

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» (اعاده شده از شورای نگهبان (۱))



لله الحمد لله الرحمن الرحيم



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۸/۳۰

شماره مسلسل: ۱۹۴۰۲

کد موضوعی: ۲۴۰

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد
اشتغال پایدار مرزنشینان»
(اعاده شده از شورای نگهبان (۱))

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمدبرزگر خسروی، امیرحسین بامتی طوسی

ناظر علمی:

احمد حکیم جوادی

اظهار نظرکننده:

محمدحسام محمدی فرد

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

طراح گرافیک:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. حقوق گمرکی
۲. تجارت بین‌الملل
۳. شورای نگهبان
۴. کولبری
۵. ملوانی



دفتر مطالعات حقوقی

فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۹	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. تبیین ایرادات و ابهامات شورای نگهبان.....
۱۶	۳. نتیجه‌گیری.....
۱۷	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»

چکیده



خلأ قانونگذاری پدیده کولبری و ملوانی (ته‌لنجی)، ضرورت قانونگذاری در این زمینه را توجیه می‌کند. یکی از اهداف اصلی لایحه دولت با عنوان «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» و به شماره ثبت ۸۶۱، ساماندهی چالش‌های این پدیده است. با این حال، پس از تصویب لایحه مورد اشاره در مجلس شورای اسلامی، مصوبه جهت بررسی از جهت انطباق با قانون اساسی و شرع موضوع اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لایحه پس از مواجه شدن با ایرادات و ابهاماتی از سوی شورای نگهبان، جهت بررسی مجدد به مجلس ارسال شده است. در این نوشتار، ضمن تبیین ایرادات و ابهامات شورای نگهبان بر مصوبه مجلس، راه‌حل‌های حقوقی جهت رفع ایرادات و ابهامات نیز پیشنهاد شده است.

بیان مسئله

لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی)» و ایجاد اشتغال پایدار مرز نشینان» به عنوان بستر تقنینی، جهت رفع خلأ قانونی و چالش‌های فنی، ارزی و بهداشتی پدیده کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) است. تمهیدات قانونی ویژه‌ای نیازمند است تا چنین پدیده‌هایی ساماندهی شود. به همین منظور دولت، لایحه یاد شده را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد که جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شده بود. لایحه در نهایت در جلسه مورخ بیست و هفتم شهریور ماه یک هزار و چهار صد و دو مجلس شورای اسلامی، به تصویب مجلس رسید و جهت بررسی به شورای نگهبان ارسال شد. موضوع در جلسه ۱۴۰۲/۰۷/۱ شورای نگهبان، مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نتیجتاً شورای نگهبان آن مصوبه را مغایر دانست؛ هشت ایراد و ابهام، به همراه یک تذکر از سوی شورای نگهبان در خصوص این مصوبه مطرح شده است که در گزارش به صورت مبسوط به تبیین و بررسی هر یک از آنها پرداخته شده است.

یافته‌های کلیدی

با توجه به اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی [۱]، موضوع مالیات و یا تخفیفات مالیاتی باید به صورت روشن در قانون مشخص شده باشند.

پیشنهاد یا راهکار تقنینی

۱ در خصوص ابهام در مفهوم ملوانی (ته‌لنجی) و شرایط، ضوابط و حدود آن، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که اصطلاح مورد اشاره در ادامه حکم ماده (۱) به این نحو تعریف شود: «ملوانی (ته‌لنجی): واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی، با ساختار لنج و با ظرفیت ناخالص کمتر از (۵۰۰) تن در بنادر جنوبی کشور که قوانین و مقررات صادرات و واردات در آن رعایت نمی‌شود.»

۲ در خصوص ابهام در مفهوم و رابطه بین مبادلات مرزی با کولبری، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که «کولبری» جایگزین عبارت «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری)» شود و صدر ماده (۱) متناسباً تغییر یابد و نیز اصطلاح «کولبری» در ماده (۱) تعریف شود: «کولبری: واردات کالا از طریق معابر و مرزهای زمینی کشور که کالا در معبر مرزی توسط مرز نشینان حمل شده و قوانین و مقررات صادرات و واردات در آن رعایت نمی‌شود.»



۳ در خصوص ابهام در مفهوم و ضوابط تعیین «تولیدکنندگان کوچک و متوسط»، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که عبارت فوق حذف و صرفاً عبارت «تولیدکنندگان» در تبصره «۲» ماده (۱) درج شود.

۴ در مورد ابهام «مجاز بودن هیئت وزیران» در رابطه با اعمال مفاد موضوع تبصره «۱» ماده (۲)، از آنجا که «اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی»، ماهیت قانونی دارد، عبارت «الزامی است» باید پس از عبارت «به میزان بیست درصد مقرر در رویه تجاری»، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، اضافه شود؛ و نظر به اینکه «اعمال معافیت کامل یا پلکانی سود بازرگانی»، در اختیار دولت است، مجاز بودن دولت، واجد اشکال حقوقی نخواهد بود.

۵ در خصوص ابهام در عبارت «مآزاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی»، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که قید توضیحی «که در ارقام بودجه لحاظ می‌شود» در ادامه این عبارت اضافه شود.

۶ در خصوص مغایرت تبصره «۱» ماده (۳) مصوبه با اصل (۸۵) قانون اساسی به جهت ماهیت تقنینی بعضی از مسائل مرتبط با این موضوع، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود عبارت «با رعایت اصل (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتبط با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه‌نیافتگی مناطق» در تبصره گنجانده شود.

۷ در خصوص ابهام در لزوم مسئولیت و عضویت وزرا و رؤسای دستگاه‌ها در کارگروه موضوع ماده (۴)، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که عبارت «وزارت صنعت، معدن و تجارت» به «وزیر صنعت، معدن و تجارت»، «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به «نماینده ویژه رئیس‌جمهور در مبارزه با قاچاق کالا و ارز» و «وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات و ...» به «وزرای کشور، اطلاعات و ...» و همچنین «سازمان برنامه و بودجه کشور» به «رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور» تغییر یابند. همچنین با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود در ادامه عبارات پیشنهادی فوق‌الذکر، «یا نماینده تام‌الاختیار ایشان» نیز به جهت تسهیل در برگزاری جلسات کارگروه اضافه شود. از آنجا که برخی از وظایف مندرج در ماده مزبور، در حیطه اختیارات وزارت، مصوباتی که در کارگروه توسط نماینده تام‌الاختیار ایشان اخذ می‌شود، با اصل (۱۳۸) قانون اساسی ایراد خواهد داشت که در جهت رفع این ایراد، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای به شرح ذیل ضمیمه ماده شود تا این ایراد نیز رفع شود:

«تبصره - مصوبات کارگروه موضوع ماده (۴) به تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.»

۸ در خصوص مغایرت برخی از وظایف تعیین شده برای کارگروه موضوع ماده (۴) با اصول (۸۵) و

۱۳۸) قانون اساسی پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، بند «۲» به این نحو اصلاح شود:

«تعیین نوع کالای وارداتی براساس مقررات و سیاست‌های صنعتی و تجاری دولت و تعیین سقف سالیانه میزان واردات هر یک از استان‌ها متناسب با ظرفیت‌های تجاری و میزان واردات کولبری و ملوانی در هر استان و با رعایت اصل (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتبط با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه نیافتگی مناطق.» همچنین در خصوص بند «۳» ماده (۴)، پیشنهاد می‌شود که جهت رفع ایراد، عبارت «پیشنهاد» به ابتدای این بند اضافه شود.

۹ در خصوص ضرورت اصلاح «مبادلات غیر رسمی» و «از طریق مبادلات مرز نشینی» به جهت هماهنگی با طرق مذکور در ماده (۱) (اشاره شده در قسمت تذکرات نظرات شورای نگهبان) با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که عبارت «مبادلات غیر رسمی» به عبارت «مبادلات موضوع این قانون» تغییر یابد.

۱. مقدمه

یکی از اهداف اصلی لایحه ارسال شده از سوی دولت با عنوان «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرز نشینان»، ساماندهی پدیده‌های کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) است که فاقد قانون هستند. در رویه ته‌لنجی عملاً ضوابط و سقف قانون ساماندهی مبادلات مرزی در خصوص واردات کالای همراه ملوان رعایت نمی‌شود و به رویه جدیدی تبدیل شده است که براساس آن، تمام لنج تحت عنوان ته‌لنجی وارد کشور می‌شود. رویه کولبری نیز در هیچ کدام از قوانین تجاری و گمرکی کشور تعریف نشده است. لزوم در نظر گرفتن تمهیدات فنی و قانونی در این خصوص، ضرورت ارائه لایحه مورد اشاره را به مجلس شورای اسلامی توجیه می‌کند. این لایحه، در نهایت پس از اصلاح و تکمیل لایحه در کمیسیون مربوطه، در جلسه بیست و هفتم شهریور ماه یک هزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی به تصویب مجلس رسید. مصوبه مذکور پس از ارسال به شورای نگهبان با ایرادات ابهاماتی از سوی شورای محترم نگهبان مواجه شد. در این گزارش به بررسی ایرادات شورای نگهبان و نحوه اصلاح مصوبه جهت رفع آن خواهیم پرداخت.



۲. تبیین ایرادات و ابهامات شورای نگهبان



لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» مشتمل بر ۶ ماده و هفت تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در ادامه به تبیین هریک از ایرادات و ابهامات شورای نگهبان [۲] پرداخته می‌شود:

۲-۱- جزء ۱-۱ «اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در مفهوم ملوانی (ته‌لنجی) و شرایط، ضوابط و حدود آن»
شورای نگهبان در خصوص ماده (۱) مصوبه بیان می‌دارد: «منظور از عبارت «ملوانی (ته‌لنجی)» و شرایط، ضوابط و حدود آن ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد» درج «ملوانی (ته‌لنجی)» در ماده (۱) لایحه فوق‌الذکر و جواز به آن برای فعالیت به جهت پوشش خلأ تنظیم‌گری در حوزه تجارت مرزنشینان و ساماندهی تدریجی آن است. با این حال، «ملوانی (ته‌لنجی)» فاقد تعریفی مشخص در قوانین و مقررات بوده و بنابراین به جهت رفع ابهامات احتمالی در مرحله اجرای قانون، نیازمند درج تعریف مشخصی در قانون خواهد بود. ضرورت ارائه تعریف قانونی از اصطلاح فوق‌الذکر، به این جهت است که ماده (۱) مشمول ایراد اصل (۸۵) نشود. بنابراین با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود جهت رفع ایراد شورای نگهبان، عبارت زیر در ادامه حکم ماده (۱) درج شود: «ملوانی (ته‌لنجی): واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی، با ساختار لنج و با ظرفیت ناخالص کمتر از (۵۰۰) تن در بنادر جنوبی کشور که قوانین و مقررات صادرات و واردات در آن رعایت نمی‌شود.»

۲-۲- جزء ۱-۲ «اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در مفهوم و رابطه بین مبادلات مرزی با کولبری»
شورای نگهبان در بند دوم اظهار نظر خود، بیان داشته است که «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.» از آنجاکه در ماده (۱) لایحه، عبارت «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری)» درج شده است، این ابهام را به همراه خواهد داشت که آیا مراد قانونگذار از «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی»، صرفاً کولبران است یا خیر. بنابراین ضروری است که قانونگذار در خصوص مصادیق فعالان مرتبط با مبادلات مرزی، ابهامات پیش‌گفته را رفع نماید. راهکار پیشنهادی، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، تغییر عبارت «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری)» به «کولبری» و نیز ارائه تعریف مشخصی از «کولبری» در صدر ماده است؛ چراکه فقدان تعریف مشخصی از آن، زمینه را برای اعلام

مغایرت آن با اصل (۸۵) را فراهم می‌کند. همچنین باید در صدر ماده (۱) عبارت «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 «واردات کالا از طریق ملوانی (ته‌لنجی) و کولبری» اصلاح شود. بنابر مراتب فوق ضروری است، اصطلاح «کولبری» به این نحو تعریف می‌شود: «واردات کالا از طریق معابر و مرزهای زمینی کشور که کالا در معبر مرزی توسط مرزنشینان حمل شده و قوانین و مقررات صادرات و واردات در آن رعایت نمی‌شود.»

۳-۲. جزء «۳-۱» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در مفهوم و ضوابط تعیین «تولیدکنندگان کوچک و متوسط»

شورای نگهبان در بند سوم اظهار نظر خود بیان می‌کند که «در تبصره «۲»، منظور از «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» و ضوابط تعیین آنها ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.» مطابق تبصره «۲» ماده (۱)، اقدام به واردات کالا از سوی تولیدکنندگان کوچک و متوسط در شهرستان‌های مرزی مشمول، تحت شرایط مندرج در تبصره، پذیرفته شده است. این در حالی است که با مذاقه در قوانین و مقررات، هیچ تعریف قانونی مشخصی از «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» وجود ندارد. از این رو، دستگاه متولی امر، به‌هنگام اجرای حکم تبصره «۲»، دچار سردرگمی شده و تشتت تصمیمات اداری - قضایی را به‌همراه خواهد داشت. از نظر حقوقی، فقدان تعریف حقوقی از چنین عباراتی، خلاف اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. در نتیجه پیشنهاد می‌شود عبارت «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» مصرح در این ماده حذف و صرفاً عبارت «تولیدکنندگان» جایگزین گردد. در توضیح این رویکرد، باید اذعان داشت که مراد قانونگذار در ارائه تخفیف از عوارض و حقوق ورودی، حمایت از تولیدکنندگان و اصناف مستقر در شهرستان‌های مرزی است و لذا تفاوتی بین تولیدکنندگان بزرگ، متوسط و کوچک وجود ندارد. مضافاً آنکه در شهرستان‌های مرزی، گستردگی شرکت‌های تولیدی به‌میزانی نیست که تفکیک تولیدکنندگان و یا محدود نمودن مفاد تبصره به تولیدکنندگان کوچک و متوسط توجیه‌پذیر باشد.

۴-۲. بند «۲» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در خصوص «مجاز بودن هیئت وزیران» موضوع تبصره «۱» ماده (۲)

شورای نگهبان در خصوص تبصره «۱» ماده (۲) مصوبه اظهار داشته است: «در تبصره «۱» ماده (۲)، منظور از «مجاز بودن» هیئت وزیران به اعمال موارد مذکور ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام



اظهار نظر خواهد شد. «اینکه آیا از عبارت «مجاز بودن»، لزوم اعمال موارد مندرج در تبصره قابل استنباط است یا آنکه هیئت وزیران مختار به اعمال یا عدم اعمال است، محل ابهام بوده و نیازمند اصلاح عبارت یا درج منظور دقیق قانونگذار است. جهت پاسخ به ابهام مورد اشاره، باید میان «حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی» و «سود بازرگانی» تفکیک قائل شد؛ چراکه سود بازرگانی به موجب بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی [۳] مصوب ۱۳۹۰/۹/۱۶، توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود. لذا در خصوص، «حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی»، ذکر این نکته الزامی است که واگذاری اختیار اعمال آن به هیئت وزیران، مغایر با اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی است؛ به جهت اینکه اصل (۵۱) قانون اساسی بیان می‌دارد که «موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود» و طبق اصل (۸۵)، امور تقنینی، قابل واگذاری توسط مجلس نیست. لذا مطابق با اصول قانون اساسی، «تکلیف هیئت وزیران جهت اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی» باید مدنظر باشد. به این جهت، پیشنهاد می‌شود، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «الزامی است» پس از عبارت «به میزان بیست درصد مقرر در روه تجاری» اضافه شود. در خصوص «اعمال معافیت کامل یا پلکانی سود بازرگانی»، با عنایت به توضیحاتی که در سطور قبل آمد، درج عبارت «مجاز است»، واجد اشکال حقوقی نخواهد بود.

۵-۲. جزء «۱-۳» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در عبارت «مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی»

در ماده (۳) مصوبه، قانونگذار واریز کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص نزد خزانه‌داری کل کشور و اختصاص آن به صورت تخصیص صد درصد و مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به همان استان مرزی را مورد حکم قرار داده است. شورای نگهبان در تبیین ایراد وارده بر ماده (۳) مصوبه تشریح می‌کند که «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.» در تبیین ایراد وارده از سوی شورای محترم نگهبان باید بر این نکته اذعان کرد که تخصیص منابع بدون لحاظ و درج آن در ارقام بودجه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است. چراکه این اصل اشعار می‌دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.» بنابراین، همه پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب که به موجب قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، صورت بگیرد. با عنایت بر موارد فوق، جهت رفع ایراد مزبور با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که قید توضیحی «که

در ارقام بودجه لحاظ می‌شود» در ادامه عبارت «مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی» اضافه شود.

۶-۲. جزء ۲-۳ «اظهار نظر شورای نگهبان: مغایرت با اصل (۸۵) قانون اساسی

در خصوص تبصره «۱» ماده (۳) مصوبه، شورای نگهبان، چنین اعلام نظر کرده است که «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.» آمایش بنادر و بازارچه‌ها می‌تواند در کاهش هزینه‌ها و جلوگیری از ایجاد بازارچه‌ها و بنادر فاقد صرفه، جلوگیری نماید. ماده (۳) مصوبه، تخصیص منابع براساس درصدهای مشخص به موضوعات مورد تصریح قرار گرفته است که این موضوعات می‌توانند در طرح‌های مصوب دولت مورد درزیابی قرار گرفته و درصدها و سهم امور مندرج در داخل هر موضوع را متأثر کند. به عنوان مثال، بیست درصد از منابعی که از محل درآمدهای گمرکی و مالیاتی به موجب اجرای این قانون حاصل می‌شود، به «زیرساخت‌های اقتصاد مرز (تجهیز بازارچه‌های مرزی، تقویت و تجهیز بنادر و گمرکات کوچک)» اختصاص داده شده است. در واقع بیست درصد مورد اشاره، موضوع حکم تبصره «۱» ماده (۳) است. لذا تهیه و تصویب طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور توسط دولت، لزوم اظهار نظر در خصوص نحوه تخصیص این میزان از منابع، میان موارد فوق‌الذکر را ضروری می‌کند. این در حالی است که در خصوص نحوه تخصیص منابع میان موارد فوق، هیچ ضابطه‌ای از سوی قانونگذار مشخص نشده است. بنابراین فقدان سازوکار مشخص در خصوص ضوابط و نحوه تخصیص منابع مندرج در ماده (۳)، زمینه را برای مغایرت مفاد حکم تبصره «۱» با اصول (۴۸) و (۸۵) فراهم می‌کند. چراکه اصل (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد که: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند.» بنابراین اطلاق واگذاری تهیه و تصویب طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور به هیئت وزیران، بدون تعیین ضوابط و نحوه تخصیص منابع (اولویت‌سنجی در توزیع منابع که یک اختیار قانونگذاری محسوب می‌شود)، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شده است. بنابر مراتب فوق ضروری است، ضوابط و نحوه تخصیص این منابع توسط قانونگذار تعیین شود. از این رو پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «با رعایت اصل (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتبط با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه‌نیافتگی مناطق» در تبصره اضافه شود.



۷-۲. جزء «۱-۴» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در خصوص لزوم مسئولیت و عضویت وزرا و رؤسای دستگاه‌ها در کار گروه موضوع ماده (۴)

در ماده (۴) مصوبه مجلس، کار گروهی به جهت راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون و با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات و ... تشکیل شده است. تعیین کار گروه راهبری قانون، با اختیارات و مسئولیت‌های کافی، اقدام مناسبی ارزیابی می‌شود. با این حال، در خصوص اینکه آیا وزرا و رؤسای دستگاه‌های مورد اشاره، مسئول و عضو کار گروه می‌باشند یا خیر، ابهام وجود دارد. به این جهت شورای نگهبان در اظهار نظر خود اعلام داشته است که «از این جهت که در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مذکور، مسئولیت و عضویت با وزرا و رؤسای دستگاه‌هاست یا اشخاص دیگر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.» جهت رفع این ابهام، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که عبارت «وزارت صنعت، معدن و تجارت» به «وزیر صنعت، معدن و تجارت»، «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به «نماینده ویژه رئیس‌جمهور در مبارزه با قاچاق کالا و ارز» و «وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات و ...» به «وزرای کشور، اطلاعات و ...» و همچنین «سازمان برنامه و بودجه کشور» به «رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور» تغییر یابند. در غیر این صورت، اعمال اختیارات مندرج در ذیل ماده، از قبیل تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها مندرج در بند «۱»، از سوی اشخاص غیر وزیر، مغایر با اصل (۱۳۸) قانون اساسی است. همچنین با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود در ادامه عبارت پیشنهادی فوق‌الذکر، «یا نماینده تام‌الاختیار ایشان» نیز به جهت تسهیل در برگزاری جلسات کار گروه درج گردد. برخی از وظایف مندرج در ماده در حیطه صلاحیتی وزرا بوده و بنابراین مصوباتی که در کار گروه توسط نماینده تام‌الاختیار ایشان گرفته می‌شود با ایراد اصل (۱۳۸) قانون اساسی مواجه خواهد شد. جهت رفع این ایراد با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود، تبصره ذیل ضمیمه این ماده شود:

«تبصره - مصوبات کار گروه موضوع ماده (۴) به تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.»

۸-۲. جزء «۲-۴» اظهار نظر شورای نگهبان: مغایرت برخی از وظایف تعیین شده برای کار گروه موضوع ماده (۴) با اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی

شورای نگهبان در اظهار نظر خود بیان می‌کند که «اطلاق برخی از وظایف تعیین شده برای کار گروه مذکور، از جمله بندهای «۲»، «۳» و «۶» آن، مغایر اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی شناخته

شد. «مراد از ابهام شورای نگهبان در خصوص ماده (۴) لایحه مورد اشاره، به آن جهت بوده است که: **۱** اصل (۸۵) قانون اساسی بیان می‌دارد که سمت نمایندگی، قابل واگذاری به دیگری نیست و مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری خود را به شخص یا هیئتی واگذار کند. بنابراین واگذاری تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالیانه هر یک از استان‌ها، افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی متعلق به کالاهای وارداتی در چارچوب قوانین و مقررات و تعیین ضوابط تخصیص و توزیع منابع موضوع ماده (۳) که یک اختیار قانونگذاری محسوب می‌شوند، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شده است.

۲ واگذاری وظایف مندرج در بندهای ذیل ماده (۴) به اشخاص غیر از هیئت وزیران، مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است. لذا اصلاحاتی که مطابق با بند «۷» این گزارش در خصوص صدر ماده پیشنهاد شده است، منجر به رفع این مغایرت می‌گردد.

بنابر مراتب فوق، ذکر نکات زیر الزامی است:

الف) در خصوص بند «۱» ماده (۴)، با عنایت به اصلاحاتی که در بند «۷» این گزارش در خصوص صدر ماده پیشنهاد شده است، ایراد مغایرت بندهای این ماده با اصل (۱۳۸) رفع خواهد شد.

ب) در خصوص بند «۲» ماده (۴)، از آنجاکه تعیین نوع کالای وارداتی، معافیت‌های مالیاتی را تحت الشعاع قرار می‌دهد، لذا واگذاری اختیار تعیین نوع کالای وارداتی به کارگروه موضوع ماده (۴) مغایرت با اصل (۵۱) قانون اساسی را به همراه دارد. همچنین، به جهت اینکه واگذاری اختیار تعیین سقف سالیانه هر یک از استان‌ها، بر درآمد گمرکی و مالیاتی هر استان مؤثر است، می‌تواند زمینه را برای تبعیض در توزیع درآمدهای ملی بین استان‌ها موضوع اصل (۴۸) قانون اساسی فراهم کند. برای حل این دو ایراد، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود، بند به این نحو اصلاح گردد: «تعیین نوع کالای وارداتی بر اساس مقررات و سیاست‌های صنعتی و تجاری دولت و تعیین سقف سالیانه میزان واردات هر یک از استان‌ها متناسب با ظرفیت‌های تجاری و میزان واردات کولبری و ملوانی در هر استان و با رعایت اصل (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتبط با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه نیافتگی مناطق.»

ج) در خصوص بند «۳» ماده (۴)، با عنایت به اینکه مطابق با تبصره «۱» ماده (۲)، اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی و اعمال کامل یا پلکانی سود بازرگانی توسط دولت در حیطه وظایف هیئت وزیران قرار گرفته است، واگذاری مجدد آن به کارگروه موضوع ماده (۴)، تداخل صلاحیت به حساب می‌آید. بنابر مراتب فوق، بند «۳» ماده (۴) سالبه انتفای موضوع بوده و لذا پیشنهاد می‌گردد که جهت رفع ایراد، عبارت «پیشنهاد» به ابتدای این بند اضافه گردد.



د) در خصوص بند «۶» ماده (۴)، تعیین ضوابط تخصیص و توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون توسط اشخاص غیروزیر، مغایر با اصل (۱۳۸) قانون اساسی است. بنابراین با اعمال اصلاحات مندرج در بند «۷» این گزارش، مغایرت مزبور رفع خواهد شد.

۹-۲. قسمت تذکرات اظهار نظر شورای نگهبان: ضرورت اصلاح «مبادلات غیررسمی» و «از طریق مبادلات مرزنشینی» به جهت هماهنگی با طرق مذکور در ماده (۱)

در بخش پایانی اظهار نظر شورای محترم نگهبان، بخشی تحت عنوان «تذکر» درج شده است. در این بخش آمده: «در ماده (۲)، عبارت «مبادلات غیررسمی» و «از طریق مبادلات مرزنشینی» به نحوی اصلاح شود که با طرق مذکور در ماده (۱) همین مصوبه هماهنگ گردد.» به جهت حل این موضوع با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود که عبارات «مبادلات غیررسمی» و «مبادلات مرزنشینی» در مواد (۱) و (۲) مصوبه، به عبارت «مبادلات موضوع این قانون» تغییر یابد.

۳. نتیجه گیری



با عنایت به اینکه شورای نگهبان لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی)» و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» مصوب مجلس را واجد ایراد و ابهام شناخته است، در این گزارش تلاش شد، اصلاحاتی جهت رفع ابهامات و ایرادات با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد شود. دو ایراد نخست با ارائه تعریفی مشخص از ملوانی (ته‌لنجی) و کولبری در ماده (۱) و اصلاح عبارتی، رفع می‌شود.

به منظور رفع ایراد سوم، عبارت «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» حذف و پیشنهاد شد تا عبارت «تولیدکنندگان» جایگزین شود.

در خصوص ابهام در خصوص «مجاز بودن هیئت وزیران» در رابطه با اعمال مفاد موضوع تبصره «۱» ماده (۲)، گفته شد که در خصوص «اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی»، عبارت «الزامی است» پس از عبارت «به میزان بیست درصد مقرر در رویه تجاری» اضافه شود.

به جهت رفع ابهام در عبارت «مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی» مندرج در ماده (۳)، الحاق قید توضیحی «که در ارقام بودجه لحاظ می‌شود» پیشنهاد شد.

در خصوص مغایرت تبصره «۱» ماده (۳) مصوبه با اصل (۸۵) قانون اساسی به جهت ماهیت تقنینی بعضی از مسائل مرتبط با این موضوع، پیشنهاد شد تا عبارت «با رعایت اصل (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتبط با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه نیافتگی مناطق» در تبصره گنجانده شود.

و در نهایت در مورد ماده (۴) لایحه، جهت رفع ایرادات وارده به صدر ماده، پیشنهاد شد تا عبارت «وزارت، وزارتخانه و ستاد» به «وزیر، وزرا و رئیس ستاد» تغییر یابند. در خصوص وظایف محول شده به کارگروه، موضوع بندهای ذیل ماده (۴)، اعمال اصلاحاتی در متن مصوبه، در این گزارش مورد پیشنهاد است.

منابع و مأخذ



۱. قانون اساسی
۲. سامانه نظرات شورای نگهبان
۳. قانون امور گمرکی

گزیده سیاستی

ایرادات شورای نگهبان به لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرز نشینان» مصوب مجلس، با اصلاحات و الحاقی در متن مصوبه، قابل رفع به نظر می‌رسد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majlis.ir

وبسایت: rc.majlis.ir