

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه ایجاد و راه اندازی بانک اطلاعاتی سازمان همکاری های اقتصادی (اکو) در خصوص قاچاق و تخلفات گمرکی»

مقدمه

قاچاق کالا و مواد مخدر یکی از جرائم نوعاً سازمان یافته است که اقتصاد و سلامت جامعه را متأثر کرده و آثاری منفی از جمله کاهش درآمد کشورها، بی اثر کردن سیاست های حمایت از تولیدات داخلی، کاهش سطح استانداردهای الزامی، آثار مخرب بر بهداشت و فرهنگ عمومی و... را به دنبال خواهد داشت. هرچند قواعد و قوانین متعددی در خصوص مبارزه با قاچاق کالا و ارز در قوانین داخلی کشورها وجود دارد، ولی با توجه به اینکه فعل قاچاق ابتدائاً در مسیر مرزهای سیاسی و گمرکی کشورهای مختلف شکل می گیرد، می توان انعقاد موافقتنامه های دو یا چند جانبه برای همکاری در خصوص مبارزه با قاچاق را به عنوان یکی از ابزارهای مؤثر در مبارزه با قاچاق قلمداد کرد.

البته موافقتنامه های بین المللی به شرطی کارآیی لازم را خواهند داشت که اولاً به صورت دستورالعمل کاغذی باقی نمانده و اجرایی و عملیاتی شوند و ثانیاً در مسیر زمان به ابزاری برای اعمال فشار بر طرفین تبدیل نشوند.

سازمان اکو و اسناد پشتیبان این موافقتنامه

سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در ابتدا با مشارکت سه کشور ایران، ترکیه و پاکستان براساس معاهده از میر در سال ۱۹۸۴ (میلادی) تأسیس گردید و در سال ۱۹۹۲ در راستای استفاده از ظرفیت های منطقه ای این پیمان، کشورهای افغانستان، تاجیکستان، آذربایجان، ازبکستان، ترکمنستان، قزاقستان و قرقیزستان نیز به این سازمان ملحق شدند.^۱

این سازمان اهداف متعددی را دنبال می کند که در بخش تجارت و بازرگانی می توان به مواردی مانند گسترش تجارت درون منطقه ای و فرامنطقه ای و حذف موانع تجاری، تلاش در جهت ادغام تجارت کشورهای منطقه با تجارت جهانی و ارتقای همکاری های اقتصادی و... اشاره کرد. بنابراین با توجه به هدف گسترش تجارت رسمی، می توان مبارزه با قاچاق و تجارت غیرقانونی را به عنوان یکی از اهداف مشترک کشورهای عضو این سازمان عنوان کرد که از اسناد ذیل برخوردار است:

- اسناد مربوط به شورای همکاری های گمرکی و بالاخص توصیه مزبور به کمک متقابل اداری مصوب ۱۳۳۲ هجری شمسی (۱۹۵۳ میلادی).

- یادداشت تفاهم همکاری برای مبارزه با قاچاق و تخلفات گمرکی کشورهای عضو اکو در سال ۱۳۷۷ هجری شمسی (۱۹۹۸ میلادی).

- طرح موضوع ایجاد بانک اطلاعاتی اکو در خصوص قاچاق و تخلفات گمرکی در اجلاس شورای رؤسای گمرک های اکو در ترکیه در سال ۱۳۸۰ هجری شمسی (۲۰۰۱ میلادی).

شایان توجه است که در بند «۲» ماده (۹) این لایحه آمده است که «این موافقتنامه در روز سی‌ام بعد از تاریخی لازم‌الاجرا خواهد شد که در آن حداقل چهار کشور عضو آن را امضا و تصویب کرده باشند و...»، با توجه به اینکه تا این تاریخ حداقل کشورهای افغانستان، آذربایجان، پاکستان و ترکیه موافقتنامه مزبور را امضا نموده‌اند، می‌توان این موافقتنامه را بین امضاکنندگان لازم‌الاجرا تلقی کرد.

محتوای موافقتنامه

۱. مقدمه (متنی تفصیلی حاوی اهداف و اسناد پشتیبان پیش‌نویس).
۲. تعاریف (مواد (۱) الی (۲) لایحه: شامل ۶ بند تعریف و اشاره به ایجاد بانک اطلاعاتی به مرکزیت آنکارای ترکیه).
۳. وظایف و اختیارات مرکز (ماده (۳) لایحه: اشاره به ۶ بند مجزا مبتنی بر اختیاراتی انحصاری برای مرکز بانک اطلاعاتی (ترکیه)).
۴. وظایف دفاتر رابط (ماده (۴) لایحه: اشاره به ۴ بند مجزا مبتنی بر وظایف اجرایی سایر کشورها در ارتباط با مرکز (ترکیه)).
۵. نحوه ارتباط مرکز با دفاتر رابط (ماده (۵) لایحه: اشاره به ۲ بند مبتنی بر نحوه ارتباط اعضا با مرکز).
۶. محرمانه بودن اطلاعات و حفاظت از داده‌های شخصی (ماده (۶) لایحه: اشاره به ۳ بند مبتنی بر نحوه حفاظت و استفاده از اطلاعات طرفین).
۷. آموزش (ماده (۷) لایحه: اشاره به ۲ بند مبتنی بر آموزش اعضا توسط مرکز (ترکیه)).
۸. هزینه‌ها (ماده (۸) لایحه: هزینه‌های فنی ایجاد بانک برعهده مرکز (ترکیه) و سایر هزینه‌های کارکرد بانک اطلاعاتی برعهده اعضا و یا سایر منابع).
۹. تصویب و اجرا (ماده (۹) لایحه: اشاره به ۳ بند مبتنی بر تصویب پیش‌نویس براساس قانون اساسی اعضا، لازم‌الاجرا شدن موافقتنامه با امضای ۴ عضو برای امضاکنندگان و امکان الحاق سایر اعضا به آن بعد از تصویب).
۱۰. مقررات نهایی (ماده (۱۰) لایحه: اشاره به ۷ بند مبتنی بر نصب تجهیزات لازم و آموزش توسط مرکز (ترکیه) ظرف ۶ ماه، تکمیل الزامات فنی طرف‌ها ظرف ۲ ماه، حل و فصل اختلافات از طریق ترتیبات دوجانبه یا چندجانبه، امکان اصلاح موافقتنامه توسط شورای وزیران اگو، امکان انعقاد موافقتنامه‌های مجزا، دوره ۱۰ ساله ابتدایی، کناره‌گیری از موافقتنامه با پیش‌آگهی ۶۰ روزه و تعیین زبان انگلیسی به عنوان زبان اصلی موافقتنامه).

ابهام‌ها

۱. انعقاد هرگونه موافقتنامه درخصوص بانک اطلاعاتی مربوط به قاچاق مواد مخدر، مواد روانگردان و پیش‌ماده‌های آنها امری ضروری و مورد تأیید است. ولی اگر به استناد مقدمه لایحه که به صیانت از حقوق و مالیات بر واردات و صادرات اشاره کرده و تأکید چند باره آنها بر تخلفات گمرکی، حوزه شمول این لایحه به تجارت کل کالاها و صادرات و واردات بازمی‌گردد باید از جنبه‌های دیگر نیز به آن توجه کرد. اولین ابهام در این صورت لزوم انجام هزینه - فایده تخصصی و کارشناسی درخصوص مزایا و معایب این موافقتنامه است. در شرایط کنونی اقتصاد کشور، نظام استکباری از تمامی ابزارها و مسیرها برای اعمال فشار بر جمهوری اسلامی استفاده کرده و تلاش دارد از مسیرهای مختلف به خصوص تحریم خطوط کشتیرانی، تحریم بانکی و ایجاد موانع فنی و غیرفنی، صادرات کالا از کشور را محدود و از ورود کالاهای مورد نیاز به کشور جلوگیری کند و حتی از طریق اختلال در ورود کالاهای اساسی و دارو و نظایر آن معیشت مردم را تحت الشعاع قرار دهد. در این شرایط شفاف‌سازی اطلاعات صادرات و واردات کالا توسط افراد در فضای رسمی و غیررسمی برای کشورهای همسایه دارای مخاطراتی است که باید به آنها توجه ویژه کرد. به خصوص در شرایط کنونی که کشورهای آذربایجان، ترکیه، پاکستان و افغانستان این موافقتنامه را امضا نموده‌اند باید به نفوذ سرویس‌های اطلاعاتی کشورهای غربی در برخی کشورهای همسایه توجه ویژه نمود.
۲. علاوه بر مورد کلی فوق لازم است به مواردی به شرح ذیل نیز توجه کرد:

- در بسیاری از مواد این پیش‌نویس تمرکز اصلی تمامی فعالیت‌ها بر مرکز بانک اطلاعاتی (ترکیه) است و حتی به همکاری با کشورهای عضو نیز اشاره نشده است. برای مثال در بند «۲» ماده (۲) لایحه به عبارت (بانک اطلاعات به وسیله مرکز مزبور ایجاد خواهد شد). اشاره شده که لازم است به صورت (بانک اطلاعاتی به وسیله مرکز و با همکاری و هماهنگی کشورهای عضو ایجاد خواهد شد) تبدیل شود.

- در بند «۱» ماده (۳) لایحه به عبارت (مرکز تلاش‌های مربوط به ایجاد، راه‌اندازی و به‌روزرکردن پایگاه داده‌ها را هماهنگ خواهد کرد). اشاره شده که لازم است به صورت عبارت (مرکز تلاش‌های مربوط به ایجاد، راه‌اندازی و به‌روز کردن پایگاه داده‌ها را با همکاری و اطلاع اعضا انجام خواهد داد) تبدیل شود.

- در ماده (۳) لایحه اختیارات وسیعی به کشور مرکز (ترکیه) جهت ایجاد، راه‌اندازی و به‌روزرکردن بانک اطلاعاتی و تجزیه و تحلیل و ارسال و توزیع اطلاعات داده است به همین دلیل در بندهای «۵» و «۶» به وضع محدودیت‌هایی پرداخته است. برای مثال (به اشتراک‌گذاری اطلاعات در خارج از اکو مشروط به تصویب کارگروه اجرایی است)، (مبادله اطلاعات اعضا با رضایت عضو مربوط) و (تبادل اطلاعات براساس قانون ملی اعضا) اشاره شده است، ولی هیچ‌گونه ضمانت اجرای این قواعد و یا حتی مقام ناظر و چگونگی برخورد با متخلف مشخص نشده است. بنابراین اعطای این اختیارات به مرکز بدون در نظر گرفتن شورایی از اعضای موافقتنامه برای نظارت کارآمد و اثربخش بر عملکرد بانک اطلاعاتی و حفاظت از داده‌ها می‌تواند منجر به بروز مشکلاتی برای کشورهای عضو شود.

- در بند «۵» ماده (۳) لایحه، آمده است که بازیافت و به اشتراک‌گذاری اطلاعات در خارج از اکو مشروط به تصویب کارگروه اجرایی است، مفهوم «کارگروه اجرایی» اولین بار در بند «۳» ماده (۱) لایحه به صورت مبهم و گنگ آمده و عنوان شده است که (مرکز یعنی دفتری در جمهوری ترکیه که بانک اطلاعاتی را ایجاد خواهد کرد و به وسیله شرکت فعال طرف‌ها از طریق ایجاد کارگروه اجرایی مرکب از مأموران رابط موضوع ماده (۴) اداره خواهد شد). این درحالی است که در بند «۴» ماده (۴) لایحه نیز به این نکته اشاره شده است که (کارگروه اجرایی که طبق بند «۳» ماده (۱) ایجاد شده است، حداقل سالی یک بار در مرکز یا در قلمرو هر طرف به منظور بازنگری فعالیت‌ها و اقدامات آتی بانک اطلاعاتی تشکیل جلسه خواهد داد). بنابراین مفهوم «کارگروه اجرایی» که وظایف مهمی نیز به آن محول شده مفهومی انتزاعی بوده و به صورت دقیق تعریف نشده و از ماده‌ای به ماده دیگر موکول و به نوعی احاله به مجهول شده است. در ضمن ضوابط تشکیل جلسه، نصاب، رأی‌گیری و... نیز در این کارگروه مشخص نشده است.

- در ماده (۷) لایحه صرفاً به آموزش توسط مرکز (ترکیه) اشاره شده است این درحالی است که در سایر کشورها نیز ظرفیت‌های بسیار مناسبی برای آموزش وجود دارد که لازم است از به اشتراک‌گذاری آنها بهره‌برداری کافی صورت گیرد.

- در بند «۲» ماده (۸) لایحه به تأمین سایر هزینه‌ها از اعضا یا سایر منابع اشاره شده است، مفهوم سایر هزینه‌ها مبهم بوده و نیاز به شفاف‌سازی دارد و موکول کردن آن به سایر منابع نیز مبهم و نامفهوم است.

- هرچند در بند «۱» ماده (۹) لایحه به این موضوع اشاره شده است که (هر عضو امضاکننده این موافقتنامه را طبق قواعد و رویه‌های قانون اساسی خود تصویب خواهد کرد)، ولی این موضوع با بند «۳» ماده (۱۰) لایحه که اشاره داشته است (هر نوع اصلاح این موافقتنامه می‌تواند به وسیله هر طرفی پیشنهاد گردد که منوط به تأیید شورای وزیران اکو خواهد بود) مغایرت دارد. شایان توجه است که مطابق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی، تمامی عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌ها و... باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و مطابق اصل نود و چهارم نیز تمامی مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان ارسال شود، بنابراین در صورت تصویب این قانون توسط مجلس و تأیید شورای نگهبان، تمامی اصلاحات بعدی نیز باید به‌عنوان توافق و معاهده‌ای جدید و مستقل این فرآیند را طی کند و تأیید شورای وزیران اکو کفایت نخواهد کرد. بنابراین لازم است در ماده واحده مربوط

به این موافقتنامه همانند بسیاری دیگر از لوایح^۱ به این قید اشاره شود که (رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای هرگونه اصلاح کنوانسیون در اجرای بند «۳» ماده (۱۰) آن، الزامی است).

نتیجه‌گیری

۱. با توجه به محدودیت‌های فعلی در شرایط اقتصاد مقاومتی و محدودیت‌های موجود در تجارت خارجی از طرف کشورهای طرف تجاری به نظر می‌رسد امضا و تصویب این موافقتنامه و لازم‌الاجرا شدن آن برای کشور دارای منافع مشترک چندانی نباشد به همین دلیل لازم است درخصوص هزینه‌ها و فواید آن تأمل بیشتری صورت گیرد.

۲. در صورت صلاحدید قانونگذار به تصویب این موافقتنامه لازم است:

الف) در بند «۲» ماده (۲) لایحه و بند «۱» ماده (۳) لایحه، به مواردی از جمله همکاری و هماهنگی بیشتر مرکز با کشورهای عضو در ایجاد بانک اطلاعاتی مذکور در موافقتنامه اشاره شود.

ب) در ماده (۳) لایحه، ضمانت اجرای قواعد مربوط به تجزیه و تحلیل و ارسال و توزیع اطلاعات مشخص و با تعیین مقام ناظر و چگونگی برخورد با متخلف، فرآیند نظارت کارآمد و اثربخش بر عملکرد بانک اطلاعاتی و حفاظت از داده‌ها شکل گیرد.

ج) مفهوم «کارگروه اجرایی» که وظایف مشخصی نیز به آن محول شده است از حالت انتزاعی و احاله به مجهول خارج شده و ضمن تعیین ضوابط تشکیل جلسه، حدود نصاب، نحوه رأی‌گیری و... به صورت دقیق در ماده (۱) تعریف شود.

د) در ماده (۷) لایحه به موضوع آموزش توسط سایر اعضا غیر از مرکز (ترکیه) نیز اشاره شود.

ه) در بند «۲» ماده (۸) لایحه، سایر هزینه‌ها شفاف شده و محل تأمین از سایر منابع حذف شود.

و) در ذیل ماده واحده یک تبصره به شرح زیر اضافه شود:

تبصره - رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای هرگونه اصلاح کنوانسیون در اجرای بند «۳» ماده (۱۰) آن، الزامی است.

اشاره به موارد فوق تنها در راستای تأمل نمایندگان محترم بر ابهامات لایحه است و گرنه شایان توجه است که عمده این گونه لوایح بعد از انجام هماهنگی‌های اولیه میان دولت با سازمان‌های منطقه‌ای مانند اکو منعقد شده و بعد از امضای آنها در قالب لایحه‌ای به مجلس ارائه می‌شود. همین توافقات اولیه، موجب می‌شود که اصلاح و تکمیل این لوایح در مجلس با مشکل روبرو شود. زیرا هرگونه حک و اصلاح آنها باید مورد مذاکره مجدد قرار گیرد. در بررسی این لوایح از پرداختن به مسائل کوچک و جزئی پرهیز شده و تنها در صورتی که از ابهامات اساسی برخوردار باشد و کلیت لایحه منجر به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی شود، مجلس به رد آن اقدام می‌کند.

راهکارها

۱. در صورت شمول موضوع این موافقتنامه به کلیه کالاهای صادراتی و وارداتی کشور لازم است علاوه بر ابهامات جزئی متعدد موجود در متن لایحه به شرایط روز اقتصاد مقاومتی توجه کرد و پس از توجه به هزینه‌ها و فواید این موافقتنامه آن را تأیید نمود.

۲. در صورت تأیید و تصویب لایحه اضافه کردن یک تبصره در ذیل ماده واحده در مورد رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی برای هرگونه اصلاح الزامی است.

۱. مراجعه شود به لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون ورود موقت، شماره ثبت ۶۵۶، دوره هشتم مجلس شورای اسلامی، سال چهارم، شماره چاپ ۱۸۷۷، مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۶.