

قانون موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک

مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۲۲

درباره‌ی قانون

«لایحه موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک» بنا به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۴/۱/۱۶ هیئت وزیران به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: نظر به بند (ز) ماده (۱۶۳) قانون برنامه‌ی پنجم توسعه مبنی بر لزوم گسترش حمل و نقل ترکیبی و ایجاد بنادر خشک و با توجه به نقش مکمل این بنادر در اجرای موافقتنامه‌های بین‌المللی شبکه بزرگ راه‌های آسیایی و راه‌آهن سراسری آسیا در توسعه‌ی بازار عبور کالا از کشور (ترانزیت)، این لایحه برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌شود.

مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۱۷ این لایحه را جهت بررسی به کمیسیون عمران مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارسال کرد که کمیسیون مذکور با الحاق دو تبصره، این لایحه را در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۱ به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این لایحه در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۵۸۲/۷۷۵۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۷ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۲، این مصوبه را بررسی کرد و مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی ندانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۵۸۲۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۱۰/۲۲

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۱۲/۱۲

ماده واحده- موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک، مشتمل بر یک مقدمه و هفده ماده و دو پیوست به شرح پیوست، تصویب و اجازه تسلیم اسناد آن داده می‌شود.

تبصره ۱- «حل و فصل اختلافات» موضوع ماده (۱۳) این موافقتنامه،^۱ منوط به رعایت اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی و تصویب مجلس شورای اسلامی ایران است.

تبصره ۲- هرگونه اصلاحات بعدی موضوع مواد (۷)، (۸) و (۹) این موافقتنامه،^۲ منوط به

۱. ماده (۱۳) لایحه موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک، مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۳- حل و فصل اختلافها

۱- هرگونه اختلاف بین دو یا چند طرف ناشی از تفسیر یا اجرای موافقتنامه که در آن طرفهای اختلاف قادر به حل آن از طریق مذاکره یا مشاوره نباشند، چنانچه هر یک از طرفهای اختلاف درخواست نمایند به میانجی‌گری ارجاع خواهد شد و برای این منظور مراتب به میانجی(هایی) که مورد توافق طرفهای اختلاف باشند ارجاع خواهد گردید. اگر طرفهای اختلاف موفق به توافق در مورد انتخاب میانجی(ها) در مدت نود روز پس از درخواست میانجی‌گری نشوند، هر یک از طرفهای مزبور می‌تواند از دبیرکل سازمان ملل متحد درخواست نماید تا میانجی واحد مستقلی را منصوب نماید یا اختلاف به او ارجاع شود.

۲- توصیه میانجی(ها) که طبق بند (۱) این ماده منصوب شده‌اند، گرچه از نظر ماهیت، الزام‌آور نیست، مبنای تجدید ملاحظاتی طرفهای اختلاف قرار خواهد گرفت.

۳- طرفهای اختلاف می‌توانند از قبل توافق کنند که توصیه میانجی(ها) را الزاماً بپذیرند.

۴- بندهای (۱)، (۲) و (۳) این ماده چنین تلقی نخواهد شد که سایر اقدامات دوجانبه جهت حل و فصل اختلافهای میان طرفهای اختلاف در نظر گرفته نمی‌شود.

۵- هر دولت در هنگام تودیع سند تنفیذ، پذیرش، تصویب یا الحاق می‌تواند قید تحدید تعهدی را در نظر بگیرد که بیانگر عدم التزام خود به مفاد این ماده در خصوص میانجی‌گری است. سایر طرفها در مقابل هر طرفی که چنین قید تحدید تعهدی در نظر گرفته است، نسبت به مفاد این ماده جهت میانجی‌گری پایبند نخواهند بود.»

۲. مواد (۷)، (۸) و (۹) لایحه موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک، مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷- تشریفات اصلاح متن اصلی

۱- متن اصلی موافقتنامه بر اساس تشریفات مشخص شده در این ماده اصلاح خواهد شد.

۲- اصلاح موافقتنامه می‌تواند از سوی هر یک از طرفها پیشنهاد گردد.

۳- متن هر اصلاحیه پیشنهادی حداقل چهل و پنج روز قبل از برگزاری نشست گروه کاری برای تصویب پیشنهاد، توسط دبیرخانه میان کلیه اعضای گروه کاری توزیع خواهد گردید.

۴- هر اصلاحیه با رأی اکثریت دوسوم طرفهای حاضر و رأی‌دهنده در جلسه گروه کاری، تصویب خواهد گردید. اصلاحیه مصوب، توسط دبیرخانه به دبیرکل سازمان ملل متحد ارسال خواهد شد، که وی آن را میان تمام طرفها، برای پذیرش توزیع خواهد کرد.

۵- اصلاحیه مصوب طبق بند (۴) این ماده، سی روز پس از زمان پذیرش آن توسط دوسوم دولت‌هایی که در زمان پذیرش اصلاحیه، طرف موافقتنامه هستند لازم‌الاجراء خواهد شد. اصلاحیه برای تمام طرفها به استثنای آنهایی که اصلاحیه را نپذیرفته‌اند، لازم‌الاجراء خواهد شد. هر طرفی که اصلاحیه مصوب طبق این بند را نپذیرفته است می‌تواند هر زمان پس از آن، سندی مبنی بر پذیرش اصلاحیه مزبور را نزد دبیر کل سازمان ملل متحد تودیع نماید. اصلاحیه برای آن دولت سی روز پس از تاریخ تودیع سند یادشده، لازم‌الاجراء خواهد شد.

ماده ۸- تشریفات اصلاح پیوست (۱)

۱- پیوست (۱) موافقتنامه براساس تشریفات مشخص شده در این ماده اصلاح خواهد شد.

رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی و تصویب مجلس شورای اسلامی ایران است.

بسم الله الرحمن الرحيم
موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک

...

ماده ۱۰- قیود تحدید تعهد

در مورد هیچ یک از مفاد موافقتنامه به جز موارد مذکور در بند (۵) ماده (۱۳) موافقتنامه، نمی‌توان قید تحدید تعهد در نظر گرفت.

ماده ۱۱- ...

پیوست ۲

اصول راهنمای توسعه و فعالیت بنادر خشک

۱- کلیات

...

→

- ۲- اصلاحیه‌ها می‌تواند به وسیله هر طرفی که موضوع اصلاحیه پیشنهادی در قلمرو آن واقع گردیده است، پیشنهاد گردد.
- ۳- متن هر اصلاحیه پیشنهادی حداقل چهار و پنج روز قبل از تشکیل جلسه گروه کاری برای تصویب پیشنهاد، توسط دبیرخانه بین تمام اعضای گروه کاری توزیع خواهد شد.
- ۴- اصلاحیه پیشنهادی در صورتی تصویب شده تلقی خواهد شد که طرفی که موضوع اصلاحیه پیشنهادی در قلمرو آن واقع شده است پس از بررسی پیشنهاد در جلسه گروه کاری، پیشنهاد را مجدداً تأیید نماید. اصلاحیه مصوب توسط دبیرخانه به دبیرکل سازمان ملل متحد ارسال خواهد شد، که وی آن را میان تمام طرف‌ها توزیع خواهد کرد.
- ۵- اصلاحیه مصوب طبق بند (۴) این ماده، پذیرفته شده تلقی خواهد گردید و برای کلیه طرف‌ها پس از طی دوره چهار و پنج روزه از تاریخ اطلاعیه توزیع شده دبیرکل سازمان ملل متحد، لازم‌الاجراء خواهد شد.
- ماده ۹- تشریفات اصلاح پیوست (۲)
- ۱- پیوست (۲) موافقتنامه براساس تشریفات مشخص شده در این ماده اصلاح خواهد شد.
- ۲- اصلاحیه‌ها می‌تواند به وسیله هر یک از طرف‌ها پیشنهاد گردد.
- ۳- متن هر اصلاحیه پیشنهادی حداقل چهار و پنج روز قبل از جلسه گروه کاری برای تصویب پیشنهاد، توسط دبیرخانه بین تمام اعضای گروه کاری توزیع خواهد شد.
- ۴- اصلاحیه با اکثریت دوسوم طرف‌های حاضر و رأی‌دهنده در جلسه گروه کاری، تصویب خواهد شد. اصلاحیه مصوب توسط دبیرخانه به دبیرکل سازمان ملل متحد ارسال خواهد شد، که وی آن را میان تمام طرف‌ها توزیع خواهد کرد.
- ۵- اصلاحیه مصوب طبق بند (۴) این ماده در صورتی پذیرفته شده تلقی خواهد شد که در طول دوره نود روزه از تاریخ اعلام، کمتر از یک‌سوم طرف‌ها، مراتب مخالفت خود را با اصلاحیه به اطلاع دبیرکل سازمان ملل متحد برسانند.
- ۶- اصلاحیه پذیرفته شده طبق بند (۵) این ماده، سی روز پس از انقضای دوره نود روزه موضوع بند (۵) این ماده، برای تمام طرف‌ها لازم‌الاجراء خواهد شد.»

۲- کارکردها

کارکردهای اصلی بنادر خشک شامل جابه‌جایی، نگهداری، بازرسی‌های منظم کالاهای در جریان انتقال در تجارت بین‌المللی و انجام تشریفات و کنترل‌های مورد عمل گمرکی می‌باشد. سایر کارکردهای بنادر خشک شامل موارد زیر و البته نه محدود به آن می‌باشد:

الف) دریافت و اعزام

ب) یکپارچه نمودن و توزیع

پ) انبارداری

ت) تراباری

...

دیدگاه مغایرت

الف) با توجه به اینکه بنا بر تصریح ماده (۱۰) این موافقتنامه، به جز در موارد مذکور در بند (۵) ماده (۱۳) موافقتنامه، نمی‌توان هیچ‌گونه حق شرطی را منظور کرد، تبصره‌هایی که مجلس در ابتدای این مصوبه برای تحدید تعهد گذاشته است، بلا اثر است؛ بنابراین پذیرش این موافقتنامه مغایر با اصل (۷۷) قانون اساسی است؛ زیرا همان‌طور که طبق این اصل، اصل موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس برسد، هرگونه اصلاحات بعدی آن نیز منوط به تصویب آن اصلاحات در مجلس است؛ حال آنکه با عدم پذیرش حق شرط در این موافقتنامه و ملغی‌الاثربودن تبصره‌های ماده واحده‌ی این مصوبه، اصلاحات بعدی موافقتنامه منوط به تصویب مجلس نیست.

ب) بند (۲) پیوست (۲) این موافقتنامه، کارکردهای اصلی بنادر خشک را به طور مطلق شامل جابه‌جایی، نگهداری، انبارداری و ... کالاهای در جریان انتقال دانسته است. از آنجا که اطلاق جابه‌جایی، نگهداری، انبارداری و ... این کالاها شامل کالاهایی که جابه‌جایی، نگهداری، انبارداری و ... آنها از نظر شرعی حرام و ممنوع می‌باشد (مانند مشروبات الکلی و فیلم‌های مستهجن) است، بند مزبور، خلاف موازین شرع است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) گرچه ماده (۱۰) این موافقتنامه، به جز در موارد مذکور در بند (۵) ماده (۱۳) موافقتنامه، هیچ‌گونه حق شرطی را در خصوص مفاد این موافقتنامه نپذیرفته است، لیکن حکم تبصره (۲) ماده واحده، حاکم بر آن ماده است؛ بدین معنا که منع گذاشتن حق شرط - موضوع ماده (۱۰) - شامل تبصره (۲) ماده واحده نمی‌شود؛ لذا هرگونه اصلاحات بعدی موافقتنامه، مشروط به رعایت اصل (۷۷) قانون اساسی و در نتیجه، تصویب آن در مجلس شورای اسلامی است. در واقع، جمهوری

اسلامی ایران با گذاشتن دو تبصره در ماده واحده، موافقتنامه‌ی مزبور را به نحو مشروط پذیرفته است و طبق قواعد حقوق بین‌الملل، در جایی که یکی از طرفین تعهد، معاهده‌ای را به نحو مشروط قبول کند، طرف دیگر تعهد نمی‌تواند قبول مفاد موافقتنامه را به آن طرف تحمیل و الزام کند. بنابراین، این موافقتنامه مغایرتی با اصل (۷۷) قانون اساسی ندارد.

ب) بند (۲) پیوست (۲) این موافقتنامه، کارکردهای اصلی بنادر خشک را شامل جابه‌جایی، نگهداری، انبارداری و ... کالاهای در جریان انتقال دانسته است. طرفین این موافقتنامه تنها اصل جابه‌جایی، نگهداری، انبارداری و ... آن کالاهای را پذیرفته‌اند و حق کسب اطلاع از ماهیت آن کالاهای را ندارند و از لحاظ شرعی نیز فرض آن است که این کالاهای نامشروع و ممنوع نیست. ضمن آنکه حتی در فرض اینکه آن کالا جزء کالاهای نامشروع باشد، جمهوری اسلامی ایران تنها امر جابه‌جایی، نگهداری، انبارداری و ... آن کالاهای را برای انتقال به کشورهایی که بر اساس قوانین آن کشورها ممنوع نیست انجام می‌دهد. بنابراین، حکم بند (۲) پیوست (۲) این موافقتنامه مبنی بر جابه‌جایی، نگهداری، انبارداری و ... کالاهای در جریان انتقال با اشکال شرعی مواجه نیست.

نظر شورای نگهبان

این مصوبه، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص لایحه موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک، مغایر با موازین شرع و

قانون اساسی شناخته نشد.