

فصلنامه مطالعات سیاسی

سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

صفحات: ۷۵-۹۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۴/۱۱؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۶/۶/۲۴

آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با قاچاق کالا

دکتر قادر زارع مهدوی* / دکتر محمد سهرابی**

چکیده

میزان قاچاق کالا در جمهوری اسلامی ایران با وجود پیگیری‌ها و توجهات مسوولین عالی‌رتبه‌ای اجرایی از سال‌ها پیش، اگرچه با نوساناتی روبرو بوده و در مقاطعی هم کاهش داشته اما هنوز به گونه‌ای به بنیان‌های اقتصاد و تولید کشور آسیب وارد می‌کند که امروزه از جمله مهم‌ترین معضلات کشور در حوزه‌ی اقتصادی به شمار می‌رود. با وجود تلاش‌ها و اقدامات گوناگونی که در این سال‌ها در زمینه مبارزه با قاچاق کالا انجام شده است نتیجه‌ی مطلوب و مورد انتظار از این سیاست‌های مقابله‌گرایانه حاصل نشده است؛ از این رو تحقیق حاضر با هدف بررسی علل ناکارآمدی سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا، به دنبال آسیب شناسی و چگونگی سیاست‌های مقابله با قاچاق کالا در جمهوری اسلامی ایران به منظور ارائه راهکارهای عملی مقابله با آن می‌باشد. در این تحقیق از رهیافت کیفی استفاده شده و روش تجزیه و تحلیل در این پژوهش، تحلیل مضمون است. ورودی داده‌ها، اسناد بالادستی و پایین‌دستی سازمان‌های مرتبط با قاچاق کالا و همچنین مصاحبه با افراد مربوطه می‌باشد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که سیاست تقنینی در مبارزه با قاچاق کالا که بایستی مهمترین ویژگی آن مبتنی براندیشه، تفکر و تدبرسیستمی باشد باخلاءها و کاستی‌های فراوانی روبه‌رو است.

کلیدواژه‌ها

قاچاق کالا، آسیب شناسی، سیاست‌های مبارزه با قاچاق.

* دکترای علوم سیاسی، گرایش جامعه‌شناسی سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
zaremahdavi@gmail.com

** دانشیار و عضو هیأت علمی دانشگاه علوم انتظامی امین، تهران، ایران.

۱. بیان مساله

اقتصاد ایران برای پشتیبانی از صنایع نوپا، متنوع کردن اقتصاد و خروج از اقتصاد تک محصولی، ایجاد درآمد بیشتر برای دولت، توجه به هدف‌های ملی و دفاعی استراتژیک و اثر گذاشتن بر موازنه تجاری و ایجاد موازنه مثبت و افزایش ذخایر ارزی و برای دستیابی به اهدافی مانند رشد اقتصادی، کاهش نرخ بیکاری، کاهش نرخ تورم و تعدیل تراز پرداخت‌ها، موافق به کار بستن سیاست‌های تجاری انقباضی چون وضع تعرفه و افزایش ماخذ حقوق ورودی، ایجاد محدودیت مقداری در واردات کالا و به کار گرفتن ابزارهای غیر تعرفه ای مانند اعمال قوانین و مقررات محدود کننده واردات می باشد و در این راستا گاه خروج از چارچوب تعیین شده را جرم انگاری نموده و با مجازات پاسخ می دهد. به نوعی مهمترین هدف جرم انگاری قاچاق کالا را می توان حمایت از تجارت و درآمد دولت و نیز حمایت از تولید داخلی دانست لیکن قانون گذار ایران، پاسداری از اصول اخلاقی و ارزش‌های جامعه اسلامی و تامین امنیت عمومی و سیانت از بهداشت جامعه را نیز مدنظر داشته است.

دوره صفویه، سرآغاز فعالیت‌های گمرکی به سبک امروزی است. در این دوره، حقوق گمرکی به ماخذ مشخص از ارزش کالاها و به صورت متفاوت برای بازرگانان ایرانی و خارجی اخذ و صورت حساب‌های ادارات گمرک در دو نسخه جهت ارسال به اداره مالیه تنظیم می‌شد. از این دوره به بعد بود که حکومت‌های مختلف در ادوار گوناگون با رویکردهای خاص خود اقدام به وضع قوانین و مقرراتی در راستای اجرای سیاست‌های خود برای مبارزه با قاچاق کالا و تجارت غیر قانونی کردند. گرچه میزان پدیده قاچاق کالا در ادوار مختلف، متفاوت بوده و فراز و نشیب‌هایی در دوره‌های مختلف داشته است اما هیچ حکومت و دولتی از گزند آسیب‌ها و صدماتی که این پدیده به اقتصاد و تجارت کشور وارد می‌کند در امان نبوده است. لذا برخورد با این پدیده در قالب‌های گوناگون و با اتخاذ سیاست‌های مختلف از دغدغه‌های مهم و اصلی مسؤولین و مقامات کشوری در ادوار مختلف تاریخ کشور ایران بوده است.

در واقع در جمهوری اسلامی ایران مواردی همچون طولانی بودن مدت ترخیص کالا در بخش واردات و صادرات و صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های پی در پی و متناوب، سبب کندی در روند صادرات و واردات شده است. تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر و رویه ساز و عدم وجود یک مدیریت یکپارچه و هماهنگ از دیگر نقاط ضعف نظام مبارزه با قاچاق کالا در کشور ما محسوب می شود، به طوری که در قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲، ده

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

نهاد به عنوان «کاشف» در نظر گرفته شده است^۱ که عدم مدیریت صحیح این تعدد نهادی می‌تواند موجب موازی کاری و یا غفلت در نظارت بر قاچاق بخشی از محصولات شود. به عنوان نمونه در زمینه قاچاق میوه به کشور، وزارت جهاد کشاورزی که مسوول اصلی کشف محصولات قاچاق در نظر گرفته شده از امکانات لازم برای این کار برخوردار نیست و در نتیجه این بخش از قاچاق کالا به کشور بدون متولی مانده است. عدم وجود سیستم‌های شفاف مالی درون کشور و عدم ارتباط گسترده سیستم‌های نظارتی با شبکه‌های پولی و مالی باعث ضعف نظارت گمرک و دستگاه‌های مبارزه کننده با قاچاق کالا بر عملکرد مشکوک و غیر شفاف قاچاقچیان و سوءاستفاده کنندگان از خلاهای قانونی و نظارتی گشته و بالطبع شرایط و فرصتی برای نظارت‌های پس‌اورداتی و پس‌اورداتی بر مبنای ممیزی‌های موردی باقی نمی‌ماند.

با وجود تلاش‌های گسترده و به کارگیری امکانات مختلف در امر مبارزه با قاچاق کالا نمی‌توان ادعا کرد که این تلاش‌ها و پیگیری‌ها به نتیجه مطلوب رسیده و سیاست‌های به کار رفته در امر مبارزه با قاچاق کالا به غایت مورد انتظار انجامیده‌اند. لذا از جمله امور ضروری در راستای تنقیح و روزآمد سازی ابزار و سیاست‌های به کار رفته در امر مبارزه با قاچاق کالا همچون هر پدیده اجتماعی-اقتصادی دیگر، مطالعات آسیب‌شناسانه و اصلاح‌گرایانه است. با توجه به اقدامات متنوع و گسترده فوق در این پژوهش سعی خواهد شد با مدل تماتیک ضمن تبیین قاچاق کالا و خط‌مشی‌های ذینفعان، سیاست‌های تقنینی جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با قاچاق کالا آسیب شناسی گردد.

۲. قاچاق در کشورها و ریشه‌های آن

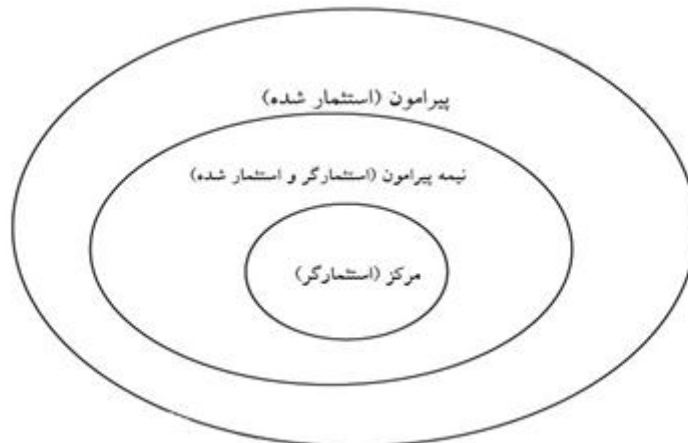
بنیادهای شکل‌گیری قاچاق در کشور به عواملی اشاره دارد که در بوجود آوردن و شکل‌گیری آن تاثیر گذارند. به عبارتی این عوامل شکل دهنده قاچاق در فضاهای جغرافیایی بوده و عوامل دیگر بر مبنای این بسترها قرار می‌گیرند.

۱-۲. ساختار اقتصادی کشورها: ساختار اقتصادی کشورهای جهان در مدل والرش‌تاین به سه بخش مرکز، پیرامون و نیمه پیرامون تقسیم می‌گردد (شکل ۱). از حیث روابط تولید مرکز شامل کشورهای استثمارگر و پیرامون شامل کشورهای استثمارشده هستند. بخش نیمه

۱. ماده ۳۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲

فصلنامه مطالعات سیاسی؛ سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

پیرامون نیز شامل کشورهایی است که نقش بهره‌کشی نسبت به پیرامون و بهره‌دهی نسبت به مرکز را ایفا می‌کنند (Taylor, 1994: 19)



شکل ۱: مدل والرشتاین در ارتباط با ساختار اقتصادی کشورهای جهان (Taylor, 1994: 44).

این ساختار در قالب رویکرد وابستگی، به سیستم جهانی تقسیم کار بین‌المللی و توزیع نابرابر قدرت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شهرت یافته است (Johnston, Gregory & Smith, 1994: 95). در تبیین مزبور، بخش مرکزی شامل کشورهای غنی و قدرت‌تراز اول جهانی محسوب می‌شوند و کشورهای حاشیه یا پیرامون که توسط بخش مرکزی استثمار می‌شوند، تولیدکننده منابع اولیه کشاورزی و مواد معدنی هستند. کشورهای بخش نیمه پیرامون نیز بطور همزمان مشخصات کشورهای بخش مرکزی و پیرامونی هر دو را دارند. بر مبنای الگوی فوق ساختار اقتصادی کشورها با توجه به موارد زیر رابطه معناداری با قاچاق و گسترش و تداوم آن دارد.

۲-۲. تفاوت در سطح توسعه: تفاوت کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه در اختلاف شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی، علمی و فرهنگ است. این شاخص‌ها در کشورهای توسعه یافته بسیار بالاتر از کشورهای در حال توسعه است (Sullivan & Sheffrin, 2003: 471). کشورهای توسعه یافته، صادرکننده و کشورهای در حال توسعه در موقعیت دریافت‌کننده خدمات و کالا هستند. کشورهای دریافت‌کننده در بسیاری از زمینه‌ها دارای فقر هستند

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

اما این کشورها عموماً منابع دیگری را برای استفاده کشورهای توسعه یافته دارند (Sachs, 2005:5-8).

۳-۲. تفاوت در ارزش کالا در مبدا و مقصد: کالاهای تولید شده در مکان‌ها از ارزش متفاوتی برخوردارند. بین بازار محصولات تولیدی و بازارهای مصرفی از نظر ارزش کالا، چه به صورت واقعی و چه به صورت غیرواقعی، تفاوت وجود دارد (Kotler & Others, 2006:12-13). این تفاوت در ارزش به صورت طبیعی بسترساز جریان کالا بین دو فضا است. چنانچه جریان کالا از مبادی قانونی صورت نگیرد و دولت‌ها مانع این حرکت و جابجایی نگردند پدیده قاچاق بر مبنای ارزش کالا بین دو فضای مبدا و مقصد شکل می‌گیرد.

۴-۲. مزیت اقتصادی: فلسفه دادوستد بین فضاهای جغرافیایی بر مبنای ظرفیت‌های آن فضا در تولید کالا و خدمات استوار است؛ که ممکن است برای تولید کالای خاص هزینه کمتری را نسبت به دیگر فضاهای جغرافیایی بپردازند. تفاوت در هزینه‌ها، فرصت افراد و مزیت نسبی کالا، اشکال مبادله را بوجود می‌آورد (Baumol & Binder, 2009: 50-51). در این حالت به دلیل موانع متعدد در ورود کالا به کشوری که فاقد مزیت اقتصادی مورد اشاره است، کالا به صورت قاچاق وارد کشور مزبور می‌شود.

۵-۲. نیازهای فضایی در مقصد: نیاز، پایه حرکت و تکاپو برای یافتن است. نیاز شهروندان یک فضای جغرافیایی نیز می‌تواند شکل‌دهنده پدیده قاچاق کالا گردد. رفع نیازهای شهروندان از طریق واردات کالا و خدمات از مرزهای قانونی کشورها مرتفع می‌شود (Joshi, 2009: 3-4).

۳. روش پژوهش حاضر

روش تجزیه و تحلیل در این پژوهش تحلیل مضمون است؛ روشی با استفاده از استقرای تحلیلی که محقق در آن از طریق طبقه بندی داده‌ها و الگویابی برون داده‌ای و درون داده‌ای به یک سنخ شناسی تحلیلی دست می‌یابد. تحلیل مضمون یا تم روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. تحلیل مضمون صرفاً روش کیفی خاصی نیست بلکه فرایندی است که می‌تواند در اکثر روش‌های کیفی به کار رود. به طور کلی تحلیل مضمون روشی است برای دیدن متن، برداشت و درک مناسب از اطلاعات ظاهراً نامرتبط، تحلیل اطلاعات کیفی، مشاهده نظام‌مند شخص، تعامل،

فصلنامه مطالعات سیاسی؛ سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

گروه، موقعیت، سازمان و یا فرهنگ و تبدیل داده‌های کیفی به داده‌های کمی (شیخ‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۵۳).

۴. سیاست‌های تقنینی پیشگیرانه حاکم بر نظام مبارزه با قاچاق کالا

مبارزه با قاچاق کالا و ارز و مصادیق دیگر آن، نیازمند تبیین یک استراتژی منسجم و اتخاذ سیاست کیفری مناسب است. پراکندگی قوانین و مقررات مربوط به این امر و توسعه شبکه‌های قاچاق بین‌المللی و تنوع مصادیق قاچاق، با توجه به روش‌ها و ابزار جدیدی که قاچاقچیان به کار می‌برند، ضرورت تدوین و تصویب یک قانون جامع و کارا که با همه اشکال قاچاق بتوان مبارزه کند را ایجاد کرد؛ که قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ این ضرورت را برطرف نمود.

۴-۱. اتخاذ رویکرد پیشگیرانه مقدم بر رویکرد مقابله‌گرایانه: طی سال‌های متمادی، رویکرد پاسخ‌های سیاست جنایی تقنینی ایران به دلیل عدم ارزیابی و بهره‌وری صحیح از کارکردهای جرم‌شناسی، عمدتاً مبتنی بر سیاست کیفری سخت‌گیرانه بود. ناکافی و زیان‌بار بودن سرکوب مرتکبین قاچاق کالا و ارز، مقنن را به سمت به‌کارگیری تدابیر پیشگیرانه سوق داد. در همین راستا، فصل دوم قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به پیشگیری از وقوع جرم اختصاص یافت. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز عمدتاً از گذر فنون دشوارسازی ارتکاب و افزایش خطر، درصد سلب فرصت‌های بزهکاری است؛ قانون مورد اشاره، از طریق شناسایی و رهگیری کالا می‌تواند موجب شفافیت در زنجیره تأمین کالا شود. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز عمدتاً با توسل به فناوری‌های نوین درصد دشوارسازی ارتکاب و افزایش خطر بزهکاری هست. این قانون همچنین در پرتو تدابیری نظیر شناسایی و رهگیری کالا، یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت در پی شفاف‌سازی زنجیره تأمین بوده است. از آنجایی که امروزه پیشگیری موقعیت‌مدار از حالت سنتی به حالت فناورانه ارتقا یافته، موفقیت این برنامه‌ها در گرو به‌کارگیری ابزارهای فناورانه‌ای هست که در اختیار کنشگران پیشگیری از وقوع جرم قرار می‌گیرد (صفایی آتشگاه، ۱۳۹۳: ۱۵۶)

۴-۲. قضا زدایی و اتخاذ ضمانت اجرای اداری همراه ضمانت اجرای کیفری: مقنن با تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲، به کیفر زدایی و قضا زدایی نوینی در زمینه قاچاق متوسل شده و صلاحیت انحصاری مراجع قضایی در زمینه رسیدگی به جرم

قاچاق کالا را تا حدود زیادی محدود نموده است و پاسخ‌های کیفی به منظور مبارزه با پدیده قاچاق کالا را به دو مرحله اداری (ماهیتاً مالی) و قضایی تقسیم و تفکیک نموده است. مطابق ماده ۴۴ قانون مزبور، رسیدگی به جرائم قاچاق کالا و ارز سازمان یافته حرفه‌ای، قاچاق کالاهای ممنوع و قاچاق کالا و ارز مستلزم حبس و یا انفصال از خدمات دولتی، در صلاحیت دادسرا و دادگاه انقلاب است. سایر پرونده‌های قاچاق کالا و ارز تخلف محسوب و رسیدگی به آن در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است. فلذا بر اساس قانون مزبور اعلام و اجرای تعدادی از ضمانت اجراهای صرفاً مالی با خصیصه اداری در صلاحیت مقام‌های اداری بوده که در طی یک فرایند کیفی اداری، نسبت به مرتکبین این گونه جرائم تحمیل می‌شوند و اعمال تعداد دیگری از این ضمانت اجراها (مجازات‌های ترهیبی) مطلقاً در صلاحیت مقام‌های قضایی بوده، و نهادهای اداری در تعیین و اعمال آن‌ها فاقد هرگونه صلاحیت قانونی می‌باشند. به جهت اهمیت این تفکیک و استفاده توأمان از ضمانت اجراهای اداری و کیفی به طور خلاصه به توضیح هر کدام از ضمانت اجراها و مراجع صالح جهت اعمال آن‌ها پرداخته می‌شود:

۱-۲-۴. مجازات‌های مالی: مجازات‌های مالی شامل ضبط خاص و جریمه نقدی نسبی، مقرر در ماده ۱۸ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ است، که نهادهای اجرایی ذی مدخل در امر مبارزه با قاچاق، صلاحیت اعمال آن‌ها را در مرحله اداری دارند. برحسب انواع کالای مورد قاچاق در ضمن بندهای چهارگانه (الف و ب و پ و ت) ماده مذکور از هم تفکیک شده و در حقیقت بر اساس رویه و نظام حاکم بر ضمانت اجراهای مقرر در قانون مجازات مرتکبین قاچاق که در آن نوع کالا، تعیین کننده کیفیت و نوع و میزان مجازات استحقاقی بود، در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۹۲ نیز نوع کالاهای مورد قاچاق (کالای مجاز، مجاز مشروط، یارانه‌ای، ارز) در تعیین نوع و میزان واکنش کیفی تقنینی در مرحله اداری نقش بسزایی دارند.

۲-۲-۴. مجازات‌های ترهیبی: نقش فایده‌گرای کیفر به عنوان ابزار پیشگیری از جرم، از طریق جنبه ارعابی و عبرت‌انگیزی در سیاست جنایی غیرقابل انکار است، لذا درج ضمانت اجراهای کیفی در متن قانون، سلاح بازدارنده‌ای است که قوای عمومی آن را به منظور جلوگیری از نقض مقرراتی که وضع کرده‌اند در اختیاردارند. بدین ترتیب، مقام‌های تقنینی سیاست جنایی ایران نیز به تبعیت از این استراتژی (توسل به مجازات و پیشگیری از وقوع جرائم و کنترل بزهکاری از طریق درج ضمانت اجراهای کیفی)، از اولین گام‌های خود در جهت توصیف اعمالی به عنوان قاچاق، نقش و جایگاه ویژه‌ای را به ضمانت اجراهای کیفی داده و آن‌ها را در

فصلنامه مطالعات سیاسی؛ سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

متن قانونی مربوط درج نموده‌اند (آقازاده، ۱۳۸۱: ۵۷). مطابق قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲، تعیین و اعمال تعدادی از ضمانت‌های اجرای کیفری پیش‌بینی‌شده در قوانین مربوط به قانون مجازات مرتکبین قاچاق و قانون اخیرالتصویب، اختصاصاً در صلاحیت مراجع قضایی می‌باشد که پس از تقاضای تعقیب کیفری متهم و در طی یک فرایند کیفری قضایی، نسبت به متهمین جرائم قاچاق کالا اعمال می‌گردند.

۴-۳. مراجع صالح به اعمال واکنش‌های کیفری اداری: سازمان‌ها و نهادهای اداری وابسته به قوه مجریه، در رسیدگی و اعمال پاسخ‌های کیفری با خصیصه اداری در قبال جرائم قاچاق کالا واجد صلاحیت می‌باشند. طی ماده ۴۴ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به جرائم قاچاق کالا و ارز سازمان‌یافته و حرفه‌ای، قاچاق کالاهای ممنوع و قاچاق کالا و ارز مستلزم حبس و یا انفصال از خدمات دولتی در صلاحیت دادسرا و دادگاه انقلاب است. سایر پرونده‌های قاچاق کالا و ارز، تخلف محسوب و رسیدگی به آن در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است. همچنین مقنن در ماده ۳۶ قانون فوق‌الاشعار، دستگاه‌های کاشف را به ترتیب ذیل تعریف نموده است: «دستگاه‌های کاشف، دستگاه‌هایی هستند که در حدود وظایف محوله قانونی کاشف در امر قاچاق محسوب می‌شوند، مانند وزارت بهداشت، وزارت جهاد کشاورزی، گمرک در محدوده اماکن گمرکی، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان میراث فرهنگی، بانک مرکزی، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی، شرکت سهامی شیلات، شرکت دخانیات».

بنابراین ملاحظه می‌گردد که رسیدگی به جرائم قاچاق کالا و ارز ابتدائاً از صلاحیت دستگاه عدالت کیفری خارج گردیده و برای این تعداد از جرائم ضمانت‌اجرائی به شکل جزای نقدی اداری در چارچوب یک رسیدگی ساده و سریع در نظر گرفته شده است. فلذا از آنجا که از سری اهداف سیاست کیفری، محکوم ساختن سریع متهمین بوده و محکوم ساختن نیز نیازمند آئین دادرسی خاصی است، قانون‌گذار به جهت اهمیت موضوع قاچاق کالا این امتیاز (تسریع دادرسی) را به موجب قانون مزبور به نهادهای اداری صالح به رسیدگی به جرم قاچاق کالا داده است. اهم قواعد آئین دادرسی اداری، در رسیدگی به جرائم قاچاق کالا که شامل مزیت‌های این قواعد نسبت به آئین دادرسی کیفری می‌شوند عبارت‌اند از:

- تسریع در رسیدگی به پرونده‌های قاچاق.

- تعدد مراجع رسیدگی.

- توسل به ابزارهای اداری.
- عدم رعایت تشریفات دادرسی.
- قطعیت در اجرا و عدم قابلیت تجدیدنظر.
- به‌کارگیری کلیه امکانات و تدابیر اداری، قضایی و انتظامی کشور در امر مبارزه با قاچاق کالا (عباس‌زادگان، ۱۳۸۱: ۴۵).

۵. سیاست‌های پیشگیرانه تقنینی هم‌گرایانه در نظام مبارزه با قاچاق ایران

تا پیش از تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲، قوانین متعددی در حوزه قاچاق در کشور وجود داشت - که از مهم‌ترین عوامل واگرایی و تشتت رویه‌ی مبارزاتی و مقابله با قاچاق کالا به شمار می‌رفت - اما در عمل قانونی جامع که از انسجام کافی برخوردار باشد، در این حوزه وجود نداشت. به همین دلیل نیز از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، بسیاری از قوانین از جمله قانون مجازات مرتکبین قاچاق مصوب سال ۱۳۱۲، قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴ و قانون جلوگیری از عمل قاچاق توسط وسایط نقلیه موتوری دریایی مصوب ۱۳۳۶ به کلی منسوخ شدند و همچنین موادی از برخی قوانین مصوب دیگر همچون قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی مصوب ۱۳۷۰، قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ و بسیاری قوانین دیگر نیز نسخ گردیدند.

به عقیده کارشناسان، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، بسیاری از ضعف‌های موجود در حوزه مبارزه با قاچاق را پوشش داده و در عمل عمده خلأهای قانونی را مرتفع کرده است. اگرچه در این‌باره اختلاف نظرهایی میان صاحب‌نظران وجود دارد اما در هر حال، قانون جدید درصدد برطرف کردن نقایص قوانین گذشته بوده و با توجه به این نقایص تدوین شده است. به هر صورت ذکر مزایای مطرح شده به معنای تأیید کامل قانون یا موارد ذکر شده نیست، بلکه در این مبحث نگاه ما به پیشرفت‌های نسبی کسب شده در زمینه‌های مطرح شده بوده است. لذا درباره مزایای قانون جدید موارد زیادی را می‌توان نام برد و از آنجا که در بخش‌های دیگر این موارد به تفصیل توضیح داده شده‌اند در ادامه به ذکر اجمالی آن‌ها بسنده می‌شود.

۵-۱. سیاست استفاده از تجربه‌های جهانی: یکی از مواردی که می‌توان به آن در قانون جدید به‌عنوان نوآوری اشاره کرد، این است که با ترجمه هم‌زمان قانون بیش از شش کشور

فصلنامه مطالعات سیاسی؛ سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

جهان که از ناحیه قاچاق در معرض آسیب بوده‌اند، نقاط قوت اقتباس و با یک مطالعه تطبیقی فشرده، از قوانین ضد قاچاق سایر کشورها استفاده مطلوب به عمل آمد.

۲-۵. سیاست توجه به مباحث پیشگیرانه و بازدارندگی مجازات‌ها: از ویژگی‌های بسیار مهم این قانون، پیشگیری از وقوع جرم با استفاده از فن‌آوری‌های نوین از جمله Rfid و الزام مراجعی که متولی واردات کالا هستند به نصب ایران‌کد جهت شناسایی کالاهایی که از مجاری قانونی و با نظارت دولت وارد می‌شوند، نسبت به کالاهای قاچاق و غیرقانونی و غیراستاندارد است. در زمینه جرم، سه بخش وجود دارد که هر قانونی باید به این سه بخش توجه داشته باشد، بخش نخست، قبل از وقوع جرم است که کارهای پیشگیری را می‌طلبد. در حوزه پیشگیری سه موضوع باید مدنظر قرار گیرد، موضوع نخست مفهوم‌سازی و تعاریف، موضوع دوم، هماهنگ‌سازی و موضوع سوم، شفاف‌سازی است. بخش دوم در رابطه با وقوع جرم است که در این بخش مبحث بازدارندگی امر بسیار مهمی است و تلاش شده با پیش‌بینی مجازات‌های متناسب، ریسک قاچاق بالا رفته و هزینه این کار از مزایای آن بیشتر شود. بخش سوم نیز در رابطه با بعد از وقوع جرم است؛ در این قانون تلاش شده تا سطح مجازات به نحوی تعیین شود که هم بازدارندگی ایجاد شده و هم کاملاً منطقی و عادلانه باشد.

۳-۵. سیاست ارائه تعریف از قاچاق کالا: در راستای هم‌گرایی برداشت‌ها و تفاسیر حقوقی و قضایی، قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز با روش ترکیبی، فعل قاچاق را تعریف کرده و مصادیق را به‌طور کامل ذکر کرده است.

۴-۵. سیاست تناسب احکام با نیازهای اقتصادی روز کشور: برای هم‌گرایی نظام حقوقی و اقتصادی، قانون جدید با توجه به شرایط حال حاضر و با توجه به تحولات پیش‌آمده در اقتصاد و به‌طور کلی در قاچاق کالا و متناسب با نیازمندی‌های حال حاضر کشور تدوین شده است.

۵-۵. سیاست طبقه‌بندی مجازات‌ها بر اساس نوع کالاها (مجاز، مجاز مشروط، ممنوعه و یارانه‌ای)

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

۵-۶. سیاست تعیین مجازات‌های مناسب و متناسب با جرم (ماده ۱۸)^۱
 ۵-۷. مشخص شدن صلاحیت‌های ذاتی مراجع رسیدگی‌کننده در راستای هم‌گرایی مراجع قضایی و اداری: سیاست استفاده از ظرفیت دیپلماسی در راستای افزایش همگرایی‌های منطقه ای و جهانی. فی الواقع استفاده از ظرفیت دستگاه دیپلماسی در فراسوی مرزها و برطرف شدن خلأ قاچاق کالاهاى خاص مثل قاچاق میراث فرهنگی و خاویار، بخشی از ویژگی‌های و مزیت‌های قانون جدید است.

۵-۸. برطرف کردن خلأهای قضایی: با توجه به جامعیت این قانون، محیط مانور قضایی گسترده شده و قضات می‌توانند با توجه به شواهد و قرائن پرونده، تصمیم مناسبی اتخاذ کنند. به‌عنوان مثال، سابقاً در تشدید مجازات، مرز معینی در قانون مشخص نشده بود. در قوانین سابق در رابطه با تشدید مجازات سخن به میان آمده بود، ولی در زمینه نحوه تشدید سکوت شده بود که قانون جدید از این ایرادات میرا است و به قاضی کمک بسیار خوبی در اتخاذ رأی مناسب خواهد کرد. همچنین قانون جدید به ستاد، حق تجدیدنظرخواهی داده که گام بسیار خوبی در این زمینه است. علاوه بر این، قانون جدید در زمینه شناسایی و توقیف اموال متهم مقررات خوبی را پیش‌بینی کرده است.^۲

۵-۹. توجه به الکترونیکی کردن روبه‌های تجاری و گمرکی: در راستای هم‌گرایی دستگاه‌های مسئول، به‌منظور پیشگیری از جرم در فصل دوم قانون جدید، وزارت صنعت و معدن و تجارت موظف به پیش‌بینی سامانه نرم‌افزاری جامع برای یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرآیند تجارت شده است و همین‌طور کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور موظف به همکاری در این زمینه شده‌اند؛ وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی نیز

۱. ماده ۱۸- هر شخص که مرتکب قاچاق کالا و ارز و حمل و یا نگهداری آن شود، علاوه بر ضبط کالا یا ارز، به جریمه‌های نقدی زیر محکوم میشود:

الف) کالای مجاز: جریمه نقدی یک تا دو برابر ارزش کالا

ب) کالای مجاز مشروط: جریمه نقدی معادل یک تا سه برابر ارزش کالا

پ) کالای یارانه‌ای: جریمه نقدی معادل دو تا چهار برابر ارزش کالا

ت) ارز: جریمه نقدی ارز ورودی، یک تا دو برابر بهای ریالی آن و جریمه نقدی ارز خروجی، دو تا چهار برابر بهای ریالی آن

۲. میزگرد ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با موضوع بررسی قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قابل دسترسی

در: Tarabaranmag.ir/ModuleDefinitions/NewsArticles

فصلنامه مطالعات سیاسی؛ سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

موظف به تجهیز مبادی ورودی و خروجی و مسیرهای حمل و نقل به امکانات فنی مناسب و الکترونیکی کردن کلیه اسناد ورود، صدور، عبور و حمل و نقل و نظایر آن شده‌اند.

۵-۱۰. سیاست توجه به مناطق مرزی و معیشت مرزنشینان در جهت هم‌گرایی مردم و مسؤولین: در بند (پ) ماده ۶ از قانون جدید، وزارت کشور با همکاری ستاد مبارزه با قاچاق کالا موظف به تهیه لایحه امنیت پایدار مناطق مرزی باهدف تقویت معیشت مرزنشینان و توسعه فعالیت‌های اقتصادی مناطق مرزی شده‌اند.

۵-۱۱. سیاست حمایت از مأمورین مبارزه با قاچاق کالا جهت هم‌افزایی داخلی نیروهای مبارزه‌گر. در ماده ۸^۱ به تأمین نیازهای ناشی از انجام عملیات مأمورانی اشاره شده است که به‌موجب قانون، متکفل امر مبارزه با قاچاق کالا هستند؛ که یقیناً در اقتدار مأمورین در انجام وظایف محوله مؤثر است.

۵-۱۲. سیاست توجه به آموزش مستمر نیروهای دست‌اندرکار در راستای هم‌گرایی عقبه فکری و بازوهای عملیاتی نظام مبارزه با قاچاق کالا: در ماده ۹^۲ قانون، به آموزش مأمورین در حین خدمت و به‌کارگیری افراد باتجربه اشاره شده است. همچنین برگزاری رزمایش‌های سراسری و منطقه‌ای و کارگاه‌های آموزشی با محوریت دستگاه‌های کاشف مورد توجه بوده است (بند ب ماده ۱۰).

۵-۱۳. تعیین مجازات ویژه برای قاچاق سازمان‌یافته و حرفه‌ای: از آنجا که همواره بیشترین ضربه‌ها را به اقتصاد و امنیت ملی یک کشور قاچاقچیان سازمان‌یافته و حرفه‌ای وارد می‌کنند، ضروری است ضمانت اجرایی شدید که متناسب با میزان جرم و ضرری که آن‌ها وارد

۱. ماده ۸- دولت موظف است به منظور حمایت از مأمورانی که به موجب قانون، متکفل امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز می‌باشند و به تشخیص مراجع قضایی در هنگام انجام وظیفه ضمن رعایت ضوابط اداری و قانونی مربوط با زیان جانی و مالی نسبت به خود و یا دیگران مواجه می‌شوند، ردیفی در قوانین بودجه هر سال برای ستاد پیش‌بینی نماید. اعتبار موضوع این ردیف از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی است. اعتبارات این ردیف توسط دستگاه‌های کاشف به استناد گزارش بدوی و پس از تأیید ستاد هزینه می‌شود.

۲. ماده ۹- به منظور صیانت از سرمایه‌های انسانی کلیه دستگاههایی که به موجب این قانون متکفل مبارزه با قاچاق کالا و ارز می‌باشند، متناسب با حجم فعالیت‌ها براساس دستورالعملی که به تصویب ستاد می‌رسد، اقدامات زیر انجام می‌یابد:

الف) آموزش‌های ضمن خدمت به منظور ارتقای دانش کارکنان و صیانت از آنان

ب) به کارگیری افراد باتجربه و دارای تخصص لازم برای همکاری با دستگاه‌های مسؤول در امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز به صورت موقت

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

می‌کنند وجود داشته باشد. قانون جدید چنین نیازی را به‌خوبی برطرف کرده و مجازات‌های شدیدی را برای این دسته از قاچاقچیان در فصل پنجم (مواد ۲۸ تا ۳۳) در نظر گرفته است (خانی و شیرینی، ۱۳۹۲: ۶۴).

۶. آسیب‌شناسی سیاست‌های پیشگیرانه تقنینی؛ آسیب‌ها و نقدهایی که از نظر محقق منجر به بیشترین میزان واگرایی در بخش‌های مختلف نظام مبارزه با قاچاق کالا شده‌اند.

۱-۶. سیاست اجازتهای فروش، آسیب شناسی سیاست‌های واکنشی نظام مبارزه با قاچاق کالا جمهوری اسلامی ایران ایران در بخش کالاهای مکشوفه قاچاق و فروش آن در بازار داخل کشور: علی‌رغم توصیه‌های مکرر مقام معظم رهبری مبنی بر انهدام کالاهای قاچاق جزء آن دسته که امکان باز صادرات را دارند، عموماً رسیدگی به کالاهای مکشوفه قاچاق و سیاست‌گذاری در مورد آنها یکی از مسائلی است که می‌تواند نقشی اساسی در زمینه مبارزه با قاچاق کالا داشته باشد. در حال حاضر بر اساس قانون، دودسته کالا برای رسیدگی به سازمان امور تملیکی سپرده می‌شوند:

۱. کالاهای قاچاقی که از طریق، حکم قاچاق بودن آنها محرز شده و قطعیت یافته است. عمده‌ی این کالاها در عملیات کشف محموله‌های قاچاق که توسط نیروی‌های انتظامی انجام می‌گیرد کشف و ضبط شده و به این سازمان سپرده می‌شوند.

۲. کالاهای متروکه گمرکات کشور که مالکان آنها مدت‌هاست برای انجام کارهای ترخیص کالای خود مراجعه نکرده‌اند. در واقع واردکنندگان این کالاها یا امکان وارد کردن کالای خود را به دلیل نداشتن مجوزهای لازم ندارند و یا به هر دلیل دیگری قصد تعیین تکلیف کالای خود و ترخیص آن از گمرک را ندارند.

سازمان امور تملیکی، کالاهایی که صلاحیت کسب مجوزهای بهداشتی و استانداردهای لازم را برای مصرف در داخل کشور نداشته باشند، به طرق مختلف امحاء می‌کند. اغلب این کالاها شامل مواد غذایی ممنوعه یا تاریخ مصرف گذشته، لوازم آرایشی غیراستاندارد و غیربهداشتی، مواد شیمیایی و داروهای فاسد و تاریخ گذشته، البسه مستعمل، میوه و اقلام ضد فرهنگی می‌باشند که تنها باهدف حفظ سلامت مردم و جامعه توسط این سازمان امحاء می‌گردند.

با این حال این سازمان کالاهایی که مجوز مصرف در داخل کشور را کسب می‌نمایند، از طریق مزایده‌های گسترده به فروش می‌رساند و لذا دوباره این کالاها، وارد بازار مصرفی کشور

می‌شوند. بخش عمده‌ی کالاهایی که به این سازمان سپرده می‌شوند جزء این دسته هستند؛ مانند انواع لوازم خانگی، لوازم برقی، تلفن همراه، خودرو و قطعات آن و... طبق قانون، منابع حاصل از فروش اموال تملیکی نیز به خزانه دولت واریز می‌شود. حجم بالای کالاهای سپرده‌شده به سازمان امور تملیکی موجب شده است این سازمان به «برگزارکننده بزرگ‌ترین مزایده‌های کشور» تبدیل شود.

بنابراین باید گفت که سیاست فعلی کشور که طبق قانون در مورد اموال قاچاق اجرا می‌شود؛ اثر مورد انتظار از مبارزه با قاچاق کالا در کاهش بسیاری از آسیب‌های ناشی از قاچاق را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این آسیب‌ها عبارت‌اند از:

۱. فروش اموال قاچاق در بازار مصرفی کشور بعد از گرفتن آن از قاچاقچیان، مانند ورود دوباره کالاهای قاچاق به بازار کشور است. در واقع هدف از مبارزه با قاچاق کالا، جلوگیری از ورود این محصولات به بازار مصرف است تا تولیدکنندگان داخلی بتوانند محصولات خود را به فروش برسانند. بنابراین وضعیت فعلی موجب می‌شود حتی در صورت کشف کالای قاچاق، این کالاها تأثیر منفی خود را بر تولید داخلی کشور داشته باشند.

۲. برخی از خریداران که در واقع همان قاچاقچیان هستند، موجبات قیمت‌گذاری پایین و عدم اطلاع‌رسانی مناسب مزایده‌های مربوط به کالاهای مورد نظر خود را فراهم می‌کنند تا بتوانند این کالاها را با قیمت نازل خریداری نموده و در بازار داخل به فروش برسانند.

۳. قانون موجود نه‌تنها بازدارندگی لازم را برای قاچاقچیان کالا ایجاد نکرده است، بلکه قاچاقچیان با مشاهده روند موجود همواره این امید را دارند که حتی در صورتی که کالاهای آن‌ها کشف و ضبط شود، بازهم امکان بازخرید کالا و فروش آن در داخل کشور را دارند و تنها باید هزینه‌ی بیشتری را برای خرید آن بپردازند. این مسئله در مورد قاچاق موبایل کاملاً صدق می‌کند.

۴. بخش قابل توجهی از ظرفیت‌های گمرکات کشور به‌منظور انبارداری کالاهایی که واردکنندگان آن‌ها تلاشی برای ترخیصشان نمی‌کنند اشغال می‌شود. در واقع یکی از روش‌هایی که قاچاقچیان برای ورود کالای قاچاق به کشور از آن استفاده می‌کنند، متروکه کردن کالاها در گمرکات و پس از آن خرید دوباره کالاها از سازمان امور تملیکی است. به این ترتیب همواره

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

بخش زیادی از امکانات گمرکات کشور صرف انبارداری این محصولات می‌شود که بهره‌وری و کار آیی گمرکات را پایین می‌آورد.^۱

۲-۲. سیاست واریز درآمدهای حاصل از ضبط قاچاق به خزانه دولت (منجر به واگرایی بازوی اجرایی از نظام مبارزه): یکی از عوامل مهمی که به کم‌رنگ شدن انگیزه دولت و دستگاه‌های اجرایی برای مبارزه مستمر و جدی می‌انجامد، واریز درآمد حاصل از فروش کالاهای قاچاق به وسیله سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی است که در تبصره ماده ۷۷ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به آن اشاره شده است. لذا همین درآمدزایی ممکن است در عمل منجر به کاهش انگیزه متولیان مبارزه با قاچاق کالا در مبارزه با این پدیده ضداقتصاد شود و به کم‌رنگ شدن انگیزه ریشه‌کن کردن معضل قاچاق در دستگاه‌های اجرایی می‌انجامد.

۳-۲. سیاست عدم توزیع عادلانه و متخصصانه بودجه (منتهی به واگرایی هرچه بیشتر در میان اعضای مبارزه گر در نظام مبارزه): در این قانون کمک‌های مالی ستاد اغلب برای دستگاه‌های کاشف منظور گردیده درحالی‌که وظایف سنگینی برای برخی دستگاه‌ها در نظر گرفته شده است که در زمره کاشف نمی‌باشند. مثلاً وزارت راه و شهرسازی که در زمره دستگاه‌های کاشف قرار نگرفته وظیفه‌های متعددی در راستای تجهیز و به‌روزرسانی وسایل نقلیه و ادوات کنترل و نظارت دارد. (ماده ۶ بند ب، ج، چ) تخصیص هزینه‌های مرتبط برابر ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۷ به شرح ذیل هست: کلیه منابع حاصل از اجرای قانون به حساب ویژه‌ای به نام خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) اعلام می‌شود، واریز می‌گردد تا معادل دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال سالانه از منابع وصولی یادشده برای مبارزه با قاچاق کالا و ارز متناسب با تأثیر دستگاه‌های اجرایی متکفل امر مبارزه با قاچاق و برنامه‌های ارائه‌شده آن‌ها، برای توزیع بین دستگاه‌های اجرایی یادشده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) در حساب خاصی که توسط ستاد برای این منظور افتتاح می‌شود، واریز تا از طریق ستاد مذکور به شرح زیر به نسبت منابع وصولی، تخصیص داده‌شده و به مصرف برسد:

۱. مشکل باز فروش کالاهای مکشوفه در قانون جدید، رهگشای، میرهادی، قابل دسترسی در:

فصلنامه مطالعات سیاسی؛ سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

الف) چهل و پنج درصد (۴۵٪) برای تشویق آن دسته از کارکنان دستگاه‌های کاشف که حسب جایگاه و پست سازمانی مسؤولیت کشف کالا و ارزش قاجاق را بر عهده دارند، به نسبت میزان کشفیات و دستگاه مأمور وصول درآمدهای دولت و ستاد.

ب) بیست درصد (۲۰٪) به دستگاه‌های ذی‌ربط ارائه دهنده پیشنهادهایی که به تأیید ستاد رسیده باشد، مطابق دستورالعمل ماده (۹) قانون.

ج) پانزده درصد (۱۵٪) برای اختصاص به هزینه‌های نگهداری و تأمین هزینه‌های مترتبه بر کالای موضوع قانون از جمله هزینه انهدام.

د) بیست درصد (۲۰٪) برای تقویت و تجهیز امکانات مورد نیاز دستگاه‌های ذی‌ربط در راستای پیشگیری و امکانات مورد نیاز مراجع رسیدگی کننده.

۲-۴. سیاست اعطای معافیت‌های زیاد تحت عناوین ته لنجی، بار همراه مسافر، بازارچه‌های مرزی، سهمیه مرزنشینان، مناطق آزاد و... (منجر به واگرایی مردم و مسئولین محلی از نظام مبارزه با قاچاق کالا): در حال حاضر ۶۷ مورد معافیت در اقتصاد برای فعالان بخش‌های مختلف وجود دارد در حالی که در دنیا معافیت‌ها تنها در حد معافیت‌های کنوانسیون است که به ۴ تا ۵ مورد هم نمی‌رسد. مثلاً طبق قانون معافیت کالای ملوانی، هر ملوان شش بار در سال تا ۴ میلیون تومان می‌تواند کالای معاف از تعرفه وارد کند که تقریباً سالی ۲۴ میلیون تومان می‌شود یعنی قانوناً یک لنج با چهار ملوان در هر دوره حداکثر می‌تواند سه وانت بار معاف از عوارض وارد می‌کند، اما آنچه در عمل اتفاق می‌افتد این گونه است که لنج‌ها حداقل سی و انت بار تحت این پوشش معافیت تخلیه می‌کنند و این تمام ماجرا نیست و بقیه ظرفیت لنج نیز تحت عنوان ته لنجی وارد می‌شود^۱.

از جمله معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی معافیت‌های مرزنشینان، کالاهای مختلف در برخی از کدهای تعرفه‌ای، شرکت‌های تعاونی مرزنشینان، ملوانان و کالاهای ته لنجی، پیلهوران، کارگران ایرانی مقیم خارج که دارای کارنامه شغلی باشند، کارکنان شناورها، کالاهای همراه مسافر، بازارچه‌های مرزی، مسافران ایرانی یا غیر ایرانی که خارج از کشور یا از مناطق آزاد تجاری، صنعتی به کشور وارد می‌شوند و شرکت‌های دانش‌بنیان است.

۱. حقیقی، حبیب اله، رئیس ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اعطای معافیت‌های زیاد در قانون جدید، قابل دسترس در: <http://www.iribnews.ir/fa/news/1139526>

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

گرچه این معافیت‌ها شرایط نامناسب زندگی و درآمدی مردم شریف مرزنشین را تا حدودی بهبود می‌بخشد و مزایایی از قبیل حمایت از صنایع کوچک، افزایش قدرت خرید ساکنین محلی، حمایت از مناطق مرزی و محروم و افزایش امنیت مناطق را در پی دارد اما در مقابل، قاچاق کالا در قالب استفاده از معافیت‌ها، لطمه بر تولید داخلی، کاهش عایدی‌های دولتی، جعل اسناد و مدارک و کم‌اظهاری در گمرکات، تهدید سلامت جامعه و ایجاد فساد مالی در سازمان‌های ذی‌مدخل از پیامدهای منفی معافیت‌ها به شمار می‌رود. به‌عنوان مثال هزار کوله بر، ۴ نوبت در هفته حداقل یک میلیون تومان کالا وارد کشور می‌کنند که این اقدام منجر به ورود ۲ هزار و ۳۶۸ میلیون دلار کالای غیرمجاز به کشور می‌شود.^۱ در بخش مربوط به امور گمرکی به‌طور مفصل‌تر به این معافیت‌ها پرداخته خواهد شد.

۲-۵. سیاست تعیین نهادهای غیرمتخصص به‌عنوان «کاشف»: مطابق ماده ۳۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ دستگاه‌های ذیل به‌عنوان دستگاه کاشف مأمور به انجام‌وظیفه در حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز هستند:

الف) وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

ب) وزارت جهاد کشاورزی

پ) گمرک جمهوری اسلامی ایران در محدوده اماکن گمرکی

ت) سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان

ث) سازمان حفاظت محیط‌زیست

ج) سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی

چ) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ح) شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران

خ) شرکت سهامی شیلات ایران

د) شرکت دخانیات ایران

تبصره- ضابطین نیز در حدود وظایف محوله قانونی خود کاشف محسوب می‌شوند.

که عدم مدیریت صحیح این تعدد نهادی می‌تواند موجب موازی‌کاری و یا غفلت در نظارت بر قاچاق بخشی از محصولات شود. به‌عنوان نمونه درزمینه قاچاق میوه به کشور، وزارت جهاد

۱. کارگر، مدیر کل دفتر بهبود فرآیندهای گمرکی، تجار و اقتصادی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قابل دسترسی در:

<http://www.yjc.ir/fa/news/5169715>

کشاورزی که مسؤول اصلی کشف محصولات قاچاق در نظر گرفته شده از امکانات لازم برای این کار برخوردار نیست و در نتیجه این بخش از قاچاق کالا به کشور بدون متولی مانده است علاوه بر اینکه واگذاری مسئولیت کشف و پیگیری قاچاق به دستگاه‌های غیرتخصصی بدون داشتن آشنایی با قوانین و مقررات مربوط به ترخیص کالا و امر صادرات و واردات دارای مضرات غیرقابل جبرانی است. به گونه‌ای که قانون جدید با حذف سازمان شاکی باعث می‌شود روزانه ده‌ها یا صدها پرونده به‌عنوان قاچاق توسط سازمان‌های مذکور در ماده ۳۶ این قانون تشکیل و شهروندان زیادی به‌عنوان متهم در مراجع قضایی احضار و سپس به علت عجز از تودیع وثیقه روانه بازداشتگاه‌ها شوند و در نهایت به علت عدم احراز قاچاق تبرئه شوند که به علت عدم آشنایی سازمان‌های مذکور در ماده ۳۶ این قانون (به‌غیر از گمرک) به مقررات صادرات و واردات، امکان تعرض به حقوق شهروندان به‌ویژه تجار، واردکنندگان و نیز حمل‌کنندگان کالا در داخل کشور امری محتمل و حتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.^۱ در صورتی که برابر قوانین قبلی چنانچه هر یک از سازمان‌های کاشف نظی ناجا و... کالایی را به ظن قاچاق کشف می‌کردند، تحویل نزدیک‌ترین گمرک می‌دادند و پس از بررسی گمرک چنانچه قاچاق احراز می‌شد، نسبت به تعقیب پرونده و مرتکبان اقدام می‌شد.

۲-۶. سیاست شفافیت زدایی در حوزه تجارت داخلی (در جهت واگرایی فعالان تجاری از نظام مبارزه و واکنش در جهت مخالف سیاست‌های مقابله گرانه): با توجه به مسائل و مشکلات گوناگونی که برخی موارد موجود در تجارت کشور ایجاد کرده‌اند انتظار می‌رفت که قانون جدید نسبت به آن‌ها اتخاذ موضع کرده و تکلیف آن‌ها را مشخص کند اما تمرکز کافی بر ایجاد شفافیت در حوزه تجارت کشور؛ از شفافیت در وضعیت واردکنندگان و صاحبان کارت‌های بازرگانی گرفته تا حساب‌های بانکی افراد در این قانون وجود ندارد.

۲-۷. سیاست توزیع نامتناسب مسئولیت‌ها و تکالیف (منجر به واگرایی میان اعضای اصلی مبارزه‌گر): ماده ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، سامانه‌ای تحت عنوان سامانه جامع تجارت پیش‌بینی کرده که با همکاری دستگاه‌های مربوطه از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و گمرک جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت تهیه، اجرا و بهره‌برداری از این سامانه جامع و یکپارچه را دارند. عدم تعیین مسؤول اصلی برای برخی امور در این قانون منجر به موازی کاری و اصطکاک بین نهادها شده است؛ به‌عنوان مثال در زمینه

<http://kayhan.ir/fa/news>

۱. نامه وزیر اقتصاد به رئیس جمهور درباره قاچاق کالا و ارز، قابل دسترسی در:

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

ایجاد و مدیریت پنجره واحد تجارت کالا، سه نهاد «گمرک»، «وزارت صنعت، معدن و تجارت» و «ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به شدت در مورد مسؤلیت این سامانه با یکدیگر دچار مشکل شدند که علاوه بر هدر رفت امکانات و وقت مسؤولین، موجب تأخیر در خدمت‌رسانی این سامانه شده است.^۱

۸-۲. سیاست عدم توجه کافی به تقسیم وظایف و امکانات برخی نهادها: وزارت را و شهرسازی موظف گردیده تا با همکاری ستاد و دستگاه‌های اجرایی عضو به ساماندهی و تجهیز و تکمیل اسکله‌ها و خورها و انضباط بخشی به تردد و توقف شناورها اقدام نماید. درحالی‌که مدیریت و راهبردی برخی از اسکله‌ها برحسب مورد بر عهده دستگاه‌های دیگر (وزارت نفت، شیلات و...) قرار دارد (بند ج ماده ۶).

همچنین علیرغم نقش اساسی سازمان بنادر و دریانوردی در ورود و خروج کالا و مسافر و نقش مؤثر گارد سازمان یادشده در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و...، نام سازمان یادشده از فهرست دستگاه‌های کاشف حذف و حتی گارد حفاظت آن نیز منحل گردیده، درحالی‌که بخشی از وظایف گارد مذکور بدون متولی باقی‌مانده است.^۲ لذا با توجه به این مشکل و نقیصه در لایحه اصلاحی دولت در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۲۹ آمده است: متن زیر به‌عنوان تبصره (۳) به ماده (۳۷) الحاق می‌شود:

تبصره ۳- نیروهای یگان گارد و انتظامات سازمان بنادر و دریانوردی ایران برای حفاظت از بنادر و محوطه‌های بندری (به‌غیر از امور اجرایی مبارزه با قاچاق کالا و ارز که در حیطه وظایف یگان حفاظت گمرک‌های کشور هست) ضابط قضایی محسوب می‌شوند.

اما این بند از لایحه اصلاحی موردتوجه مجلس محترم قرار نگرفته و قانون اصلاح‌شده نیز این بند را اعمال نکرده است لذا اشکال یادشده کماکان به قوت خود باقی است.

۹-۲. عدم هماهنگی سیاست‌ها با قوانین موجود در حوزه حمل و نقل (واگرایی حاصل میان فعالان حوزه حمل و نقل به عنوان عضو مؤثر در چرخه مبادلات تجاری و نظام مبارزه با قاچاق کالا): از دیگر نقایص این قانون می‌توان به عدم هماهنگی با قوانین و مقررات حوزه اقتصادی و بازرگانی و حمل‌ونقل نظیر قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰، قانون بهبود فضای

۱. رهگشای، میرهادی، ایرادات قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا، قابل دسترسی در: www.moqavemati.ir/2

۲. نامه وزیر راه و شهرسازی به سران سه قوه در راستای ایرادات قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ قابل دسترسی در:

<http://donya-e-eqtesad.com/news/79754>

کسب و کار، قانون حمل و نقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد. در مورد مصادیق این بند می‌توان به مواد ۲، ۱۳، ۲۰، ۲۲ و ۲۳ و تبصره ذیل ماده ۶۸ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز اشاره کرد، چراکه در این قانون با پیچیده‌تر شدن فرآیند ترخیص کالاها در مبادی رسمی و اضافه کردن کد رهگیری و شناسه کالا در زمان ترخیص، موجبات کندی مراحل ترخیص و نیز طولانی‌تر شدن زمان گردش کالا در کشور فراهم می‌شود. گرچه می‌توان گفت طرح شناسه دار کردن کالاها و تشخیص کالای قاچاق در سطح عرضه بسیار امر ضروری و به جایی است اما نحوه اجرای آن به صورتی که در قانون پیش‌بینی شده است کار آیی لازم را نداشته و همان‌طور که دیدیم طرح شبنم در همین زمینه با مشکلات اجرایی مواجه و حذف گردید و عملاً این بند از قانون ابتر باقی ماند و تاکنون نیز مباحث برای ازسرگیری این طرح ادامه دارد.

۱۰-۲. سیاست مبارزه معلولی با پدیده قاچاق و عدم توجه به سرشاخه‌ها: از آنجایی که بیشترین حجم قاچاق به شیوه‌های پیچیده از معابر و مرزهای غیررسمی وارد کشور می‌شود، لذا ضرورت دارد قوانین و مقررات موضوعه بیشترین توجه و سخت‌ترین مجازات‌ها را در قبال عاملان اصلی، واردکنندگان و مرتکبان قاچاق و نیز افرادی که از این طریق صاحب منافع و عواید هنگفت می‌شوند، داشته باشد، لیکن متأسفانه در این قانون نه‌تنها عاملین اصلی از مجازات بیشتری برخوردار نشده‌اند، بلکه با توجه به مواد ۲۰، ۲۲، ۲۳ و ۲۴ این قانون سخت‌ترین و شدیدترین مجازات‌ها بر رانندگان و مالکین وسایل نقلیه، صاحبان انبارها و نگه‌دارندگان کالا وضع شده است که نه‌تنها این‌گونه مجازات‌ها جنبه بازدارندگی نسبت به عاملان اصلی را نداشته، بلکه باعث بروز مشکل در صنعت حمل و نقل و نیز جامعه تجاری کشور می‌شود، چراکه برابر مفاد ماده ۲۰ قانون مبارزه با قاچاق چنانچه یک کشتی یا هواپیمای گول‌پیکر، صرفاً حامل کالای قاچاق با ارزش سیصد میلیون تومان (یعنی یک خودروی سواری لوکس) باشد، کشتی یا هواپیما به ضبط دولت درخواهد آمد و یا اگر یک خودرو سواری سبک حامل کالای قاچاق (بدون سند گمرکی) با ارزش ده میلیون تومان (یعنی ۱۰۰ عدد گوشی موبایل) باشد، خودرو موردنظر به ضبط دولت درخواهد آمد که اجرای چنین قوانینی نه‌تنها موجب برخورد با مرتکبان اصلی قاچاق نشده بلکه صرفاً خریداران و مصرف‌کنندگان و حاملان را دچار مشکل می‌کند.

_____ آسیب شناسی سیاست‌های تقنینی جمهوری ...

۱۱-۲. عدم توجه به سیاست «کارکرد و راندمان» درباره سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی^۱ (منجر به ایجاد واگرایی میان سازمان مذکور به عنوان پشتیبان اولیه سیاست‌های مقابله گرانه و نظام مبارزه)

در ماده ۵۳ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مقرر گردیده کلیه کالاهای مکشوفه بلافاصله پس از کشف، تحویل سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی شود تا پس از قطعیت قاچاق به فروش برسد؛ از آنجایی که سازمان مزبور سازمانی درآمد-هزینه‌ای است و بدون اینکه تمهیدات و امکانات و ساختار سازمانی و بودجه متناسب با وظیفه جدید محوله برای آن سازمان در نظر گرفته شود، امکان انجام چنین تکلیف قانونی برای آن سازمان دشوار هست که از همین ابتدا نیز با مشکل مواجه شده است و به همین علت طی تفاهم‌نامه به عمل آمده مقرر گردیده تا شش ماه گمرک کالاهای مکشوفه را تحویل گیرد. به همین جهت رئیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی به مناسبت‌های مختلف به کمبود ظرفیت انبارهای این سازمان اشاره کرده و مشکلات مربوط به باز صادرات برخی کالاها را بازگو می‌کنند.^۲ در بخش دیگری به‌طور مفصل‌تر به مشکلات این سازمان پرداخته شده است.

۱۲-۲. اخلال در سیاست توجه به حقوق متهمین (منجر به واگرایی محکومین به ناحق از نظام مبارزه و آثار و تبعات منفی تصاعدی تبلیغاتی و روانی بر ارکان نظام مبارزه): در مورد ماده «۵» و تبصره‌های «۲» و «۳» ذیل آن با توجه به اینکه دولت و یا ستاد در صورت تبرئه شدن متهم امکان تجدیدنظرخواهی دارند، این حق باید برای متهم نیز وجود داشته باشد تا در صورت محکوم شدن، از امکان اعتراض در مراجع ذیصلاح قضایی برخوردار باشد.^۳

۱. نامه وزیر اقتصاد به رئیس جمهور درباره قاچاق کالا و ارز، قابل دسترسی در : <http://kayhan.ir/fa/news>
۲. اشاره رئیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی به کمبود ظرفیت انبارهای سازمان، قابل دسترسی در: <http://tnews.ir/news/1aac79513506.html>
۳. نامه وزیر صنعت، معدن و تجارت به رئیس جمهور درباره قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قابل دسترسی در: <http://dana.ir/228221>

شبکه مضمونی تحقیق:



نتیجه‌گیری

معایب و کاستی‌هایی که شرح آن در فرآیند جرم انگاری مفاسد اقتصادی به تفصیل بیان شد بیانگر این واقعیت است که سیاست کیفری که مهمترین ویژگی آن مبتنی بر اندیشه، تفکر و تدبیر سیستمی بودن است باخلاءها و کاستی‌های فراوانی روبه‌رو است و این امر موجب شده است تا:

۱. سیاست کیفری واحدی در قبال جرایم اقتصادی از جمله قاچاق کالا وجود نداشته باشد؛
۲. از اقتدار قوانین به واسطه دخالت سایر مراجع (غیر از مجلس شورای اسلامی) در فرآیند قانونگذاری کاسته شود؛
۳. همواره در شناسایی قوانین حاکم و تشخیص آن‌ها از قوانین منسوخ مشکل وجود داشته باشد؛
۴. به علت کاستی‌های موجود در قوانین و ناهمپوشانی آن‌ها این عرصه به جولانگاه متنفذین، سوء استفاده‌گران و مجرمین یقه سفید و حرفه‌ای تبدیل شود که تا قبل از اطلاع نظام عدالت کیفری یا ادله و اسناد عملیات مجرمانه خود را از بین می‌برند و یا از دسترس نظام عدالت خارج می‌شوند.

بررسی سیاست‌های تقنینی در حوزه مبارزه با قاچاق کالا در ایران نشان می‌دهد که اکثر سیاست‌های اتخاذ شده در این زمینه منجر به واگرایی سازمان‌ها و نیروهای دست‌اندر کار شده و ائتلاف منابع مالی و انسانی را در پی دارد لذا اصلاح و بهسازی سیاست‌ها و عملکردها اولین کاریست که باید در برنامه سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان این حوزه قرار گیرد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- آقازاده، علیرضا (۱۳۸۱). *سیاست جنایی تقنینی ایران در قلمرو جرایم گمرکی*، ارومیه: پیک سبحان
- سفای آتشگاه، حامد (۱۳۹۳). «بررسی قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز بر پایه یافته‌های جرم‌شناسی پیشگیرانه». *پایان نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه کاشان.
- شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). «تدوین الگوی رهبری خدمتگزار از دیدگاه امام خمینی (ره) و مقایسه آن با برخی از الگوهای رهبری خدمتگزار در مدیریت نوین»، *رساله دکتری*، دانشگاه تهران.
- عباس زادگان، سید محمد و سید کباری، سید مجتبی (۱۳۸۱). «اثر قوانین و مقررات بازرگانی و گمرکی بر قاچاق کالا»، *مجموعه مقالات همایش قاچاق کالا*، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. تهران.

فصلنامه مطالعات سیاسی؛ سال دهم، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۶

معاونت پژوهشی و امر اطلاعات ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۷۸). اقتصاد پنهان، تهران: انتشارات ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز.
خانی، علی و شیر، عباس (۱۳۹۲). «کاستی‌های جرم انگاری مفسد اقتصادی در سیاست کیفری ایران»، فصل نامه کارآگاه، دوره دوم، سال ششم، پائیز، صص ۷۴-۴۷.

(ب) منابع انگلیسی

Kotler, P. and Others (2006). **Marketing, 7th Ed, Pearson Education Australia:Prentice Hall.**
Johnston, R.J & Gregory & Derek, Smith, M (1994). **The Dictionary of HumanGeography, U.K: Blackwell.**
Joshi, Rakesh Mohan (2009). **International Business, New York: Oxford University Press.**
Baumol, William J. and Alan S. Binder (2009). **Economics: Principles and Policy, USA: Holt Rinehart & Winston.**
Taylor, Peter, J. (1994); **Political Geography, England: Longman Scientific & Technical.**
Sachs, Jeffrey (2005). **The End of Poverty, New York: The Penguin Press.**
Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin (2003). **Economics: Principles in Action, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.**

(پ) گزارش‌ها

گمرک جمهوری اسلامی ایران (تأملی بر قاچاق کالا و مواد مخدر) گزارش ش ۱۴۹.

(ت) سایت‌های اینترنتی

<http://dana.ir>
<http://donya-e-eqtasad.com>
<http://kayhan.ir>
<http://moqavemati.net>

(ث) قوانین

قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۹/۲ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۲۹.
قانون آیین دادرسی کیفری دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴.
قانون بودجه سال ۱۳۹۵.
قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۱۸ با اصلاحات ۱۳۹۴/۶/۲۹.
قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱.