

فصل دوم

خصلت ترانزیت کشورهای محاط در خشکه به دریا و از دریا

۱ - مفهوم آزادی ترانزیت در حقوق بین الملل و امکان بهره مندی دولتهای محاط درخشکه از آن

برای کشورهای محاط در خشکه، مشکل های بس مهم در اجرای حق دسترسی آزاد به دریا و از دریا، همان مشکلهای اند که در زمان عبور یا ترانزیت از سرزمین خاکی دولتهای همسایه ساحلی پدید می آیند. ترانزیت کشورهای محاط در خشکه از سرزمین خاکی دولت ساحلی ویژگی های دارد که از ترانزیت عادی در سرزمین خاکی فرق دارند، زیرا این ترانزیت، یگانه راهی است که سرزمین دولت محاط در خشکه را به ساحل دریاها می پیونداند. اما پیش ازینکه به این ویژگی ها پردازیم، لازم است بدانیم که حقوق بین الملل، مشکل ترانزیت از سرزمین خشکه را چگونه سامان داده است.

بر اساس حقوق بین لممل، هر دولت دارای حاکمیت دولتی است که بر بنیاد آن، یک دولت دارنده حاکمیت در سرزمین خویش و دارنده استقلال در رابطه های بین المللی است. مطابق این اصل هیچ دولتی، حق ترانزیت از سرزمین و یا در سرزمین دولت دیگر را بدون توافق آشکارا و بیان شده آن

دولت نمی داشته باشد. چ. هاید حقوقدان امریکایی می نویسد که «اشتباه است اگر بگوییم که حقوق بین الملل یک دولت را مکلف ساخته است که حق ترانزیت را به یک دولت دیگر از سرزمین ملی اش اعطا کند».¹ در بیانیه دولت هند که به پاسخ پرتگال به دادگاه بین لملی دادگستری درباره حق عبور پرتگال از سرزمین هند، برای بررسی به آن دادگاه ارایه شده بود، گفته می شود که «در زمان کنونی هیچ معاهده ای، یا هیچ هنجار نانوشته ای حقوقی بین لملل، ناشی از عرف، یا ناشی از اصلهای عام حقوق موجود نیست که دولت ها را ملزم بسازد تا افراد و یا اموالی را که از راهای سرزمین خشکه آن دولتها، میخوانند گشت و گذر کنند، اجازه ترانزیت دهند».² ب. م. کلیمینکو، به این نظر است که «اگر توافقنامه

¹ Ч. Ч. Хайд, Указ .соч., с. 383 -384.

² «International Court of Justice, Case Concerning Right of Passage over Indian Territory» (portugar v. India), vol. II, p.124,

هنگام بررسی دعوا میان هندوستان و پرتغال در دیوان بین المللی دادگستری، پرتغال دفاع از حق عبور از سرزمین هند را مبنا بر معاهده بین المللی، عرف بین المللی و اصلهای عام حقوق که از سوی ملل متمدن پذیرفته شده است، رواند میدانست. اما دیوان دادگستری در رای خویش فیصله کرد که دیوان به یک دعوی مشخص با ویژگی های مشخص رو به رو است که بر هرگونه هنجار عام چهرگی دارد. درین دعوا دیوان در رای خویش از موجودیت هنجارهای آزادی ترانزیت در حقوق بین الملل عرفی هیچ یادی نکرد.

(International Court of Justice, Yearbook 1959-1960), Ф. И. Кожевников, Г. В. Шармазановили, Международный Суд ООН. М., 1971, с. 86-89; Humphrey Waldock, General Course on

ترانزیت میان دولت‌ها امضا نشده است، هیچ دولتی حق ندارد از دولت دیگر حق ترانزیت در سرزمین خشکه را بطلبد. یک دولت می‌تواند خودش در مورد اعطای ترانزیت به دولت دیگر تصمیم بگیرد».³

پیماننامه‌های چندجانبه بین‌المللی موجود در رابطه با ساماندهی مشکل ترانزیت، حکایت ازین دارند که در حقوق بین‌الملل، کدام اصل پذیرفته شده عمومی آزادی ترانزیت وجود ندارد که بر اساس آن یک دولت مکلف باشد به شخص‌ها، مال‌ها و کالاهای یک دولت دیگر در سرزمین خویش، حق عبور دهد. به گونه‌ی مثال، پیشنوشت‌های ماده پنجم (آزادی ترانزیت) توافقنامه عمومی درباره تعرفه و تجارت (گات)⁴ تنها در رابطه با دولتهای همپیمان قابل اجرا است.⁵

Public International Law, - «Academie de droit international», vol. 106, La haye, 1962, p.44-48.

³ Б. М. Клименко, Право прохода через иностранную территорию, М., 1967, с. 34.

⁴ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

«گات» (توافق‌نامه عمومی درباره تعرفه‌های گمرکی و بازرگانی) در سال ۱۹۹۵ جایز را به سازمان تجارت جهانی (World Trade Organization) گذاشت که وظیفه اصلی‌اش پیشبرد بازرگانی بین‌المللی و حل اختلاف‌های تجاری میان کشورهای عضو است. م

⁵ United Nations Treaty Series, vol. 55, p. 210

مطابق ماده ۶ اساسنامه پیماننامه برسلون سال ۱۹۲۱ ترسایبی درباره آزادی ترانزیت، «اساسنامه به ذات خود، به کدام کشور همپیمان مکلفیت نو نمی گذارد تا به شهروندان و بارکوله های شان و بیرق دولتی که شریک پیماننامه نیست، حق ترانزیت اعطا کند. حق ترانزیت همچنان به کالاها، وسیله های باربری و وسیله های دیگری ترابری یک دولت غیر عضو پیماننامه که یا به سوی آن کشور می روند و یا برای آن کشور در نظر گرفته شده است، اعطا نخواهد شد، مگر اینکه دولتهای عضو پیماننامه، دلیل ها و برهان های مستند به نفع اعطای چنین ترانزیت ارایه کنند».⁶ در یادداشت سرمنشی ملل متحد درین رابطه، خاطر نشان شده است که هموندان توافقنامه عمومی درباره تعرفه و تجارت (گات: GATT)، پیماننامه برسلون و اساسنامه درباره ترانزیت آزاد، آزادی ترانزیت را به فرنام یک هنجار عام حقوق بین الملل نمی شمارند، بلکه به عنوان هنجاری می انگارند که بر مبنای توافقنامه های دوجانبه و یا چندجانبه بین المللی برقرار می شود.⁷

⁶ League of Nations Treaty Series, vol. 7, p.29,

⁷ United Nations Conference on Law on the Seas, vol. I, Geneva, 1958, p. 309.

ازین رو، گفتاوردهای شماری از حقوقدانان غربی، مانند لاتریخت، فوست، میری من، اکرم، سیراپ⁸ و دیگران که میگویند در حقوق بین الملل هنجار عرفی وجود دارد که به یک دولت حق می دهد که از دولت دیگر، امضای توافقنامه ترانزیت را بطلبد، تایید نمی شود، چون که این امر در رویه دولتها تایید نشده است.

دیدگاههای دولتها نیز تایید کننده این نظر نیستند. برای نمونه، در جریان بحث در کنفرانس سال ۱۹۵۸ ملل متحد درباره حقوق دریاها، رییس هیات نمایندگی فرانسه گفت که «آزادی ترانزیت یک حق موضوعی است. یک دولت نباید مکلف شود که درباره آزادی ترانزیت گفتگو کند یا به اعطای ترانزیت وادشته شود، زیرا این امر با حق حاکمیت در تضاد است». در بیانیه نماینده هالند نیز گفته شده است که «حق ترانزیت، بخشی از (jus communiction) حقوق ارتباط ها است که هر چند آرزومندانه است که چون یک اصل بنیادین و مسلم حقوق بین الملل جاگیر شود، ولی در حقوق بین الملل چنین شناخته نشده است. بسیاری از نمایندگان دولتها از تضاد و ابهام هایی موجود در مفهوم «آزادی ترانزیت» یادآور شده اند.⁹

⁸ در کمیته پنجم کنفرانس سال ۱۹۵۸ ملل متحد درباره حقوق دریاها، در بررسی مشکلات کشورهای محاط در خشکه، دشواریهای مربوطه به ترانزیت زمینی این کشورها بدون اینکه با مسأله دسترسی به دریا پیوندانیده شود، بحث شد.

⁹ Doc. A /Conf.13/C.5/ SR.6,7,9.

ازین رو، در حقوق بین لملل نه کدام هنجاری پذیرفته شده به نام آزادی ترانزیت وجود دارد و نه هم کدام هنجاری وجود دارد که امکان ادعای بستن توافق ترانزیت را برای یک دولت مورد تایید یا تصدیق قرار دهد. دولت‌ها دارای حاکمیت اند. دولت حق دارد که ترانزیت را از سرزمین خویش رد کند بدون اینکه کدام دلیل قناعتبخش درین مورد بیان کند. حق ترانزیت تنها بر اساس توافقنامه های دوجانبه و چند جانبه پدید می آیند.

در توافقنامه های دوجانبه و چند جانبه درین زمینه اغلب زبانزد (اصطلاح) «آزادی ترانزیت» به کار برده می شود. به گونه مثال در ماده ۷ قرارداد صلح و دوستی که در ۲۱ جون سال ۱۹۳۸ میان پراگوای و بولیویا بسته شد، گفته می شود که «پراگوای آزادی کامل ترانزیت را از سرزمین خویش، به ویژه، از منطقه بندر پوارتو- کاسادو، برای بارهایی که از خارج به سوی بولیویا می آیند و یا از بولیویا به سوی کشورهای خارج می روند، اعطا می کند»¹⁰

درین رابطه پرسشی پدید می آید که اگر در یک توافقنامه از زبانزد «ترانزیت آزاد» استفاده میشود، آیا استفاده این اصطلاح در متن توافقنامه، به ذات خود، به معنای این است که بر دوش طرفهای متعاهد مکلفیت های مشخص نهاده

¹⁰ Collection de Tratados Vigentes de la Republica de Bolivia, vol. 5, p.331

میشود و حقوق مشخص اعطا می‌گردد؟ یا، به سخن دیگر، آیا اصطلاح «آزادی ترانزیت» به مفهوم مکلیفیت اعطای حقوق ترانزیت، کدام معنای مشخص را افاده کرده می‌تواند؟

در بیشترین حالتها، استفاده ازین زبانزد به تنهایی حد و اندازه حقوقی را که دولتهای متعاقد در توافقنامه های ترانزیتی به دست می‌آورند، نمی‌تواند بیان کند. این زبانزد تنها یک واژه تعمیمی است، مفهوم عام است، مفهومی است که ماهیت توافق طرفها را در موضوع های گسترده مرتبط باهم، بیان می‌کند، همچون: ابزارهای ترابری، گذرگاه ها، زمان، هنجارهای گمرکی و غیره. شرطهای ترانزیت، یا در خود توافقنامه نوشته می‌شود، یا در معاهده ها، توافقنامه ها، پروتکل‌های الحاقی دیگر، و یا هم در رویه دولتها تسجیل می‌گردد که به آن ارجاع داده می‌شود.

برای نمونه، در پیماننامه ۲۱ جنوری سال ۱۹۱۷ میان بولیویا و پیرو، درباره ارتباط های بازرگانی از طریق بندر مولیندو چنین گفته شده است: «حکومت پیرو، مطابق با مقرره های قرارداد تجارت و تعرفه های گمرکی ۲۷ ماه نوامبر سال ۱۹۰۵، ترانزیت آزاد را، از سرزمین خویش در رابطه با بارهای که از بندر مولیندو وارد شده و سپس به سوی بولیویا می‌روند و همچنان در رابطه با کالاها و بارهای که به مقصد

بارکشی دوباره در کشتی ها، از بولیویا به مولیندو وارد میشوند، تضمین می کند».¹¹

اگرچه معنای اصطلاح «ترانزیت آزاد» در همه توافقنامه ها یکسان نیستند، اما در رویه دولتها مقرره های مشخص پدید آمده اند که اغلب در متن توافقنامه درباره اعطای ترانزیت از سرزمین خشکه گنجانیده می شود. این مقرره ها در هنگام تهیه پیماننامه و اساسنامه برسلون درباره آزادی ترانزیت سال ۱۹۲۱ و ماده ۵ توافقنامه عمومی درباره تعرفه و تجارت (گات) سال ۱۹۴۷ تعمیم یافته اند.

مفهوم «ترانزیت آزاد» بیشتر به معنای رفت و رو کالاها، شهروندان و وسیله های ترابری (ترانسپورتی) دولتهای همپیمان از سرزمین یک دولت همپیمان دیگر است، در صورتیکه آن سرزمین، بخشی از تمام راهی باشد که نقطه آغاز و انجامش خارج از سرزمین آن دولت قرار دارد.

از آنجاییکه ترانزیت، بیشتر به نفع تجارت بین لمللی به کارگرفته می شود، پس، ترابری های جنگی، انتظامی و بارهای دارای خصلت نظامی نمی توانند شامل مفهوم «ترانزیت آزاد» شوند.

دولتها، ترانزیت آزاد را به همدیگر بر پایه متقابل یا دوسویه اعطا می کنند. در رابطه با واگذاری آزادی ترانزیت، اغلب

¹¹ Ibid., p.542

کدام تمایزی بر اساس ملیت فردها (شخص ها)، بیرق کشتی ها، نقطه های فرستش و گیرش بارها، فرآورده ها، ورود یا خروج کالاها یا هرگونه نگرش دیگر مبنا بر مالکیت کالاها یا ابزارهای ترابری نخواهد شد.

بارهای ترانزیتی نمی توانند در معرض تعرفه های وارداتی و صادراتی، یا محدودیت های وارداتی و صادراتی قرارگیرد. ترابری های ترانزیتی نیز نباید در معرض هیچگونه تعرفه یا مالیه خاص ترانزیتی قرارگیرد به جز از آن تعرفه ها و مالیه هایی که برای پوشش هزینه های دولت ترانزیت درین زمینه انجام میگردد، مانند هزینه های که برای ترمیم و حفظ راههای ترابری، بهای ماشینهای مخصوص، بهای نگهبانی، اداره راهای ترابری و غیره می شود.

مسیرها و یا راههای که در آن رفت و رو ترانزیت انجام می یابد تنها از طریق گفتگو میان دولتهای علاقمند به موضوع، تعیین می گردد. در اساسنامه برسلون و توافقنامه عمومی درباره تعرفه و تجارت فقط تاکید شده است که این مسیرها باید راه های آسان برای بازرگانی بین لملی باشند.

در هنگام ترانزیت، به دولتهای که از سرزمین آن ترانزیت انجام می گیرد، حقوق گسترده داده شده است. دولت ترانزیت می تواند از ترانزیت کسان و کالاهایی را که ورود یا خروج آن از سرزمین دولت ترانزیت به دلیل امنیت اجتماعی یا مقرره های بهداشتی ممنوع است، مانع شود. کسان و کالای که از راه ترانزیت می گذرند، تابع حاکمیت قضایی کامل

دولت ترانزیت قرار دارند. در صورت حالتهای غیر عادی که موجودیت سیاسی و امنیت دولت ترانزیت تهدید شود، آن دولت می تواند روند ترانزیت را توقف کند.

مقرره های که در اساسنامه برسلون درباره آزادی ترانزیت و ماده ۵ توافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت در رابطه با ساماندهی آزادی ترانزیت بیان گردیده است، همه سرشت قراردادی دارند و تنها برای دولتهای هموند توافقتنامه های چندجانبه الزامی می باشند. تنها به یک واکاوی سطحی اساسنامه برسلون و ماده ۵ توافقتنامه عمومی درباره تعرفه و تجارت می توان نتیجه گرفت که پیشنویشت های آن توافقتنامه ها مبهم و نامشخص اند که این امر، کاربرد عملی آنها را به مشکل رو به رو کرده است.

از جمله آشکار نیست که حق اخذ محصول از وسیله های ترابری ترانزیت به چه معناست. دولتها می توانند بر پایه منفعت های سیاست ترانزیتی خویش، تعرفه هایی بالا یا پایین از وسیله های ترابری در داخل کشور خود بطلبند. از طرف دیگر راههای ترابری در کشورهای سرمایه داری به دست شخص های خصوصی اند که امکان دولت ها را برای بازرسی قیمت ها درین بخش می کاهد. وجود رقابت آزاد درین کشورها میان گونه های مختلف وسیله های ترابری نیز تاثیرش را در سامانه اخذ محصول از وسیله های ترانزیت می گذارد.

در هر دو توافقنامه گفته می‌شود که باید از مسیرها و راههای آسان و برای ترانزیت بین لملی استفاده شود. باز این پرسش پدید می‌آید که این آسانی برای کدام یک از دولتهاست: برای دولتی که از سرزمین اش ترانزیت عملی می‌شود یا برای دولتی که به این ترانزیت نیاز دارد.

دولتهای همیار (شریک) اساسنامه برسلون درباره آزادی ترانزیت و توافقنامه عمومی درباره تعرفه و تجارت خود را مکلف به اجرای مفاد این توافقنامه‌ها در رابطه با دولتهای که هنباز این توافقنامه نیستند، نمی‌دانند. این گواهی دیگری است براین که در حقوق بین الملل هنجارهای همه پذیر که آزادی ترانزیت را سامان دهد، وجود ندارد. برای نمونه، در پیماننامه تجارت ترانزیت میان افغانستان و انگلیس ۵ جون سال ۱۹۲۳ کالاهای ترانزیتی در معرض محصول گمرکی بازگشتی¹² قرار می‌گرفت (دولت انگلیس، از ۲ اگوست سال ۱۹۲۲ همیار اساسنامه برسلون است و افغانستان همیار آن اساسنامه نیست)، بر اساس مقررهای که در سال ۱۹۵۱ دولت پاکستان به اجرا درآورد، افغانستان مجبور شد به خاطر

¹² چنین مالیات و محصول بر کالاها، بیشتر بر کالاهای وارداتی اعمال می‌گردد و آن مالیات و محصول بر کالاهای وارداتی ترانزیتی است که از سرزمین کشور می‌گذرد، از واردکننده کالاها، مانند گرو، مالیات گرفته میشود و زمانیکه آن کالاها از کشور صادر شد، مالیات دهنده می‌تواند، در هنگام بازگشت پول پرداخته را بازپس بگیرد. هدف این گونه مالیات با محصول، حمایت و پشتیبانی از فرآورده های داخلی است که کشورها بر کالاهای ترانزیتی اعمال می‌کنند.

ترانزیت کالاهای خارجی از سرزمین پاکستان به اندازه ۳۰ درصد بهای کالاهای انگلیس و ۶۰ درصد بهای کالاهای کشورهای دیگر، به پاکستان محصولات گمرکی بازگشتی بپردازد (پاکستان در سال ۱۹۴۸ همیار توافقنامه عمومی تعرفه و تجارت شد و افغانستان تا کنون همیار این توافقنامه نیست). هندوستان در قرارداد تجارت و ترانزیت سال ۱۹۷۱ با نیپال، ترانزیت را به نیپال، به سوی بنگلادیش از سرزمین خویش اجازه نداد (هندوستان همیار اساسنامه برسلون و توافقنامه عمومی تعرفه و تجارت است، نیپال به هیچ یکی از این دو شریک نیست).

پس، حقوق بین الملل دولتها را مکلف نکرده است که از سرزمین خشکی خویش به همدیگر ترانزیت اعطا کنند. زبازد «ترانزیت آزاد» معنای دقیق و ریزه کارانه ندارد. محتوای کلی آن را می توان تا حدی، تنها بر اساس توافقنامه های چندجانبه بین المللی، تعیین کرد.

در پایه واکاوی مفهوم «ترانزیت آزاد» می توان به این نتیجه رسید که چون در حقوق بین الملل هنجاری پذیرفته شده وجود ندارد که بر اساس آن حق ترانزیت به این دولتها اعطا شود، پیوستن به اساسنامه برسلون و توافقنامه عمومی تعرفه و تجارت، تا اندازه یی می توانست برای دولتهای محاط در خشکه رهگشای در حل مسأله ترانزیت به شکل کل باشد.

اما توافقنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات)¹³ یک سازمان بسته است و شرط‌های که برای پیوستن به آن گذاشته شده است، می‌تواند راهبند (مانع) های باشند برای پیوستن به آن. از جمله برای پیوستن به گات لازم است که دولت‌های علاقمند از راه توافق‌های دوجانبه امتیازهای دوسویه به همدیگر اعطا کنند. سود بزرگی از گات به کشورهای بزرگی صنعتی سرمایه داری می‌رسد که از آن برای گسترش تجارتی و اقتصادی خویش استفاده می‌کنند. ازین رو، پیوستن به گات را باید از دیدگاه پذیرفتنی بودن همه هنجارهای آن برای یک کشور نگرست، نه فقط آن هنجارهای که پرسمان ترانزیت را سامان می‌بخشد.¹⁴

پیماننامه برسلون و اساسنامه آزادی ترانزیت بر پایه اصل دوسویه و تنها در رابطه با راه‌های آهن و راه‌های آبی اجرا می‌شوند. به همین سبب، تنها دولت‌های که راه‌های آهن رشدیافته دارند، از آن سود بزرگ می‌گیرند. در کشورهای رو به رشد محاط درخشکه و همسایه های آنان این توانایی ها و راه‌های آهن که آنان را به هم ببینداند، اغلب وجود ندارد و در آن حالت‌های که راه‌های آهن موجود اند، باز هم به سبب

¹³ این سازمان کنون جایش را به سازمان بین لملی تجارت داده است. م

¹⁴ در یکم جنوری سال ۱۹۷۶، از جمله دولت‌های محاط در خشکه تنها ۱۳ دولت هموند گات هستند.

کهنگی و فرسودگی ساختار آن و عدم ترمیم راهها بسیار کندرو و قیمت افزا اند. از همین سبب، دولتهای محاط در خشکه برای انتقال کالاهای خویش به دریا از گونه های دیگری وسیله های ترابری استفاده می کنند که پیماننامه برسلون و اساسنامه آزادی ترانزیت در آن کاربرد ندارد.¹⁵ در پنج دولت رو به رشد افریقایی (نیجر، چاد، جمهوری افریقایی، روندا، بروندی) و دو دولت رو به رشد آسیایی (افغانستان، لاوس) اصلن راه آهن وجود ندارد.¹⁶

پیماننامه برسلون و اساسنامه آزادی ترانزیت از علاقمندی دوجانبه دولتها در ترانزیت سخن می گوید. کشورهای ساحلی همسایه کمتر به ترانزیت از سرزمین کشورهای همسایه محاط در خشکه علاقمند اند، زیرا آن کشور ها زیادتیر به تجارت با دولتهای فرادریایی دلچسپی دارند تا کشورهای همسایه خویش. برای مثال، در امریکایی لاتین، تنها ده در سد از تجارت خارجی شان به منطقه امریکایی لاتین می رود، و در افریقا تنها ۶،۵ درصد از تجارت خارجی آنان در خود افریقا می

¹⁵ در یکم جنوری سال ۱۹۷۶ تنها ۹ دولت محاط در خشکه هموند پیماننامه برسلون و اساسنامه آزادی ترانزیت بود.

(Multinational Treaties, N. Y., 1976, p. 538)

¹⁶ Doc. TD/B/308, Annex III.

رود¹⁷ در نتیجه، دولتهای ساحلی همسایه کمتر علاقه دارند به پیماننامه برسلون و اساسنامه آزادی ترانزیت ببیوندند.¹⁸

¹⁷ Doc. TD/B/308, p.16

¹⁸ به گونه مثال از میان دولتهای ساحلی افریقایی تنها نیجریا به پیماننامه برسلون و اساسنامه آزادی ترانزیت پیوسته است.