



اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«لایحه موافقت‌نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی
بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا»**

حسین هرورانی

چکیده

در این گزارش به موضوع، اهداف و پیشینه قانونی موافقت‌نامه‌های کمک متقابل در امور گمرکی، روابط تجاری ایران و جمهوری ونزوئلا، نکاتی در خصوص کلیات مفاد موافقت‌نامه، فرایند تصویب موافقت‌نامه‌ها و اثربخشی آنها اشاره شده است. همچنین در انتها به ابهامات حقوقی موافقت‌نامه مزبور پرداخته شده و نتیجه‌گیری ارائه شده است.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

هدف از تهیه این گزارش بررسی اثربخشی انعقاد موافقت‌نامه دوجانبه در امور گمرکی بین ایران و ونزوئلا می‌باشد. از بررسی کلیات این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این لایحه گسترش تجارت سالم در روابط اقتصادی دو کشور و ... است که طی سال‌های اخیر در قالب انعقاد موافقت‌نامه‌های مشابه با سایر کشورها پیگیری شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور بولیواری ونزوئلا حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های پیشین با این کشور، 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. در مجموع انعقاد این‌گونه توافقات زمانی می‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده‌ای برای کشور ندارد.

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۹۴۰

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—



دفتر مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۹۵۶۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۰/۲۷



پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت‌نامه، محتوای ماده‌واحد مورد تأیید بوده و در صورت اجرایی شدن می‌تواند تا حدودی به ارتقای نظام بازرگانی دوجانبه منجر شده و از این رو تصویب آن پس از رفع ابهامات و اعمال اصلاحات پیشنهاد شده در تبصره آن قابل توصیه است.

مقدمه

انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه، موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای و موافقت‌نامه‌های چندجانبه، از جمله 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 دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا» نیز یکی از توافق‌نامه‌های دوجانبه است که در مقدمه آن به مواردی از جمله توسعه تجاری و ثمربخش بودن استقرار یک بستر قانونی مناسب جهت گسترش تجارت سالم بین اتباع دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا به منظور ایجاد تسهیلات مناسب در روابط اقتصادی بین دو کشور و 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. گفتنی است این لایحه در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۵ به تصویب هیئت وزیران رسیده و در تاریخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۶ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است.

۱. موضوع لایحه

لایحه موافقت‌نامه حاضر ضمن ارائه یک مقدمه، شامل یک ماده‌واحد و ۲۷ ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در این لایحه پس از مقدمه به مواردی از قبیل تعاریف، دامنه شمول، اطلاعات مربوط به اعمال و اجرای قوانین و تخلفات گمرکی، اطلاعات برای ارزیابی حقوق گمرکی، سود بازرگانی و ... اشاره شده است.

۲. پیشینه قانونی موافقت‌نامه‌های کمک متقابل در امور گمرکی

از بررسی کلیات این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این لایحه گسترش تجارت سالم در روابط اقتصادی دو کشور و ... است که طی سال‌های اخیر در قالب انعقاد موافقت‌نامه‌های مشابه با سایر کشورها پیگیری شده است. در این میان می‌توان به مواردی از جمله قانون موافقت‌نامه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران با دولت فنلاند (سال ۱۳۹۸)، جمهوری آذربایجان (سال ۱۳۹۵)، جمهوری کره (سال ۱۳۹۵)، فدراسیون روسیه (سال ۱۳۹۵)، دولت کویت (سال ۱۳۹۴)، 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 مونته‌نگرو (سال ۱۳۸۶)، دولت افغانستان (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری آذربایجان (سال 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 بولیواری ونزوئلا را دارد.

۳. نگاهی به روابط تجاری ایران و جمهوری بولیواری ونزوئلا

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد روابط تجاری ایران و جمهوری بولیواری ونزوئلا طی سال‌های گذشته محدود به موافقت‌نامه جاری نبوده به‌طوری‌که می‌توان در سال‌های گذشته به قانون موافقت‌نامه سرویس‌های هوایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا مصوب ۱۳۸۶، قانون موافقت‌نامه اقتصادی تکمیلی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا مصوب ۱۳۸۵، قانون موافقت‌نامه اجتناب از اخذ مالیات مضاعف در مورد مالیات‌های بر درآمد و سرمایه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا مصوب ۱۳۸۴، قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا مصوب ۱۳۸۴، قانون موافقت‌نامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا مصوب ۱۳۸۴ و ... اشاره کرد.

۴. نکاتی در خصوص کلیات مفاد موافقت‌نامه

عقد هرگونه موافقت‌نامه تجاری، بازرگانی و گمرکی با کشورهای مختلف، نیازمند یک سری مطالعات پشتیبان است. درخصوص لزوم عقد موافقت‌نامه موضوع این لایحه موارد زیر قابل ذکر است:

توجه به منطقه‌گرایی: منطقه‌گرایی جایگزین مناسبی حداقل برای کشورهای جغرافیایی نزدیک به یکدیگر، به‌خصوص برای کشورها با مبادلات اقتصادی و منافع نزدیک است. با توجه به تحولات رخ داده در کارکرد سازمان تجارت جهانی به‌نظر می‌رسد موج منطقه‌گرایی تشدید شود و بخش بزرگی از تجارت از طریق توافق‌نامه‌های منطقه‌ای انجام شود. از این‌رو عقد موافقت‌نامه با کشورهای هدف می‌تواند مثبت تلقی شود. با این فرض لازم است مشخص شود که کشور بولیواری ونزوئلا از جمله کشورهای هدف تجارت ایران است یا خیر؟! **بررسی وضعیت تجارت متقابل ایران با بولیواری ونزوئلا و ضرورت انعقاد تفاهم‌نامه:** در حال حاضر حجم تجارت ایران با دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا بسیار پایین است (حدود ۱۱۸ میلیون دلار در سال ۱۴۰۱) این درحالی است که حجم تجارت با این کشور طی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ به‌ترتیب حدود ۱، ۱۷، ۳۹ میلیون دلار بوده است. همچنین انجام تجارت با دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا در قالب موافقت‌نامه ارتقای نظام بازرگانی، نیازمند انجام مطالعاتی به‌عنوان اسناد پشتیبان درخصوص آن است که مشخص کند، آیا ایران با این کشور به‌دلیل اهداف دیگری تصمیم به عقد موافقت‌نامه شده است.

بررسی عملکرد موافقت‌نامه‌های قبلی پیش از عقد موافقت‌نامه جدید: درخصوص گزارش عملکرد موافقت‌نامه‌های منعقد شده با کشور بولیواری ونزوئلا می‌توان گفت تاکنون بررسی جامعی از سوی دستگاه‌های متولی (مانند سازمان توسعه تجارت) مبنی بر آثار مثبت یا منفی این‌گونه توافق‌نامه‌ها بر تجارت خارجی کشور انجام و منتشر نشده است. بررسی اجمالی حجم تجاری طی سال‌های اخیر حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های منعقد شده با کشور بولیواری ونزوئلا استفاده کارآمدی صورت نگرفته است. بنابراین تجربه نشان می‌دهد انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه به‌تنهایی 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. 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 شده و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شده و در صورت توافق مجدداً به صورت لایحه به مجلس بازگردد. 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 دارای ابهام‌های اساسی باشد و به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی منجر شود مجلس به اصلاح یا رد آن اقدام می‌کند.

ب) در خصوص موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مجلس شورای اسلامی دو نقش را ایفا می‌کند **اول** قانونگذاری براساس اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم و **دوم** نظارت بر انعقاد توافقاتی بین‌المللی و مراحل اجرای آن به استناد اصول هفتادوششم و هشتادوهفتم و هشتادونهم قانون اساسی. با توجه به روند به سرانجام رسیدن این موافقت‌نامه‌ها بررسی‌ها حاکی از آن است که نوع نظارت مجلس در این توافقات کارآمد نیست. به عبارت دیگر تاکنون ده‌ها موافقت‌نامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و مجلس محترم تصویب کرده است، ولی گزارشی مبنی بر ارائه عملکرد و اثربخشی این موافقت‌نامه‌ها از طرف وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است. بنابراین لازم است مجلس جهت ایفای صحیح وظایف قانونی خود در راستای اصل هفتادویکم قانون اساسی قواعد و چارچوب‌های لازم برای انعقاد توافقاتی بین‌المللی را تصویب کند. این درحالی است که اکنون این نقش را قوه مجریه با تصویب آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقاتی بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱ به جای مجلس شورای اسلامی ایفا کرده است. بنابراین لازم است مجلس در راستای ایفای صلاحیت‌های ذاتی خود و تبیین نقشه راه قوه مجریه، این آیین‌نامه را با اعمال اصلاحات لازم به قانون تبدیل کند.

ج) 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 نسبت با فضای بین‌الملل، عدم ثبات استراتژی کشور در انتخاب کشورهای طرف همکاری و تأثیر بالای روابط سیاسی بر روابط تجاری و اقتصادی کشور دانست.

د) در کشورهای بزرگ معمولاً سال‌ها برای حصول توافقات و اجرای آنها زمان صرف می‌شود این درحالی است که دانش موجود در کشور برای طراحی قراردادها و موافقت‌نامه‌ها مطلوب نیست.

۶. نکات حقوقی در خصوص مواد موافقت‌نامه

۱. هرچند مقدمه موافقت‌نامه اثر الزامی ندارد؛ اما دارای اثر تفسیری است. از این رو در پاراگراف یکی مانده به پایان مقدمه به صورت مطلق به «معاهدات بین‌المللی حاوی ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و اقدامات ویژه» اشاره شده است می‌تواند محل ایراد قرار گیرد. به این ترتیب که باید آن دسته از معاهدات مورد توجه باشند که هر دو طرف به آن ملحق بوده و برای آنان لازم‌الاجرا باشد.
۲. در ذیل بند «ت» ماده (۱) تحت‌عنوان «تخلف گمرکی»، این تعبیر به این شکل تعریف شده است: «یعنی هرگونه نقض یا مبادرت به نقض قوانین گمرکی» این درحالی است که در متن انگلیسی از تعبیر «Violation Or Attempted Violation» استفاده

شده است که معادل دقیق حقوقی آن عبارت است از «نقض یا شروع به نقض». با توجه به آنکه شروع به برخی از نقض‌های قانون خود به صورت مستقل جرم‌انگاری یا تخلف‌انگاری شده است؛ لذا لازم است تا این تعبیر به صورت صحیح استفاده شود. ۳. پیشنهاد می‌شود تبصره ذیل ماده واحد به شکل زیر اصلاح شود: «تبصره: رعایت اصول (۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقت‌نامه الزامی می‌باشد».

۷. نتیجه‌گیری

در بررسی و تصویب این موافقت‌نامه لازم است به آثار و نتایج عملی و ملموس آن بر افزایش سطح تجارت با دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا توجه کرد. بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور بولیواری ونزوئلا حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های پیشین با این کشور، 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. در مجموع انعقاد این گونه توافقات زمانی می‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده‌ای برای کشور ندارد. به هر حال در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت‌نامه محتوای ماده واحد مورد تأیید بوده و در صورت اجرایی شدن می‌تواند تا حدودی به ارتقای نظام بازرگانی دوجانبه منجر شده و از این رو تصویب آن پس از رفع ابهامات و اعمال اصلاحات پیشنهاد شده قابل توصیه است.

منابع و مآخذ

۱. «لایحه موافقت‌نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا»، شماره ثبت ۹۴۰، مصوب مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۵ هیئت وزیران و مصوب ۱۴۰۲/۰۸/۱۶ مجلس شورای اسلامی.
۲. آمار متخذه از گمرک ج.ا.ایران به نشانی وبگاه: <https://irica.ir>.

جدول ۱. خلاصه اظهار نظر کارشناسی راجع به ماده واحد و تبصره لایحه

| شماره ماده | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون |
|------------|-------|-------|--------------------|------------------|
| ماده واحد | ✓ | | | |
| تبصره | | | ✓ | |

جدول ۲. اظهار نظر کارشناسی راجع به ماده واحده و تبصره لایحه

| متن اصلاحی | اظهار نظر کارشناسی | ارجاع به کمیسیون | موافق به شرط اصلاح | مخالف | موافق | ماده - تبصره |
|---|---|------------------|--------------------|-------|-------|--|
| | در کنار متن اصلی موافقتنامه که امکان اصلاح آن وجود ندارد، باید اهداف، تقسیم کار بین دستگاهی، چشم انداز و تأثیرات کمی و کیفی امضای چنین موافقتنامه‌هایی، پیوست لایحه باشد تا مجلس شورای اسلامی امکان نظارت بر عملکرد دولت را داشته باشد. | | | | ✓ | ماده واحده موافقتنامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا، مشتمل بر یک مقدمه و بیست و هفت ماده به شرح پیوست، تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود. |
| در اجرای این موافقتنامه رعایت اصول (۷۷) و (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی می‌باشد. | رعایت اصول (۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی می‌باشد. | | ✓ | | | تبصره در اجرای این موافقتنامه رعایت اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی ج.ا. ایران الزامی است. |