

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین
جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو»



مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۱۱

شماره چاپ:

۱۱۳۶

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

حسین هرورانی

ناظر علمی:

مهدی رزم‌آهنگ

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۵۵۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۹/۱۳



دفتر مطالعات اقتصادی



مقدمه

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 پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو نیز یکی از توافقنامه‌های چندجانبه است که در مقدمه متن اصلی لایحه به مواردی از جمله افزایش روابط دوستی دیرینه و همکاری‌های سنتی چندجانبه بین طرف‌ها؛ تمایل به ایجاد محیط و شرایط مناسب برای توسعه تجارت دوجانبه و روابط اقتصادی و ارتقای همکاری اقتصادی بین طرف‌ها در زمینه‌های مورد علاقه متقابل، تشکیل یک منطقه بزرگ آزاد تجاری (به معنای تسهیل تجاری) بین ایران و اوراسیا، گسترش تجارت و همگرایی اقتصادی بین ایران و اوراسیا، نیاز به گسترش بیشتر روابط متقابل بین طرف‌ها برپایه اعتماد متقابل، شفافیت و تسهیل تجاری؛ حمایت آنها از الحاق سریع به سازمان تجارت جهانی و تصدیق مراتب عضویت ایران و اتحادیه اوراسیا، ایجاد شرایط مناسب برای تشدید همگرایی آنها در نظام تجارت چندجانبه اشاره شده است. در این گزارش به بررسی این لایحه پرداخته می‌شود.

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک مقدمه و یک ماده واحد، شامل دو ماده است که البته متن اصلی موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو شامل ۹ فصل می‌باشد که هر کدام مشتمل بر چند ماده و دو پیوست است.

در فصول متن اصلی موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو به مواردی از جمله مقررات سازمانی و عمومی، تجارت کالا، موانع فنی فراراه تجارت، تدابیر بهداشتی و بهداشت گیاهی، قواعد مبدأ و همکاری‌های گمرکی، تسهیل تجاری، حل و فصل اختلاف‌ها و مقررات پایانی اشاره شده است.

منظور از اتحادیه اقتصادی اوراسیا در این موافقتنامه، اتحادیه ایجاد شده بین کشورهای ارمنستان، بلاروس، قزاقستان، قرقیزستان و روسیه است.

۲. نکاتی پیرامون موافقتنامه 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 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 می‌باید 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 یا دولت‌های طرف مذاکره پذیرفته نشده و تصویب موافقتنامه با بُن‌بست 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 موضوع موافقتنامه یا قوانین و مقررات داخلی شود، مجلس به لزوم اصلاح یا رد آن یا اعمال شرط یا شروط در صورت عدم ممنوعیت خود موافقتنامه 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.

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.

۳. موافقتنامه منعقد میان ایران و اوراسیا

بررسی موافقتنامه‌های منعقد میان ایران و کشورهای عضو اتحادیه اوراسیا طی سال‌های گذشته حاکی از انعقاد موافقتنامه‌های متعددی با این کشورهاست که درخصوص کشور روسیه می‌توان به قانون موافقتنامه همکاری‌های بازرگانی و اقتصادی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در سال ۱۳۷۶، قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه درخصوص همکاری و کمک متقابل در امور گمرکی در سال ۱۳۷۹، قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در زمینه همکاری و کمک متقابل اداری در امور گمرکی در سال ۱۳۹۵، درخصوص کشور قرقیزستان می‌توان به قانون موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قرقیزستان در سال ۱۳۷۶، قانون موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قرقیزستان در سال ۱۳۸۳، قانون موافقتنامه کمک متقابل اداری برای اجرای صحیح قانون گمرکی و جلوگیری، تحقیق و مبارزه با تخلفات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قرقیزستان در سال ۱۳۸۵، درخصوص کشور قزاقستان می‌توان به قانون موافقتنامه همکاری بازرگانی - اقتصادی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان ۱۳۷۴، قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان در مورد

همکاری و کمک متقابل در مسائل گمرکی در سال ۱۳۸۰، قانون موافقتنامه همکاری‌های اقتصادی و بازرگانی بلندمدت بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان در سال ۱۳۸۲ و قانون پروتکل اصلاحات و تغییرات در موافقتنامه همکاری‌های اقتصادی و بازرگانی بلندمدت مورخ ۱۴ مهرماه ۱۳۷۸ هجری شمسی برابر با ۶ اکتبر ۱۹۹۹ میلادی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری قزاقستان در سال ۱۳۸۶، درخصوص کشور **بلاروس** می‌توان به قانون موافقتنامه در مورد همکاری و کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس، درخصوص کشور **ارمنستان** می‌توان به قانون موافقتنامه همکاری بازرگانی - اقتصادی بین دولت‌های جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ارمنستان و ترکمنستان در سال ۱۳۷۵، قانون موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ارمنستان در سال ۱۳۷۵، قانون موافقتنامه دوجانبه در مورد کمک متقابل اداری برای اجرای صحیح قانون گمرکی به‌منظور جلوگیری، تحقیق و مبارزه با تخلفات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ارمنستان در سال ۱۳۸۲ اشاره کرد.

۴. نکات حقوقی درخصوص متن اصلی موافقتنامه موقت

به برخی از نکات و ابهامات که در متن مفصل این موافقتنامه قابل رؤیت است در ذیل اشاره می‌شود:

نکته اساسی که درخصوص این معاهده باید مورد توجه قرار گیرد و از نمایندگان دولت پرسش شود، احتمال تعارض این موافقتنامه با برخی از قوانین ملی است. امکان بروز تعارض به‌صورت ویژه درخصوص ماده (۲.۱۱) موافقتنامه و قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی مصوب ۱۳۷۵ و قانون دیگری با همین نام مصوب ۱۳۹۱ متصور است. همین موضوع را می‌توان درخصوص یارانه‌ها نیز با شدت کمتری مدنظر قرار داد، چراکه یارانه‌های مجاز در این موافقتنامه دامنه وسیعی دارد.

یکی از نکات ابهام‌زا ماده (۳.۴) تحت عنوان «تعاریف» است. در بند «۱» این ماده عنوان شده است: «اصطلاحات عمومی استانداردسازی و رویه‌های ارزیابی انطباق، معمولاً به همان معنایی می‌باشد که در تعاریف پذیرفته شده در نظام سازمان ملل متحد و نهادهای بین‌المللی استانداردگذاری ...» معلوم نیست منظور از نظام سازمان ملل متحد چیست و آیا معادل صحیحی برای متن اصلی موافقتنامه در نظر گرفته شده است؟ از آنجاکه فصلی که این ماده در آن درج شده به موضوعات موانع فنی اشاره دارد این تعبیر بسیار مبهم است.

فصل ۴ این موافقتنامه در ذیل موانع فنی به اسنادی مانند «استانداردها» و «مقررات فنی» اشاره دارد که مورد اول غیرالزامی و دومی الزامی است. از آنجاکه این اسناد در آینده وضع خواهند شد باید وضعیت الزام‌آوری آنها در این مرحله یعنی تصویب موافقتنامه شفاف و روشن شود. از آنجاکه این استانداردها و مقررات در مواردی که بین‌المللی هستند باید توسط طرف‌ها مورد توجه قرار گیرند و به‌عنوان مبنایی برای ارزیابی لحاظ شوند باید نهادهای استانداردساز مشخص شوند.

رئوس فصول مختلف این موافقتنامه درواقع انعکاسی از موافقتنامه‌های اجباری سازمان تجارت جهانی است. ازجمله این موارد می‌توان به اقدامات بهداشت و بهداشت گیاهی، موانع فنی تجارت، نظام تعرفه‌ها و یارانه‌ها و... اشاره کرد.

شق (چ) بند «۱» ماده (۵.۲) موافقتنامه به رعایت تعاریف، دستورالعمل‌ها، استانداردها و توصیه‌های بین‌المللی صادره از سوی چند سازمان و سند بین‌المللی اشاره دارد. جمهوری اسلامی ایران عضو گدکس (کمیسیون تنظیم قوانین تغذیه)، سازمان جهانی بهداشت دام و کنوانسیون بین‌المللی حفظ نباتات است. اما بند «ت» همین ماده مقرر کرده است که «درخصوص مواردی که تحت

شمول سازمان‌های فوق قرار نمی‌گیرد استانداردها، دستورالعمل‌ها و توصیه‌های مناسب اعلامی سایر سازمان‌های بین‌المللی ذی‌ربط برای مشارکت تمامی طرف‌ها باز است». لازم است این بخش از موافقتنامه درخصوص آن مواردی که به تصویب جمهوری اسلامی ایران نرسیده است منوط به طی تشریفات قانونی و تصمیم در مجلس شورای اسلامی شود.

۵. مصوبه کمیسیون اقتصادی

لایحه پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو که جهت بررسی به این کمیسیون به‌عنوان اصلی ارجاع شده بود با حضور مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت و در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۰ با اصلاحاتی در عنوان و متن بدین صورت به تصویب رسید که در عنوان و متن ماده‌واحد عبارت «سند الحاقی» بعد از کلمه «لایحه» اضافه شد و عنوان به لایحه «سند الحاقی (پروتکل) تمدید موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو» تغییر یافت. همچنین یک تبصره به این سند اضافه شد که متن مصوب کمیسیون اقتصادی به‌صورت ذیل است:

سند الحاقی (پروتکل) تمدید موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو شامل یک مقدمه و دو ماده، به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود. تبصره - «رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷)، یکصدویست‌وپنجم (۱۲۵) و یکصدوسی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه، الزامی است».

نتیجه‌گیری

۱. در بررسی و تصویب این موافقتنامه لازم است به آثار و نتایج عملی و ملموس آن بر افزایش سطح تجارت با کشورهای عضو اتحادیه اوراسیا و تأثیر موافقتنامه بر حمایت از تولیدات داخلی و نظایر آن با توجه به برخی انتقادهای وارده به موافقتنامه‌های مشابه مانند موافقتنامه تجارت ترجیحی با کشور ترکیه توجه کرد و امکانات و توان اقتصادی و رقابت‌پذیری کالاهای ایرانی را با کالاهای کشورهای طرف دیگر موافقتنامه ارزیابی کرد تا امکان تحقق منافع لازم تأیید و تصدیق شود. باین حال علی‌رغم پایین بودن شاخص اكمال تجاری کشور ایران با کشورهای عضو اتحادیه اوراسیا و تأثیر ناچیز انعقاد موافقتنامه فوق بر اقتصاد کشور، در صورت تشکیل کارگروه‌های کارشناسی مسلط بر تجارت خارجی کشور با کشورهای فوق، می‌توان با تصویب این لایحه از ظرفیت آنها در شرایط تشدید تحریم‌ها استفاده کرد.

۲. کلیت این لایحه نیز مطابق لوایح مشابه در این زمینه و چارچوب معمول بوده و از این حیث تصویب آن قابل توصیه است. باین حال باید کلیه تبصره‌های الحاقی مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی (چه در مرحله تصویب اصل موافقتنامه موقت و چه در مرحله تصویب پروتکل حاضر) به ماده‌واحد الحاق شود.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد	✓			

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت‌های عضو شامل یک مقدمه و دو ماده، تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.	✓				شایان ذکر است که بهتر بود در کنار متن اصلی موافقتنامه که امکان اصلاح آن وجود ندارد، اهداف، تقسیم کار بین دستگاهی، چشم‌انداز و تأثیرات کمی و کیفی و نیز عملکرد این موافقتنامه تاکنون، پیوست لایحه می‌بود تا مجلس شورای اسلامی امکان نظارت بر عملکرد دولت را داشته باشد.	
مصوبه کمیسیون اقتصادی مبنی بر اضافه شدن عبارت «سند الحاقی» به عنوان بعد از کلمه لایحه و اعمال این تغییر در متن ماده واحد	✓					
مصوبه کمیسیون اقتصادی مبنی بر الحاق یک تبصره به ماده واحد در خصوص اصل لایحه «تبصره - رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی است».	✓					