

## ۴- منطقه های آزاد دولتهای محاط در خشکه



عیدمحمد عزیزپور

در بازرگانی بین المللی کشورهای صادرکننده، در بیشترین مورد ها، در آن جاهایی قرار دارند که از بازارهای فروش کالاهای خود دور افتاده اند. وسیله های ترابری و راههای که موجود اند، این امکان را نمی دهند که این کالاها سرراست به مصرف کنندگان برسد. ازین رو، برای شوراندن رشد تجارت بین المللی و به دست آوردن فایده از خدمت ها برای بهبود رفت و برگشت کالاها، بسیاری از دولتها که در مسیر رفت و برگشت این کالاها جاگرفته اند، در سرزمین خویش، در بندرهای خویش، در ایستگاههای ریلی خویش، در میدان های هوایی خویش و یا در شهرک های مرزی خویش، منطقه های گوناگون خاص ایجاد کرده اند که از امتیازهای مالیاتی ویژه برخوردار می باشند.<sup>1</sup>

میان این منطقه ها، جایگاه ویژه را منطقه های آزاد که گاهی آن را منطقه های ترانزیت نیز می نامند، داراست که در بندرهای دولت های ساحلی، از آن، هم بمثابة مرکز نگهداری و انباشت کالاها بهره گیری می شود، و هم، به عنوان جایی حمل و بارگیری کالا های دولت همسایه محاط در خشکه. فرق منطقه های آزاد از منطقه های دیگر دارای امتیازهای مالیاتی اینست که منطقه های آزاد تنها بر اساس توافقنامه میان دولتها علاقمند با آن ایجاد می گردند. قاعدتن، یک منطقه آزاد، یک پارچه جداشده زمین از بندر است که دارای انبارگاه ها، ساختمان های سرپوشیده و کارگاه ها (مستریخانه)ی خاص خود است و از دیدگاه گمرکی خارج از سرزمین دولت محاط در خشکه پنداشته می شود.

<sup>1</sup> از میان دولت های محاط در خشکه تنها دو دولت اتریش و سوئیس از داشتن منطقه های خاص با توانمندی های دلچسپ و گیرای گمرکی درین زمینه برخوردار اند. در اتریش بر بنیاد قانون گمرک سال ۱۹۵۵، منطقه های در گراس، لینس، سولباد، هول و ویانا ایجاد گردید. کشور سوئیس نیز زنجیره از منطقه ها با توانمندی های دلچسپ و گیرای گمرکی در کشور گسترانیده است که مرکز های عمده آن، در بازیل، ژنیو و زوریخ می باشند. بنگرید:

کالاهای ترانزیتی دولتهای محاط درخسکه می توانند در آن منطقه برای نگهداری، بسته بندی و در برخی حالتها، برای دستکاریهای صنعتی، بدون اینکه حقوق گمرکی پرداخته شود، وارد شوند.

یک منطقه ترانزیتی فقط و تنها از مقررهای گمرکی دولت ساحلی رها اند. تمام قانون های دیگر دولت ساحلی مانند هنجارهای قانون جزا، قانون مدنی در رابطه با بهداشت و کار و غیره در منطقه آزاد اجرا می گردند. اما آنچه به اداره منطقه آزاد مربوط میشود، رفتار دولتها هم حکایت از اداره آن از سوی مقامهای با صلاحیت دولت ساحلی دارد<sup>2</sup> و هم، حکایت از اداره آن از سوی مقامهای رسمی یا افسران گمرکی گماشته شده از سوی دولت محاط درخسکه. ولی، در حالت پسین، دولت ساحلی حق خویش را بر اینکه قانونش در منطقه آزاد درست اجرا شود، محفوظ می دارد.<sup>3</sup>

نمونه آشکار منطقه آزاد، منطقه آزاد برای بولیویا در بندر کشور ارژانتین به نام «برانگیراس» است. این منطقه بر پایه توافقنامه میان ارژانتین و بولیویا در ۱۹ جنوری سال ۱۹۶۴ گشوده شد. همخوان با ماده ۲ آن توافقنامه، کالاهای که از منطقه آزاد به سوی بولیویا می روند یا از بولیویا به سوی منطقه آزاد فرستاده میشوند، مشمول هیچگونه تعرفه ای گمرکی نمیشوند و نیز دچار بازرسی از سوی مقام های دولت ارژانتین نمی گردند. دولت بولیویا می تواند در منطقه آزاد ماموران گمرکی و مالیاتی خویش را برای بازرسی کالاهای که به آنجا می آیند و یا از آنجا فرستاده می شوند، جابجا کند (ماده ۵). با رعایت توافقنامه در منطقه ترانزیت، اجازه کارهای مانند بارچالانی، بارگیری، بسته بندی و انباشت کالاها بدون هیچگونه کرانمندی زمانی، داده می شود (ماده ۶). مطابق با ماده ۳ توافقنامه، منطقه آزاد در محدوده عملکرد قوت قضایی دولت ارژانتین قرار دارد که پاسخگو به رعایت قانون و رفتار پولیس در آن جاست.<sup>4</sup>

در بعضی حالتها دولتهای ساحلی، در بندرهای خویش برای دولتهای محاط درخسکه بر اساس توافقنامه های دوجانبه، یا بر اساس قانون داخلی، منطقه های آزاد نمی گشایند، بلکه میدان های خاص یا انبارگاه ها ایجاد می کنند. چنین میدان ها و انبارگاه ها، یک پارچه زمین جدا شده از بندر نمی باشد، اما قاعدتن در زیر نظارت مقامهای گمرکی دولت ساحلی قرار دارد و در آن می تواند به مدت محدود کالاهای دولت محاط درخسکه نگهداری شود. ازین رو، این گونه مکان ها را نمی توان منطقه آزاد نامید. یکجا با آن این میدان ها و انبارگاه ها، وسیله های مهم آسانسازی دسترسی دولت های محاط درخسکه به دریا است، البته در آن حالت های که ایجاد منطقه های آزاد، به این یا آن علت، ناممکن یا ناسودمند می باشند.

<sup>2</sup> مانند، پیماننامه میان دولت یونان و سربستان ۱۰ ماه می سال ۱۹۱۴ درباره رفت و برگشت ترانزیتی از طریق بندر سلونیک، بنگرید:

British and Foreign state Papers, vol. 112, p. 1097-1099

<sup>3</sup> به مانند، توافقنامه میان کشور مالی و سنیگال مورخ ۸ جون سال ۱۹۶۳ درباره بهره برداری از تاسیسات بندری سنیگال برای ترانزیت، به و از کشور مالی. بنگرید: (doc. A/AC. 138/37)

<sup>4</sup> پیشنوشت های همسان به آن، در توافقنامه ها درباره ایجاد منطقه های آزاد بولیویا، در بندر های ارژانتینی سن نیکولاس و روساریو، در بندر های برازیلی بیلین، کلومبا، پورتو-بلیو و سنتوس نیز درجائیده شده است. بنگرید: (doc. A/AC. 138/37, p. 67-73)

تجربه بهره مندی از منطقه های آزاد از سوی دولتهای محاط در خشکه، سودمند بودن منطقه آزاد را در بندرهای که جایمان<sup>5</sup> بندر آزاد را ندارند، نشان داده است.<sup>6</sup> به این موضوع نمایندگان دولتهای چکوسلواکیا، بولیویا و نیپال، در بیانیه های خویش در کنفرانس سال ۱۹۵۸ درباره حقوق دریاها نیز تاکید کرده بودند.<sup>7</sup>

در هنگام آماده سازی پیشنویس پیماننامه درباره تجارت ترانزیتی دولتهای محاط در خشکه فیصله شد که در پیماننامه ماده ای درباره منطقه های آزاد کشورهای محاط در خشکه در بندرهای وارداتی و صادراتی دولتهای ترانزیت ساحلی گنجانیده شود. گروهی از کشورهای آسیای و افریقای محاط در خشکه در کنفرانس سال ۱۹۶۵ در باره تجارت ترانزیتی دولتهای محاط در خشکه، پیشنویس ماده هایی را پیشکش کردند که در آن گفته میشد که یک دولت ساحلی مکلف است به دولت همسایه محاط در خشکه خود، منطقه های آزاد را در بندرهای خویش واگذارد. در آن پیشنویس هم چنان بیان شده بود که آن منطقه های آزاد باید در زیر نظارت مقامهای گمرکی دولت محاط در خشکه قرارگیرد. این دیدگاه از سوی نمایندگان کشورهای دیگر در کنفرانس نیویارک سال ۱۹۶۵ قبول نشد.

نمایندگان دولتهای ساحلی، و همچنان، نمایندگان دولتهای چکوسلواکیا، مجارستان، مغولستان، سوئیس و اتریش می انگاشتند که پیماننامه نباید یک دولت ساحلی را مکلف بسازد که در بندرهای خویش منطقه های آزاد برای دولتهای محاط در خشکه برپا دارد. آنان دیدگاه خویش را به این دلیل استوار میکردند که در بعضی از منطقه های جهان، مثلن در اروپا، در واقعیت، نیازی برای برپایی چنین منطقه ها نیست، چون درینجا به اندازه کافی بندرهای آزاد، منطقه های تجارتی آزاد و منطقه های دیگر دارای امتیازهای ممکن گمرکی وجود دارند. از نظر بیشترین نمایندگان، پرسمان ایجاد منطقه های آزاد در آن حالتهای که دولت محاط در خشکه، سخت به آن نیاز دارد، باید بر مبنای توافقنامه میان دولتهای ذیعلاقه حل گردد، ولی در پیماننامه باید تنها از امکان ایجاد چنین منطقه ها در بندرهای دولت ساحلی یاد آوری شود.

به پیشنهاد هیأت نمایندگی برازیل، چکوسلواکیا، بلژیک، لهستان، سوئیس، تایلند، هالند، هند و تانزانیا، کنفرانس فیصله کرد که مفهوم منطقه آزاد را در پیماننامه مشخص نکند، ازین رو، پیشنویستی را که دولتهای یادشده آسیایی و افریقای درباره نظارت از منطقه آزاد از سوی مقام های گمرکی دولتهای محاط در خشکه، پیشکش کرده بودند، در پیماننامه نگنجانند، چون این امر در رفتار دولتها درین بخش سودمند نیست.

<sup>5</sup> status

<sup>6</sup> بندر آزاد، بندری است که کالاهای بازرگانی بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی به آن وارد یا از آن صادر می گردند، مانند بندر سنگاپور، بندر هنگ کنگ، قشم و جابهار. (ویکیپدیا فارسی). م.

<sup>7</sup> Doc. A/Conf. 13/43, p. 7, 16, 18, 19, 23, 26.

هیأت نمایندگی چکوسلواکیا در سال ۱۹۵۸ در ژنیو، در کنفرانس مقدماتی کشور های محاط در خشکه، پیشنویس ماده هایی را برای بررسی تقدیم نمود، ولی این پیشنویس مورد پشتیبانی قرار نگرفت. ن. بنگرید:

بند ۱ ماده ۸ پیماننامه که با در نظر داشت بهسازی فوق از سوی دولتهای آسیایی و افریقایی محاط در خشکه، تصویب شد، بیان میکند که «برای آسانسازی رفت و آمد ترانزیتی، در بندرهای وارداتی و صادراتی دولتهای ترانزیت، بر پایه توافقنامه میان این دولتها و دولتهای محاط در خشکه، می تواند<sup>8</sup> نقطه های آزاد یا تسهیلات گمرکی دیگر ایجاد گردد».<sup>9</sup>

از آنجاییکه مطابق با بند پ ماده ۱ پیماننامه فیصله شده بود که به یک دولت محاط در خشکه حق انجام رفت و آمد ترانزیتی برای دسترسی به دریا، هم از طریق سرزمین دولت ساحلی و هم از طریق دولت محاط در خشکه که میان آن دولت محاط در خشکه و دریا قرار دارد، اعطا می گردد؛ کنفرانس به پیشنهاد دولت رواندا<sup>10</sup> در ماده ۸ پیماننامه، بند دوم را درجانیید که ایجاد منطقه های آزاد یا تسهیل های گمرکی را در دولتهای دیگر ترانزیتی که به دریا راه ندارند یا بندر دریایی ندارند، پیشبینی می کند.<sup>11</sup>

به این شکل ماده ۸ پیماننامه درباره تجارت ترانزیتی دولتهای محاط در خشکه که از منطقه های آزاد سخن می گوید، کدام تعریفی از منطقه آزاد ندارد و گشایش چنین منطقه را بیان نمیکند، تنها خاطر نشان می سازد که این منطقه ها می توانند بر اساس توافق میان دولتهای ذیعلاقه تاسیس شوند.

در کمیته بستر دریاها و در کنفرانس سوم ملل متحد درباره دریاها، کشورهای رو به رشد محاط در خشکه که نمایندگان دولتهای مجارستان و چکوسلواکیا نیز به آنها پیوسته بودند، پیشنهاد نمودند که باید هنجارهای عام که به منطقه های آزاد قابل کاربرد باشد، تهیه گردد. در پیشنویسی که از سوی این گروه از کشورها<sup>12</sup> پیشکشیده شده بود، چنین هنجارهای عامی می توانستند این ها باشند:

۱ - بیرونسازی منطقه های آزاد از ساحة کارکرد قاعده های گمرکی دولتهای ساحلی، ولی با حفظ صلاحیت قضایی دولتهای ساحلی در پرسمان های چون نظم اجتماعی و امور بهداشتی در آن.

۲ - واگذاری به کشورهای محاط در خشکه، حقوقی، همچون، گماشتن ماموران گمرکی در بندرهای ترانزیتی یا منطقه های ترانزیتی که همخوان با رویه دولتها، این اختیار را داشته باشند تا کشتی های را که بارهای آنها، به سوی کشور محاط در خشکه می روند یا از آن کشور به بندر می آیند، به لنگرگاه (اسکله) ها جابجا کنند؛ کارهای بار گری و باربندی را سازماندهی و رهنمایی نمایند، و نیز، سندها و مدرک ها را ثبت نموده و خدمت های لازم دیگر را برای عملی شدن شتابناک و بیدرنگ رفت و آمد ترانزیتی انجام دهند.

<sup>8</sup> در پیشنویس کشورهای آسیای و افریقایی به جای (may) واژه (should) کاربرده شده بود.

<sup>9</sup> عبارت «تسهیلات گمرکی دیگر» به پیشنهاد دولت رواندا به متن گنجانیده شد. (doc. TD/TRANSIT/L.21). این عبارت به معنای هرگونه امتیازهای گمرکی است که در بندرهای ترانزیتی دولت ساحلی که منطقه های آزاد شمرده نمی شوند، به دولت های محاط در خشکه واگذار می شود، مانند؛ حق داشتن نماینده گمرکی برای ارتباط با مقامهای گمرکی دولت های ساحلی و نظارت بر روند بارهای ترانزیتی کشور خویش در بندر دولت ساحلی. ن. (United Nations Treaty Series, vol.597, No 8641, p. 1).

<sup>10</sup> Doc. TD/TRANSIT/L. 21

<sup>11</sup> بند ۲ ماده ۸ در رابطه میان دولت ها عملی نشد. در رفتار دولت ها نشانه ای وجود ندارد که در آن تسهیلات یاد شده واگذار شده باشد.

<sup>12</sup> Doc. A/AC. 138/93.

پیشنهاد دولتهای محاط در خشکه، از سوی بسیاری دولتهای ساحلی در حال رشد، به سختی رد شد، که سرانجام، به گونه یک سازش، در پیشنویس پیماننامه، همان هنجار گنجانیده شد که ما در بند ۱ ماده ۸ از آن یاد کردیم.