



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۴۵

شماره چاپ:

۱۱۴۹

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۵/۳

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۰۳۶۲

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۵/۲۶

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر

شده کیوتو در مورد ساده و هماهنگ‌سازی تشریفات گمرکی»

مقدمه

با توجه به اصطلاحات گمرکی بین‌المللی که در قالب «واژه‌نامه بین‌المللی گمرک» توسط شورای همکاری گمرکی<sup>۱</sup> یا همان سازمان جهانی گمرک<sup>۲</sup> تهیه و منتشر می‌شود، گمرک سازمانی است دولتی که مسئولیت اجرای قانون گمرک و وصول حقوق ورودی و صدوری و همچنین اجرای سایر قوانین و مقررات مربوط از جمله واردات، ترانزیت و صادرات کالا را برعهده دارد.

رئوس محورهای فعالیت گمرکی را می‌توان در سه مقوله ۱. تعرفه‌بندی، ۲. ارزشگذاری و ۳. اعمال رویه‌های گمرکی خلاصه کرد. در این میان تأثیرگذارترین محور بر سهولت فضای کسب‌وکار چگونگی اعمال رویه‌های گمرکی است و به همین دلیل برخورداری از مقررات گمرکی ساده و هماهنگ با مقررات بین‌المللی از اهمیت بسزایی برخوردار است. از این رو پیوستن به این کنوانسیون می‌تواند گامی مؤثر در ساده‌سازی رویه‌های گمرکی و بهبود فضای کسب‌وکار تجاری کشور باشد.

کنوانسیون اصلاح شده کیوتو در مورد ساده و هماهنگ‌سازی رویه‌های گمرکی

هرچند در تدوین «قانون فعلی امور گمرکی» (مشمول بر ۶۰ ماده) و «آیین‌نامه اجرایی» قانونی آن (۳۹۶ ماده) به میزان متناهی از مقررات کنوانسیون کیوتو که در سال ۱۹۷۳ در کیوتوی ژاپن تنظیم شد، اقتباس شده است، با این حال با توجه به تغییرات این کنوانسیون به‌خصوص اجرایی شدن «کنوانسیون کیوتوی اصلاح شده» در سال ۲۰۰۶ و الحاق حدود ۷۰ کشور جهان به آن الحاق ایران به این کنوانسیون می‌تواند با هدف ساده‌سازی رویه‌های گمرکی مثبت قلمداد شود.

بسته اصلی کنوانسیون کیوتوی اصلاح شده از سه بخش تشکیل شده است:

۱. متن کنوانسیون (شامل ۲۰ ماده) درخصوص هدف از کنوانسیون، تعاریف، حوزه شمول، نحوه پیوستن و خروج و ...
۲. ضمیمه عام (پیوست کلی) درخصوص رویه‌های گمرکی که جنبه عام دارند و پذیرش تمامی آن الزامی است.
۳. ضمایم خاص (پیوست‌های ویژه) بخش وسیعی شامل پیوست‌های A تا K (بجز I) که هرکدام نیز به چند فصل تقسیم می‌شوند. هرچند پذیرش پیوست‌های ویژه (شامل رویه توصیه شده) مطلوب سازمان جهانی گمرک می‌باشد ولی اختیاری است.

بررسی لایحه

۱. در لایحه دولت، تنها بخش حداقلی از کنوانسیون یعنی متن و پیوست کلی ضمیمه شده و هیچ‌کدام از پیوست‌های ویژه که حاوی رویه‌هایی در مورد واردات، صادرات، پردازش، قواعد مبدأ و ... هستند در ضمیمه لایحه ارائه نشده است. در بند «۳» ماده (۸) کنوانسیون آمده است که هر کشور در زمان امضا، تصویب یا الحاق به این کنوانسیون باید پیوست‌های ویژه یا فصول مورد پذیرش خود را مشخص کند. درحالی که چنین اتفاقی در این لایحه نیافتاده و این‌گونه تعبیر می‌گردد که هدف دولت فقط پذیرفتن مواد کنوانسیون و پیوست کلی است و تمایلی به پذیرش پیوست‌های ویژه وجود ندارد، درحالی که برخی از این ضمایم که مثبت قلمداد می‌شود و می‌تواند همزمان به مجلس محترم ارائه شوند.

1. (CCC) Customs Co-Operation Council  
2. (WCO) World Customs Organization

عدم ارائه پیوست‌های ویژه درحالی است که در جای جای لایحه به این پیوست‌ها اشاره می‌شود برای مثال در (بند «ج» ماده (۱))، (بند «۳» ماده (۴))، ماده (۵)، (جزء «۲» بند «۴» ماده (۶)) و موارد متعدد دیگر به پیوست‌های ویژه اشاره شده ولی هیچ پیوست ویژه‌ای در ضمیمه لایحه مشاهده نمی‌شود.

۲. پذیرفتن پیوست کلی که حاوی استانداردهای لازم‌الاجراست، مستلزم اصلاح قوانین و مقررات ملی (قانون امور گمرکی) است. در تدوین استانداردها از فعل (SHALL) استفاده شده یعنی در صورت الحاق گمرک باید اقداماتی از نظر قانونی انجام دهد. زیرا در صورت تصویب این کنوانسیون ما هم دارای یک قانون و هم یک کنوانسیون قانونی هستیم که هرچند با یکدیگر همپوشانی‌های فراوان دارند ولی بعضاً دارای تضادهایی هستند و قانون داخلی باید بسیاری از استانداردهای لازم‌الاجرای کنوانسیون را عملیاتی کند.

درحال حاضر لایحه امور گمرکی با ۱۶۲ ماده در مجلس شورای اسلامی درحال بررسی است. هرچند بخشی از این لایحه منطبق با کنوانسیون است ولی بازنگری و انطباق کامل آن با کنوانسیون ضروری است. در ذیل به برخی از مصادیق اشاره می‌شود:

(الف) در فصل دوم پیوست‌های کلی ۲۷ تعریف درخصوص اصطلاحات گمرکی آمده که احکام متعددی بر آنها با تصویب این کنوانسیون به‌عنوان قانون مصوب مجلس لازم‌الاجراست. این درحالی است که تعاریف مندرج در قانون فعلی و حتی لایحه‌ای که اخیراً توسط دولت به مجلس تقدیم شده با تعاریف مندرج در این کنوانسیون تفاوت‌های بسیار دارند و مسلماً تصویب ۲ قانون در مجلس برای یک موضوع واحد با تفاوت‌های فاحش قابل توصیه نیست.

(ب) در فصل ۲ پیوست کلی، تعریف ترخیص فقط منحصر به ورود قطعی است درحالی که ترخیص برای رویه‌های مختلفی مانند ورود موقت و ... نیز انجام می‌شود.

(ج) در فصل ۲ پیوست کلی، در تعریف قانون گمرکی به مقررات، آیین‌نامه‌ها و حتی مقررات وضع شده توسط خود گمرک (به معنای بخشنامه) نیز اشاره شده که تعبیر متفاوتی از قانون در نظام حقوقی کشور است، زیرا از نظر حقوقی مقررات تعیین شده توسط دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان قانون تلقی نمی‌شود.

(د) برخی احکام مانند استاندارد ۳-۳۹ درخصوص اثبات عدم نیت از طرف گمرک و یا اعمال مجازات و جریمه‌های سنگین و نظایر آن همگی در صلاحیت مراجع قضایی است و گمرک نمی‌تواند به این موارد مبادرت کند.

۳. در ترجمه این لایحه و استفاده از معادل‌های فنی نیز ابهامات فراوانی وجود دارد برای مثال:

(الف) در بند «ب» ماده (۱) استاندارد موقت را (استانداردی که ... در زمان طولانی‌تری مجاز می‌باشد) ترجمه کرده که به‌نظر می‌رسد عبارت (مجاز نمی‌باشد) صحیح است.

(ب) در بند «د» ماده (۱) عبارت (دولت‌های تأسیس‌یافته) صحیح نیست و منظور (دولت‌های مؤسس) بوده است.

(ج) در انتهای بند «د» ماده (۱) عبارت (در مورد تصمیم‌گیری ناسب به امضا) اشتباه تایپی دارد و منظور (نسبت به امضا) است.

(د) در بند «۳» ماده (۶) آمده که (سازمان ذیصلاح هر موجودیت که حائز شرایط طرف متعاقد شدن این کنوانسیون، به‌موجب ماده (۸) می‌باشد) که جمله‌ای نارسا و مبهم است و نشان از عدم ترجمه صحیح متن دارد.

(ه) در فصل سوم پیوست کلی در استاندارد ۳-۱۷ به (اسناد مؤید) اشاره شده که منظور آن مشخص نیست و به‌نظر می‌رسد منظور (گواهی‌هایی از قبیل گواهی مبدأ) است.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

کلیت تصویب کنوانسیون اصلاح شده کیوتو در مورد ساده‌سازی رویه‌های گمرکی امری مثبت و مطلوب قلمداد می‌شود ولی با توجه به عدم اشاره به برخی پیوست‌های ویژه مورد نیاز در لایحه، ۲. وجود همپوشانی‌ها، تضادها و ابهاماتی میان مفاد این کنوانسیون با قانون فعلی امور گمرکی و لایحه درحال بررسی در مجلس، ۳. وجود ابهاماتی در مواد و استانداردهای مندرج در لایحه و ۴. وجود مشکلات ترجمه‌ای و تایپی و ... تصویب این لایحه به شکل حاضر توصیه نمی‌شود. مسلماً دستیابی به قانونی شایسته و کارآ در این زمینه مستلزم رفع ابهامات مطرح شده است.