

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری
بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری نیکاراگوئه»**

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۲۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۸۹۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۹/۱۶



مقدمه

انعقاد موافقتنامه‌های دوجانبه، موافقتنامه‌های منطقه‌ای و موافقتنامه‌های چندجانبه، از ابزارهای مهم در توسعه روابط میان کشورها از طریق ایجاد ثبات در مقررات و فراهم آوردن زمینه اعتماد میان فعالان اقتصادی کشورهای طرف توافقنامه است. موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری نیکاراگوئه نیز یکی از توافقنامه‌های دوجانبه است که در اهداف آن به مواردی از جمله ایجاد و حفظ شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری‌ها در جهت ارتقا و تحکیم همکاری‌های اقتصادی و تأمین منافع هر دو دولت اشاره شده است.

جذب سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند از طریق آثار مثبتی مانند کسب دارایی، انتقال فناوری، گسترش اندازه بازار و فواید صادراتی، ایجاد صنایع فرعی، معرفی فرایندهای جدید، تقویت توان مدیریتی، آموزش نیروی انسانی و دسترسی به بازارهای خارجی، باعث تسریع در روند رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای میزبان شود. مقدار و میزان ورود سرمایه خارجی به ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای دنیا اندک است؛ به گونه‌ای که طبق گزارش آنکتاب سهم جمهوری اسلامی ایران از جذب سرمایه خارجی ورودی در سال ۲۰۱۸، تنها در حدود ۰/۳ درصد جریان ورودی سرمایه خارجی جهان است.

براساس آخرین گزارش کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (آنکتاب)، سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده توسط ایران در سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۹ به ترتیب بالغ بر ۳ میلیارد و ۳۷۲ میلیون دلار، ۵ میلیارد و ۱۹ میلیون دلار، ۳ میلیارد و ۴۸۰ میلیون دلار و ۱ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار بوده است. جذب سرمایه خارجی در ایران به ندرت وارد تولید شده به نحوی که به لحاظ توزیع بخشی، عمده سرمایه خارجی در منابع اولیه و در حقیقت بخش نفت خام وارد شده و به لحاظ روش سرمایه‌گذاری غالباً به شکل ترتیبات قراردادی (شامل بیع متقابل، BOT و ...) است.

لایحه موافقتنامه برای انجام تشریفات قانون با عنایت به موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری میان دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت نیکاراگوئه به منظور ایجاد و حفظ شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری‌های یاد شده در جهت ارتقا و تحکیم همکاری‌های اقتصادی و تأمین منافع هر دو دولت تقدیم شده است.

۱. موضوع لایحه

بررسی مفاد این پروتکل حاکی از آن است که سند مذکور عمدتاً به محتوای متن موافقتنامه سرمایه‌گذاری بین دو کشور می‌پردازد و غالباً حقوقی است. موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت نیکاراگوئه مشتمل بر یک مقدمه و ۱۵ ماده تنظیم شده که مشتمل بر موارد ذیل است:

- ماده (۱) - تعاریف؛
- ماده (۲) - تشویق سرمایه‌گذاری هریک از طرفین برای سرمایه‌گذاری در کشور مقابل و ایجاد زمینه مناسب برای جلب سرمایه‌گذاری اتباع در چارچوب مقررات داخلی؛
- ماده (۳) - پذیرش سرمایه‌گذاری، از جمله اعطای مجوزهای لازم به اتباع طرف مقابل؛
- ماده (۴) - حمایت از سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذار طرف مقابل همانند اتباع خود آن کشور یا کشور ثالث به استثنای حمایت‌هایی که به وسیله یک موافقتنامه خاص یا سازمان تجاری لحاظ شده است؛
- ماده (۶) - شرایط مساعدتر برای زمینه‌سازی اعطای حمایت‌های بیشتر؛
- ماده (۷) - جلوگیری از مصادره و جبران خسارت‌های آن، به منظور پوشش ریسک‌های سیاسی طرف مقابل؛
- ماده (۸) - جلوگیری از زیان‌ها، به منظور پوشش ریسک‌هایی همچون مخاصمه مسلحانه، انقلاب یا حالت اضطراری مشابه در قلمرو طرف دیگر؛
- ماده (۹) - بازگشت و انتقال سرمایه، به منظور پوشش ریسک نقل و انتقال وجوه مختلف؛
- ماده (۱۰) - جانشینی، به منظور رعایت حقوق جانشینی هر سرمایه‌گذاری با سرمایه‌گذار اولیه؛
- ماده (۱۱) - رعایت تعهدات و ارائه ضمانت اجرای قرارداد؛
- ماده (۱۲) - تعمیم دامنه شمول موافقتنامه در مورد تمام سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌گذاران هر طرف در قلمرو طرف دیگر اعم از اینکه پیش یا پس از لازم‌الاجرا شدن این موافقتنامه طبق قوانین و مقررات آن پذیرفته شده باشند؛
- ماده (۱۳) - حل و فصل اختلافات میان یک طرف و سرمایه‌گذار (سرمایه‌گذاران) طرف دیگر؛
- ماده (۱۴) - حل و فصل اختلافات بین طرف‌ها؛
- ماده (۱۵) - در نظر گرفتن اعتبار موافقتنامه برای ۱۰ سال؛
- ماده (۱۶) - مرجع قرار گرفتن متن قرارداد به زبان انگلیسی.

۲. پیشینه قانونی موافقتنامه‌های حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری

بررسی سابقه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها بیانگر تعدد این قبیل موافقتنامه‌هاست به گونه‌ای که ایران ۷۳ موافقتنامه حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری با سایر کشورها دارد که در این میان ۹ موافقتنامه امضا شده، ولی هنوز اعمال نشده که شامل کشورهای مجارستان، چک، لوکزامبورگ، عراق، جیبوتی، کنیا، گامبیا، آلبانی، فیلیپین و

مولداوی است،^۱ موافقتنامه حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری میان ایران و مصر نیز در سال ۱۹۷۷ امضا شده، ولی الزامی نیست که به نوعی می‌توان آن را به دلیل اتمام تاریخ موافقتنامه منقضی دانست. موافقتنامه‌های ایران با آلمان، زیمباوه و اتریش نیز منقضی شده‌اند. متأسفانه هیچ‌گونه گزارشی در مورد عملکرد و اثربخشی این موافقتنامه‌ها از طرف وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است.

۳. نگاهی به روابط تجاری ایران و جمهوری نیکاراگوئه

نیکاراگوئه دارای اقتصادی ۱۲/۶ میلیارد دلاری است که عمده صادرات این کشور را پوشاک و منسوجات، خدمات توریسم و حمل‌ونقل، خدمات ارتباطات، قهوه و لوازم برقی تشکیل می‌دهد و در مقابل نفت و فراورده‌های نفتی، منسوجات و لباس، لوازم آرایشی و بهداشتی و لوازم برقی را وارد می‌کند؛ همچنین شرکای تجاری این کشور از حیث صادراتی به ترتیب آمریکا (۶۰ درصد)، مکزیک و السالوادور و از حیث وارداتی آمریکا (۲۷ درصد)، مکزیک، هندوراس و چین هستند.^۲

در سال ۲۰۲۰ میزان صادرات ایران به این کشور تنها ۱۲۱ هزار دلار بوده و در این سال نیکاراگوئه هیچ‌گونه صادراتی به ایران نداشته است. میزان صادرات ایران به این کشور برای سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۱۸ نیز به ترتیب ۱۲ و ۵ هزار دلار بوده است که نشان‌دهنده سطح پایین روابط میان دو کشور است.^۳ هر دو کشور، سرمایه‌پذیر هستند به گونه‌ای که در مورد کشور نیکاراگوئه، نسبت بلندمدت سرمایه‌گذاری خارجی این کشور در خارج، به سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده در این کشور یک‌بیست‌وپنجم است. این نسبت در ایران تا یک‌شانزدهم نیز می‌رسد.^۴

۴. نکاتی پیرامون موافقتنامه‌های چندجانبه

الف) لوایح قانونی مربوط به موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه مانند موافقتنامه‌های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری 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 شده و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شده 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 واجد ابهام‌های اساسی باشد و به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی منجر شود مجلس به اصلاح یا رد آن اقدام می‌کند. البته برای انجام مذاکرات این موافقتنامه‌ها تیپ‌های مشخصی از سال ۱۳۷۱ تدوین شده و به صورت دوره‌ای و معمولاً ده‌ساله توسط امور موافقتنامه‌های بین‌المللی معاونت حقوقی ریاست جمهوری بازبینی می‌شوند.

ب) با عنایت به روند به سرانجام رسیدن این موافقتنامه‌ها نوع نظارت مجلس در این توافقات تنها نظارت اطلاعاتی بوده و نمایندگان

1. investmentpolicy.unctad.org
atlas.cid.harvard.edu

3. www.trademap.org.

4. World Investment Report 2021, UNCTAD, 2021.

۱. بخش investment policy سایت آنکتاد به آدرس:
۲. اطلس پیچیدگی اقتصادی هاروارد به آدرس:

می‌توانند در مراحل مختلف این موافقتنامه‌ها نظارت اطلاعاتی حاصل کنند؛ البته در این زمینه بحث‌های حقوقی مفصلی در زمینه حقوق اساسی در جریان است. شایان ذکر است تاکنون ده‌ها موافقتنامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و مجلس محترم تصویب کرده 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) با وجود آنکه در کشورهای بزرگ معمولاً سال‌ها برای حصول توافقات و اجرای آنها زمان صرف می‌شود در حال حاضر دانش موجود در کشور برای طراحی قراردادها و موافقتنامه‌ها مطلوب نیست به نحوی که تیپ‌های قراردادی کشور معمولاً براساس تیپ‌های جهانی مانند آمریکا و اتحادیه اروپا تنظیم می‌شود. این در حالی است که تیپ‌های قراردادی این کشورها به‌عنوان کشورهای سرمایه‌گذار تنظیم می‌شود و ایران کشوری سرمایه‌پذیر است.

د) بررسی موافقتنامه‌های مشابه ولو با کشورهای با ساختار اقتصادی متفاوت، حاکی از آن است که تفاوت زیادی بین متن موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری با سایر کشورها وجود ندارد. ازسوی دیگر اصلاحات پیشنهادی هم آن‌چنان تحولی در ماهیت این موافقتنامه ایجاد نکرده است.

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 به شکلی تنظیم شود که زمان کمتری را از مجلس شورای اسلامی 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 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 امکان اثربخشی قانونگذار در فرایند تصویب و امضا در راستای اصل هفتادوهفتم قانون اساسی فراهم شود. در این زمینه دولت موظف است بازبینی‌های لازم در تیپ‌های قراردادی را متناسب با شرایط کشور انجام دهد.

۳. **ضرورت توجه به نیازهای سرمایه‌گذاری کشور هدف:** مناسب است در پیوست موافقتنامه به نیازهای وارداتی و سرمایه‌گذاری کشور هدف و همچنین توانمندی‌های کشور ایران توجه شود. در این صورت در تنظیم مفاد موافقتنامه به تسهیل حضور سرمایه‌گذاران و صادرکنندگان ایرانی در زمینه‌های مورد نظر توجه شده و اثرگذاری موافقتنامه در حوزه حمایت از سرمایه‌گذاری‌ها و توسعه تجارت افزایش خواهد یافت.

۴. در متن موافقتنامه مد نظر و ایضا موارد مشابه، ملاحظات اقتصاد ایران از جمله تحت تحریم بودن لحاظ نشده است. لازم است در تدوین موافقتنامه‌های اینچنینی شرایط تحریمی اقتصاد ایران نیز لحاظ شود.

در مجموع، علی‌رغم ارتباطات تجاری پایین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری نیکاراگوئه و نیز سرمایه‌پذیر بودن هر دو کشور، اصل انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی امری مثبت و رو به جلو برای توسعه روابط اقتصادی کشور محسوب شده و تصویب موافقتنامه مذکور مورد پیشنهاد است.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد	✓			
تبصره «۱»			*	
تبصره «۲»	✓			

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری نیکاراگوئه مشتمل بر یک مقدمه و ۱۵ ماده به شرح پیوست تصویب و به دولت اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.	✓				در کنار متن اصلی موافقتنامه که امکان اصلاح آن وجود ندارد، باید اهداف، تقسیم کار بین دستگاهی، چشم‌انداز و تأثیرات کمی و کیفی امضای چنین موافقتنامه‌ای، پیوست لایحه باشد تا مجلس شورای اسلامی امکان نظارت بر عملکرد دولت را داشته باشد.	
تبصره «۱»: ارجاع اختلافات موضوع مواد (۱۲) و (۱۳) این موافقتنامه به داوری توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران مندرج در اصل یکصدوسی و نهم (۱۳۹) رعایت شود.			•		داوری چه توسط دولت نیکاراگوئه و چه توسط جمهوری اسلامی ایران انجام شود باید مقررات جمهوری اسلامی ایران مندرج در اصل یکصدوسی و نهم (۱۳۹) رعایت شود. ارجاع اختلافات موضوع مواد (۱۲) و (۱۳) این موافقتنامه به داوری منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوطه جمهوری اسلامی ایران از جمله اصل یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی است.	
تبصره «۲»: رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی است.	✓				این تبصره به طور معمول برای رعایت اصول اشاره شده قانون اساسی در خصوص کلیه موافقتنامه‌ها تصویب می‌گردد.	