



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقتنامه چهارچوب تسهیل تجارت بدون کاغذ فرامرزی در آسیا و اقیانوسیه»

مقدمه

لایحه موافقتنامه چارچوب تسهیل تجارت بدون کاغذ فرامرزی در آسیا و اقیانوسیه توافقنامه‌ای 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.

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

کارایی تجارت خارجی نقش بسیار مهم و کلیدی در توسعه اقتصادی هر کشوری ایفا می‌کند. زیرا امروزه به تجارت خارجی به عنوان موتور محرک توسعه نگریسته می‌شود. اگر فرایندهای مربوط به تجارت خارجی بسیار پیچیده، زمان‌بر و هزینه‌بر 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 فرایندهای تجارت خارجی از فناوری اطلاعات و کاهش حجم کاغذ و... در مراودات خود استفاده کرده‌اند که به نتایج قابل توجهی نیز دست‌یافته‌اند.

همان گونه که در ماده (۱) لایحه فوق‌الذکر 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 به عنوان رکن اساسی این هدف می‌تواند به عنوان پل ارتباطی بین تجار و نهادهای مرتبط با امر تجارت در داخل و خارج از کشور عمل کند.

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک ماده واحد شامل یک مقدمه و ۲۵ ماده است که در بین لوایح موافقتنامه تصویب شده، موضوعی جدید می‌باشد و تاکنون میان دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها لایحه‌ای از این دست به تصویب نرسیده است.

مخصوصاً سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۷۱

شماره چاپ:

۱۳۴۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۲/۲۷

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی، صنعت

و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۸۶۲-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۱۹

در این لایحه پس از مقدمه توجیهی به مواردی از جمله هدف، حیثه 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 چارچوب، سایر موافقتنامه‌های لازم‌الاجرا، حل و فصل اختلاف، روش امضا و عضویت، لازم‌الاجرا شدن، روش اصلاح این موافقتنامه چارچوب، 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) لویح 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 روبه‌رو شود. زیرا برای هرگونه حک و اصلاح آنها در مجلس می‌باید 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 لویح 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 فرایند قانونگذاری این گونه لویح 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 در خصوص 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 (۷۷) و یکصدویست‌وپنجم (۱۲۵) قانون اساسی کشور، لازم‌الاجرا شدن موافقتنامه‌های خارجی مستلزم انجام ترتیباتی از جمله اخذ مصوبه از مجلس شورای اسلامی است، بنابراین به منظور تأکید و پرهیز از هرگونه تفسیر متفاوت، مناسب است همین روند در زمان تغییر مفاد و یا اصلاح موافقتنامه نیز مدنظر 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 ماده‌واحد 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 بناست 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 دور زدن تحریم‌ها خواهد شد؟ بنابراین تا احراز پاسخ سؤالات پیش‌گفته، اظهارنظر 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.

و) در راستای یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند 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 می‌باشد. زیرا در صورت مشخص نشدن متولی این امر هر یک از دستگاه‌ها و سازمان‌های دخیل در امر تجارت خارجی به صورت 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. هرچند زبان فارسی به عنوان 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 ماده‌واحد الحاقی به نحو زیر اصلاح شود:

«هرگونه اصلاح موافقتنامه (موضوع ماده بیستم موافقتنامه) و اجرای ماده (۱۲) و بند «۶» ماده (۱۱) در خصوص جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷) و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».
- لازم است جمله آخر تبصره اول ماده‌واحد 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 (۱۳۹) 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 یکم 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 سوم موافقتنامه نیز در تعریف تجارت بدون کاغذ آن را تجارت بر اساس 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 موافقتنامه‌ای شده است دانست.

ب) وظایف و مسئولیت‌هایی در این موافقتنامه جهت تبادل اطلاعات و غیره برای کشورهای پیش‌بینی شده است که در برخی از موارد از لحاظ حقوقی تعهد محسوب می‌گردد. به عنوان 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 به عنوان تعهدی که کشورها باید در راستای آن تلاش نمایند مطرح نموده است.

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 به دقت 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 چارچوب ایمن انجام شود یا خیر؟ بنابراین تا احراز چنین امری نمی‌توان در خصوص کلیت موافقتنامه اظهار نظر نمود.

۴. مصوبه کمیسیون اقتصادی در خصوص لایحه

در راستای تطبیق موافقتنامه فوق با قانون اساسی و سایر قوانین بالادستی لازم است تبصره‌های ذیل به ماده‌واحد الحاق شود:

تبصره «۱» - هرگونه اصلاح موافقتنامه موضوع ماده (۲۰) و اجرای ماده (۱۲) و بند «۶» ماده (۱۱) موافقتنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران، رعایت اصول هفتادوهفتم (۷۷) و یکصدویست‌وپنجم (۱۲۵) قانون اساسی الزامی است.

تبصره «۲» - در اجرای ماده (۱۷) موافقتنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران، رعایت اصل یکصدوسی‌نهم (۱۳۹) قانون اساسی الزامی است.

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 فرایند تجارت (سامانه جامع تجارت) موضوع بند «الف» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ساماندهی، مدیریت و نظارت کرده و گزارش سالانه 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.

نتیجه‌گیری

۱. 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 بنابر تبادل چه اطلاعاتی است، 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 دور زدن تحریم‌ها نخواهد شد؟ بنابراین تا 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.

۲. به منظور حل تعارض این موافقتنامه با اصول قانون اساسی لازم است کلیه تبصره‌های الحاقی مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به ماده‌واحد الحاق شود.

۳. پیشنهاد می‌شود این موافقتنامه جهت بررسی بیشتر، به کمیسیون اصلی ارجاع شود.