

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه چهارچوب تسهیل تجارت بدون کاغذ فرامرزی در آسیا و اقیانوسیه»

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 می‌شود.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

لایحه موافقتنامه چهارچوب تسهیل تجارت بدون کاغذ فرامرزی در آسیا و اقیانوسیه نیز یکی از توافقنامه‌های چندجانبه است که در مقدمه آن به اهدافی از جمله شفاف‌تر شدن تجارت بین‌الملل، اعمال نظارت مؤثرتر و فراهم کردن محیط امن برای به حداکثر رساندن منافع تجارت اشاره شده است.

شماره ثبت:

۳۷۱

شماره چاپ:

۸۲۲

منظور از تجارت بدون کاغذ فرامرزی، تجارت کالا از جمله واردات، صادرات، گذر و خدمات مربوطه است که براساس ارتباطات الکترونیکی از جمله مبادله داده‌ها و اسناد به صورت الکترونیک انجام می‌شود.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱۲/۲۶

کارآیی تجارت خارجی نقش بسیار مهم و کلیدی در توسعه اقتصادی هر کشوری ایفا می‌کند. زیرا امروزه به تجارت خارجی به‌عنوان موتور محرک توسعه نگریده می‌شود. اگر فرآیندهای مربوط به تجارت خارجی بسیار پیچیده، زمانبر و پرهزینه باشند، رشد حجم مبادلات خارجی، به امری دشوار تبدیل می‌شود. فقدان تدابیر و سیاست‌های مناسب در این خصوص، در نهایت باعث کاهش رقابت‌پذیری بنگاه‌هایی می‌شود که در بخش تجارت خارجی فعال هستند. کشورهای مختلف جهت افزایش سرعت و کاهش هزینه‌های ناشی از پیچیدگی‌های موجود در فرآیندهای تجارت خارجی از فناوری اطلاعات و کاهش حجم کاغذ و... در مراودات خود استفاده کرده‌اند که به نتایج قابل توجهی نیز دست یافته‌اند.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات ارتباطات و

فناوری‌های نوین

به عبارت دیگر تسهیل تجارت دارای ابعاد مختلفی است که پنجره واحد تجاری به‌عنوان یکی از ابعاد اصلی آن مطرح است و بدون شک با استقرار و پیاده‌سازی پنجره واحد تجاری می‌توان به کارآیی تجارت افزود و از هزینه‌های مترتب بر مبادله و تجارت کاست.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۸۶۲

همان‌گونه که در ماده (۱) لایحه فوق بدان اشاره شده هدف این موافقتنامه، افزایش تجارت بدون کاغذ فرامرزی با میسر ساختن مبادله و شناسایی متقابل داده‌ها و اسناد مربوط به تجارت به صورت الکترونیکی و تسهیل قابلیت کاربرد داخلی در بین سامانه‌های پنجره واحد ملی و منطقه‌ای و یا سایر سامانه‌های تجارت بدون کاغذ به منظور مؤثرتر و شفاف‌تر ساختن معاملات تجارت بین‌المللی و همچنین بهبود اعمال نظارت است. پنجره واحد به‌عنوان رکن اساسی این هدف می‌تواند به‌عنوان پل ارتباطی بین تجار و نهادهای مرتبط با امر تجارت در داخل و خارج از کشور عمل کند.

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۲/۳۱

محاسبه هزینه‌های مربوط به رویه‌های تجارت بین‌الملل و منافع حاصل از استقرار پنجره واحد کمی دشوار و پیچیده است. در این راستا هرچند در برآورد هزینه‌های تجارت بین‌الملل نمی‌توان به عدد و رقم ثابتی رسید، اما با این حال نتایج برخی از مطالعات حاکی از آن است که هزینه‌های مرتبط با مبادلات گمرکی در حدود ۲ درصد کل حجم تجارت جهانی است که با استقرار پنجره واحد می‌توان حدود ۳۰ درصد از هزینه‌های تجارت را کاهش داد.^۱

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک ماده واحده شامل یک مقدمه و ۲۵ ماده است که در بین لوایح موافقتنامه تصویب شده، موضوعی جدید است و تاکنون میان دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها لایحه‌ای از این دست به تصویب نرسیده است. در این لایحه پس از مقدمه توجیهی به مواردی از جمله هدف، حیطه شمول، تعاریف، تفسیر، اصول کلی، چارچوب سیاست ملی، میسر ساختن محیط قانونی داخلی و کارگروه تجارت بدون کاغذ، تسهیل تجارت بدون کاغذ فرامرزی و توسعه سامانه‌های پنجره واحد، شناسایی متقابل داده‌ها و اسناد مربوط به تجارت فرامرزی به صورت الکترونیکی، استانداردهای بین‌المللی برای مبادله داده‌ها و اسناد مربوط به تجارت به صورت الکترونیکی، ارتباط با سایر اسناد حقوقی که تجارت بدون کاغذ فرامرزی را میسر می‌سازد، ترتیبات سازمانی، برنامه اقدام، برنامه‌های آزمایشی و به اشتراک گذاشتن دروس آموخته شده، ظرفیت‌سازی، اجرای این موافقتنامه چهارچوب، سایر موافقتنامه‌های لازم‌الاجرا، حل و فصل اختلاف، روش امضا و عضویت، لازم‌الاجرا شدن، روش اصلاح این موافقتنامه چهارچوب، قید تحدید تعهد، خروج از عضویت، تعلیق اعتبار، محدودیت‌های کاربرد، امین اسناد و... اشاره شده است. این توافقنامه، مقررات انجام الکترونیکی معاملات مالی- تجاری کالا و خدمات، شامل مبادله اسناد و داده‌ها میان ۶۲ کشور عضو «کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه» وابسته به سازمان ملل متحد را از طریق ارتباطات و رسانه‌های الکترونیکی تنظیم می‌کند و از آنجایی که ایران عضو پیوسته «کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه» است، لایحه مورد بحث تهیه و به تأیید ریاست جمهوری، وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور خارجه رسیده و به مجلس شورای اسلامی جهت بررسی و تصویب تقدیم شده است.

۲. نکاتی کلی 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 شورای اسلامی ارائه می‌شوند. **توافق‌های 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 کشورها یا سازمان‌های طرف قرارداد مطرح شده و در صورت توافق مجدداً به صورت لایحه به مجلس بازگردد. البته محتمل است که تغییرات از سوی دولت یا سازمان‌های 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

۱. ابراهیم علی رازینی، پنجره واحد تجاری عاملی برای تسهیل تجارت، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۱/۱/۳۱.

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) 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 این رو رعایت قانون اساسی در انجام اصلاحات مورد نظر طرفین (موضوع ماده (۲۰) این موافقتنامه) نیز ضروری است و می‌توان این حکم را در قالب یک تبصره به ذیل ماده واحده این موافقتنامه الحاق کرد.

ه) علیرغم اینکه اجرایی شدن تجارت بدون کاغذ می‌تواند به ایجاد شفافیت و کاهش هزینه‌های تجارت منجر شود، اما با توجه به اینکه در این موافقتنامه مشخص نشده که اولاً چه اطلاعاتی بناسد تبادل شود، ثانیاً کدام وزارتخانه یا سازمان مسئول تبادل اطلاعات است و ثالثاً با توجه به شرایط فعلی کشور که امکان تشدید فشار تحریم‌ها وجود دارد، آیا امضای موافقتنامه فوق باعث کند شدن دورزدن تحریم‌ها نخواهد شد؟ بنابراین تا زمان احراز پاسخ سؤالات پیش‌گفته، اظهار نظر درخصوص پذیرش موافقتنامه، **نفیاً و اثباتاً امکان‌پذیر نیست و لذا شایسته است ابتدا پاسخ به سؤالات فوق مشخص شده و آن‌گاه راجع به کلیات لایحه فوق تصمیم‌گیری شود و تا تحقق این امر، تصویب موافقتنامه فوق پیشنهاد نمی‌شود.**

و) در راستای یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرآیند تجارت و متمرکز شدن تبادل اطلاعات تجاری ضروری است کلیه مراحل تبادل اطلاعات و داده‌های تجاری، در یک سامانه واحد و جامع و در بستر سامانه جامع تجارت که در بند «الف» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز بدان اشاره شده، صورت گیرد که متولی آن نیز وزارت صنعت، معدن و تجارت است. زیرا در صورت مشخص نشدن متولی این امر هر یک از دستگاه‌ها و سازمان‌های دخیل در امر تجارت خارجی به‌صورت جداگانه و جزیره‌ای به تبادل اطلاعات با طرف خارجی می‌پردازند و همین امر می‌تواند موجب اعلام و انتشار آمارهای متعدد و بعضاً متناقض شود.

۳. نکات حقوقی لایحه

- برخی از مواد موافقتنامه، مانند ماده (۲۴) دارای ترجمه روان و واضح نیستند. هر چند زبان فارسی به‌عنوان زبان دارای اعتبار در موافقتنامه تلقی نشده است لکن جهت درک صحیح و اجرای دقیق موافقتنامه و پرهیز از هرگونه تفسیر ناصحیح و ممانعت از بروز هرگونه مشکلات احتمالی در روند اجرای این موافقتنامه در آینده بهتر است تا ترجمه روان و صحیح موافقتنامه به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

- لازم است تبصره دوم ماده واحده الحاقی به نحو زیر اصلاح شود:

«هرگونه اصلاح موافقتنامه (موضوع ماده (۲۰) موافقتنامه) و اجرای ماده (۱۲) و بند «۶» ماده (۱۱) درخصوص

جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدوبیست و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».

- لازم است جمله آخر تبصره «۱» ماده واحده الحاقی به شرح زیر اصلاح شود:

«اجرای ماده (۱۷) موافقتنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران حسب مورد منوط به رعایت اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی و قوانین مربوط می‌باشد».

- جهت تعیین ابعاد حقوقی موافقتنامه در زمینه تبادل اطلاعات، نکات زیر نیز لازم به توضیح است:

الف) تبادل اطلاعات یکی از ارکان مهم این موافقتنامه است. در بخشی از ماده (۱) موافقتنامه، هدف موافقتنامه افزایش تجارت بدون کاغذ فرامرزی با میسر ساختن مبادله و شناسایی متقابل داده‌ها و اسناد مربوط به تجارت به صورت الکترونیکی دانسته شده است. ماده (۳) موافقتنامه نیز در تعریف تجارت بدون کاغذ آن را تجارت براساس ارتباطات الکترونیکی از جمله مبادله داده‌ها و اسناد به صورت الکترونیکی می‌داند. بنابراین می‌توان تبادل اطلاعات و داده‌ها را یک رکن اساسی که باعث ایجاد چنین موافقتنامه شده است دانست.

ب) وظایف و مسئولیت‌هایی در این موافقتنامه جهت تبادل اطلاعات و غیره برای کشورها پیش‌بینی شده است که در برخی از موارد از لحاظ حقوقی تعهد محسوب می‌گردد. برای مثال بند «۲» ماده (۵) موافقتنامه بیان می‌دارد: «طرف‌ها توافق می‌کنند که اجرای قوانین و مقررات ملی که موجب اعمال این اصول در مورد مبادله داده‌ها و اسناد مربوط به تجارت به صورت الکترونیکی می‌شود، سطوح مشترک اطمینان و افزایش قابلیت کاربرد داخلی را ایجاد خواهد کرد». منطوق جمله نشان‌دهنده یک تعهد حقوقی برای کشور ملحق شده به این موافقتنامه است.

ج) زیربنای موافقتنامه حاضر وفق برخی از مواد مانند ماده (۱۰)، قواعد حقوق بین‌الملل عام است. این موافقتنامه سازگار نمودن تبادل اطلاعات و اسناد را با حقوق بین‌الملل و مقررات و روش‌های مقبول در سطح بین‌المللی به‌عنوان تعهدی مطرح نموده است که کشورها باید در راستای آن تلاش نمایند.

د) هر نهادی در کشور که مسئول اجرای موافقتنامه حاضر باشد ناگزیر از رعایت مفاد بندهای «الف»، «ب» و «ج» است. بنابراین در کشور باید سازوکار تبادل اطلاعات تجاری در سطوح فراملی به‌دقت و احتیاط طراحی و با نظارت مستمر نهادهای ذیربط، مبادله انجام پذیرد. بر این اساس لازم است تا تعیین شود، آیا سازوکار ملی به نحوی است تا تبادل اطلاعات در چهارچوب ایمن انجام شود یا خیر؟ بنابراین تا احراز چنین امری نمی‌توان در خصوص کلیت موافقتنامه اظهار نظر کرد.

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 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 در خصوص رد یا تصویب این گونه 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. علیرغم اینکه اجرایی شدن این لایحه می‌تواند به ایجاد شفافیت و کاهش هزینه‌های تجارت منجر شود، اما با توجه به اینکه در این موافقتنامه مشخص نشده که اولاً چه اطلاعاتی بناسبت تبادل شود، ثانیاً کدام وزارتخانه یا سازمان مسئول تبادل اطلاعات است و ثالثاً با توجه به شرایط احتمالی امکان تشدید فشار تحریم‌ها وجود دارد، آیا امضای موافقتنامه فوق باعث کند شدن دورزدن تحریم‌ها در مواقع لازم نخواهد شد؟ بنابراین تا زمان احراز پاسخ سؤالات پیش‌گفته، اظهار نظر در خصوص پذیرش موافقتنامه، نفیاً و اثباتاً امکان‌پذیر نیست و لذا شایسته است ابتدا پاسخ به سؤالات فوق مشخص شده و آن‌گاه راجع به کلیات لایحه فوق تصمیم‌گیری شود و تا تحقق این امر، تصویب موافقتنامه فوق پیشنهاد نمی‌شود.

۴. لازم است تبصره «۲» ماده واحده الحاقی به نحو زیر اصلاح شود:

«هرگونه اصلاح موافقتنامه (موضوع ماده (۲۰) موافقتنامه) و اجرای ماده (۱۲) و بند «۶» ماده (۱۱) در خصوص جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».

۵. لازم است جمله آخر تبصره اول ماده واحده الحاقی به شرح زیر اصلاح شود:

«اجرای ماده (۱۷) موافقتنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران حسب مورد منوط به رعایت اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی و قوانین مربوط است».

۶. لازم است یک تبصره به‌عنوان تبصره «۳» به شرح ذیل به ماده واحده الحاقی شود:

تبصره «۳»- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است تبادل اطلاعات تجاری با خارج از کشور را از طریق سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرآیند تجارت (سامانه جامع تجارت) موضوع بند «الف» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ساماندهی، مدیریت و نظارت کرده و گزارش سالیانه آن را به کمیسیون‌های امنیت ملی و سیاست خارجی و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی مرتبط با تجارت خارجی کشور موظفند صرفاً از طریق سامانه مذکور نسبت به تبادل اطلاعات با خارج از کشور اقدام نمایند.

