



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۱۴۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

مشخصات گزارش:

نوع گزارش:

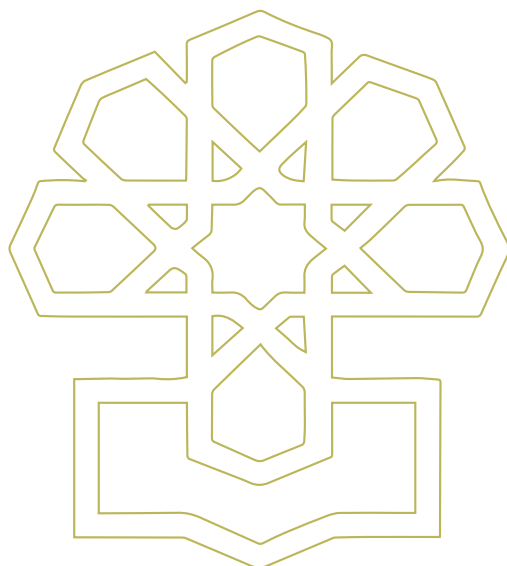
- طرح یا لایحه
- نظارتی
- راهبردی
- پیش نویس قانونی



گروه پولی بانکی

شماره مسلسل:
۲۲۰۲۰۸۳۸

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۴/۲۹



اظهار نظر کارشناسی درباره:

لایحه «موافقت نامه کشور میزبان جهت افتتاح

دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اگو) در قلمرو جمهوری اسلامی ایران»



رضالطفی

چکیده

لایحه «موافقت نامه کشور میزبان جهت افتتاح دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اگو) در قلمرو جمهوری اسلامی ایران» با هدف فراهم سازی بستر حقوقی برای استقرار رسمی این نهاد مالی منطقه‌ای در تهران به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. بانک تجارت و توسعه اگو، به عنوان بازوی مالی سازمان همکاری اقتصادی، مأموریت دارد از طریق تأمین مالی و تسهیل تجارت درون منطقه‌ای، توسعه اقتصادی کشورهای عضو را تسریع کند. ایران به عنوان یکی از سه کشور مؤسس، بر اساس ماده (۲۳) اساسنامه متعهد به میزبانی دفتر نمایندگی بانک در خاک خود است. موافقت نامه تنظیم شده مشتمل بر مقدمه و هجده ماده، تقریباً مشابه موافقت نامه‌های مقرر سازمان‌های بین‌المللی دیگر است و به عنوان سند مکمل اساسنامه بانک، حقوق و مصونیت‌های لازم برای عملکرد دفتر را در قلمروی ایران تعیین می‌کند. در ماده واحده لایحه پیشنهادی دولت، یک تبصره درج شده که ارجاع اختلاف‌های موضوع ماده (۱۵) موافقت نامه به داوری بین‌المللی را منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط می‌کند. کمیسیون اقتصادی با هدف رعایت قانون و حفظ منافع ملی، تبصره دومی را به ماده واحده اضافه کرد. این تبصره رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی را در اجرا و یا اصلاح این موافقت نامه الزامی می‌کند. در نهایت، استقرار دفتر نمایندگی بانک می‌تواند با تقویت تعامل‌های بانکی و تجاری منطقه‌ای به ارتقای جایگاه ایران در ساختارهای اقتصادی منطقه کمک کند.



هدف این گزارش بررسی ابعاد لایحه «موافقت‌نامه کشور میزبان جهت افتتاح دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در قلمرو جمهوری اسلامی ایران» است.

ماده واحده - موافقت‌نامه کشور میزبان جهت افتتاح دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در قلمرو جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر یک مقدمه و هجده ماده به شرح پیوست، تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.
تبصره «۱» - ارجاع اختلافات موضوع ماده (۱۵) این موافقت‌نامه به داوری توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است.

بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی^۱ نهاد مالی چندجانبه است که به‌عنوان بازوی مالی «سازمان همکاری اقتصادی» فعالیت می‌کند. این بانک در ۱۵ مارس ۱۹۹۵ (۲۴ اسفندماه ۱۳۷۳) از سوی سه عضو مؤسس یعنی جمهوری اسلامی ایران، جمهوری اسلامی پاکستان و جمهوری ترکیه در اسلام‌آباد تأسیس شد و پس از طی فرایند تصویب ملی، از تاریخ ۳ اوت ۲۰۰۵ (۱۲ مردادماه ۱۳۸۴) فعالیت خود را رسماً آغاز کرد. مطابق ماده (۱) اساسنامه بانک، هدف اصلی این بانک تأمین مالی و تسهیل تجارت درون منطقه‌ای میان کشورهای عضو، با هدف تسریع روند توسعه اقتصادی در منطقه اکو است [۱].

ساختار سرمایه بانک تجارت و توسعه اکو متشکل از سرمایه پذیرهنویسی شده و سرمایه قابل فراخوانی است. سرمایه مجاز اولیه این بانک معادل یک میلیارد حق برداشت مخصوص^۲ بوده که توسط سه کشور مؤسس شامل جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و پاکستان به‌طور مساوی پذیرهنویسی شده است. با پیوستن کشورهای جدید (افغانستان، آذربایجان و قرقیزستان)، سرمایه مجاز بانک به ۱۰۸۹۱۰۰ هزار حق برداشت مخصوص افزایش یافته و سهم سرمایه پرداخت شده به ۳۲۶۷۵۰ هزار حق برداشت مخصوص رسیده است. ایران به‌همراه ترکیه و پاکستان همچنان بزرگ‌ترین سهام‌داران بانک محسوب می‌شوند و هر کدام با داشتن ۳۳۳۳۳۳ هزار حق برداشت مخصوص، سرمایه پذیرهنویسی شده (معادل ۳۰/۶ درصد از سهام بانک)، نقش تعیین‌کننده‌ای در سیاستگذاری و هدایت راهبردی بانک ایفا می‌کنند [۲].

با توجه به لزوم تأسیس دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در قلمروی جمهوری اسلامی ایران - اقدامی که در ماده (۲۳) اساسنامه بانک پیش‌بینی شده و از تعهدهای طرف‌های مؤسس به‌شمار می‌رود - و نظر به اهمیت ارتقای همکاری‌های مالی و اقتصادی منطقه‌ای از طریق توسعه زیرساخت‌های نهادی، دولت جمهوری اسلامی ایران با هدف حفظ جایگاه فعال کشور در این نهاد بین‌المللی، لایحه «موافقت‌نامه کشور میزبان» را برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده است. کمیسیون اقتصادی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۶، لایحه مذکور را بررسی و با افزودن تبصره دوم به ماده واحده، آن را به اتفاق آرا تصویب کرد. در همین راستا، گزارش حاضر به بررسی لایحه پیشنهادی دولت و مصوبه کمیسیون اقتصادی می‌پردازد.

1. ECO Trade and Development Bank (ETDB)
2. Economic Cooperation Organization (ECO)
3. SDR



مسئله اصلی

بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو) یک نهاد مالی منطقه‌ای است که با هدف تسهیل تجارت و توسعه اقتصادی میان کشورهای عضو تأسیس شده و ایران یکی از سه کشور مؤسس آن است. مطابق ماده (۲۳) اساسنامه بانک، ایجاد شعب نمایندگی در کشورهای مؤسس، تعهدی ساختاری است. در همین چارچوب، دولت جمهوری اسلامی ایران لایحه‌ای برای تصویب موافقت‌نامه کشور میزبان جهت استقرار رسمی دفتر نمایندگی این بانک در تهران به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است. این موافقت‌نامه در قالب سندی بین‌المللی مشتمل بر یک مقدمه و هجده ماده، چارچوب حقوقی استقرار دفتر، مصونیت‌ها، معافیت‌ها و سازوکار حل اختلاف را تنظیم کرده است.

نقاط قوت و ضعف طرح

این سند با ساختاری منطبق بر رویه‌های رایج در حقوق بین‌الملل و در چارچوب موافقت‌نامه‌های میزبانی (موافقت‌نامه مقر) سازمان‌های بین‌المللی طراحی شده و از این منظر، چارچوب حقوقی شناخته شده‌ای برای استقرار این نهاد بین‌المللی در قلمروی دولت مقر ارائه می‌دهد. استقرار دفتر نمایندگی بانک در تهران می‌تواند زمینه‌ساز تقویت روابط مالی، بانکی و اعتباری با سایر کشورهای عضو اکو شود. این حضور، با ایجاد سازوکارهای تسهیل‌کننده برای تبادل اطلاعات، گشایش اعتبارات اسنادی و ارائه راهکارهای تأمین مالی (فاینانس) تجاری، ظرفیت‌های جدیدی برای توسعه تجارت درون منطقه‌ای فراهم می‌کند. حضور رسمی و فعال دفتر در تهران می‌تواند مزایای غیرمستقیم اما مؤثر در تعامل‌های منطقه‌ای، تقویت اعتبار اقتصادی کشور و افزایش اعتماد نهادهای مالی به محیط نهادی ایران ایجاد کند.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش

لایحه موافقت‌نامه کشور میزبان برای تأسیس دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در ایران، با یک تبصره در ماده واحده، در راستای اجرای تعهدهای مندرج در ماده (۲۳) و فصل هفتم اساسنامه بانک ارائه شده است. کمیسیون اقتصادی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۶، با بررسی دقیق این لایحه و با حضور کارشناسان، تبصره دومی را با استناد به اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی به مصوبه افزود تا نظارت قانونی بر اجرای موافقت‌نامه و حفظ حاکمیت حقوقی کشور تضمین شود. این موافقت‌نامه در چارچوب تعهدهای مندرج در اساسنامه بانک تنظیم شده است و می‌تواند به تقویت جایگاه ایران در نهادهای مالی منطقه‌ای، تسهیل همکاری‌های بانکی و توسعه تجارت درون منطقه‌ای منجر شود.

۲. چارچوب کلی موافقت‌نامه

«موافقت‌نامه کشور میزبان جهت افتتاح دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در جمهوری اسلامی ایران» مشتمل بر یک مقدمه و هجده ماده است. مقدمه سند، ضمن اشاره به عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان همکاری اقتصادی و بانک تجارت و توسعه اکو، هدف از تأسیس دفتر نمایندگی در تهران را تسهیل عملکرد بانک در چارچوب مأموریت‌های آن در قلمروی کشور میزبان اعلام می‌کند. ساختار کلی سند در هجده ماده، به ترتیب شامل مقررات مربوط به:

■ شخصیت حقوقی بانک (ماده (۲))،

■ مصونیت‌ها و معافیت‌های قضایی، مالیاتی، گمرکی، مهاجرتی و ارتباطی (مواد (۳) تا (۱۰))،

■ وضعیت کارکنان، حق ورود و اقامت و نظامات حاکم بر دفتر (مواد (۱۱) تا (۱۳))،

■ سازوکار حل اختلاف (ماده (۱۵))،

■ سازوکار اصلاح و تفسیر و لازم‌الاجرا شدن سند (مواد (۱۶) تا (۱۸)).



است. از این نظر، موافقت‌نامه حاضر از نظر ساختار تقریباً مشابه موافقت‌نامه‌های میزبان^۱ بوده که در حقوق بین‌الملل رواج یافته است و برای استقرار دفاتر سازمان‌های بین‌المللی در خاک دولت‌ها منعقد می‌شود.

مبنای حقوقی تنظیم این موافقت‌نامه، ماده (۲۳) اساسنامه بانک تجارت و توسعه اکو است. این ماده، صراحتاً اعلام می‌کند دفتر اصلی بانک در جمهوری ترکیه قرار دارد و دو دفتر در جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اسلامی پاکستان باید ظرف ۶ ماه پس از آغاز فعالیت‌های بانک افتتاح شوند. همچنین، امکان تأسیس شعب دیگر در کشورهای عضو، مشروط بر توافق دوجانبه و توجیه اقتصادی، در همان ماده پیش‌بینی شده است.

از سوی دیگر، فصل هفتم اساسنامه بانک که مواد (۳۳) تا (۳۷) را شامل می‌شود، به تبیین وضعیت بین‌المللی، مصونیت‌ها و معافیت‌های قانونی بانک، کارکنان آن و اسناد و مکاتبات رسمی بانک پرداخته است. موافقت‌نامه حاضر نیز دقیقاً در راستای این فصل، شرایط اجرایی تحقق آن، مصونیت‌ها و معافیت‌ها را در قلمروی جمهوری اسلامی ایران مشخص می‌کند.

۳. تحلیل ماده واحد و تبصره‌های آن

مطابق با اصول هفتاد و هفتم (۷۷)^۲ و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵)^۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همه عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و امضای آنها پس از طی فرایند تصویب با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی وی است. بر همین اساس، لایحه موافقت‌نامه کشور میزبان جهت افتتاح دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه اکو در ایران در قالب یک ماده واحد به مجلس ارائه شده است.

ماده واحد به صراحت اعلام می‌کند که «موافقت‌نامه مزبور مشتمل بر یک مقدمه و هجده ماده تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود». این تصویب، زمینه اجرای عملی مفاد موافقت‌نامه را در داخل کشور فراهم می‌کند.

تبصره «۱» ماده واحد بیان می‌کند: «ارجاع اختلافات موضوع ماده (۱۵) این موافقت‌نامه به داوری توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است».

این تبصره به اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹)^۴ قانون اساسی اشاره دارد که براساس آن، ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی به داوری در صورتی که طرف دعوی، خارجی باشد نیاز به تصویب مجلس دارد. با توجه به اینکه ماده (۱۵) موافقت‌نامه استفاده از داوری بین‌المللی مطابق قواعد آنسیترال^۵ را پیش‌بینی می‌کند، تبصره اول رعایت قوانین و مقررات به‌ویژه اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی را الزامی می‌کند.

تبصره «۲» ماده واحد مقرر می‌دارد که: «در اجرای این موافقت‌نامه و اصلاحات بعدی آن رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است». این تبصره، دامنه الزامی بودن این اصول را به اصلاحات آتی موافقت‌نامه نیز تسری می‌دهد.

شایان ذکر است که به نظر می‌رسد با وجود تبصره دوم نیازی به تبصره اول نیست و می‌توان آن را حذف کرد.

1. Host Country Agreements

۲. اصل هفتاد و هفتم (۷۷) - «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای موافقت‌نامه‌ها بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».
۳. اصل یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) - «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی اوست».
۴. اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) - «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موقوف به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».
۵. مخفف (UNCITRAL) United Nations Commission on International Trade Law و به معنای «کمیسیون سازمان ملل متحد برای حقوق تجارت بین‌الملل» است. این کمیسیون یک نهاد حقوقی وابسته به سازمان ملل متحد است که مأموریت دارد به مدرن‌سازی، هماهنگ‌سازی و هم‌گرایی تدریجی قوانین تجارت بین‌المللی در سطح جهانی کمک کند.



موافقت‌نامه کشور میزبان جهت تأسیس دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه اکو در ایران، از منظر اقتصادی اگرچه شامل تعهدهایی برای دولت جمهوری اسلامی ایران است، اما در عین حال ظرفیت‌هایی دارد که در صورت فعال‌سازی صحیح می‌تواند به بهبود تعامل‌های اقتصادی منطقه‌ای و ارتقای موقعیت ژئواقتصادی کشور منجر شود. یکی از اصلی‌ترین کارکردهای این دفتر، تسهیل ارتباطات مالی و بانکی با سایر اعضای سازمان همکاری اقتصادی است.

مهم‌ترین اثر قابل انتظار از تأسیس این دفتر، تقویت زیرساخت نهادی برای تسهیل تجارت منطقه‌ای میان ایران و کشورهای عضو اکو است. مأموریت بنیادین بانک اکو - همان‌گونه که در ماده (۱) اساسنامه آن تصریح شده - پشتیبانی از تجارت درون منطقه‌ای است. حضور رسمی بانک در تهران می‌تواند زمینه اعتمادسازی در تبادل‌های مالی، تسهیل گشایش اعتبارات اسنادی میان بانک‌های داخلی و منطقه‌ای و ارتقای سطح همکاری‌های بانکی دوجانبه و چندجانبه را فراهم کند.

از سوی دیگر، استقرار نمایندگی بانک در تهران، آثار نمادین و دیپلماتیک چشمگیری دارد. ایران به‌عنوان یکی از سه کشور مؤسس و سهام‌دار عمده بانک است و با میزبانی رسمی این دفتر، جایگاه راهبردی خود را در ساز و کارهای تصمیم‌گیری بانک تثبیت می‌کند و از این طریق می‌تواند در تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری، خطوط اعتباری و ابتکارهای بانکی جدید، نقش فعال‌تری ایفا کند.

۵. جمع‌بندی

لایحه «موافقت‌نامه کشور میزبان جهت افتتاح دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه اکو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران»، سندی در چارچوب تعهدهای ناشی از اساسنامه بانک تجارت و توسعه اکو است که به‌منظور فراهم‌سازی زمینه حقوقی برای استقرار رسمی دفتر بانک در تهران، به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. این موافقت‌نامه مکمل ماده (۲۳) اساسنامه و مشابه موافقت‌نامه‌های میزبان نهاد‌های بین‌المللی دیگر، حقوق و مصونیت‌های لازم برای انجام وظایف نهادی بانک را در قلمروی دولت میزبان تعریف می‌کند.

با تصویب این لایحه، کشور در راستای تقویت روابط مالی و بانکی درون منطقه‌ای و ارتقای جایگاه خود در ساز و کارهای اقتصادی منطقه‌ای گام برمی‌دارد. همچنین، این اقدام از منظر اعتبار دیپلماتیک ایران در تعامل‌های منطقه‌ای حائز اهمیت است. در عین حال، لایحه پیشنهادی دولت با درج یک تبصره در ماده واحد، ارجاع اختلاف‌ها به داور را منوط به رعایت قوانین و مقررات کرده است. کمیسیون اقتصادی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۶، با افزودن تبصره دوم به مصوبه، رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی را در اجرا یا اصلاح این موافقت‌نامه لازم دانسته است. همچنین، به نظر می‌رسد با وجود تبصره دوم نیازی به تبصره اول نیست و می‌توان آن را حذف کرد.

در مجموع، این لایحه ضمن حفظ منافع حاکمیتی می‌تواند فرصتی برای تحکیم موقعیت اقتصادی ایران در منطقه، به‌ویژه در فضای همکاری‌های اکو فراهم کند؛ مشروط بر آنکه با اجرای دقیق، هماهنگی نهادی و ارزیابی دوره‌ای عملکرد دفتر نمایندگی همراه شود.

جدول مختصر مخصوص گزارش‌های صحن علنی

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد	✔			

جدول تفصیلی مخصوص گزارش‌های صحن علنی

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد	ماده واحد - موافقت نامه کشور میزبان جهت افتتاح دفتر نمایندگی بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در قلمرو جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر یک مقدمه و هجده ماده به شرح پیوست، تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود. تبصره «۱» - ارجاع اختلافات موضوع ماده (۱۵) این موافقت نامه به داوری توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است. تبصره «۲» - در اجرای این موافقت نامه و اصلاحات بعدی آن رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.	✓					

منابع و مأخذ

- [1]. ECO Trade and Development Bank (1995). "Articles of Agreement", ECO Trade and Development Bank, Istanbul, Türkiye, [Online]. Available: <https://www.etdb.org/Content/WhoWeAre/ArticlesOfAgreement.aspx>
- [2]. ECO Trade and Development Bank (2024). "Annual Report 2023", Istanbul, Türkiye, [Online]. Available: https://www.etdb.org/Content/AnnualReports/Annual_Report_2023.pdf

گزیده سیاستی

لایحه موافقت نامه کشور میزبان برای تأسیس دفتر نمایندگی بانک اکو در چارچوب تعهدات ناشی از اساسنامه بانک تجارت و توسعه اکو بوده و زمینه‌ساز تقویت جایگاه ایران در نهادهای مالی منطقه‌ای و تسهیل تجارت درون منطقه‌ای است.

