



## طرح‌ها و لوایح

ش. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

- ملاحظاتی پیرامون لایحه تخلفات اقتصادی
- پیرامون طرح حفاظت و بهره‌برداری از آبزیان



## ■ ملاحظاتی پیرامون لایحه تخلفات اقتصادی

کار: گروه تحقیق

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

پیش‌نویس

(به صورت خیلی فشرده) از دو زاویه  
اقتصادی و حقوقی در خصوص لایحه  
مذکور می‌باشد.

لازم به ذکر است که لایحه مورد اشاره  
ابتدا در تاریخ ۷۳/۱۲/۳ با قید دو فوریت  
تسلیم مجلس شورای اسلامی گردید و در  
تاریخ ۷۳/۱۲/۷ دو فوریت آن تصویب شد  
لکن دو روز بعد از آن - با توجه به  
ضرورت انجام مطالعات فنی و کارشناسی

از میان طرحها و لوایحی که اخیراً تقدیم  
مجلس شده، لایحه رسیدگی به تخلفات  
اقتصادی که حوزه‌ای عام‌تر از قاچاق کالا و  
ارز را دربر می‌گیرد، با قید یک فوریت به  
کمیسیون مشترک امور قضایی و حقوقی و  
امور اقتصادی و دارایی و تعاون ارجاع  
گردیده تا مورد بررسی قرار گیرد.  
نگرش حاضر، یک ارزیابی کارشناسی

حول محور لایحه - یک فوریت از آن سلب و در روند ارزیابی و تضمین قرار گرفت. در ادامه بحث ابتدا متن لایحه از نظر خوانندگان می‌گذرد سپس به تحلیل انتقادی آن خواهیم پرداخت.

اقتصادی نیست. از این رو در این نوشتار ضمن بررسی لایحه رسیدگی به تخلفات اقتصادی، موضوع از دو جنبه مورد بررسی قرار می‌گیرد: جنبه اقتصادی و جنبه حقوقی. پیش از ورود به بحث لازم به ذکر است که در مقدمه توجیهی لایحه مزبور، اهداف آن به شرح زیر برشمرده شده است:

- ۱- تداوم برنامه تنظیم بازار
  - ۲- ضرورت نظارت دولت بر فعالیتهای اقتصادی و اجرای مقررات مربوط به آن
  - ۳- جلوگیری از تأثیرات منفی قاچاق کالا و ارز بر تولیدات داخلی و الگوی مصرف و بازار ارز و کالا
  - ۴- جلوگیری از آثار منفی فرهنگی ناشی از قاچاق کالا و ارز
- با ملاحظه اهداف چهارگانه فوق مشخص می‌گردد که هدف اصلی لایحه، مقابله با مشکلات ناشی از تغییرات ناگهانی و افزایش نابهنگام قیمت ارز و اجناس می‌باشد. با این مقدمه، وارد مبحث بررسی لایحه رسیدگی به تخلفات اقتصادی می‌شویم.

#### الف - جنبه اقتصادی

۱) بدیهی است که قاچاق ارز و کالا مشکل اصلی اقتصادی نیست بلکه بروز این پدیده به منزله یکی از علائم بیماری اقتصادی است. به بیان دیگر «علت» مشکلات اقتصادی قاچاق ارز و کالا نیست بلکه این پدیده‌ها خود «معلول» هستند. زمانی که پس‌اندازهای موجود راه سرمایه‌گذاری و تولید را رها نموده سراغ

ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون، رسیدگی به تخلفات اقتصادی از قبیل قاچاق کالا و ارز در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی قرار می‌گیرد. سازمان مذکور مکلف است برابر قوانین مربوط به موارد یاد شده رسیدگی نماید.

تبصره - آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف یک‌ماه بنابه پیشنهاد وزارت دادگستری به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

#### مروری کارشناسی بر لایحه تخلفات اقتصادی

گفتیم که لایحه مزبور با قید دوفوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید که در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۹ یک فوریت لایحه سلب گردید و با قید یک فوریت به کمیسیون مشترک امور قضایی و حقوقی و امور اقتصادی و دارایی و تعاون ارجاع گردید. تعیین کمیسیون مشترک متشکل از دو کمیسیون مزبور نشان‌دهنده دقت نظر مجلس و تأکید بر این عقیده است که اعمال مجازات به تنهایی راه‌چاره مشکلات

### ب- جنبه حقوقی

۳) از نظر حقوقی شایان توجه است که یکی از ارکان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک قواست که در اصل ۵۷<sup>(۱)</sup> به آن تصریح گردیده است.

مطابق اصل یکصد و پنجاه و نهم «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به قانون است». بنابراین سازمان تعزیرات حکومتی به عنوان یکی از سازمانهای قوه مجریه صلاحیت رسیدگی به جرایم را ندارد و صرفاً در چارچوب قانون مؤسس آن می‌تواند فعالیت کند. بدیهی است صدور حکم قضایی توسط سازمان تعزیرات حکومتی به منزله دخالت قوه مجریه در قوه قضاییه است.

از سوی دیگر در تبصره ذیل ماده واحده موضوع لایحه رسیدگی به تخلفات اقتصادی آمده است که: «آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف یک ماه بنا به پیشنهاد وزارت دادگستری به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید».

مشخص نیست آیین‌نامه اجرایی این قانون به چه مواردی اختصاص دارد. اگر منظور آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات باشد که وضعیت آن در آیین‌نامه سازمان تعزیرات

«سکه» و «ارز» و هم‌ردیفهای آنها می‌روند، طبیعی است که نقدینگی موجود در بازار خود به خود به سوی کالاهایی معطوف می‌شود که سود بیشتری نصیب کند. چنانچه محل مناسب برای سرمایه‌گذاری نیابد با تمرکز بر خرید و فروش یک یا چند کالا، (به صورت خرید - نگهداشت - فروش) برای صاحب نقدینگی ایجاد سود می‌نماید. کالا و ارز به صورت دوروی یک سکه، دو مورد حساس در جامعه ما هستند که جامعه نسبت به آنها شدیداً از خود حساسیت نشان می‌دهد. لذا مشکلات اقتصادی، بر روی ارز و طلا تأثیر بیشتری بر جای خواهد گذاشت و نمود آن به مراتب بیشتر است.

۲) از سوی دیگر میزان جابه‌جایی ارز و کالا از طریق قاچاق به درستی مشخص نیست. لذا در بهترین فرض و در صورت رفع مشکل قاچاق ارز و کالا، میزان تأثیر قاچاق بر نرخ ارز و کالا معین نیست. راه‌حلهای یک بعدی و عاجل نمی‌تواند پاسخگوی مشکلات غامض باشد. هر موضوع اجتماعی، واجد چندین وجه مختلف است. برای ارائه راه حل لازم است وجوه مختلف موضوع مدنظر قرار گیرد. بدیهی است ارائه راه حل در مورد مشکلات اقتصادی مستلزم بررسی مفصلی است که به طور خلاصه شامل زمینه‌های ساختاری، اجرایی و نهایتاً «جنبه‌های فوریتی» می‌شود و عجزاً خارج از حوصله این نوشتار است.

۱- اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت است بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

راهنمایی و رانندگی عهده‌دار جریمه متخلف شده‌اند. اما یقیناً مأمور راهنمایی و رانندگی نمی‌تواند متخلف را به زندان محکوم کند. سازمان تعزیرات حکومتی نیز عهده‌دار رسیدگی به پاره‌ای تخلفات اقتصادی است. (مواردی که مجازات آنها جریمه نقدی و ابطال مجوز کسب است).

از سوی دیگر مطابق ماده ۱۰ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۸/۱، رؤسای شعب بدوی و تجدیدنظر می‌توانند از بین قضات، کارمندان شاغل یا بازنشسته، روحانیون، نیروهای مسلح یا فارغ‌التحصیلان رشته‌های حقوق، الهیات، علوم سیاسی و علوم اداری و بازرگانی و علوم اجتماعی انتخاب گردند. بنابراین ریاست شعب سازمان تعزیرات حکومتی، الزاماً قاضی نیستند. درحالی که صدور حکم به مجازات و اجرای آن به صراحت اصل ۳۶ قانون اساسی<sup>(۱)</sup>، صرفاً در صلاحیت دادگاه است.

ازاین‌رو سازمان تعزیرات حکومتی فاقد صلاحیت رسیدگی به جرایم می‌باشد و صرفاً صلاحیت رسیدگی به تخلفات را در چارچوب وظایف تعیین شده دارد.

به‌همین علت مطابق ماده ۲۶ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی، هرگاه تخلف اشخاص عنوان یکی از جرایم مندرج در قوانین جزایی را نیز دارا باشد، شعب تعزیرات حکومتی مکلفند به تخلف

حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۸/۱ مشخص گردیده است. چنانچه در نظر باشد در آیین‌نامه اجرایی میزان مجازات و حتی مصادیق تخلفات اقتصادی را اعلام نمایند که تکلیف این امور باید در قانون روشن گردد و اصولاً آیین‌نامه اجرایی شأن اعلام جرایم و تعیین مجازات را ندارد و تعیین موارد جرم و مجازات صرفاً در صلاحیت قوه مقننه می‌باشد. در غیر این صورت قوه مجریه در کار قوه مقننه دخالت خواهد نمود.

۴) از نقطه نظر حقوقی پیام اصلی لایحه آن است که رسیدگی به تخلفات اقتصادی از قبیل قاچاق کالا و ارز در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی قرار گیرد.

عنوان لایحه، «رسیدگی به تخلفات اقتصادی» است. منظور از تخلف، اعمالی است که پاره‌ای مقررات اجتماعی را نقض می‌کند لکن مخاطرات آن چنان نیست که متخلف را بتوان به مجازات سنگین محکوم کرد. معمولاً متخلفان به جریمه نقدی، لغو پروانه یا مجوز و تعطیل محل کسب محکوم می‌شوند. لکن ارتکاب جرایم، نظم عمومی و امنیت اجتماعی را به مراتب بیشتر تحت تأثیر قرار می‌دهد و ازاین‌رو مرتکبان جرایم به مجازات حبس، شلاق و حتی اعدام محکوم می‌گردند.

قانونگذار به منظور تسهیل روابط و زیست اجتماعی و همچنین کم‌اهمیت بودن تخلفات، رسیدگی به آن را در وهله نخست به عهده افرادی غیر از قضات قرار داده است. برای مثال در تخلفات رانندگی، مأموران

۱- اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»

## طرح مالیات

جرم محسوب می‌شود. مطابق ماده یک قانون مجازات مرتکبین قاچاق مصوب ۱۳۱۲ که در اسفندماه ۱۳۵۳ اصلاح گردید، مرتکب قاچاق کالا به حبس تا دو سال و پرداخت دوبرابر بهای مال محکوم خواهد شد. لذا تمامی استدلالاتی که در مورد قاچاق ارز اقامه گردید، در مورد قاچاق کالا نیز صادق می‌باشد.

باین توضیح قوانین موجود برای مجازات قاچاقچیان ارز و کالا کفایت می‌کند و کمبودی از این بابت احساس نمی‌شود.

مشخص است مجازاتهای مندرج در قانون مزبور بسیار شدید است و رسیدگی به آن تنها در توان و صلاحیت قضات است و لاغیر.

(۶) ممکن است تدوین کنندگان لایحه اظهار دارند که سازمان تعزیرات حکومتی صرفاً مسؤول رسیدگی به پرونده و جمع‌آوری دلایل است و صدور حکم کماکان در صلاحیت دادگاه انقلاب می‌باشد. این استدلال نیز از قوت منطقی برخوردار نیست زیرا بهتر است که تحقیقات مقدماتی تحت نظر دادرسی انقلاب انجام گیرد که اصولاً به منظور رسیدگی مقدماتی به جرایم تشکیل شده است.

(۷) به لحاظ فن و روش قانون نویسی در موارد کیفری باید جرایم و مجازاتها به صورت روشن بیان گردند. زیرا اصل در

رسیدگی و رأی قانونی صادر نمایند و مراتب را برای رسیدگی به آن جرم به دادگاه صالح اعلام دارند. بدین ترتیب شعب سازمان تعزیرات حکومتی صلاحیت رسیدگی به جرایم را ندارند بلکه صرفاً به تخلفات می‌توانند رسیدگی نمایند. به نظر می‌رسد علت عدم صلاحیت رسیدگی به جرایم توسط سازمان تعزیرات حکومتی آن است که رؤسای شعب آن قاضی نمی‌باشند. (۵) در بادی امر ممکن است به نظر برسد که در مورد تخلفات اقتصادی و به ویژه قاچاق ارز و قاچاق کالا کمبود قانونی وجود دارد. در حالی که قانون مجازات اخلال‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹/۹/۱۹ بر جرم قاچاق ارز حاکم است. مطابق ماده ۲ این قانون چنانچه قاچاق ارز به طور عمده برای ضربه زدن به نظام جمهوری اسلامی ایران و به هر طریقی در حد افساد فی الارض باشد مرتکب به اعدام محکوم خواهد شد. در غیر این صورت به حبس از پنج سال تا بیست سال و ضبط اموال و تحمل شلاق از ۲۰ تا ۷۴ ضربه در ملاء عام محکوم خواهد شد. در صورتی که اخلال ناشی از قاچاق ارز حسب مورد عمده یا کلان یا فراوان نباشد، مرتکب به دو تا پنج سال حبس و ضبط اموال محکوم می‌گردد<sup>(۱)</sup>.

در خصوص قاچاق کالا که یکی دیگر از جرایم مندرج در لایحه رسیدگی به تخلفات اقتصادی است، این عمل در حال حاضر

۱- مرجع صالح برای رسیدگی به این جرایم، مطابق تبصره ۶ ماده ۲ قانون مجازات اخلال‌گران نظام اقتصادی کشور، دادرسی و دادگاه انقلاب اسلامی است.

شامل می‌شود؟ چنانچه تعاریف فوق مورد نظر تدوین کنندگان لایحه باشد آیا رسیدگی به تخلفات دیگر مرتبط با ارز را در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی نمی‌دانند؟ برای مثال وضعیت خرید و فروش غیرمجاز ارز که قاچاق ارز محسوب نمی‌گردد چه خواهد بود؟.

با توجه به ابهام موجود در تعریف قاچاق لازم است عناوین جرایم مشروح در لایحه مانند دیگر موارد مندرج در قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷ به دقت تعریف شود.

لذا به نظر می‌رسد که لایحه رسیدگی به تخلفات اقتصادی بامفاد فعلی آن، ضمن تعارض با قانون اساسی به علت ابهام موجود در آن، فاقد کارایی لازم باشد. مضافاً آنکه راه حل مشکل ارز و طلا راه حلی اقتصادی است که شایسته است توسط کارگزاران سیاسی - اقتصادی کشور به طور مشخص مطرح گردد تا توسط کارشناسان مورد نقد و بررسی قرار گیرد.

□ □ □

حقوق جزا تفسیر به نفع متهم است و مطابق اصل قانونی بودن جرایم و مجازاتها، تا جرمی به اطلاع مردم نرسیده باشد نمی‌توان مرتکب آن را مجازات کرد. در فقه اسلام از این قاعده به «فتح عقاب بلا بیان» یاد شده است.

متأسفانه در متن لایحه درج گردیده است که: «...تخلفات اقتصادی از قبیل قاچاق کالا و ارز...» استفاده از عبارت «از قبیل» در متن قوانین جزایی صحیح نمی‌باشد، بلکه باید یا تمامی مصادیق تخلفات اقتصادی را برشمرد یا آنکه تخلفات اقتصادی را تعریف کرد و سپس قاضی را مسؤول تعیین مصادیق تخلفات اقتصادی قرار داد. در لایحه مورد بحث هیچ یک از این دو قاعده اعمال نشده است. از این رو بیم سوءاستفاده مجریان قانون از چنین عباراتی می‌رود. برای مثال ممکن است پس از تصویب این لایحه ادعا شود که کلاهبرداری یا ارتشا نیز از تخلفات اقتصادی محسوب می‌شوند زیرا ارتکاب این جرایم تأثیر بسیار بر اقتصاد کشور می‌گذارد.

۸) جرایم قاچاق کالا و قاچاق ارز تعریف نشده است. آیا همان طور که در عرف مصطلح است منظور از قاچاق، ورود غیرقانونی ارز یا کالا به داخل کشور یا خروج ارز یا کالا به خارج از کشور می‌باشد؟ آیا کالای قاچاق صرفاً به کالایی اطلاق می‌شود که به طور غیرقانونی و خارج از گمرک مرزی به ایران وارد یا از آن خارج می‌گردد یا آنکه قاچاق گمرکی<sup>(۱)</sup> را نیز

۱- توضیح آنکه موارد قاچاق گمرکی در ماده ۲۹ قانون امور گمرکی در بازه بند احصا شده است (رجوع شود به قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ با اصلاحات بعدی آن).