



Shiraz University
RICEST
ISC

ISSN: 2008-7926

Journal of

Legal Studies

Scientific

Vol. 17, Issue 3, Autumn 2025

JLS

Journal of Legal Studies

Journal Homepage: <https://jls.shirazu.ac.ir/>
doi: <https://10.22099/JLS.2024.50666.5181>



Research Article

The Scope of “Prohibited Goods” Concept from Customs Law Perspective: Criticism of Judgment No. 321842 of the General Board of the Administrative Court of Justice

Mohammad Arian

Assistant Professor, International Commercial Law Department, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Article history:

Received: 07-07-2024

Accepted: 02-09-2024

Abstract

Introduction

The import & export of goods into territory of each country is subject to custom laws & regulations that each country approves and implements in accordance with its political, economic, and cultural conditions. One of the key concepts in the field of custom law is “*gjjiii iii gssss*”, *weeee eeenge ff exalll es* can be changed according to circumstances. In February 2022, a note was added to sub-paragraph "C" of Article 1 of Law for Combating Goods and Currency Smuggling (LCGCS), according to which goods whose export or import is prohibited by the orders of Council of Ministers is tantamount to restricted goods. This amendment caused serious ambiguity regarding examples of prohibited goods, so the Ira's Customs Department issued Circular No. 13982460 upon which new provision was interpreted as limited to LCGCS and government-prohibited goods were still considered subject to custom regulations

Please cite this article as:

Arian, M (2025). The Scope of “Prohibited Goods” Concept from Customs Law Perspective: Criticism of Judgment No. 321842 of the General Board of the Administrative Court of Justice. *Journal of Legal Studies*, 17(3), 1-36. <https://doi.org/10.22099/JLS.2024.50666.5181>

* Corresponding author:

E-mail address: mo_arian@sbu.ac.ir

governing prohibited goods, including Articles 35 and 105 of Custom Affairs Law. This interpretation caused a dispute between Iran's Customs Department and some owners of imported goods, so the circular was protested in Administrative Court of Justice. After performing the hearing, the General Board of Administrative Court of Justice (GBACJ) ruled, in accordance with Judgement No. 140331390000321842 dated April 30, 2024, that based on the new added note, government-prohibited goods are not subject to custom regulations governing prohibited goods by the law and annulled the circular. The annulment of the circular raises the question of whether distinction made between government-prohibited goods and goods prohibited in decision of GBACJ has a legal basis? Another question that has to be answered is whether the decision will invalidate government orders to prohibit import of unnecessary goods while the country is under economic sanctions?

Methods

This research is based on an analytical-critical methodology and its content collected and analyzed through review of library resources and judicial opinions. To achieve the objectives, as first step, various regulations governing prohibited goods are examined; then from substantive point of view, the compliance of decision of GBACJ with relevant regulations is evaluated and analyzed.

Findings

Findings of this research indicate that distinction between government-prohibited goods and goods prohibited by law has no legal basis, because according to paragraph "b" of Article 122 of the Custom Affairs Law, goods prohibited by government orders are one of the clear examples of goods prohibited by law. In addition, the purpose of enactment of added note to sub-paragraph "C" of Article 1 of LCGCS is that if goods whose import or export has been prohibited by the government orders is smuggled into country, it will be considered as goods tantamount to restricted goods in terms of application of criminal penalties and will be subject to the provisions mentioned in chapter 3 (Articles 18 to 21) of LCGCS, and the penalties mentioned in chapter 4 regarding the smuggling of prohibited goods will not be applied to them. Furthermore, the interpretation presented in Judgement of GBACJ will have the unacceptable effect that the prohibitions imposed by government orders will easily become ineffective and that the government will not practically be able to manage the balance of foreign exchange payments through import control in special circumstances such as current conditions of economic sanctions. It is, therefore, suggested

that in order to overcome this situation and prevent the abuse by importers, the Iranian Customs Administration, through the Government, to the Parliament a bill interpreting the added note to sub-paragraph "C" of Article 1 of LCGCS.

Conclusion

Although annulment of Custom Circular No. 13982460 by GBACJ is acceptable in terms of form due to the authorities acting beyond their legal authority, but in terms of substance it is unacceptable due to the violation of regulations (Clause "b" of Article 122 of the Custom Affairs Law and Note 1 in Paragraph 3 of Article 2 of the Export and Import Regulations Law) and provision of an expanded interpretation of the added note to sub-paragraph "C" of Article 1 of LCGCS.

Keywords: Prohibited Goods, Customs Laws, Goods Tantamount to Restricted Goods, Smuggling Crime, Abandoned Goods.





قلمرو شمول مفهوم کالای ممنوع از منظر حقوق گمرکی: نقد دادنامه شماره ۳۲۱۸۴۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

محمد آرین

استادیار گروه حقوق تجارت بین الملل، مالکیت فکری و فضای مجازی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۴/۱۷

اطلاعات مقاله

چکیده

مقدمه: واردات و صادرات کالا به قلمرو سرزمینی هر کشور تابع مجموعه مقررات گمرکی است که هر کشور متناسب با شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خود آن‌ها را تصویب و اجرایی می‌کند. یکی از مفاهیم کلیدی در حوزه حقوق گمرکی مفهوم کالای ممنوع است که گستره مصادیق آن بر اساس شرایط قابل تغییر است. در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۰، تبصره‌ای به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز الحاق شد مبنی بر اینکه کالاهایی که طبق مصوبات هیئت دولت صدور یا ورود آن‌ها ممنوع می‌شوند، در حکم کالای مجاز مشروط هستند. وضع این مقرره سبب ایجاد ابهام جدی در مصادیق کالای ممنوع شد به نحوی که گمرک ایران، در تاریخ ۱۸ شهریور ماه ۱۴۰۲ بخشنامه شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ را صادر کرد که طبق آن حکم تبصره مذکور، محدود به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تفسیر شد و کالاهای ممنوع دولتی کماکان مشمول قواعد گمرکی مربوط به کالاهای ممنوعه از جمله مواد ۳۵ و ۱۰۵

استناد به این مقاله:

آرین، محمد (۱۴۰۴). قلمرو شمول مفهوم کالای ممنوع از منظر حقوق گمرکی: نقد دادنامه شماره ۳۲۱۸۴۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری. مجله مطالعات حقوقی. شماره ۱۷. (۳). ۳۶-۱.

قانون امور گمرکی دانسته شد. این تفسیر سبب بروز اختلاف بین گمرک ایران و برخی از صاحبان کالاهای وارداتی شد به نحوی که بخشنامه مذکور در دیوان عدالت اداری مورد اعتراض قرار گرفت. پس از رسیدگی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طبق دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۲۱۸۴۲ مورخ ۱۴۰۳/۲/۱۱ مقرر کرد که بر اساس تبصره جدید، کالاهای ممنوع دولتی مشمول قواعد گمرکی کالاهای ممنوع قانونی نمی‌شوند و بخشنامه مذکور را ابطال کرد. ابطال بخشنامه این سؤال را به ذهن متبادر می‌نماید که آیا تفکیک کالاهای ممنوع دولتی از قانونی بر اساس تصمیم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری واجد مبنای قانونی است؟ پرسش دیگری که باید پاسخ داده شود این است که آیا تصمیم مذکور سبب بلاثر شدن مصوبات دولتی برای منع واردات کالاهای غیرضروری در شرایط تحریمی کشور خواهد شد؟

روش‌ها: پژوهش حاضر مبتنی بر روش تحلیلی-انتقادی است و محتوی آن از طریق بررسی منابع کتابخانه‌ای و آراء قضائی تدوین و تحلیل شده است. برای تحقق اهداف پژوهش، ابتدا بررسی ضوابط مختلف ناظر بر کالای ممنوع در حوزه حقوقی گمرکی و قاچاق کالا و ارز در دستور کار قرار گرفته؛ سپس از نظر ماهوی، تطبیق رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موازین قانونی ارزیابی و تحلیل شده است.

یافته‌ها: بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر، تفکیک کالاهای ممنوع شده بر اساس مصوبات هیئت دولت از کالاهای ممنوع قانونی فاقد مبنای قانونی است؛ زیرا طبق بند «ب» ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی، کالاهای ممنوع طبق مصوبات دولتی یکی از مصادیق بارز کالاهای ممنوع قانونی هستند. در ضمن شأن نزول تبصره الحاقی به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز این است که چنانچه کالایی که بر اساس مصوبات هیئت دولت واردات یا صادرات آن بنا به شرایط زمانی خاص ممنوع اعلام شده، به‌طور قاچاق وارد کشور شود، از حیث اعمال مجازات جرائم در حکم کالای مجاز مشروط قلمداد شود و مشمول احکام مندرج در فصل سوم (مواد ۱۸ تا ۲۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز شود خواهد شد و مجازات مندرج در فصل چهارم ناظر به قاچاق کالای ممنوع در مورد آن‌ها اعمال نخواهد شد. همچنین تفسیر ارائه‌شده در دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری توأم با این تالی فاسد خواهد بود که ممنوعیت‌های اعمال‌شده بر اساس مصوبات دولت به‌راحتی قابلیت ختشی شدن خواهند داشت و عملاً دولت در شرایط خاص زمانی همچون شرایط فعلی تحریم‌های اقتصادی قادر به مدیریت تراز پرداخت ارزی از طریق کنترل واردات نخواهد بود؛ لذا پیشنهاد می‌شود که برای برون‌رفت از وضعیت ایجادشده و جلوگیری از سوءاستفاده برخی از واردکنندگان، گمرک جمهوری

اسلامی از طریق هیئت دولت لایحه استفساریه حکم مندرج در تبصره الحاقی به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

نتیجه‌گیری: هرچند ابطال بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از نظر شکلی به دلیل خروج مقامات صادرکننده آن از حدود اختیارات قانونی موجه است، لیکن از نظر ماهوی به دلیل نقض موازین قانونی (بند «ب» ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی و تبصره ۱ بند ۳ از ماده ۲ قانون مقررات صادرات و واردات) و ارائه تفسیر موسع از حکم مقرر در تبصره الحاق شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز فاقد وجهت قانونی است.

واژگان کلیدی: کالای ممنوع، حقوق گمرکی، کالای در حکم مجاز مشروط، جرم قاچاق، کالای متروکه.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

سرآغاز

واردات و صادرات کالاها به قلمرو سرزمینی هر کشور تابع مجموعه ضوابط و مقررات گمرکی است که هر کشور متناسب با شرایط و مقتضیات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خود آن‌ها را تدوین، تصویب و اجرایی می‌کند (Rostami & Naghdibadi, 2022: 146). در نظام گمرکی ایران از گذشته تاکنون ورود و خروج کالاها بسته به اینکه کالای مورد نظر در زمره کالاهای مجاز، مجاز مشروط یا ممنوع قرار گیرد، تابع قواعد متفاوتی بوده است.^۱ در سال‌های اخیر به‌خصوص پس از نوسانات ارزی شدید و کمبود منابع ارزی یا به منظور حمایت از تولید برخی از کالاهای داخلی، هیئت دولت اقدام به وضع مقررات خاص برای ممنوعیت واردات برخی از کالاها کرده است. درواقع کالاهایی که بدین شکل بر اساس مصوبات هیئت دولت واردات آن‌ها به کشور ممنوع می‌شود، به طور ذاتی در دسته کالاهای ممنوع قرار ندارند بلکه بنا به مقتضیات و شرایط خاص زمانی، واردات آن‌ها برای مدیریت شرایط ممنوع می‌شود؛ به همین خاطر از نظر ماهوی این نوع ممنوعیت، موقتی قلمداد می‌شود.

گسترده‌گی وضع مقررات دولتی برای واردات برخی از کالاها در سال‌های اخیر سبب بروز پاره‌ای از ابهامات جدی در خصوص نحوه اعمال قواعد گمرکی ناظر بر کالاهای ممنوعه شده است؛ به گونه‌ای که گمرک ایران در تاریخ ۲۱ آذرماه سال ۱۴۰۰ طی بخشنامه شماره ۱۲۷۵۱۱۸/۱۴۰۰ تلاش کرد تا ابهامات موجود را در این زمینه مرتفع کند؛ لیکن الحاق تبصره‌ای به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در تاریخ ۱۰ بهمن ماه ۱۴۰۰ توسط مجلس شورای اسلامی، قلمرو شمول مفهوم کالای ممنوع را در هاله‌ای از ابهام قرار داد. به همین خاطر، گمرک ایران در بخشنامه دیگری

۱. در برخی از کشورها، دسته‌بندی کالاها از حیث ممنوعیت صادراتی یا وارداتی بدین صورت است که واردات یا صادرات هر کالایی مجاز است مگر کالایی که در زمره کالاهای موسوم به “Negative List Goods” قرار داشته باشد یا اینکه کالاها به دو گروه “Prohibited Goods” و “Restricted Goods”. دسته‌بندی می‌شوند. Seyoum, 2009: 499; Gopal, 2008: 9-10; Capela, 2008: 43; WCO, 2018: 16 & 29;

می‌شوند. Seyoum, 2009: 499; Gopal, 2008: 9-10; Capela, 2008: 43; WCO, 2018: 16 & 29;

به شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ مورخ ۱۸ شهریور ماه ۱۴۰۲ اقدام به تفسیر مقررہ جدید مندرج در بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز کرد که سبب بروز اختلافات جدی بین گمرک ایران و برخی از صاحبان کالاهای وارداتی شد که گمرک کالای آنها را مصداق کالای ممنوع دانسته بود و مسئله به قدری جدی شد که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۲۱۸۴۲ در تاریخ ۱۱ ادیبهشت ماه سال ۱۴۰۳ اقدام به ابطال بخشنامه شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ کرد.^۱

تحولات مذکور این سؤال اساسی را به ذهن متبادر می‌کند که آیا از نظر مقررات گمرکی، کالاهایی که بر اساس مصوبات هیئت دولت ممنوع اعلام می‌شوند، در زمره کالاهای ممنوعه قانونی قرار می‌گیرند و احکام این دسته از کالاها از جمله حکم مندرج در مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی در مورد آنها قابل اجراست یا اینکه این دسته از کالاها باید بر اساس حکم مندرج در بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در زمره کالاهای در حکم مجاز مشروط قلمداد و مشمول احکام گمرکی ناظر بر کالاهای مجاز مشروط شوند؟ پرسش دیگری که در این زمینه مطرح می‌شود این است که آیا تصمیم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۲۱۸۴۲ می‌تواند همسو با هدف تعریف‌شده برای جلوگیری از واردات کالاهایی شوند که دولت بنا به مقتضیات و شرایط خاص زمانی واردات آنها را ممنوع اعلام کرده است؟

برای پاسخ به این سوالات ابتدا در قسمت اول، مفهوم کالای ممنوع و ضوابط اصلی حاکم بر مقابله با واردات آنها بررسی خواهد شد؛ سپس در قسمت دوم، تصمیم متخذ

۱. برای ملاحظه متن کامل دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رجوع کنید:

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، سال هشتاد، شماره ۲۳۰۷۸، مورخ ۳۰

خردادماه ۱۴۰۳

Available at <https://www.rrk.ir/Laws/PrintLaw.aspx?Code=29114> or

وب سایت رسمی دیوان عدالت اداری، آراء هیئت عمومی

Available at <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=76031&tar=200&ida=992&o=5>

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۲۱۸۴۲ نقد و بررسی خواهد شد. در پایان ذکر این نکته لازم است که موضوع نوشتار حاضر، یک موضوع خاص در حوزه حقوق گمرکی ایران است که امکان انجام مطالعه تطبیقی در این زمینه به دلیل خاص بودن آن میسر نیست. همچنین کتب و مقالات تألیفی در شاخه حقوق گمرکی بسیار محدود و انگشت‌شمار است به همین دلیل، پژوهش حاضر از حیث منابع بیشتر متکی به قوانین و مقررات موجود در این حوزه است.

۱. کالای ممنوع و ضوابط قانونی ناظر بر مقابله با واردات یا صادرات آن

برای فهم درست قلمرو شمول مفهوم کالای ممنوع و آثار حقوقی مترتب بر آن، مذاقه در تعریف ارائه‌شده برای این مفهوم و مصادیق آن در متون قانونی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا یکی از تعاریف این مفهوم در بند «ث» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ارائه شده است که با الحاق تبصره‌ای ذیل بند «ج» ماده مورد اشاره توسط قانون‌گذار در تاریخ ۱۰ بهمن‌ماه ۱۴۰۰ و خلق مفهوم جدیدی تحت عنوان «کالای در حکم کالای مجاز مشروط» ابهام جدی در خصوص قلمرو شمول مفهوم مورد اشاره ایجاد شد به نحوی که این ابهام در نهایت با مداخله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مرتفع شد. علاوه بر این مسئله مهم، موضوع دیگری که در این قسمت بدان پرداخته خواهد شد، بررسی ضمانت اجرای قانونی وضع‌شده برای مقابله با واردات یا صادرات کالای ممنوع است؛ زیرا آنچه در عمل سبب بروز اختلاف بین گمرک ایران و برخی صاحبان کالاهای ممنوعه دولتی شد، نوع ضمانت اجرای اعمال‌شده توسط گمرک در مورد کالاهای آن‌هابود که در ادامه بدان پرداخته خواهد شد.

۱-۱. تعریف و مصادیق کالای ممنوع در قوانین موضوعه کشور

تعریف کالای ممنوع و مصادیق آن تا قبل از الحاق تبصره جدید به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز محل مناقشه جدی نبود، اما قرار دادن کالاهای دارای

ممنوعیت واردات یا صادرات بر اساس مصوبات هیئت دولت به عنوان کالای در حکم کالای مجاز مشروط در تبصره مورد اشاره و متعاقب آن صدور دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۲۱۸۴۲ در تاریخ ۱۱ ادیبهشت ماه سال ۱۴۰۳ توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری سبب شد تا تعریف و مصادیق کالای ممنوع به ابهام جدی دچار شود؛ از این رو لازم است در گام اول مفهوم کالای ممنوع و مصادیق آن مورد واکاوی قرار گیرد سپس بر اساس یافته‌های قانونی، تأثیر حکم مندرج در تبصره مورد اشاره و دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تحلیل و ارزیابی شود.

۱-۱-۱. کالای ممنوع: تعاریف

ارائه یک تعریف جامع و مانع از مفهوم کالای ممنوع^۱ کار چندان ساده‌ای به نظر نمی‌رسد (Winqvist, 1999: 20) زیرا مفهومی است شناور که مصادیق آن بر اساس شرایط و مقتضیات زمانی خاص تعیین می‌شود. اولین تعریف ارائه‌شده برای مفهوم کالای ممنوع در نظام حقوقی ایران در قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۲ قابل ملاحظه است (Gheib Gholami, 2015: 57). بند ۳ از ماده ۲ قانون مورد اشاره در تعریف مفهوم مذکور چنین مقرر کرده است که «کالایی است که صدور یا ورود آن به موجب شرع مقدس اسلام (به اعتبار خرید و فروش یا مصرف) یا به موجب قانون ممنوع گردد». همچنین تبصره یک این بند اعلام می‌دارد که «دولت می‌تواند بنا به مقتضیات و شرایط خاص زمانی با رعایت قوانین مربوطه صدور یا ورود بعضی از کالاها را ممنوع نماید».^۲ براساس این مقرر قانونی دایره شمول مفهوم کالای ممنوع، طبق سه ضابطه احکام شرع مقدس اسلام، حکم قانون و مصوبات هیئت دولت قابل تعیین است (Benaiei, 2012: 93-94).

1. Prohibited Goods

۲. لازم است ذکر شود که بند ۳ ماده ۲ قانون مقررات صادرات و واردات به موجب بند «ت» ماده ۱۶۵ قانون امور گمرکی مصوب ۲۲/۸/۱۳۹۰ ملغی شده است.

در سال ۱۳۹۰ که قانون امور گمرکی به طور کامل مورد بازنگری قرار گرفت، مجلس شورای اسلامی در بند «ف» ماده ۱ قانون مورد اشاره تعریف دیگری از مفهوم کالای ممنوع ارائه کرد بدین شرح که «کالای ممنوع کالایی [است] که صدور یا ورود آن بنا به مصالح ملی یا شرع مقدس اسلام به موجب قانون ممنوع است». مطابق این تعریف در نگاه اول این طور به نظر می‌رسد که مصادیق کالای ممنوع صرفاً باید براساس حکم قانون تعیین شود و کالاهایی که براساس مصوبات هیئت دولت ممنوع اعلام می‌شوند، در زمره کالای ممنوع قلمداد نخواهد شد. در ضمن براساس این تعریف گرچه احکام شرع مقدس اسلام می‌تواند به طور غیرمستقیم در تعیین مصادیق کالای ممنوع مؤثر باشند؛ ولی برخلاف مقرر موجد در قانون مقررات صادرات و واردات به طور مستقیم برای تعیین مصادیق قابل استناد نیستند بلکه حتماً باید متکی به حکم قانون‌گذار باشند. به نظر می‌رسد که هدف مقنن از الزام به وجود حکم قانون برای ممنوعیت صادرات یا واردات کالاهای ممنوعه شرعی جلوگیری از بروز اختلاف و اعمال رفتارهای سلیقه‌ای در گمرکات کشور است (Pasban, Javandel & Heidarian Allah Abad, 2017: 52).

چنین برداشتی بدون در نظر گرفتن سایر مواد قانون امور گمرکی صحیح نیست؛ زیرا وقتی بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی در کنار حکم مندرج در بند «ف» ماده ۱ قانون موصوف گذاشته شود، می‌توان گفت که مقنن در چارچوب قانون امور گمرکی از آنچه پیشتر در قانون مقررات صادرات و واردات وضع کرده بود، انحراف نداشته است. ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی چنین مقرر می‌نماید که «ورود قطعی کالاهای مشروحه زیر ممنوع است: الف- کالاهای ممنوعه براساس شرع مقدس اسلام و به موجب قانون؛ ب- کالاهای ممنوع شده به موجب جدول تعرفه گمرکی یا تصویب‌نامه‌های متکی به قانون...».

تعریف دیگر درخصوص مفهوم کالای ممنوع در بند «ث» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ بیان شده است. طبق بند مورد اشاره، «کالای

ممنوع کالایی [است] که صدور یا ورود آن به موجب قانون ممنوع است». همان‌طور که ملاحظه می‌شود در چارچوب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، معیار برای تعیین مصادیق کالای ممنوع حکم قانون است و برخلاف قانون مقررات صادرات و واردات و قانون امور گمرکی، در این قانون صحبتی از شرع مقدس اسلام و مصوبات هیئت دولت برای تعیین مصادیق کالای ممنوع نشده است. مسئله بسیار چالش برانگیز در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز حکمی است که قانون‌گذار در قالب تبصره‌ای در تاریخ ۱۰ بهمن ماه ۱۴۰۰، به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز الحاق کرد که براساس آن چنین مقرر شده است: «هرگاه کالایی [که] به موجب صلاحیت اعطائی قانون، براساس مصوبات هیئت وزیران یا سایر مراجع قانونی بنا به مقتضیات و شرایط خاص، صدور یا ورود آن ممنوع شود، در حکم کالای مجاز مشروط است و حسب مورد مجازات جرائم و تخلفات مربوطه، حداکثر مجازات مربوط به کالای مجاز مشروط است».

طبق مقررہ جدید این‌گونه به نظر می‌رسد که کالاهایی که هیئت وزیران به موجب صلاحیت اعطایی قانون، ورود یا صدور آنها را ممنوع اعلام می‌کند، حکماً در زمره کالاهای مجاز مشروط قرار می‌گیرند و در اساس نمی‌توان احکام مترتب بر کالاهای ممنوع از جمله مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی را درخصوص آنها اعمال کرد. همان‌طور که در مقدمه نیز اشاره شد، این حکم جدید قانون‌گذار منشاء ایجاد ابهام جدی در قلمرو شمول مفهوم کالای ممنوع شد به نحوی که در ابتدا گمرک جمهوری اسلامی ایران اقدام به صدور بخشنامه جهت رفع ابهام از نحوه اجرای مقررہ جدید کرد لیکن این اقدام به موجب دادنامه صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد که در قسمت دوم مقاله حاضر ضمن بررسی محتوی دادنامه موصوف، تفسیر ارائه‌شده در آن مورد بررسی و نقد قرار خواهد گرفت.

۱-۱-۲. کالای ممنوع: مصادیق

همان‌طور که بررسی شد، قانون‌گذار مفهوم کالای ممنوع را در قوانین مختلفی تعریف کرده است لیکن درخصوص تعیین مصادیق آن، صرفاً قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ در مواد ۱۲۲ و ۱۲۶ به ترتیب مصادیق کالاهای ممنوع‌الورود و ممنوع‌الصدور را تعیین کرده است (Khani Chehri, 2013: 208). با مذاقه در بندهای مختلف ماده ۱۲۲ دو نکته مهم قابل توجه است؛ اول آنکه در ماده مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ز» قانون‌گذار در عمل به تعیین مصادیق کالای ممنوع اقدام نکرده است بلکه ضابطه یا ضوابط اشاره‌شده در تعریف کالای ممنوع در بند «ف» ماده ۱ را به نحو دیگری تکرار کرده است. در بندهای مورد اشاره در ماده ۱۲۲ چنین حکم شده است: «ورود قطعی کالاهای مشروحه زیر ممنوع است: الف. کالاهای ممنوعه براساس شرع مقدس اسلام و به موجب قانون؛ ب. کالاهای ممنوع‌شده به موجب جدول تعرفه گمرکی یا تصویب‌نامه‌های متکی به قانون؛ ز. کالاهای ممنوع‌الورود به موجب قوانین خاص».

دوم آن که مصادیق تعیین‌شده در بندهای «پ»، «ت»، «ث»، «ج» و «چ» از نظر ماهیتی می‌توانند در قلمرو شمول کالاهای مجاز مشروط قرار گیرند؛ زیرا در بندهای مورد اشاره طبق حکم قانون‌گذار واردات اسلحه، مواد مخدر و روان‌گردان، دستگاه‌های فرستنده از هر نوع و قطعات متعلق به آنها، دستگاه مخصوص عکاسی و فیلمبرداری هوایی و سامانه (سیستم)‌های استراق سمع، فرستنده‌ها و ضبط‌کننده‌های کوچک به ترتیب در صورت اخذ موافقت از وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت اطلاعات منعی برای واردات آنها وجود ندارد. لازم است ذکر شود که طبق بند «غ» ماده ۱ قانون امور گمرکی، کالای مجاز مشروط به کالایی اطلاق می‌شود که صدور یا ورود آن نیاز به کسب موافقت قبلی یک یا چند سازمان دولتی دارد.

با توجه به نکات مذکور می‌توان چنین گفت که مقنن فقط در بندهای «ح»، «خ»، «د»، «ذ» و «ر» ماده ۱۲۲ اقدام به تعیین مصادیق برخی از کالاهای ممنوع کرده است

هرچند محتوی برخی از این بندها نیز قابل بحث هستند که پرداختن بیشتر بدانها از قلمرو پژوهشی این نوشتار خارج است. همچنین مقنن در ماده ۱۲۶ قانون امور گمرکی به سبک و سیاق ماده ۱۲۲ قانون مذکور، اقدام به تعیین مصادیق کالاهای ممنوع‌الصدور کرده است؛ البته آنچه در بندهای «الف» و «ت» این ماده بیان شده است، از نظر ماهیتی تعیین ضابطه به جای تعیین مصداق قلمداد می‌شود ولی در بندهای «ب» و «پ» با اعلام ممنوعیت صادرات اشیاء عتیقه یا میراث فرهنگی و اقلام دامی یا نباتی و گونه‌های جانوری که برای حفظ ذخایر ژنتیک یا حفاظت محیط زیست لازم هستند به تعیین مصداق پرداخته است.

۱-۲. ضوابط قانونی ناظر بر مقابله با صادرات و واردات کالای ممنوع

بنیاد نظری وضع ممنوعیت برای واردات یا صادرات برخی از کالاها بر این اندیشه استوار شده است که متناسب با هنجارهای فرهنگی - مذهبی، نیازهای اقتصادی و بعضاً حفظ امنیت ملی ضروری است که از صدور یا ورود برخی از اقلام کالاها جلوگیری شود. برای نیل به چنین اهدافی به‌طور کلی در قانون یا قوانین وضع‌کننده ممنوعیت، ضمانت اجرایی برای جلوگیری از نقض احکام قانونی در این زمینه در نظر گرفته می‌شود. مذاقه در قوانین مختلفی که در قسمت قبلی بدانها اشاره شد، حکایت از این امر دارد که در نظام قانونی ایران دو ضمانت اجرای اصلی برای مقابله با واردات کالای ممنوع و یک ضمانت اجرای اصلی برای مقابله با صادرات کالای ممنوع در نظر گرفته شده است که در ادامه تلاش خواهد شد تا به صورت مختصر هر یک از آنها به‌دقت تفکیک و تشریح شود تا در پرتو بررسی انجام‌شده، بتوان تحلیل درستی از مفاد و نتیجه حاصله از دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ارائه کرد.

۱-۲-۱. ضمانت اجرای کیفری: جرم قاچاق

مهم‌ترین ضمانت اجرای پیش‌بینی شده برای واردات یا صادرات کالاهای ممنوع، ضمانت اجرای کیفری تعیین شده برای جرم قاچاق کالا است. در این باره بند «ث» ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی در مقام تبیین یکی از مصادیق جرم قاچاق گمرکی چنین مقرر کرده است که «کالایی که ورود یا صدور آن ممنوع است تحت عنوان کالای مجاز یا مجاز مشروط و با نام دیگر اظهار شود...». طبق مقرره مورد اشاره، صرف اینکه کالای ممنوع جهت واردات یا صادرات به اماکن گمرکی وارد شود منجر به تحقق جرم قاچاق نمی‌شود بلکه چنانچه صاحب کالای ممنوعه اقدام به ارائه اظهارنامه گمرکی برای چنین کالایی تحت عنوان کالای مجاز، مجاز مشروط یا سایر عناوین کند، یا به تعبیر دیگر اقدام به «پنهان نمودن ماهیت کالای ممنوع» (Ghasemi & Malekzadeh Rudbane, 184: 2023) کند، فعل وی یکی از مصادیق قاچاق گمرکی طبق بند «ث» ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی محسوب خواهد شد (Ahmadi, 2011: 360, Ebrahimi, 2017: 147). بر این اساس از نظر مقررات امور گمرکی، چنانچه کالای ممنوع فقط وارد اماکن گمرکی شود و صاحب کالا مرتکب اظهار خلاف واقع نشود، چنین عملی مصداق قاچاق نخواهد بود (Sadati, 2016: 89).

در قانون امور گمرکی مجازاتی برای ارتکاب قاچاق کالا لحاظ نشده و این مقوله مهم، طبق مفاد ماده ۱۱۸ به قوانین دیگر احاله شده است که این رفتار قانون‌گذار محل نقد جدی است (Sadati, 2016: 107) به موجب ماده موصوف «مقررات کشف، تحویل، تهیه صورت مجلس قاچاق، توقیف کالا و متهم، مخبر، کاشف، میزان جریمه‌ها، نحوه وصول، فروش و تقسیم حاصل فروش و جریمه‌های آن، نحوه ارجاع پرونده به مراجع صالحه و سایر موارد پیش‌بینی نشده در این فصل تابع قوانین مربوط به قاچاق است». مهم‌ترین قانون در زمینه قاچاق کالا، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ است که فصل چهارم آن ذیل عنوان «قاچاق کالاهای ممنوع» ضمانت اجرای کیفری ارتکاب جرم قاچاق این دسته از کالاها را تبیین کرده است. براساس مفاد

ماده ۲۲ قانون مذکور، چنانچه کالای قاچاق از مصادیق کالاهای ممنوعه باشد، علاوه بر ضبط کالا، بسته به ارزش آن مرتکب به جزای نقدی یا حبس محکوم خواهد شد.

۱-۲-۲. ضمانت اجرای غیرکیفری: ضبط کالا

همان‌طور که اشاره شد، چنانچه صاحب کالای ممنوع که آن را جهت صادرات یا واردات به اماکن گمرکی وارد کرده است اقدام به اظهار آن به نحو صحیح و واقعی نماید به گونه‌ای که مشمول حکم مندرج در بند «ث» ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی نشود، چنین کالایی مصداق کالای قاچاق قلمداد نخواهد شد و ضوابط قانونی مندرج در فصل چهارم قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز اعمال نخواهد شد. در چنین حالتی درخصوص کالای ممنوع‌الورود گمرک مکلف است که طبق ماده ۱۰۵ قانون امور گمرکی رفتار کند. براساس این ماده «هرگاه کالایی که ورود آن ممنوع است، 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 به‌طور مکتوب اخطار کند که حداکثر ظرف سه ماه نسبت به عبور خارجی یا مرجوع کردن کالا با رعایت ضوابط اقدام نماید. در صورت اقدام نکردن ظرف مدت مزبور، گمرک کالا را ضبط و مراتب را به صاحب آن یا نماینده او ابلاغ می‌نماید. صاحب کالا حق دارد از تاریخ ابلاغ ضبط تا دو ماه اعتراض خود را به دادگاه صالحه تسلیم نماید و مراتب را حداکثر ظرف پانزده روز از تاریخ مراجعه به دادگاه صالحه به گمرک مربوطه اعلام کند. در غیر این صورت، کالا به ضبط قطعی دولت در می‌آید». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، چنانچه صاحب کالا ظرف سه ماه پس از ابلاغ اخطار گمرک اقدام به مرجوع کردن کالا یا عبور خارجی آن به کشور دیگر ننماید، گمرک اقدام به ضبط کالا به نفع دولت می‌کند.

حالت دیگر این است که صاحب کالای ممنوع، هیچ اقدامی برای اظهار کالای خود به گمرک نمی‌کند، و کالا پس از گذشت سه ماه از تاریخ تحویل به اماکن گمرکی یا پنج ماه (در صورت درخواست تمدید) براساس حکم ماده ۲۴ قانون امور گمرکی

مشمول مقررات ناظر بر کالای متروکه می‌شود. در این حالت، طبق ماده ۳۵ قانون امور گمرکی «هرگاه کالای متروکه از نوع کالای ممنوع باشد ارزیابان مکلف‌اند بلافاصله برای آن صورت‌مجلس ضبط تنظیم نمایند و گمرک باید مراتب را به صاحب کالا یا آورنده آن (در صورت مشخص نبودن نام و نشانی صاحب کالا) و همچنین در صورت معلوم نبودن آورنده به وسیله درج آگهی در یک روزنامه کثیرالانتشار ابلاغ نماید. در صورتی که صاحب کالا به عمل ضبط گمرک اعتراض داشته باشد می‌تواند ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ صورت‌مجلس ضبط یا درج در روزنامه، به مرجع قضایی محل مراجعه کند و مراتب را حداکثر ظرف پانزده روز از تاریخ مراجعه به مرجع قضایی با ارائه گواهی به گمرک مربوطه اعلام نماید. در غیر این صورت کالا به ضبط قطعی دولت در می‌آید».

مشابه مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی درخصوص کالاهای ممنوع‌الصدور در قانون مورد اشاره وجود ندارد با این توضیح که چنانچه کالای ممنوع‌الصدوری وارد اماکن گمرکی شود و صاحب کالا اقدامی برای اظهار خلاف واقع آن به گمرک نکند، بدیهی است که مشمول بند «ث» ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی (قاچاق کالا) نخواهد شد. حال چنانچه این کالا را صاحب آن به صورت واقعی اظهار کند یا اقدامی برای اظهار آن ننماید، قانون امور گمرکی به‌طور مشخص همانند مواد ۳۵ و ۱۰۵ در مورد کالاهای ممنوع‌الورود تعیین تکلیف نکرده است که آیا کالا ضبط خواهد شد یا خیر؟ و در صورت ضبط کالا، تشریفات قبلی آن چیست؟ البته در ماده ۸۶ قانون‌گذار درخصوص مرسولات پستی ممنوع‌الصدور ضبط فوری آن را حکم کرده است با این مضمون که «گمرک در دفاتر مبادله مرسولات پستی، مرسولات قبول‌شده را با توجه به فرم‌های... همراه آنها کنترل و در صورت وجود تردید می‌تواند جهت تطبیق محتوی با فرم همراه مرسوله از مأمور پست دفتر مبادله درخواست نماید که آنها را باز کند و در صورت عدم تطبیق، مرسوله برگشت داده می‌شود و چنانچه جزء کالای ممنوع‌الصدور باشد ضبط و طبق مقررات مربوطه اقدام می‌شود».

۲. بررسی و نقد دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

همان‌طور که پیشتر اشاره شد، الحاق تبصره‌ای از سوی مجلس شورای اسلامی به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در تاریخ ۱۰ بهمن ماه سال ۱۴۰۰ قلمرو شمول مفهوم کالای ممنوع را با ابهام جدی مواجه نمود؛ به نوعی که مدیران گمرک با وضع بخشنامه شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ درصدد شفاف‌سازی در زمینه نحوه اجرای مقرره مورد اشاره برآمدند؛ بخشنامه‌ای که سرانجام با رأی صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد. برای ارزیابی رأی صادره موصوف، لازم است که در ابتدا محتوای بخشنامه گمرکی موضوع بحث و دیدگاه قضائی درخصوص آن مورد کاوش قرار گیرد تا در ادامه بتوان در مورد صحت و سقم مبانی رأی صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ارزیابی دقیقی ارائه کرد.

۲-۱. بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰: بررسی و جاهت قانونی

برای رفع ابهام در زمینه قلمرو شمول مفهوم کالای ممنوع پس از الحاق تبصره‌ای به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، دفتر حقوقی گمرک جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۸ شهریور ماه ۱۴۰۲ بخشنامه‌ای را با موضوع کالاهای ممنوع و ذیل شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ به کلیه ادارات کل ستادی و گمرکات اجرایی کشور ابلاغ کرد که براساس آن چنین مقرر شده بود که «پیرو بخشنامه‌های شماره ۱۴۰۰/۱۷۷۱۴۲ مورخ ۱۴۰۰/۷/۶ دفتر حقوقی و نیز شماره ۱۴۰۰/۱۲۷۵۱۱۸ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱ معاونت امور گمرکی در ارتباط با تشخیص و اقدام راجع به نوع کالا از حیث ممنوعیت قانونی و با عنایت به اینکه براساس تبصره الحاقی مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ به بند (ج) ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز «هرگاه کالایی به موجب صلاحیت اعطایی قانون، براساس مصوبات هیئت وزیران یا سایر مراجع قانونی بنا به مقتضیات و شرایط خاص، صدور یا ورود آن ممنوع شود، در حکم کالای مجاز مشروط است و حسب مورد مجازات جرائم و تخلفات مربوطه حداکثر مجازات مربوط به کالای مجاز مشروط است» این

امور موجب بروز ابهامات متعدد در اجرای تشریفات گمرکی شده که بدین وسیله تأکید می‌کند: حکم مقرر در تبصره ذیل بند (ج) ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز صرفاً شامل پرونده‌های موضوع قانون مبارزه با قاچاق (از حیث صلاحیت رسیدگی و جرایم متعلقه) بوده و درخصوص پرونده‌های موضوع ماده ۱۰۵ قانون امور گمرکی بخشنامه شماره ۱۴۰۰/۱۲۷۵۱۲۱۸ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱ معاونت امور گمرکی ملاک عمل می‌باشد.^۱

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در متن بخشنامه موضوع بحث به بخشنامه دیگری تحت شماره ۱۴۰۰/۱۲۷۵۱۱۸ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱ ارجاع شده است که این بخشنامه را معاونت امور گمرکی تدوین و ابلاغ کرده است. در این بخشنامه به‌طور صریح اعلام شده است که کالاهای ممنوع از جمله کالاهای دارای اولویت ۴ مشمول حکم مندرج در ماده ۱۰۵ قانون امور گمرکی هستند و چنانچه صاحب کالا یا نماینده قانونی وی ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ اقدامی برای مرجوع کردن یا عبور خارجی کالای ممنوع مشمول نکند، گمرک باید بلافاصله به ضبط کالا اقدام نماید. شایان ذکر است که منظور از کالاهای دارای اولویت ۴، ۱۳۳۹ قلم کالاهایی است که براساس مصوبه شماره ۳۰ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی مورخ ۱۳۹۷/۳/۳۰ صادرات یا واردات آنها به کشور ممنوع اعلام شد.

قبل از اعتراض به بخشنامه مذکور و ابطال آن در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، عدم وجاهت قانونی بخشنامه اشاره شده در برخی از آراء صادره دادگاه‌های عمومی مورد توجه قرار گرفته بود. درواقع، صاحبان کالاهایی که گمرک ایران براساس این بخشنامه، کالای آنها را مشمول ماده ۳۵ قانون امور گمرکی اعلام کرده بود، با

۱. برای ملاحظه متن کامل بخشنامه به پایگاه ملی اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور به شرح ذیل رجوع کنید:
Available at <https://media.dotic.ir/uploads/org/2023/09/10/169433849882491300.pdf>

۲. برای ملاحظه متن کامل بخشنامه به پایگاه ملی اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور به شرح ذیل رجوع کنید:
Available at <https://media.dotic.ir/uploads/org/2021/12/14/163947203912459300.pdf>

استفاده از ظرفیت قانونی موجود در خود ماده ۳۵ به اعتراض در دادگاه عمومی واقع در حوزه گمرکی محل وقوع کالا اقدام کردند.^۱ به عنوان مثال شعبه ۱۲ دادگاه عمومی حقوقی بندرعباس به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۲۴۰۳۹۰۰۰۲۹۸۴۷۳۶ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۰ صادره در پرونده شماره ۱۴۰۲۴۰۹۲۰۰۰۱۳۴۶۶۴۶ در ارتباط با عدم وجاهت قانونی بخشنامه مذکور چنین حکم صادر کرده است که «... ثانیاً: مبنای اقدام گمرک در ممنوع تلقی نمودن کالای موضوع پرونده، یک بخشنامه بوده [بخشنامه شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ مورخ ۱۴۰۲/۶/۱۸] که در صدر آن به بخشنامه دیگری به شماره ۱۴۰۰/۱۷۷۱۴۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۰۶ صادره از دفتر حقوقی اداره گمرک اشاره گردیده است، در حالی که از سیاق عبارات یادشده در بند «ف» ماده یک و بند «ب» ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی و بند «ث» ماده یک قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، حصر در مصادیق ایفاد می شود و در سایر موارد نیز می بایست در پرتو این تعاریف قانونی تفسیر مضیق به نفع صاحب کالا شود و تا زمانی که قانون گذار به طور صریح یا ضمنی آن را نسخ ننموده، اعتبار آن را استصحاب نمود. از سوی دیگر، با توجه به اصل ۳۶ قانون اساسی و ماده ۲ قانون مجازات اسلامی، جرم انگاری و تشخیص جرائم در انحصار قانون گذار است؛ از این رو، نمی توان مواردی را که به موجب صلاحیت اختیاری هیئت وزیران به تصویب می رسد در شمول کالای ممنوع دانست و مشمول مجازات کیفری تلقی داشت. در نتیجه تفسیر موسع از مصادیق کالای ممنوع قانونی و تسری آن به کالاهایی که به صورت موقت و مقطعی برای رعایت مصلحت های دوره ای توسط مقامات اداری یا هیئت وزیران ممنوع اعلام می شود، خلاف اصول و قواعد حقوقی می باشد. درواقع این قبیل کالاها در دسته کالای ممنوعه قانونی نبوده و مشمول مقررات کیفری قاچاق کالا قرار نمی گیرند. ثالثاً: ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی صراحتاً در مقام

۱. هدف پژوهش حاضر نقد تصمیم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است و اشاره به رویکرد قضائی برخی از شعب دادگاه ها در مقاله حاضر صرفاً برای تبیین این نکته است که تصمیم اتخاذی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به نوعی مشابه تصمیمات اتخاذی برخی از شعب دادگاه عمومی بندرعباس به خصوص شعبه ۱۲ است.

بیان مصادیق کالاهای ممنوع برآمده است و در بند «الف» کالای ممنوعه را کالایی دانسته که ممنوعیت آن به موجب قانون و شرع مقدس محرز گردیده است، همچنین بند «ث» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز ممنوع بودن را تعارض با قانون دانسته حال آنکه ماشین‌آلات موضوع پرونده در هیچ‌یک از شقوق ماده ۱۲۲ مذکور نمی‌گنجد. رابعاً: خلط دو عنوان ممنوعیت قانونی و ممنوعیت دولتی از دیگر مواردی است که در صدور بخشنامه اخیرالصدور موجبات تضییع حقوق خواهان را فراهم آورده [است]. درواقع آنچه در کلیه مواد قانونی مرتبط، من جمله قانون امور گمرکی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در راستای تشخیص ممنوعیت کالا مقرر گردیده است، تعارض ورود کالا به کشور با قانون و شرع می‌باشد که با عنایت به اصول حقوقی و لزوم تفسیر مضیق، شامل قانون به معنی اخص کلمه و آنچه توسط قوه مقننه مصوب می‌شود و در روزنامه رسمی منتشر و سپس لازم‌الاجرا می‌گردد، می‌باشد و شامل مصوبات هیئت وزیران، دولت و سایر دستگاه‌های اجرایی نمی‌باشد؛ یعنی دستگاه‌های مذکور نمی‌توانند با مصوبات خود اقدام به ممنوع اعلام نمودن کالا یا اعمال مجازات بر اشخاص نمایند...^۱ رأی صادره به شرح فوق به موجب دادنامه صادره از سوی شعبه ۲ دادگاه تجدید نظر استان هرمزگان به شماره ۱۴۰۲۴۰۳۹۰۰۰۳۴۲۶۲۹۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ مورد تأیید قرار گرفت.

تصمیم شعبه ۱۲ دادگاه عمومی بندرعباس از چند جهت مختلف قابل نقد جدی است. اول؛ همان‌طور که ملاحظه شد، در بخشی از رأی مورد اشاره چنین بیان شده است که «... از این رو نمی‌توان مواردی را که به موجب صلاحیت اختیاری هیئت

۱. شعبه ۱۲ دادگاه عمومی حقوقی بندرعباس که به نوعی شعبه تخصصی رسیدگی به دعاوی ماده ۳۵ قانون امور گمرکی است، آراء مشابه دیگری در این خصوص صادر کرده است که از جمله می‌توان به دادنامه شماره ۱۴۰۲۴۰۳۹۰۰۰۲۸۴۳۰۸۸ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۶ رجوع کرد که این دادنامه نیز به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۲۴۰۳۹۰۰۰۳۲۶۰۰۷۱ صادره شعبه ۲ دادگاه تجدیدنظر استان هرمزگان مورد تأیید قرار گرفته است.

وزیران به تصویب می‌رسد در شمول کالای ممنوع دانست و مشمول مجازات کیفری تلقی داشت...». گرچه این استنباط شعبه ۱۲ همسو با تعریف ارائه‌شده در بند «ف» ماده ۱ قانون امور گمرکی به نظر می‌رسد، لیکن در تعارض با حکم مندرج در ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی قرار دارد؛ زیرا همان‌طور که پیشتر توضیح داده شد، یکی از مصادیق کالای ممنوع طبق بند «ب» ماده ۱۲۲ «کالاهای ممنوع‌شده به موجب جدول تعرفه گمرکی یا تصویب‌نامه‌های متکی به قانون» است. طبق مفاد این مقرر تصویب‌نامه‌های صادره هیئت وزیران مصداق بارز کالای ممنوع است. همین حکم به‌طور صریح در تبصره یک بند ۳ از ماده ۲ قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۲ نیز وجود دارد؛ لذا تصمیم دادگاه به شرح فوق در تعارض صریح با مواد قانونی مذکور قرار دارد. همچنین دیدگاه شعبه درخصوص اینکه چنانچه کالایی در شمول کالای ممنوع قرار گرفت، مشمول مجازات کیفری قرار می‌گیرد، صحیح نیست؛ زیرا همان‌طور که در قسمت ۱-۲-۱ نوشتار حاضر تبیین و تشریح شد، ورود کالای ممنوع به منطقه گمرکی به خودی خود مصداق فعل مجرمانه قاچاق کالا نیست بلکه چنانچه چنین کالایی به‌عنوان کالای مجاز یا مجاز مشروط و با نام دیگر اظهار شود، مصداق فعل مجرمانه قاچاق خواهد بود؛ به همین خاطر، کالای ممنوعی که به منطقه گمرکی وارد شود ولی به نحو خلاف واقع به گمرک اظهار نشود، مشمول مجازات کیفری جرم قاچاق نمی‌شود بلکه فقط ضمانت اجرای غیرکیفری موضوع مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی بسته به شرایط در مورد آن اعمال خواهد شد.

دوم؛ در رأی صادره، شعبه ۱۲ قائل بدین نظر شده است که گمرک در بخشنامه موضوع بحث، مفاهیم ممنوعیت قانونی و ممنوعیت دولتی را با هم خلط کرده است. استفاده از تعبیر ممنوعیت قانونی و ممنوعیت دولتی که در دادنامه صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز تکرار شده است، بدعت‌گذاری نادرستی محسوب می‌شود که با ضوابط حاکم در قانون امور گمرکی و آئین‌نامه اجرایی آن تطابق ندارد. درواقع همان‌طور که تبیین شد، ممنوعیت‌های اعمال‌شده هیئت وزیران برای واردات

برخی از اقلام کالاها از مصادیق بارز ممنوعیت‌های قانونی است که همانند سایر ممنوعیت‌های مندرج در ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی مشمول مقررات حاکم بر واردات یا صادرات کالاهای ممنوعه از جمله مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی می‌شود. به همین دلیل، قانون امور گمرکی از اساس قائل به تفکیک بین ممنوعیت قانونی و دولتی نیست و همه ممنوعیت‌های مندرج در ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی مشمول مقررات و ضوابط واحد هستند و تفکیک بین آنها آن‌طور که در دادنامه شعبه ۱۲ دادگاه عمومی بندرعباس اشاره شده است، فاقد وجهت قانونی بوده و محلی از اعراب ندارد. تحلیل بیشتر در زمینه وجهت یا عدم وجهت قانونی بخشنامه گمرکی موضوع بحث، در ادامه پس از بررسی دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ارائه خواهد شد.

۲-۲. دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: تفکیک ممنوعیت قانونی از

ممنوعیت دولتی

قبل از پرداختن به مبانی دادنامه صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و تحلیل محتوای آن، لازم است ذکر شود که بخشنامه گمرکی مورد اشاره در قسمت قبلی، ابتدا مورد اعتراض یکی از شهروندان (صاحبان کالای ممنوعه) قرار می‌گیرد و پرونده آن برای رسیدگی به هیئت تخصصی صنایع و بازرگانی در دیوان عدالت اداری ارجاع می‌شود و هیئت موصوف به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۲۵۱۸۶۶ مورخ ۴ اردیبهشت ماه ۱۴۰۳ حکم به رد شکایت و تأیید بخشنامه مذکور صادر می‌کند. برای ارزیابی وجهت قانونی دادنامه صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ابتدا مبانی دادنامه موصوف مورد کنکاش و واکاوی قرار خواهد گرفت، سپس در ادامه محتوای آن از منظر تطبیق با قواعد ماهوی حاکم در حوزه حقوق گمرکی مورد تحلیل و ارزیابی قرار خواهد گرفت.

۲-۲-۱. بررسی مبانی دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای مردود دانستن بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ مورخ ۱۴۰۲/۶/۱۸ بر مبانی مختلفی استوار شده است که در ادامه تلاش خواهد شد مبانی موصوف به صورت مختصر از متن دادنامه استخراج و تبیین شوند:

الف. تفکیک ممنوعیت قانونی از ممنوعیت دولتی

از نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، یکی از مبانی مهمی که با اتکاء بدان ابطال بخشنامه گمرکی موضوع بحث اعلام شده است، ضرورت تفکیک ممنوعیت قانونی از ممنوعیت دولتی در خصوص کالاهای ممنوع‌الورود یا ممنوع‌الصدور است. این مبنا در بخشی از دادنامه بدین نحو تبیین شده است: «... قانون‌گذار براساس تبصره ۱ ماده ۲ قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۲ و ماده ۱۶ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ این اختیار را به دولت داده است که در شرایط خاص زمانی بتواند ورود بعضی از کالاها را به کشور ممنوع اعلام نماید که واردات این دسته از کالاها برخلاف گروه نخست به‌طور مطلق ممنوع نیست و درحقیقت ممنوع کردن واردات آنها را بنا به مقتضیات و در شرایط خاص زمانی دولت صورت می‌دهد و به همین دلیل قانون‌گذار براساس تبصره بند (ج) ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (الحاقی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰) مقرر کرده است که: «هرگاه کالایی به موجب صلاحیت اعطایی قانون، براساس مصوبات هیئت وزیران یا سایر مراجع قانونی بنا به مقتضیات و شرایط خاص، صدور یا ورود آن ممنوع شود، در حکم کالای مجاز مشروط است و حسب مورد مجازات جرایم و تخلفات مربوطه، حداکثر مجازات مربوط به کالای مجاز مشروط است»؛ بنابراین قانون‌گذار این گروه از کالاها را که واردات آنها را عنداللزوم دولت ممنوع اعلام می‌کند، از کالاهای ممنوع موضوع بند «ف» ماده ۱ قانون امور گمرکی که واردات آنها به‌طور مطلق ممنوع است، متمایز کرده و این دسته از کالاها را در «حکم کالای مجاز مشروط» تشخیص داده است. به‌علاوه، برخلاف کالاهای نوع اول که واردات آنها مطلق

ممنوع بوده و در صورت وارد شدن به کشور مرجوع یا توسط دولت ضبط می‌شوند، چنانچه افراد بدون اخذ مجوزهای لازم اقدام به واردات کالاهای نوع دوم نمایند، براساس بند «ب» ماده ۲۹ قانون امور گمرکی مراتب به صاحب کالا اعلام شده و مقررات کالای متروکه در مورد آنها اعمال می‌گردد و براساس ماده ۳۳ همین قانون نیز کالای متروکه به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی تحویل داده می‌شود و تا زمانی که کالا توسط سازمان یادشده به فروش نرسیده، صاحب کالا حق دارد پس از اعلام گمرک به سازمان مذکور، برای انجام تشریفات قطعی گمرکی و ترخیص کالای خود با پرداخت کلیه وجوه متعلقه و سایر هزینه‌های انجام شده اقدام نماید و لذا با توجه به موازین فوق مشخص است که رویکرد قانون‌گذار به نحوه برخورد با واردات کالاهای مطلقاً ممنوع (ممنوع‌شده توسط قانون‌گذار) و کالاهای مجاز مشروط (ممنوع‌شده توسط دولت) متفاوت است و واردات کالاهای نوع اول حسب مورد مشمول حکم مقرر در مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی یعنی مرجوع نمودن یا ضبط کالا است و واردات کالاهای نوع دوم مشمول حکم مقرر در مواد ۲۹ و ۳۳ قانون امور گمرکی یعنی شناسایی کالای وارد شده به‌عنوان کالای متروکه و امکان ترخیص آن با پرداخت جرایم و حقوق متعلقه است...».

اساس نگرش هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای تفکیک بین ممنوعیت قانونی و ممنوعیت دولتی مبتنی بر حکم مندرج در تبصره الحاق شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با کالا و ارز است، با این توضیح که از نظر هیئت مذکور قانون‌گذار کالاهایی را که واردات آنها را دولت ممنوع کرده در حکم کالای مجاز مشروط اعلام نموده است به همین دلیل، نباید احکام قانونی ناظر بر کالاهایی که واردات آنها به‌طور مطلق ممنوع هستند از جمله مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی بر این دسته از کالاها اعمال شود. این دیدگاه که در دادنامه شعبه ۱۲ دادگاه عمومی بندرعباس نیز مورد توجه قاضی صادرکننده رأی قرار گرفته بود، محل تردید جدی قرار دارد؛ زیرا اعمال چنین

دیدگاهی در عمل تالی فاسدی را به همراه خواهد داشت که در قسمت بعدی این نوشتار تبیین و تحلیل خواهد شد.

ب. تفسیر موسع حکم مندرج تبصره الحاقی به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز علاوه بر تفکیک بین کالاهای ممنوع قانونی و دولتی، آنچه در دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری جلب توجه می‌کند این است که هیئت موصوف با گسترش قلمرو اعمال حکم تبصره بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، تفسیر موسعی از حکم مورد اشاره ارائه کرده است. توضیح اینکه قانون‌گذار با وضع این مقررہ جدید کالاهای دارای ممنوعیت دولتی را در دسته کالاهای در حکم مجاز مشروط قرار داده است و بدین طریق احکام مندرج در مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی دیگر قابل اعمال بر این دسته از کالاهای ممنوع نیست. به تعبیر دیگر، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر این باور است که قلمرو اعمال حکم تبصره بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز محدود به خود قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز یعنی پرونده‌های قاچاق کالا نیست بلکه این حکم به نوعی قانون امور گمرکی را در زمینه تعریف مفهوم کالای ممنوع و مقررات حاکم بر آن نیز اصلاح کرده است. اینکه آیا مقررہ مندرج در تبصره الحاقی شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تاب چنین تفسیری را دارد، سئوالی است که در قسمت مربوط به تحلیل محتوای دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بدان پاسخ داده خواهد شد.

ج. صدور بخشنامه خارج از حدود اختیارات مقامات صادرکننده آن

به‌عنوان سومین مبنای ابطال بخشنامه گمرکی مورد بحث، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در بخشی دیگری از دادنامه صادره چنین عنوان کرده است: «... بر همین اساس موضوع بخشنامه مذکور [بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ مورخ ۱۴۰۲/۶/۱۸]، پاسخگویی به ابهامات مطروحه درخصوص تبصره بند (ج) ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (الحاقی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰) است... و از دو جهت واجد ایراد است: اول

اینکه براساس اصل هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تفسیر قوانین موضوعه از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و در مقام تمیز حق از صلاحیت‌های دادرسان است و مدیرکل دفتر حقوقی گمرک و سرپرست دفتر واردات این نهاد، مرجع رفع ابهام از قوانین موضوعه نیستند و رفع ابهام از قوانین در شمار وظایف آنها نیز قرار ندارد و از این رو، صدور بخشنامه مورد شکایت که به دلالت صدر آن، در مقام تفسیر و رفع ابهام از قانون صادر شده، خارج از حدود اختیار مقامات صادرکننده آن است...».

گرچه استدلال مذکور مبنی بر اینکه بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ با توجه به محتوای آن، یک بخشنامه تفسیر از قانون قلمداد می‌شود و مدیران گمرکی با صدور چنین بخشنامه‌ای خارج از حدود اختیارات خود عمل کرده‌اند، استدلال صحیحی به نظر می‌رسد اما سئوالی که از حیث ماهوی باید بدان پاسخ داده شود این است که آیا به‌طور اساسی مقررہ مندرج در تبصره بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز یک مقررہ مبهم است تا برای رفع ابهام آن صدور چنین بخشنامه‌ای لازم باشد؟ پاسخ به این سئوال نیز همانند تردید در دیگر مبانی رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در قسمت بعدی بیان خواهد شد.

۲-۲-۲. تحلیل محتوی دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

بررسی محتوای رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و تطبیق آن با مفاد قوانین موضوعه کشور به‌خصوص قانون امور گمرکی بیانگر این امر است که رأی صادره به دلایل ذیل از حیث ماهوی منطبق با موازین قانونی نبوده و وجاهت آن محل تردید جدی است. در ادامه به‌طور مختصر دلایل و مستندات اعتبار نداشتن رأی مورد اشاره تبیین و تحلیل خواهد شد:

الف. اول آنکه رویکرد هیئت عمومی مبنی بر تفکیک کالای ممنوع قانونی از کالای ممنوع دولتی فاقد جایگاه قانونی است؛ زیرا همان‌طور که پیشتر نیز درخصوص دادنامه صادره شعبه ۱۲ دادگاه عمومی بندرعباس اشاره شد، قانون‌گذار در بند «ب» ماده ۱۲۲

قانون امور گمرکی ممنوعیت‌های اعمال‌شده برای واردات کالاها براساس تصویب‌نامه‌های هیئت دولت را از مصادیق کالاهای ممنوعه قانونی دانسته است که این حکم پیشتر در تبصره یک بند ۳ ماده ۲ قانون صادرات و واردات کشور مصوب سال ۱۳۷۲ به شکل کامل‌تری بیان شده بود. ممنوعیت دولتی برای واردات برخی از اقلام کالاها تابع همان قواعد حاکم بر واردات کالاهای ممنوعه از جمله مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی است و اعمال قواعد کالای متروکه بر این دسته از کالاها و اجازه ورود آنها از طریق سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی سبب تهی کردن مفاد قانون امور گمرکی از درون درخصوص مفهوم کالای ممنوع و خلع سلاح کردن دولت برای مدیریت شرایط خاص زمانی از جمله کمبود نقدینگی ارزی در شرایط تحریمی فعلی خواهد شد که در ادامه پیشتر راجع به این تالی فاسد بحث خواهد شد.

ب. دوم آنکه ممکن است این ایراد مطرح شود که خود قانون‌گذار با وضع مقرره مندرج در تبصره بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و خلق مفهوم جدید «کالای در حکم کالای مجاز مشروط» درصدد تفکیک کالاهای ممنوع دولتی به‌عنوان کالای در حکم مجاز مشروط از کالای ممنوع قانونی بوده است به همین دلیل، تفکیک مورد اشاره دارای مبنای قانونی است. چنین ایرادی محلی از اعراب نخواهد داشت؛ زیرا شأن نزول تبصره الحاق شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز این است که چنانچه کالایی که براساس مصوبات هیئت دولت واردات یا صادرات آن بنا به شرایط زمانی خاص ممنوع اعلام شده، به‌طور قاچاق وارد کشور شود، از حیث اعمال مجازات جرائم و تخلفات مربوطه در حکم کالای مجاز مشروط قلمداد و مشمول احکام مندرج در فصل سوم (مواد ۱۸ تا ۲۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز شود و مجازات‌های مندرج در فصل چهارم ناظر به قاچاق کالای ممنوع در مورد آنها اعمال‌نشود. این نکته به‌صراحت در متن مقرره موضوع بحث درج شده است چراکه مقنن چنین اشعار می‌کند که «هرگاه کالایی به موجب صلاحیت اعطایی قانون، براساس مصوبات هیئت وزیران یا سایر مراجع قانونی بنا به مقتضیات و شرایط خاص، صدور یا

ورود آن ممنوع شود، در حکم کالای مجاز مشروط است و حسب مورد مجازات جرائم و تخلفات مربوطه، حداکثر مجازات مربوط به کالای مجاز مشروط است». در این مقرر قانون‌گذار کالاهای دارای ممنوعیت دولتی را از حیث اعمال مجازات جرائم، مشمول مجازات کالاهای مجاز مشروط یعنی مواد ۱۸ تا ۲۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز دانسته است؛ لذا ارائه تفسیر موسع از این مقرر و تسری حکم آن به قانون امور گمرکی آن‌طور که در متن دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صورت گرفته است، به‌طور کامل بلاوجه بوده و با توجه به نص صریح خود مقرر فاقد مبنای قانونی است. به تعبیر دیگر، اگر کالایی که واردات یا صادرات آن براساس مصوبات هیئت دولت ممنوع اعلام شده است، وارد منطقه گمرکی شود ولی اقدامی در جهت قاچاق آن به داخل کشور از جمله اظهار آن تحت عنوان کالای مجاز یا مجاز مشروط نشود، به دلیل عدم وقوع جرم قاچاق مشمول ضوابط حاکم در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نخواهد شد ولی ضمانت اجرای غیرکیفری ضبط کالا طبق مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی در مورد آن باید اعمال شود و نمی‌توان گفت که حکم مندرج در تبصره الحاق‌شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز سبب اصلاح مقررات مربوط به کالای ممنوع در قانون امور گمرکی و ایجاد نظم حقوقی جدید برای کالاهای دارای ممنوعیت دولتی شده است؛ زیرا اولاً چنین تفسیری نه تنها در تعارض با متن مقرر موضوع بحث است بلکه در اساس سبب تهی شدن هدف قانون‌گذار از درون برای اعطای اختیار به دولت به جهت وضع ممنوعیت برای صادرات یا واردات برخی از اقلام کالاها در شرایط خاص زمانی می‌شود که مفسده جدی به شرح بند بعدی به همراه خواهد داشت. ثانیاً اگر قانون‌گذار قصد تسری حکم مورد اشاره در تبصره الحاق‌شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را به قانون امور گمرکی و اصلاح آن داشت، عقلایی این بود که چنین هدفی را از طریق اصلاح مواد مربوطه در قانون امور گمرکی (نه قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) انجام می‌داد.

ج. سوم آنکه پذیرش تفسیر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه کالاهایی که براساس مصوبات هیئت دولت واردات یا صادرات آنها ممنوع اعلام می‌شوند، طبق حکم مندرج در تبصره الحاق شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا، مشمول مفاد مواد ۱۰۵ و ۳۵ قانون امور گمرکی نبوده بلکه احکام کالای متروکه از جمله مواد ۲۹ و ۳۳ قانون امور گمرکی در مورد آنها باید اعمال شود، مفسده یا تالی فاسدی بدین شرح به همراه خواهد داشت که شرکت‌های بازرگانی می‌توانند به راحتی براساس تفسیر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام به دور زدن ممنوعیت‌های اعلام شده براساس مصوبات هیئت دولت درخصوص برخی از اقلام کالاها کنند؛ زیرا طبق تفسیر مورد اشاره کالاهای دارای ممنوعیت دولتی در حکم کالای مجاز مشروط هستند و شرکت‌های بازرگانی می‌توانند بدون نیاز به ثبت سفارش و اخذ مجوز از دستگاه‌های دولتی، اقدام به واردات آنها به اماکن و انبارهای گمرکی نمایند و سپس به صورت آگاهانه صبر پیشه کنند تا مهلت ۳ ماهه مندرج در ماده ۲۴ قانون امور گمرکی منقضی شود و کالاها مشمول مقررات اموال متروکه شوند و درنهایت کالاها را از طریق شرکت در مزایده فروش آنها یا بعضاً به روش تهاتر دین و طلب^۱ از طریق سازمان جمع‌آوری و فروش اموال متروکه به کشور وارد کنند و بدین طریق ممنوعیت

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. رک: سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی، شیوه‌نامه اجرایی فروش اموال منقول، نسخه چهارم، مورخ ۱۶ اسفندماه ۱۴۰۲، ماده ۸۵- «در مواردی که صاحبان کالاهای متروکه متقاضی خرید کالاهای خود باشند و با توجه به مصرف خاص کالا امکان عرضه آن در مزایده یا حراج وجود نداشته باشد، مدیران استان‌ها موظف‌اند به شرح زیر اقدام و مجوز تهاتر دین و طلب را صرفاً از شورای فروش مرکزی اخذ نمایند: ۱. دریافت درخواست متقاضی و ثبت آن در دبیرخانه استان؛ ۲. استعلام مالکیت کالا از گمرک ذی‌ربط و احراز هویت وی؛ ۳. استعلام ضبطی گمرکی نبودن کالا از گمرک ذی‌ربط؛ ۴. تعیین ارزش کالا با رعایت ضوابط مندرج در فصل ارزیابی؛ ۵. اخذ مجوزهای قانونی مربوط».

وضع شده از سوی دولت را به راحتی خنثی و بی اثر کنند.^۱ در شرایط فعلی کشور که منابع ارزی به دلیل وجود تحریم های یک جانبه دولت امریکا به صورت محدودی در اختیار دولت است، برای مدیریت بهینه این منابع و رفع نیازهای اساسی کشور چاره ای جز اعمال ممنوعیت برای واردات برخی از اقلام کالاها خصوصاً کالاهای لوکس نیست و تفسیر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از حکم مندرج در تبصره الحاق شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به راحتی ممنوعیت های اعلامی دولت را برای برخی از کالاها بی اثر می کند؛ زیرا کالاهای این چنینی طبق تفسیر ارائه شده، نباید براساس مواد ۳۵ یا ۱۰۵ قانون امور گمرکی ضبط شوند بلکه پس از متروکه شدن باید مقررات متروکه در مورد آنها اعمال شود؛ لذا ممنوعیتی برای ورود آنها در عمل وجود ندارد و همان طور که اشاره شد می توان آنها را از طریق سازمان جمع آوری و فروش اموال متروکه وارد کشور کرد و این فرایند سبب خروج ارز از کشور در شرایط حساس کنونی برای واردات کالاهایی خواهد شد که نیاز اساسی و ضروری کشور نیستند و دولت را در عمل برای مدیریت تراز پرداخت ارزی و تنظیم بازار ارز با مشکل جدی مواجه خواهد ساخت.

در پایان لازم است ذکر شود که گرچه ابطال بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از حیث شکلی به دلیل خروج مقامات صادرکننده آن از حدود اختیارات قانونی صحیح به نظر می رسد مفاد تصمیم هیئت عمومی از نظر ماهوی به دلایلی که در بندهای قبلی گفته شد نه تنها منطبق با موازین قانونی نیست بلکه به راحتی می تواند مورد سوءاستفاده برخی از بازرگانان برای دور

۱. خبرگزاری مهر، واردات اقلام ممنوعه در پوشش کالاهای متروکه، کد خبر ۵۹۲۰۲۹۳، ۶ آبان ماه ۱۴۰۲.

Available at <https://www.mehrnews.com/news/5920293> last visited on June 28, 2024;

بولتن نیوز، واردات کالاهای ممنوعه به کشور با چراغ سبز دیوان و کمک سازمان اموال تملیکی:

ترفندی برای نابودی هیکوها و به هم ریختگی بازار ارز، کد خبر: ۸۴۵۵۴۰، ۱۱ اردیبهشت ماه ۱۴۰۳.

Available at <https://www.bultannnews.com/fa/news/845540>

زدن ممنوعیت‌های اعمال شده دولت درخصوص برخی از اقلام کالاها شود و باید برای جلوگیری از چنین سوءاستفاده‌ای طرحی درانداخته شود.

فرجام سخن

اعمال ممنوعیت برای واردات یا صادرات برخی از کالاها یکی از سیاست‌های تقنینی مهم در زمینه امور گمرکی قلمداد می‌شود که هر کشور متناسب با فرهنگ و شرایط زمانی خاص اقتصادی- اجتماعی خود از این سیاست استفاده می‌کند. به همین دلیل، کالای ممنوع مفهومی است که گستره یا قلمرو شمول آن با توجه به شرایط و اوضاع و احوال حاکم در هر مقطع زمانی می‌تواند دستخوش تغییر قرار گیرد و مصادیق ذکر شده در ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی مصادیق حصری نیستند بلکه متناسب با شرایط زمانی ممکن است به شمار آنها افزوده یا کاسته شود. مقنن برای مدیریت تعیین مصادیق، براساس مقرر مندرج در بند «ب» ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی و تبصره یک بند ۳ از ماده ۲ قانون مقررات صادرات و واردات اختیار تعیین مصادیق جدید را در قالب تصویب‌نامه به هیئت دولت واگذار کرده است؛ لذا کالاهایی که براساس مصوبات هیئت دولت صادرات یا واردات آنها ممنوع اعلام می‌شود، از نظر مقررات گمرکی کالای ممنوعه قانونی محسوب می‌شوند و حکم مقرر در تبصره الحاقی به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز سبب تغییر مقررات گمرکی حاکم بر کالاهای مورد اشاره نخواهد شد. درواقع، دامنه نفوذ مقرر مورد اشاره، محدود به خود قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز از حیث تعیین میزان مجازات و مرجع صلاحیتدار است؛ بدین نحو که چنانچه کالاهای ممنوعه براساس مصوبات دولتی مورد قاچاق قرار گیرند، مجازات قانونی آنها به جای اینکه مشمول مواد ۲۲ تا ۲۷ در فصل چهارم قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز درخصوص قاچاق کالاهای ممنوع شود، براساس مواد ۱۸ تا ۲۱ در فصل سوم قانون مورد اشاره درخصوص قاچاق کالاهای مجاز و مجاز مشروط محاسبه و اعمال خواهد شد.

بر این اساس، ابطال بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۰۳۲۱۸۴۲ از نظر ماهوی به دلیل نقض موازین قانونی (بند «ب» ماده ۱۲۲ قانون امور گمرکی و تبصره ۱ بند ۳ از ماده ۲ قانون مقررات صادرات و واردات) و ارائه تفسیر موسع از حکم مقرر در تبصره الحاق شده به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز فاقد وجهت قانونی است؛ هرچند ابطال بخشنامه موصوف از نظر شکلی به دلیل خروج مقامات صادرکننده آن از حدود اختیارات قانونی موجه است. به هر حال، تفسیر ارائه شده در دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر تفکیک ممنوعیت دولتی از ممنوعیت قانونی و عدم اعمال مواد ۳۵ و ۱۰۵ قانون امور گمرکی درخصوص کالاهای دارای ممنوعیت دولتی توأم با این تالی فاسد خواهد بود که ممنوعیت‌های اعمال شده بر اساس مصوبات دولت به راحتی قابلیت خنثی شدن خواهد داشت و عملاً دولت در شرایط خاص زمانی همچون شرایط فعلی تحریم‌های اقتصادی قادر به مدیریت تراز پرداخت ارزی از طریق کنترل واردات نخواهد بود؛ لذا تفسیر موصوف همسو با هدف سیاست تقنینی منع واردات برخی از کالاها در شرایط زمانی خاص نیست به همین خاطر پیشنهاد می‌شود که برای برون رفت از وضعیت ایجادشده براساس تفسیر اشاره شده و جلوگیری از سوءاستفاده برخی از واردکنندگان، گمرک جمهوری اسلامی از طریق هیئت دولت لایحه استفساریه حکم مندرج در تبصره الحاقی به بند «ج» ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

References

- احمدی عبدالله (۱۳۹۰)، حقوق گمرکی، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
- بنائی رضا (۱۳۹۱)، قانون امور گمرکی و یادداشت های توضیحی، چاپ دوم، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- ساداتی سیدمحمد مهدی (۱۳۹۵). قاچاق کالا از طریق ارائه اسناد یا اظهار خلاف واقع در حقوق کیفری ایران. *دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی*، ۲۳(۱۰)، ۸۵-۱۱۲.

غیب غلامی سعیده (۱۳۹۴). حقوق گمرکی، چاپ اول، انتشارات مجد.
قاسمی ناصر و ریحانه ملک زاده رودبند (۱۴۰۲). اشکال قاچاق کالا و چرائی جرم انگاری آن در
حقوق ایران، فصلنامه علمی دیدگاههای حقوق قضائی، ۲۸ (۱۰۱)، ۱۷۷-۲۰۲.

قوانین، مقررات و آراء قضائی

- بخشنامه گمرکی شماره ۱۳۹۸۲۴۶۰ مورخ ۱۴۰۲/۶/۱۸
- بخشنامه گمرکی شماره ۱۴۰۰/۱۲۷۵۱۱۸ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱
- شیوه نامه اجرائی فروش اموال منقول (سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی)، نسخه
چهارم، مورخ ۱۶ اسفندماه ۱۴۰۲
- قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۲ و آئین نامه اجرائی آن
- قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ و آئین نامه اجرائی آن
- قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی آن
- مصوبه شماره ۳۰ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی مورخ ۱۳۹۷/۳/۳۰
- Ahmadi, A. (2011). *Customs Law*, Second Edition, Tehran: Mizan. [in Persian].
- Ahmadi, A. (2014). *Encyclopedia of Customs Law*, Second edition, Tehran: Mizan. [in Persian].
- Banaei, R. (2012). *Customs Law and Explanatory Notes*, Second edition, Tehran: Sherkat Chap va Nashr Bazargani. [in Persian].
- Bultan News (2024). Importing Prohibited Goods into the Country with the green light of the Administrative Court of Justice and Help of the Organization for Collection and Sale of Abandoned Goods: A Trick to Destroy HEPCOs and Spoil the Currency Market, News ID No. 845540. Available at <https://www.bultannews.com/fa/news/845540> (Last visited on June 28, 2024).
- Capela John J. (2008). *Import/Export for Dummies*, Indiana: Wiley Publishing, Inc.
- Ebrahimi, Sh. (2017). Prevention in the Law for Combating Goods and Currency Smuggling Enacted in 2012: Why, What and How, *Legal Researches Journal*, 20(78), 131-152. [in Persian].
- Ghasemi N. & Malekzadeh Rudbane R. (2023). Forms of Goods Smuggling and the Reason for its Criminalization in Iranian Law, *Journal of Judicial Law Views*, 28(101), 177-202. [in Persian]. URL: <http://jlvviews2.ujsas.ac.ir/article-1-2206-fa.html>

- Gheib Gholami, S. (2015). *Customs Law*, First edition, Tehran: Majd. [in Persian].
- Gopal C. R. (2008). *Export and Import Procedures: Documentation & Logistics*, New Delhi: New Age International (P) Ltd., Publishers.
- Khani Chehri M. (2013). *Law of Customs Affairs Enacted in 2013 and its Bylaw Enacted in 2013: Research and Content Analysis*, First edition, Tehran: Vakil. [in Persian].
- Mehr News Agency (2023). Importing Prohibited Goods under the Cover of Abandoned Goods, News ID No. 5920293. Available at <https://www.mehrnews.com/news/5920293> (Last visited on June 28, 2024).
- Pasban MR., Javandel S. & Heidarian Allah Abad A. (2017). Legal Dimensions of Iran's Accession to the World Trade Organization in the Field of Export and Import Regulations, *Private Law Research Journal*, 6(21), 39-68. [in Persian]. Doi: <https://doi.org/10.22054/jplr.2017.23695.1617>
- Rostami V. & Naghdibadi E. (2022). The Legislative Policy of Iran's Customs Law and its Damages. *Administrative Law Journal*, 10(32), 137-158. [in Persian]. Doi: 10.52547/qjal.10.32.137
- Sadati S. M. M. (2016). Smuggling of Goods Through Presenting False Documents or Statement in Iranian Criminal Law, *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 23(9), 85-112. [in Persian]. Doi: <https://doi.org/10.22067/le.v23i10.49388>
- Seyoum B. (2009). *Export-Import Theory, Practices, and Procedures*, 2nd edition, New York: Routledge (Taylor & Francis Group).
- Winqvist Tina (1999). Trade in Domestically Prohibited Goods, Canada: International Institute for Sustainable Development. Available at https://www.iisd.org/system/files/publications/viet_dpg.pdf (Last visited on June 27, 2024).
- World Customs Organization-WCO (2018), Glossary of International Customs Terms, available at <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/glossary-of-international-customs-terms/glossary-of-international-customs-terms.pdf> (Last visited on Aug. 10, 2024).

Laws and Regulations

Anti-Smuggling of Goods and Currency Act (2013).

Customs Administration of Iran (2023). Custom Circular No. 13982460. Available at

<https://media.dotic.ir/uploads/org/2023/09/10/169433849882491300.pdf>
(Last visited on June 21, 2024).

Customs Administration of Iran (2021). Custom Circular No. 1275118.
Available at
<https://media.dotic.ir/uploads/org/2021/12/14/163947203912459300.pdf>
(Last visited on June 21, 2024).

Customs Affairs Act (2011).

Executive Bylaw of Customs Affairs Act (2012).

Export & Import Regulations Act (1993).

Executive Bylaw of Export & Import Regulations Act (1994).

Resistance Economy Bureau (2018). Ordinance No. 30.

Organization for Collection and Sale of Abandoned Goods (2023).
Procedural Order for the Sale of Movable Property, 4th edition. Available
at <https://www.tamliki.ir/Portals/0/Asnad/Manghol-Shivehnameh.pdf>
(Last visited on June 23, 2024).

Cases

General Board of Administrative Court of Justice (2024). Judgement No. 140331390000321842. Available at <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=76031&tar=200&ida=992&o=5> (Last visited on June 20, 2024).

Special Board of Industries and Commerce- Administrative Court of Justice (2024). Judgement No. 140331390000251866.

General Court of Bandar Abbas- Branch 12 (2023). Judgement No. 140240390002843088.

General Court of Bandar Abbas- Branch 12 (2023). Judgement No. 140240390002984736.

Appeal Court of Bandar Abbas- Branch 2 (2023). Judgement No. 140240390003260071.

Appeal Court of Bandar Abbas- Branch 2 (2023). Judgement No. 140240390003426299.