

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

١٤٢٥



دانشگاه شهید بهشتی

دانشکده حقوق

پایان نامه جهت دریافت درجه ی کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی

عنوان:

رسیدگی به اختلافات گمرکی و راهکارهای بهبود آن

دانشجو:

محسن شادفر

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر اردشیر امیرارجمند

موسسه مطالعات حقوقی شهید بهشتی
تهران

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر اسدالله یآوری

۱۳۸۹/۷/۲۲

بهمن ۱۳۸۸

۱۴۲۵۹۴

تقدیم ہے:

پدر و مادرم
و

بھیسرو فرزندم

سپاس

بشوی اوراق اگر ہم درس یابی
کہ علم عشق در دقت رہا باشد

فارغ التحصیل شدن و اخذ مدارج مختلف علمی یکی از شیرین ترین لحظات زندگی آدمی است. دانشجوئی کہ پس از طی مراحل مختلف بہ افتخار اخذ مدرک علمی نایل می شود بدون شک مدیون تمام تلاش یابی است کہ در طول سالیان مختلف توسط افراد زیادی برای او بہ انجام رسیدہ است.

دستان پدر و مادرم کہ مرا با سختی و خون دل پروراندہ و اندیشہ راد سر، مہر را بر دل و آزادگی راد وجودم نہادہ اند می بوسم، برایشان سلامتی می خواہم و بر آنان درود می فرستم. ہمہ سرم را کہ برونش آرامش و نور است و با بصوری و ہمراہی اش مراد نگارش این رسالہ یاری داد، می ستایم و از وی سپاسگزارم.

انتخاب موضوع و نگارش این رسالہ جز با راہبانی های دانشمندانہ جناب آقای دکتر امیر ارجمند میسر نمی شد؛ حرکات ہست خدا یا بہ سلامت دارش. بہ نحو ویژه، نگارش این پژوهش مرہون مشاورہ، راہبانی، نگہ مبینی و سعہ صدر جناب آقای دکتر یاری است؛ ایشان علاوہ بر فضل و دانش، صمیمیت و جوانمردی بی مانند می دارند و مرا بیش از علم سرا علم دل آموختند؛ پیوستہ سرش سبز و لبش خندان باد. از اساتید داور این رسالہ جناب آقای دکتر کرجی و جناب آقای دکتر جلالی نیز کہ با اخلاق خوش و راہبانی های سنجیدہ مراد نگارش بہترین پژوهش یاری رسانند، سپاسگزارم. ہچنین از دوستانم کہ ہموارہ مشوق و یاری رسانم بودہ اند کتک و تقدیر می نمایم و برای تک تک کسانی کہ مجال قلم و این نوشتار در دگر نشان مرا یاری می کنند امید بہ روزی دارم.

دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

نام خانوادگی: شادفر

نام: محسن

سال ورود: ۱۳۸۴

رشته تحصیلی: کارشناسی ارشد حقوق عمومی

استاد راهنما: جناب آقای دکتر اردشیر امیرارجمند

تاریخ فراغت از تحصیل: بهمن ۱۳۸۸

استاد مشاور: جناب آقای دکتر یآوری

عنوان پایان نامه: رسیدگی به اختلافات گمرکی و راهکارهای بهبود آن

چکیده

گمرک در مقام مرزبان اقتصادی کشور نقش مؤثری در به ثمر رسیدن برنامه‌های کلان اقتصادی دولت ایفا می‌کند و به عنوان یکی از منابع مهم درآمدهای دولت، جایگاه ویژه‌ای در ساختار اقتصادی و حقوقی هر کشور داراست. با توجه به گستردگی و اهمیت وظایف گمرک و همچنین تأثیر آن بر روند افزایش درآمدهای دولت، بالطبع نحوه حل و فصل اختلافات گمرکی بسیار مؤثر و تعیین‌کننده خواهد بود و به کارگیری یک نظام حل اختلاف کارآمد، معقول و عادلانه جهت حل و فصل اختلافات گمرکی ضروری است. بررسی فرایند رسیدگی به اختلافات گمرکی و شناخت نقاط ضعف و قوت آن، همچنین مقایسه‌ی این فرایند با اصول دادرسی منصفانه، دغدغهی اصلی این پژوهش است.

به منظور شناخت اختلافات گمرکی و بررسی فرایند رسیدگی به این اختلافات و در جهت ارائه‌ی راهکارهای بهبود این فرایند، در این پژوهش با روش تحقیق کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی - تحلیلی ابتدا مفهوم اختلافات گمرکی و وجوه تمایز آن از جرایم گمرکی بررسی و راهکارهایی به منظور پیشگیری از بروز این اختلافات و جرایم ارائه می‌شود.

پس از تبیین و تشریح معیارهای افتراق جرایم و اختلافات گمرکی به جهت تفاوت مراجع و دادرسی اداری با مراجع و دادرسی قضایی، مبانی و فلسفه پیدایش دادگاه‌های اختصاصی اداری و وجوه تمایز دادرسی اداری و قضایی تحلیل می‌گردد. سپس در جهت مطالعه و کنکاش در مراجع و آیین رسیدگی به اختلاف گمرکی، ضمن تشریح پیشینه، ساختار، وظایف و آیین دادرسی کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی، تطبیق و تناسب این مراجع با اصول دادرسی منصفانه بررسی می‌شود. همچنین با توجه به نقش نظارتی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی اداری ساختار حقوقی کشور، مبانی، تشکیلات، نحوه نظارت و نیز کاستی‌ها و محدودیت‌های این مرجع در نظارت بر فرایند حل اختلافات گمرکی مورد نقد و ارزیابی قرار می‌گیرد. در خلال این مباحث نیز راهکارهایی در جهت بهبود فرایند رسیدگی به اختلافات گمرکی ارائه می‌شود.

کلید واژه: گمرک، اختلافات گمرکی، دادرسی اداری، محاکم اختصاصی اداری، مراجع شبه قضایی، کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی، دیوان عدالت اداری

فهرست مطالب

صفحه

عناوین

۱	مقدمه
۷	بخش اول: جرایم و اختلافات گمرکی
۱۰	فصل اول: جرایم گمرکی
۱۲	گفتار اول: تعریف و مصادیق جرم قاچاق کالا
۱۲	مبحث اول: تعریف جرم قاچاق کالا
۱۳	مبحث دوم: مصادیق جرم قاچاق کالا
۱۳	یکم - ترتیب غیر مجاز
۱۵	دوم - خارج نکردن کالا و وسایط نقلیه از کشور
۱۶	سوم - بیرون بردن کالای تجاری از گمرک به طور غیرقانونی
۱۷	چهارم - تعویض یا برداشتن کالا
۱۸	پنجم - اظهار خلاف کالا با نام دیگر
۱۸	ششم - وجود کالای اظهار نشده ضمن کالای اظهار شده
۱۹	هفتم - خارج نکردن یا وارد نکردن کالا از کشور یا به کشور دیگر
۲۰	هشتم - واگذاری کالای با معافیت
۲۰	نهم - اظهار خلاف با حقوق و عوارض کمتر
۲۱	دهم - اظهار خلاف کالا با استفاده از معافیت
۲۱	یازدهم - قاچاق صادرات
۲۱	دوازدهم - قاچاق در آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون امور گمرکی
۲۲	گفتار دوم: مراجع و آئین رسیدگی به جرم قاچاق
۲۳	مبحث اول: سازمان کاشف کالای قاچاق و وظایف آن
۲۳	مبحث دوم: مراجع و آئین رسیدگی به جرم قاچاق در مرحله‌ی قضایی

۲۵	گفتار سوم: راهکارهای پیشگیری از جرم قاچاق
۲۵	مبحث اول: راهکارها
۲۶	مبحث دوم: تأثیر لایحه‌ی جدید قانون امور گمرکی در کاهش جرم قاچاق
۳۱	فصل دوم: اختلافات گمرکی
۳۱	گفتار اول: تعریف اختلافات گمرکی
۳۲	گفتار دوم: طبقه‌بندی اختلافات میان گمرک و صاحب کالا
۳۳	مبحث اول: اختلاف در طبقه‌بندی کالا (تعرفه‌بندی)
۳۳	بند اول: نحوه‌ی طبقه‌بندی کالا
۳۳	بند دوم: استعلام تعرفه
۳۴	بند سوم: حل اختلاف طبقه‌بندی کالا
۳۵	مبحث دوم: اختلاف در تعیین ارزش کالای ورودی
۳۵	بند اول: نحوه‌ی تعیین ارزش کالای ورودی
۳۶	بند دوم: حل اختلاف تعیین ارزش کالای ورودی
۳۶	مبحث سوم: اختلاف در اضافه یا کسر دریافت
۳۷	بند اول: اضافه یا کسر دریافت
۳۷	بند دوم: حل اختلاف اضافه یا کسر دریافت
۳۸	مبحث چهارم: تخلفات گمرکی
۳۸	بند اول: تعریف تخلفات گمرکی
۳۸	بند دوم: ماهیت تخلفات گمرکی
۴۰	بند سوم: تفاوت‌های جرم قاچاق و تخلفات گمرکی
۴۱	بند چهارم: مصادیق تخلفات گمرکی
۴۲	مبحث پنجم: رسیدگی در مرحله‌ی اداری به جرم قاچاق
۴۳	گفتار سوم: آسیب‌شناسی و راهکارهای پیشگیری از اختلافات گمرکی
۴۳	مبحث اول: آسیب‌شناسی
۴۴	مبحث دوم: راهکارها

بخش دوم: مراجع و آیین رسیدگی به اختلافات گمرکی

- ۵۰ فصل اول: دادگاه‌های اختصاصی اداری
- ۵۰ گفتار اول: مبانی دادگاه‌های اختصاصی اداری
- ۵۰ مبحث اول: تعریف و عناصر حاکم بر دادگاه‌های اختصاصی اداری
- ۵۲ مبحث دوم: ضرورت و فلسفه پیدایش دادگاه‌های اختصاصی اداری
- ۵۵ گفتار دوم: بررسی وجوه اشتراک و تمایز رسیدگی اداری و قضایی
- ۵۵ مبحث اول: شباهت‌های رسیدگی اداری و رسیدگی قضایی
- ۵۷ مبحث دوم: ویژگی‌های خاص رسیدگی اداری نسبت به رسیدگی قضایی
- ۶۰ فصل دوم: بررسی کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی و فرایند حل اختلاف در آنها
- ۶۰ گفتار اول: ارکان و تشکیلات
- ۶۱ مبحث اول: کمیسیون بدوی رسیدگی به اختلافات گمرکی
- ۶۱ مبحث دوم: کمیسیون تجدید نظر رسیدگی به اختلافات گمرکی
- ۶۲ گفتار دوم: صلاحیت و اختیارات
- ۶۲ مبحث اول: کمیسیون بدوی رسیدگی به اختلافات گمرکی
- ۶۲ بند اول: رسیدگی به اختلافات ناشی از طبقه‌بندی کالا بین گمرک و صاحب کالا
- ۶۳ بند دوم: رسیدگی به استعلام تعرفه‌بندی کالا از طرف بازرگانان یا گمرک
- ۶۳ بند سوم: رسیدگی به اختلاف ناشی از اجرای مقررات گمرکی
- ۶۴ بند چهارم: مشاوره و اظهارنظر در مورد طرح‌ها، گزارش‌ها یا پیشنهادها گمرک
- ۶۵ بند پنجم: رسیدگی و صدور حکم در خصوص تخلفات گمرکی
- ۶۶ مبحث دوم: کمیسیون تجدید نظر رسیدگی به اختلافات گمرکی
- ۶۶ گفتار سوم: آیین رسیدگی
- ۶۶ مبحث اول: کمیسیون بدوی رسیدگی به اختلافات گمرکی
- ۷۱ مبحث دوم: کمیسیون تجدید نظر رسیدگی به اختلافات گمرکی
- ۷۱ گفتار چهارم: بررسی کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی در پرتو اصول دادرسی منصفانه
- ۷۳ مبحث اول: وجود آیین رسیدگی ساده، شفاف و کارآمد
- ۷۴ مبحث دوم: بی طرفی مرجع رسیدگی کننده
- ۷۶ مبحث سوم: استقلال قاضی

- ۷۹ مبحث چهارم: آرای محاکم باید موجه و مستدل باشد
- ۸۱ مبحث پنجم: انجام دادرسی در زمان معقول
- ۸۳ مبحث ششم: دادرسی با هزینه‌ی معقول
- ۸۵ مبحث هفتم: حق دفاع و حق انتخاب وکیل
- ۸۶ مبحث هشتم: علنی بودن رسیدگی
- ۸۸ مبحث نهم: رعایت قواعد مربوط به ابلاغ
- ۸۹ مبحث دهم: حق اعتراض (حق تجدیدنظرخواهی)

فصل سوم: دیوان عدالت اداری

- ۹۱ گفتار اول: مبانی، پیشینه، ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری
- ۹۱ مبحث اول: مبانی و فلسفه پیدایش
- ۹۲ مبحث دوم: سیر تحول مقررات
- ۹۳ مبحث سوم: ارکان و تشکیلات
- ۹۵ مبحث چهارم: صلاحیت و اختیارات
- ۹۷ مبحث پنجم: آئین رسیدگی شعب دیوان در خصوص آرای کمیسیون‌های گمرکی
- ۹۹ گفتار دوم: تأثیر نظارت دیوان عدالت اداری بر حوزه‌ی گمرک
- ۹۹ مبحث اول: تأثیر دیوان عدالت اداری در بهبود فرایند رسیدگی به اختلافات گمرکی
- ۱۰۱ مبحث دوم: محدودیت‌ها و کاستی‌های دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت بر آرای کمیسیون‌های گمرکی
- ۱۰۴ مبحث سوم: تحلیل آرای دیوان عدالت اداری در خصوص گمرک
- ۱۰۴ بند اول: رأی شماره ۸۲/۵۱۸ شعبه‌ی چهاردهم دیوان عدالت اداری
- ۱۰۵ بند دوم: رأی شماره ۸۷/۱۴۳۴ شعبه‌ی شانزدهم دیوان عدالت اداری
- ۱۰۶ بند سوم: رأی وحدت رویه‌ی شماره ۲۸۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- ۱۰۹ بند چهارم: رأی وحدت رویه‌ی شماره ۷۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- ۱۱۴ نتیجه‌گیری
- ۱۱۸ منابع

مقدمه

(۱) طرح مساله

اول) گمرک به عنوان مرزبان اقتصادی کشور نقش مؤثری در به ثمر رسیدن برنامه‌های کلان اقتصادی دولت، ایفا می‌کند و به عنوان یکی از منابع مهم درآمدهای دولت، جایگاه ویژه‌ای در ساختار اقتصادی و حقوقی هر کشور داراست. همچنین اعمال سیاست‌های دولت در زمینه‌ی ورود و خروج کالا، حمایت از تولیدات داخلی، کمک به توسعه‌ی صادرات کالاهای غیرنفتی، تسهیل در امر ورود مواد اولیه و یا کالاهای واسطه‌ای و... از جمله مسئولیت‌های گمرک می‌باشد. مسلماً در صورت انجام اصلاحات زیربنایی در نظام اقتصادی کشور، ساماندهی هر چه بهتر نظام اداری گمرک و تغییرات شایسته در قوانین و سیاست‌های صادرات و واردات کالا و خدمات، جایگاه و اهمیت گمرک چند چندان خواهد شد.

دوم) به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محاکم دادگستری مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم قلمداد می‌شوند و در کنار این مراجع عام، شاهد استقرار محاکم اختصاصی با صلاحیت ذاتی رسیدگی به پاره‌ای از دعاوی هستیم که از این جمله می‌توان به محاکم نظامی و انتظامی و دیوان عدالت اداری اشاره کرد.

علاوه بر مراجع پیش گفته، که در قانون اساسی به آنها اشاره شده است، به جهت نوع رابطه‌ی واحدهای دولتی با اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و عمومی در زمینه‌های مختلف، ضرورت استقرار ساز و کارهای مناسب جهت حل اختلافات میان این واحدها با اشخاص، امری غیرقابل اغماض به نظر می‌رسد. بر این اساس، مراجع شبه قضایی (دادگاه‌های اختصاصی اداری) - که نوعاً از

نهادهای زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه قلمداد می‌گردند و در واقع جزء ساختار تشکیلاتی بدنه‌ی دولت می‌باشند و صلاحیت ذاتی رسیدگی به برخی از اختلافات مردم با دولت را دارا هستند. ایجاد شدند که از آن جمله می‌توان به کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی اشاره کرد.

سوم) چنان‌که ملاحظه شد، با توجه به گستردگی و اهمیت وظایف گمرک و همچنین تأثیر آن در روند افزایش درآمدهای دولت، بالطبع نحوه‌ی حل و فصل اختلافات گمرکی بسیار مؤثر و تعیین‌کننده خواهد بود. بررسی فرایند حل اختلاف گمرکی - که عمدتاً توسط کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی (موضوع ماده‌ی ۵۱ و ۵۲ قانون امور گمرکی) انجام می‌گردد- و تدقیق در نقاط ضعف و قوت این رویه و ارائه‌ی راهکارهایی جهت بهبود آن، هدف اصلی این پژوهش می‌باشد.

(۲) ضرورت تحقیق

با عنایت به اهمیت و جایگاه گمرک به عنوان یکی از منابع مهم درآمد کشور، و همچنین تأکید فراوان دولت بر توسعه‌ی صادرات غیرنفتی، به کارگیری یک نظام حل اختلاف کارآمد، معقول و عادلانه جهت حل و فصل اختلافات گمرکی ضروری است.

بررسی فرایند حل اختلافات گمرکی و شناخت نقاط ضعف و قوت آن، همچنین مقایسه‌ی این فرایند با اصول دادرسی منصفانه و النهایه ارائه‌ی راهکارهایی در راستای جلوگیری از اطاله‌ی دادرسی و ایجاد نظام رسیدگی عادلانه و منصفانه، کمک شایانی به افزایش کارایی گمرک و همچنین رضایت صادرکنندگان و واردکنندگان کالا و خدمات خواهد نمود.

(۳) پیشینه‌ی تحقیق

در هیچ یک از منابعی که نگارنده در پژوهش حاضر به آنها ارجاع نموده، به طور مستقیم و تفصیلی، موضوع رسیدگی به اختلافات گمرکی و راهکارهای بهبود آن بررسی نگردیده است.

در واقع منابعی که کم و بیش به این موضوع مربوط می‌شود را می‌توان به دسته‌ی کلی تقسیم نمود؛ نخست نوشته‌هایی که توسط متخصصین صادرات، واردات و امور گمرکی نگارش گردیده است. در

این دسته از منابع، تمرکز بحث بیشتر بر توصیف و تحلیل سازمان گمرک و رویه‌های حاکم بر آن بوده و اختلافات گمرکی و فرایند رسیدگی به آن صرفاً در محدوده‌ی مواد قانون امور گمرکی و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن توصیف شده است. در دسته‌ی دوم منابع که عمدتاً محصول قلم‌فرسایی اساتید و محققین رشته‌ی حقوق می‌باشد نیز رسیدگی به اختلافات گمرکی و راهکارهای بهبود آن به طور تفصیلی بررسی نگردیده است. در این دسته از منابع، محاکم اختصاصی اداری و اصول حاکم بر آنها و اصول دادرسی منصفانه به دقت تشریح و تحلیل گردیده‌اند، اما اختلافات گمرکی، کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی و فرایند رسیدگی به این اختلافات به طور خلاصه و عمدتاً در محدوده‌ی قوانین و مقررات مربوط به گمرک توصیف شده‌اند.

بنابراین به نظر نگارنده - در محدوده‌ی منابعی که بررسی گردیده است - رساله‌ی حاضر نخستین پژوهش تفصیلی و تحلیلی در موضوع حاضر می‌باشد.

۴) اهداف و کاربردهای تحقیق

- ۱- شناسایی، تعیین و تعریف موضوعات، اختلافات و جرایم گمرکی؛
- ۲- تهیه و تنظیم ضوابط کلی حاکم بر محاکم رسیدگی کننده به تخلفات گمرکی؛
- ۳- بررسی نحوه‌ی رسیدگی و آیین دادرسی محاکم مذکور؛
- ۴- شناخت و ارزیابی صحیح موانع، چالش‌ها و خلاءهای فراروی محاکم موصوف؛
- ۵- استقرار نظام دادرسی منصفانه و عادلانه جهت رسیدگی به دعاوی در صلاحیت محاکم مذکور؛
- ۶- حفظ و احیای حقوق عامه‌ی مردم و ایجاد امنیت قضایی برای ایشان از رهگذر رسیدگی در دادگاهی با بهره‌مندی از اصول دادرسی منصفانه.

۵) سوالات تحقیق

۱. موارد اختلاف در حوزه‌ی گمرک عمدتاً شامل چه موضوعاتی می‌شود و وجوه تمایز اختلافات گمرکی از جرایم گمرکی چیست؟
۲. راهکارهای پیشگیری از بروز اختلافات گمرکی کدامند؟

۳. صلاحیت، ترکیب، ترتیب ارجاع پرونده، شیوهی رسیدگی و صدور رأی در محاکم صالح جهت رسیدگی به اختلافات گمرکی چیست؟
۴. چالش‌ها، ابهامات، خلاءهای قانونی و راهکارهای بهبود شیوهی رسیدگی به اختلافات گمرکی چیست؟
۵. آیا کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی و فرایند رسیدگی به اختلافات در گمرک، واجد این خصوصیات و اصول دادرسی منصفانه می‌باشند؟
۶. صلاحیت، ترکیب، ترتیب ارجاع پرونده، شیوهی رسیدگی و صدور رأی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرا و تصمیمات کمیسیون‌های رسیدگی به اختلاف گمرکی چیست؟

۶) روش تحقیق

روش تحقیق حاضر کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی-تحلیلی است. بدین نحو که ابتدا با بررسی و شناخت انتظارات، ظرفیت‌ها، امکانات و خلاءهای موجود، داده‌های تحقیق جمع‌آوری و پردازش می‌گردد و سپس با روش تحلیلی بررسی می‌شوند تا در جریان مقابله بین آنها نتیجه‌ی نهایی، که همان پاسخ به سئوالات تحقیق و رسیدن به اهداف پژوهش است، حاصل گردد.

۷) سازماندهی تحقیق

به منظور وصول به اهداف تحقیق و پاسخ به پرسش‌های آن در بخش اول به بررسی ماهیت، ویژگی، مصادیق، آسیب شناسی و راهکارهای تقلیل اختلافات گمرکی می‌پردازیم.

بررسی و تحلیل اختلافات گمرکی از آن جهت که هیچ تعریف روشن و مشخصی از این اختلافات در قوانین و متون مربوط به گمرک نیامده است، بدون بررسی و شناخت جرایمی که در حوزهی گمرک مطرح می‌شود، امکان‌پذیر نیست. در واقع برای شناخت دقیق‌تر اختلافات گمرکی از آن جهت که هر نوع تخطی از مقررات گمرکی را می‌توان اختلاف گمرکی به معنای عام نامید، علاوه بر آن که می‌بایست تعریف، ویژگی و مصادیق اختلافات را روشن نمود، لازم است آنچه در قلمرو

اختلافات گمرکی به معنای اخص نمی‌گنجد و در حوزه‌ی جرایم گمرکی مطرح می‌گردد نیز شناسایی گردد.

بنابراین در این بخش، در دو فصل مجزا تعریف، ماهیت و مصادیق جرایم و اختلافات گمرکی تبیین و تحلیل خواهد شد.

لازم به ذکر است یکی از مهمترین پیشنهادهایی که می‌توان درخصوص بهبود فرایند حل اختلافات گمرکی ارائه داد، راهکارهایی در جهت پیشگیری از بروز چنین اختلافاتی است؛ بنابراین به منظور فراهم کردن زمینه‌ی مناسب برای پیشگیری از بروز اختلافات گمرکی با بهره‌گیری از اصول حقوق اداری در خصوص سازمان‌های اداری، پس از بررسی تعریف، ماهیت و مصادیق جرایم دعاوی و اختلافات گمرکی به آسیب‌شناسی آنها می‌پردازیم و راهکارهایی در جهت پیشگیری از بروز چنین اختلافاتی ارائه می‌کنیم.

پس از بررسی سازمان گمرک و رویه‌های حاکم بر آن و شناخت اختلافات گمرکی و فهم وجه تمایز این اختلافات از دعاوی و جرایم گمرکی، در بخش دوم مراجع و شیوه‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

برای وصول به این منظور در ابتدا از آن جهت که کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی در زمره‌ی دادگاه‌های اختصاصی اداری قرار دارند، فلسفه و ضرورت پیدایش، بنیادها، رویه‌ها و اصول حاکم بر این مراجع مورد بررسی و کنکاش قرار می‌گیرد. سپس در فصلی جداگانه سیر تحول مقررات، جایگاه قانونی، ترکیب، صلاحیت و آئین رسیدگی کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی تشریح می‌شود تا پس از آگاهی از وضعیت حاکم بر این کمیسیون‌ها، عملکردشان در پرتو اصول دادرسی منصفانه بررسی گردد. النهایه با توجه به نقش اساسی دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به اختلافات اداری، پس از توضیحات مقدماتی در خصوص این دیوان، تأثیر و جایگاه این مرجع در رسیدگی و حل اختلافات گمرکی تبیین می‌گردد.

در نهایت پس از تشریح و بررسی مسائل مذکور، از مجموع مباحث، پاسخ پرسش‌های پژوهش حاصل می‌گردد که در بخش نتیجه‌گیری تبیین خواهد شد.

بخش اول

جرایم و اختلافات گمرکی

در این بخش به بررسی ماهیت، ویژگی، مصادیق، آسیب شناسی و راهکارهای تقلیل اختلافات گمرکی می‌پردازیم.

بررسی و تحلیل اختلافات گمرکی از آن جهت که هیچ تعریف روشن و مشخصی از این اختلافات در قوانین و متون مربوط به گمرک نیامده است، بدون بررسی و شناخت دعاوی و جرایمی که در حوزه‌ی گمرک مطرح می‌شود، امکان‌پذیر نیست. در واقع برای شناخت دقیق‌تر اختلافات گمرکی از آن جهت که هر نوع تخطی از مقررات گمرکی را می‌توان اختلاف گمرکی به معنای عام نامید، علاوه بر آن که می‌بایست تعریف، ویژگی و مصادیق اختلافات را روشن نمود، لازم است آنچه در قلمرو اختلافات گمرکی به معنای اخص نمی‌گنجد و در حوزه‌ی جرایم گمرکی مطرح می‌گردد را شناسایی نمود.

ذکر این نکته ضروری است که در گمرک وقوع برخی دعاوی نیز شایع است که این دعاوی در قانون امور گمرکی و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن ذکر گردیده‌اند. با توجه به این که این دعاوی مربوط به خسارات وارده از جانب گمرک به کالاها و مسئولیت کارمندان گمرک در صورت بروز خسارت به کالاها می‌باشد، بررسی آنها، همان‌گونه که از عناوین‌شان پیداست، در حوزه‌ی مباحث مربوط به مسئولیت مدنی و تئوری‌های ارائه شده در این زمینه می‌باشد که از چارچوب مشخص شده برای این پژوهش خارج است. در عین حال بررسی آنها با توجه به وضوح تفکیک آن از اختلافات گمرکی، ضروری نیست.

بنابراین در این بخش با صرف نظر از طرح دعاوی مربوط به حوزه‌ی گمرک، در دو فصل مجزا تعریف، ماهیت و مصادیق جرایم و اختلافات گمرکی تبیین و تحلیل خواهد شد.

لازم به ذکر است یکی از مهمترین پیشنهادهایی که می‌توان درخصوص بهبود فرایند حل اختلافات گمرکی ارائه داد، راهکارهایی در جهت پیشگیری از بروز چنین اختلافاتی است؛ بنابراین به‌منظور فراهم کردن زمینه‌ی مناسب برای پیشگیری از بروز اختلافات گمرکی، پس از بررسی تعریف،

ماهیت و مصادیق جرایم دعاوی و اختلافات گمرکی به آسیب‌شناسی آنها می‌پردازیم و راهکارهایی در جهت پیشگیری از بروز چنین اختلافاتی ارائه می‌کنیم.

فصل اول: جرایم گمرکی

احتمال بروز جرایم بسیاری در سطح گمرک وجود دارد. از سرقت، ارتشا، جعل و اختلاس گرفته تا کلاهبرداری، تخریب و محو یا شکستن مهر و پلمپ. اما جرمی که به طور خاص مربوط به حوزه گمرک می‌شود و علی‌الاصول به واسطه‌ی تخطی از مقررات صادرات و واردات رخ می‌دهد، جرم قاچاق کالا است. در واقع جرم قاچاق کالا، جرم خاص حوزه گمرک محسوب می‌گردد و اگر جرایم دیگری نیز در این حوزه به وقوع می‌پیوندد، به هیچ وجه اختصاص به گمرک ندارد و طبیعتاً بررسی آنها در این پژوهش جایگاهی نخواهد داشت.

به علاوه هدف از بررسی جرایم مطرح در حوزه گمرک، تفکیک آنها از اختلافات گمرکی و در جهت شناخت هر چه بهتر و صحیح‌تر این اختلافات است. ضمناً توجه به این نکته ضروری است که در قوانین مربوط به صادرات، واردات و امور گمرکی تنها از جرم قاچاق نام برده شده و مصادیق و حدود این جرم مشخص شده‌اند. در واقع هر چند جرایم دیگر در سطح گمرک اتفاق می‌افتد، اما در طبقه‌بندی هیچ‌گاه به عنوان جرم گمرکی تلقی نمی‌گردند.

در این خصوص رأی ذیل که از جانب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر گردیده، جالب

توجه است:

شرکت حمل و نقل بین‌المللی پاکان ترابر در شکایتی با موضوع ابطال بند ۲ بخش‌نامه‌ی شماره‌ی ۵۴/۱۰۲/۵۲۵/۲۲۴۵۴۰ مورخ ۷۸/۱۲/۱۷ دفتر حقوقی گمرک ایران اعلام داشته است: اداره‌ی حقوقی گمرک ایران متأسفانه در بند ۲ بخش‌نامه‌ی معترض‌عنه علاوه بر این که «تعویض» و «برداشت» از کالای ترانزیت خارجی را که به هر شکل و توسط هر کس انجام گرفته «قاچاق» برشمرده، «سرقت» از

محموله را نیز مشمول مقررات قاچاق دانسته و حتی فراتر از آن در مواردی هم که حکمی راجع به سرقت از محاکم قضائی صادر شده باشد، احکام صادره از مراجع قضائی را در مورد سرقت شدن کالا، مانع از پیگیری قاچاق ندانسته است؛ تصمیم مذکور از جهات ۱- قائل شدن دو مجازات (سرقت و قاچاق) به یک عمل حقوقی؛ ۲- عدم رعایت مقررات مربوط به تعدد جرم؛ ۳- عدم رعایت اصل شخصی بودن جرم و مجازات که در مورد سرقت، متصدیان حمل دخالتی در آن نداشته و سارق شخص دیگری است؛ ۴- عدم توجه به اعتبار امر مختومه که علی‌رغم ثبوت سرقت در محکمه‌ی صالح و مجازات مرتکب به عنوان سارق، همان موضوع علیه شخص دیگری با عنوان قاچاق مطرح می‌شود، مغایر موازین قانونی است. بنا به مراتب مذکور ابطال بند ۲ بخشنامه مورد تقاضا است.

مدیر کل دفتر حقوقی و قضائی گمرک ایران در پاسخ به شکایت مذکور اعلام داشته‌اند، بند ۲ بخش‌نامه‌ی مورد شکایت براساس بررسی‌های به عمل آمده به موجب بخش‌نامه‌ی مذکور لغو گردیده است. لذا با عنایت به مراتب فوق و انتفای موضوعیت شکایت مطروحه، رد آن مورد درخواست می‌باشد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۵ طی دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۲۰ اقدام به رأی وحدت رویه به این شرح نموده است: «چون به شرح لایحه‌ی جوابیه‌ی شماره‌ی ۵۴/۱۳۳۴۱۱ مورخ ۸۳/۵/۲۴ دفتر حقوقی گمرک ایران بند ۲ بخشنامه‌ی شماره‌ی ۵۴/۱۰۲/۵۲۵/۲۲۴۵۴ مورخ ۷۸/۱۲/۱۷ لغو گردیده، بنابراین موضوع شکایت منتفی شده است و موردی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم در زمینه‌ی اعتراض نسبت به بند ۲ بخش‌نامه‌ی مورد اعتراض باقی نیست.»

البته به نظر می‌رسد قانونگذار می‌بایست در مورد سرقت‌هایی که از کالاهای ترانزیتی صورت می‌گیرد، ترتیب خاصی مقرر دارد؛ چرا که در عمل یکی از راه‌های فرار از اتهام قاچاق در مورد کالاهای ترانزیتی، اعلام سرقت و پیگیری شکایت تا کسب حکم قطعی سرقت و در نتیجه منتفی شدن اتهام قاچاق کالا است. رویه نیز چنین است که به علت یکی نبودن مراجع رسیدگی به جرم سرقت (دادگاه‌های عمومی) و جرم قاچاق کالا (سازمان تعزیرات حکومتی یا دادگاه‌های انقلاب)، صدور حکم سرقت از سوی دادرسان دادگاه‌های عمومی بدون توجه به مسائل مربوط به جرم قاچاق و عدم لحاظ