



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



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۹۴۰۲  
کد موضوعی: ۲۴۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهارنظر 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 و مالیه عمومی)

تهیه و تدوین کننده: محمدبرزگر خسروی

ناظر علمی: احمد حکیم‌جوادی

اظهارنظر کننده: محمدحسام محمدی فرد

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

صفحه‌آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. حقوق گمرکی

۲. شورای نگهبان

۳. کولبری



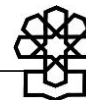
تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|    |   |
|----|---|
| ۱  | ..... خلاصه مدیریتی                                       |
| ۱  | ..... مسئله اصلی  |
| ۱  | ..... نقاط قوت و ضعف مصوبه                                |
| ۱  | ..... پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها                               |
| ۱  | ..... مقدمه   |
| ۲  | ..... تحلیل مصوبه کمیسیون در جهت رفع ایرادات شورای نگهبان |
| ۷  | ..... نتیجه‌گیری  |
| ۱۱ | ..... منابع و مآخذ  |





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))

### خلاصه مدیریتی

لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» با هدف رفع خلأ قانونی و چالش‌های فنی، ارزی و بهداشتی پدیده کولبری و ملوانی (ته‌لنجی)، در جلسه مورخ بیست‌وهفتم شهریورماه یک‌هزار و چهارصدودو مجلس شورای اسلامی، به تصویب مجلس رسید و جهت بررسی به شورای نگهبان ارسال شد. این مصوبه در جلسه ۱۴۰۲/۰۷/۱۲ شورای نگهبان، مورد بحث و بررسی قرار گرفت که با هشت ایراد و ابهام، به همراه یک تذکر از سوی شورای نگهبان مواجه گردید.

### مسئله اصلی

با توجه به سوابق موضوع، سؤال این است که آیا گزارش کمیسیون اقتصادی، رافع ایرادات شورای نگهبان، است یا خیر.

### نقاط قوت و ضعف مصوبه

کمیسیون اقتصادی در گزارش خود، تمامی ایرادات و ابهامات شورای نگهبان را رفع کرده است و به نظر می‌رسد که با اصلاحات صورت گرفته، صرفاً در یک مورد (تبصره ۱ ماده ۲)، ایراد باقی مانده است.

### پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس، با الحاق عبارتی به تبصره ۱ ماده ۲ مصوبه، تنها ایراد باقیمانده در گزارش کمیسیون اقتصادی نیز رفع شود.

### مقدمه

لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» به شماره ثبت ۸۶۱ که با هدف رفع خلأ قانونی و چالش‌های فنی، ارزی و بهداشتی پدیده کولبری و ملوانی (ته‌لنجی)، تقدیم مجلس شده بود، در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۲۷ به تصویب مجلس رسید و جهت بررسی به شورای نگهبان ارسال شد. این مصوبه در جلسه ۱۴۰۲/۰۷/۱۲ شورای نگهبان، مورد بحث و بررسی قرار گرفت که با هشت ایراد و ابهام، به همراه یک تذکر از سوی شورای نگهبان مواجه شد. این مصوبه جهت رفع اشکالات شورای نگهبان، به کمیسیون اقتصادی ارجاع شد. این

کمیسیون، گزارش مصوبه جلسه ۱۴۰۲/۸/۲۹ خود را تقدیم صحن مجلس کرده است که در ادامه این گزارش، از حیث رفع ایرادات شورای نگهبان، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### تحلیل مصوبه کمیسیون در جهت رفع ایرادات شورای نگهبان

جهت تحلیل گزارش کمیسیون و اینکه آیا رافع ایرادها و ابهام‌های شورای نگهبان است یا خیر، ابتدا نظر شورای نگهبان، و سپس مصوبه کمیسیون و نظر کارشناسی در خصوص هر یک از ایرادها و ابهامات آن شورا به شرح ذیل بیان می‌شود.

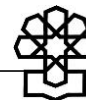
جزء «۱-۱» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در مفهوم ملوانی (ته‌لنجی) و شرایط، ضوابط و حدود آن شورای نگهبان در خصوص ماده (۱) مصوبه مجلس<sup>۱</sup> بیان داشته است که «منظور از عبارت «ملوانی (ته‌لنجی)» و شرایط، ضوابط و حدود آن ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

| متن مصوبه کمیسیون  | اظهار نظر کارشناسی  |
|--|---|
| <p>ماده (۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:</p> <p>«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 رویه‌های ملوانی (ته‌لنجی) و کولبری منطبق با تعاریف زیر، 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.</p> <p>الف) رویه 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 واردات در آن رعایت نمی‌شود و صرفاً بر اساس ترتیبات این قانون مجاز به واردات کالا می‌باشد.</p> <p>تبصره- ورود کالای همراه ملوانان، خدمه و کارکنان شناورهای مذکور (موضوع قانون ساماندهی مبادلات مرزی مصوب ۰۶ / ۰۷ / ۱۳۸۴) سالانه تا سقف ۱۲۰۰ یورو ارزش کالا برای هر مضمون (حداکثر ۵۰۰ یورو ارزش کالا در هر سفر) با رعایت مقررات و قوانین مربوطه، مجاز است.</p> | <p>«ملوانی (ته‌لنجی)» مصرح در ماده ۱ مصوبه مجلس، فاقد تعریفی مشخص در قوانین و مقررات بود و بنابراین به جهت رفع ابهامات احتمالی در مرحله اجرای قانون، نیازمند درج تعریف مشخصی در قانون است. ضرورت ارائه تعریف قانونی از اصطلاح فوق‌الذکر، به این جهت است که ماده (۱) مشمول ایراد اصل (۸۵) نشود.</p> <p>تعریف مندرج در بند الف ماده ۱ مصوبه کمیسیون، علاوه بر تبیین مفهومی رویه ملوانی (ته‌لنجی)، شرایط، ضوابط و حدود آن را نیز مشخص کرده است؛ لذا رافع ابهام شورای نگهبان به نظر می‌رسد.</p> |

### 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، در خصوص ماده (۱) مصوبه مجلس بیان داشته است که «با توجه به گسترده تر بودن مفهوم فعالان مرتبط با مبادلات مرزی از کولبری، از این جهت که کولبری یکی از مصادیق

۱. 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 (۵۰۰) 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.



این فعالان است یا تنها مصداق مورد نظر قانون گذار، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

| متن مصوبه کمیسیون  | اظهار نظر کارشناسی   |
|--|--|
| <p>ماده (۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:</p> <p>«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 رویه‌های ملوانی (ته‌لنجی) و کولبری منطبق با تعاریف زیر، 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.</p> <p>... (ب) رویه کولبری:</p> <p>واردات کالا از طریق معابر و مرزهای زمینی کشور که کالا در معبر مرزی توسط مرزنشینان حمل شده و قوانین و مقررات واردات در آن رعایت نمی‌شود و صرفاً بر اساس ترتیبات این قانون مجاز به واردات کالا می‌باشد.»</p> | <p>در ماده (۱) مصوبه مجلس، عبارت «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری)» درج شده بود و این ابهام را به همراه داشت که آیا مراد قانون گذار از «فعالان مرتبط با مبادلات مرزی»، صرفاً کولبران است یا خیر. ضرورت ارائه تعریف قانونی از اصطلاح کولبری، به این جهت است که ماده (۱) مشمول ایراد اصل (۸۵) نشود.</p> <p>تعریف مندرج در بند ب ماده ۱ مصوبه کمیسیون، علاوه بر تبیین مفهومی رویه کولبری، رافع ابهام شورای نگهبان نیز به نظر می‌رسد.</p> |

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 در مورد تبصره ۲ ماده ۱ مصوبه مجلس<sup>۱</sup> بیان داشته است که «در تبصره ۲»، منظور از «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» و ضوابط تعیین آنها ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

| متن مصوبه کمیسیون  | اظهار نظر کارشناسی  |
|--|---|
| <p>در فراز دوم تبصره (۲)، عبارت «کوچک و متوسط» حذف می‌شود.</p> | <p>مطابق تبصره «۲» ماده (۱) مصوبه مجلس، اقدام به واردات کالا از سوی تولیدکنندگان کوچک و متوسط در شهرستان‌های مرزی مشمول، تحت شرایط مندرج در تبصره، پذیرفته شده بود. این در حالی است که با مذاقه در قوانین و مقررات، هیچ تعریف قانونی مشخصی از «تولیدکنندگان کوچک و متوسط» وجود ندارد.</p> <p>با حذف عبارت «کوچک و متوسط» در مصوبه کمیسیون، ابهام شورای نگهبان سالبه به انتفای موضوع می‌شود.</p> |

۱. 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 ماخذ 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 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 ماخذ سال قبل و با رعایت ترتیبات مندرج در این تبصره نسبت به واردات کالا اقدام نمایند.

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 نگهبان، تحت عنوان «تذکر» آمده است که «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.»

| متن مصوبه کمیسیون   | اظهار نظر کارشناسی                                     |
|---|--|
| در فراز اول ماده (۲)، عبارت «موضوع این قانون» به ترتیب جایگزین عبارت‌های «غیررسمی» و «مرزنشینی» می‌شود. | با اصلاح عبارتی کمیسیون، تذکر شورای نگهبان رفع می‌شود. |

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 مجلس<sup>۱</sup> اظهار داشته است: «در تبصره «۱» ماده (۲)، منظور

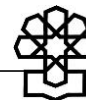
از «مجاز بودن» هیئت وزیران به اعمال موارد مذکور ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

| متن مصوبه کمیسیون  | اظهار نظر کارشناسی   |
|--|--|
| در تبصره (۱)، عبارت «(به گونه‌ای که مزیت واردات موضوع این قانون نسبت به رویه واردات رسمی لحاظ گردد)» بعد از عبارت «این ماده» اضافه می‌شود. | 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 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. با الحاق عبارت مصرح در مصوبه کمیسیون، ابهام شورای نگهبان که توجه به مغایرت با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی دارد، همچنان باقی به نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود، با رعایت تشریفات مقرر در آیین نامه داخلی مجلس، عبارت «ورود قطعی الزامی است» جایگزین عبارت «تجاری» گردد. |

۱. 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 رویه 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، ما به التفاوت 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 آیین نامه یا دستورالعمل‌ها و شاخص‌هایی که در چهارچوب قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز است.



جزء «۱-۳» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در عبارت «مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی» شورای نگهبان در مورد ماده (۳) مصوبه مجلس<sup>۱</sup> بیان 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.»

| متن مصوبه کمیسیون  | اظهار نظر کارشناسی  |
|--|---|
| در ماده (۳)، عبارت «در قالب ردیف مستقل در ارقام بودجه لحاظ و» بعد از عبارت «بودجه سنواتی»، اضافه می‌شود. | در تبیین ایراد شورای محترم نگهبان باید بیان 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.<br>با الحاق عبارت مصرح در مصوبه کمیسیون، به نظر می‌رسد که ابهام شورای نگهبان (که توجه به مغایرت با اصل ۵۳ قانون اساسی دارد)، رفع می‌شود. |

جزء «۲-۳» اظهار نظر شورای نگهبان: مغایرت با اصل (۸۵) قانون اساسی شورای نگهبان در خصوص تبصره «۱» ماده (۳) مصوبه مجلس<sup>۲</sup> 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.»

| متن مصوبه کمیسیون   | اظهار نظر کارشناسی  |
|---|---|
| در تبصره (۱)، عبارت «اقدامات قانونی لازم جهت تصویب برنامه» جایگزین واژه «طرح» می‌شود. | در تبیین ایراد شورای محترم نگهبان باید بیان کرد که در ماده (۳) مصوبه مجلس، تخصیص منابع براساس درصد‌های مشخص به موضوعات مورد تصریح قرار گرفته بود که این موضوعات می‌توانستند در طرح‌های مصوب دولت مورد ارزیابی قرار گرفته و درصدها و سهم امور مندرج در داخل هر موضوع را متأثر کنند. این امر، با توجه به اصل ۴۸ قانون اساسی، ماهیت تقنینی دارد و باید به موجب قانون (و نه تصمیم مقامات اجرایی) انجام شود.<br>با اصلاح عبارت مصرح در مصوبه کمیسیون، به نظر می‌رسد که ایراد شورای نگهبان، رفع می‌شود. |

۱. ماده ۳- کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و به صورت تخصیص صد درصد (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 (شامل تجهیز بازارچه 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 خلاهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا) در مناطق مشمول هزینه می‌گردد.

۲. 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.



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

شورای نگهبان در خصوص ماده (۴) مصوبه مجلس<sup>۱</sup> 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.»

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

شورای نگهبان در اظهار نظر خود در خصوص ماده (۴) مصوبه مجلس بیان می‌کند که «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.»

| موضوع کارشناسی  | متن مصوبه کمیسیون   |
|---|---|
| <p>در تبیین ایراد شورای محترم نگهبان باید بیان کرد که در ماده (۴) مصوبه مجلس،</p> <p>اولاً، در خصوص اینکه آیا وزرا و رؤسای دستگاه‌های مورد اشاره، مسئول و عضو کارگروه می‌باشند یا خیر، ابهام وجود داشت.</p> <p>ثانیاً، واگذاری تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالیانه هریک 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؛ و واگذاری وظایف مندرج در بندهای ذیل ماده (۴) به اشخاصی غیر از هیئت‌وزیران، مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.</p> <p>با اصلاحات مصرح در مصوبه کمیسیون (از جمله الحاق مفاد تبصره به ماده ۴ و تبدیل وزارتخانه‌ها به وزرا در صدر ماده و اصلاح در بندهای ۲، ۳ و ۶)، به نظر می‌رسد که ایراد و ابهام شورای نگهبان، رفع شده‌است.</p> | <p>ماده (۴) به شرح زیر اصلاح می‌شود:</p> <p>«ماده ۴- به‌منظور راهبردی، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون، کارگروهی با مسئولیت وزیر صنعت، معدن و تجارت و با عضویت نماینده ویژه رئیس‌جمهور در مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزرای کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور یا نماینده تام‌الاختیار وزرا و رؤسای فوق‌الذکر با شرح وظایف ذیل تشکیل می‌گردد.</p> <p>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، به‌عنوان ناظر و بدون حق رأی در این کارگروه عضویت خواهند داشت. نماینده سایر دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با تشخیص رئیس کارگروه می‌توانند بدون حق رأی در جلسات شرکت کنند:</p> <p>۱- تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و فرایندهای اجرایی مرتبط در چهارچوب قوانین و مقررات بالادستی</p> <p>۲- تعیین نوع کالای وارداتی بر اساس مقررات و سیاست‌های صنعتی و تجاری دولت و تعیین سقف سالانه میزان واردات هریک از استان‌ها</p> |

۱. ماده ۴- به‌منظور راهبردی، 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. نماینده 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

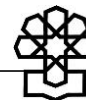
۲- تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالانه هریک از استان‌ها

۳- افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی 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



| اظهاری نظر کارشناسی | متن مصوبه کمیسیون   |
|---------------------|---|
|                     | <p>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 توسعه‌نیافتگی مناطق.</p> <p>۳- پیشنهاد میزان افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی سالانه متعلق به کالاهای وارداتی جهت تصویب در هیئت‌وزیران.</p> <p>۴- هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن.</p> <p>۵- تعیین دستورالعمل اجرایی و شرایط خروج کالاها از استان‌های مرزی در چهارچوب قوانین و مقررات.</p> <p>۶- پیشنهاد نحوه توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون و پیگیری و نظارت بر آن در چهارچوب قوانین و مقررات</p> <p>تبصره- مصوبات کارگروه موضوع ماده (۴) پس از تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت لازم‌الاجرا خواهد بود.»</p> |

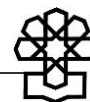
### نتیجه‌گیری

شورای نگهبان لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» مصوب مجلس را واجد ایراد و ابهام شناخته‌است. گزارش کمیسیون اقتصادی، اصلاحاتی را جهت رفع ابهامات و ایرادات مزبور، در مصوبه مجلس انجام داده است که رافع به نظر می‌رسد و صرفاً در خصوص ابهام شورای نگهبان در مورد تبصره ۱ ماده ۲ مصوبه، هر چند اصلاحات کمیسیون رافع ابهام است؛ در عین حال، شائبه مغایرت با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی را دارد. پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس، با الحاق عبارتی در آن تبصره، آن ایراد نیز رفع شود.

| شماره ماده     | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون |
|----------------|-------|-------|--------------------|------------------|
| ماده ۱         | ✓     |       |                    |                  |
| ماده ۲         | ✓     |       |                    |                  |
| تبصره ۱ ماده ۲ |       |       | ✓                  |                  |
| ماده ۳         | ✓     |       |                    |                  |
| ماده ۴         | ✓     |       |                    |                  |

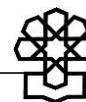


| شماره ماده | مصوبه کمیسیون برای رفع ابرادات شورای نگهبان  | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون | اظها نظر کارشناسی  | متن اصلاحی |
|------------|--|-------|-------|--------------------|------------------|--|------------|
| ۱          | <p>«ماده ۱- به منظور رونق اقتصاد مناطق مرزی، 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 رویه‌های ملوانی (ته‌لنجی) و کولبری منطبق با تعاریف زیر، 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.</p> <p>الف) رویه 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 واردات در آن رعایت نمی‌شود و صرفاً بر اساس ترتیبات این قانون مجاز به واردات کالا می‌باشد.</p> <p>تبصره- ورود کالای همراه ملوانان، خدمه و کارکنان شناورهای مذکور (موضوع قانون ساماندهی مبادلات مرزی مصوب ۱۳۸۴/۰۷/۰۶) سالانه تا سقف ۱۲۰۰ یورو ارزش کالا برای هر مشمول (حداکثر ۵۰۰ یورو ارزش کالا در هر سفر) با رعایت مقررات و قوانین مربوطه، مجاز است.</p> <p>ب) رویه کولبری: واردات کالا از طریق معابر و مرزهای زمینی کشور که کالا در معبر مرزی توسط</p> | ✓     |       |                    |                  | <p>تعریف مندرج در بند الف ماده ۱ مصوبه کمیسیون، علاوه بر تبیین مفهومی رویه ملوانی (ته‌لنجی)، شرایط، ضوابط و حدود آن را نیز مشخص کرده است؛ لذا رافع ابهام شورای نگهبان به نظر می‌رسد.</p> <p>تعریف مندرج در بند ب ماده ۱ مصوبه کمیسیون، علاوه بر تبیین مفهومی رویه کولبری، رافع ابهام شورای نگهبان نیز به نظر می‌رسد.</p> <p>با حذف عبارت «کوچک و متوسط» در مصوبه کمیسیون، ابهام شورای نگهبان سالبه به انتهای موضوع می‌شود.</p> |            |



| شماره ماده     | مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان   | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون | اظها نظر کارشناسی  | متن اصلاحی   |  |
|----------------|---|-------|-------|--------------------|------------------|--|--|--|
|                | مرزنشینان حمل شده و قوانین و مقررات واردات در آن رعایت نمی‌شود و صرفاً بر اساس ترتیبات این قانون مجاز به واردات کالا می‌باشد.»<br>در فراز دوم تبصره (۲)، عبارت «کوچک و متوسط» حذف می‌شود. |       |       |                    |                  |  |  |  |
| ۲              | در فراز اول ماده (۲)، عبارت «موضوع این قانون» به ترتیب جایگزین عبارت‌های «غیررسمی» و «مرزنشینی» می‌شود.   | ✓     |       |                    |                  | با اصلاح عبارتی کمیسیون، تذکر شورای نگهبان رفع می‌شود.   |  |  |
| تبصره ۱ ماده ۲ | در تبصره (۱)، عبارت «(به‌گونه‌ای که مزیت واردات موضوع این قانون نسبت به رویه واردات رسمی لحاظ گردد)» بعد از عبارت «این ماده» اضافه می‌شود.  |       |       | ✓                  |                  | 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 مصوب ۱۳۹۰/۹/۱۶، توسط هیئت‌وزیران تعیین می‌شود. لذا درخصوص، «حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی»، ذکر این نکته الزامی است که واگذاری اختیار اعمال آن به هیئت‌وزیران، 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 هیئت‌وزیران جهت اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی» باید مدنظر باشد.<br>با الحاق عبارت مصرح در مصوبه کمیسیون، ابهام شورای نگهبان که توجه به مغایرت با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی دارد، همچنان باقی به نظر می‌رسد. | پیشنهاد می‌شود، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «ورود قطعی الزامی است» جایگزین عبارت «تجاری» گردد |  |

| شماره ماده | مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان   | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون | اظها نظر کارشناسی  | متن اصلاحی |
|------------|---|-------|-------|--------------------|------------------|--|------------|
| ۳          | در ماده (۳)، عبارت «در قالب ردیف مستقل در ارقام بودجه لحاظ و» بعد از عبارت «بودجه سنواتی»، اضافه می‌شود. در تبصره (۱)، عبارت «اقدامات قانونی لازم جهت تصویب برنامه» جایگزین واژه «طرح» می‌شود.  | ✓     |       |                    |                  | با الحاق و اصلاح عبارت مصرح در مصوبه کمیسیون، به نظر می‌رسد که ابهام شورای نگهبان (که توجه به مغایرت با اصول ۵۳ و ۸۵ قانون اساسی دارد)، رفع می‌شود.  |            |
| ۴          | ماده (۴) به شرح زیر اصلاح می‌شود:<br>«ماده ۴- به‌منظور راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون، کارگروهی با مسئولیت وزیر صنعت، معدن و تجارت و با عضویت نماینده ویژه رئیس‌جمهور در مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزرای کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور یا نماینده تام‌الاختیار وزرا و رؤسای فوق‌الذکر با شرح وظایف ذیل تشکیل می‌گردد.<br>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، به‌عنوان ناظر و بدون حق رأی در این کارگروه عضویت خواهند داشت. نماینده سایر دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با تشخیص رئیس کارگروه می‌توانند بدون حق رأی در جلسات شرکت کنند:<br>۱- تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و فرایندهای اجرایی مرتبط در چهارچوب قوانین و مقررات | ✓     |       |                    |                  | با اصلاحات مصرح در مصوبه کمیسیون (از جمله الحاق مفاد تبصره به ماده ۴ و تبدیل وزارتخانه‌ها به وزرا در صدر ماده و اصلاح در بندهای ۲، ۳ و ۶)، به نظر می‌رسد که ایراد و ابهام شورای نگهبان، رفع شده‌است. |            |



| شماره ماده | مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان  | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون | اظها نظر کارشناسی | متن اصلاحی |
|------------|--|-------|-------|--------------------|------------------|-------------------|------------|
|            | <p>بالادستی</p> <p>۲- تعیین نوع کالای وارداتی بر اساس مقررات و سیاست‌های صنعتی و تجاری دولت و تعیین سقف سالانه میزان واردات هریک 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 توسعه‌نیافتگی مناطق.</p> <p>۳- پیشنهاد میزان افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی سالانه متعلق به کالاهای وارداتی جهت تصویب در هیئت‌وزیران.</p> <p>۴- هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن.</p> <p>۵- تعیین دستورالعمل اجرایی و شرایط خروج کالاها از استان‌های مرزی در چهارچوب قوانین و مقررات.</p> <p>۶- پیشنهاد نحوه توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون و پیگیری و نظارت بر آن در چهارچوب قوانین و مقررات تبصره- مصوبات کارگروه موضوع ماده (۴) پس از تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت لازم‌الاجرا خواهد بود.»</p> |       |       |                    |                  |                   |            |

### منابع و مأخذ

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

#### گزیده سیاستی

ایرادات شورای نگهبان به مصوبه مجلس با عنوان «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» به شماره ثبت ۸۶۱، در گزارش کمیسیون اقتصادی، به جز یک مورد، رفع شده است که پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس، با الحاق عبارتی، آن ایراد رفع شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)