

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری فدرال نیجریه»**مقدمه**

سابقه انعقاد موافقتنامه‌های یکپارچگی منطقه‌ای در اشکال و زمینه‌های مختلف به‌خصوص در زمینه امور تجاری و گمرکی به صدها سال پیش باز می‌گردد. برای مثال تشکیل اتحادیه گمرکی میان استان‌های فرانسه در سال ۱۶۶۴ و یا انعقاد موافقتنامه‌های تجارت آزاد در قرون ۱۸ و ۱۹ میلادی در دستور کار کشورهای اروپایی قرار گرفت. در ایران نیز انعقاد موافقتنامه‌های تجاری به‌عنوان سازوکاری برای جلوگیری از تغییر در سیاست‌گذاری در حوزه اقتصادی و توسعه روابط با کشورها مورد توجه قرار گرفته و این‌گونه قوانین قصد دارند با ایجاد اعتماد و ثبات اقتصادی موجبات ترغیب و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی شوند. البته شایان توجه است که دستیابی به اهداف مورد نظر از این توافقات تنها با انعقاد موافقتنامه دو یا چندجانبه محقق نمی‌شود و در گرو توجه به عملکرد مثبت، اثربخشی و نظارت بر توافقات صورت گرفته است.

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک ماده واحده (موضوع تصویب و اجازه مبادله اسناد موافقتنامه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری فدرال نیجریه) به یک مقدمه، ۲۵ ماده و یک ضمیمه اشاره دارد.

۲. پیشینه قانونی

تعدد و تکثر انواع موافقتنامه‌های گمرکی نشان می‌دهد که استفاده از این ابزار روشی متداول و معمول بوده و این‌گونه موافقتنامه‌ها در مذاکرات با دولت‌های دیگر مطرح و مبادله می‌شوند.

انعقاد موافقتنامه گمرکی با روسیه در سال ۱۳۷۹، هند و قزاقستان در سال ۱۳۸۰، ارمنستان و ترکیه در سال ۱۳۸۲، بلغارستان، سودان، ترکمنستان، آذربایجان، اوکراین، یونان، کوبا، بلژیک و اتریش در سال ۱۳۸۳، پاکستان در سال ۱۳۸۴، تونس، لبنان، قرقیزستان و ایتالیا در سال ۱۳۸۵، بلاروس، افغانستان، تاجیکستان، صربستان و مونتنگرو، سوریه، گرجستان، اندونزی، قطر و ایتوبی در سال ۱۳۸۶ و سریلانکا و الجزایر در سال ۱۳۸۷، مؤید این ادعا است که دولت به‌خصوص در سال‌های اخیر از این ابزار به‌طور مستمر استفاده کرده است و لایحه حاضر نیز ناظر بر انعقاد موافقتنامه‌ای با دولت نیجریه در این زمینه است.

۳. کلیت بررسی موافقتنامه‌ها در مجلس

عمده موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه بعد از انجام هماهنگی‌های اولیه میان دولت‌های موضوع موافقتنامه، منعقد شده و بعد از امضای آنها در قالب لایحه‌ای در مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرند. همین توافقات اولیه دولت‌ها موجب می‌شود که اصلاح و تکمیل موافقتنامه‌ها در مجلس با مشکل روبه‌رو شود. زیرا برای هرگونه حک و اصلاح آنها در مجلس می‌باید مجدداً لایحه مذکور به دولت عودت داده و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شود و در صورت توافق مجدداً به‌صورت لایحه به مجلس باز گردد. البته محتمل است که تغییرات ایجاد شده از سوی دولت طرف مذاکره پذیرفته نشده و تصویب موافقتنامه با بن‌بست مواجه شود. به همین دلیل معمولاً در بررسی لایحه مرتبط با

موافقت‌نامه‌ها از پرداختن به مسائل فنی کوچک و جزئی پرهیز شده و تنها در صورتی که موافقت‌نامه از ابهامات اساسی برخوردار باشد و منجر به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی شود، مجلس به اصلاح یا رد آن اقدام می‌کند.

به‌علاوه نظارت محسوسی نیز بر عملکرد این موافقت‌نامه‌ها پس از تصویب صورت نمی‌پذیرد. تاکنون حداقل ۶۱۴ موافقت‌نامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و توسط مجلس محترم تصویب شده است ولی هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر ارزیابی عملکرد و اثربخشی این موافقت‌نامه‌ها از طرف وزارت امور خارجه و بازرگانی به مجلس ارائه نشده است.

۴. بررسی اجزای لایحه

الف) این موافقت‌نامه از جمله معاهده‌هایی است که رأساً و در مواردی نیز به‌طور تبعی به بیان ضوابطی پرداخته که برخی خلأهای قانونی کشورمان را برجسته کرده و به همین دلیل لازم است حداقل برای تضمین حقوق و منافع ملی، مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد. به‌عنوان مثال هنوز درخصوص حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی قانون جامع مستقلی وجود ندارد و مبنای ضابطه‌های تفصیلی مندرج در این موافقت‌نامه مشخص نیستند.

ب) قانون‌گذار هنوز درباره مسئولیت شخص حقوقی به نتیجه جامع‌الشمولی دست نیافته است، هرچند در لایحه مجازات اسلامی این موضوع پیش‌بینی شده که با تصویب آن می‌توان به رفع چنین نقیصه‌ای امیدوار بود. ولی تا آن زمان چنین خلأیی وجود دارد.

ج) درخصوص وصول مطالبات گمرکی و عواید ناشی از جرم به‌ویژه در جرائمی مانند «پولشویی» به‌نظر می‌رسد این مسئله با اصولی مانند اصل ۴۹ قانون اساسی در تعارض است. هرچند کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و باید دید مجلس با لوائح/ طرح‌های تکمیلی آن به‌ویژه در حوزه استرداد اموال چه خطمشی را اتخاذ می‌کند.

د) در مورد اطلاعات محرمانه نیز قانون‌گذار ما هنوز درباره اطلاعات طبقه‌بندی شده سری و محرمانه به نتیجه مشخصی دست نیافته و مستند آن همچنان قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۲ و آیین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و مشخص کردن نوع اسناد و اطلاعات مصوب ۱۳۵۴ هیئت وزیران است. همچنین اخیراً قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به تصویب رسید که فصل چهارم آن به استثنائات قانونی می‌پردازد که یکی از آنها اطلاعات سری است و باید دید مقررات این معاهده را چگونه می‌توان تفسیر کرد.

ه) درخصوص الزام به جبران خسارت‌های وارده در اثر نقض حمایت‌های قانونی از داده‌های شخصی طبق بند «۷» ضمیمه، باید توجه داشت در رابطه با این‌گونه دعاوی عموماً بحث جبران خسارت معنوی مطرح می‌شود، حال آنکه این موضوع از سوی قانون‌گذار پس از انقلاب اسلامی تأیید نشده و معدود قوانین پیش از انقلاب نیز کلاً لم‌یکن تلقی می‌شوند، به‌نظر می‌رسد پذیرش تعهدات کلی راجع به جبران خسارت به صلاح کشور نمی‌باشد. به‌ویژه آنکه کشور نیجریه از نظام حقوقی عرفی (Common Law) پیروی می‌کند که نظام جبران خسارات پیچیده و مفصلی دارد. برای مثال، در کشورهای تابع این نظام، علاوه بر خسارت معنوی (Moral Damage)، «خسارت تنبیهی» (Punitive Damage) نیز مطالبه می‌شود و اینها علاوه بر خسارات مادی و جزای نقدی است که شخص مسئول باید بپردازد. حال آنکه چنین جبران‌هایی در نظام حقوقی ما پیش‌بینی نشده است.

و) در برخی موارد در متن فارسی موافقت‌نامه که ترجمه‌ای از نسخه اصلی موافقت‌نامه است ایرادهای نگارشی، ادبی و محتوایی مشاهده می‌شد. به‌عنوان نمونه می‌توان واژگان تخلف، جلوگیری، شخص مستقر و کمک را نام برد که واژگان صحیح آنها به ترتیب جرم، پیشگیری، مقیم و معاضدت است.

نتیجه‌گیری

۱. با توجه به اینکه حوزه ورود مجلس در زمینه قانون‌گذاری در زمان تصویب این‌گونه موافقت‌نامه‌ها و در زمینه نظارت بعد از تصویب پیرامون عملکرد موافقت‌نامه‌ها محدود و با موانعی جدی روبرو است پیشنهاد می‌شود برای تصویب این موافقت‌نامه‌ها فرایند به‌شکلی تنظیم شود که زمان کمتری را از کمیسیون‌های تخصصی (به‌ویژه کمیسیون اقتصادی که با بیشترین حجم لوایح موافقت‌نامه روبه‌رو است) به خود اختصاص دهد و به‌علاوه دستگاه‌های مسئول مکلف باشند گزارش عملکردی مکتوبی از اثربخشی موافقت‌نامه‌های مشابه ارائه دهند تا نمایندگان در فضایی شفاف و کارشناسی درخصوص رد یا تصویب این‌گونه لوایح تصمیم‌گیری کنند.

۲. علی‌رغم موارد فوق، برحسب روند معمول در این‌گونه موارد، کلیت لایحه درخصوص الحاق در قالب موافقت‌نامه‌های قبلی و با چارچوب معمول و تیپ بوده و قابل تصویب است.