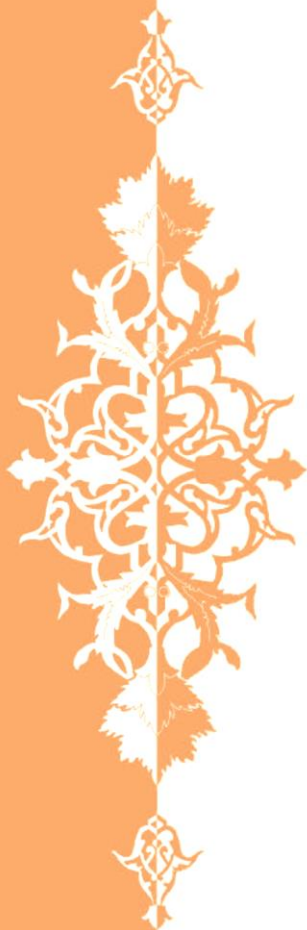




پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

درخواست ابطال قسمت اخیر بند «۲» بخشنامه
شماره ۱۶۹۶۷۱/۷۳/۲۹۳-۱۷۰۷۹۶ مورخ
۱۳۹۴/۹/۸ گمرک جمهوری اسلامی ایران

کد گزارش: ۹۶۰۶۰۵۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۶/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

درخواست ابطال قسمت اخیر بند «۲» بخشنامه
شماره ۱۶۹۶۷۱/۷۳/۲۹۳-۱۷۰۷۹۶ مورخ
۱۳۹۴/۹/۸ گمرک جمهوری اسلامی ایران

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه‌نگینی

نظارت:

سید مجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۶۰۵۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۶/۱۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: درخواست ابطال قسمت اخیر بند «۲» بخشنامه شماره ۱۶۹۶۷۱/۷۳/۲۹۳-۱۷۰۷۹۶ مورخ ۱۳۹۴/۹/۸ گمرک جمهوری اسلامی ایران
شاکی: شرکت پخش سراسری آسیا فراز ایرانیان (برنج محسن)
طرف شکایت: گمرک جمهوری اسلامی ایران
جهت مغایرت شرعی: قاعده لاضرر
مشخصات نامه دیوان: نامه شماره ۹۰۰۰/۲۱۰/۷۵۱/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۶/۱/۹

مقدمه

در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۸ گمرک جمهوری اسلامی ایران طی بخشنامه شماره ۹۴۱۷۰۹۶-۱۶۹۶۷۱/۷۳/۲۹۳ مقرر نموده است که «...۲- ترخیص برنج با ارائه ثبت سفارش معتبر، پرداخت مابه‌تفاوت و اخذ مجوزهای قانونی صرفاً تا تاریخ ۱۳۹۵/۴/۳۱ امکان‌پذیر بوده و بعد از تاریخ موصوف قابل ترخیص نبوده و مشمول ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات نیز نمی‌باشد.» براین اساس نماینده حقوقی شرکت پخش سراسری آسیا فراز ایرانیان، با ادعای مغایرت قسمت اخیر این بند از مصوبه یادشده (مبنی بر عدم شمول ماده ۱۱ آیین‌نامه مذکور نسبت به برنج) با قوانین، مقررات و قاعده فقهی لاضرر، نسبت به ابطال بخش مزبور، در دیوان عدالت اداری طرح دعوا کرده است.

شرح و بررسی

پیش از ورود به تبیین استدلالات طرفین و بررسی موضوع لازم به ذکر است که شاکی مدعی است شرکت متبوع وی اقدام به واردات میزان قابل توجهی برنج نموده است و کلیه فرآیندها و تشریفات گمرکی برای ترخیص کالای خود را انجام و مطالبات دولت را نیز از جهت حقوق ورودی و سایر هزینه‌های مترتبه پرداخت نموده است، ولکن تا تاریخ ۱۳۹۵/۴/۳۱ موفق به خروج محموله خود از محوطه گمرکی نشده است. از سوی دیگر گمرک جمهوری اسلامی ایران طی بخشنامه موضوع شکایت (صادره در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۸) علاوه بر تعیین تاریخ مزبور (۱۳۹۵/۴/۳۱) به عنوان پایان مهلت امکان ترخیص برنج، برنج را از شمول ماده (۱۱) آئین نامه اجرایی قانون صادرات و واردات نیز خارج نموده است. ماده (۱۱) مذکور ناظر به مواردی است که اگرچه ورود کالا به داخل کشور ممنوع می‌گردد ولی با رعایت شرایطی در صورت ورود کالا به گمرک، قابل ترخیص خواهد بود. حال شاکی چنین استثنایی را مغایر قانون و موازین شرع تلقی نموده است. ذیلاً به تبیین ادله طرفین و بررسی موضوع خواهیم پرداخت.

الف) استدلالات شاکی

شاکی در اثبات مغایرت قسمت اخیر بند «۲» بخشنامه یاد شده با قوانین و شرع، استدلالات ذیل را بیان نموده است:

۱- به موجب ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات،

۱. ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات: «کالاهایی که سود بازرگانی آنها به موجب جدول پیوست این آیین‌نامه یا تصویب‌نامه‌های خاصی از طرف دولت در جهت

←

→

افزایش تغییر می‌یابد و کالاهایی که ممنوع اعلام می‌شود و همچنین کالاهایی که شرط ورود آنها در جهت محدودیت تغییر می‌کند، در صورت انطباق با یکی از شرایط ذیل و با رعایت مقررات قبل از ممنوعیت توسط دولت یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی قابل ترخیص خواهد بود:

۱- قبل از ممنوع شدن یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی ثبت سفارش در وزارت بازرگانی انجام شده باشد و کالا در گمرک موجود بوده و در دفاتر گمرک به ثبت رسیده باشد.

۲- برای کالا قبل از ممنوعیت توسط دولت یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی، اعتبار اسنادی گشایش شده و برنامه حمل قبل از انقضای مهلت اولیه اعتبار صادر گردد. اعتباراتی که پس از تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی تمدید می‌شود، مشمول این بند نخواهد گردید.

۳- برای کالا قبل از ممنوعیت توسط دولت یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی از طریق پروات اسنادی پس از تأیید ثبت سفارش توسط بانک مجاز ثبت سفارش گردیده و برنامه حمل قبل از انقضای مدت اعتبار ثبت سفارش صادر شده باشد و ظرف مهلت‌های ذیل بند (۴) این ماده به کشور وارد گردد.

۴- در مورد کالاهای بدون انتقال ارز (بدون تعهد سیستم بانکی برای پرداخت وجه) که ثبت سفارش در وزارت بازرگانی قبل از ممنوعیت یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی انجام شده باشد و اولین برنامه حمل قبل از ممنوعیت یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی صادر و ظرف مهلت‌های زیر به کشور وارد گردد:

الف - در صورت حمل از طریق هوایی حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ صدور اولین برنامه حمل.

ب - در صورت حمل از طریق دریا، زمین یا بطور مرکب از طریق دریا و زمین از تاریخ صدور اولین برنامه حمل به شرح زیر مهلت خواهد داشت:

۱- در مورد کالاهایی که از کشورهای حوزه خلیج فارس و همجوار خریداری و حمل می‌گردد ۲۰ روز.

۲- در مورد سایر کشورها از طریق زمین ۴۰ روز، دریایی یا دریایی و زمینی ۵۵ روز.

۵- در مورد کالاهای به صورت واردات در مقابل صادرات که خارج از سیستم بانکی وارد می‌شوند، ثبت سفارش در وزارت بازرگانی قبل از ممنوعیت یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی انجام شده و صادرات قبل از ثبت سفارش صورت گرفته باشد، در صورتی که اولین برنامه حمل قبل از ممنوعیت یا تغییر شرط ورود و یا افزایش سود بازرگانی صادر و ظرف مهلت مندرج در ذیل بند (۴) این ماده به کشور وارد گردد.

←

در صورت ممنوع شدن ورود یک کالا، در موارد استثنایی با تحقق یکی از شرایط پنج‌گانه مندرج در این ماده، امکان ترخیص کالا وجود دارد. از سوی دیگر به موجب ماده (۴)^۱ قانون صادرات و واردات هرگونه تغییر و اصلاح آیین‌نامه اجرایی این قانون ضمن مراعات حقوق مکتسبه افراد، صرفاً در صلاحیت هیأت وزیران بوده است، بنابراین باتوجه به اینکه مفاد بخشنامه مورد اعتراض، مفاد آیین‌نامه یاد شده را (درخصوص امکان شمول ماده ۱۱) اصلاح کرده است مغایر ماده (۴) قانون مقررات واردات و صادرات می‌باشد.

۲- با پرداخت تمامی حقوق مربوط به واردات برنج از جمله حقوق ورودی، نوعی حق مکتسبه برای افراد ایجاد می‌شود. بنابراین صدور بخشنامه معترض-

→

تبصره ۱ - موارد استثناء جز در رابطه با تغییر سود بازرگانی با موافقت کمیسیون موضوع ماده یک قابل انجام خواهد بود.
تبصره ۲ - چنانچه سود بازرگانی در جهت کاهش باشد، سود بازرگانی کمتر ملاک محاسبه خواهد بود.
تبصره ۳ - کالاهای وارد شده توسط شرکت‌های تعاونی مرزنشینان و یا پیلهوران که میزان سهمیه ارزی آن‌ها به صورت سالانه توسط وزارت بازرگانی تعیین و ابلاغ می‌گردد در سقف سهمیه مقرر چنانچه بارنامه حمل قبل از ممنوعیت و یا محدودیت و یا افزایش سود بازرگانی صادر و در مهلت‌های مندرج در بندهای «الف» و «ب» فوق‌الذکر به گمرک وارد شود، مشمول ممنوعیت و یا محدودیت و یا افزایش سود بازرگانی نخواهد بود.

تبصره ۴ - کالاهایی که قبل از انتشار این تصویب‌نامه در روزنامه رسمی، اعتبار اسنادی آن‌ها گشایش یافته یا در گمرکات موجود یا اولین بارنامه آن‌ها صادر شده و واجد شرایط ماده (۱۱) تصویب‌نامه شماره ۳۷۵۰۲/ت/۲۷۴۸۴-هـ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۹ بوده‌اند، همچنان طبق تصویب‌نامه مذکور مورد اقدام قرار خواهند گرفت.»

۱. ماده (۴) قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ مجلس شورای اسلامی: «وزارت بازرگانی موظف است تغییرات کلی آئین‌نامه اجرایی این قانون و جداول ضمیمه مقررات صادرات و واردات را قبل از پایان هر سال، برای سال بعد و تغییرات موردی آنها را طی سال، پس از نظرخواهی از دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق ضمن منظور نمودن حقوق مکتسب تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران جهت اطلاع عموم منتشر نماید.»

عنه، بدون توجه به این موضوع، مغایر با حقوق مکتسبه افراد است. مؤید این مهم ماده (۴) قانون صادرات و واردات می‌باشد که هرگونه تجدیدنظر در مفاد آیین‌نامه اجرایی این قانون را منوط به مراعات حقوق مکتسبه افراد نموده است.

۳- حذف تسهیلات مقرر در ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، راجع به برنج‌های موجود در گمرک که مقدمات واردات آنها فراهم شده است، نه تنها سبب زیان و ضرر افراد و مغایر قاعده لاضرر است، بلکه سبب خروج ارز از کشور بدون ورود کالا می‌گردد.

۴- سازمان توسعه تجارت ایران مستند به ابلاغ شماره ۹۵/۱۰۰/۲۸۶۷۱ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۲ معاون وزیر و رئیس کل سازمان توسعه و تجارت، به گمرک جمهوری اسلامی ایران اعلام نمود که: «واردکنندگان قبل از پایان روز ۱۳۹۵/۴/۳۱، کلیه فرایندها و تشریفات گمرکی برای ترخیص کالای خود را تکمیل و مطالبات دولت از بابت حقوق ورودی و سایر هزینه‌های مترتبه را نیز پرداخت نموده‌اند و لیکن موفق به خروج محموله‌های خود از محوطه گمرک نشده‌اند. لذا از نظر این سازمان ترخیص محموله‌های مشمول شرایط مذکور از مبادی مربوطه بلامانع است» لکن با این وجود، سازمان گمرک از اجرای مفاد این ابلاغیه مذکور خودداری کرده است.

۵- اگرچه تبصره «۶» مصوبه شماره ۹۲۶۰۹۵/ت/۵۵۲۵۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۵ هیأت وزیران کالاهای واجد تعرفه فصلی را در شمول تسهیلات ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات ندانسته است، اما برنج در سال ۱۳۹۵ واجد تعرفه فصلی نبوده، بلکه دارای تعرفه ثابت بوده است.

۶- مفاد بخشنامه معترض‌عنه که ترخیص برنج‌های موجود در گمرک را

ممنوع دانسته است، با اصول ۲۰ و ۲۲ قانون اساسی مبنی بر حمایت از حقوق اقتصادی و بندهای «۵» و «۸» اصل ۴۳ راجع به منع اضرار به غیر و جلوگیری از سلطه بیگانگان (با توجه به وصول کامل مبلغ برنج موجود در گمرک توسط فروشنده خارجی) و اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی در رابطه با حمایت از مالکیت و کسب و کار مشروع، مغایرت دارد.

(ب) پاسخ طرف شکایت

سازمان گمرک نیز به عنوان طرف شکایت در رد ادعای شاکی و اثبات قانونیت مفاد بخشنامه مورد اعتراض، مستندات زیر را ارائه کرده است.

۱- بخشنامه مورد اعتراض مستند به مصوبه شماره ۲۱۶۸۰۰ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۰ شورای اقتصاد و درخواست‌های شماره ۱۱۳۲۲ مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۰، شماره ۱۵۲۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۲ و شماره ۱۶۶۸۲ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲ وزیر جهاد کشاورزی صادر شده است.

۲- تبصره «۶» مصوبه شماره ۹۲۶۰۹۵/ت/۵۲۵۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۵ هیأت وزیران که در مقام و با عنوان اصلاح آئین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات بوده است، کالاهای واجد تعرفه فصلی را (که برنج نیز مشمول این دسته از کالاها بوده است) از شمول کالاهای مشمول استفاده از تسهیلات ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات خارج نموده است و همه ساله به منظور حمایت از تولید برنج داخلی، این مقررات اعمال شده و موضوع آشنایی برای فعالان اقتصادی در این خصوص می‌باشد و بخشنامه مورد شکایت نیز در همین راستا بوده است.

۳- بند «۲» نامه شماره ۲۰/۲۵۹۱۹ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۶ وزیر جهاد کشاورزی، که زمان قابل توجهی پیش از زمان ممنوعیت صادر شده، مقرر نموده است که: «کلیه ثبت سفارش‌های انجام شده می‌بایستی حداکثر تا تاریخ ۱۳۹۵/۴/۳۱ وارد کشور شود و این موضوع به کلیه متقاضیان اعلام و تعهد اخذ گردد که پس از این تاریخ به دلیل شروع فصل برداشت برنج و لزوم حمایت از تولیدکنندگان داخلی امکان ترخیص وجود نخواهد داشت».

با این توضیح که دفتر مقررات صادرات و واردات، نامه وزارت جهاد کشاورزی را در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۴ جهت اجرا به گمرک جمهوری اسلامی ایران ابلاغ و ذیل همین نامه تصریح نموده که به استناد تبصره «۶» مصوبه هیأت وزیران مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۵ که آئین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات را اصلاح نموده، ثبت سفارشات از محل این بخشنامه، مشمول تسهیلات مندرج در ماده (۱۱) آئین‌نامه اجرایی مزبور نمی‌باشد. لذا اشخاص حقیقی و حقوقی از موضوع مطلع بوده و فرصت کافی جهت ترخیص داشته‌اند.

همچنین به استناد بند «ث» ماده (۱) قانون امور گمرکی منظور از کلمه «ترخیص» در کلیه مکاتبات دلالت بر خروج از اماکن گمرک دارد و لذا واردکنندگان نسبت به این امر آگاهی داشته‌اند.

۴- نامه سازمان توسعه و تجارت نیز درخصوص اعمال ماده (۱۱) آئین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات نمی‌تواند برای گمرک ایجاد تکلیف نماید، چراکه مطابق مصوبه هیأت‌وزیران تکلیف عدم اجرای ماده (۱۱) آئین‌نامه اجرایی مذکور درخصوص «برنج» مقرر شده است و مرجعی به جز هیأت وزیران حق اصلاح آئین‌نامه خود را ندارد.

۵- در صورتی که ماده (۱۱) آئین نامه اجرایی مزبور نسبت به برنج اعمال گردد، علاوه بر اینکه چنین امری مغایر مصوبه هیأت وزیران خواهد بود، کنترل برنج و محصولات کشاورزی به منظور حمایت از تولید داخلی بی معنا و بی فایده خواهد شد، چرا که اجرای بخشنامه‌ها و قوانین و مقررات مربوط در راستای کنترل بازار و حمایت از تولید داخلی و کشاورزان است و در غیراین صورت محدودیت مقرر بی وجه خواهد بود.

۶- در صورتی که اسناد ترخیص ناقص و یا به موقع ارائه نشود و در نتیجه محموله به موقع ترخیص نگردد نمی توان عدم اقدام به موقع واردکننده قبل از مهلت مقرر و اعلام شده را ناشی از ایراد مصوبه هیأت وزیران و به تبع بخشنامه گمرک دانست.

ج) تحلیل و بررسی موضوع

مستنبط از اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی آن است که مصوبات نهادها و مقامات مادون هیأت وزیران نمی تواند مفاد آیین نامه هیأت وزیران را اصلاح کند. بنابراین همچنان که به صراحت در منطوق ماده (۴) قانون مقررات صادرات و واردات نیز آمده است، مفاد آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات نمی تواند از سوی نهادهایی مادون هیأت وزیران اصلاح و تغییر یابد. مضاف بر این، از جمله اقتضائات حاکم بر هنجارهای حقوقی آن است که بخشنامه نمی تواند مستقلاً موجب حکمی فراتر از قوانین و آیین نامه‌ها و مؤثر در حقوق و تکالیف افراد باشد..

نکته‌ی دیگری که در تحلیل این مفاد این بخشنامه شایان توجه است آن است که تبصره «۶» مصوبه شماره ۹۲۶۹۵/ت/۵۲۴۰۵ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۵ هیأت وزیران با موضوع اصلاح ماده (۱۱) آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و

واردات مقرر کرده است که: «تعرفه‌های مشمول حقوق ورودی تعرفه‌های فصلی مشمول استفاده از تسهیلات ماده (۱۱) نمی‌شود» بررسی این موضوع و اخذ نظر از کارشناسان امر، حاکی از آن است که مقصود از مفاد این تبصره آن است که کالاهای مشمول حقوق ورودی تعرفه‌های فصلی مشمول استفاده از تسهیلات ماده (۱۱) آیین‌نامه نمی‌باشند. درحالی‌که همانگونه که شاکی نیز مدعی شده است برنج در سال ۱۳۹۵ جزء کالاهای فصلی نبوده و در نتیجه شمول تبصره «۶» مصوبه هیأت وزیران نسبت به این کالا مبنی بر استثنای اجرای ماده (۱۱) نسبت به برنج قابل قبول نیست.

نتیجه‌گیری

مستنبط از مستندات و استدلال‌های یاد شده و اخذ نظر از کارشناسان مربوط در سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران، آن است که مستند به اصول حقوقی و مفاد ماده (۴) قانون مقررات صادرات و واردات، اصلاح آیین‌نامه اجرایی این قانون در صلاحیت هیأت وزیران بوده و نهادهایی چون سازمان گمرک صلاحیت اصلاح این آیین‌نامه را ندارند، بر این اساس:

- ۱- با توجه به اینکه مفاد تبصره «۶» مصوبه شماره ۹۲۶۹۵/ت/۵۲۴۰۵ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۵ هیأت وزیران، که مبنای وضع بخشنامه معترض‌عنه قرار گرفته است، صرفاً شامل کالاهای دارای تعرفه فصلی بوده و سایر کالاها را شامل نمی‌شود.
- ۲- مستند به فصل دهم از کتاب مقررات صادرات و واردات سال ۱۳۹۵ و نظر کارشناسان سازمان گمرک، برنج در سال ۱۳۹۵ از عداد کالاهای دارای تعرفه فصلی حذف شده است.

بنابراین بخشنامه مورد اعتراض، از آن جهت که واجد حکمی فراتر از تبصره «۶» مصوبه شماره ۹۲۶۹۵/ت/۵۲۴۰۵ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۵ هیأت وزیران بوده، در ماهیت در مقام اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات محسوب می‌شود. براین مبنا، مفاد بخش‌نامه مورد اعتراض نه تنها با مفاد ماده (۴) قانون صادرات و واردات که اصلاح آیین‌نامه اجرایی این قانون را صرفاً در صلاحیت هیأت وزیران قرار داده است مغایرت دارد، بلکه از آن روی که واجد حکمی مستقل و مؤثر در حقوق افراد است، با جایگاه حقوقی و مقتضیات حاکم بر بخشنامه‌ها نیز تعارض دارد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظرافت اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir