌های اعمال شده در اساسنامه، مقاله‌نامه و آیین‌نامه‌های کلی برگزاری اجلاس و همایش‌های اتحادیه

موضوع لایحه مورد بحث، دگرگونی‌هایی در اساسنامه، مقاله‌نامه و آیین‌نامه‌های کلی برگزاری اجلاس و همایش‌های اتحادیه است به‌شرح موارد زیر:

- الحاق موادی جدید،

- اصلاح ماده‌ای موجود،

- ویرایش ماده‌ای موجود،

- حذف ماده‌ای موجود،

- جابجایی ماده‌ای به محلی دیگر در مصوبه نهایی،

- جابجایی ماده‌ای موجود از جایی در مصوبه پیشین به محلی نشان داده شده در مصوبه نهایی.

لذا لایحه مورد بحث، از سه بخش تشکیل شده است:

- بخش اول: موارد حذف، اصلاح و الحاق عباراتی در متن اساسنامه اتحادیه،

- بخش دوم: موارد حذف، اصلاح و الحاق عباراتی در متن مقاله‌نامه،

- بخش سوم: موارد حذف، اصلاح و الحاق عباراتی در متن آیین‌نامه‌های کلی اتحادیه.

موارد مذکور، پس از هماهنگی‌هایی که با کلیه اعضا، صورت گرفته، در راستای به‌کرد اداره اتحادیه و بهینه‌سازی عملکردش، تهیه و تدوین شده‌اند.

۴-۷. داوری در موارد بروز اختلاف در سطح بین‌المللی

براساس ماده هشتم پروتکل الحاقی:

«در صورت بروز اختلاف میان دو یا چند کشور عضو اتحادیه جهانی پست، در مورد تفسیر احکام اتحادیه، یا مسئولیت کشورهای عضو، در قبال کاربرد آن، احکام موضوع مورد دعوی، از طریق داوری حل می‌شود».

لذا، طبق اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی کشور که مقرر می‌دارد: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی [...] در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد [...] باید به تصویب مجلس نیز برسد»، لذا لایحه مذکور جهت طی تشریفات قانونی، در اختیار مجلس قرار می‌گیرد.

جمع‌بندی

- موارد دگرگونی‌های اعمال شده در اساسنامه، مقاله‌نامه و آیین‌نامه‌های کلی برگزاری اجلاس و همایش‌های اتحادیه جهانی پست، جزئی هستند.

لکن تأیید رسمی پذیرش آنها از سوی کشورهای عضو، مهم است زیرا شرط ادامه همکاری‌ها در سطح بین‌المللی و مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری‌هاست.

اهمیت تأیید و تصویب لایحه مورد بحث با در نظر گرفتن نکات حقوقی، در این است که موارد مندرج در لایحه، تعیین‌کننده روال و شیوه برگزاری اجلاس جهانی مذکور و مشارکت ایران در فرایند تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های آن است به این لحاظ و با در نظر گرفتن اهمیت موضوع لازم است دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون‌های موضوع لایحه با اعمال حق شرط یا اعلامیه‌های تفسیری بپذیرد.