

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه موافقتنامه همکاری اقتصادی و تجاری بین
دولت‌های ساحلی خزر»



مقدمه

مختص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۱۲۹

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۸۲۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۸/۱۱



انعقاد موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه یکی 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 همکاری اقتصادی و تجاری بین دولت‌های ساحلی خزر نیز یکی از توافقنامه‌های چندجانبه است که در مقدمه آن به مواردی از جمله تمایل دولت‌های ساحلی دریای خزر به تحکیم روابط دوستانه، تحکیم همکاری‌های منطقه‌ای و توسعه پایدار و تأمین منافع کشورها از طریق تشویق و تسهیل گسترش همکاری‌های اقتصادی و تجاری میان کشورهای ساحلی دریای خزر اشاره شده است.

شایان ذکر است این لایحه در دوره دهم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۲ اعلام وصول شده و مورخ ۱۴۰۰/۳/۵ کلیات این لایحه به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسیده است.

۱. موضوع لایحه

طبق این لایحه، ضمن ارائه یک مقدمه و یک ماده واحد، موافقتنامه‌ای شامل ۱۳ ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده که در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۸ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

در این لایحه پس از مقدمه به مواردی از قبیل حوزه‌های همکاری، ترغیب طرف‌های تجاری به استفاده مؤثر از منابع اقتصادی از جمله در زمینه‌های اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های مشترک سرمایه‌گذاری؛ تبادل تجربه در زمینه‌های ایجاد و توسعه مناطق آزاد و ویژه با اهداف خاص؛ مقررات ملی، استانداردها، قواعد و اطلاعات آماری در بخش تجاری و اقتصادی؛ همکاری در زمینه اقتصاد دیجیتال؛ تأسیس سرمایه‌گذارهای مشترک (جوینت ونچر)؛ تعیین نهادهای صلاحیت‌دار هر طرف، سازوکار حل اختلافات، تعیین کشور قزاقستان به عنوان امین، تعیین بازه زمانی نامحدود برای اجرا و ... اشاره شده است.

منظور از دولت‌های ساحلی خزر در این موافقتنامه، دولت‌های جمهوری آذربایجان، جمهوری اسلامی ایران، جمهوری قزاقستان، فدراسیون روسیه و ترکمنستان است که از این پس «طرف‌ها» نامیده می‌شوند.

شایان ذکر است کمیسیون اقتصادی با اضافه نمودن یک تبصره به ماده واحد این لایحه که در ادامه بدان اشاره شده با کلیات لایحه فوق موافقت نموده است.

۲. پیشینه قانونی موافقتنامه‌های همکاری‌های اقتصادی و تجاری

از بررسی کلیات این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این لایحه تحکیم همکاری منطقه‌ای و احترام به حاکمیت، تمامیت ارضی، استقلال، تساوی حاکمیت دولت‌ها، عدم استفاده از زور یا تهدید به زور، احترام متقابل، عدم دخالت در امور داخلی یکدیگر و ... است.

اگرچه تصویب این دست موافقتنامه‌های همکاری اقتصادی و تجاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها به صورت چندجانبه تاکنون سابقه نداشته، اما بررسی مواد این موافقتنامه نشان می‌دهد هدف از ارائه آن، تحکیم و توسعه تجارت است که طی سال‌های اخیر در قالب انعقاد موافقتنامه‌های مشابه با سایر کشورها پیگیری شده است. شایان ذکر است بررسی سابقه تصویب موافقتنامه‌های همکاری‌های اقتصادی از جمله موافقتنامه بازرگانی و گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها بیانگر تعدد این قبیل موافقتنامه‌هاست به گونه‌ای که بعد از انقلاب اسلامی تاکنون بالغ بر ۱۳۸ موافقتنامه (۸۹ موافقتنامه بازرگانی و ۴۹ موافقتنامه گمرکی) با ۶۹ کشور، بین ایران و سایر کشورها تصویب شده که با برخی کشورها یک موافقتنامه و با بعضی دیگر بیش از یک موافقتنامه بازرگانی و گمرکی طی سال‌های مختلف و در دولت‌های مختلف منعقد شده است و لازم است به صورت مجزا به اثربخشی موافقتنامه‌های فوق پرداخته شود.

۳. نگاهی به موافقتنامه‌های منعقد شده میان ایران و دولت‌های ساحلی خزر

طی چهار دهه گذشته، موافقتنامه‌های متعددی میان ایران و دولت‌های ساحلی خزر به تصویب رسیده است، به گونه‌ای که با کشور ترکمنستان ۶ موافقتنامه، با روسیه ۵ موافقتنامه، با قزاقستان ۵ موافقتنامه و با آذربایجان ۴ موافقتنامه در زمینه بازرگانی، گمرکی و یا تجارت ترجیحی بعد از انقلاب تاکنون منعقد شده است.

۴. نکاتی در خصوص کلیات مفاد موافقتنامه

۱. منطقه‌گرایی جایگزین مناسبی حداقل برای کشورهای جغرافیایی نزدیک به یکدیگر، به خصوص برای کشورها با مبادلات اقتصادی و منافع نزدیک است. با توجه به تحولات رخ داده در کارکرد سازمان تجارت جهانی به نظر می‌رسد موج منطقه‌گرایی تشدید شود و بخش بزرگی از تجارت از طریق توافقنامه‌های منطقه‌ای انجام شود.

۲. بررسی حجم تجارت ایران با دولت‌های ساحلی خزر حاکی از آن است که حجم تجارت با کشورهای فوق بسیار پایین و بیشترین حجم تجارت در میان کشورهای فوق مربوط به کشور روسیه است.

۳. به هر حال انجام تجارت با دولت‌های ساحلی خزر در قالب موافقتنامه همکاری اقتصادی و تجاری، نیازمند انجام مطالعاتی به‌عنوان اسناد پشتیبان در خصوص آن است که آیا ایران با این کشورها دارای تجارت مکملی است یا صرفاً به خاطر اهداف دیگری بناست موافقتنامه فوق منعقد گردد.

۴. بررسی اجمالی حجم تجاری طی سال‌های اخیر حاکی از آن است که از پتانسیل موافقتنامه‌های منعقد شده با کشورهای ساحلی خزر استفاده کارآمدی صورت نگرفته است. بنابراین تجربه نشان می‌دهد انعقاد موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه به تنهایی

محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی‌شود و لازم است به بحث‌های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص‌های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و ... نیز توجه شود.

۵. در خصوص گزارش عملکرد موافقتنامه‌های منعقد شده با کشورهای ساحلی خزر می‌توان گفت تاکنون بررسی جامعی از سوی دستگاه‌های متولی (مانند سازمان توسعه تجارت) مبنی بر آثار مثبت یا منفی این گونه توافقنامه‌ها بر تجارت خارجی کشور انجام و منتشر نشده است. از سوی دیگر بررسی حجم تجارت بین ایران و کشورهای ساحلی خزر بسیار ناچیز است. بنابراین می‌توان عنوان کرد که انعقاد این گونه توافقات در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای نداشته است و منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور نشده‌اند.

۵. نکات حقوقی در خصوص مواد موافقتنامه

برخی از نکته‌ها و ابهام‌های حقوقی در متن مفصل این موافقتنامه قابل رؤیت است که در ذیل به آنها اشاره می‌شود:

۱. نکته اول ناظر بر تبصره ماده‌واحد است. با توجه به اینکه ماده (۱۱) موافقتنامه مقرر داشته است کلیه اصلاحیه‌های موافقتنامه باید فرایند تصویبی مندرج در ماده (۱۳) را طی کنند و ماده اخیر نیز به سپری نمودن فرایند داخلی کشورها در خصوص تصویب اصلاحیه‌ها اشاره دارد لذا تبصره ماده‌واحد هیچ ضرورتی ندارد. به تعبیر دیگر این تبصره چیزی جز تحصیل حاصل نیست و آنچه مقصود تبصره می‌باشد در متن موافقتنامه وجود دارد.

۲. بندهایی از متن موافقتنامه فوق دارای ابهام و مشکلات ویرایشی است. با توجه به اینکه متن موافقتنامه‌های دوجانبه، بعد از تصویب به منزله قانون مصوب مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شوند، لازم است ابهامات مذکور مرتفع شوند. همان‌طور که اداره کل تدوین قوانین مجلس شورای اسلامی نیز به برخی از ایرادها اشاره کرده است، متن موافقتنامه بسیار نارسا بوده و ایرادهای ترجمه‌ای و ماهوی زیادی دارد که لازم است تمام این موارد اصلاح شود. علی‌رغم اینکه در بند «۲» ماده (۱۳) موافقتنامه فوق این نکته تصریح شده که یک نسخه اصلی به زبان‌های آذری، قزاقی، روسی، ترکمنی، فارسی و انگلیسی تنظیم شده، ولی با این حال ایرادهای فوق مرتفع نشده است. مواردی در متن دیده می‌شود که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

الف) با اینکه بند اول مقدمه عنوان کرده است که کشورهای منعقدکننده موافقتنامه در متن تحت عنوان «طرف‌ها» نامیده خواهند شد، اما مترجم یا مترجمان موافقتنامه به این موضوع پایبند نبوده و از تعابیر مختلفی استفاده کرده‌اند. به‌عنوان مثال در متن مقدمه چند نوبت از تعبیر «دولت‌های طرف‌ها» استفاده شده است.

ب) در ماده (۱) و (۴) موافقتنامه واژه «دولت‌های» خود باید به «ملی» تبدیل شود.

ج) ماده (۶) موافقتنامه نیز به نظر نمی‌رسد به صورت صحیحی ترجمه شده باشد. می‌توان صدر این ماده را به شکل مقابل نوشت: «به‌منظور اجرای این موافقتنامه، نهادهای ذی‌صلاح طرف‌ها به شرح زیر هستند:»

د) ماده (۸) همان‌طور که مورد اشاره اداره کل تدوین قوانین مجلس نیز قرار گرفته، بسیار غامض و مبهم است.

هـ) در خصوص ماده (۹) به‌نظر می‌رسد متن این موافقتنامه زمانی آماده شده است که متن نهایی کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر هنوز تهیه نشده بوده در حالی که هم اکنون این متن تهیه شده و در مجلس سه کشور حاشیه خزر نیز به تصویب رسیده است. با عنایت به این توضیح و با اینکه مذاکرات در خصوص برخی از موضوعات پیرامون دریای خزر در جریان است، می‌توان این مسئله را به‌عنوان ابهام در گزارش مطرح ساخت.

۶. نکاتی پیرامون فرایند تصویب موافقتنامه‌ها و اثربخشی آن

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 روبه‌رو 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 شود و در صورت توافق مجدداً به صورت 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 ابهام‌های 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 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 و عدم ثبات استراتژی کشور در انتخاب کشورهای طرف همکاری دانست.

نتیجه‌گیری

در بررسی و تصویب این موافقتنامه لازم است به آثار و نتایج عملی و ملموس آن بر افزایش سطح تجارت با دولت‌های ساحلی خزر توجه کرد. بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشورهای ساحلی خزر حاکی از آن است که از پتانسیل موافقتنامه‌های پیشین با این کشورها، استفاده کارآمدی صورت نگرفته است به عبارت دیگر انعقاد موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه به تنهایی محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی‌شود و لازم است به بحث‌های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص‌های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و... نیز توجه شود.

درخصوص گزارش عملکرد موافقتنامه‌های منعقد شده با کشورهای ساحلی خزر می‌توان گفت تاکنون بررسی جامعی از سوی دستگاه‌های متولی (مانند سازمان توسعه تجارت) مبنی بر آثار این‌گونه موافقتنامه‌ها بر تجارت خارجی کشور انجام و منتشر نشده است.

در مجموع انعقاد این‌گونه توافقات زمانی می‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای داشته است که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده‌ای برای کشور ندارد. علی‌ای حال در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقتنامه محتوای ماده واحده مورد تأیید است.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحده	✓			
تبصره		✓		

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده - تبصره
	اگرچه در بعضی از مواد ابرادهای حقوقی وجود دارد اما با توجه به رویه مجلس مبنی بر عدم ورود به مفاد موافقتنامه‌ها کلیت ماده واحده مورد تأیید است.				✓	موافقتنامه همکاری اقتصادی و تجاری بین دولت‌های ساحلی خزر مشتمل بر یک مقدمه و سیزده ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.
	اگرچه محتوای این تبصره تحصیل حاصل است و مفاد آن در موافقتنامه ذکر شده است اما تصویب آن بلامانع است.			✓		تبصره: رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصدویست و پنجم (۱۲۵) و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا و هرگونه تغییر، تکمیل یا اصلاح این موافقتنامه الزامی است.