

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری

### ارمنستان در مورد استفاده مشترک از دروازه مرزی نوردوز - مغری»

#### مقدمه

انعقاد موافقتنامه‌های دوجانبه، موافقتنامه‌های منطقه‌ای و موافقتنامه‌های چندجانبه، از ابزارهای مهم در توسعه روابط میان کشورها از طریق ثبات در مقررات و ایجاد اعتماد میان فعالان اقتصادی طرفین است که موجب ایجاد زمینه‌های لازم برای تقویت همکاری‌ها و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌شود.

لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ارمنستان در مورد استفاده مشترک از دروازه مرزی نوردوز - مغری نیز یکی از توافقنامه‌های دوجانبه است که در مقدمه آن به برخی اهداف انعقاد این موافقتنامه از جمله ضرورت نوسازی نقاط مرزی «نوردوز» در ایران و «مغری» در ارمنستان، تسهیل رویه‌های عبور مرزی و تشریفات گمرکی به منظور اجتناب از دوباره کاری و... اشاره شده است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۵۵

شماره چاپ:

۴۶۷

#### ۱. موضوع لایحه

این لایحه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده و به مجلس ارائه شده، در قالب یک ماده واحده و دوازده ماده در چارچوب سایر موافقتنامه‌های استفاده مشترک از دروازه‌های مرزی است که تاکنون میان دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها به تصویب رسیده است.

در این لایحه به مواردی از جمله دامنه شمول و هدف موافقتنامه، تعاریف، اصول حاکم بر نقاط مرزی، مساعدت و همکاری متقابل، تبادل اطلاعات در مورد تخلفات گمرکی، روش تبادل اطلاعات، درخواست کمک اداری، کارگروه مشترک، حل و فصل اختلاف‌ها، اصلاحات و زمان لازم‌الاجرا شدن و فسخ اشاره شده است.

هدف اصلی این لایحه ایجاد تسهیل تردد بین‌المللی مسافری و کالاها و وسایل نقلیه در مرز زمینی نوردوز در ایران و مغری در ارمنستان و در نتیجه توسعه روابط با کشور ارمنستان است.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۲۸۲

#### ۲. پیشینه قانونی موافقتنامه‌ها در استفاده از دروازه مرزی

بررسی سابقه تصویب این دست موافقتنامه‌های همکاری گمرکی در مورد استفاده مشترک از دروازه مرزی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها از جمله قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در مورد استفاده مشترک از دروازه مرز زمینی «سرو» و «اسنדרه» در سال ۱۳۹۴ و قانون یادداشت تفاهم بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در مورد استفاده مشترک از

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۳/۱

دروازه‌های مرز زمینی «رازی» و «کاپی کوی» و تشریفات (پروتکل) اصلاحی آن در سال ۱۳۹۴ مؤید این ادعاست که دولت طی سال‌های گذشته از این ابزار استفاده کرده است و لایحه حاضر نیز قصد انعقاد چنین توافقی را با کشور جمهوری ارمنستان دارد.

در ذیل به آمار مربوط به واردات و صادرات انجام گرفته از طریق دو دروازه مرز زمینی سرو و رازی اشاره شده است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود ارقام مربوط به واردات و صادرات از طریق دو دروازه مذکور بعد از انعقاد توافقنامه به شدت کاهش یافته و این بیانگر آن است که قوانین فوق نتوانسته‌اند به اهداف مذکور در نظر گرفته شده که همان تسهیل تردد بین‌المللی مسافرین و کالاها و وسایل نقلیه در مرز زمینی است، دست یابند.

جدول ۱. ارزش واردات و صادرات از طریق دروازه مرز زمینی سرو و رازی (دلار)

گمرک	واردات			صادرات		
	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
رازی	۴,۹۱۹,۸۹۰	۰	۰	۶,۹۱۴,۰۰۱	۰	۸,۶۰۰
سرو	۶۳,۱۱۱,۴۰۳	۰	۵,۴۴۲,۵۷۴	۶۸,۸۳۸,۲۰۸	۰	۱,۲۰۵,۱۱۴

مأخذ: سایت رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home/>.

در ذیل به میزان واردات و صادرات میان ایران و ترکیه طی سال‌های ۱۳۹۳ الی ۱۳۹۵ اشاره شده است:

جدول ۲. ارزش واردات و صادرات به ترکیه طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵

(میلیون دلار)

سال	واردات	صادرات	مجموع صادرات و واردات
۱۳۹۳	۳/۹۱۶	۱,۹۷۶	۵,۸۹۲
۱۳۹۴	۲,۹۸۸	۳/۳۶۳	۶,۳۵۱
۱۳۹۵	۲/۷۲۴	۳,۱۹۴	۵,۹۱۸

مأخذ: همان.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود میزان صادرات به ترکیه برخلاف روند واردات از سال ۱۳۹۳ تاکنون روندی صعودی داشته است.

البته مجموع صادرات و واردات در سال‌های اخیر روندی صعودی تقریباً ثابتی داشته و این آمار حاکی از آن است که راه‌اندازی دروازه مرزی زمینی مشترک در مرزهای رازی و سرو از کارآیی لازم برخوردار نبوده و اهداف تعیین شده برای راه‌اندازی مرزهای فوق حاصل نشده است.

### ۳. نکاتی پیرامون موافقتنامه‌های چندجانبه

الف) لوایح قانونی مربوط به موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه بعد از انجام هماهنگی‌های اولیه میان دولت‌های موضوع موافقتنامه، تهیه شده و برای تصویب به مجلس ارائه می‌شوند. **توافقات اولیه دولت‌ها** موجب می‌شود که اصلاح و تکمیل موافقتنامه‌ها در مجلس با مشکل روبرو شود. زیرا برای هرگونه حک و اصلاح آنها در مجلس باید مجدداً لایحه مذکور به دولت عودت داده شده و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شود و در صورت توافق مجدداً به صورت لایحه به مجلس باز گردد. البته محتمل است که تغییرات ازسوی دولت طرف مذاکره پذیرفته نشده و تصویب موافقتنامه با بن‌بست مواجه شود. به همین دلیل معمولاً در بررسی لوایح 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.

ب) علاوه بر اینکه تأثیرگذاری مجلس در فرآیند قانونگذاری این‌گونه لوایح روشن و شفاف نیست، **نظارت محسوسی** نیز بر عملکرد این موافقتنامه‌ها پس از تصویب صورت نمی‌پذیرد. تاکنون ده‌ها موافقتنامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و توسط مجلس محترم تصویب شده است، ولی هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر ارائه عملکرد و اثربخشی این موافقتنامه‌ها از طرف وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است.

ج) وجود شرایط کنونی حاکم بر موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه مبنی بر تعدد موافقتنامه‌ها توأم با عدم نظارت درخصوص نحوه عملکرد و میزان اثربخشی آنها را می‌توان ناشی از مشخص نبودن اولویت‌های صنعتی و تجاری کشور در راستای تقسیم کار جهانی و منطقه‌ای، عدم ثبات استراتژی کشور در انتخاب کشورهای طرف همکاری و تأثیر بالای روابط سیاسی بر روابط تجاری و اقتصادی کشور دانست.

### ۴. موافقتنامه‌های منعقد شده میان ایران و جمهوری ارمنستان

بررسی‌ها نشان می‌دهند که موافقتنامه‌های منعقد شده میان ایران و جمهوری ارمنستان طی سال‌های گذشته محدود به موافقتنامه جاری نبوده به طوری که می‌توان در سال‌های گذشته به قانون موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی جاده‌ای بین دولت‌های جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ارمنستان در سال ۱۳۷۴ و قانون موافقتنامه دوجانبه در مورد کمک متقابل اداری برای اجرای صحیح قانون گمرکی به منظور جلوگیری، تحقیق و مبارزه با تخلفات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ارمنستان در سال ۱۳۸۲ اشاره کرد. با این حال با توجه به وجود مرز مشترک زمینی و امکان گسترش روابط در راستای تقویت صادرات ایران به ارمنستان، ظرفیت انعقاد موافقتنامه‌های دوجانبه با این کشور در زمینه‌های مختلف وجود دارد.

### ۵. بررسی آمار تجارت ایران و ارمنستان

با توجه به ضرورت‌های موجود در استفاده بهینه از ظرفیت‌های تجارت مرزی با همسایگان، آمار تجارت میان ایران و ارمنستان در رویه‌های صادرات و واردات در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به شرح ذیل مورد بررسی قرار گرفته است.

### جدول ۳. آمار صادرات و واردات ایران و ارمنستان در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵

موضوع	۱۳۹۴	۱۳۹۵
ارزش دلاری صادرات غیرنفتی به ارمنستان (دلار)	۱۰۱,۹۴۶,۳۶۴	۱۵۲,۸۷۵,۷۲۸
سهم صادرات غیرنفتی به ارمنستان از کل صادرات گمرکی کشور (درصد)	۰/۰۰۲	۰/۰۰۳
ارزش دلاری واردات از ارمنستان (دلار)	۱۳,۳۶۴,۵۶۹	۱۸,۰۸۵,۱۱۸
سهم واردات از ارمنستان از کل واردات گمرکی کشور (درصد)	۰/۰۰۰۳	۰/۰۰۰۴

مأخذ: همان.

بررسی‌ها حاکی از آن است که مجموع واردات و صادرات میان ایران و ارمنستان در سال ۱۳۹۴ حدود ۱۱۵ میلیون دلار بوده که در سال ۱۳۹۵ این رقم به ۱۷۰ میلیون دلار رسیده که حدود ۴۷/۸۲ درصد رشد داشته است. البته با توجه به ظرفیت‌های موجود میان ایران و ارمنستان این رقم می‌تواند بسیار بیشتر از رقم فوق بوده و از طریق تسهیل تجارت میان دو کشور توسعه مبادلات بازرگانی به‌عنوان یک هدف استراتژیک معین شود.

بررسی اقلام عمده وارداتی و صادراتی میان ایران و ارمنستان در سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد عمده کالاهای وارداتی از ارمنستان شامل مودم، لاشه و شقه بره، آنتن مخابراتی، روتر شبکه کامپیوتر، چوب اره شده، ماشین‌های آهنگری و ... بوده است. همچنین اقلام عمده صادراتی به ارمنستان در سال ۱۳۹۵ شامل گاز طبیعی مایع شده، نیترات آمونیم، قیر و آسفالت، سولفور سدیم، قیر نفت، سایر روغن‌های سبک، یراق‌ها و ... می‌باشد.

### ۶. جایگاه گمرک نوردوز در مرز ایران و ارمنستان

استان آذربایجان شرقی دارای ۷ گمرک شامل تبریز، سهلان، جلفا، بازارچه جلفا، نوردوز، بازارچه نوردوز و مراغه می‌باشد. شایان ذکر است گمرک نوردوز در ۶۵ کیلومتری شهر جلفا و در حاشیه رودخانه ارس قرار دارد که تنها مرز زمینی مشترک با کشور ارمنستان نیز به‌شمار می‌رود. این گمرک هشت هکتاری با ۱۶ سال سابقه، تنها کریدور ارتباطی ارمنستان در مسیر شمال- جنوب شناخته شده و همواره حجم عملیاتی آن رو به رشد بوده است. همچنین رویه گمرکی جاری در آن نیز به‌صورت ترانزیت داخلی و خارجی است و به‌دلیل عدم وجود انبار مسقف، کالاها به‌صورت ترانزیت صادر می‌شوند. شایان ذکر است ارزش صادرات غیرنفتی به ارمنستان در سال ۱۳۹۵ از طریق دروازه مرزی نوردوز ۱۰۷,۳۵۰,۵۲۵ دلار و ارزش واردات در سال مذکور رقمی بالغ بر ۴۴۳,۵۱۲ دلار بوده است. از این‌رو گمرک نوردوز عمدتاً صادراتی و ترانزیتی می‌باشد.

### ۷. بررسی ابعاد حقوقی لایحه

الف) در صورتی که مفاد پروتکل‌های الحاقی مندرج در بند «۱» ماده (۴) موافقتنامه مستلزم تکالیف جدیدی برای دولت جمهوری اسلامی ایران باشد «لازم‌الاجرا شدن این پروتکل‌ها درخصوص جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود» و لازم است طی تبصره‌ای ذیل ماده واحده الحاقی، این امر مورد تصریح قرار گیرد.

ب) اعتبار و لازم‌الاجرا شدن اصلاحات موضوع ماده (۱۱) این موافقتنامه منوط به رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و بنابراین درخصوص این ماده لازم است تبصره‌ای به شرح ذیل به ماده واحده الحاق گردد:

«تبصره - اعتبار اصلاحات مندرج در ماده (۱۱) موافقتنامه درخصوص جمهوری اسلامی ایران، منوط به رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود».

## نتیجه‌گیری

۱. با توجه به اینکه حوزه ورود مجلس در زمینه **قانونگذاری** در زمان تصویب این گونه موافقتنامه‌ها و در زمینه **نظارت** بعد از تصویب پیرامون عملکرد موافقتنامه‌ها محدود و با موانعی جدی روبه‌رو 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 روبرو است) به‌خود اختصاص دهند 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 این گونه لوایح تصمیم‌گیری کنند.

۲. بررسی ارقام واردات و صادرات طی سال‌های اخیر علی‌الخصوص سه سال گذشته (۱۳۹۳-۱۳۹۵) که بازه زمانی قبل و بعد از انعقاد توافقنامه فی مابین ایران و ترکیه درخصوص احداث دروازه مرز زمینی سرو و رازی می‌باشد بیانگر این است که با وجود ثبات حجم تجارت خارجی میان ایران و ترکیه طی دوره فوق، انعقاد موافقتنامه درخصوص ایجاد دروازه مرزی موجب تسهیل و توسعه تجارت نشده است. از این‌رو بررسی موانع و مشکلات پیش روی دو مرز فوق می‌تواند الگوی اجرایی مناسبی برای ایجاد دروازه مرزی نوردوز- مغری باشد.

۳. با توجه به موارد فوق برحسب روند معمول کلیت این لوایح در قالب موافقتنامه قبلی و چارچوب معمول بوده و پس از آسیب‌شناسی عملکرد دروازه‌های مرزی که قبلاً به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند (مرز رازی و سرو) قابل تصویب است.

۴. پیشنهاد می‌شود به ماده واحده یک تبصره به شرح ذیل اضافه گردد:

تبصره «۱» - لازم‌الاجرا شدن پروتکل‌های الحاقی (موضوع بند «۱» ماده (۴)) و اصلاحات موافقتنامه (موضوع ماده (۱۱)) برای جمهوری اسلامی ایران، منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدوبیست‌وپنجم قانون اساسی است.

