

گزارش کارشناسی :

بررسی آثار قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز بر تجارت رسمی و بازار ارز



انديشگده اقتصاد مقاومتي

گروه توليد و تجارت

آبان ماه ۱۴۰۱

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

بررسی آثار قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز بر تجارت رسمی و بازار ارز

تولید و تجارت	گروه موضوعی:
کارشناسی	نوع گزارش:
۱۴۰۱۰۸۳۳۶	شناسه:
۱۴۰۱/۰۸/۳۰	تاریخ انتشار:
محمد مهدی فامیل محمدی سید محمدرضا موسوی	تهیه و تدوین:
سید حسن محفوظی	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز پس از گذشت حدود ۵ سال از تقدیم لایحه آن به مجلس، نهایتاً در فروردین ۱۴۰۱ برای اجرا به دولت ابلاغ شد. این قانون اصلاحی نکات مثبتی دارد که کار را برای انجام قاچاق دشوار می‌کند. «تکلیف دستگاهها برای ابلاغ بخشنامه‌های تجاری به صورت سیستمی و از طریق سامانه مقررات تجاری»، «جرم انگاری ارائه خدمات به کالای قاچاق»، «جرم انگاری عرضه قاچاق در فضای مجازی شدیدتر از فضای حقیقی»، «تعیین تکلیف مبادلات ارزی غیررسمی» و «جرم انگاری تجمیع تجاری کالاهای دارای معافیت مرزنشینی» از جمله مواردی است که می‌توان به عنوان مزایای این قانون برشمرد.

با این حال، قانون مذکور در کنار این نکات مثبت، شامل موادی است که می‌تواند با ایجاد مانع در سهولت تجارت، ابهام در فرایندهای گمرکی و ارزی و تضعیف حکمرانی در این زمینه، عملکرد معکوسی داشته باشد و انگیزه و آمار قاچاق و فعالیت‌های مخرب را افزایش دهد. هدف اصلی تهیه این گزارش، ارائه هشدار نسبت به چالش‌های موجود در قانون و آثار ناشی از آن بر تجارت رسمی و بازار ارز و سپس ارائه راهکارهایی به منظور افزایش کارآمدی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز است. در مجموع به نظر می‌رسد هرگونه سخت‌گیری در زمینه مبارزه با قاچاق، باید بر فرآیندهای ارزی و تامین مالی قاچاق متمرکز شود و فرآیندهای تجاری، تا جای ممکن سهل شود تا تجارت رسمی با خلل مواجه نشود.

بخش اول: تجارت رسمی

بخش اول گزارش به آثار قانون بر تجارت رسمی در بخش کالایی اختصاص دارد. مهم‌ترین انتقادات وارد بر قانون جدید از این منظر به شرح زیر است:

ابهام در محدوده تعریف قاچاق: بر اساس تعریفی که قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ماده ۱ ارائه داده، محدوده مفهوم قاچاق منحصر در «نقض تشریفات مربوط به ورود و خروج کالا» است، حال آنکه در برخی مواد این قانون، مصادیقی همچون خرید و فروش غیررسمی ارز و انتقال چوب درختان به نقاط دیگر کشور به عنوان قاچاق ذکر شده که ناقض تعریف ماده ۱ است. همچنین مجریان قانون، اقداماتی همچون «فروش کالای داخلی بدون شناسه رهگیری» و «انتقال کالاهای اساسی خارج از شبکه رسمی» را نیز قاچاق محسوب می‌کنند که بیانگر عدم تفاهم در تعریف مفهوم قاچاق و نیازمند تعیین تکلیف اصطلاح در متن قانون است.

ابهام در جرم انگاری قاچاق: طبق ماده ۱۸ قانون، برای تمامی مصادیق قاچاق مجازات در نظر گرفته شده است و به همین دلیل، بر اساس قانون مجازات اسلامی تمامی مصادیق قاچاق به لحاظ حقوقی جرم محسوب می‌شود. با وجود این، ماده ۴۴ بین دو گروه از انواع قاچاق تمایز قائل شده و برخی از مصادیق قاچاق را به

عنوان تخلف و مرجع رسیدگی به آنها را سازمان تعزیرات در نظر گرفته است. این در حالی است که طبق قانون امور گمرکی، رسیدگی به آنچه «تخلف گمرکی» محسوب می‌شود، بر عهده گمرک جمهوری اسلامی است. ابهام مذکور همچنین در تضاد با معاهدات بین‌المللی پذیرفته شده کشور است که برای قانون شکنی گمرکی و نحوه مبارزه با آن درجات مختلفی در نظر می‌گیرند.

توسعه مصادیق قاچاق گمرکی: موارد پرتکراری از تخلفات گمرکی بر اساس این قانون به عنوان قاچاق شناخته شده است. این توسعه مصادیق باعث «کاهش نقش گمرک در مدیریت اجرای قوانین تجارت و در نتیجه تضعیف حکمرانی گمرکی»، «افزایش روزافزون پرونده‌های تعزیرات و اطاله دادرسی بیشتر» و «تشدید چالش‌های انبارداری در سازمان اموال تملیکی» خواهد شد. ضمن آنکه با دشوارسازی تجارت رسمی، انگیزه بازرگانان برای اقدام به قاچاق را افزایش می‌دهد. به عنوان نمونه، به دلیل تاخیر در صدور کد منشا ارز توسط بانک مرکزی، دپو کالا در بنادر طی سالهای ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ با افزایش مواجه شد. به همین دلیل گمرک جمهوری اسلامی ایران با استفاده از رویه ترخیص درصدی کالاهای ضروری، این دپو کالا در بنادر را کاهش داد. با این حال بر اساس قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، استفاده از مصوبه ترخیص درصدی عملاً ناممکن می‌شود.

عدم تفکیک بین استفاده سالم و ناسالم از کارت بازرگانی غیر: هرگونه بهره برداری از منافع کارت بازرگانی دیگری، طبق این قانون ممنوع و مشمول مجازات اعلام شده است. جدای از ایرادات شکلی و حقوقی این ماده قانونی، قانونگذار تمایزی بین استفاده سالم از کارت بازرگانی غیر به منظور انجام عملیات قانونی «حق العمل کاری» با سوء استفاده از این کارت به منظور فرار مالیاتی قائل نشده است.

توسعه جایگاه ستاد مبارزه با قاچاق: ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز طبق قانون مصوب ۱۳۹۲ به صورت یک شورای دربرگیرنده نهادهای دخیل در مبارزه با قاچاق و به منظور هماهنگی اقدامات اجرایی برای کاهش آمار قاچاق شکل گرفت. پس از گذشت نزدیک به یک دهه از تصویب قانون مذکور و با وجود آنکه ستاد مبارزه با قاچاق در کاهش آمار قاچاق ناموفق بوده است، حال طی قانون جدید رکن «دبیرخانه» نیز به صورت رسمی به این نهاد افزوده شده است. به عبارت دیگر ستاد مبارزه با قاچاق به جای آنکه ابزارهای نهادهای اصلی مبارزه با قاچاق شامل گمرک، نیروی انتظامی و نهادهای اطلاعاتی را تقویت کند و بین آنها ایجاد هماهنگی نماید، خود تبدیل به یک نهاد موازی شده است.

تضعیف حکمرانی گمرکی و جایگاه گمرک در پیگیری امور مربوط به قاچاق: گمرک پیش از تصویب قانون مبارزه با قاچاق در سال ۱۳۹۲ بازیگر اصلی تشکیل پرونده و نگهداری کالای قاچاق بود. به دلیل ضعف جدی گمرک در ساختار و عملکرد، قانون مصوب ۱۳۹۲ بسیاری از مسئولیت‌های گمرک را سلب و به سایر

نهادهای واگذار کرد. این در حالی است که مرزبانی اقتصادی کشور و اجرای قوانین مبارزه با قاچاق بر اساس قانون امور گمرکی از وظایف ذاتی این نهاد محسوب می‌شود. قانون جدید، جایگاه گمرک را بیش از پیش تضعیف کرده، در حالیکه تجربه دهه گذشته نشان داده است تقسیم وظایف گمرک بین نهادهای مختلف راه حل موفق‌تری برای مبارزه با قاچاق نبوده است و در حال حاضر مبارزه با قاچاق، از نبود یک دستگاه متولی تخصصی در حوزه اجرا رنج می‌برد.

یکی دیگر از نکات قابل تأمل در این بخش از قانون، عدم توجه به تأمین ضمانت اجرایی آن، به خصوص با حذف ماده مربوط به تدوین آیین نامه اجرایی قانون است. با وجود این، توجه به ظرایف عملیاتی فعالیت‌های تجاری در اجرای این قانون از طریق تصویب یک آیین نامه اجرایی مناسب برای جلوگیری از دشواری فرایند ترخیص گمرکی، ضروری به نظر می‌رسد.

در پایان این بخش، پیشنهادهایی جهت تغییر رویکرد این قانون و کارآیی بهتر مبارزه با قاچاق کالا ارائه شده است. از جمله این موارد می‌توان به «احیای جایگاه گمرک در فرآیندهای پرونده‌ای و کالایی مبارزه با قاچاق»، «تکمیل جعبه ابزارهای نظارت گمرکی مبتنی بر نظام جامع مدیریت ریسک»، «حذف کارت بازرگانی و اجرای فعالیت‌های تجاری از طریق شناسه مالیاتی»، «ساماندهی ترخیص تعهدی به منظور کاهش هزینه‌های تجارت»، «توجه به الزامات عملیاتی و ضمانت اجرایی قانون» و همچنین «تفکیک قانون مبارزه با قاچاق به سه بخش قاچاق کالا، ساماندهی نظام توزیع داخلی و قاچاق ارز و انتقال بخش اول به قانون امور گمرکی» اشاره کرد.

بخش دوم: بازار ارز

بخش دوم گزارش به بررسی آثار قانون بر بازار ارز اختصاص دارد. مدیریت این بازار و برخورد با التهابات و نابسامانی‌ها در این بازار از جمله قاچاق ارز، یکی از مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی دولت‌هاست و در همین راستا، قوانینی جهت تعیین مصادیق قاچاق ارز و مجازات آن تدوین و تصویب می‌شود. اولین تجربه قانونگذاری در این زمینه در خلال قانون مبارزه با قاچاق سال ۱۳۹۲ و بیان مصادیق محدودی از قاچاق ارز شکل گرفت که در خلال اصلاح این قانون در سال ۱۳۹۴ با طرح نمایندگان مجلس با تغییرات جزئی روبرو شد. در سال ۱۳۹۶ با توجه به آغاز التهاب در بازار ارز و وقوع شوک ارزی، بندهایی پیرامون قاچاق ارز و مجازات آن توسط کمیسیون اقتصادی مجلس و با همکاری ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، به لایحه اصلاحات این قانون افزوده شد.

قانون جدید از منظر قاچاق ارز، تفاوت‌های بسیاری با قانون پیشین دارد. در قانون جدید، دایره مصادیق قاچاق ارز گسترده شده است. به این ترتیب «انواع معاملات مخرب و مخل بازار ارز از جمله معاملات فردایی»، «هرگونه معامله از طریق غیر از مراکز مجاز»، «عدم صدور صورت حساب خرید یا صدور صورت حساب مخدوش توسط

مراکز مجاز» و «عدم ثبت معاملات ارزی و انجام کارگزاری ارزی در داخل کشور برای اشخاص خارج از کشور که با مشاهده و رصد پرونده‌های مربوط به نابسامانی بازار ارز در سال‌های اخیر شناسایی شده است»، به مصادیق قاچاق ارز افزوده شد. علاوه بر این، «عدم بازگشت ارز صادراتی» نیز تخلف ارزی شناخته و وظایفی در زمینه ایجاد دسترسی برخط صرافی‌ها و مؤسسات مالی مجاز به سامانه ارزی و انتشار لیست صرافی‌های مجاز بر عهده بانک مرکزی گذاشته شد.

به‌طور کلی هدف از تصویب این قانون، جلوگیری از هدررفت منابع ارزی کشور و انحراف آن از چرخه تبادلات رسمی و قانونی کشور است. این کار از طریق شفافیت و رصد معاملات، ایجاد ابزارهای قانونی برای قاچاق انگاری معاملات مخرب بازار ارز و توسعه معاملات قانونی در بازار رسمی محقق می‌شود. این تغییرات اگرچه در شرایط کمبود منابع ارزی در سال ۱۳۹۶-۱۳۹۷ پیشنهاد شد، اما مختص آن شرایط نیست، بلکه به‌منظور مدیریت منابع و مصارف ارزی ضرورت دارد.

ایجاد ابزارها و ظرفیت‌های خاص کیفری و قانونی برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب، ایجاد بستر قانونی جهت شفافیت، قاچاق انگاری بخش وسیعی از معاملات ارزی در بازار غیررسمی از جمله نقاط قوت بخش ارزی این قانون است. با این حال، قانون جدید در کنار مزیت‌های خود، معایب و نقاط ابهامی نیز دارد که می‌تواند بازار ارز را دچار چالش کند. این موارد به‌طور خلاصه به شرح زیر است:

ابهام در تعیین مصداق تخلف ارزی: عبارت «تأمین ارز واردات کالای خود» در تبصره ۷ ماده ۲ مکرر این قانون دارای ابهام و تفسیرپذیر است و تطبیق آن بر مصداق واقعی تخلف را با چالش مواجه می‌کند.

عدم شمولیت نسبت به برخی از تبادلات ارزی مخل در بازار ارز: قانون‌گذار در این قانون تلاش کرده تا اشکال مختلف معاملات ارزی را مشخص کند. اما مواردی که در قانون ذکر شده، شامل همه عناوین معاملات و فعالیت‌های مخرب در بازار ارز نمی‌شود، از جمله معاملاتی که در آن‌ها ارز وسیله مبادله و جایگزین پول ملی است.

عدم شمولیت نسبت به قاچاق انگاری معاملات طلا و منسوجات آن: در این قانون، نگهداری ارز بیش از اندازه مجاز قانونی قاچاق انگاری شده، اما قانون مشابهی برای بازار طلا و منسوجات آن تصویب نشده است. این مسئله از یکسو موجب انتقال نقدینگی از ارز به طلا و از سوی دیگر به علت فروش این ارزها به معامله‌گران بازار غیررسمی، موجب افزایش حجم بازار غیررسمی شده که با روح این قانون در تعارض است.

کافی نبودن مصوبات شورای پول و اعتبار برای قاچاق انگاری فعالیت‌های ارزی: در این قانون، تشخیص مصادیق ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار موکول شده است. در حالی که این شورا مرجع

سیاست‌گذاری پولی و ارزی کشور است. «قاچاق انگاری معاملات مخرب» و «جرم انگاری» مقوله‌ای فراتر از سیاست‌گذاری است و ماهیت جزایی و کیفری دارد و منوط شدن تشخیص مصداق قاچاق به مصوبات این شورا صحیح نیست.

دائمی نبودن مجازات وضع‌شده برای تخلف از مقررات ارز صادراتی: در این قانون الزام به بازگشت ارز صادراتی و وضع مجازات برای تخلف از آن محدود به زمان خاصی شده است، در حالی که مدیریت ارزهای صادراتی کشور با هدف شفافیت در جریان منابع ارزی و سیاست‌گذاری دقیق بر فرایند تحصیل و تخصیص ارز در کشور، یک ضرورت همیشگی ولو در شرایط وفور منابع ارزی است.

عدم توجه به رصد جریان ریالی در معاملات ارزی: مسئله رصد جریان ریالی معاملات که یکی از روش‌های شفافیت و رصد معاملات در کشور است، در این قانون مغفول واقع شده است.

عدم الزام صرافی‌ها به صدور صورت‌حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی: در این قانون عدم ارائه صورت‌حساب معتبر توسط صرافی به مشتری صرفاً در هنگام «خرید ارز توسط مشتری» قاچاق انگاری شده و «فروش ارز توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی به صرافی‌ها» مشمول این قانون قرار نگرفته است.

عدم توجه به مقررات قاچاق ارز در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی: از آنجا که مناطق آزاد و ویژه اقتصادی دارای مقررات خاص و متفاوت نسبت به سرزمین اصلی هستند، لازم است برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب ارزی در این مناطق قواعد خاصی تدوین شود که در این قانون مغفول واقع شده است.

تفاوت قائل نشدن میان شدت جرم انگاری عوامل مؤثر در معاملات مخرب ارزی: میان شدت عمل و میزان تأثیر عوامل حرفه‌ای و غیرحرفه‌ای در بازار ارز و حجم ارز مورد معامله در فعالیت‌های مخرب، تفاوت وجود دارد. بنابراین شدت جرم انگاری و مجازات برای عوامل حرفه‌ای و اثرگذار باید بیشتر از سایر عوامل باشد که این مسئله در این قانون مغفول واقع شده است.

عدم تعیین ضوابط برخورد با صرافی‌های غیرمجاز و مجازات آن: یکی از مهم‌ترین بسترهای انجام فعالیت‌های مخرب ارزی، صرافی‌های غیرمجاز است که تأمین بسیاری از تقاضاهای ناسالم در بازار ارز از جمله تقاضای ارز برای قاچاق کالا، سفته‌بازی، خروج سرمایه و ... از این طریق انجام می‌شود. به دلیل سازمان‌یافتگی و تأثیر صرافی‌های غیرمجاز در بازار غیررسمی ارز، شناسایی و برخورد با این نهادها نیاز به سازوکار قانونی و مجازات مخصوص برای بازدارندگی بالاتر نسبت به سایر فعالیت‌ها دارد، اما در این قانون چنین سازوکار و مجازاتی در نظر گرفته نشده و مجازات تعیین‌شده در سایر قوانین نیز برای مقابله با این نهادها کافی نیست.

در پایان این بخش، پیشنهادهایی جهت رفع نواقص این قانون و کارایی بهتر آن ارائه شده است. «تعریف نحوه هماهنگی با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»، «افزایش شمولیت قانون به کلیه فعالیت‌های ارزی مخرب بازار»، «پیشنهاد حذف زمان‌دار بودن مجازات تخلف از بازگشت ارز صادراتی و دائمی کردن آن»، «الزام صرافی‌ها به صدور صورت‌حساب خرید و فروش در کلیه معاملات ارزی» و «افزایش شمولیت قانون به جرم‌انگاری تخلف از رفع تعهد ارزی در کلیه روش‌های تأمین ارز واردات» از جمله این موارد است.

فهرست مطالب

بخش ۱. مبارزه با قاچاق کالا و آثار آن بر تجارت رسمی	۱۱
مقدمه	۱۱
فصل ۱. محوریت «مدیریت تجارت داخلی» در قانون مبارزه با قاچاق	۱۲
۱-۱- برخی از نقاط مثبت قانون اصلاح مبارزه با قاچاق	۱۳
۱-۱-۱- سامانه مقررات تجاری	۱۴
۱-۱-۲- توجه ویژه به فروش قاچاق در فضای مجازی	۱۴
۱-۱-۳- ممنوعیت ارائه خدمات به قاچاق	۱۵
۱-۱-۴- ممنوعیت تجاری سازی کالاهای دارای معافیت مرزنشینی	۱۵
۱-۱-۵- احیای یگان حفاظت گمرکی	۱۶
فصل ۲. جایگاه حقوقی اصطلاح قاچاق	۱۷
۱-۲- ابهام در محدوده تعریف قاچاق	۱۷
۲-۲- کدام نوع قاچاق جرم است؟	۱۸
فصل ۳. توسعه مصادیق قاچاق گمرکی و تضعیف گمرک	۲۱
۱-۳- آثار توسعه جرم انگاری در قانون جدید	۲۵
۱-۳-۱- تضعیف بیشتر حکمرانی گمرکی	۲۵
۲-۳-۱- افزایش بیشتر پرونده های تعزیرات و اطلاع دادرسی	۲۵
۳-۳-۱-۳- افزایش چالش انبارداری در سازمان اموال تملیکی	۲۶
فصل ۴. دشواری های ایجاد شده در تجارت	۲۷
۱-۴- غیرممکن شدن ترخیص درصدی کالاهای ضروری	۲۷
۲-۴- غیرممکن شدن استفاده سالم از کارت بازرگانی غیر	۲۸
۳-۴-۱-۲-۴- پیش بینی قانون مالیات های مستقیم نسبت به سوء استفاده از کارت دیگران	۲۹
۳-۴-۲-۴- ناهماهنگی مجازات استفاده از کارت دیگران بدون حصول نتیجه	۳۰
۳-۴-۳-۴- انطباق با عملیات تجاری قانونی «حق العمل کاری»	۳۱
فصل ۵. ضمانت های اجرایی	۳۲
۱-۵- تقلیل جایگاه گمرک از یک بازیگر رسمی به اظهارنظر کننده مشورتی	۳۳
۲-۵- حذف بند مربوط به آیین نامه اجرایی در اصلاح قانون	۳۵
فصل ۶. نتیجه گیری و پیشنهادها	۳۷
بخش ۲. مبارزه با قاچاق ارز و آثار آن بر بازار ارز	۳۹
مقدمه	۳۹
فصل ۱. پدیده قاچاق ارز و جایگاه آن در قوانین کشور	۴۰
۱-۱- مفهوم قاچاق ارز	۴۰
۲-۱- سیر تغییرات قانونی مبارزه با قاچاق ارز	۴۰
۱-۲-۱- قانون مصوب ۱۳۹۲	۴۰
۲-۲-۱- اصلاح قانون در سال ۱۳۹۴	۴۲

۴۳	۱-۲-۳- قانون مصوب ۱۴۰۰.....
۴۸	فصل ۲. ارزیابی قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز.....
۴۸	۱-۲- ضرورت و هدف اصلاح قانون پیشین.....
۴۹	۲-۲- نقاط قوت بخش ارزی قانون.....
۴۹	۱-۲-۲- ایجاد ابزارها و ظرفیت‌های خاص کیفی و قانونی برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب.....
۵۰	۲-۲-۲- ایجاد بستر قانونی جهت شفافیت.....
۵۱	۳-۲-۲- قاچاق انگاری بخش وسیعی از معاملات ارزی در بازار غیررسمی.....
۵۲	۴-۲-۲- جلوگیری از خالی فروشی.....
۵۳	۳-۲- معایب و نواقص قانون.....
۵۳	۱-۳-۲- ابهام در تعیین مصداق تخلف.....
۵۴	۲-۳-۲- عدم شمولیت نسبت به برخی از تبادلات ارزی مخل در بازار ارز.....
۵۴	۳-۳-۲- عدم شمولیت نسبت به قاچاق انگاری معاملات طلا و منسوجات آن.....
۵۵	۴-۳-۲- کافی نبودن مصوبات شورای پول و اعتبار برای قاچاق انگاری فعالیت‌های ارزی.....
۵۵	۵-۳-۲- دائمی نبودن مجازات وضع شده برای عدم بازگشت ارز صادراتی.....
۵۶	۶-۳-۲- عدم توجه به رصد جریان ریالی در رصد معاملات ارزی.....
۵۶	۷-۳-۲- عدم الزام صرافی‌ها به صدور صورت حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی.....
۵۷	۸-۳-۲- عدم توجه به مقررات قاچاق ارز در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.....
۵۷	۹-۳-۲- تفاوت قائل نشدن میان شدت جرم انگاری عوامل مؤثر در معاملات مخرب ارزی.....
۵۷	۱۰-۳-۲- عدم تعیین ضوابط برخورد با صرافی‌های غیرمجاز و مجازات آن.....
۵۹	فصل ۳. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۶۲	منابع.....

فهرست جداول

- جدول ۱. مقایسه مفهوم قاچاق در قوانین مختلف..... ۱۷
- جدول ۲. اطلاق عنوان قاچاق در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به مواردی خارج از تعریف قاچاق در همین قانون..... ۱۸
- جدول ۳. تعریف جرم در قانون مجازات اسلامی و تفاوت آن با تخلف..... ۱۹
- جدول ۴. موارد تخلف گمرکی در بخش هشتم (تخلفات و قاچاق گمرکی) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰..... ۲۱
- جدول ۵. موارد قاچاق گمرکی در ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰..... ۲۲
- جدول ۶. موارد قاچاق افزوده شده در قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۲..... ۲۲
- جدول ۷. موارد قاچاق افزوده شده در اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰..... ۲۳
- جدول ۸. دشواری تریخ درصدی کالاهای ضروری در اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰..... ۲۸
- جدول ۹. ممنوعیت فعالیت سالم با کارت بازرگانی دیگران در اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰..... ۲۹
- جدول ۱۰. جرم انگاری استفاده از کارت بازرگانی دیگران در اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۵..... ۳۰
- جدول ۱۱. بیان مجازات استفاده کنندگان از کارت بازرگانی در ماده ۳۳ مکرر ۲..... ۳۰
- جدول ۱۲. تعریف حق العمل کاری در قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱..... ۳۱
- جدول ۱۳. افزوده شدن دبیرخانه ستاد مبارزه با قاچاق در قانون مصوب ۱۴۰۰..... ۳۲
- جدول ۱۴. تقلیل نظر کارشناسی گمرک در خصوص اسناد و ارزشگذاری کالا در قانون اصلاح ۱۴۰۰ به نظر مشورتی..... ۳۴
- جدول ۱۵. دخالت قانون مبارزه با قاچاق ۱۳۹۲ و اصلاح ۱۴۰۰ در آیین دادرسی و تخفیفات قضایی..... ۳۵
- جدول ۱۶. تسهیل در مجازات‌ها در قانون کاهش مجازات حبس تعزیری ۱۳۹۹..... ۳۵
- جدول ۱۷. بستر قانونی شفافیت بازار ارز در اصلاحات قانون..... ۵۰
- جدول ۱۸. قاچاق انگاری عدم ارائه صورتحساب معتبر در اصلاحات قانون..... ۵۰
- جدول ۱۹. قاچاق انگاری معاملات ارزی در بازار غیررسمی..... ۵۱
- جدول ۲۰. جلوگیری از خالی فروشی در تبادلات ارزی بازرگانان..... ۵۲
- جدول ۲۱. ابهام در تعیین مصداق تخلف تامین ارز واردات کالای خود..... ۵۳
- جدول ۲۲. شمولیت ناقص تبدلات ارزی مخل بازار ارز..... ۵۴
- جدول ۲۳. موکول شدن تشخیص مصادیق قانونی ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار..... ۵۵
- جدول ۲۴. دائمی نبودن مجازات عدم بازگشت ارز صادراتی در متن قانون..... ۵۵
- جدول ۲۵. شمولیت ناقص عنوان قاچاق بر مصادیق خرید ارز بدون صورتحساب معتبر..... ۵۶
- جدول ۲۶. پیشنهاد اصلاح بند پ ماده ۲ مکرر..... ۵۹
- جدول ۲۷. پیشنهاد اصلاح بند الف و ب ماده ۲ مکرر..... ۶۰
- جدول ۲۸. پیشنهاد اصلاح بند چ ماده ۲ مکرر..... ۶۰
- جدول ۲۹. پیشنهاد افزودن ماده در خصوص هماهنگی با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان..... ۶۰
- جدول ۳۰. پیشنهاد حذف تبصره ۷ ماده ۲ مکرر..... ۶۱
- جدول ۳۱. پیشنهاد اصلاح تبصره ۷ ماده ۲ مکرر..... ۶۱

بخش ۱. مبارزه با قاچاق کالا و آثار آن بر تجارت رسمی

مقدمه

ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۸۳، از زیرمجموعه وزارت کشور به نهاد ریاست جمهوری انتقال داده شد و در سال ۱۳۸۷ با انتشار سند راهبردی ملی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، فعالیت‌های خود را ساماندهی کرد. با همکاری نهادهای حاضر در این ستاد شامل دستگاه‌های اجرایی مرتبط با تجارت و نیروهای انتظامی و امنیتی، لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز تدوین شد و در سال ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

این قانون از ابتدا و به تصریح مسئولان ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، با رویکرد نظارتی و کنترلی تنظیم شد. مدل تنظیم‌کنندگان قانون برای مبارزه با قاچاق، سامانه‌ای کردن فرایندهای جابجایی کالا، اسناد و جریان مالی بود تا از این طریق، زنجیره تامین (چه از طریق تولید و چه از طریق واردات) در کشور شفاف، و جریان قاچاق در کشور رصد پذیر و پریسک شود. بنابراین پایه و اساس بخش‌های مختلف این قانون سامانه‌های اطلاعاتی است که مواد ۵ و ۶ این قانون دولت و وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف کرده است از طریق ایجاد آن‌ها به خصوص «سامانه جامع یکپارچه سازی و نظارت بر فرآیند تجارت» و با به اشتراک گذاری اطلاعات بیش از ۲۰ سامانه مرتبط، به شناسایی نظام‌مند قاچاق اقدام و از ارتکاب آن پیشگیری کند.

بخش‌هایی از قانون ۱۳۹۲ در زمان تصویب مورد انتقاد دستگاه‌های اجرایی و کارشناسان قرار گرفت. علی طیب‌نیا وزیر وقت اقتصاد، در نامه‌ای به رئیس جمهور «عدم تناسب احکام مقرر در قانون با مقتضیات تحریم‌ها و اصول اقتصاد جهانی»، «حذف گمرک به عنوان دستگاه اصلی متولی مبارزه با قاچاق»، «توسعه مصادیق قاچاق» و مواردی دیگر را به عنوان مشکلات این قانون مطرح کرد.^۱ برخی از اصلاحات لازم در سال ۱۳۹۴ در قالب اصلاحیه‌ای به تصویب رسید. با این وجود از همان سال اصلاحات دیگری در دستور کار قرار گرفت و لایحه ۳۳ ماده‌ای «اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، به منظور بهبود و رفع نقایص قانون مذکور در سال ۱۳۹۵ تقدیم مجلس شد. پس از ۴ سال بررسی مجلس، این لایحه در ابتدای سال ۱۳۹۹ به تصویب مجلس رسید. شورای نگهبان نیز پس از ۵ مرحله اعلام مغایرت و ابهام، نهایتاً در اسفند ۱۴۰۰ «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» را با ۴۷ ماده تایید و برای ابلاغ به مجلس ارسال کرد.

^۱ روزنامه کیهان، دی ۱۳۹۳، <https://kayhan.ir/fa/news/۳۳۴۸۱>

فصل ۱. محوریت «مدیریت تجارت داخلی» در قانون مبارزه با قاچاق

قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ با توجه به مفاد آن، می‌تواند زیرساخت مناسبی را برای مدیریت تجارت داخلی کشور ایجاد نماید. ماده ۱۳ این قانون دولت را موظف می‌کند سامانه‌ای با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین از جمله «بارکد» برای شناسایی و رهگیری کالا در طول زنجیره تامین، ایجاد کند تا دستگاه‌های مرتبط از این سامانه برای نظارت بر جریان کالا استفاده نمایند. از طرفی استفاده از شناسه کالا و شناسه رهگیری پیش‌بینی شده در این قانون، می‌تواند مبنای اجرای سامانه‌های مالیاتی نیز قرار گیرد و به پیشبرد قانون مالیات بر ارزش افزوده کمک کند.

اهمیت دیگر سیستم شناسه کالا و شناسه رهگیری، در شفاف سازی تولیدات زیرزمینی نمایان می‌شود. با فراگیر شدن استفاده از شناسه رهگیری برای کالاهای وارداتی بر اساس ماده ۱۳ قانون مبارزه با قاچاق، این امکان برای وزارتخانه‌های مرتبط با تولید همچون وزارت صنعت، معدن و تجارت فراهم می‌شود تا تولیدات داخلی را نیز با استفاده از این دو شناسه ساماندهی کنند. از طرفی این ساماندهی تولیدات داخلی و تبدیل واحدهای غیررسمی تولید به واحدهای رسمی، خود یک پیشنیاز برای مبارزه با کالای قاچاق در سطح عرضه است؛ چراکه برای احراز قطعی وارداتی بودن کالای مشکوک به قاچاق، باید اطمینان داشت که این کالا توسط واحدهای اصطلاحاً زیرپله‌ای^۲ تولید نشده است. بنابراین ستاد مبارزه با قاچاق سال‌هاست از وزارتخانه‌های ذی‌ربط مطالبه می‌کند تا کالاهای تولید داخل را نیز مکلف به اخذ شناسه کالا از سامانه جامع تجارت و نصب شناسه رهگیری کنند تا بتوان کالای قاچاق را از کالای تولیدی غیررسمی و یا تقلبی داخلی تفکیک کرد.

همین نکته، همچون تیغ دولبه‌ای است که می‌تواند به یک نقطه انتقاد از رویکرد قانون و ستاد مبارزه با قاچاق تبدیل شود. سه نکته انتقادی که در این باره مطرح می‌شود به شرح زیر است:

۱. ایجاد شفافیت برای فعالیتهای تولیدی و ممانعت از تولید غیررسمی کالا در کشور، مستلزم پیش‌نیازهایی است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها، حذف یا محدودسازی بخش غیرمولد از اقتصاد کشور است. پیش از آنکه سیاست‌های مالیاتی برای مقابله با سوداگری همچون قانون مالیات بر عایدی سرمایه اجرایی شود، هرگونه ایجاد محدودیت برای بخش‌های مولد و غیرشفاف به معنای نحیف‌تر کردن اقتصاد کشور است و اگر قانون اجرایی شود، فعالان را به سوی اقتصاد غیرمولد سوق می‌دهد و یا با اجرایی‌نشدن قانون، موجب وهن قانون می‌شود.

۲. ستاد مبارزه با قاچاق رویکردی را به عنوان محور مبارزه با قاچاق انتخاب کرده است که بسیار فراتر از حوزه تجارت خارجی بوده و با توسعه مفهومی قاچاق، به ساماندهی تولید داخلی، شفاف‌سازی اقتصاد

^۲ واحدهای تولیدی غیرمجاز و بدون مجوز

پنهان و دخالت در سایر سیاست‌های صنعتی، ارزی و مالیاتی کشور می‌پردازد. به طور مثال یکی از راهکارهایی که مسئولان ستاد برای اجرایی‌شدن سامانه‌های شناسه کالا و شناسه رهگیری پیشنهاد می‌دهند، اعطای معافیت مالیاتی به واحدهای غیررسمی است تا از این طریق به ثبت واحد صنفی ترغیب شوند. این رویکرد هرچند در جای خود می‌تواند مناسب باشد، اما با مأموریت ستاد مبارزه با قاچاق همخوانی ندارد و در شأن دستگاه‌ها و شوراهای دیگری است که جایگاه متناسب‌تری با این ساماندهی کلان داشته باشند.

۳. اولویت قرار دادن این رویکرد زمان‌بر و کلان، با توجه به محدودبودن ظرفیت ستاد مبارزه با قاچاق، رویکردهای دیگر همچون تقویت ابزارهای گمرکی برای پیشگیری از ورود کالا به سطح عرضه را تحت‌الشعاع قرار داده و به حاشیه می‌برد.

۴. ماده ۱۳ قانون مبارزه با قاچاق، صرفاً کالاهای وارداتی را ملزم به نصب شناسه کالا و شناسه رهگیری کرده است. به عبارت دیگر وزارت صنعت، معدن و تجارت برای الزام آور کردن نصب این دو شناسه بر کالاهای تولیدی پشتوانه محکم قانونی ندارد و صرفاً به عنوان مقدمه‌ای ضروری برای کارآمد شدن سیستم شناسه‌ها در کالاهای وارداتی نصب شناسه را برای مجموعه‌های تولیدی الزامی کرده است. این موضوع در شرایطی که معاونت مربوطه وزارت صنعت، معدن و تجارت اراده جدی برای عملیاتی کردن سیستم شناسه‌ها نداشته باشد، می‌تواند منجر به از کار افتادن سامانه شود؛ همانطور که تا پیش از فروردین سال ۱۴۰۱ اقدام فراگیر و موفقی در این زمینه محقق نشد.

۵. انتقاد دیگری که درباره مداخله ستاد مبارزه با قاچاق در سطح اجرای طرح‌های سامانه‌ای و ساماندهی تولید وارد است، تداخل مجری و ناظر است. ستاد مبارزه با قاچاق موظف است بر فعالیت سایر نهادهای متولی ساماندهی فعالیت‌های اقتصادی نظارت کرده و از اقداماتی که موجب ازدیاد قاچاق می‌شود جلوگیری کند، اما در عمل ستاد و دبیرخانه آن به سطح اجرا ورود کرده‌اند که اصل تفکیک ناظر و مجری را زیر پا گذاشته و نهایتاً به ایجاد یک موقعیت تعارض منافع می‌انجامد.

۱-۱- برخی از نقاط مثبت قانون اصلاح مبارزه با قاچاق

فراهم سازی زیرساخت برای مدیریت تجارت داخلی از ویژگی‌های قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۲ بود که در عنوان قبل به جزئیات و ملاحظات مربوط به آن پرداخته شد. گذشته از این مورد، قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰ نقاط مثبت دیگری دارد که به شرح زیر است.

۱-۱-۱- سامانه مقررات تجاری

ایجاد موانع غیر تعرفه‌ای برای تجارت، یکی از موارد اخلاک‌گر در سهولت تجارت است. طبق گفته کارشناسان در حال حاضر بیش از ۸۶ اداره کل در دستگاه‌های مختلف دولتی و حاکمیتی می‌توانند موانع غیرتعرفه‌ای وضع کرده و به گمرک برای اجرا ابلاغ کنند. در حالیکه منطق هریک از این سیاست‌های ابلاغی و همخوانی آن‌ها با یکدیگر شفاف نیست. به همین منظور ضرورت دارد این بخشنامه‌ها از طریق یک کانال متمرکز به گمرک ابلاغ شود.

ماده ۶ مکرر ۱ الحاقی این قانون، وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف کرده است به منظور ابلاغ مقررات تجاری در فرآیندهای تجارت نظیر مقررات مذکور در آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات و ضمائم آن، «سامانه مقررات تجاری» را ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، ایجاد، راه‌اندازی و بهره‌برداری نماید. این وزارت موظف است آخرین مقررات تجاری را حداکثر ظرف ۲۴ ساعت به صورت الکترونیکی و برخط به کلیه دستگاه‌هایی که مسئولیت اعمال مقررات تجاری یا نظارت بر آن را بر عهده دارند از جمله سازمان‌های توسعه تجارت ایران و گمرک جمهوری اسلامی ایران ابلاغ نماید و دستگاه‌های مزبور موظفند به محض ابلاغ، مقررات مذکور را به صورت سامانه‌ای اعمال نمایند.

همچنین پس از بهره‌برداری از سامانه مذکور، لازم الاجراء شدن مقررات تجاری منوط به ابلاغ در این سامانه و انتشار عمومی آن است و در غیر این صورت بخشنامه‌ها لازم الاجرا نیست.

- نکته: به تصریح مسئولان گمرک بخش قابل توجهی از بخشنامه‌های اخلاک‌گر در سهولت تجارت، توسط نهادهای غیر وزارتی همچون شورای سران قوا، شورای عالی امنیت ملی، ستاد تنظیم بازار و موارد مشابه مصوب و ابلاغ می‌شود. با توجه به ماهیت این نهادها نه می‌توان آنها را ملزم به ابلاغ بخشنامه از طریق سامانه مقررات تجاری کرد و نه گمرک می‌تواند از اجرای این بخشنامه‌ها سرپیچی کند که این چالش می‌تواند منجر به از دست رفتن کارایی سامانه مذکور شود.

۱-۱-۲- توجه ویژه به فروش قاچاق در فضای مجازی

مبارزه با قاچاق در سطح عرضه باعث انتقال جرم به سطح فضای مجازی می‌شود. به عنوان مثال فروش کالاهای قاچاق در دو گروه کالایی «پوشاک» و «لوازم آرایشی و بهداشتی» در سطح فضای مجازی مشهود است. انتقال عرضه کالا به فضای مجازی آثار مخرب فرهنگی را بیشتر، دسترسی‌پذیری قاچاق را آسان تر و امکان کشف جرم را نیز دشوارتر می‌کند.

به همین منظور قانون اصلاحی ۱۴۰۰ درجه جریمه نقدی فروش کالای قاچاق در فضای مجازی را بیش از حداقل جریمه فروش عادی^۳ قرار داده است. بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۸ قانون اصلاح شده، «چنانچه عرضه یا فروش کالای قاچاق از طریق رسانه‌ها یا فضای مجازی صورت پذیرد، مرتکب علاوه بر ضبط کالا به دو برابر ارزش کالای قاچاق محکوم می‌شود.»

۱-۱-۳- ممنوعیت ارائه خدمات به قاچاق

به منظور افزایش هزینه و خطر ارتکاب قاچاق لازم است که امر مبارزه با کالای قاچاق پس از ارتکاب قاچاق در حلقه‌های بعدی زنجیره تامین نیز امتداد پیدا کند. جلوگیری از ارائه هرگونه خدمات نظیر خدمات بانکی، بیمه‌ای، حمل‌ونقل، نگهداری و گارانتی موجب می‌شود کالای قاچاق نتواند امکانات لازم برای ورود به بازار را داشته باشد یا لاقط موانعی برای رسیدن آن به دست مصرف کننده ایجاد شود.

بر اساس تبصره ماده ۶ مکرر ۲ الحاقی به قانون، ارائه عمدی هرگونه خدمات مذکور به کالاهای قاچاق، در صورتیکه با علم به وقوع جرم یا تخلف صورت گرفته، تخلف محسوب و مستوجب جریمه نقدی حداقل معادل ارزش کالای موضوع تخلف است.

- نکته: در متن این قانون تصریح شده است ارائه خدمات تنها زمانی تخلف است که ارائه کننده، عمدا و با آگاهی از قاچاق بودن کالا این خدمات را ارائه دهد که اجرایی شدن این ماده را با چالش مواجه می‌کند.

۱-۱-۴- ممنوعیت تجاری‌سازی کالاهای دارای معافیت مرزنشینی

در قانون مصوب ۱۳۹۲، خروج کالاهای تجمیع شده مشمول تسهیلات مرزنشینی از استان‌های مرزی بدون رعایت تشریفات قانونی ممنوع شناخته شده بود. با این حال این ماده قانونی نمی‌توانست مانع سوءاستفاده از معافیت‌های مرزنشینی باشد، چرا که این کالاها در مناطق مرزی تجمیع شده و بعد توسط خریداران یا خودروهای شوتی از منطقه خارج می‌شد.

بند ح ماده ۲ قانون اصلاحی مصوب ۱۴۰۰ نفس تجمیع تجاری این کالاها را ممنوع کرده است. همچنین تجمیع تجاری کالاهای مسافری نیز در این بند قانونی ممنوع اعلام شده است.

^۳ حداقل جریمه نقدی فروش کالای قاچاق، علاوه بر ضبط کالای قاچاق معادل یک برابر ارزش کالا وضع شده است.

۱-۱-۵- احیای یگان حفاظت گمرکی

یگان حفاظت گمرکی در گذشته واجد قانون مستقل بود^۴ اما پس از تفکیک گارد دو سازمان بنادر و گمرک از یکدیگر در سال ۱۳۵۸،^۵ قوای این یگان به محدوده بنادر منتقل شده و عملاً یگان حفاظت گمرکی به حال تعلیق درآمده بود. به همین دلیل از سال ۱۳۹۶ استقرار نیروی انتظامی در تعداد زیادی از گمرکات کشور از جمله گمرک شهید رجایی برای حفاظت از این محدوده‌ها آغاز شد. هدف از این حضور در ابتدا آموزشی و سپس با عناوین همکاری جهت حفاظت از محوطه گمرکی عنوان شد. حال آنکه مسئولان گمرک معتقدند این حضور محل استقلال سازمانی گمرک است و در بسیاری از کشورها یگان حفاظت گمرک به شکل مستقل عمل می‌کند، چرا که امر حفاظت از گمرک یک امر تخصصی و نیازمند آشنایی به موضوعات تجاری است.

قانون تأسیس پلیس گمرک ایران در سال ۱۳۳۶ به این مهم اشاره می‌کند که کادر این نیرو با نظر رئیس گمرک انتخاب و با روش مورد نظر او تعلیم می‌بینند. همچنین قانون تشکیل گارد بنادر و گمرکات تاکید دارد که این گارد در وزارت دارایی مستقر و سازماندهی وظایف و اختیارات آن به عهده این وزارت باشد. اما قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ از اشاره به موضوع یگان حفاظت گمرکی خالی است. همین امر موجب شد در ماده ۳۷ قانون اصلاح شده مبارزه با قاچاق کالا و ارز، تشکیل «یگان» حفاظت گمرکی زیر نظر رئیس کل گمرک مورد تاکید قرار بگیرد.

^۴ قانون تأسیس پلیس گمرک ایران مصوب ۱۳۳۶ و قانون اختیارات مالی و استخدامی سازمان بنادر و کشتیرانی و تشکیل گارد بنادر و گمرکات مصوب ۱۳۴۸

^۵ ماده ۱ قانون انحلال گارد بنادر و گمرکات ۱۳۵۸/۹/۱۴ مصوبه شورای انقلاب: از تاریخ تصویب این قانون گارد بنادر و گمرکات وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی که به موجب آیین‌نامه اجرایی ماده ۴ قانون اختیارات مالی و استخدامی سازمان بنادر و کشتیرانی تشکیل شده است منحل و کلیه وظایف، اختیارات، مسوولیتها، صلاحیت، کارکنان، همچنین بودجه و اعتبارات، دارایی و تعهدات گارد مزبور به سازمانهای گمرک ایران و بنادر و کشتیرانی به تفکیک منتقل می‌گردد.

فصل ۲. جایگاه حقوقی اصطلاح قاچاق

در بخش قبل به ویژگی‌های مثبت قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۲ و قانون اصلاح آن مصوب ۱۴۰۰ پرداخته شد. در این بخش با نگاهی انتقادی به برخی از نقاط ابهام این قانون پرداخته می‌شود.

۲-۱- ابهام در محدوده تعریف قاچاق

در قوانین داخلی ایران اصطلاح قاچاق در دو مفهوم عام و خاص استعمال می‌شود. قاچاق به معنای عام، معامله متخلفانه‌ای است که موجب تضییع انواع حقوق دولتی بشود. به طور مثال قانون مجازات مرتکبین قاچاق مصوب ۱۳۱۲ قاچاق را در معنای عام آن تعریف کرده و هرگونه انتقال «کالای موضوع عایدات دولت» را قاچاق در نظر گرفته است. ماده ۱۱ این قانون صراحتاً کالای موضوع مقررات قاچاق را شامل همه حقوق دولتی اعم از رسومات (عوارض و مالیات)، انحصارات دولتی و حقوق گمرکی می‌داند و قاچاق را به چند دسته مانند قاچاق گمرکی، قاچاق عوارض بلدی، قاچاق تریاک زرع شده و... تقسیم می‌کند.

جدول ۱. مقایسه مفهوم قاچاق در قوانین مختلف

مفهوم	ماده مربوطه	مصوب	قانون
مفهوم عام	ماده ۱ - هر کس در مورد مالی که موضوع عوارض بلدی است... مرتکب قاچاق شود از حیث مجازات مشمول قوانین مربوط به قاچاق مالی که موضوع عایدات دولت است خواهد بود.	۱۳۱۱	قانون قاچاق عوارض بلدی
مفهوم عام	ماده ۱ - هر کس در مورد مالی که موضوع درآمد دولت بوده مرتکب قاچاق شود علاوه بر رد مال... به حبس تعزیری تا دو سال محکوم خواهد شد. تولید الکل... بنحو غیر مجاز از موارد قاچاق اموال موضوع درآمد دولت محسوب می‌گردد.	۱۳۱۲	قانون مجازات مرتکبین قاچاق
مفهوم خاص	ماده ۱۱- کلیه اجناسی که برخلاف مقررات این قانون وارد مملکت بشود قاچاق محسوب و به نفع دولت ضبط و فروخته می‌شود... کلیه معاملات اسعار خارجی که برخلاف مقررات این قانون بعمل آید قاچاق محسوب می‌شود...	۱۳۱۱	قانون انحصار تجارت خارجی
مفهوم خاص	ماده ۱ - قاچاق کالا و ارز هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و براساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود.	۱۳۹۲	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

^۶ اصطلاح قاچاق گمرکی در قانون ۱۳۱۲ در مقابل قاچاق عوارض بلدی استعمال شده و به معنای قاچاقی است که با مرزها سروکار دارد. در مقابل، قاچاق عوارض بلدی انتقال کالایی است که حقوق قانونی دولت را در سایر انحصارات و مالیات داخلی ضایع می‌کند.

^۷ قانون راجع به قاچاق عوارض بلدی مصوب ۱۳۱۱، عوارض بلدی را این طور تعریف می‌کند: ماده چهارم - مقصود از عوارض بلدی عوارضی است که مطابق قانون به تصویب هیأت وزراء رسیده باشد.

در طرف مقابل قاچاق به معنای خاص، مقید به نقض عایدات دولت از محل عبور کالا از مرزهای کشور است و بنابر این تعریف، در صورتی که فرد متخلف آن دسته از حقوق دولتی را که به موجب قوانینی خارج از حوزه تجارت فرامرزی وضع شده تضييع کند، قاچاقچی محسوب نمی‌شود. قانون انحصار تجارت خارجی مصوب ۱۳۱۱ قاچاق را در معنای خاص آن در نظر گرفته است. طبق ماده ۱۱ این قانون، کلیه اجناسی که برخلاف مقررات این قانون «وارد کشور شود» و کلیه اسعار خارجی (ارزها) که بر خلاف مقررات این قانون معامله شود، قاچاق محسوب می‌شود.

قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ نیز قاچاق را در معنای خاص آن تعریف می‌کند. طبق ماده ۱ این قانون، قاچاق «هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و براساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد.» به این ترتیب بر اساس قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قاچاق بخشی یا قاچاق استانی معنایی ندارد و مفهوم قاچاق کالا طبق تعریف این قانون، معادل با همان چیزی است که در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ با عنوان «قاچاق گمرکی» معرفی شده است.

با این حال و در رویکردی متناقض، قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۴۰۰ در مواردی، معاملات و انتقالاتی را به عنوان قاچاق ممنوع می‌شمارد که از نظر تعریف همین قانون، قاچاق محسوب نمی‌شود. به طور مثال:

جدول ۲. اطلاق عنوان قاچاق در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به مواردی خارج از تعریف قاچاق در همین قانون

توضیحات	مفاد	ماده قانونی
نامرتب با تعریف	هرگونه حمل، عرضه و انتقال چوب درختان جنگلی به نقاط دیگر، «قاچاق محسوب شده» و «مشمول مجازات و احکام مقرر برای قاچاق کالای مجاز مشروط می‌شود».	ماده ۲۵ مکرر الحاقی و تبصره ۱ آن
نامرتب با تعریف	هرگونه معامله ارزی خارج از نهادهای مجاز مالی و هرگونه معامله فردایی ارز، «قاچاق ارز محسوب می‌شود».	ماده ۲ مکرر الحاقی

۲-۲- کدام نوع قاچاق جرم است؟

یکی دیگر از نقاط ابهام این قانون که در اصلاحیه برطرف نشده، آن است که مشخص نیست چه مصادیقی از قاچاق توسط این قانون «جرم انگاری» شده است. به طور کلی از نظر حقوقی و بر اساس قانون مجازات اسلامی، جرم عبارت است از تخلفی که برای آن در قانون مجازات تعیین شده باشد.

جدول ۳. تعریف جرم در قانون مجازات اسلامی و تفاوت آن با تخلف

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲	هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می شود.	جرم اخص از تخلف

قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز برای همه انواع قاچاق، مجازات تعیین کرده است. بر اساس ماده ۱۸ این قانون هر شخص که مرتکب قاچاق کالا و ارز و حمل و یا نگهداری آن شود، علاوه بر ضبط کالا یا ارز، به جریمه‌های نقدی از یک تا ۴ برابر ارزش کالا محکوم می‌شود.

از طرفی معاهدات و کنوانسیون‌های جهانی که جمهوری اسلامی ایران آنها را پذیرفته و به لحاظ حقوقی قانون بالادستی محسوب می‌شوند، برای قانون‌شکنی گمرکی درجات مختلفی را در نظر می‌گیرند. معروف‌ترین معاهده در این زمینه، «کنوانسیون بین‌المللی کمک‌های متقابل اداری به منظور پیشگیری، بازرسی و مبارزه با تخلفات گمرکی»^۹ مصوب اکتبر ۱۹۷۷ شورای همکاری گمرکی در کشور نایروبی است که توسط مجلس شورای اسلامی نیز به تصویب رسیده است. بر اساس این کنوانسیون، قانون‌شکنی گمرکی در سه سطح «تخلف گمرکی»^{۱۰}، «تقلب گمرکی»^{۱۱} و «قاچاق»^{۱۲} تقسیم بندی می‌شود.

سه عبارت اخیر در قوانین وضع شده داخلی مرتبط با تجارت و قاچاق نیز استفاده می‌شوند. با این حال قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و اصلاحیه آن در مواردی بین این سه عبارت و جرم‌انگاری آنان ابهام آمیز عمل کرده است و به طور روشن مشخص نیست که کدام یک از سطوح قاچاق، جرم و کدام یک، تخلف عادی است؟

بر اساس ماده ۵۷ این قانون، به طور کلی «قاچاق کالا و ارز از مصادیق جرائم اقتصادی» محسوب می‌شود. از طرفی دیگر در ماده ۴۴ این قانون و در توضیح مراجع صالح رسیدگی به جرم قاچاق، بین دو گروه از انواع قاچاق تمایز برقرار شده است. بر اساس این ماده رسیدگی به یک، «جرائم قاچاق کالا و ارز سازمان یافته و حرفه‌ای»، دو، «قاچاق کالاهای ممنوع» و سه، «قاچاق کالا و ارزی که مستلزم حبس و یا انفصال از خدمات دولتی باشد»، در صلاحیت دادسرا و دادگاه انقلاب است، اما رسیدگی به سایر پرونده‌های قاچاق کالا و ارز در

^۹International Convention on Mutual Administrative Assistance for the Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences. Done at: Nairobi.

^{۱۰} بند ب ماده ۱: اصطلاح «تخلف گمرکی» به معنای هرگونه نقض یا تلاش برای نقض قوانین گمرکی است

^{۱۱} بند ج ماده ۱: اصطلاح «تقلب گمرکی» به معنای شکلی از تخلف گمرکی است که به موجب آن شخصی گمرک را فریب داده و به طور کامل یا جزئی از پرداخت حقوق و عوارض واردات یا صادرات یا اعمال ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مقرر در قانون گمرک طفره می‌رود یا مزیتی برخلاف قوانین گمرکی به دست می‌آورد.

^{۱۲} بند د ماده ۱: اصطلاح «قاچاق» به معنای شکلی از تقلب گمرکی است که شامل گذراندن کالا از مرزهای گمرکی به هر شکل مخفیانه باشد.

صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است؛ چراکه به جز سه نوع مذکور، بقیه موارد قاچاق به تصریح این ماده «تخلف محسوب می‌شود».

به عبارت دیگر و به طور خلاصه، در برخی از بندهای قانون مبارزه با قاچاق همچون تبصره ۱ الحاقی بند ۱ ماده ۱ برای افعالی همچون اظهار کالا با مغایرت بیش از ۱۵ درصد عنوان قاچاق استفاده شده و برای آن مجازات تعیین شده است، اما در ماده ۵۷ گفته شده به جز موارد سازمان‌یافته، حرفه‌ای و... سایر موارد قاچاق تخلف است که نشانگر تناقض و ابهام در این قانون است، تناقضی که انتظار می‌رفت در اصلاحیه قانون برطرف شود اما تشدید نیز شد.

بنابراین با توجه به اینکه تعریف قاچاق در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شامل مواردی است که ناقض تشریفات قانونی ورود و خروج کالا بوده و «برای آن مجازات تعیین شده باشد»، اساساً تفکیک قاچاق در این قانون به دو نوع جرم و تخلف، بی‌معنا خواهد بود.

فصل ۳. توسعه مصادیق قاچاق گمرکی و تضعیف گمرک

بر اساس ماده ۳ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰، «اجرای قوانین و مقررات مربوط به تخلفات و قاچاق گمرکی از جمله وظایف و اختیارات گمرک» بوده است، اما با تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲، گمرک، تنها به عنوان یکی از دستگاه‌های کاشف در محدوده اماکن گمرکی شناخته و یگان حفاظت گمرک، ضابط دادگستری محسوب می‌شود. هرچند مسئولیت رسیدگی به موارد «تخلف گمرکی» همچنان به عهده گمرک باقی می‌ماند.

قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰ محدوده عملکرد گمرک را از این نیز محدودتر می‌کند. بر اساس این قانون، انواعی از تخلفات مذکور در قانون امور گمرکی از این پس به مثابه «قاچاق» شناخته می‌شود و دستگاه مسئول مبارزه با آن حسب مورد سازمان تعزیرات یا قوه قضائیه خواهد بود.

مواد ۱۰۲ تا ۱۱۲ قانون امور گمرکی به بیان انواع تخلفات گمرکی - که قاچاق محسوب نمی‌شوند - می‌پردازد. مواد مرتبط از این قرار است:

جدول ۴. موارد تخلف گمرکی در بخش هشتم (تخلفات و قاچاق گمرکی) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰

مجازات	مسئول رسیدگی	مفاد	ماده قانونی
جریمه نقدی	گمرک	وسایل نقلیه آبی باید در اسکله های مجاز پهلو بگیرد و قبل از انجام تشریفات مربوطه نباید کالایی را تخلیه یا بارگیری نماید یا از اسکله ها یا لنگرگاهها خارج شود.	ماده ۱۰۳
ضبط بسته‌های اضافی	گمرک	هرگاه به همراه کالا بسته هایی مشاهده شود که در اظهارنامه اجمالی و فهرست کل بار یا بارنامه وسیله نقلیه، ذکری از آن نشده باشد و یا بسته یا بسته هایی در اظهارنامه اجمالی و فهرست کل بار یا بارنامه ذکر شود. [کالای ممنوع]	ماده ۱۰۴
توقیف	گمرک	کالای ممنوع الورد که به جای کالای مجاز و بدون استفاده از اسناد خلاف واقع از گمرک ترخیص شده باشد.	ماده ۱۰۶
اخذ ما به التفاوت و جریمه ۵ تا ۵۰ درصد	گمرک	هرگاه ضمن رسیدگی به اظهارنامه یا بازرسی کالای صادراتی معلوم شود وجوهی کمتر از میزان مقرر، اظهار یا تودیع گردیده است.	ماده ۱۰۷
اخذ ما به التفاوت و جریمه ۱۰ تا ۱۰۰ درصد	گمرک	غیر از مصادیقی که در این قانون به عنوان قاچاق ذکر شده است کشف هر نوع مغایرت بعد از اظهار و قبل از ترخیص کالای ورودی از گمرک که موجب زیان مالی دولت گردد و مستلزم اخذ تفاوت وجوه متعلقه باشد.	ماده ۱۰۸

جریمه نقدی و اصلاح اظهارنامه	گمرک	هرگاه در اظهارنامه هایی که برای ترخیص کالا تسلیم گمرک می شود مشخصات کالا برخلاف واقع اظهار شده باشد ولی این خلاف اظهار متضمن زیان مالی دولت نشود و کشف آن مستلزم اخذ تفاوت نباشد.	ماده ۱۱۰
------------------------------	------	---	----------

ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی نیز به بیان انواع قاچاق گمرکی می پردازد که از این قرار است:

جدول ۵. موارد قاچاق گمرکی در ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰

ردیف	انواع قاچاق	شیوه رسیدگی
الف	کالایی که از مسیر غیرمجاز یا بدون انجام تشریفات گمرکی به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج گردد حتی اگر در داخل کشور کشف شود.	رسیدگی طبق قوانین مرتبط با قاچاق
ب	خارج نکردن کالای ورود موقت، ورود موقت برای پردازش، ترانزیت و مرجوعی ظرف مهلت مقرر از قلمرو گمرکی و عدم تحویل کالای عبور داخلی شخصی ظرف مهلت مقرر و همچنین ارائه اسناد خلاف واقع که دلالت بر خروج کالا از قلمرو گمرکی کند.	
پ	بیرون بردن کالای تجاری از اماکن گمرکی بدون اظهار یا بدون پرداخت یا تأمین حقوق ورودی، خواه عمل در حین خروج از اماکن گمرکی یا بعد از خروج کشف شود.	
ت	کالای عبور خارجی (ترانزیت) که تعویض و یا قسمتی از آن برداشته شود.	
ث	کالایی که ورود یا صدور آن ممنوع است تحت عنوان کالای مجاز یا مجاز مشروط و با نام دیگر اظهار شود.	
ج	وجود کالای اضافی همراه کالای اظهار شده که در اسناد تسلیمی به گمرک ذکری از آن نشده است، مشروط بر اینکه کالای اضافی از نوع کالای اظهار شده نباشد.	
ح	کالای مجاز یا مجاز مشروطی که تحت عنوان کالای مجاز یا مجاز مشروط دیگری که جمع حقوق ورودی آن کمتر است با نام دیگر و با استفاده از اسناد خلاف واقع اظهار شود، منظور از اسناد خلاف واقع اسنادی است که در آن خصوصیات کالایی ذکر شده باشد که با جنس و خصوصیات کالای اظهار شده تطبیق ننماید و یا جعلی باشد.	

قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۰ مواردی را به فهرست قاچاق مندرج در ماده فوق اضافه کرد که به شرح زیر است:

جدول ۶. موارد قاچاق افزوده شده در قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۲

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
بند پ ماده ۲	اظهار کالا به گمرک با ارائه اسناد و یا مجوزهای جعلی	بخشی از این مورد قبلا تحت عنوان تخلف بوده

	ورود کالای موضوع بند ر ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی: کالاهای ممنوعه شرعی، اسلحه و مواد مخدر و دستگاه فرستنده بدون مجوز وزارت مربوطه، دستگاه عکاسی هوایی بدون مجوز وزارت دفاع، اقلام دومانظوره بدون مجوز ...	بند ۲ ماده ۲
	سایر بندهای این ماده شامل ۸ مورد: برنگرداندن کالای خروج موقت، اقدام به خارج کردن کالا بدون تشریفات، کاهش یا افزایش در محموله ترانزیتی، واردات کالا با علامت تجاری ایرانی بدون اخذ مجوز و با قصد تقلب، واردات تجاری کالا با استفاده از استثنائات تجاری و بدون اظهار تجاری، خروج تجمیع شده کالای وارداتی با استثنائات مسافری و مرزنشینی از منطقه، عرضه کالای اموال تملیکی با اسناد غیر مطابق، عرضه کالای وارداتی بدون شناسه رهگیری	

پیشتر بیان شد که قانون مبارزه با قاچاق در جرم‌انگاری مصادیق قاچاق دچار ابهام است و مشخص نیست چه مواردی از قاچاق جرم حقوقی محسوب می‌شود. اما ماده ۳۳ این قانون بدون هیچ گونه ابهامی برای «استفاده از سند جعلی در اظهار گمرکی»، مجازات حبس در نظر گرفته است. بنابراین بر اساس بند پ ماده ۲ هرگونه اظهار کالا به گمرک با ارائه سند یا مجوز جعلی، از مصادیق جرائمی است که پرونده آن به دادگاه انقلاب (و نه تعزیرات) ارجاع می‌شود. از طرفی بند مذکور (درباره اظهار با هرگونه سند جعلی) اطلاق دارد و حتی مواردی را که هیچ ضرری به دولت از حیث اختلاف تعرفه یا کم اظهاری وارد نمی‌کند نیز در بر می‌گیرد، در حالیکه در قانون امور گمرکی، این گونه موارد صرفاً تخلف به شمار می‌آید. به عبارت دیگر موردی که تا پیش از این یک تخلف گمرکی بوده، از این به بعد جرم از نوع قضایی خواهد بود. نکته مهم در این مورد آن است که بسیاری از اسناد از جمله گواهی مبدأ، ثبت سفارش و... ممکن است به راحتی و با دلایل موجه همچون دور زدن تحریم‌ها دارای مغایرت باشد.

بند پ ماده ۲ به دلیل بالا نیاز به اصلاح داشته اما اصلاحیه قانون مصوب ۱۴۰۰ نه تنها مشکل را برطرف نکرده بلکه دوچندان کرده است. در این اصلاحیه موارد جدیدی به فهرست قاچاق اضافه شد که در قانون امور گمرکی در زمره تخلفات گمرکی و مسئول رسیدگی به آن رئیس گمرک بوده است.

جدول ۷. موارد قاچاق افزوده شده در اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰

توضیحات	مفاد	ماده قانونی
توسعه مفهوم «سند خلاف واقع» در بند ح م. ۱۱۳ قانون گمرکی	اسناد خلاف واقع: اسنادی است که در آن خصوصیات کالای ذکر شده از حیث نوع، جنس، تعداد، وزن یا سایر خصوصیات با <u>محموله مکشوفه</u> (اعم از فیزیکی یا سندی) یا کالای مندرج در اظهارنامه تطبیق ننماید و یا جعلی باشد.	بند ز ماده ۱

این مورد قبلا تحت عنوان تخلف م.۱۰۴ بوده	وجود هرگونه کالای اضافی همنام یا همنوع به میزان بیش از ۱۵ درصد در واحد کالا از قبیل تعداد یا وزن یا حجم همراه کالای اظهار شده قاچاق محسوب میشود. مغایرت کمتر از این قبل از ترخیص، در صورتیکه کالا ممنوع نبوده و به موجب قانون قاچاق محسوب نشود، مشمول تخلف ماده ۱۰۸ در قانون امور گمرکی است.	تب. ۱ بند ز ماده ۱
این مورد قبلا تحت عنوان تخلف م.۱۰۸ و ۱۱۰ بوده	اظهار گمرکی یا ترخیص یا خروج کالا از اماکن گمرکی با ارائه مجوزها یا اسناد جعلی یا مجوزهای باطل یا منقضی یا تکراری یا خلاف واقع یا متعلق به غیر یا تحصیل شده از طریق تبانی یا تقلب	اصلاح پ ماده ۲
قبلا پیش از اظهار، متخلف ۳ ماه فرصت مرجوعی داشت	ورود کالای موضوع بند(ر) ماده(۱۲۲) قانون امور گمرکی مصوب ۲۲/۸/۱۳۹۰ به داخل کشور، اعم از مناطق آزاد تجاری- صنعتی و سایر نقاط کشور	اصلاح ث ماده ۲

مطابق با جدول فوق، دو مورد پرتکرار از تخلفات گمرکی یعنی «اظهار با مجوز خلاف واقع» و «وجود بیش از ۱۵ درصد تفاوت اظهارنامه با کالای هم نوع در محموله مکشوفه قبل از ترخیص» که پیشتر رسیدگی به آن برعهده گمرک بود نیز، بر اساس اصلاحیه جدید قانون به عنوان قاچاق شناسایی شده است.

همچنین سند خلاف واقع نیز که در قانون گمرکی به «سندی که در آن خصوصیات کالایی ذکر شده با جنس و خصوصیات کالای اظهار شده تطبیق ننماید و یا جعلی باشد» تعریف شده بود، توسعه یافته است. هرچند این مورد را می‌توان به عنوان یک نقطه قوت در جهت تبیین قانون گمرکی در نظر گرفت؛ اما به لحاظ حقوقی در تدوین این بند نابسامانی وجود دارد چرا که تبصره الحاقی ذیل بند ز ماده ۱ ارتباطی با خود بند ز ندارد و در هیچ جای آن از مفهوم سند خلاف واقع استفاده نشده است.

مورد دیگر، الحاق همه نقاط کشور از جمله مناطق آزاد و... به محدوده ممنوعیت ورود کالای بند (ر) ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی به کشور است. پیش از ابلاغ قانون جدید، با متخلف بند ر (کالاهای دارای نشانی یا نام یا علامت یا مشخصات دیگری بر روی خود کالا یا روی لفاف آنها به منظور فراهم کردن موجبات اغفال خریدار و مصرف کننده نسبت به سازنده یا محل ساخت یا خواص یا مشخصات اصلی آن کالا) در صورتی که پیش از اظهار توسط گمرک کشف می‌شد، بر اساس ماده ۱۰۵ قانون امور گمرکی رفتار می‌شد. براساس این ماده هرگاه کالای ممنوع (از جمله بند ر) برای ورود قطعی با نام و مشخصات کامل و صحیح اظهار شود گمرک باید از ترخیص آن خودداری و به صاحب کالا یا نماینده قانونی وی به طور مکتوب اخطار کند که حداکثر ظرف سه ماه نسبت به عبور خارجی یا مرجوع کردن کالا با رعایت ضوابط اقدام نماید. اما بر اساس قانون جدید، صرفا ورود این کالا به مناطق بندری و تخلیه آن، موجب عنوان قاچاق می‌شود که علاوه بر توسعه مصداق، مشخص نیست در آن مناطق چه نهادی مسئول رسیدگی به این نوع قاچاق است.

۳-۱- آثار توسعه جرم انگاری در قانون جدید

در اثر توسعه عنوان قاچاق و شمول آن بر عناوین پرتکرار تخلفات گمرکی مذکور، مشکلاتی ایجاد می‌شود که اهم آنها به شرح زیر است:

۳-۱-۱- تضعیف بیشتر حکمرانی گمرکی

گمرک در دهه‌های اخیر قطعاً نارسایی‌های متعددی در مدیریت تجارت کشور داشته و عملکرد درخشانی در دوره‌های مختلف از خود نشان نداده است؛ اما راه برخورد با این نارسایی‌ها، تضعیف حکمرانی گمرکی و تقسیم وظایف آن بین نهادهای مختلف نیست؛ بلکه باید با اجرای سیاست‌هایی خود گمرک را در اعمال مدیریت بر مرزها تقویت کرد.

با این حال بر اساس قانون جدید، حکمرانی گمرکی تضعیف شده و این نهاد بیش از پیش به یک کارگزار ساده سازمان تعزیرات در امر مبارزه با قاچاق تبدیل می‌شود که نوعی عدم تناسب اختیارات با وظیفه «مرزبانی اقتصادی کشور» را تداعی می‌کند. درحالی‌که شیوه درست مواجهه با این دست از تخلفات تجاری، نه جرم انگاری و مبارزه قضایی بلکه حمایت از گمرک برای توسعه ابزارهای نظارتی و حسابرسی پس از ترخیص و «کاهش صرفه تخلف و قاچاق» است.

۳-۱-۲- افزایش پرونده‌های تعزیرات و اطاله دادرسی

در پی تصویب قانون مبارزه با قاچاق در سال ۱۳۹۲، پرونده‌های انبوه قاچاق به سازمان تعزیرات وارد شد به نحوی که طبق آمارهای این سازمان، افزایش ۹۰ درصدی در حجم پرونده‌ها رخ داد.^۲ افزودن موارد جدید تخلف به پرونده‌های تعزیراتی قطعاً منجر به اطاله بیشتر دادرسی می‌شود.

بر اساس ماده ۴۵ قانون مذکور، شعب تعزیرات حکومتی موظفند ظرف یک ماه از زمان تحویل پرونده رأی نهائی را صادر کنند، در حالی‌که به دلیل طولانی‌شدن مراحل استعلام و تعدد پرونده‌ها، این زمان در موارد زیادی تا چند ماه به طول می‌انجامد. به عبارت دیگر راه درست جلوگیری از تخلفات گمرکی، تقویت گمرک و اعطای ابزارهای مقابله‌ای و نظارتی بیشتر به این نهاد است، اما قانون جدید این مسیر را تغییر داده و در صدد است با مجازات کیفری و ایجاد پرونده‌های انبوه تعزیراتی و قضایی، به جنگ فساد برود.

^{۱۲} پایگاه سازمان تعزیرات حکومتی، <https://www.tazirat.gov.ir>

۳-۱-۳- افزایش چالش انبارداری در سازمان اموال تملیکی

بر اساس ماده ۵۹ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، دستگاههای کاشف و ضابطین موظفند کالاهای قاچاق مکشوفه و کلیه اموالی که در فرایند مبارزه با قاچاق توقیف می‌شوند، بلافاصله پس از کشف، تحویل سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی نمایند.

این وظیفه تا پیش از ابلاغ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز برعهده گمرک بود که زیرساخت نسبتاً کافی را برای این منظور در اختیار داشت، اما از آنجا که سازمان اموال تملیکی اساساً زیرساخت چندانی برای نگهداری حجم انبوه کالای مظنون به قاچاق ندارد، تمامی کالاها شامل اقلام مختلف را به شیوه نامناسبی نگهداری می‌کند که در بسیاری موارد منجر به فساد و نابودی آن می‌شود. با افزودن موارد تخلف گمرکی به موارد قاچاق، حجم کالای روانه‌شده به مراکز دیو سازمان اموال تملیکی بیش از پیش شده و معضل دوچندان می‌شود.

فصل ۴. دشواری‌های ایجاد شده در تجارت

گذشته از ایراداتی که به توسعه جرم‌انگاری و نحوه رسیدگی به تخلفات در قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز وارد است، این قانون در مواردی دیگر به تغییراتی دست‌زده است که می‌تواند در مسیر تجارت رسمی خلل ایجاد کند. به نظر می‌رسد بی‌توجهی نویسندگان قانون با جریان واقعی تجارت و نگاه کنترلی و امنیتی به موضوع قاچاق، موجب بروز چنین مشکلاتی در مواد قانون مذکور شده باشد. برخی از این موارد در ادامه بررسی می‌شود.

۴-۱- غیرممکن شدن ترخیص درصدی کالاهای ضروری

یکی از مدارک الزامی برای ترخیص کالا، اعلامیه منشأ ارز (کد ساتا) است که توسط پرتال ارزی صادر می‌شود. هدف بانک مرکزی از صدور این کد، آن بوده که مطمئن شود واردکننده ارز خود را از بازار آزاد نخریده و همچنین از طریق معاملات غیرقانونی به دست نیاورده باشد. با این حال این الزام بارها موجب دپو طولانی مدت کالاهایی همچون گندم و سرم در گمرک و فساد یا تحویل آن به سازمان اموال تملیکی شده بود، چرا که بانک مرکزی ارز ترجیحی لازم برای واردات را در اختیار نداشت یا واردکننده بصورت اعتباری اقدام به واردات کرده بود.

برای رفع مشکل دپو، با درخواست گمرک و طبق مصوبه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت در ابتدای سال ۱۴۰۰ واردکنندگان بسیاری از اقلام کالاهای اساسی، تولیدی و مورد نیاز ضروری مجاز شدند تا ۹۰ درصد از کالای خود را پیش از دریافت کد تأمین ارز ترخیص کنند و ۱۰ درصد کالا در گمرک بعنوان وثیقه تا ارائه کد ساتا باقی بماند.

اما بر اساس تبصره‌ای که در قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق به ماده ۷ افزوده شده، ترخیص درصدی «صرفاً پس از صدور کد ساتا ممکن است» و این ماده فقط با حکم شورای عالی امنیت ملی و یا شورای امنیت کشور (مستقر در وزارت کشور) قابل استثناست. به نظر می‌رسد شرایط جدید، مصوبه ترخیص درصدی را از کارایی می‌اندازد و مجدداً به تشدید دپوی کالاهای اساسی و فاسدشدنی در بنادر می‌انجامد.

جدول ۸. دشواری ترخیص درصدی کالاهای ضروری در اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
تبصره ۳ ماده ۷	به منظور مقابله با قاچاق ارز و مدیریت منابع و مصارف ارزی جز در مواردی که به تشخیص شورای امنیت کشور یا شورای عالی امنیت ملی ضرورت یا مصالح کشور اقتضاء نماید، کلیه واردکنندگان کالا موظفند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه موضوع بند الف ماده ۶ این قانون اظهار نمایند. بانک مرکزی موظف است پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز، بلافاصله و در خصوص کالاهای سریع الفساد، سریع الاشتعال یا مورد نیاز فوری حداکثر ظرف بیستوچهار ساعت نسبت به بررسی آن اقدام نموده و در صورت صحت اطلاعات ابرازی، شناسه رهگیری معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد. مجوز ثبت سفارش تا قبل از دریافت شناسه رهگیری موضوع این تبصره قابل استناد جهت ترخیص در گمرک نیست. حکم این ماده مانع از اجرای مقررات ماده ۴۲ قانون امور گمرکی نیست.	علی رغم بند پایانی این تبصره مانع اجرای ترخیص درصدی شده است.

این در حالی است که در تشریفات گمرکی برخی از کشورها، از جمله بر اساس قانون گمرک کشورهای حاشیه خلیج فارس (GCC) رویه مشابه ترخیص درصدی با ضمانت سپاری صاحب کالا و ترخیص کالاهای ضروری یا مورد نیاز برای خط تولید اجرایی می‌شود که می‌تواند به عنوان الگوی مناسبی برای تسهیل قانونی ترخیص گمرکی در نظر گرفته شود.^{۱۴}

۴-۲- غیرممکن شدن استفاده سالم از کارت بازرگانی غیر

بر اساس ماده ۳۳ مکرر ۲ این قانون اصلاحی، هرگونه معامله کارت بازرگانی که عرفاً اجاره، خرید، فروش یا واگذاری آن محسوب شود و نیز هرگونه «بهره‌برداری از منافع کارت بازرگانی دیگری» تحت هر عنوان ممنوع است و مرتکب یا مرتکبین مشمول مجازات می‌شوند.

از طرفی در حال حاضر، بسیار پیش می‌آید که بازرگانان به دلایل مختلف قانونی، از جمله خرید اشتراکی از یک تأمین کننده خارجی، از کارت بازرگانی افراد دیگر استفاده می‌کنند. این عملیات تفاوت آشکاری با «کارت بازرگانی یک‌بارمصرف» دارد؛ چراکه در معامله با کارت بازرگانی یک بار مصرف، از اطلاعات افرادی استفاده

^{۱۳} ماده ۴۲- در موارد استثناء و درخصوص کالای مورد نیاز فوری اعم از دولتی یا غیردولتی، گمرک می‌تواند با اجازه رئیس کل گمرک ایران و تعهد بالاترین مقام وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مرتبط و با محاسبه وجوه متعلقه و صدور حکم، مجوز خروج کالا را صادر نماید. متقاضی مکلف است ظرف هفت روز اداری نسبت به انجام تشریفات کامل گمرکی اقدام نماید.

^{۱۴} بر اساس ماده ۲۷ قانون گمرک مشترک کشورهای GCC هرچند اظهارنامه گمرکی باید با جزئیات اصل فاکتور همراه باشد، اما در صورت ضرورت مدیر گمرک یا نماینده او می‌تواند بدون ارائه اصل فاکتورهای معتبر و مدارک مورد نیاز اجازه نهایی شدن مراحل ترخیص را بدهند و متعهد لازم است در مدت حداکثر ۹۰ روز از تاریخ تعهد مدارک را ارائه دهد. بر اساس ماده ۶۲ نیز در صورت بروز اختلاف بین گمرک و صاحب کالا در مورد ارزش کالا به دلیل مغایرت در وصف، مبدأ یا هر دلیل دیگری، تا حل و فصل موضوع مدیر گمرک می‌تواند کالای مورد اختلاف را در صورت عدم ممنوعیت پس از وصول ودیعه معادل حقوق ورودی تعیین شده ترخیص کند.

می‌شود که فعالیت تجاری چندانی ندارند و پس از واردات بی‌رویه با این کارت، دولت نمی‌تواند حقوق ضایع شده خود (خصوصاً مالیات بر درآمد) را استیفا کند، اما استفاده از کارت بازرگانی افراد سابقه‌دار و خوش حساب نمی‌تواند به قاچاق و فرار از پرداخت حقوق دولتی منجر شود.

به نظر می‌رسد شمولیت ماده مذکور علاوه بر اینکه فعالیت سوء استفاده‌کنندگان از کارت‌های یکبار مصرف را در بر می‌گیرد، برای سایر بازرگانان و ترخیص‌کاران نیز ایجاد چالش می‌کند؛ به ویژه آنکه تشخیص این موضوع در متن قانون به عهده «عرف» گذاشته شده که از نظر اصول قانون‌نویسی یک خطای آشکار است. به نظر می‌رسد این ماده با وجود آنکه در تلاش است با حذف تخلفات مرتبط با کارت بازرگانی بستری برای کاهش قاچاق فراهم کند، در عمل با افزایش ریسک و هزینه تجارت رسمی، قاچاق را از طریق رویه های ته لنجی، مناطق آزاد و سایر موارد تشدید می‌کند.

جدول ۹. ممنوعیت فعالیت سالم با کارت بازرگانی دیگران در اصلاح قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
ماده ۳۳	هرگونه معامله راجع به کارت بازرگانی که عرفاً اجاره، خرید، فروش یا واگذاری آن	عدم امکان تفکیک
مکرر ۲	محسوب شود و نیز هرگونه بهره‌برداری از منافع کارت بازرگانی دیگری تحت هر عنوان ممنوع است و مرتکب یا مرتکبین به شرح زیر مجازات می‌شوند	فعالیت سالم و ناسالم

سایر ابهامات درباره ماده ۳۳ مکرر ۲ به شرح زیر است:

۴-۲-۱- پیش‌بینی قانون مالیات‌های مستقیم نسبت به سوء استفاده از کارت دیگران

کارت‌های یک بار مصرف می‌تواند در زمینه «فرار از رفع تعهد ارز حاصل از صادرات» و «فرار از پرداخت مالیات بر درآمد سالانه» مورد سوء استفاده قرار گیرد؛ اما مهم‌ترین سوء استفاده از کارت بازرگانی یک بار مصرف، فرار از پرداخت مالیات بر درآمد سالانه شرکت‌ها یا اشخاص است، چرا که از محل این کارت‌ها برای پرداخت حقوق ورودی و مالیات‌هایی که تسویه آن به هنگام ترخیص کالا انجام می‌شود، سوء استفاده قابل توجهی نمی‌توان انجام داد.

قانونگذار نیز در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۵ استفاده از کارت بازرگانی دیگری به منظور فرار مالیاتی را جرم‌انگاری کرده و راه سوء استفاده از این مسیر را به لحاظ قانونی بسته است:

جدول ۱۰. جرم انگاری استفاده از کارت بازرگانی دیگران در اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۵

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
ماده ۲۷۴	موارد زیر جرم مالیاتی محسوب می شود و مرتکب یا مرتکبان حسب مورد، به مجازات های درجه شش محکوم می گردند: ... ۷- استفاده از کارت بازرگانی اشخاص دیگر به منظور فرار مالیاتی	زائد بودن وضع قانون جدید

همچنین بر اساس ماده ۳ قانون مقررات صادرات و واردات نیز، مبادرت به امر صادرات و واردات کالا به صورت تجاری مستلزم «داشتن کارت بازرگانی» است. بنابراین مشخص نیست قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق، با تکرار ممنوعیت استفاده از کارت بازرگانی اشخاص دیگر چه فایده‌ای را متصور بوده است.

۴-۲-۲- ناهماهنگی مجازات استفاده از کارت دیگران بدون حصول نتیجه

متن این ماده دچار یک سردرگمی است که در آن مجازات کسی که با استفاده از کارت بازرگانی دیگران تجارت انجام دهد، از کسی که هنوز موفق به انجام تجارت نشده کمتر است. بر اساس قانون جدید، مجازات مرتکبین استفاده از کارت بازرگانی دیگری به شرح زیر است:

جدول ۱۱. بیان مجازات استفاده کنندگان از کارت بازرگانی در ماده ۳۳ مکرر ۲

ردیف	نقش فرد و مفاد ماده قانونی	سرفصل مجازات‌ها
الف	گیرنده کارت یا بهره‌بردار: پرداخت جریمه نقدی معادل نصف ارزش کالا علاوه بر ضبط کالا و پرداخت تضامنی خسارت وارده به دولت.	جریمه نقدی، ضبط کالا، جبران خسارت دولت
ب	انتقال‌دهنده کارت: پرداخت جریمه نقدی معادل یک تا دو برابر منافع تحصیل شده علاوه بر ابطال کارت بازرگانی و پرداخت تضامنی خسارت وارده به دولت.	جریمه نقدی، ابطال کارت، جبران خسارت دولت
پ	در صورتی که اعمال فوق منتهی به اقدام برای ورود یا صدور کالا نگردهد: علاوه بر ابطال کارت بازرگانی و جریمه نقدی از ۲۰ تا ۵۰ میلیون تومان، هر یک از مرتکبین به دو یا چند مورد از محرومیت‌های موضوع ماده (۶۹) این قانون محکوم می‌شوند.	ابطال کارت، جریمه نقدی، بعلاوه محرومیت از کسب، اشتغال، تأسیس شرکت، خروج از کشور
محرومیت های ماده ۶۹	الف- تعلیق موقت یا ابطال دائم: (کارت بازرگانی، کارت مبادلات مرزی، کارت ملوانی، پروانه کسب، تأسیس، بهره‌برداری یا حق‌العمل‌کاری، پروانه حمل و نقل، گواهینامه رانندگی وسایل نقلیه، کارت پیلهوری) ب- تعطیل موقت یا دائم محل کسب و پیشه و تجارت پ- محرومیت از اشتغال به حرفه یا حرف خاص از یک تا پنج سال ت- محرومیت از تأسیس شرکت و یا عضویت در هیئت مدیره و مدیرعاملی اشخاص حقوقی از یک تا پنج سال ث- ممنوعیت خروج از کشور تا پنج سال	

بر اساس ماده فوق، اگر کسی با کارت بازرگانی دیگران تجارت نکند و صرفاً بهره‌برداری او از کارت دیگران (که مشخص نیست به جز انجام تجارت چه چیز دیگری است) احراز شود، مجازات بسیار سنگین‌تری در انتظار دارد و علاوه بر ابطال کارت و مجازات نقدی که برای استفاده موفق از کارت بازرگانی در نظر گرفته شده، به مجازات‌هایی همچون محرومیت از اشتغال به حرفه خاص تا ۵ سال و... نیز محکوم می‌شود. این عدم تناسب نشان‌دهنده ناپختگی قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق است.

۴-۲-۳- انطباق با عملیات تجاری قانونی «حق‌العمل کاری»

یکی از انواع عملیات تجاری که از نظر قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ به رسمیت شناخته شده است، عملیات «حق‌العمل کاری» است. حق‌العمل کار کسی است که با دریافت کمیسیون، موظف می‌شود به نام خود ولی به حساب فرد دیگر (آمر) معاملاتی را به انجام رساند. انعقاد این قرارداد ممکن است دلایل متعددی از جمله عدم تخصص آمر، عدم دسترسی آمر به مشتری و عدم توانایی مالی حق‌العمل کار برای تجارت با سرمایه خود داشته باشد. در نتیجه آمر با انعقاد قرارداد با تاجری دیگر (با عنوان حق‌العمل کار) انجام معاملات را به او سپرده و خودش در معامله شرکت نمی‌کند.

جدول ۱۲. تعریف حق‌العمل کاری در قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
ماده ۳۵۷	حق‌العمل کار کسی است که به اسم خود ولی به حساب دیگری (آمر) معاملاتی کرده و در مقابل حق‌العملی دریافت می‌دارد.	قانونی بودن حق‌العمل کاری

«صورت معامله» در استفاده از «کارت بازرگانی غیر»، عیناً مشابه یک فعالیت مجاز شرعی و قانونی به نام حق‌العمل کاری است؛ چرا که در هر دو یک فرد به عنوان واسطه با استفاده از سرمایه فرد یا افراد دیگری تجارت را انجام می‌دهد. مسأله اصلی در سوء استفاده از کارت بازرگانی دیگران، نیت فرد حق‌العمل کار است که اراده کرده نسبت به پرداخت مالیات و حقوق دولت از این طریق سرپیچی کند.

بنابراین ممنوعیت اساسی استفاده از کارت بازرگانی دیگران به معنای قفل کردن بخش عمده‌ای از تجارت کشور است که می‌تواند در درازمدت به کنار گذاشتن قانون یا تضعیف تجارت رسمی بینجامد.

فصل ۵. ضمانت‌های اجرایی

اطمینان حاصل کردن از اجرای یک قانون، مستلزم آن است که شبکه مرتب‌تپین و ذی‌نفعان قدرتمندی نفع خود را در اجرای قانون ببینند. به عبارت دیگر در صورتی که یک قانون به نحوی تدوین شده باشد که اجرای آن منافع شبکه‌های دخیل در موضوع را تأمین کند، می‌توان به اجرایی‌شدن آن قانون امید داشت. در غیر این صورت، قانون مذکور با وجود در نظر گرفتن جوانب مختلف، ضمانت اجرایی نخواهد داشت.

مهم‌ترین گروه‌های ذی‌مدخل در پدیده قاچاق، کارکنان و مسئولان گمرک، توزیع‌کنندگان کالا و مرزنشینان هستند. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز با توجه به تضعیف جایگاه کلیدی گمرک در اثر عملکرد نامناسب این دستگاه طی چند دهه، اقدام به ایجاد یک «ستاد مرکزی برای هماهنگی و برنامه‌ریزی» مبارزه با قاچاق کرده است.

این ستاد بر اساس قانون مصوب ۱۳۹۲ تشکیل شد اما درباره تشکیلات آن و همچنین دبیرخانه صحبتی در قانون نبود. به طور طبیعی ستاد مبارزه با قاچاق باید دارای یک ساختار چابک و موقتی باشد که بتواند به تدریج با کاهش دادن آمار قاچاق، مساله قاچاق کالا و ارز را از حالت بحرانی خارج کرده و به کار خود پایان دهد. با این حال در قانون اصلاحی ۱۴۰۰ به ارتقای جایگاه ستاد و تشکیلات دبیرخانه آن پرداخته شده که تداعی‌گر دائمی بودن جریان قاچاق و پایان‌نیافتن این پدیده شوم است.

جدول ۱۳. افزوده شدن دبیرخانه ستاد مبارزه با قاچاق در قانون مصوب ۱۴۰۰

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
ماده ۳	آیین‌نامه مربوط به ... ساختار سازمانی و تشکیلات اداری و مالی و شرح وظایف	ایجاد یک نهاد
تبصره ۲	تفصیلی دبیرخانه ستاد، توسط ستاد تهیه می‌شود و ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.	دائمی در کنار دستگاه‌ها

این در حالی است که ضمانت اجرایی قانون مبارزه با قاچاق زمانی به طور واقعی افزون می‌شود که با ارائه امکانات کافی به گمرک به عنوان مرتبط‌ترین دستگاه با فرایند عبور و ترخیص کالا از مرزها، بتوان از قاچاق جلوگیری کرد. تقویت ابزار حسابرسی پس از ترخیص، انبارگردانی اماکن گمرکی، اختصاص حق‌الکشف، ارائه اطلاعات کافی به گمرک توسط سازمان‌های هم‌جوار برای ارتقای عملکرد گزینش‌پذیری^۵ (تنظیم مسیرهای

سبز و قرمز) و تقویت جایگاه گمرک در مدیریت هماهنگ مرزی^۶ (CBM) بسته‌ای از ابزارهای مورد نیاز گمرک برای تبدیل شدن به نهاد قوی برای جلوگیری از قاچاق است.

یکی از ضمانت‌های اجرایی برای تحقق اهداف قانون مبارزه با قاچاق، ایجاد شبکه ذی نفعان برای اجرای قانون و افزایش کشف منجر به محکومیت است. به اعتقاد کارشناسان افراد و نهادهایی که در کشور به صورت میدانی نقش مبارزه با قاچاق را بر عهده دارند، کمترین سطح دریافت حقوق و مزایا را دارند و این مسأله به بروز فساد می‌انجامد. بنابراین استفاده از «بزار حق الکشف» با رعایت ملاحظات آن می‌تواند به ارتقای عملکرد سازمانی گمرک بینجامد. برخی از کشورها همچون ترکیه و امارات نیز از این ابزار در مبارزه با قاچاق استفاده می‌کنند.

اختصاص حق‌الکشف در پیش‌نویس نسخه قانون مبارزه با قاچاق سال ۱۳۹۲ در نظر گرفته شده بود و بنا بود ستاد مبلغ سالانه ۲۰ میلیارد تومان برای این امر در نظر بگیرد که این مبلغ براساس تورم افزایش پیدا کند. اما در جریان تصویب آن در مجلس شورای اسلامی در کنار بسیاری از مصادیق دیگر تامین مالی اجرای مبارزه با قاچاق حذف شد. از دلایل ذکر شده برای حذف این موضوع، امکان سوء استفاده از آن توسط مجریان قانون است.

۵-۱- تقلیل جایگاه گمرک از یک بازیگر رسمی به اظهار نظر کننده مشورتی

قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۲ به طور کلی با تغییر «جریان تشکیل پرونده قاچاق» و «جریان کالای مظنون به قاچاق» جایگاه گمرک را در امر مرزبانی اقتصادی کشور تضعیف کرد و باعث جایگزینی «سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی» و «سازمان تعزیرات حکومتی» به جای گمرک در این فرایندها شد.

پیش از تصویب قانون ۱۳۹۲ گمرک بر اساس وظیفه ذاتی‌اش در قبال کنترل مرزها، بعنوان «مرزبان اقتصادی کشور» و «اداره مامور وصول درآمدهای دولت» همزمان مأموریت کشف کالای قاچاق، تشکیل پرونده با شکایت از متهم، و ضبط کالای موضوع دعوا تا زمان قطعیت یافتن اتهام قاچاق را برعهده داشت.

پس از تصویب قانون ۱۳۹۲ به محض کشف محموله مظنون به قاچاق و پیش از بررسی اولیه گمرک، مراتب توسط دستگاه کاشف به سازمان تعزیرات اعلام شده و مستقیماً پرونده‌ای در این سازمان تشکیل می‌شود.^۷ به عبارت دیگر تشکیل پرونده قاچاق از سازوکار شکایت دستگاه کاشف پس از بررسی، به سازوکار گزارش تخلف تبدیل شده است.

^۶Coordinated Border Management: CBM

^۷ در صورتیکه اتهام قاچاق جزو موارد خاص همچون سازمان یافته، حرفه‌ای یا کالای ممنوع باشد، پرونده مستقیماً در دادسرای انقلاب تشکیل می‌شود.

بنابراین از سال ۱۳۹۲ گمرک از دستگاه شاکی قاچاق که شکایت از قاچاقچی را به دادگاه می‌برد، تبدیل به یک کاشف عادی شد. با این حال طبق ماده ۴۷ این قانون، شعبه رسیدگی کننده به پرونده قاچاق موظف بود نظر گمرک را در مورد تعیین ارزش کالای مکشوفه و بررسی اسناد ابرازی برای احراز جرم استعلام کند و نظر گمرک نسبت به تطابق اسناد با کالای مکشوفه و ارزش گذاری آن، نظر کارشناسی مأمور دولتی بود که در حکم سند رسمی است. اما در قانون اصلاح مبارزه با قاچاق مصوب ۱۴۰۰ گفته شده نظر گمرک در این زمینه تنها «یک نظر مشورتی» است، بنابراین قانون انگیزه گمرک برای مبارزه با قاچاق را به تدریج نه تنها افزایش نداده که کاهش نیز داده است.

جدول ۱۴. تقلیل نظر کارشناسی گمرک در خصوص اسناد و ارزشگذاری کالا در قانون اصلاح ۱۴۰۰ به نظر مشورتی

ماده قانونی	مفاد	توضیحات
ماده ۴۷	شعبه رسیدگی کننده ضمن ارسال رونوشتی از مدارک پرونده به گمرک یا سایر سازمانهای مأمور وصول درآمدهای دولت حسب مورد، در مورد تعیین ارزش کالا و یا ارز مکشوفه و بررسی اسناد ابرازی برای احراز جرم قاچاق استعلام می نماید.	تکلیف شعبه به اخذ نظر گمرک
ماده ۴۷ اصلاحی	شعبه رسیدگی کننده مکلف است جهت اتخاذ تصمیم درباره احراز قاچاق و یا حمل، نگهداری، عرضه یا فروش کالا یا ارز قاچاق نسبت به استعلام نظر کارشناسی مشورتی حسب مورد از سازمانهای مأمور وصول درآمدهای دولت نظیر گمرک و بانک مرکزی در مورد تعیین ارزش کالا یا ارز مکشوفه و بررسی اسناد ابرازی جهت انطباق و تعلق به کالای مکشوفه اقدام نماید.	مشورتی بودن نظر اعلامی گمرک

۵-۱-۱-۱-۱-۱-۱-۵ دخالت در آیین دادرسی به بهانه ضمانت اجرایی

قانون مبارزه با قاچاق طبیعتاً باید در زمینه مسائل مرتبط با قاچاق و راههای مبارزه با قاچاق و پیشگیری از آن سخن بگوید. این در حالی است که قانون فعلی در مواردی وارد فرایند دادرسی شده و دخالت‌هایی نیز در این زمینه انجام داده است.

جدول ۱۵. دخالت قانون مبارزه با قاچاق ۱۳۹۲ و اصلاح ۱۴۰۰ در آیین دادرسی و تخفیفات قضایی

توضیحات	مفاد	ماده قانونی
دخالت در استقلال دستگاه قضایی	تمامی احکام و قواعد عمومی مربوط به جرائم و تخلفات موضوع این قانون به‌غیراز موارد پیش‌بینی شده، مطابق قانون مجازات اسلامی است. <u>مقررات مربوط به تعلیق تعقیب، تعویق صدور حکم، معافیت از کیفر، تعلیق اجرای مجازات، مرور زمان، توبه و بایگانی کردن پرونده در مورد جرائم و تخلفات موضوع این قانون اعمال نمی‌گردد.</u>	ماده ۶۳ اصلاحی
دخالت در استقلال دستگاه قضایی	جزای نقدی مقرر در این قانون از سوی مرجع رسیدگی کننده <u>قابل تعلیق و تخفیف نیست</u> و مجازات‌های حبس و شلاق در جرائم قاچاق کالاها ممنوعه، حرفه‌ای و سازمان یافته موضوع این قانون نیز قابل تعلیق نمی‌باشد.	ماده ۷۱

در مواد فوق تاکید بر سخت‌گیری قانون‌گذار در مجازات قاچاق به جهت بالابردن ضمانت اجرایی مشهود است، اما در این میان سیاست‌های کلی نظام قضایی و روح تسهیل‌گری حاکم بر قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و قانون کاهش مجازات حبس تعزیری مصوب ۱۳۹۹ نادیده گرفته شده است.

جدول ۱۶. تسهیل در مجازات‌ها در قانون کاهش مجازات حبس تعزیری ۱۳۹۹

توضیحات	مفاد	ماده قانونی
امکان تعلیق در جرایم بالاتر از قاچاق	الحاق تبصره به ماده ۴۷ مجازات اسلامی: در جرائم علیه امنیت داخلی و خارجی کشور در صورت همکاری مؤثر مرتکب در کشف جرم و شناسایی سایر متهمان، تعلیق بخشی از مجازات بلامانع است. همچنین تعلیق مجازات جرائم علیه عفت عمومی ... و کلاهبرداری و کلیه جرائم در حکم کلاهبرداری و جرائمی که مجازات کلاهبرداری درباره آنها مقرر شده، بلامانع است. رعایت ماده (۴۶) این قانون در خصوص این تبصره الزامی است.	ماده ۷

۵-۲- حذف بند مربوط به آیین نامه اجرایی در اصلاح قانون

یکی از مهمترین ابزارها برای ضمانت اجرای هر قانون، تدوین آیین‌نامه اجرایی مطلوب در جهت شفاف‌سازی وظایف دستگاه‌های مختلف دخیل در قانون و گنجاندن مجازات ترک فعل آن‌هاست. قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۲ در ماده ۷۶ تکلیف کرده بود که آیین‌نامه‌های اجرائی این قانون ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن آن توسط ستاد و با همکاری وزارتخانه‌ها، شامل وزرات «کشور»، «امور اقتصادی و دارایی» و «دادگستری» و «سایر دستگاه‌های عضو ستاد» تهیه شود و پس از تأیید قوه قضائیه به تصویب هیأت وزیران برسد.

با این حال هیچگاه آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با قاچاق جز در ماده ۵، ۶، ۱۱، ۱۳، ۲۴، ۲۷، ۵۵، ۵۶، ۷۳ و ۷۷ تدوین نشد. نهایتاً در قانون اصلاحی ۱۴۰۰ نیز ماده ۷۶ به کلی حذف شد و مشخص نیست آیین‌نامه اجرایی این قانون بناست با چه سازکاری تدوین شود.

فصل ۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

همانطور که بیان شد برخی از مواد قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق می‌تواند مانند شمشیر دولبه عمل کند و در عمل با افزایش ریسک تجارت رسمی، قاچاق را برای بازرگانان به صرفه کند. بنابراین توجه به ظرایف عملیاتی فعالیت‌های تجاری در تدوین آیین‌نامه اجرایی این قانون برای جلوگیری از دشوارسازی فرایند ترخیص گمرکی ضروری به نظر می‌رسد.

برخی از نکات برای بهبود عملکرد مبارزه با قاچاق در ادامه بیان می‌شود:

- در دو دهه اخیر گمرک به تدریج از اجرای مسئولیت‌های ذاتی خود کنار گذاشته شده و در حال حاضر مشخص نیست چه دستگاهی متولی تخصصی مبارزه با قاچاق در سطح اجراست؛ چراکه ستاد مبارزه با قاچاق طبق قانون صرفاً مسئول برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌ها در این زمینه بوده و سازمان‌هایی نظیر تعزیرات، اموال تملیکی، فرماندهی انتظامی و بازرسی وزارت صمت که به تدریج نقش پررنگی در فرایندهای مبارزه با قاچاق پیدا کرده‌اند، مسئولیت‌های ذاتی و تخصصی دیگری به جز جلوگیری از قاچاق دارند. در حالی که مهمترین عامل بازدارنده قاچاق این است که افرادی که در فرایند تجارت دخالت دارند، منفعت‌شان در جهت مبارزه با قاچاق باشد، نه اینکه رخ‌دادن یا ندادن قاچاق برای آنان علی‌السویه باشد. بنابراین نقش گمرک در فرایند تشکیل پرونده و نگهداری از کالای مظنون به قاچاق باید پررنگ‌تر از سابق شود.
 - به طور کلی می‌توان ابزارهای مبارزه با قاچاق را به سه دسته ابزارهای اقتصادی (بهبود فضای کسب و کار)، ابزارهای گمرکی و ابزارهای مدیریت زنجیره تامین تقسیم کرد. قانون مبارزه با قاچاق با تاکید بیش از اندازه بر دسته سوم ابزارها (به عنوان مثال سامانه‌ای کردن تجارت داخلی و شناسه‌گذاری کالا) از توجه به ابزارهای گمرکی غافل شده و در عمل این مرزبان اقتصادی را ضعیف‌تر از پیش کرده است.
- ابزارهای گمرکی پیشنهادی برای بالابردن قابلیت این سازمان در جهت جلوگیری از تخلفات تجاری عبارتند از:

- احیای جایگاه گمرک در جریان پرونده قاچاق؛
- احیای توان نظارتی گمرک بر اماکن و انبارهای گمرکی؛
- مدیریت هماهنگ مرزی؛
- استفاده از ظرفیت کارگزاران گمرکی به عنوان بازوی اجرای قوانین تجاری؛
- کارآمدسازی نظام مدیریت ریسک؛
- احیای حق الکشف؛

- حسابرسی پس از ترخیص؛
- استقرار وابسته گمرکی در مبادی واردات برای تطبیق اسناد گمرکی.
- برای جلوگیری از سوء استفاده از کارت بازرگانی، بهتر است به جای ممنوعیت استفاده از کارت بازرگانی غیر، ایده تخصیص کارت بازرگانی برای انجام تجارت از اساس برچیده شود و بازرگانی نیز همچون سایر فعالیت‌های اقتصادی بر اساس پرونده‌های مالیاتی و شناسه اقتصادی انجام گیرد.
- پیشنهاد می‌شود با تجمیع قوانین مرتبط با ترخیص گمرکی و آسیب‌های مرتبط با آن، یک قانون جامع و کامل تدوین شود که فرایند تجارت را به طور یکپارچه قاعده‌گذاری کند. همچنین بخش مبارزه با قاچاق ارز به قوانین مرتبط با بانک مرکزی منتقل شود؛ چراکه ارتباطی با ترخیص و قاچاق ندارد.

بخش ۲. مبارزه با قاچاق ارز و آثار آن بر بازار ارز

مقدمه

مقوله ارز و تبادلات ارزی یکی از حساس‌ترین مقوله‌ها در اقتصاد کشور است و هرگونه تغییر و نوسان در نرخ و عناصر مبادلات ارزی به سرعت بر متغیرهای اقتصادی و سطح معیشت جامعه تأثیر می‌گذارد. بنابراین دولت‌ها همواره کوشیده‌اند با اتخاذ تدابیر ویژه و استفاده از ابزارهای قانونی، معاملات صورت گرفته در این بازارها را ساماندهی کرده و از نابسامانی‌ها و فعالیت‌هایی که موجب اختلال در بازار ارز می‌شود، جلوگیری نمایند. یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های مخل در مبادلات ارزی، پدیده قاچاق ارز است. این پدیده به‌ویژه در شرایط کمبود منابع ارزی موجب انحراف منابع ارزی از فعالیت‌های سالم اقتصادی و کمبود منابع ارزی می‌شود. بنابراین قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲ به منظور تعیین مصادیق قاچاق ارز و جرم انگاری آن‌ها تصویب شد.

با رصد سوزها و پرونده‌های قاچاق ارز و تغییر شرایط اقتصادی، نیاز به اصلاح این قانون در سال‌های بعد احساس شد و قانون مزبور در دو نوبت در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۴۰۰ اصلاح گردید. در نسخه اصلاح‌شده این قانون، عناوین جدیدی از فعالیت‌های ارزی از جمله ناظر به معاملات در بازار غیررسمی ارز به مصادیق قاچاق ارز افزوده شد و ضمانت‌های اجرایی قوی‌تری برای برخورد با آن‌ها در نظر گرفته شد. اگرچه این اصلاحات در راستای برخورد با فعالیت‌ها و معاملات مخرب در بازار ارز در شرایط بحران ارزی بوده است، اما برخی از مواد اصلاح‌شده از نظر میزان تحقق اهداف این قانون، نحوه اثرگذاری در بازار ارز و برخی ملاحظات حقوقی دارای ابهاماتی است که بررسی و تدقیق بیشتری را می‌طلبد.

در این گزارش ضمن بررسی سیر تغییرات قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز از منظر مبادلات ارزی، مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف این قانون مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهایی جهت اصلاح آن ارائه خواهد شد.

فصل ۱. پدیده قاچاق ارز و جایگاه آن در قوانین کشور

۱-۱- مفهوم قاچاق ارز

تعریف قاچاق ارز در کشورهای مختلف بر اساس قوانین موجود در آن متفاوت است. بر اساس قانون:

قاچاق کالا و ارز هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز شود و بر اساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود.^{۱۸}

۱-۲- سیر تغییرات قانونی مبارزه با قاچاق ارز

در این قسمت، تغییراتی که در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز از زمان تصویب تاکنون ایجاد شده، بیان می‌شود.

۱-۲-۱- قانون مصوب ۱۳۹۲

با توجه به اثرات مخرب پدیده قاچاق در استقلال اقتصادی کشور، صنعت و تولید ملی، سلامت و امنیت جامعه، لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز در تاریخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۹ با هدف حمایت از فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری، اشتغال، تولید ملی و فعالیت‌های سالم اقتصادی و دستیابی به گردش شفاف کالا و ارز از سوی دولت تقدیم مجلس شد^{۱۹} و در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۳ به تصویب رسید، برای اولین بار زیرساخت‌های کیفری مبارزه با قاچاق کالا و ارز ایجاد شده است. مهم‌ترین عناصر این قانون به شرح زیر است:

۱-۲-۱-۱- مصداق قاچاق ارز

بر اساس این قانون، موارد زیر جزو مصداق قاچاق ارز محسوب می‌شود:

۱- هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج ارز شود، قاچاق ارز تلقی می‌شود. منظور از تشریفات قانونی، اقداماتی از قبیل تشریفات بانکی، اخذ مجوزهای لازم و ارائه به مراجع ذی‌ربط (در اینجا دولت و بانک مرکزی) است که اشخاص موظف‌اند طبق قوانین و مقررات به‌منظور وارد یا خارج کردن ارز انجام دهند.^{۲۰} بنابراین در این قانون، تشخیص مصداق قاچاق به مقررات موضوعه از سوی دولت و بانک مرکزی ارجاع شده است.

^{۱۸} قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۲، ماده ۱، بند الف

^{۱۹} لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۰/۳/۹

^{۲۰} قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۲، ماده ۱، بند الف

^{۲۱} همان، ماده ۱، بند ت

۲- ورود، خروج، خرید، فروش و حواله ارز بدون رعایت ضوابط تعیینی توسط دولت و بدون مجوزهای لازم از بانک مرکزی^{۲۲}

۲-۱-۲-۱- مصداق تخلفات ارزی

طبق قانون، «عرضه و فروش ارز خارج از واحدهای مجاز تعیین شده توسط دولت به وسیله اشخاص و واحدهای صنفی» نیز تخلف و ممنوع اعلام شده است.^{۲۳}

۳-۱-۲-۱- وظایف نهادهای مسئول

در این قانون برخی از نهادهای مرجع مقررات گذاری در این حوزه نظیر بانک مرکزی و دولت موظف به انجام برخی از وظایف شده‌اند:

بانک مرکزی موظف است در جهت پیشگیری و کنترل بازار مبادلات غیرمجاز ارز اقدامات زیر را به عمل آورد:

۱- تعیین و اعلام میزان ارز قابل نگهداری و مبادله در داخل کشور، همراه مسافر، همراه رانندگان عبوری و مواردی از این قبیل

۲- ایجاد سامانه اطلاعات مالی صرافی‌ها و رصد و ارزیابی فعالیت آن‌ها^{۲۴}

دولت موظف به انجام امور زیر است:

۱- ارز موردنیاز اشخاص را تأمین و در صورت عدم کفایت آن، بازارهای مبادله آزاد ارز را به گونه‌ای ایجاد

نماید که تقاضای اشخاص از قبیل ارز مسافری و عبوری از طرق قانونی تأمین گردد.^{۲۵}

۲- حدود و مقررات استفاده از ارز^{۲۶}

۴-۱-۲-۱- مجازات

در این قانون مجازاتی به منظور برخورد با قاچاق ارز در نظر گرفته شده است که به شرح زیر است:

- ضبط ارز قاچاق

- جریمه نقدی ارز ورودی، یک تا دو برابر بهای ریالی آن

^{۲۲} همان، ماده ۲، بند خ

^{۲۳} همان، ماده ۷، بند ب، تبصره ۲

^{۲۴} همان، ماده ۷

^{۲۵} همان، تبصره ۱

^{۲۶} همان، تبصره ۳

- جریمه نقدی ارز خروجی یا اقدام به خروج ارز، دو تا چهار برابر بهای ریالی آن^{۲۷}

۱-۲-۲- اصلاح قانون در سال ۱۳۹۴

پس از گذشت بیش از یک سال از تصویب این قانون، مجرمان و متخلفان روش‌هایی را برای فرار از اجرای این قانون و مجازات پیش‌بینی‌شده در آن فراهم کردند. همچنین برخی از ضعف‌های این قانون در روندهای رسیدگی به پرونده‌های مربوط به قاچاق کالا و ارز پدیدار و نیاز به اصلاح این قانون و تقویت ضمانت‌های اجرایی برخورد با پدیده قاچاق ارز احساس شد. بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی به منظور رفع اشکالات مذکور، در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۹ طرح اصلاح موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را در دستور کار مجلس قرار دادند که این طرح با تصویب مجلس در تاریخ ۱۳۹۴/۵/۴ به قانون تبدیل شد.

اشکالات وارد به قانون مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحاتی که در بحث قاچاق ارز نسبت به آن ایجاد شد، به شرح زیر است:

۱- در بند (خ) ماده (۲) قانون مصوب سال ۱۳۹۲ عبارت «ورود، خروج، خرید، فروش و حواله ارز بدون رعایت ضوابط تعیینی توسط دولت و بدون مجوزهای لازم از بانک مرکزی» به علت وجود واو عطف بین کلمات «ورود، خروج، خرید، فروش» و «حواله» ممکن است قاضی چنین برداشت کند که همه این اقداماتی که بین آن‌ها از واو عطف استفاده شده، باید باهم اتفاق بیفتند تا عنوان جرم صدق کند. برای رفع این ابهام، در اصلاحیه این قانون به جای واو عطف از کلمه «یا» استفاده شد بدین معنا که عنوان مجرمانه بر هر کدام از این کلمات به صورت جداگانه صدق می‌کند.^{۲۸} بنابراین بند مذکور به این شکل اصلاح شد:

«خ - عدم رعایت ضوابط تعیین‌شده از سوی دولت یا نداشتن مجوزهای لازم از بانک مرکزی برای ورود، خروج، خرید، فروش یا حواله ارز»^{۲۹}

۲- در قانون مصوب ۱۳۹۲ پنج اقدام «ورود، خروج، خرید، فروش و حواله ارز» از سوی قانون‌گذار قاچاق انگاری شده، اما در ماده ۱۸ این قانون، صرفاً برای «ورود و خروج ارز» مجازات تعیین شده است، نه برای «خرید، فروش یا حواله ارز». مجازات مربوط به سه عنوان اخیر نیز در اصلاحیه این قانون بدین شکل به انتهای بند ت ماده ۱۸ اضافه شده است:

«جریمه نقدی خرید، فروش یا حواله ارز، دو برابر بهای ریالی آن»

^{۲۷} همان، ماده ۱۸، بند ت

^{۲۸} مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره نهم، اجلاس چهارم، جلسه ۳۳۸، ۱۳۹۴/۴/۲۴

^{۲۹} قانون اصلاح موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ماده ۲

۳- در قانون مصوب ۱۳۹۲ پس از تعیین مصادیق قاچاق ارز، عنوان جرم یا تخلف و مجازات مربوط برای نگهداری، عرضه یا فروش ارزی که مصداق قاچاق ارز است، تعیین نشده است. بنابراین برای رفع این نقیصه، در اصلاحیه این قانون، ماده ۱۸ مکرر به این صورت اضافه می‌شود:

«نگهداری، عرضه یا فروش کالا و ارز قاچاق موضوع ماده (۱۸) این قانون حسب مورد توسط واحدهای صنفی یا صرافی‌ها تخلف محسوب و مرتکب علاوه بر ضبط کالا و ارز به ترتیب زیر جریمه می‌شود:

الف - مرتبه اول: جریمه نقدی معادل دو برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق

ب - مرتبه دوم: جریمه نقدی معادل چهار برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق

ج - مرتبه سوم: جریمه نقدی معادل شش برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق و نصب پارچه یا تابلو بر سردر محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی و تعطیل محل کسب به مدت شش ماه»^{۳۰}

۱-۲-۳- قانون مصوب ۱۴۰۰

تغییرات قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز صرفاً به طرح نمایندگان منحصر نشد، بلکه دولت نیز با توجه به ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص اقتصاد مقاومتی، تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی نسبت به سال ۱۳۹۲ و موانع و چالش‌هایی که در حوزه تجارت خارجی صنعت حمل‌ونقل برای فعالان اقتصادی و دستگاه‌های اجرایی ایجاد شد، اصلاحات ایجاد شده در طرح مجلس را کافی ندانست و لایحه‌ای را در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۲۹ به‌منظور اصلاح قانون مزبور به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد^{۳۱} که در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۱۳ اعلام وصول شد. این لایحه در ابتدا شامل اصلاحاتی درباره قاچاق ارز و مجازات آن نبود، اما به دلیل وقوع شوک ارزی از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ و اوج‌گیری آن در سال ۱۳۹۷، کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در گزارش یک شوری در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ و گزارش شور دوم خود در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۲۷ با همکاری ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز اصلاحاتی را بر لایحه دولت اعمال نمود و مواردی را ناظر به قاچاق ارز به این لایحه اضافه کرد.

این تغییرات پس از طی مراحل قانونی و رفت‌وبرگشت‌های مکرر با شورای نگهبان، در نهایت در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ با عنوان «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

تغییرات این قانون نسبت به قانون قبل به شرح زیر است:

^{۳۰} همان، ماده ۱۸ مکرر

^{۳۱} لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۴/۶/۲۹

۱-۳-۲-۱- مصداق قاچاق ارز

در این قانون مصادیق قاچاق ارز نسبت به قانون مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحیه ۱۳۹۴ افزایش یافت و مصادیق بیشتری از فعالیت‌های مخرب و مخل در بازار ارز به مصادیق قاچاق ارز افزوده شد. مصادیق جدید قاچاق ارز مصرح در این قانون عبارت‌اند از:

- ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. (تفاوت این مصداق با قوانین قبل، تعیین ضوابط از سوی شورای پول و اعتبار است).
- هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.
- انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند. (شمول این بند در مورد معاملات مخرب و مخل بازار ارز نسبت به قوانین قبلی بیشتر است)
- معاملات فردایی ارز، یعنی هرگونه معامله ارز توسط صرافی یا غیر آن که تحویل ارز و ما به ازای آن به‌روز یا روزهای آینده موقوف شده ولی منجر به تحویل ارز نمی‌شود یا از ابتدا قصد تحویل ارز وجود نداشته است و قصد طرفین تنها تسویه تفاوت قیمت ارز بوده است.
- انجام کارگزاری خدمات ارزی در داخل کشور برای اشخاص خارج از کشور، بدون داشتن مجوز انجام عملیات صرافی از بانک مرکزی.
- عدم ثبت معاملات ارزی در سامانه ارزی یا ثبت ناقص یا خلاف واقع اطلاعات مربوط به معاملات مذکور در این سامانه توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
- عدم ارائه صورت‌حساب خرید معتبر یا ارائه صورت‌حساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
- عرضه، حمل یا نگهداری ارز فاقد صورتحساب خرید معتبر یا فاقد مجوز ورود توسط اشخاصی غیر از صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی به‌جز ورود ارز به کشور تا سقف تعیینی توسط بانک مرکزی

- عدم بازگشت ارز صادراتی در مواردی که ارزش موضوع تخلف بیشتر از سه میلیون (۳,۰۰۰,۰۰۰) یورو یا معادل آن به سایر ارزها باشد، می‌تواند مصداق قاچاق حرفه‌ای و سازمان‌یافته تلقی شود.

۱-۲-۳-۲- مصداق تخلفات ارزی

در این قانون علاوه بر قاچاق انگاری بسیاری از فعالیت‌های مخل در بازار ارز، برخی از فعالیت‌ها نیز به‌عنوان تخلفات ارزی شناخته شده است:

- عدم فروش ارز صادراتی مندرج در پروانه گمرکی یا معادل ارزی آن به سایر ارزها توسط صادرکنندگان به بانک مرکزی یا سایر واردکنندگان
- عدم واردات کالا توسط واردکننده‌ای که تأمین ارز او از طریق ارز صادراتی یا «تأمین ارز واردات کالای خود»
- تخلف از سایر ضوابط ارزی که شورای پول و اعتبار در حدود اختیارات قانونی تعیین کرده است و فاقد وصف مجرمانه بوده و در این قانون یا سایر قوانین ضمانت اجرائی برای آن ذکر نشده است.

۱-۲-۳-۳- وظایف اشخاص حقیقی و حقوقی

در این اصلاحیه، برای برخی از نهادها و اشخاص حقیقی نیز وظایفی تعریف شده است که به شرح زیر است:

- ۱- بانک مرکزی موظف است:
 - حداکثر سه ماه پس از لازم الاجراء شدن قانون دسترسی مستمر و برخط صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری به سامانه ارزی را جهت ثبت معاملات با قابلیت واردکردن اطلاعات مندرج در تبصره (۲) این ماده فراهم نماید.
 - ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون با رعایت ملاحظات شورای عالی امنیت ملی، نسبت به انتشار فهرست صرافی‌های مجاز و تشریفات قانونی و مسیرهای مجاز ورود و خروج ارز در روزنامه رسمی کشور و درگاه اینترنتی بانک مرکزی اقدام نماید.
 - هرگونه تغییرات بعدی را از طرق روزنامه رسمی فوراً به اطلاع عموم برساند.
 - پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز از سوی واردکنندگان، بلافاصله و در خصوص کالاهای سریع الفساد، سریع الاشتعال یا موردنیاز فوری حداکثر ظرف بیست و چهار ساعت نسبت به بررسی آن اقدام نموده و در صورت صحت اطلاعات ابرازی، شناسه رهگیری معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد.

۲- مالکان ارز در خصوص ارزهایی که قبل از لازم الاجراء شدن این قانون در اختیار داشته‌اند و مازاد بر میزان معافیت ارز قابل حمل و نگهداری اعلامی از سوی بانک مرکزی و فاقد صورت‌حساب معتبر موضوع تبصره (۲) این ماده است، مکلف‌اند ظرف سه ماه نسبت به ثبت اطلاعات در سامانه مذکور در تبصره (۳) این ماده اقدام کنند.

۳- کلیه صادرکنندگان کالا به خارج از کشور موظف‌اند ارز مندرج در پروانه گمرکی یا معادل ارزی آن به سایر ارزها را به بانک مرکزی بفروشند و یا با تأیید بانک مرکزی نسبت به فروش آن به سایر اشخاص اقدام یا جهت تأمین ارز واردات کالای خود یا بازپرداخت بدهی تسهیلات ارزی استفاده نمایند.

۴- کلیه واردکنندگان کالا موظف‌اند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه موضوع بند «الف» ماده (۶) این قانون اظهار نمایند.

۱-۲-۳-۴- مجازات

برخی تغییرات نسبت به مجازات قاچاق ارز و یا تخلف ارزی در قانون مزبور صورت گرفته است که به شرح زیر است:

۱- با توجه به اضافه شدن برخی از فعالیت‌ها به مصادیق قاچاق ارز، موارد زیر به‌عنوان مجازات مصادیق جدید به ماده ۱۸ قانون مصوب ۱۳۹۲ اضافه شد:

«جریمه نقدی اقدام به خروج ارز، دو تا چهار برابر بهای ریالی آن و در سایر موارد ضبط ارز انجام نشده و تنها معادل بهای ریالی ارز به‌عنوان جریمه نقدی اخذ می‌گردد. معیار محاسبه ارز برای تعیین بهای ریالی در این قانون، بهای ارز موضوع بند «د» ماده (۱) این قانون است و در صورتی که اصل وقوع قاچاق ارز و معادل ریالی کل ارز موضوع قاچاق مشخص بوده، اما تفکیک نوع و میزان ارزهای موضوع قاچاق مقدور نباشد، همان معادل ریالی کل ارز موضوع قاچاق مبنای تعیین مجازات است.»

۲- عدم بازگشت ارز صادراتی و عدم واردات کالا پس از تأمین ارز در قانون مزبور تخلف محسوب و مجازات زیر تعیین شده است:

- الزام به ایفای تعهد موضوع تخلف

- جریمه نقدی معادل یک‌پنجم موضوع تخلف

- دو یا چند مورد از محرومیت‌های موضوع ماده ۶۹ این قانون^{۳۲}
 - افزوده شدن معادل ارزش تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی در زمان صدور حکم به جریمه نقدی مرتکب در صورت عدم ایفای تعهد ظرف سه ماه از زمان ابلاغ حکم قطعی
- بنابراین مهم‌ترین ویژگی این قانون در زمینه ارزی این است که مصادیق جدیدتری از معاملات مخرب و مخل بازار ارز به همراه مجازات متناسب با آنها با درجه بازدارندگی مطلوب مصوب شده است.

^{۳۲} الف - تعلیق موقت یا ابطال دائم؛ ۱- کارت بازرگانی ۲- کارت مبادلات مرزی ۳- کارت ملوانی ۴- پروانه کسب، تأسیس، بهره‌برداری یا حق‌العمل‌کاری ۵ - پروانه حمل‌ونقل ۶ - گواهینامه رانندگی وسایل نقلیه زمینی، دریایی و هوایی ب - تعطیل موقت یا دائم محل کسب و پیشه و تجارت پ - محرومیت از اشتغال به حرفه یا حرف خاص از یک تا پنج سال ت - محرومیت از تأسیس شرکت و یا عضویت در هیأت مدیره و مدیرعاملی اشخاص حقوقی از یک تا پنج سال ث - ممنوعیت خروج از کشور تا پنج سال

فصل ۲. ارزیابی قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز

۲-۱- ضرورت و هدف اصلاح قانون پیشین

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، اضافه شدن مصادیق جدید قاچاق ارز به دلیل شوک ارزی و بحران در بازار ارز در اواخر سال ۱۳۹۶ بود. در این شرایط به دلیل نقدینگی سرگردان در طرف تقاضا، ارسال سیگنال‌های کاهش منابع ارزی از مبادی ورود ارز و تهدیدهای مکرر رئیس‌جمهور آمریکا مبنی بر خروج از برجام در شرایطی که هنوز تحریمی در واقعیت بازنگشته بود، اقتصاد کشور با کمبود منابع ارزی روبرو شد. این مسئله موجب شد سفته‌بازان ارز به‌منظور کسب سود از معاملات سوداگرانه برای خرید ارز به بازار هجوم آورند. علاوه بر این، تقاضای ارز برای خروج ارز به علت افت ارزش پول ملی نیز افزایش یافت. این اقدامات به جهش تقاضا در بازار ارز، نشت و کمبود بیشتر منابع ارزی دامن زد.

شوک ارزی سال ۱۳۹۶-۱۳۹۷ و فعالیت‌های مخربی که در آن شرایط منجر به نابسامانی و نوسان قیمت در بازار ارز شد، برخی از ضرورت‌ها برای مدیریت بازار و برخورد با فعالیت‌های مخل بازار نمایان کرد. در نتیجه ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز پس از رصد تبادلات ارزی مخل بازار ارز، خلأهای این قانون جهت برخورد با فعالیت‌های مخرب در بازار ارز را شناسایی کرده با هماهنگی کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مصادیق جدیدی را به‌منظور قاچاق انگاری پیشنهاد داد. بنابراین هدف اصلی اصلاح قانون و اضافه شدن مصادیق جدید به قاچاق ارز، جلوگیری از هدررفت منابع ارزی کشور و انحراف آن از چرخه تبادلات رسمی و قانونی کشور است.

این هدف از چند طریق محقق می‌شود:

۱- شفافیت در مبادلات ارزی

یکی از مهم‌ترین زمینه‌های توسعه فعالیت‌های مخرب در بازار ارز، عدم شفافیت در معاملات ارزی به‌ویژه در بازار غیررسمی است. عدم شفافیت عناصر معامله نظیر طرفین معامله، نوع ارز مورد معامله، بستر و نحوه پرداخت وجه موجب می‌شود معامله‌گران بدون نگرانی از شناسایی و رصد فعالیت‌ها توسط مراجع قانونی، اقدام به فعالیت نمایند. بنابراین تلاش برای تعیین ابزارهای شفافیت معاملات در بستر قانونی، زمینه را برای رصد معاملات ارزی، محدودتر شدن معاملات مخرب و برخورد با آن‌ها فراهم می‌کند.

۲- رصد دقیق معاملات ارزی

پس از ایجاد شفافیت در معاملات ارزی، زمینه برای رصد دقیق معاملات ارزی فراهم می‌شود. با رصد معاملات ارزی، می‌توان موارد غیر منطبق با قانون را شناسایی و با آن برخورد کرد.

۳- ایجاد ظرفیت و ابزار حقوقی خاص جهت مقابله با فعالیت‌های مخرب

یکی از چالش‌های مبارزه با معاملات و فعالیت‌های مخرب در بازار ارز این است که ابزارهای قانونی خاص برای قاچاق انگاری و برخورد با معاملات مخرب در بازار ارز وجود ندارد. تعریف دقیق مصادیق قاچاق ارز و مجازات لازم برای برخورد با آن می‌تواند این خلأ قانونی را جبران نماید و زمینه را برای برخورد قوی‌تر با معاملات ناسالم در بازار ارز فراهم کند.

۴- توسعه بازار رسمی و افزایش هزینه معامله در بازار غیررسمی

با توجه به اینکه بازار غیررسمی ارز بستر اصلی تخلفات و معاملات ارزی ناسالم است، به هر میزان دامنه معاملات مجاز در بازار رسمی و شفاف ارز گسترش یابد، به همان میزان از دامنه بازار غیررسمی، غیر شفاف و غیرقانونی ارز کاسته خواهد شد.

۲-۲- نقاط قوت بخش ارزی قانون

در این قسمت، برخی از مهم‌ترین نقاط قوت و مزیت‌های این قانون به شرح زیر بیان می‌شود:

۲-۲-۱- ایجاد ابزارها و ظرفیت‌های خاص کیفری و قانونی برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در مقابله با فعالیت‌های مخرب در بازار ارز به‌ویژه در شرایط بحران ارزی، فقدان ابزار کیفری خاص در قانون جهت مقابله با فعالیت‌های مزبور بود. این مسئله موجب می‌شد قضات دادگاه‌های رسیدگی به جرائم اقتصادی در تطبیق قوانین جزایی موجود بر فعالیت‌های مخرب در بازار ارز با مشکل مواجه شوند. در این شرایط، فعالیت‌های مزبور غالباً بر ماده ۲ قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور (اخلال در نظام اقتصادی با قصد ضربه زدن به نظام) یا ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی (افساد فی الارض) تطبیق داده می‌شد. درحالی‌که بسیاری از این فعالیت‌ها در سطح مجازات تعیین‌شده در قوانین مزبور نبود و به‌طور کامل بر آن‌ها تطبیق نداشت. اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب در بازار ارز توانست این خلأ قانونی را پر کند و روند برخورد با فعالیت‌های مذکور را تسهیل نماید.^{۳۳}

^{۳۳} کارگاه آشنایی با قوانین و مقررات مرتبط با ارز با ارائه دکتر حمید قنبری، مؤسسه حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۸

۲-۲-۲- ایجاد بستر قانونی جهت شفافیت

برخی از مواد این قانون، زمینه قانونی لازم را برای شفافیت و رشد بیشتر فعالیت‌ها در بازار ارز فراهم کرده است. برخی از این مواد به شرح زیر است:

جدول ۱۷. بستر قانونی شفافیت بازار ارز در اصلاحات قانون

ماده قانونی	مفاد
	موارد زیر قاچاق ارز محسوب می‌شود:
ماده ۲ مکرر الحاقی بندهای ج، چ، ح	ج - عدم ثبت معاملات ارزی در سامانه ارزی یا ثبت ناقص یا خلاف واقع اطلاعات مربوط به معاملات مذکور در این سامانه توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
	چ - عدم ارائه صورت حساب خرید یا فروش معتبر یا ارائه صورت حساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
	ح - عرضه، حمل یا نگهداری ارز فاقد صورتحساب خرید معتبر یا فاقد مجوز ورود توسط اشخاصی غیر از صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی.

توجه به صدور و ارائه صورت حساب در معاملات ارزی توسط صرافی‌ها و قاچاق انگاری عدم ارائه یا ارائه صورت حساب مخدوش در متن قانون می‌تواند به شفافیت بیشتر معاملات در بازار رسمی ارز و محدودتر شدن بازار غیررسمی و غیر قانونی کمک کند.

جدول ۱۸. قاچاق انگاری عدم ارائه صورتحساب معتبر در اصلاحات قانون

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، تبصره ۳	بانک مرکزی مکلف است حداکثر سه ماه پس از لازم الاجراء شدن قانون، دسترسی مستمر و برخط صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری به سامانه ارزی را جهت ثبت معاملات با قابلیت وارد کردن اطلاعات مندرج در تبصره (۲) این ماده فراهم نماید.
ماده ۲ مکرر الحاقی، تبصره ۴	بانک مرکزی مکلف است ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون با رعایت ملاحظات شورای عالی امنیت ملی، نسبت به انتشار فهرست صرافی‌های مجاز و تشریفات قانونی و مسیرهای مجاز ورود و خروج ارز در روزنامه رسمی کشور و درگاه اینترنتی بانک مرکزی اقدام نماید. هرگونه تغییرات بعدی نیز باید توسط بانک مرکزی از طرق مزبور فوراً به اطلاع عموم برسد.

دسترسی برخط صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری به سامانه ارزی و ثبت برخط معاملات ارزی، گام مهمی در راستای شفاف‌سازی معاملات ارز برای حاکمیت است. همچنین انتشار فهرست صرافی‌های مجاز،

امکان شناسایی و اعتماد فعالان اقتصادی و مشتریان به صرافی‌های مجاز و تفکیک آن‌ها از صرافی‌های غیرمجاز را فراهم می‌کند.

۲-۲-۳- قاچاق انگاری بخش وسیعی از معاملات ارزی در بازار غیررسمی

جدول ۱۹. قاچاق انگاری معاملات ارزی در بازار غیررسمی

مفاد	ماده قانونی
الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط پ - انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. ت - هرگونه معامله ارز توسط صرافی یا غیر آن که تحویل ارز و ما به ازای آن به‌روز یا روزهای آینده موکول شده ولی منجر به تحویل ارز نمی‌شود یا از ابتدا قصد تحویل ارز وجود نداشته است و قصد طرفین تنها تسویه تفاوت قیمت ارز بوده است. ح - عرضه، حمل یا نگهداری ارز فاقد صورتحساب خرید معتبر یا فاقد مجوز ورود توسط اشخاصی غیر از صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی	ماده ۲ مکرر الحاقی ، بندهای الف، ب، پ، ت، ح

از آنجا که بازار غیررسمی ارز، بستر اصلی نوسانات ارزی و فعالیتهای مخرب ارزی است، بندهای فوق در این قانون کمک شایانی به قاچاق انگاری فعالیتهای مذکور و افزایش هزینه و ریسک انجام آن توسط متخلفین می‌کند.

بندهای الف و ب در ایجاد محدودیت در ورود غیر قانونی ارز به کشور و خروج غیرقانونی ارز از کشور مؤثر است.

بند پ نیز با رسمیت بخشیدن به معاملات ارزی انجام‌شده توسط مراکز مجاز، هرگونه معامله انجام‌شده از طریقی غیر از آن را مصداق قاچاق داشته و این به معنای ممنوعیت و قاچاق انگاری کلیه معاملات در بازار غیررسمی ارز است. این مسئله می‌تواند در کاهش حجم معاملات ارزی در بازار غیررسمی از جمله معاملات سوداگرانه و برخورد با متخلفین نقش ویژه‌ای ایفا نماید.

بند ت به ممنوعیت معاملات فردایی اشاره دارد. اگرچه برخی از کارشناسان اقتصادی، مداخله بانک مرکزی در قیمت‌گذاری بازار فردایی را راهی برای کنترل نوسانات در بازار غیررسمی می‌دانند، اما از آنجا که معاملات فردایی به علت ماهیت قمارگونه خود، تأثیرگذاری بالایی بر هیجانات بازار ارز دارد، می‌توان آن را یکی از عوامل

نوسانات و التهابات نرخ ارز دانست.^{۳۴} البته این معاملات پیش از این توسط بانک مرکزی ممنوع اعلام شده بود،^{۳۵} اما از آنجا که دستورالعمل بانک مرکزی برای قاچاق انگاری معاملات فردایی کافی نیست و اعتبار جزایی کافی برای برخورد کیفری را ندارد، لازم بود قاچاق انگاری این معاملات در یک قانون مجزا صورت پذیرد.^{۳۶}

۲-۲-۴- جلوگیری از خالی فروشی

جدول ۲۰. جلوگیری از خالی فروشی در تبادلات ارزی بازرگانان

مفاد	ماده قانونی
<p>در خصوص عدم رفع تعهد ارزی موضوع ماده (۱۰) قانون تعزیرات حکومتی در صورتی که تا مبلغ صد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی در زمان دریافت ارز باشد، مرتکب علاوه بر اعاده ارز به میزان رفع تعهد نشده و محرومیت از فعالیت بازرگانی از شش ماه تا یکسال، به جریمه نقدی معادل دو برابر کسری یا عدم رفع تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی از زمان دریافت ارز، محکوم می‌شود.</p> <p>در صورتی که مبلغ عدم رفع تعهد ارزی معادل صد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا بیش از آن بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی در زمان دریافت ارز باشد، مرتکب علاوه بر اعاده ارز به میزان رفع تعهد نشده و محرومیت از فعالیت بازرگانی از یک تا ده سال، به حبس تعزیری درجه پنج موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱/۲/۱۳۹۲ و جزای نقدی به میزان معادل دو برابر کسری یا عدم رفع تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی از زمان دریافت ارز، محکوم می‌شود.</p> <p>در صورتی که رفع تعهد ارزی و یا هرگونه اقدام به این منظور، با استفاده از اسناد جعلی یا خلاف واقع باشد و یا از طریق بیش‌بود ارزش اظهاری کالا و یا بیش اظهاری در تعداد یا مقدار کالا به گمرک و یا مغایرت در کالای اظهارشده یا مکشوفه با کالای موضوع تعهد باشد، مرتکب علاوه بر اعاده ارز به میزان رفع تعهد نشده و ابطال دائم کارت بازرگانی، به حبس تعزیری درجه چهار موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی و جزای نقدی به میزان معادل سه برابر کسری یا عدم رفع تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی از زمان دریافت ارز، محکوم می‌شود. در موارد تعدد عدم رفع تعهد، ملاک برای شمول این تبصره جمع مبالغ است و تعدد جرم مانع از حرفه‌ای محسوب شدن مرتکب نیست.</p> <p>شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از روش «تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.</p>	<p>ماده ۲ مکرر الحاقی، تبصره ۷</p>

یکی از چالش‌های بازگشت ارز صادراتی، خالی فروشی است، بدان معنا که با تبنانی میان برخی از صادرکنندگان و واردکنندگان صوری، ثبت سفارش صوری انجام شده و ارز صادراتی صادرکننده به‌عنوان منبع تأمین ارز

^{۳۴} مصاحبه با کارشناسان

^{۳۵} دستورالعمل بانک مرکزی در مورد مقررات ناظر بر عملیات ارزی صرافی‌ها، ماده ۱۳

^{۳۶} کارگاه آشنایی با قوانین و مقررات مرتبط با ارز با ارائه دکتر حمید قنبری، مؤسسه حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۸

واردات معرفی می‌شود. در این حالت، رفع تعهد ارزی صادرکننده در سامانه جامع تجارت انجام می‌شود، در حالی که در واقعیت ارز صادرکننده منتقل نشده و واردکننده نیز بقیه فرایند واردات را ادامه نمی‌دهد.

با تصویب این قانون، در صورتی که واردکننده ارز موردنیاز خود را از طریق ارز صادراتی خود و یا دیگران تأمین کرده باشد و فرایند واردات به‌طور کامل انجام نشده باشد، مشمول مجازات تبصره ۷ این قانون می‌شود. این مسئله با افزایش هزینه خالی فروشی برای واردکننده، زمینه انجام آن را کاهش می‌دهد.

۲-۳- معایب و نواقص قانون

این قانون در کنار مزایای خود، دارای معایب و نواقصی است که دستیابی آن به هدف موردنظر خود را با چالش مواجه می‌سازد. مهم‌ترین معایب آن به شرح زیر است:

۲-۳-۱- ابهام در تعیین مصداق تخلف

عبارت «تأمین ارز واردات کالای خود» در تبصره ۷ ماده ۲ مکرر این قانون دارای ابهامی است که تطبیق آن بر مصداق واقعی تخلف را با چالش مواجه می‌کند.

جدول ۲۱. ابهام در تعیین مصداق تخلف تأمین ارز واردات کالای خود

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، تبصره ۷ شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از روش «تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.

این عبارت را به دو شکل می‌توان تفسیر کرد:

- اگر قانون‌گذار در مقام بیان روش‌های تأمین ارز واردات باشد که شمولیت قانون بر همه روش‌ها را نشان دهد، باید به‌جای این عبارت، از عبارت «سایر روش‌های تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده کند.
- اگر قانون‌گذار صرفاً به دنبال تأکید بر روش «واردات در مقابل صادرات خود» باشد (که یکی از روش‌های تأمین ارز واردات است)، باید به‌جای این عبارت، از عبارت «تأمین ارز از طریق صادرات خود» استفاده کند.

با توجه به قرائن موجود از جمله استفاده از گیومه، به نظر می‌رسد احتمال دوم صحیح‌تر باشد. در این صورت، اشکال دیگری که بر این بند وارد می‌شود، این است که این بند شامل همه روش‌های تأمین ارز واردات نیست. در حال حاضر تأمین ارز واردات علاوه بر روش‌هایی نظیر ارز صادراتی دیگران و واردات در مقابل صادرات خود،

از طریق بانک مرکزی (ارز حاصل از صادرات نفت که پس از حذف ارز ترجیحی، با نرخ ETS به واردات غذا و دارو اختصاص می‌یابد) نیز انجام می‌گیرد. اکثر پرونده‌های مربوط به تخلفات ارزی از سال ۱۳۹۷ به بعد مربوط به دریافت ارز از بانک مرکزی برای واردات کالاهای اساسی و عدم واردت کالا بوده است.^{۲۷} اما در این قانون، این روش خاص تأمین ارز واردات مغفول واقع شده است. در هر صورت، این عبارت نیاز به اصلاح دارد.

۲-۳-۲- عدم شمولیت نسبت به برخی از تبادلات ارزی مغل در بازار ارز

قانون‌گذار در بند الف ماده ۲ مکرر تلاش کرده است تا اشکال مختلف معاملات ارزی را مشخص کند.

جدول ۲۲. شمولیت ناقص تبادلات ارزی مغل بازار ارز

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، بند پ	انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند.

اما مواردی که در قانون ذکر شده، شامل همه عناوین معاملات و فعالیت‌های مخرب در بازار ارز نمی‌شود. در عناوین ذکر شده در قانون، «ارز» همان کالای مورد معامله است، در حالی که امروزه به علت برخی از ویژگی‌های خاص ارز، در برخی از معاملاتی که در اقتصاد زیرزمینی صورت می‌گیرد، ارز خود وسیله مبادله و جایگزین پول ملی شده است و به‌عنوان وجه معامله برای خرید و فروش سایر کالاها استفاده می‌شود.^{۲۸} بند فوق شامل این دسته از معاملات نیست.

۲-۳-۳- عدم شمولیت نسبت به قاچاق انگاری معاملات طلا و منسوجات آن

هنگام بروز تورم، به دلیل نا اطمینانی مردم از وضعیت ارزش پول ملی در آینده و انتظار کاهش بیشتر آن در شرایط تورمی، مردم و فعالان اقتصادی با خرید دارایی‌های سرمایه‌ای نظیر ارز، طلا و مسکن، اقدام به حفظ و ذخیره ارزش برای آینده می‌کنند. در این میان دو دارایی «ارز» و «طلا» به دلیل ویژگی‌های خاص خود نظیر عدم نیاز به ثبت، نقد شوندگی بالا و جابجایی آسان، بیشتر از سایر کالاها برای هدف ذخیره ارزش مورد استفاده قرار می‌گیرند و روند تغییرات بازار این دو دارایی قرابت و همسویی زیادی با یکدیگر دارد.

در بند ح ماده مکرر ۲ این قانون، نگهداری ارز (بیش از اندازه قانونی) قاچاق انگاری شده است، اما قانون مشابهی برای بازار طلا و منسوجات آن (نظیر سکه) تصویب نشده است. این مسئله باعث می‌شود عده‌ای از افرادی که به‌منظور حفظ ارزش دارایی خود اقدام به خرید ارز کرده‌اند، با فروش ارزهای خود در بازار غیررسمی در مهلتی

^{۲۷} مصاحبه با کارشناسان

^{۲۸} مصاحبه با کارشناسان

که قانون برای اظهار ارزشهای خود به بانکها و صرافیهای مجاز تعیین کرده است، اقدام به خرید طلا کرده و از این طریق اقدام به ذخیره ارزش نمایند. در حقیقت، وضع محدودیت بر نگهداری ارز بدون وضع محدودیت بر نگهداری طلا از یکسو موجب انتقال نقدینگی از ارز به طلا شده و از سوی دیگر به علت فروش این ارزها به معامله گران بازار غیررسمی (برای فرار از شفافیت) موجب افزایش حجم بازار غیررسمی شده است. چیزی که با روح این قانون (تقویت بازار رسمی و مقابله با معاملات غیررسمی) در تعارض است.

۲-۳-۴- کافی نبودن مصوبات شورای پول و اعتبار برای قاچاق انگاری فعالیت‌های ارزی

در بند الف و ب ماده ۲ مکرر این قانون، تشخیص مصادیق ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار موکول شده است.

جدول ۲۳. موکول شدن تشخیص مصادیق قانونی ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، بند الف و ب	الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.

شورای پول و اعتبار بر اساس قانون، مرجع سیاست‌گذاری پولی و ارزی کشور است و متناسب با وضعیت اقتصادی کشور، راهبردهای اصلی پولی و ارزی کشور را تصویب می‌کند. اما «قاچاق انگاری معاملات مخرب» و «جرم انگاری» مقوله‌ای فراتر از سیاست‌گذاری است و ماهیت جزایی و کیفری دارد و باید در قالب قانون مصوب مجلس معین شود. از سوی دیگر مصوبات شورای پول و اعتبار در این‌گونه موضوعات به فراخور شرایط مختلف دستخوش تغییر می‌شود، در حالی که تعیین مصداق قاچاق ارز و رسیدگی به آن در محاکم قضایی نیازمند ثبات نسبی در مبنای قانونی است و تغییر مکرر مصداق قاچاق موجب تذبذب و سستی در احکام قضایی می‌شود. بنابراین مصداق جرم ارزی و قاچاق ارز باید به‌طور خاص در قانون مجلس شورای اسلامی تعیین شود.

۲-۳-۵- دائمی نبودن مجازات وضع شده برای عدم بازگشت ارز صادراتی

در تبصره ۶ ماده ۲ مکرر این قانون عبارتی قید شده که نشان دهنده زمان‌دار بودن مجازات تخلف از بازگشت ارز صادراتی است.

جدول ۲۴. دائمی نبودن مجازات عدم بازگشت ارز صادراتی در متن قانون

ماده قانونی	مفاد
-------------	------

اعمال محدودیت‌های موضوع این تبصره تا ابتدای سال بعد از زمانی که ارزش سالانه صادرات غیرنفتی طبق اعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت، به بیش از یک ممیز هشت دهم (۱,۸) برابر ارزش سالانه واردات کشور برسد، قابل اجراء است.

ماده ۲ مکرر
الحاقی،
تبصره ۶

یکی از چالش‌های اصلی مدیریت منابع ارزی در کشور این است که مسئله بازگشت ارزهای صادراتی صرفاً در زمان تنگنا و محدودیت منابع ارزی مورد توجه قرار می‌گیرد و با بهبود نسبی وضعیت منابع ارزی، از اهمیت این مسئله در نگاه سیاست‌گذاران کشور کاسته می‌شود.^{۳۹} در این قانون با وجود اینکه بر الزام صادرکنندگان بر بازگشت ارز صادرات تأکید شده و مجازاتی برای آن منظور شده است، اما به این پدیده به‌مثابه یک امر موقت و کوتاه‌مدت که فقط مخصوص شرایط تنگنای ارزی است، رفتار شده است. در حالی که اصل مدیریت ارزهای صادراتی کشور با هدف شفافیت در جریان منابع ارزی و سیاست‌گذاری دقیق بر فرایند تحصیل و تخصیص ارز در کشور یک ضرورت همیشگی ولو در شرایط وفور منابع ارزی است. از سوی دیگر روند منابع و مصارف ارزی کشور در دهه‌های اخیر نشان می‌دهد برخورد موقت و کوتاه‌مدت با این پدیده موجب ایجاد بروز خسارات و هزینه‌های فراوان برای کشور در بلندمدت شده است.^{۴۰}

۲-۳-۶- عدم توجه به رصد جریان ریالی در رصد معاملات ارزی

یکی از روش‌های شفافیت و رصد معاملات در کشور، رصد جریان ریالی معاملات است. این مسئله به‌طور ویژه در قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مورد توجه قرار گرفته و سازوکار دقیقی برای ثبت و رصد معاملات و تطبیق آن بر تراکنش‌های ریالی و اعتبارسنجی آن‌ها در سیستم بانکی و سازمان امور مالیاتی جهت ثبت در پرونده مالیاتی پیش‌بینی شده است. از این مسئله در مبارزه با قاچاق ارز نیز می‌توان بهره برد و با رصد جریان ریالی، معاملات مشکوک و فعالیت‌های غیرمجاز ارزی را شناسایی کرد. متأسفانه این مسئله در این قانون مغفول واقع شده است.

۲-۳-۷- عدم الزام صرافی‌ها به صدور صورت‌حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی

در بند چ ماده ۲ مکرر این قانون، عدم ارائه صورت‌حساب خرید معتبر توسط صرافی به مشتری جزو مصادیق قاچاق ارز شناسایی شده است.

جدول ۲۵. شمولیت ناقص عنوان قاچاق بر مصادیق خرید ارز بدون صورتحساب معتبر

ماده قانونی	مفاد
-------------	------

^{۳۹} گزارش سایت مسیر اقتصاد با شناسه ۱۳۵۳۱۱

^{۴۰} گزارش سایت مسیر اقتصاد با شناسه ۱۲۷۸۸۱

عدم ارائه صورت حساب خرید معتبر یا ارائه صورت حساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی

ماده ۲ مکرر
الحاقی، بند چ

این بند صرفاً شامل خرید ارز توسط مشتری از صرافی می شود. در حالی که بخشی از معاملات در بازار ارز به صورت فروش ارز توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی به صرافی است که این بند شامل آن دسته از معاملات نمی شود.

۲-۳-۸- عدم توجه به مقررات قاچاق ارز در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

از آنجا که مناطق آزاد و ویژه اقتصادی دارای مقررات خاص و متفاوت نسبت به سرزمین اصلی هستند، لازم است برای قاچاق انگاری فعالیت های مخرب ارزی در این مناطق قوانین خاصی تدوین شود که در این قانون مغفول واقع شده است.

۲-۳-۹- تفاوت قائل نشدن میان شدت جرم انگاری عوامل مؤثر در معاملات مخرب ارزی

اگرچه در این قانون مصادیق قاچاق ارز و مجازات آن به صورت عام بیان شده است، اما بررسی تحولات بازار ارز نشان می دهد میان شدت عمل و میزان تأثیر عوامل مختلف در بازار ارز و حجم ارز مورد معامله در فعالیت های مخرب تفاوت وجود دارد. برخی از عوامل به صورت حرفه ای و سازمان یافته به فعالیت ها و معاملات مخرب در بازار ارز اقدام می کنند و معاملات آنها شامل حجم های کلان ارز است. میزان تأثیرگذاری این عوامل در مقابل برخی از خریداران غیر حرفه ای ارز که معمولاً برای انگیزه حفظ ارزش پول در برابر تورم و به اندازه محدود اقدام به خرید و نگهداری ارز می کنند، متفاوت است. بنابراین شدت جرم انگاری و مجازات برای عوامل حرفه ای و اثرگذار باید بیشتر از سایر عوامل باشد که این مسئله در این قانون مغفول واقع شده است.

۲-۳-۱۰- عدم تعیین ضوابط برخورد با صرافی های غیرمجاز و مجازات آن

همان طور که در توضیح قسمت قبل بیان شد، شدت عمل و میزان اثرگذاری عوامل مختلف در بازار ارز متفاوت است و یکی از مهم ترین بسترهای انجام فعالیت های مخرب ارزی، صرافی های غیرمجاز است. در حال حاضر تأمین بسیاری از تقاضاهای ناسالم در بازار ارز از جمله تقاضای ارز برای قاچاق کالا، سفته بازی، خروج سرمایه و ... از طریق صرافی های غیررسمی انجام می شود. اگرچه در ماده ۲ مکرر این قانون مصادیق قاچاق ارز به طور عام ذکر شده است، اما به دلیل سازمان یافتگی و تأثیر صرافی های غیرمجاز در بازار

غیررسمی ارز، شناسایی و برخورد با این نهادها نیاز به سازوکار قانونی مخصوص و مجازات شدیدتری برای بازدارندگی بیشتر دارد.

در قانون بند ب ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه نیز بر ممنوعیت فعالیت‌های صرافی غیرمجاز تأکید شده است، اما مجازاتی که برای آن در نظر گرفته شده، یک یا چند مورد از مجازات تعزیری درجه ۶ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی به جز حبس و شلاق است^{۴۱} این سطح از مجازات فاقد بازدارندگی لازم نسبت به فعالیت‌های ارزی مخرب توسط صرافی‌های غیرمجاز است. در قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز چنین سازوکار و مجازاتی در نظر گرفته نشده است.

^{۴۱} ماده ۱۴، ب- انجام هرگونه عملیات بانکی، واسپاری (لیزینگ)، صرافی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و مشارکت بانکها و مؤسسات اعتباری و اشخاص حقوقی تابعی که بانکها بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها را دارند و یا در تعیین هیأت مدیره آنها مؤثرند در تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری و شرکتهای تأمین سرمایه بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع است و مرتکب حسب مورد به یک یا چند مورد از مجازات‌های تعزیری درجه شش ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱/۲/۱۳۹۲ به جز حبس و شلاق محکوم می‌شود.

فصل ۳. جمع‌بندی و پیشنهادات

این قانون که با هدف مدیریت منابع و مصارف ارزی و برخورد با معاملات مخرب در بازار ارز تصویب شده است، توانسته تا حد قابل قبولی ابزارهای لازم برای تأمین هدف موردنظر خود را تأمین کند. آنچه در این قانون به‌عنوان مصداق قاچاق ارز یا تخلف ارزی شناسایی شده است، مختص زمان تنگنا و کمبود منابع ارزی نیست، بلکه برای مدیریت منابع و مصارف ارزی کشور و مقابله با هدررفت منابع ارزی و نابسامانی‌های بازار ارز در همه شرایط ضرورتی است. اما با توجه به نکاتی که در قسمت قبل در مورد ابهامات و نواقص این قانون بیان شد، پیشنهادهایی جهت اصلاح این قانون و تقویت آن به‌منظور دستیابی به هدف موردنظر مطرح می‌شود:

۱- به‌منظور گسترش شمول قانون نسبت به کلیه فعالیت‌های مخرب بازار ارز، پیشنهاد می‌شود بند پ ماده ۲ مکرر بدین‌صورت اصلاح شود:

جدول ۲۶. پیشنهاد اصلاح بند پ ماده ۲ مکرر

ماده قانونی	قانون فعلی	پیشنهاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، بند پ	انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند.	انجام هرگونه معامله که یکی از عوضین معامله (ثمن یا مثنی) یا هردو ارز خارجی باشد، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند.

۲- با توجه به عدم صلاحیت شورای پول و اعتبار در تعیین مصداق قاچاق ارز، پیشنهاد می‌شود عبارت «در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار» از بند الف و ب ماده ۲ مکرر حذف شود و ضوابط مربوط به ورود و خروج ارز به‌طور مشخص در قانون مجزایی تصویب شود.

جدول ۲۷. پیشنهاد اصلاح بند الف و ب ماده ۲ مکرر

پیشنهاد	قانون فعلی	ماده قانونی
الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که توسط قانون تعیین می‌شود. ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که توسط قانون تعیین می‌شود.	الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.	ماده ۲ مکرر الحاقی، بند الف و ب

۳- با توجه به عدم شمولیت بند چ ماده ۲ مکرر نسبت به الزام صرافی‌ها به صدور صورت حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی، پیشنهاد می‌شود بند فوق بدین صورت اصلاح شود:

جدول ۲۸. پیشنهاد اصلاح بند چ ماده ۲ مکرر

پیشنهاد	قانون فعلی	ماده قانونی
عدم ارائه صورت حساب خرید یا فروش معتبر یا ارائه صورت حساب خرید یا فروش خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی	عدم ارائه صورت حساب خرید معتبر یا ارائه صورت حساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی	ماده ۲ مکرر الحاقی، بند چ

با اصلاح این بند، صرافی‌ها و مؤسسات مالی مجاز به عنوان مرجع صدور صورت حساب خرید و فروش ارز شناخته می‌شوند. این مسئله می‌تواند به شفاف‌سازی بیشتر و رصد بهتر معاملات ارزی کمک کند.

۴- با توجه به ضرورت الزام صدور صورت حساب خرید و فروش توسط صرافی‌ها و اهمیت رصد جریان ریالی در شناسایی و رصد معاملات ارزی و هماهنگی بیشتر با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، پیشنهاد می‌شود ماده زیر به قانون اضافه شود:

جدول ۲۹. پیشنهاد افزودن ماده در خصوص هماهنگی با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان

پیشنهاد
کلیه صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی موظفاند در ازای هرگونه خرید و فروش ارز، صورت حساب الکترونیکی مربوط را به صورت برخط و بر اساس سازوکارهای مقرر در قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱ صادر و به سازمان امور مالیاتی ارسال نمایند. تعامل میان این سازمان و بانک مرکزی در اعتبارسنجی و تأیید صورت حساب‌ها بر اساس قانون مذکور انجام می‌شود.

۵- با توجه به ضرورت بازگشت ارز صادراتی در همه شرایط و دائمی شدن مجازات تخلف از آن، پیشنهاد می‌شود عبارت زیر از تبصره ۷ ماده ۲ مکرر قانون حذف شود.

جدول ۳۰. پیشنهاد حذف تبصره ۷ ماده ۲ مکرر

پیشنهاد حذف

اعمال محدودیت‌های موضوع این تبصره تا ابتدای سال بعد از زمانی که ارزش سالانه صادرات غیرنفتی طبق اعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت، به بیش از یک ممیز هشت دهم (۱,۸) برابر ارزش سالانه واردات کشور برسد، قابل اجراء است.

۶- همان‌طور که در بخش قبلی بیان شد، عبارت «تأمین ارز واردات کالای خود» در تبصره ۷ ماده ۲ مکرر قانون دارای ابهام است. به‌منظور رفع این ابهام، پیشنهاد می‌شود بند مذکور به‌صورت زیر اصلاح شود:

جدول ۳۱. پیشنهاد اصلاح تبصره ۷ ماده ۲ مکرر

پیشنهاد	قانون فعلی	ماده قانونی
... شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از سایر روش‌های تأمین ارز نظیر ارز دولتی از طریق بانک مرکزی یا واردات در مقابل صادرات خود استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.	... شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از روش «تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.	ماده ۲ مکرر الحاقی ، تبصره ۷

۷- پیشنهاد می‌شود بندهای مجزایی برای موضوعات زیر تصویب یا مواد مرتبط با آن به قانون اضافه شود:

- تعیین مقررات ورود و خروج ارز و مصادیق قاچاق مرتبط با آن
- تعیین ضوابط قاچاق طلا (به صورت سکه، شمش یا آب‌شده)
- تعیین سطوح بالاتر مجازات برای فعالیتهای حرفه‌ای و سازمان‌یافته و حجم‌های کلان معامله مخرب ارز
- تعیین ضوابط برخورد با صرافی‌های غیرمجاز و مجازات آن
- تعیین مصادیق قاچاق در مناطق آزاد

منابع

- ۱- گزارش پژوهشی آسیب شناسی مبارزه با قاچاق کالا در کشور، اندیشکده اقتصاد مقاومتی، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۳۳۰۱، خرداد ۱۳۹۶
- ۲- گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱-۱۵۵۶۳، مهر ۱۳۹۷
- ۳- تحلیل شکلی و ماهوی قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شهرام ابراهیمی، نشریه مطالعات حقوق کیفری دانشگاه تهران، زمستان ۱۳۹۸
- ۴- چالش های تعریف جرم قاچاق در نظام حقوقی ایران، امیرمحمد پرهام فر، فصلنامه دیدگاههای حقوق قضایی، شماره ۶۸، زمستان ۱۳۹۳
- ۵- ابعاد قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مهرداد جمال ارونقی، خبرگزاری ایسنا، کد خبر ۱۴۰۱۰۲۰۴۰۱۳۱۹
- ۶- قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ با اصلاحات ۱۳۹۴/۷/۲۱ و ۱۴۰۰/۱۱/۱۰
- ۷- قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸
- ۸- قانون مجازات اخلاکگران در نظام اقتصادی کشور، مصوب ۱۳۶۹/۹/۱۹
- ۹- لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۰/۳/۹
- ۱۰- قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲/۲/۱
- ۱۱- قانون پایانه های فروشگاه و سامانه مؤدیان، ۱۳۹۸/۷/۲۱
- ۱۲- لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۴/۶/۲۹
- ۱۳- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، ۱۳۹۶/۱/۱۶
- ۱۴- مقررات ناظر بر عملیات ارزی صرافی ها، بانک مرکزی، ۱۳۹۵/۵/۱۱
- ۱۵- گزارش یک شوری کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در مورد لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۶/۱۲/۲۷
- ۱۶- گزارش شور دوم کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در مورد لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۷/۵/۱۶
- ۱۷- قنبری، حمید، ۱۳۹۸، کارگاه آشنایی با قوانین و مقررات مرتبط با ارز، مؤسسه حقوقی شهر دانش.
- ۱۸- دکتر محمدرضا یزدی زاده، کارشناس مسائل اقتصادی، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱
- ۱۹- دکتر حسین نبی زاده، مدیر صرافی بانک ملی ایران، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱
- ۲۰- دکتر مجید شاکری، کارشناس مسائل اقتصادی، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱
- ۲۱- دکتر احسان قمری، کارشناس سازمان توسعه تجارت، مصاحبه، خرداد ۱۴۰۱
- ۲۲- دکتر امیرمحمد پرهام فر، مدیرکل دفتر پیشگیری ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱

۲۳- دکتر مصطفی پورکاظم شایسته، معاون حقوقی و امور مقابله ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱

۲۴- محمد قاسمی، کارشناس ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، مصاحبه، تیر ۱۴۰۱

۲۵- علیرضا دهقانی نیا، رئیس اداره مقابله با قاچاق ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصاحبه، مهر ۱۴۰۱

۲۶- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، قابل دسترسی از طریق سایت روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

www.rrk.ir -

۲۷- پایگاه خبری تحلیلی مسیر اقتصاد - www.masireqtesad.ir