

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**« لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری
فنلاند درباره کمک و همکاری متقابل در امور گمرکی »**

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.

مشخصات لایحه

لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری فنلاند درباره کمک و همکاری متقابل در امور گمرکی نیز یکی از توافقنامه‌های دوجانبه است که در مقدمه آن به مواردی از جمله ایجاد تسهیلات مناسب در روابط اقتصادی بین دو کشور در راستای ارزیابی دقیق حقوق گمرکی، مالیات‌ها و سایر عوارض و هزینه‌ها در مورد کالاهای وارداتی و صادراتی و حصول اطمینان از اجرای صحیح اقدامات مربوط به ممنوعیت، محدودیت و ... اشاره شده است.

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۱۳

شماره چاپ:

۶۲۲

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک ماده واحده شامل یک مقدمه و ۲۳ ماده و پیوستی ۷ بندی می‌باشد که در چارچوب سایر موافقتنامه‌های همکاری و کمک متقابل در امور گمرکی است که تاکنون میان دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها به تصویب رسیده است.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۰۶/۲۷

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

در این لایحه پس از مقدمه به مواردی از جمله تعاریف، دامنه شمول موافقتنامه، دامنه شمول کمک، مصادیق کمک، نظارت ویژه، اقدام مقابله‌ای با قاچاق کالاهای دارای اهمیت ویژه، تحویل کنترل شده، شکل و محتوای درخواست‌های کمک، ابلاغ اسناد، استعلام‌ها، پرونده‌ها و اسناد، کارشناسان و شهود، ترتیبات مربوط به مأموران بازدیدکننده، استفاده از اطلاعات و اسناد، حفاظت و استفاده از داده‌های شخصی، استفاده از اطلاعات و اسناد به‌عنوان مدرک، استثنائات تعهد به ارائه کمک، هزینه‌ها، متمم، اجرای موافقتنامه، قلمرو اجرایی، اضافات و اصلاحات، لازم‌الاجرا شدن و فسخ و ... اشاره شده است.

مشخصات گزارش

۲۲۰۱۵۵۴۵

۲. پیشینه قانونی موافقتنامه‌های همکاری و کمک متقابل اداری در امور گمرکی

بررسی سابقه تصویب موافقتنامه‌های همکاری و کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها بیانگر تعدد این قبیل موافقتنامه‌هاست که می‌توان به مواردی از جمله قانون موافقتنامه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران با دولت جمهوری آذربایجان (سال ۱۳۹۵)، جمهوری کره (سال ۱۳۹۵)، فدراسیون روسیه (سال ۱۳۹۵)، دولت کویت (سال ۱۳۹۴)، دولت جمهوری خلق چین (سال ۱۳۹۱)، دولت جمهوری سوسیالیستی نیجریه (سال ۱۳۸۸)، دولت جمهوری عربی سوریه (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری دمکراتیک فدرال اتیوپی (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری اندونزی (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری صربستان و دولت جمهوری مونتنگرو (سال ۱۳۸۶)، دولت افغانستان (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری لبنان (سال ۱۳۸۵)، دولت جمهوری آذربایجان (سال

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۰۸/۱۵



۱۳۸۳)، دولت فدراسیون روسیه (سال ۱۳۷۹) و ... اشاره کرد. بنابراین دولت‌ها طی سال‌های گذشته از این ابزار به‌طور مستمر استفاده کرده‌اند و لایحه حاضر نیز قصد انعقاد توافقنامه مشابهی با کشور فنلاند را دارد.

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 و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شده و در صورت توافق مجدداً به‌صورت لایحه به مجلس باز گردد. البته محتمل است که تغییرات از سوی 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 به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی منجر 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.

د) اجرای بند «۳» ماده (۲۰) این موافقتنامه درخصوص تصمیم‌گیری در رابطه با ترتیبات تفصیلی در صورتی که به تعهد جدیدی بیانجامد منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی کشور می‌باشد. از این‌رو رعایت قانون اساسی درخصوص تصمیم‌گیری در رابطه با ترتیبات تفصیلی (موضوع بند «۳» ماده (۲۰) این موافقتنامه) ضروری است و می‌توان این حکم را در قالب یک تبصره به ذیل ماده واحده این موافقتنامه الحاق کرد.

ه) اجرای بند «۴» ماده (۲۰) این موافقتنامه درخصوص حل‌وفصل اختلافات از طریق مذاکرات و یا مجاری دیپلماتیک در صورتی که به تعهد جدیدی بیانجامد منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی کشور می‌باشد و در صورتی که به صلح دعاوی راجع به اموال دولتی و عمومی و یا ارجاع به داوری بیانجامد منوط به رعایت اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی کشور می‌باشد. از این‌رو رعایت قانون اساسی درخصوص حل‌وفصل اختلافات (موضوع بند «۴» ماده (۲۰) این موافقتنامه) ضروری است و می‌توان این حکم را در قالب یک تبصره به ذیل ماده واحده این موافقتنامه الحاق نمود.

و) با عنایت به اینکه مطابق اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی کشور، لازم‌الاجرا شدن موافقتنامه‌های خارجی مستلزم انجام ترتیباتی از جمله اخذ مصوبه از مجلس شورای اسلامی است، بنابراین به‌منظور تأکید و پرهیز از هرگونه تفسیر متفاوت، مناسب است همین روند در زمان تغییر مفاد و یا اصلاح موافقتنامه نیز مد نظر قرار گیرد. از این‌رو رعایت قانون اساسی در انجام اصلاحات مورد نظر طرفین (موضوع ماده (۲۲) این موافقتنامه) نیز ضروری است و می‌توان این حکم را در قالب یک تبصره به ذیل ماده واحده این موافقتنامه الحاق نمود.

۴. نگاهی به روابط تجاری ایران و فنلاند

بررسی‌ها نشان می‌دهد که روابط تجاری ایران و فنلاند طی سال‌های گذشته محدود به موافقتنامه جاری نبوده به‌طوری که در سال‌های گذشته موافقتنامه‌های دیگری نیز در زمینه‌های حمل‌ونقل و سایر زمینه‌ها از جمله قانون موافقتنامه تشویق و حمایت

متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری فنلاند در سال ۱۳۸۲، قانون موافقتنامه حمل‌ونقل جاده‌ای بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری فنلاند در سال ۱۳۷۳ و ... به تصویب رسیده است.

۵. میزان واردات و صادرات بین ایران و جمهوری فنلاند

حجم تجارت خارجی ایران و فنلاند طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که میزان صادرات ایران به فنلاند از ۱۵۶ تن به ارزش ۵۹۵ هزار دلار در سال ۱۳۹۴ به رقم ۲۳۸ تن به ارزش ۳۹۳ هزار دلار در سال ۱۳۹۵ رسیده که نسبت به سال گذشته از نظر وزنی ۵۲/۶ درصد رشد مثبت و از نظر ارزشی حدود ۳۳/۹ درصد رشد منفی داشته است.

همچنین میزان واردات ایران از فنلاند از ۱۰,۶۰۰ تن به ارزش ۹۸ میلیون دلار در سال ۱۳۹۴ به رقم ۴۰,۳۰۸ تن به ارزش ۱۴۳ میلیون دلار در سال ۱۳۹۵ رسیده که نسبت به سال گذشته از نظر وزنی حدود ۲۸۰/۳ درصد و از نظر ارزشی حدود ۴۵/۹ درصد رشد داشته است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم جمهوری فنلاند در سبد صادراتی کشور از ۰/۰۱۴ درصد در سال ۱۳۹۴ (با رتبه ۱۰۶ از بین ۱۴۳ کشور) به ۰/۰۰۹ درصد در سال ۱۳۹۵ (با رتبه ۱۱۶ از بین ۱۵۰ کشور) کاهش یافته که عمده اقلام صادراتی طی سال‌های فوق شامل خرما، تازه یا خشک‌کرده، فرش، کفپوش، سنگ مرمر، سایر وسایل نقلیه موتوری بین ۱۰۰۰ تا ۱۵۰۰ سی‌سی بجز آمبولانس‌ها و خودروهای هیبریدی می‌باشد.

همچنین سهم جمهوری فنلاند در اقلام وارداتی کشور از ۰/۲۴ درصد در سال ۱۳۹۴ (با رتبه ۳۴ از بین ۱۲۷ کشور) به حدود ۰/۳۳ درصد در سال ۱۳۹۵ (با رتبه ۳۴ از بین ۱۴۴ کشور) افزایش یافته است که عمده اقلام وارداتی کشور طی سال‌های فوق شامل دستگاه گیرنده و فرستنده، فیلترهای تصفیه دود آگزوز، خمیرچوب شیمیایی، آنتن مخابراتی، کاغذ و مقوا، داروهای دارای هورمون، دستگاه‌های رادیولوژی مصارف دندانپزشکی و ... می‌باشد.

آمار فوق گویای صادرات اندک برخی از محصولات با ارزش افزوده پایین در مقابل واردات برخی کالاها با ارزش افزوده بالا از جمله دستگاه‌های گیرنده و فرستنده و دارو و ... از کشور فنلاند است. از سوی دیگر طی سال‌های فوق از نظر ارزشی میزان واردات از فنلاند به ترتیب بیش از ۱۶۴ و ۳۶۴ برابر صادرات به فنلاند می‌باشد که بیانگر منفعت بالای فنلاند در تجارت با ایران 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 فرآیند به‌شکلی تنظیم شود که **زمان کمتری را از کمیسیون‌های تخصصی** (به‌ویژه کمیسیون اقتصادی که با بیشترین حجم لوایح موافقتنامه روبرو است) به خود اختصاص دهند و به‌علاوه دستگاه‌های مسئول مکلف باشند **گزارش عملکرد مکتوبی از اثربخشی موافقتنامه‌های مشابه** ارائه دهند تا نمایندگان در فضایی شفاف و کارشناسی درخصوص رد یا تصویب این‌گونه لوایح تصمیم‌گیری کنند.

۲. شایسته است قبل از امضای پیش‌نویس موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه توسط دولت، تیپ‌های مختلف این موافقتنامه‌ها به مجلس ارائه و تأیید شود تا اثربخشی قانونگذار، (در فرآیند تصویب و امضا) در راستای اصل هفتادوهفتم قانون اساسی به درستی اجرا شود.

۳. با توجه به موارد فوق برحسب روند معمول، کلیت این لوایح در قالب موافقتنامه‌های قبلی و چارچوب معمول بوده و در صورت اجرایی شدن می‌تواند، به تقویت روابط با جمهوری فنلاند منجر شده و از این‌رو تصویب آن قابل توصیه است.

۴. **پیشنهاد می‌شود جهت پرهیز از هرگونه تفسیر مغایر با قانون اساسی، به ماده واحده یک تبصره به شرح ذیل اضافه گردد:**

تبصره - اجرای بندهای «۳» و «۴» ماده (۲۰) و مفاد ماده (۲۲) این موافقتنامه، منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصد و بیست‌وپنجم و اجرای بند «۴» ماده (۲۰) در صورت منجر شدن به صلح دعاوی راجع به اموال دولتی و عمومی و یا ارجاع به داوری منوط به رعایت اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.