

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه امور گمرکی»

(اعاده شده از شورای نگهبان)



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۷۳

شماره چاپ:

۸۹۹

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۹/۲۳

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۰۲۲۲-۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۷/۱۷

مقدمه

لایحه امور گمرکی که برای تصویب به صورت آزمایشی به کمیسیون اقتصادی ارجاع شده بود در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۳ با اصلاحاتی در کمیسیون تصویب شد. شورای نگهبان مصوبه کمیسیون را با این استدلال که ضرورتی به تصویب قانون گمرکی توسط کمیسیون وجود نداشته است مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داد. مجلس شورای اسلامی متن مصوبه کمیسیون را در تاریخ ۱۳۹۰/۶/۷ به تصویب رساند و به شورای نگهبان ارسال کرد. مصوبه مذکور پس از ارجاع به شورای نگهبان با ایراداتی مواجه شد که در ادامه به بررسی آنها پرداخته می‌شود.

بررسی ایرادات شورای نگهبان نسبت به مصوبه مجلس

۱. براساس بند «۱» ایرادات شورا، بند «پ» ماده «۴»، چون به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نشده، مغایر اصل هفتادوپنجم قانونی اساسی شناخته شد. به موجب اصل هفتادوپنجم قانون اساسی «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». با توجه به اینکه به موجب بند «پ» ماده «۴» مصوب مجلس کارکنان گمرک از نظر مقررات استخدامی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحات بعدی آن شده و با عنایت به ویژگی‌های خاص و اهمیت و مسئولیت‌های مشاغل گمرک و تأثیر آن بر وصول درآمدها، از امتیاز جداول حق شغل موضوع ماده (۶۵) قانون مذکور با ضریب (۱/۲) برخوردار می‌شوند که این امر هزینه جدیدی را بر دولت تحمیل می‌نماید که منبع تأمین آن مشخص نشده است شورا این بند را مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته است.

برای رفع ایراد شورا باید منبعی برای تأمین اعتبار مورد نیاز برای اجرای این بند ایجاد شود و برای سال‌های آینده دولت مکلف شود در لایحه بودجه سالیانه منبع مورد نیاز این بند را تأمین نمایند.

۲. به موجب تبصره «۳» ماده «۵» مصادیق و شرایط اخذ هزینه خدمات در آیین‌نامه اجرایی قانون مشخص می‌شود. براساس بند «۲» ایرادات شورا، اطلاق شرایط مذکور در تبصره فوق، چون شامل موارد تقنینی نیز می‌شود، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته شده است.

تعیین ضوابط و شرایطی که متضمن ایجاد حق یا تکلیف برای افراد است از امور تقنینی بوده و به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی قانونگذاری قابل تفویض به دولت نیست و نمی‌توان این امور را در آیین‌نامه اجرایی مشخص کرد. به همین دلیل نیز شورا واگذاری مطلق تعیین شرایط اخذ هزینه خدمات به آیین‌نامه اجرایی را مغایر اصل هشتادوپنجم تشخیص داده است.

برای رفع ایراد شورا باید شرایط اخذ هزینه خدمات توسط مجلس شورای اسلامی در همین قانون مشخص شود.

۳. به موجب تبصره «۲» ماده «۴۵» هزینه انبارداری موضوع این ماده جز در مواردی که مرجع تحویل‌گیرنده به هر دلیل قادر به تحویل کالا نباشد از محل اعتباری که همه‌ساله در قانون بودجه به این منظور پیش‌بینی می‌شود تأمین و توسط گمرک به مرجع تحویل‌گیرنده پرداخت می‌شود. به موجب اصل هفتادوپنجم قانون اساسی پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد. شورا این تبصره را به دلیل اینکه به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نشده، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته است.

با توجه به اینکه در این تبصره منبع تأمین اعتبار مورد نیاز برای اجرای این تبصره در سال‌های آینده مشخص شده است از این جهت ایرادی به مصوبه وارد نیست. برای رفع ایراد شورا باید برای اجرای این تبصره در سال جاری منبعی برای تأمین اعتبار مورد نیاز برای اجرای این تبصره ایجاد شود.

۴. به موجب تبصره ماده (۶۲) در موارد خاص که در آیین‌نامه اجرایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، گمرک می‌تواند با اخذ جریمه انتظامی موضوع ماده (۱۰۹) قانون امور گمرکی به صدور اجازه تحویل کالا به مرجع تحویل‌گیرنده اقدام کند، مشروط بر اینکه حداکثر تا پنج روز با نظر گمرک از مهلت اعتبار پروانه عبور داخلی به گمرک مقصد، تحویل شود.

با توجه به اینکه تحت عنوان موارد خاص قرار داشتن و یا نداشتن دارای آثاری نسبت به حقوق و تکالیف افراد است و تعیین این امور در صلاحیت مقنن قرار دارد و قانونگذار نمی‌تواند این امور را به دولت تفویض نماید. به همین دلیل نیز شورا واگذاری تعیین موارد خاص به آیین‌نامه اجرایی را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داده است.

برای رفع ایراد شورا باید موارد خاص و یا تعیین ضوابط و شرایط تعیین آنها توسط مجلس شورای اسلامی در همین قانون مشخص شود.

۵. به موجب ماده (۷۷)، مجلس شورای اسلامی اشیایی را که مسافران غیرمقیم ایران می‌توانند علاوه بر لوازم شخصی که به‌طور قطعی قابل ترخیص است، همراه خود وارد نمایند مشخص کرده است در انتهای ماده عبارت «سایر مواردی که براساس آیین‌نامه اجرایی تعیین می‌شود» آورده شده است که مشخص نیست آیا مقصود تعیین سایر مصادیق توسط آیین‌نامه اجرایی است یا اینکه قانونگذار مقصود دیگری داشته است و با توجه به این ابهام شورا از مجلس درخواست نموده که مقصود خود را مشخص نماید.

لازم به ذکر است که در صورتی که مقصود مجلس محترم از عبارت «سایر موارد» تعیین سایر مصادیق کالای مجاز است، با توجه به اینکه خود مجلس برخی از این مصادیق را مشخص نموده نمی‌تواند تعیین سایر مصادیق را به آیین‌نامه اجرایی واگذار نماید. چراکه این امر تفویض قانونگذاری بوده و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. بنابراین ضروری است مجلس محترم تمام مصادیق را بیان نماید.

۶. به موجب تبصره ماده (۹۹) نحوه تشریفات اظهار، ارزیابی، میزان تضمین و سایر شرایط مربوطه در آیین‌نامه اجرایی تعیین می‌شود. عبارت «سایر شرایط مربوطه» مبهم است و مشخص نیست شامل چه اموری می‌شود و به همین دلیل با ایراد ابهام شورای نگهبان مواجه شده است.

برای رفع ابهام از این عبارت باید مقصود از «سایر شرایط مربوطه» مشخص گردد. در این رابطه باید این نکته را مورد توجه قرار داد که در صورتی که مقصود مجلس محترم از عبارت «سایر شرایط مربوطه» تعیین اموری است که بر حقوق و تکالیف افراد مؤثر است باید این شرایط توسط خود مجلس تعیین شود و مجلس نمی‌تواند تعیین این شرایط را به آیین‌نامه اجرایی واگذار نماید. چراکه این امر تفویض قانونگذاری بوده و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۷. با توجه به اینکه در مواد (۱۰۷)، (۱۰۸)، (۱۰۹)، (۱۱۰)، (۱۱۴) و ماده (۱۴۳) و تبصره «۱» آن تعیین و اخذ جریمه بدون ضابطه مشخصی به مراجع گمرکی واگذار شده است این موارد مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داده شده است. چراکه تعیین معیار و مبلغ جریمه به تناسب تخلفات انجام شده قانونگذاری بوده که به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی قابل تفویض نیست.

در جهت رفع ایراد شورا ضروری است معیار و ضوابط مشخصی برای تعیین و اخذ جرائم در مواد مورد ایراد مشخص شود.

۸. به موجب ماده (۱۲۹) کمیسیون رسیدگی به تخلفات، ترکیب و نحوه رسیدگی و صدور حکم آن به اختصار مشخص شده است. با توجه به اینکه این امور بر حقوق و تکالیف افراد مؤثر است باید دقیقاً در قانون مشخص شود در حالی که در این ماده جزئیات نحوه رسیدگی و تشخیص تخلف و صدور حکم و ضوابط تعیین مجازات مشخص نشده است. به همین دلیل نیز شورا ماده را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داده است.

برای رفع ایراد شورا ضروری است نحوه رسیدگی و معیارها و ضوابط تشخیص تخلف، استناد آن به مرتکب و تعیین مجازات در ماده به صورت صریح مشخص گردد.

همچنین شورا در رابطه با مصوبه تذکراتی داده است که باید مورد توجه قرار گیرد.

۹. در ماده (۳۲)، تبصره «۲» ماده (۵۱) و تبصره‌های مواد (۵۰)، (۵۱)، (۵۲)، (۵۳) و (۵۹)، (۶۴)، (۶۵)، (۷۱)، تبصره «۲» ماده (۷۶) و تبصره‌های مواد (۱۲۸) و (۱۳۱) تعیین «شرایط و مقررات» به آیین‌نامه اجرایی قانون تفویض شده است و اطلاق این تفویض می‌تواند شامل اموری شود که ماهیت تقنینی دارد که قابل تفویض به دولت نیست. بر این اساس ضروری است در تمامی موارد فوق تصریح شود تعیین شرایط در چارچوب این قانون به آیین‌نامه اجرایی تفویض شده است و شامل تفویض تعیین شرایطی خارج از موارد تعیین شده در قانون توسط دولت که محدوده قانون را توسعه دهد یا مضیق نماید نمی‌شود.

۱۰. در ماده (۷۵)، علامت ضمه و تشدید کلمه «نُتَّاج» حذف گردد.

۱۱. با توجه به اینکه در ماده (۱۴۷) اسباب زوال سمت بیان شده است و با توجه به اینکه حجر نیز از اسباب زوال سمت است باید در ماده (۱۴۷) «حجر» هم اضافه گردد.

## نتیجه‌گیری

رفع ایرادات شورای نگهبان نیاز به اصلاحاتی دارد که در متن پیشنهاد شده است. لذا پیشنهاد می‌شود کمیسیون محترم با توجه به اصلاحات مذکور در متن ایرادات شورای نگهبان را مرتفع نماید.