



معاونت پژوهش‌های
کاربردی

سازمان

نظرات استدلالی

لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان

شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۵۱

تاریخ: ۱۴۰۳/۰۷/۲۹

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی
(کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار
مرز نشینان

تاریخ تصویب: ۱۴۰۲/۰۶/۲۷

کد خزانه: ۴۰۳۳۰۵۱

۱۴۰۲/۰۷/۲۹

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۲/۰۷/۱۵



پژوهشکده شورای نگهبان

لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان

درباره‌ی مصوبه

لایحه دوفوریتی «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»، به پیشنهاد ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۹/۶ به تصویب هیئت‌وزیران رسید و در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۵ توسط مجلس شورای اسلامی اعلام وصول و برای طی تشریفات قانونی تقدیم هیئت‌رئیس‌هی مجلس شورای اسلامی شد.

در بخشی از مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: «مبادلات مرزنشینی از جمله کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) در نواحی مرزی، از جمله راه‌های کسب درآمد و تأمین معیشت مرزنشینان بوده است و لیکن در طی سال‌های اخیر عدم تمکن مالی مرزنشینان و آشنایی ناکافی آنان به قوانین و مقررات مرزنشینی باعث شده تا از یک طرف منافع مرزنشینان از این طریق تأمین نشده و از طرفی جریان‌های سازمان‌یافته قاچاق کالا از این معافیت‌ها و تسهیلات مبادلات مرزی مرتبط با مرزنشینان سوء استفاده نموده و سود سرشاری کسب نمایند. از همین رو برای رفع این نقایص، دولت طرح‌های جامعی را برای ساماندهی مبادلات مرزی با رویکرد هدایت تدریجی مبادلات مرزی غیررسمی به سمت مبادلات رسمی تدوین کرده که اجرای بخشی از طرح‌های مذکور، نیازمند قانون‌گذاری می‌باشد. ... لذا لایحه‌ی زیر با قید دوفوریت برای انجام تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.»

این لایحه جهت بررسی کارشناسی بیشتر به کمیسیون اقتصادی (به عنوان کمیسیون اصلی) ارجاع شد و در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ با اصلاحاتی در متن به تصویب رسید. لایحه‌ی مذکور در نهایت در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۸۶۱/۵۱۹۸۸ مورخ ۱۴۰۲/۷/۱ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این لایحه در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۷/۱۲ لایحه‌ی مذکور را مغایر قانون اساسی و واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۸۱۳۶ مورخ ۱۴۰۲/۷/۱۵ به مجلس اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»
ماده ۱-

به منظور رونق اقتصاد مناطق مرزی، ایجاد شفافیت و رصدپذیر نمودن واردات، توزیع و عرضه کالاهای مبادله مرزنشینی، تقویت معیشت مرزنشینان و کاهش مبادلات غیررسمی در مرزهای زمینی و آبی، واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از پانصد تن، ملوانی (ته‌لنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری) به مدت پنج سال از زمان ابلاغ آیین‌نامه‌های موضوع ماده (۶) این قانون مطابق با ترتیبات این قانون مجاز و پس از اتمام مدت مذکور واردات کالا، تابع قوانین و مقررات کشور می‌باشد.

تبصره ۱- آیین‌نامه احراز صلاحیت اشخاص، استان‌ها و شهرستان‌های مشمول این قانون توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ می‌شود. انجام تشریفات قانونی واردات کالاهای موضوع این قانون، در چهارچوب مصوبه هیئت وزیران توسط واحدهای تولیدی و صنفی مستقر در مناطق مرزی مشمول نیز امکان‌پذیر می‌باشد.

تبصره ۲- سقف و ارزش کل واردات کالا از طریق رویه‌های موضوع این ماده، سالانه به میزان حداکثر ده درصد (۱۰٪) ارزش واردات کل کشور به مآخذ سال قبل، تعیین می‌شود و انجام آن منوط به ثبت آماری در سامانه جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت (موضوع بند «الف» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ و اصلاحات بعدی)، اخذ شناسه کالا و شناسه رهگیری (موضوع ماده (۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، ثبت اطلاعات و در سامانه جامع انبارها (موضوع بند «ث» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) و تعیین منشأ ارز کالاهای وارداتی می‌باشد.

پس از سال پنجم اجرای این قانون، تولیدکنندگان کوچک و متوسط و اصناف مستقر در شهرستان‌های مرزی مشمول می‌توانند با تخفیف سی درصدی (۳۰٪) از عوارض و حقوق ورودی، سالانه تا سقف یک درصد (۱٪) ارزش واردات کل کشور به مآخذ سال قبل و با رعایت ترتیبات مندرج در این تبصره نسبت به واردات کالا اقدام نمایند.

▪ دیدگاه ابهام

الف) براساس حکم ماده (۱)، واردات کالا از سه طریق شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از پانصد تن، ملوانی (ته‌لنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری) مجاز دانسته شده است. در حال حاضر معمولاً به ملوانان و خدمه لنج‌ها اجازه داده می‌شود تا در کنار کالاهای اصلی لنج، مقداری از کالاهای معین را جهت مصرف شخصی، بدون نیاز به تشریفات و پرداخت عوارض گمرکی وارد کشور کنند، این نوع کالاها را اصطلاحاً «ملوانی (ته‌لنجی)» می‌گویند. با توجه به اینکه کالاهای ملوانی (ته‌لنجی) نیز از طریق شناورها حمل می‌شوند ذکر عبارت «ملوانی (ته‌لنجی)» در کنار «شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از پانصد تن» به عنوان دو طریق مجاز واردات کالا در عرض یکدیگر منجر به ابهام شده است و مشخص نیست که وجوه تمایز طریق «ملوانی (ته‌لنجی)» با روش «شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از پانصد تن» چیست. همچنین مشخص نیست چه کالاهایی و به چه میزان مشمول حالت «ملوانی (ته‌لنجی)» خواهند شد و شرایط و ضوابط تعیین این‌گونه کالاها چیست. بنابراین حکم این ماده از جهات مذکور واجد ابهام است.

ب) در ماده (۱) مصوبه‌ی حاضر، یکی از راه‌های واردات کالا از طریق «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری)» تعیین شده است. فعالان مرتبط با مبادلات مرزی مصادیق مختلفی مانند ساکنان مناطق مرزی، کولبران، فعالان بازارچه‌های مرزی، ملوانان و... را شامل می‌شود. این در حالی است که در عبارت «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری)» صرفاً فعالیت «کولبری» به عنوان مصداق ذکر شده است. ذکر واژه‌ی «کولبری» بعد از عبارت «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی» از این جهت که فعالیت «کولبری» تنها مصداق مورد نظر قانون‌گذار از فعالان مرتبط با مبادلات مرزی است، یا به عنوان یکی از مصادیق ذکر شده است و سایر مصادیق فعالان مرتبط با مبادلات مرزی نیز شامل آن می‌شود یا خیر، ابهام دارد.

ج) به‌موجب ذیل تبصره (۱) ماده (۱) این مصوبه، تشریفات قانونی واردات کالاهای موضوع این قانون را واحدهای تولیدی و صنفی مستقر در مناطق مرزی نیز می‌توانند انجام دهند. چنانچه از عبارت «انجام تشریفات قانونی واردات» این امر استنباط شود که خود واحدهای صنفی و

تولیدی می‌توانند مستقیماً توسط کولبران اقدام به واردات نمایند، چنین امری منجر به ایجاد و رشد یک رویه که خارج از فرایندهای معمول و متعارف واردات کالا است، می‌شود. به عبارت دیگر، با توجه به اینکه یکی از اهداف اصلی این مصوبه، پایان دادن به رویه‌های غیرقانونی تجاری به صورت تدریجی است، رسمیت بخشیدن به روش جدیدی برای واردات با شرایط ویژه که در حال حاضر مرسوم نیست مغایر با بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی و همچنین به دور از اهداف مصوبه و منافی روح حاکم بر لایحه‌ی حاضر است. اما اگر مقصود از عبارت «انجام تشریفات قانونی واردات» صرف انجام تشریفات قانونی مانند ثبت درخواست، پیگیری امور گمرکی و ... باشد، مغایرتی با قانون اساسی و منافاتی با مقتضای لایحه نخواهد داشت و واجد ایراد نیست. نتیجه مقصود از «انجام تشریفات قانونی واردات» ابهام دارد.

د) در ذیل تبصره (۲) ماده (۱) مصوبه‌ی حاضر، تولیدکنندگان کوچک و متوسط می‌توانند با تخفیف سی درصدی (۳۰٪) از عوارض و حقوق ورودی، سالانه تا سقف یک درصد (۱٪) ارزش واردات کل کشور به مأخذ سال قبل نسبت به واردات کالا اقدام نمایند. این درحالی است که عبارت «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» در هیچ قانونی تعریف نشده است و همین امر سبب می‌شود موضوعی که حکم آن بهره‌مندی از مزایایی است که به نوعی تخفیف مالیاتی محسوب می‌شود، عملاً به مجری قانون واگذار شود. لازم است که ضوابط تشخیص تولیدکنندگان کوچک و متوسط به دلیل ماهیت تقنینی آن توسط قانونگذار بیان شود. به خصوص اینکه براساس اصل (۵۱) قانون اساسی، هرگونه تخفیف و بخشودگی مالیات باید به‌موجب قانون باشد. بنابراین در مصوبه‌ی حاضر مقصود قانونگذار از «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» و ضوابط تعیین آن‌ها واجد ابهام است.

■ دیدگاه عدم ابهام

در ذیل تبصره (۱) ماده (۱) این مصوبه بر این موضوع تصریح شده که صرفاً «انجام تشریفات قانونی» واردات توسط واحدهای تولیدی و صنفی مستقر در مناطق مرزی امکان‌پذیر است و انجام «واردات» توسط این واحدها امکان‌پذیر نیست. در واقع براساس این حکم واحدهای تولیدی و صنفی می‌توانند تشریفات مانند ثبت سفارش، انجام امور گمرکی و ... را برای کولبران انجام دهند. اما این به معنی اجازه برای واردات به صورت مستقل برای این واحدها نیست. همچنین «انجام

تشریفات قانونی واردات» توسط واحدهای صنفی و تولیدی قاعداً در حالتی امکان‌پذیر خواهد بود که لزوماً تابع قوانین و مقررات کشور صورت گیرد. در صورت رعایت قوانین و مقررات مربوط به واردات، حکم این بند منافاتی با نظم عمومی و خصوصاً برقراری نظم و ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی نخواهد داشت. بنابراین عبارت «انجام تشریفات قانونی واردات» فاقد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱)،

۱-۱- منظور از عبارت «ملوانی (تهلنجی)» و شرایط، ضوابط و حدود آن ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۲- با توجه به گسترده‌تر بودن مفهوم فعالان مرتبط با مبادلات مرزی از کولبری، از این جهت که کولبری یکی از مصادیق این فعالان است یا تنها مصداق مورد نظر قانون‌گذار، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۳- در تبصره (۲)، منظور از «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» و ضوابط تعیین آن‌ها ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۲-

به منظور هدایت تدریجی مبادلات غیررسمی در مرزها به چهارچوب تجارت رسمی، کالاهای وارداتی از طریق مبادلات مرزنشینی در مرحله ترخیص کالا صرفاً مشمول پرداخت پنجاه درصد (۵۰٪) میزان عوارض و مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده برای ورود قطعی کالا هستند و در سال اول اجرای این قانون از سایر عوارض و مالیات‌ها معاف می‌باشند. در مرحله فروش کالا توسط مشمولین این قانون، مابه‌التفاوت مالیات و عوارض فروش با مالیات و عوارض خرید موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده، به عنوان اعتبار مالیاتی ارزش افزوده برای ایشان لحاظ می‌شود لکن مابقی زنجیره تبادل کالا در کشور موظف به پرداخت کامل آن می‌باشند.

تبصره ۱- اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی از سال دوم اجرای این قانون سالانه به میزان بیست درصد (۲۰٪) مقرر در رویه تجاری و اعمال معافیت کامل یا پلکانی سود بازرگانی توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده مطابق آیین‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌ها و شاخص‌هایی که در چهارچوب قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز است.

▪ دیدگاه ابهام

بر اساس تبصره (۱) ماده (۲)، اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض و نیز اعمال معافیت کامل یا پلکانی سود بازرگانی توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده به موجب مصوبه‌ی هیئت‌وزیران «مجاز» دانسته شده است. مشخص نیست که مقصود از مجاز بودن هیئت‌وزیران این است که اختیار این موضوعات به هیئت‌وزیران واگذار شده است و در صورت صلاحدید می‌تواند معافیت‌های مذکور را اعمال کند، یا این که مقصود از «مجاز» بودن هیئت‌وزیران، صلاحیت داشتن هیئت‌وزیران است و در واقع مقصود از مجاز این است که هیئت‌وزیران به موجب این مصوبه اجازه دارد معافیت‌ها و امتیازات مذکور در این تبصره را اعمال کند. چنانچه مجاز بودن دولت به معنای اختیار داشتن باشد، با توجه به ماهیت مالیاتی برخی از معافیت‌های پیش‌بینی شده، حکم این بند مغایر اصل (۵۱) و به دلیل عدم تعیین ضابطه و واگذاری کامل این موضوع به هیئت‌وزیران مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود. اما اگر مقصود از عبارت «مجاز» بودن، صلاحیت هیئت‌وزیران در اعمال این اختیار مبتنی بر ضوابط و چهارچوب‌های قانونی باشد، حکم مذکور فاقد ایراد خواهد بود. بنابراین با توضیحات مذکور، مقصود قانون‌گذار از «مجاز بودن» هیئت‌وزیران نسبت به اعمال موارد مذکور واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

با توجه به عبارت مذکور و معافیت‌های پیش‌بینی شده در تبصره (۲) ماده (۲)، قانون‌گذار در مقام بیان صلاحیت برای هیئت‌وزیران جهت اعمال موارد مذکور در تبصره بوده است. در واقع قانونگذار به موجب این مصوبه به هیئت‌وزیران این صلاحیت را داده است که اقدام به تصویب اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی و اعمال معافیت کامل یا پلکانی سود بازرگانی کند و دولت در اجرای این موضوع اختیار ندارد، بلکه مکلف به اجرای آن است. بنابراین منظور از «مجاز بودن» هیئت‌وزیران به اعمال موارد مذکور فاقد هرگونه ابهام است.

توضیح تذکر

در ماده (۱) مصوبه‌ی حاضر واردات کالا از طریق شناورهای سستی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از پانصد تن، ملوانی (ته لنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری) مجاز دانسته شده بود. در ماده (۲) مصوبه‌ی حاضر از عبارات «مبادلات غیر رسمی در مرزها» و «مبادلات مرزنشینی» استفاده شده است. هرچند به نظر می‌رسد که منظور از عبارات «مبادلات غیررسمی» و «از طریق مبادلات مرزنشینی» نیز همان طُرُق ذکر شده در ماده (۱) است و واردات کالا از طریق دیگری مدنظر نیست، اما مناسب‌تر آن است که عبارات «مبادلات غیررسمی» و «از طریق مبادلات مرزنشینی» به نحوی اصلاح شود که نمایان‌گر همان طُرُق مذکور در ماده (۱) باشد.

نظر شورای نگهبان

۲- در تبصره (۱) ماده (۲)، منظور از «مجاز بودن» هیئت‌وزیران به اعمال موارد مذکور ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: - در ماده (۲)، عبارت «مبادلات غیررسمی» و «از طریق مبادلات مرزنشینی» به‌نحوی اصلاح شود که با طرق مذکور در ماده (۱) همین مصوبه هماهنگ گردد.

ماده ۳-

کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و به صورت تخصیص صددرصد (۱۰۰٪) و مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به همان استان مرزی اختصاص و شصت درصد (۶۰٪) آن برای تقویت معیشت و اشتغال مرزنشینان (پرداخت‌های حمایتی هدفمند، تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز حوزه اشتغال و ایجاد اشتغال پایدار)، بیست درصد (۲۰٪) برای زیرساخت‌های اقتصاد مرز (تجهیز بازارچه‌های مرزی، تقویت و تجهیز بنادر و گمرکات کوچک) و بیست درصد (۲۰٪) برای تقویت زیرساخت‌های مربوط به امنیت و مبارزه با قاچاق (انسداد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا)، در مناطق مشمول هزینه می‌گردد.

تبصره ۱- دولت موظف است ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور را تهیه و تصویب نماید.

▪ دیدگاه مغایرت

در تبصره (۱) ماده (۳) این مصوبه، دولت مکلف به تهیه و تصویب طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور شده است. ماهیت طرح‌های مذکور مشخص نشده است و بعضی از مسائل مرتبط با دو طرح «آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی» و «توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور» دارای ماهیت تقنینی است و لازم است که ضوابط این طرح‌ها در قانون مشخص شود. واگذاری مطلق و بدون ضابطه‌ی این طرح‌ها به دولت مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

در ماده (۳) مصوبه‌ی حاضر، قانون‌گذار مقرر می‌دارد که درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به صورت تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) و مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به استان‌های مرزی اختصاص یابد. با توجه به عبارت «مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی»، مشخص نیست که درآمدهای موضوع این بند، در بودجه‌ی سنواتی به صورت سالانه پیش‌بینی می‌شود و سپس به استان‌های مرزی تخصیص می‌یابد، یا مقصود از عبارت مذکور این است که درآمدهای حاصل از اجرای این قانون بدون درج در بودجه سنواتی به استان‌های مرزی اختصاص می‌یابد. در صورتی که فرض دوم مدنظر باشد، حکم این ماده، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است. بنابراین عبارت «مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی» از این حیث که آیا درآمدهای مذکور نیز در قانون بودجه سنواتی ذکر می‌شود یا خیر، واجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۳)

۳-۱- با توجه به عبارت «مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی»، حکم مذکور در ماده از این جهت که آیا درآمدهای مذکور نیز در قانون بودجه سنواتی ذکر می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۲- اطلاق تبصره (۱)، واگذاری تهیه و تصویب طرح‌های مذکور به دولت، با توجه به ماهیت تقنینی بعضی از مسائل مرتبط با این موضوع، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۴-

به‌منظور راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون، کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه کشور با وظایف ذیل تشکیل می‌گردد. همچنین نماینده سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون اقتصادی مجلس، به عنوان ناظر و بدون حق رأی در این کارگروه عضویت خواهند داشت. نمایندگان سایر دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با تشخیص رئیس کارگروه می‌توانند بدون حق رأی در جلسات شرکت کنند:

- ۱- تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و فرایندهای اجرایی مرتبط در چهارچوب قوانین و مقررات بالادستی
- ۲- تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالانه هر یک از استان‌ها
- ۳- افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی متعلق به کالاهای وارداتی در چهارچوب قوانین و مقررات
- ۴- هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن
- ۵- تعیین دستورالعمل اجرایی و شرایط خروج کالاها از استان‌های مرزی در چهارچوب قوانین و مقررات
- ۶- تعیین ضوابط تخصیص و توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون و پیگیری و نظارت بر آن در چهارچوب قوانین و مقررات

دیدگاه مغایرت

بندهای مذکور در ماده (۴) از جنبه‌های مختلفی مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسند: اولاً

برخی از وظایف واگذار شده به کارگروه دارای ماهیت آیین‌نامه‌ای است. به طور مثال در بند (۲) تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالانه هر یک از استان‌ها به کارگروه واگذار شده است، یا در بند (۳) افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی به این کارگروه واگذار شده است. واگذاری این‌گونه موارد به کارگروهی که اعضای غیر وزیر نیز در آن حضور داشته و حق رأی دارند، مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است. ثانیاً برخی از بندها دارای ماهیت تقنینی هستند و لازم است که ضوابط آن به موجب قانون تعیین شود، واگذاری این‌گونه موارد به کارگروه موضوع این ماده نیز مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. به طور مثال در بند (۶) این ماده، «تعیین ضوابط تخصیص و توزیع منابع» دارای ماهیتی تقنینی است. توضیح آنکه براساس قوانین مختلف که مهم‌ترین آن قانون محاسبات عمومی است، ضوابط و چارچوب‌های قانونی برای تخصیص و توزیع منابع بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی ذکر شده است. تفویض صلاحیت فوق به کارگروه موضوع این ماده، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. پس به طور کلی با عنایت به اینکه اطلاق برخی از وظایف تعیین‌شده برای کارگروه مذکور، از جمله بندهای (۲)، (۳) و (۶) آن، دارای ماهیت تقنینی یا مستلزم وضع آیین‌نامه می‌باشد، ماده (۴) مصوبه مغایر اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی است.

■ دیدگاه ابهام

در صدر ماده (۴)، قانون‌گذار مقرر می‌دارد که جهت راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای قانون، کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و عضویت ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه کشور تشکیل گردد. چنانچه مقصود از عضویت وزارتخانه‌های مذکور، شرکت وزیر آن وزارتخانه در جلسات و تصمیم‌گیری‌های این کارگروه باشد، بلاشکال خواهد بود، اما چنانچه شخص دیگری غیر از وزیر بخواهد از طرف آن وزارتخانه در کارگروهی که عهده‌دار راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این مصوبه است، عضو باشد و تصمیم‌گیری کند، می‌بایست امانت، وثاقت و خبرویت او احراز شود. همچنین در صورتی که نهادهای عضو اقدام به معرفی نماینده کنند، با توجه به اختیارات گسترده‌ای که برای این نهادها در نظر گرفته شده است، غیر منطقی به نظر می‌رسد. لذا ماده (۴) مصوبه‌ی حاضر از این حیث که در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مذکور مسئولیت و عضویت با وزراء و رؤسای دستگاه‌هاست یا شخص دیگری عهده دار این وظیفه است، ابهام دارد.

■ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۴)،

۴-۱- از این جهت که در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مذکور مسئولیت و عضویت با وزراء و رؤسا دستگاه‌هاست یا اشخاص دیگر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۲- اطلاق برخی از وظایف تعیین شده برای کارگروه مذکور، از جمله بندهای (۲)، (۳) و (۶) آن، مغایر اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۶-

آیین‌نامه‌های مقرر در این قانون ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط کارگروه موضوع ماده (۴) تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

■ دیدگاه ابهام

براساس حکم ماده (۶)، آیین‌نامه‌های مقرر در این قانون ظرف سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط کارگروه موضوع ماده (۴) تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مشخص نیست که مهلت سه‌ماه‌ی مذکور در این ماده، صرفاً جهت تهیه‌ی آیین‌نامه است، یا تهیه و تصویب آن لزوماً باید در سه ماه انجام شود. با توجه به اینکه در ماده‌ی (۱) این مصوبه، معیار اجرای قانون پنج‌سال پس از ابلاغ آیین‌نامه‌های ماده (۶) تعیین شده است، اهمیت موضوع دوچندان شده و لازم است که ابهام مذکور رفع شود.

■ دیدگاه عدم ابهام

با توجه به حکم این ماده، مقصود آن است که فرایند تهیه و تصویب آیین‌نامه مجموعاً ظرف سه ماه صورت گیرد. چرا که اساساً تهیه‌ی آیین‌نامه به تنهایی واجد اثر قانونی نیست و مهلت قانونی ذکر کردن برای تهیه‌ی آیین‌نامه کمکی به اجرای قانون که مقصود قانونگذار بوده است نخواهد کرد؛ لذا تهیه و تصویب باید ظرف مدت سه ماه انجام شود.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۶)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان