

## آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری تقنینی در قبال جرایم گمرکی در حقوق ایران

محمد جواد فتحی\*

فروزانه ارسی\*\*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

### چکیده

جرایم گمرکی به دلیل ارتباط مستقیم با امنیت اقتصادی، درآمدهای عمومی، سلامت نظام تجاری و حمایت از تولید داخلی، از جمله مهم‌ترین جرایم اقتصادی محسوب می‌شوند و نحوه مواجهه قانون‌گذار با آن‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق اهداف سیاست‌گذاری جنایی اقتصادی دارد. با توجه به تحولات تقنینی چند دهه اخیر و تصویب قوانین متعدد در حوزه امور گمرکی، قاچاق کالا و ارز، صادرات و واردات، بررسی سیاست‌گذاری تقنینی حاکم بر این حوزه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی انجام شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که سیاست تقنینی ایران در قبال جرایم گمرکی از یک سو به سمت گسترش مداخله کیفری و تشدید برخی ضمانت‌اجراها حرکت کرده و از سوی دیگر همچنان در موارد متعددی از سازوکارهای اداری و انتظامی بهره می‌گیرد. همچنین، هرچند استفاده از مجازات‌های مالی متناسب با ماهیت اقتصادی این جرایم ارزیابی می‌شود، اما در برخی موارد شدت مجازات‌ها با اصل تناسب و عدالت کیفری سازگاری کامل ندارد. افزون بر این، فقدان سیاست تقنینی واحد و منسجم، غلبه رویکردهای مقطعی و بخشی‌نگر و نیز تعدد مراجع سیاست‌گذار از مهم‌ترین چالش‌های این حوزه به‌شمار می‌روند. نتیجه پژوهش حاکی از آن است که ارتقای کارآمدی سیاست جنایی تقنینی در قبال جرایم گمرکی مستلزم تدوین راهبردی جامع و هماهنگ، بازنگری در برخی سیاست‌های جرم‌نگارانه و کیفری، تقویت رویکردهای پیشگیرانه و ایجاد انسجام میان نهادهای سیاست‌گذار است تا ضمن حمایت مؤثر از امنیت اقتصادی، زمینه تسهیل تجارت قانونی و افزایش مقبولیت اجتماعی قوانین نیز فراهم شود.

### واژگان کلیدی

جرایم گمرکی، سیاست جنایی تقنینی، قاچاق کالا و ارز، ضمانت‌اجراهای کیفری، امنیت اقتصادی.

\* دانشیار گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشکده‌گان فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

mjtfathi@ut.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، پردیس بین‌المللی ارس، دانشگاه تهران، ارس، ایران.  
forozaneharasi1308@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۰۴ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۰۷

## مقدمه

گسترش تجارت بین‌المللی، توسعه مبادلات اقتصادی و افزایش نقش گمرک در مدیریت جریان ورود و خروج کالا، موجب شده است که جرایم گمرکی به یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام‌های حقوقی معاصر تبدیل شوند. این دسته از جرایم نه تنها موجب اختلال در نظم اقتصادی و کاهش درآمدهای عمومی دولت می‌شوند، بلکه می‌توانند زمینه‌ساز گسترش اقتصاد زیرزمینی، تضعیف رقابت سالم اقتصادی، آسیب به تولید داخلی و تهدید امنیت اقتصادی کشور نیز باشند. از این رو، نحوه مواجهه قانون‌گذار با جرایم گمرکی و چگونگی تنظیم سیاست‌های تقنینی در این حوزه، از جایگاه ویژه‌ای در سیاست جنایی اقتصادی برخوردار است.

در حقوق ایران، مقررات ناظر بر جرایم گمرکی در طول دهه‌های گذشته تحولات قابل توجهی را تجربه کرده‌اند. تصویب قوانین مختلف از جمله قانون امور گمرکی، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قانون مقررات صادرات و واردات و سایر مقررات مرتبط، نشان‌دهنده تلاش قانون‌گذار برای پاسخ‌گویی به تحولات اقتصادی، تجاری و امنیتی کشور است. با این حال، تعدد قوانین، اصلاحات مکرر، گسترش دامنه جرم‌انگاری‌ها و تنوع ضمانت اجرای پیش‌بینی شده، این پرسش را مطرح می‌کند که آیا سیاست‌گذاری تقنینی موجود توانسته است به‌صورت منسجم و کارآمد اهداف مورد نظر قانون‌گذار را محقق سازد یا خیر؟ بر همین اساس، پرسش اصلی این پژوهش آن است که سیاست‌گذاری تقنینی ایران در قبال جرایم گمرکی از چه ویژگی‌هایی برخوردار است و تا چه اندازه از حیث جرم‌انگاری، کیفرگذاری و پیش‌بینی تدابیر پیشگیرانه با معیارهای انسجام تقنینی، تناسب مجازات‌ها و کارآمدی سیاست جنایی سازگار است؟ همچنین این پژوهش در پی پاسخ به این پرسش فرعی است که مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های سیاست تقنینی حاکم بر جرایم گمرکی در حقوق ایران کدام‌اند و چه تأثیری بر تحقق اهداف سیاست جنایی دارند؟

فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که سیاست تقنینی ایران در قبال جرایم گمرکی، اگرچه در سال‌های اخیر به سمت تقویت حمایت کیفری از امنیت اقتصادی و مقابله با قاچاق حرکت کرده است، اما به دلیل فقدان انسجام تقنینی، تعدد مراجع سیاست‌گذار، غلبه برخی رویکردهای مقطعی و نیز چالش‌های مرتبط با تناسب و کارآمدی برخی ضمانت اجرای کیفری، با کاستی‌هایی مواجه است که اثربخشی آن را محدود می‌سازد.

بر این اساس، پژوهش حاضر در سه مبحث سامان یافته است. در مبحث نخست، مفهوم و پیشینه تقنینی جرایم گمرکی مورد بررسی قرار می‌گیرد. مبحث دوم به ارزیابی تناسب و کارآمدی

ضمانت اجراهای کیفری و تحلیل سیاست تقنینی این حوزه در پرتو آموزه‌های جرم‌شناسی انتقادی اختصاص دارد. در نهایت، در مبحث سوم مهم‌ترین آسیب‌های سیاست‌گذاری تقنینی در قبال جرایم گمرکی و راهکارهای برون‌رفت از آن‌ها مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

### ۱. مفهوم‌شناسی و پیشینه تقنینی جرایم گمرکی

هرگونه تحلیل از سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه جرایم گمرکی مستلزم شناخت دقیق مفاهیم بنیادین و بررسی سیر تحول قوانین حاکم بر این حوزه است. سیاست جنایی تقنینی به‌عنوان جلوه اراده قانون‌گذار در مواجهه با پدیده مجرمانه، متأثر از برداشت وی از ماهیت رفتارهای ناقض نظم گمرکی، اهمیت منافع مورد حمایت و شیوه‌های مناسب واکنش در برابر این رفتارهاست. از این رو، پیش از ارزیابی سیاست‌های جرم‌انگارانه، کیفرگذاری و تدابیر پیشگیرانه قانون‌گذار، لازم است ابتدا مفهوم جرایم گمرکی و حدود و ثغور آن از سایر تخلفات اداری و اقتصادی تبیین شود. اهمیت این موضوع از آن جهت است که جرایم گمرکی در تقاطع حوزه‌های حقوق کیفری، حقوق اقتصادی و حقوق تجارت بین‌الملل قرار دارند و به‌دلیل ارتباط مستقیم با جریان ورود، خروج و ترانزیت کالا، نقشی مؤثر در حفظ نظم اقتصادی، حمایت از درآمدهای عمومی و تأمین امنیت اقتصادی کشور ایفا می‌کنند. در نتیجه، تعریف و شناسایی این جرایم صرفاً یک بحث نظری نبوده، بلکه آثار مهمی در تعیین قلمرو مداخله کیفری و نحوه اعمال سیاست جنایی دارد.

علاوه بر این، شناخت وضعیت کنونی سیاست تقنینی بدون بررسی روند تاریخی شکل‌گیری و تحول مقررات گمرکی امکان‌پذیر نیست. مطالعه پیشینه تقنینی جرایم گمرکی نشان می‌دهد که رویکرد قانون‌گذار ایرانی در قبال این دسته از جرایم در دوره‌های مختلف دستخوش تغییرات قابل توجهی شده است؛ به گونه‌ای که از غلبه پاسخ‌های اداری و انتظامی در قوانین اولیه، به سمت توسعه تدریجی ابزارهای کیفری و اتخاذ سیاست‌های سخت‌گیرانه‌تر در دهه‌های اخیر حرکت کرده است. از این رو، در این گفتار ابتدا مفهوم جرایم گمرکی مورد بررسی قرار گرفته و سپس تحولات تقنینی این حوزه و مهم‌ترین مراحل قانون‌گذاری مرتبط با آن تحلیل خواهد شد.

#### ۱-۱. مفهوم جرایم گمرکی

گمرک به‌عنوان اولین و مهم‌ترین مجری مقررات تجارت خارجی در کنار سایر عوامل در تجارت بین‌الملل اعم از بانک، بیمه، مؤسسه‌های حمل و نقل و غیره، متأثر از اوضاع و شرایط حاکم بر زنجیره تجارت بین‌الملل است و یکی از اجزای مهم و لاینفک تجارت خارجی هر کشور و مجری قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های صادره در زمینه امور صادرات و واردات است. اهمیت نقش گمرک به حدی است که میزان سرعت و کارایی آن، بعضی اوقات به‌عنوان

معیاری برای ارزیابی فعالیتهای تجارت خارجی هر کشور یا حتی اقتصاد کلان آن کشور در نظر گرفته می‌شود. در واقع، مهم‌ترین نقش گمرک، ارتقای کارایی فرآیند صادرات و واردات و تأمین و تحلیل آمار و اطلاعات مربوط به تجارت خارجی کشورها است. به همین دلیل است که امروزه معتقدند خودکارسازی گمرک، جزء حیاتی هرگونه برنامه تسهیل تجارت است (نباتی، ۱۳۹۳: ۲۶).

حقوق گمرکی به معنی اعم که وصف غیرمالی دارد عبارت است از: امتیازات قانونی که برای ذی‌حق آن وضع گردیده است. مانند حق بازدید از کالا و توزین بسته‌ها یا باز کردن و دیدن محتویات آن‌ها جهت به‌دست آوردن مشخصات کالا و نمونه‌برداری و اعتراض به آرای کمیسیون‌ها عدول از اظهار اولیه (مشروط) و تغییر عنوان اظهار خود تحت یکی دیگر از عناوین پنج‌گانه ماده ۱۹ قانون امور گمرکی (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰: ۸۹). حقوق گمرکی به مفهوم مصطلح (اخص)؛ یعنی حقوق (ورودی یا صدوری) و سایر حقوق، مالیات‌ها، هزینه‌ها یا سایر عوارضی که هنگام ورود یا صدور کالا از آن وصول (یا تودیع پیمان) می‌شود، اما این حقوق مشتمل بر هزینه‌ها یا عوارضی که از حیث مبلغ محدود به هزینه تقریبی خدمات انجام یافته باشند، نیست (جوانمرد، ۱۳۹۶: ۱۷). در مقررات گمرکی هرجا سخن از حقوق گمرکی به میان آید، منظور همان حقوق ورودی است که کاملاً وصف مالی داشته و از نوع مالیات‌های غیرمستقیم می‌باشد (خبره، ۱۳۸۸: ۴).

به استناد بند «ب» ماده ۱۰۹ و تبصره ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی، جرایم گمرکی ازجمله جرایم اقتصادی هستند که به‌طور مستقیم بر امنیت اقتصادی، جریان تجارت خارجی و نظم عمومی تأثیر می‌گذارند. شناخت دقیق مفهوم این جرایم، تمایز آن‌ها با تخلفات اداری و همچنین تعیین حدود و ثغور آن‌ها در قوانین، برای تدوین سیاست کیفری ضروری است.

در حقوق ایران، واژه «تخلف گمرکی» مفهومی عام دارد که هر نوع نقض مقررات گمرکی را شامل می‌شود. بخشی از این تخلفات واجد وصف کیفری بوده و تحت عنوان «جرم گمرکی» شناخته می‌شوند. به‌موجب ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی، «هر فعل یا ترک فعلی که موجب نقض تشریفات قانونی ورود و خروج کالا و ارز گردد، قاچاق محسوب می‌شود». بنابراین قاچاق به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مصادیق جرم گمرکی، نمونه‌ای بارز از اعمالی است که قانون‌گذار به‌دلیل آثار منفی آن بر اقتصاد و جامعه، جنبه کیفری برای آن در نظر گرفته است.

بخش هشتم قانون امور گمرکی تحت عنوان تخلفات و قاچاق در مواد ۱۰۲ تا ۱۱۸ به معرفی تخلفات و جرایم گمرکی پرداخته است. همان‌طور که از عنوان این بخش مشخص است و با توجه

به تاریخ تصویب آن، که پیش از تصویب قانون مجازات اسلامی می‌باشد، ظاهراً قانون‌گذار جرایم گمرکی را در معنای مضیق و صرفاً در واژه قاچاق به کار برده که البته به جهت کثرت وقوع این دسته جرایم گمرکی است. البته این ایراد در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ تا حدودی برطرف شده است. تبصره ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ به بسیاری از جرایم اقتصادی از جمله جرایم گمرکی در بند (ح) اشاره نموده، لیکن هیچ تعریف دقیقی از معنا و قلمرو شمول و یا مصادیق آن ارائه نکرده است. در واقع از تبصره ماده مذکور می‌توان دریافت که جرایم گمرکی اعم از قاچاق کالا و ارز است؛ چراکه در صورت عنایت قانون‌گذار به قاچاق به‌عنوان جرم گمرکی همانند بندهای اول و دوم تبصره مذکور به اشاره به اسم قاچاق کالا و ارز همانند جرایم رشا و ارتشا یا اختلاس اکتفا می‌کرد و نیازی به استفاده از عنوان جرایم گمرکی نداشت. به‌علاوه استفاده از اصطلاح جرایم گمرکی به جای جرم گمرکی در تبصره مذکور دلالت بر تعدد عناوین مجرمانه حوزه گمرکی دارد. بنابراین به نظر می‌رسد تعریف جرایم گمرکی در معنای مضیق آن همان قاچاق کالا و ارز است (جمشیدی کراچی، ۱۴۰۳: ۱۸).

در حقوق ایران، جرم گمرکی به رفتارهایی اطلاق می‌شود که در جریان ورود، خروج یا عبور کالا از قلمرو گمرکی کشور انجام شده و برخلاف قوانین و مقررات گمرکی باشد و قانون برای آن ضمانت اجرای کیفری یا شبه کیفری پیش‌بینی کرده باشد. به عبارت دیگر، هرگونه فعل یا ترک فعل که موجب نقض تشریفات گمرکی، فرار از پرداخت حقوق ورودی، یا اخلال در نظام نظارت گمرکی شود، در چارچوب جرایم گمرکی قرار می‌گیرد.

براساس مقررات قانون امور گمرکی، تشریفات گمرکی مجموعه اقداماتی است که برای اجرای مقررات مربوط به ورود، صدور و عبور کالا از قلمرو گمرکی باید انجام شود. هرگاه اشخاص حقیقی یا حقوقی با اقداماتی مانند اظهار خلاف واقع، عدم اظهار کالا، ارائه اسناد جعلی، یا دستکاری در مهر و موم‌های گمرکی از این مقررات تخلف کنند، عمل آنان می‌تواند در زمره جرایم گمرکی قرار گیرد. همچنین قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، بسیاری از رفتارهای ناقض مقررات گمرکی را در قالب جرم قاچاق تعریف کرده است. مطابق این قانون، ورود یا خروج کالا و ارز برخلاف تشریفات قانونی یا از مسیرهای غیرمجاز، قاچاق محسوب می‌شود و مرتکبان آن مشمول مجازات‌های مقرر در قانون خواهند بود.

ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی مقرر داشته، موارد زیر قاچاق گمرکی محسوب می‌شود:

الف- کالایی که از مسیر غیرمجاز یا بدون انجام تشریفات گمرکی به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج گردد. همچنین کالاهایی که بدون انجام تشریفات گمرکی یا از مسیرهای غیرمجاز وارد کشور شود و در داخل کشور کشف گردد.

تبصره- منظور از مسیر غیرمجاز، مسیری غیر از موارد مندرج در تبصره (۱) ماده (۱۰۳) این قانون است.

ب- خارج نکردن وسایل نقلیه و یا کالای ورود موقت، ورود موقت برای پردازش، عبور خارجی و مرجوعی ظرف مهلت مقرر از قلمرو گمرکی و عدم تحویل کالای عبور داخلی شخصی ظرف مهلت مقرر جز در مواردی که عدم خروج یا عدم تحویل به گمرک و یا ترخیص قطعی، عمدی نباشد.

تبصره- ارائه اسناد خلاف واقع که دلالت بر خروج وسایل نقلیه و کالا از قلمرو گمرکی و یا تحویل آن‌ها به گمرک داشته باشند نیز مشمول مقررات این بند است.

پ- بیرون بردن کالای تجاری از اماکن گمرکی بدون اظهار یا بدون پرداخت یا تامین حقوق ورودی، خواه عمل در حین خروج از اماکن گمرکی یا بعد از خروج کشف شود. هرگاه خارج کننده غیر از صاحب کالا یا نماینده قانونی او باشد گمرک عین کالا و در صورت نبودن کالا بهای آن را از مرتکب می‌گیرد و پس از دریافت وجوه گمرکی مقرر، به صاحب کالا مسترد می‌دارد و مرتکب طبق مقررات کیفری تعقیب می‌شود.

ت- کالای عبور خارجی 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. کالای عبوری مشمول تبصره (۲) ماده (۱۰۸) این قانون می‌شود.

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. کالای اضافی موضوع ماده (۵۴) این قانون از شمول این بند مستثنی است.

چ- وسایل نقلیه و کالایی که صدور قطعی آن ممنوع یا مشروط است و به‌عنوان خروج موقت یا کران بری (کابوتاژ) اظهار شده باشد و ظرف مهلت مقرر به قلمرو گمرکی وارد نگردد. موارد قوه قهریه (فورس ماژور) و مواردی که عدم ورود کالا عمدی نیست از این حکم مستثنی است.

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، کالای عبوری مشمول تبصره (۱) ماده (۱۰۸) این قانون است. 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.

خ- کالا با استفاده از شمول معافیت با تسلیم اظهارنامه خلاف یا اسناد غیرواقعی و یا با ارائه مجوزهای جعلی به گمرک اظهار شود.

د- کالای جایگزین شده ممنوع‌الصدور یا مشروط یا دارای ارزش کمتری که با کالای صادراتی که برای آن پروانه صادر گردیده است تعویض شود.

ذ- کالای مورد معافیتی که بدون رعایت مقررات ماده (۱۲۰) این قانون به دیگری منتقل شود.

در مجموع می‌توان بیان کرد که جرم گمرکی در مفهوم حقوقی، به مجموعه رفتارهای مجرمانه‌ای اطلاق می‌شود که در فرآیندهای گمرکی رخ می‌دهد و موجب نقض مقررات تجارت خارجی، تضییع حقوق دولت و اختلال در نظم اقتصادی کشور می‌شود.

#### ۱-۲. پیشینه تقنینی در قبال جرایم گمرکی

گمرک به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای اقتصادی و حاکمیتی، نقش تعیین‌کننده‌ای در تنظیم و نظارت بر جریان تجارت خارجی، وصول درآمدهای عمومی و تأمین امنیت اقتصادی کشور ایفا می‌کند. ایران با برخورداری از پیشینه تاریخی طولانی در عرصه تجارت بین‌الملل، ظرفیت‌های گسترده‌ای برای توسعه صادرات، جذب سرمایه‌گذاری و گسترش تعاملات اقتصادی با سایر کشورها دارد. تحقق این اهداف مستلزم وجود نظام حقوقی و تقنینی کارآمد در حوزه گمرک و ایجاد زیرساخت‌های لازم برای مدیریت مبادلات تجاری است.

قوانین و مقررات گمرکی با هدف ایجاد نظم در فرآیندهای واردات و صادرات، کنترل مرزهای اقتصادی و پیشگیری از تخلفات و جرایم گمرکی وضع می‌شوند. با این حال، وجود خلأها و نارسایی‌های قانونی می‌تواند زمینه سوءاستفاده اشخاص سودجو را فراهم سازد؛ به‌ویژه آن که مرتکبان جرایم گمرکی غالباً با بهره‌گیری از شیوه‌های نوین و فناوری‌های پیشرفته، روش‌های پیچیده‌ای برای دور زدن مقررات اتخاذ می‌کنند. از این‌رو، سیاست جنایی تقنینی در حوزه گمرک باید در دو بعد جرم‌انگاری و تعیین ضمانت‌اجراه‌های مناسب، از دقت و جامعیت کافی برخوردار بوده و همگام با تحولات تجارت جهانی و استانداردهای بین‌المللی، به‌ویژه رهنمودهای سازمان جهانی گمرک، تدوین شود.

در دهه‌های اخیر، سیاست‌گذاری گمرکی در سطح بین‌المللی بر دو محور اساسی استوار بوده است: نخست، تسهیل تجارت و بهبود محیط کسب‌وکار و دوم، مقابله مؤثر با جرایم و تخلفات گمرکی. بر این اساس، نظام گمرکی باید ضمن کاهش تشریفات غیرضروری و تسریع فرآیندهای تجاری، از طریق سازوکارهای نظارتی، فناوری‌های نوین و ابزارهای کنترلی مناسب، از وقوع تخلفات و سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری کند.

اتخاذ سیاست جنایی کارآمد در تدوین قوانین گمرکی می‌تواند زمینه شکل‌گیری گمرکی هوشمند، پاسخگو، قانون‌مدار، دانش‌بنیان و کارآمد را فراهم آورد. بررسی تاریخی نیز نشان

می‌دهد که گمرک در ایران سابقه‌ای دیرینه دارد و اخذ عوارض و حقوق گمرکی از دوران باستان، به‌ویژه در عصر هخامنشیان، رواج داشته است (احمدی، ۱۳۹۱: ۴۰). با وجود این، تا سال‌ها مقررات گمرکی در قالب مجموعه‌ای پراکنده از قواعد و رویه‌ها اعمال می‌شد و قانون جامع و مستقلی تحت عنوان «قانون امور گمرکی» وجود نداشت.

نخستین قانون مدون امور گمرکی ۱۳۵۰/۰۳/۳۰ در ۶۰ ماده به تصویب رسید. هرچند این قانون گامی مهم در جهت نظام‌مند کردن مقررات گمرکی محسوب می‌شد، اما به تدریج کاستی‌ها و ابهامات آن آشکار شد و بخشی از مواد آن نیز در سال‌های بعد نسخ گردید. در نتیجه، برای جبران نواقص موجود، آیین‌نامه اجرایی مفصلی مشتمل بر ۳۹۷ ماده تدوین شد که خود بیانگر محدودیت‌های قانون اولیه در پاسخ‌گویی به نیازهای عملی حوزه گمرک بود. هم‌زمان با گسترش تجارت جهانی و توسعه همکاری‌های بین‌المللی، ضرورت هماهنگ‌سازی مقررات گمرکی ایران با استانداردهای جهانی بیش از پیش احساس شد. در همین راستا، قانون جدید امور گمرکی در تاریخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۲ در ۱۶۵ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و آیین‌نامه اجرایی آن نیز در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۶ در ۲۲۱ ماده به تصویب هیأت وزیران رسید.

این قانون با هدف روزآمدسازی ساختار گمرکی کشور و انطباق آن با تحولات جهانی تدوین شد. قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ در حوزه‌های مختلفی از جمله حمایت از تولیدات داخلی، پیشگیری از جرایم و تخلفات گمرکی، صیانت از سلامت و امنیت جامعه، حفاظت از محیط زیست، ارتقای سلامت اداری گمرک، تسهیل تجارت خارجی و تضمین وصول درآمدهای دولت، نوآوری‌ها و اصلاحات قابل توجهی را در نظام حقوقی گمرکی ایران وارد کرده است. این قانون نیز در سال ۱۳۹۵ مورد اصلاحات قرار گرفته است.

این قانون نیز در سال ۱۳۹۵ مورد اصلاحات قرار گرفته است با توجه به اجرایی شدن قوانین مذکور، کاستی‌های آن در باب عدم وجود تضامین بازدارنده نمایان و منجر به تصویب قوانین کیفری در راستای حمایت از اجرای قانون امور گمرکی گردید از جمله این قوانین می‌توان به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۴ و اصلاحات بعدی آن اشاره نمود. همچنین به‌جهت عضویت ایران در کنوانسیون‌های بین‌المللی چون کنوانسیون استانبول مسایل شکلی از باب صلاحیت در جرایم دارای ابعاد بین‌المللی تا حدودی مرتفع شده است.

## ۲. ارزیابی تناسب و کارآمدی ضمانت اجرای کیفری در جرایم گمرکی

جرم‌انگاری بدون پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب، قادر به تحقق اهداف سیاست جنایی نخواهد بود. از این رو، نحوه واکنش قانون‌گذار به جرایم گمرکی و نوع مجازات‌های تعیین شده برای

آن‌ها، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های ارزیابی سیاست تقنینی در این حوزه به‌شمار می‌آید. قانون‌گذار از طریق تعیین مجازات‌ها درصدد حمایت از نظم اقتصادی، صیانت از منافع مالی دولت، تأمین سلامت مبادلات تجاری و پیشگیری از رفتارهایی است که فرآیند قانونی ورود، خروج یا ترانزیت کالا را با اختلال مواجه می‌سازند. با این حال، صرف پیش‌بینی واکنش کیفری به معنای موفقیت سیاست جنایی نیست، بلکه اثربخشی این سیاست در گرو آن است که مجازات‌های مقرر از یک سو با ماهیت و شدت رفتار مجرمانه متناسب باشند و از سوی دیگر توانایی تحقق اهداف مورد انتظار نظام کیفری را داشته باشند.

بر همین اساس، ارزیابی سیاست تقنینی در حوزه جرایم گمرکی مستلزم بررسی دو معیار اساسی است: نخست، میزان رعایت اصل تناسب میان جرم و مجازات و دوم، کارآمدی عملی ضمانت اجرای کیفری در پیشگیری از ارتکاب جرم و کاهش تکرار آن. اصل تناسب به‌عنوان یکی از مبانی بنیادین عدالت کیفری اقتضا می‌کند که شدت مجازات با میزان زیان اجتماعی، اهمیت ارزش‌های مورد حمایت و درجه تقصیر مرتکب هماهنگ باشد. در مقابل، کارآمدی ضمانت اجراها ناظر بر میزان موفقیت آن‌ها در تحقق اهدافی همچون بازدارندگی، اصلاح مرتکب، حمایت از نظم اقتصادی و کاهش فرصت‌های ارتکاب جرم است.

با وجود این، ارزیابی سیاست کیفری تنها در چارچوب ملاحظات حقوقی و تقنینی محدود نمی‌شود. تحولات نوین جرم‌شناسی نشان داده که کارآمدی پاسخ‌های کیفری به عوامل گسترده‌تری همچون ساختارهای اقتصادی و اجتماعی، مشروعیت قواعد حقوقی و میزان پذیرش آن‌ها از سوی شهروندان وابسته است. از این منظر، آموزه‌های جرم‌شناسی انتقادی با تأکید بر نقش نابرابری‌های ساختاری، مناسبات قدرت و عدالت اجتماعی، امکان تحلیل عمیق‌تری از سیاست تقنینی جرایم گمرکی را فراهم می‌آورد. بر این اساس، در این گفتار ابتدا تناسب مجازات‌های پیش‌بینی‌شده برای جرایم گمرکی مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس کارآمدی این ضمانت اجراها ارزیابی می‌شود و در نهایت سیاست تقنینی حاکم بر این حوزه در پرتو آموزه‌های جرم‌شناسی انتقادی تحلیل خواهد شد.

## ۲-۱. ارزیابی تناسب مجازات در جرایم گمرکی

ضرورت اصل تناسب یا استحقاق کیفر، نه تنها در قوانین داخلی بلکه در مهم‌ترین سند کیفری بین‌المللی یعنی دیوان بین‌المللی کیفری نیز به‌عنوان یک قاعده آمره نسبی مورد تأکید قرار گرفته است (کوشا و زارعی، ۱۳۹۰: ۱۱). حقوق‌دانان اصولاً به‌صورت تئوری محض و با تحلیل صرفاً شخصی به بررسی مولفه‌های مربوط به تعیین کیفر و عوامل تشدید و تخفیف آن پرداخته و حسب

مورد به جرم، شرایط مجرم، میزان صدمه به عنوان مولفه‌های اصل تناسب اشاره کرده‌اند (رحیمی - نژاد و حبیب‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۱۵) و برخی ضمن تعریف تناسب در مفهوم «رعایت شدت جرم و شدت مجازات»، آن را به تناسب ترتیبی و ماهوی (رحمدل، ۱۳۹۴: ۱۲۰-۱۳۰) و برخی به مقایسه - ای و غیرمقایسه‌ای و طولی و عرضی تقسیم کرده‌اند (صفاری، ۱۳۹۴: ۲۷۰).

غالب حقوق‌دانان بر پذیرش اصل تناسب تأکید و حتی در تعیین معیارها و مولفه‌های تعیین تناسب کیفر مولفه‌ها و شاخص‌هایی را بیان داشته‌اند و معیار تناسب را قانون فرض کرده و بدون بررسی اینکه معیار خود قانون در تناسب کیفر چه بوده، از خود قانون مولفه‌ها را استخراج و دوباره با کیفرهای مقرر قانونی تطبیق داده است (رحمدل، ۱۳۹۴: ۱۳۰-۱۷۰).

اصل تناسب، میزان و حدود به کارگیری حقوق کیفری را تعیین می‌کند. برای نمونه اگر دولت ما در پی اجرای مقررات شرعی است، توسعه دادن دامنه جرایم و تعیین و اعمال مجازات‌های حدی برای جرایمی که در شمول حد بر آن‌ها تردید وجود دارد، کار مناسبی نیست؛ یا تعیین مجازات اعدام برای جرایم تعزیری بر خلاف مبانی و معیاری شرعی و فقهی است. این نمونه‌ای از عدم تناسب درونی است، زیرا قانون‌گذار در پی اجرای موازین و مقررات شرعی است و این‌ها با معیارهای شرعی سازگاری و تناسب ندارند. البته اگر هدف چیز دیگری باشد، شاید این گونه - مقررات توجیه‌پذیر باشد (منصورآبادی، ۱۳۹۸: ۷۹-۸۰).

بررسی سیاست کیفری تقنینی در حوزه جرایم گمرکی نشان می‌دهد که قانون‌گذار در بسیاری از موارد تلاش کرده است میان شدت جرم و میزان مجازات تناسب برقرار کند. به‌ویژه در جرم قاچاق، این رویکرد تا حد زیادی قابل مشاهده است. برای نمونه، قاچاق سلاح به دلیل آثار مستقیم آن بر امنیت ملی و نظم عمومی، با مجازات‌های سنگین و حبس‌های طولانی مدت مواجه شده است. با این حال، با توجه به ضرورت تقویت بازدارندگی و تأمین هرچه بیشتر امنیت جامعه، به نظر می‌رسد بهره‌گیری از مجموعه‌ای متنوع‌تر از ضمانات اجراها، از جمله افزایش جرایم نقدی در کنار مجازات حبس، می‌تواند دستیابی به اهداف قانون‌گذار را تسهیل نماید.

در مورد قاچاق انسان نیز سیاست کیفری سخت‌گیرانه‌ای اتخاذ شده است؛ زیرا این جرم به حقوق اساسی افراد، از جمله حق حیات، آزادی و کرامت انسانی، آسیب وارد می‌کند. در مقابل، برای قاچاق کالا و ارز عمدتاً مجازات‌های مالی و حبس‌های کوتاه مدت پیش‌بینی شده است. از آنجا که انگیزه اصلی مرتکبان این دسته از جرایم غالباً تحصیل منافع اقتصادی است، اعمال مجازات‌های مالی و کاستن از منافع حاصل از فعالیت غیرقانونی، واکنشی متناسب و منطقی به‌شمار می‌آید (جمشیدی کراچی، ۱۴۰۳: ۱۰۵).

با این وجود، در زمینه قاچاق مواد مخدر می‌توان انتقاداتی را مطرح کرد. قانون‌گذار برای این

جرم طیفی گسترده از مجازات‌ها، از شلاق و جزای نقدی گرفته تا حبس‌های بلندمدت و حتی مجازات اعدام، در نظر گرفته است. هر چند ممکن است قاچاق مواد مخدر به دلیل آثار گسترده آن بر امنیت و سلامت جامعه در زمره جرایم مهم تلقی شود، اما تعیین مجازات اعدام بر مبنای وزن مواد مخدر کشف‌شده، بدون توجه کافی به سایر ابعاد رفتار مجرمانه و میزان تقصیر مرتکب، با ملاحظات عدالت کیفری و اصل تناسب جرم و مجازات کاملاً سازگار به نظر نمی‌رسد.

به طور کلی، در حوزه قاچاق، قانون‌گذار از مجموعه‌ای متنوع از مجازات‌ها، اعم از مالی و غیرمالی، همچنین از ضمانت‌اجراهای با شدت‌های مختلف استفاده کرده است. اما در سایر جرایم اختصاصی گمرکی، رویکرد غالب بر اعمال جزای نقدی و در مواردی استفاده از یک مجازات تعزیری تکمیلی استوار است. از آنجا که این جرایم غالباً با انگیزه‌های اقتصادی ارتکاب می‌یابند، تحمیل هزینه مالی بر مرتکبان می‌تواند از حیث کیفی مجازاتی مؤثر و متناسب تلقی شود. با این حال، از منظر کمی، تعیین میزان جرایم نقدی نیازمند بازنگری مستمر است؛ زیرا کاهش ارزش پول ملی موجب شده بسیاری از مجازات‌های مالی مقرر در قوانین قدیمی، اثر بازدارندگی خود را تا حد زیادی از دست بدهند.

در راستای مقابله با آثار تورمی و حفظ کارآمدی مجازات‌های مالی، قانون‌گذار در برخی قوانین جدید از جمله قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، «نظام جزای نقدی نسبی»<sup>۱</sup> را جایگزین مبالغ ثابت کرده است. این شیوه از آن جهت که میزان جریمه را با ارزش مال موضوع جرم مرتبط می‌سازد، در حفظ اثر بازدارندگی مجازات مؤثرتر به نظر می‌رسد. با این حال، در برخی مصادیق، میزان جریمه‌های پیش‌بینی‌شده با انتقاداتی از حیث رعایت اصل تناسب مواجه است. به عنوان نمونه، در مواردی که ارزش کالای قاچاق از یک میلیارد ریال فراتر رود، مرتکب ممکن است به پرداخت جریمه‌ای معادل هفت تا ده برابر ارزش کالا محکوم شود. چنین ضمانت‌اجراهایی از حیث شدت، با برخی از سنگین‌ترین مجازات‌های مقرر در نظام کیفری قابل مقایسه است. افزون بر این، در مورد اشخاص حقوقی نیز ضمانت‌اجراهای شدیدی از جمله انحلال پیش‌بینی شده که با توجه به آثار گسترده اقتصادی و اجتماعی آن، ضرورت بازنگری در میزان تناسب این مجازات‌ها را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

۱. جزای نقدی نسبی، به عنوان یکی از مصادیق نوین و هدف‌محور مجازات‌های مالی، بر مبنای اصل تناسب میان جرم و مجازات و با در نظر گرفتن شرایط مالی و اجتماعی مرتکب طراحی شده و از جمله تدابیر قابل توجه در راستای عدالت محوری در پاسخ به بزهکاری مالی در نظام حقوق کیفری ایران به شمار می‌رود. در این نظام، تعیین میزان جزای نقدی نه بر پایه یک عدد ثابت، بلکه با توجه به منفعت حاصل از ارتکاب جرم، میزان خسارات وارده و تمکن مالی مرتکب صورت می‌گیرد (فتحی، کرامتی معز و احمدی، ۱۴۰۴).

## ۲-۲. ارزیابی کارآمدی ضمانت اجرای کیفری در جرایم گمرکی

برای ارزیابی کارآمد بودن مجازات‌های گمرکی لازم است که به آمارهایی که سازمان گمرک و قوه قضائیه از میزان قاچاقی سالانه و محاکمات صورت گرفته ارائه می‌کند، رجوع شود. براساس آمار سازمان تعزیرات حکومتی تعداد پرونده‌های حوزه قاچاق کالا و ارز سال ۱۴۰۱ در مقایسه با سال ۱۴۰۰ افزایش ۲۰ درصدی را نشان می‌دهد و همچنین براساس اعلام رئیس پلیس امنیت اقتصادی فراجا، در سال ۱۴۰۲ در راستای مقابله با قاچاق کالا و ارز تعداد ۴۶۲ فقره پرونده کلان، ملی و مهم با ارزش بالاتر از ۱۰ میلیارد تومان تشکیل شده است که در این زمینه افزایش ۱۱۸ درصدی در مقایسه با سال ۱۴۰۱ را نشان می‌دهد. همچنین بنابر آمار اعلامی توسط رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس در سال ۱۴۰۲ میزان قاچاق سالانه حدود ۲۰ میلیارد دلار تخمین زده شده؛ این در حالی است که در سال ۱۳۹۸ این عدد ۱۷.۲ میلیارد گزارش شده بود و افزایش ۱۷ درصدی را نشان می‌دهد (جمشیدی کراچی، ۱۴۰۳: ۱۰۶).

بررسی داده‌ها و گزارش‌های منتشرشده در سال‌های اخیر حاکی از آن است که پرونده‌های مرتبط با جرایم گمرکی از روندی رو به افزایش برخوردار بوده‌اند. البته این افزایش را نمی‌توان صرفاً به گسترش رفتارهای مجرمانه در این حوزه نسبت داد؛ زیرا بخشی از آن نتیجه ارتقای سازوکارهای نظارتی، تقویت فرآیندهای کشف جرم و افزایش حساسیت نهادهای مسئول در مقابله با تخلفات گمرکی است. با این وجود، استمرار و فراوانی این جرایم نشان می‌دهد سیاست کیفری موجود نتوانسته به طور کامل در تحقق اهداف مورد انتظار خود موفق باشد. در واقع، تداوم ارتکاب جرایم گمرکی بیانگر آن است که ضمانت اجرای پیش‌بینی شده از حیث بازدارندگی، پیشگیری از تکرار جرم و اصلاح رفتار مرتکبان با محدودیت‌هایی مواجه هستند و اثربخشی آن‌ها نیازمند بازنگری و ارزیابی مجدد است.

## ۲-۳. سیاست تقنینی جرایم گمرکی در پرتو آموزه‌های جرم‌شناسی انتقادی

در جرم‌شناسی جریان غالب متغیرهای فردی و اجتماعی عامل ارتکاب جرم هستند، در جرم‌شناسی انتقادی علل و عوامل مؤثر در هویت و موقعیت اجتماعی ازجمله نابرابری اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی علت جرم است. به همین دلیل، جرم‌شناسان منتقد به دنبال زدودن نابرابری جنسیتی، اقتصادی، نژادی، فرهنگی و سیاسی در سطح جامعه هستند. بنابراین در جرم-شناسی انتقادی مهم‌ترین عوامل مؤثر در ارتکاب جرم، نقض کارکرد نهادهای عمومی و اجتماعی و نخبگان و حاکمان مؤثر در سیاست‌گذاری و اعمال سیاست‌های عمومی، ارزیابی می‌شود (کرامتی معز، ۱۴۰۲: ۷۵).

از منظر جرم‌شناسی انتقادی، ارزیابی کارآمدی ضمانت اجرای کیفری در حوزه جرایم گمرکی نباید صرفاً بر مبنای شدت یا کثرت مجازات‌ها صورت گیرد؛ زیرا این رویکرد، جرم را پدیده‌ای فردی و منفک از بسترهای اجتماعی آن تلقی می‌کند. براساس آموزه‌های این مکتب، بسیاری از جرایم اقتصادی و گمرکی ریشه در ساختارهای نابرابر اقتصادی، توزیع نامتعادل فرصت‌ها و سیاست‌هایی دارند که زمینه شکل‌گیری رفتارهای غیرقانونی را فراهم می‌آورند. از این منظر، تمرکز صرف بر واکنش کیفری و تشدید مجازات‌ها بدون توجه به عوامل ساختاری، در عمل به مدیریت ظاهری مسئله جرم منجر می‌شود و نه رفع علل واقعی آن.

جرم‌شناسان انتقادی بر این باورند که مشروعیت و مقبولیت قواعد حقوقی نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان تبعیت شهروندان از قانون دارد. در شرایطی که بخش قابل توجهی از جامعه با محرومیت‌های اقتصادی، نابرابری‌های اجتماعی یا محدودیت دسترسی به فرصت‌های مشروع اقتصادی مواجه باشد، امکان آن وجود دارد که برخی مقررات کیفری به‌عنوان ابزاری در جهت حمایت از منافع گروه‌های خاص یا حفظ مناسبات نابرابر اقتصادی تلقی شوند. در چنین وضعیتی، صرف تشدید ضمانت اجرای کیفری نمی‌تواند به کاهش پایدار جرایم گمرکی منجر شود؛ زیرا واکنش کیفری زمانی از اثربخشی لازم برخوردار خواهد بود که با سیاست‌های معطوف به عدالت اجتماعی، کاهش نابرابری‌ها، گسترش فرصت‌های اقتصادی مشروع و تقویت احساس مشارکت و اعتماد عمومی نسبت به نظام حقوقی همراه شود. بر این اساس، جرم‌شناسی انتقادی کارآمدی سیاست جنایی را نه در افزایش شدت مجازات‌ها، بلکه در توانایی آن برای اصلاح شرایط ساختاری مولد جرم جست‌وجو می‌کند.

### ۳. آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری تقنینی در قبال جرایم گمرکی

گمرک جمهوری اسلامی ایران در جهت تسهیل تجارت و بهبود کیفیت فضای کسب‌وکار و انجام وظایف و رسالت خود با چالش‌های محیطی داخلی و خارجی متعددی مواجه بوده که یکی از این چالش‌های درونی، چالش سیاست‌های تقنینی کشور و قوانین و مقررات مرتبط با حوزه امور گمرکی است (معمارنژاد و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۲۳). بر همین اساس و از آنجایی که ضرورت دارد سیاست تقنینی ایران در حوزه امور گمرکی، واردات، صادرات، عبور خارجی، ورود موقت، مبادلات مرزی ... مورد نقد و تحلیل قرار گیرد تا مشخص شود قانون‌گذار و متولیان امر تقنین در این حوزه از سیاست واحد یا منسجمی پیروی کرده‌اند یا اینکه بدون داشتن یک سیاست واحد و به‌صورت بخشی و جزیره‌ای و در مقاطع مختلف با رویکرد متفاوتی به این مهم پرداخته شده است (رستمی و نقدی بادی، ۱۴۰۱: ۱۴۰).

ارزیابی سیاست تقنینی حاکم بر جرایم گمرکی نشان می‌دهد که علی‌رغم تلاش قانون‌گذار برای حمایت از امنیت اقتصادی و مقابله با تهدیدهای ناشی از قاچاق و سایر جرایم گمرکی، این حوزه همچنان با چالش‌های تقنینی متعددی مواجه است. بخشی از این چالش‌ها به نحوه طراحی و تدوین قوانین و بخشی دیگر به ساختار سیاست‌گذاری و تعدد نهادهای دخیل در فرآیند تصمیم‌گیری بازمی‌گردد. این کاستی‌ها در مواردی موجب کاهش انسجام مقررات، دشواری اجرای قوانین و افت کارآمدی سیاست جنایی تقنینی شده است.

در این میان، فقدان یک سیاست تقنینی واحد و منسجم، غلبه رویکردهای بخشی‌نگر و کوتاه‌مدت بر فرآیند قانون‌گذاری و نیز تعدد مراجع سیاست‌گذار از مهم‌ترین آسیب‌های قابل شناسایی در این حوزه به‌شمار می‌روند. بررسی این موارد می‌تواند زمینه شناخت دقیق‌تر موانع موجود و ارائه راهکارهای مناسب برای ارتقای کیفیت سیاست‌گذاری تقنینی در قبال جرایم گمرکی را فراهم سازد. از این رو، در این گفتار مهم‌ترین آسیب‌های سیاست تقنینی حاکم بر جرایم گمرکی مورد تحلیل و نقد قرار می‌گیرد.

### ۳-۱. فقدان سیاست تقنینی واحد و منسجم

یکی از چالش‌های اساسی سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه جرایم گمرکی، نبود یک رویکرد هماهنگ و منسجم در جرم‌انگاری، تعیین ضمانت‌اجراها و نحوه مواجهه با این دسته از جرایم است. بررسی قوانین و مقررات مرتبط نشان می‌دهد که قواعد ناظر بر جرایم گمرکی در مجموعه‌ای از قوانین پراکنده از جمله قانون امور گمرکی، قانون مبارزه با قاچاق کالا و برخی مقررات خاص دیگر پیش‌بینی شده‌اند. این پراکندگی تقنینی موجب شده است که در مواردی، تعاریف، عناصر تشکیل‌دهنده جرم و حتی ضمانت‌اجراهای مقرر از انسجام و هماهنگی لازم برخوردار نباشند.

در حوزه حقوق گمرکی می‌توان اذعان نمود به جهت مشخص نبودن محدوده و دامنه همکاری قوا و نهادهای تصمیم‌گیر در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در حوزه حقوق گمرکی علاوه بر عدم شکل‌گیری یک سیاست یکپارچه و منسجم موجبات تداخل امور و حتی باعث چالش‌هایی در این زمینه شده است که برای نمونه می‌توان به نبود یک سیاست تقنینی واحد و منسجم در ارتباط با حوزه تجارت خارجی و حقوق گمرکی در قوانین موضوعه از جمله قانون امور گمرکی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و سایر قوانین مرتبط و نیز مصوبات سایر نهادها و مراجع تصمیم‌گیر در این حوزه نام برد (رستمی و نقدی بادی، ۱۴۰۱: ۱۴۹).

بنابراین، به نظر می‌رسد یکی از الزامات اصلاح سیاست تقنینی در حوزه جرایم گمرکی،

تدوین یک چارچوب جامع و هماهنگ است که ضمن تعیین اهداف مشخص در مبارزه با جرایم گمرکی، اصول حاکم بر جرم‌انگاری، تعیین مجازات‌ها و شیوه‌های پیشگیری و مقابله با این جرایم را به صورت منسجم و نظام‌مند تبیین کند. تنها در سایه چنین رویکردی می‌توان از پراکندگی مقررات کاست و به سوی شکل‌گیری یک سیاست جنایی کارآمد و قابل پیش‌بینی در این حوزه حرکت کرد.

### ۳-۲. رویکردهای بخشی‌نگر و فقدان رویکرد راهبردی در سیاست‌گذاری تقنینی

یکی دیگر از آسیب‌هایی که در زمینه شناخته شده و بعضاً با برخی حوزه‌های دیگر نیز مشترک است، آسیب نارسایی‌های منطقی حاکم بر فرآیند سیاست‌گذاری در حوزه حقوق گمرکی، هم‌چون بخشی‌نگری، کوتاه‌نگری یا رادیکالیزم و گردش ناگهانی در سیاست‌ها است که روند دستیابی به اهداف را به شدت تضعیف کرده که در این زمینه می‌توان تفاوت سیاست‌های حاکم بر قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ و در حوزه حقوق گمرکی و فرآیند واردات و صادرات و سیاست‌های اتخاذ شده در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ و نیز دیگر قوانین مرتبط با این حوزه نظیر قانون حمل و نقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران و قانون ساماندهی مبادلات مرزی و قانون مقررات صادرات و واردات را نام برد (رستمی و نقدی بادی، ۱۴۰۱: ۱۴۹). این آسیب می‌تواند ناشی از عوامل مختلفی باشد که یکی از مهم‌ترین علت‌های آن در عدم انتظام در سیاست‌گذاری است. چه اینکه وضعیت ساختار وزارتخانه‌های کشور به گونه‌ای است که انرژی و منابع خود را تا حدود زیادی معطوف به مسئولیت‌های تصدی‌گری و اداره امور شرکت‌ها و سازمان‌های اجرایی زیرمجموعه خود کرده و بخش‌هایی که مسئولیت سیاست‌گذاری را بر عهده دارند، نحیف‌ترین بخش‌های وزارتخانه‌ها محسوب می‌شوند یا اساساً فاقد بخشی مستقل در این زمینه هستند. در واقع ساختار وزارتخانه‌های کشور بیش از آن که در ستاد، خود را با ماهیت و مأموریت‌هایی سیاست‌گذارانه برای تدوین استراتژی ملی، برنامه‌ریزی نظارت و هم‌سو کردن منافع خصوصی با منافع ملی تعریف کرده باشند، شباهتی به یک ابرشرکت مادر دارند. از طرفی این ساختار وزارتخانه‌های مبتنی بر تکنوکراسی خطر بخشی‌گرایی مطلق را نیز می‌تواند داشته باشد (عطار و خواجه‌نابینی، ۱۳۹۴: ۱۴).

این عدم انتظام در سیاست‌گذاری باعث شده سیاست‌گذاری در حوزه حقوق گمرکی در ایران تقریباً در تمامی بخش‌ها به شکل قطعه‌قطعه و جزیره‌ای شکل بگیرد و هریک از سازمان‌ها و نهادهایی که مسئولیت انجام فرایندی را در مراحل تجارت خارجی بر عهده دارد، خود را به صورت جزیره‌ای و بدون دنبال کردن سیاست واحد در راستای اهداف سازمانی خود برنامه‌ریزی و

مقررات‌گذاری نماید که باعث شده التزام روش‌مند اندکی در روابط سلسله‌مراتبی میان «چشم‌انداز»، «استراتژی و برنامه توسعه»، «برنامه عملیاتی» و «بودجه» و قوانین و مقررات وجود داشته باشد و عملاً اجرای سیاست‌های کلی را با چالش مواجه می‌کند. انقطاع میان سند چشم‌انداز برنامه‌های توسعه و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بودجه‌های سالانه دولت و قوانین و مقررات مصوب مرتبط با حوزه حقوق گمرکی، یکی از نمونه‌های انقطاع میان مراحل مختلف سیاست‌گذاری و عدم پیوستگی در این زمینه است (رستمی و نقدی بادی، ۱۴۰۱: ۱۵۰).

بنابراین نمود بارز این مسئله را می‌توان در تفاوت رویکردهای حاکم بر قوانین مرتبط با حوزه گمرک مشاهده کرد. برای مثال، قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ عمدتاً با هدف تسهیل تجارت، روان‌سازی تشریفات گمرکی و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی مشروع تدوین شده است؛ در حالی که قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ بیش از هر چیز بر رویکرد امنیت‌مدار و کنترل‌گرایانه استوار است. افزون بر این، قوانین دیگری نظیر قانون مقررات صادرات و واردات، قانون ساماندهی مبادلات مرزی و قانون حمل‌ونقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران نیز هر یک بر مبنای ملاحظات و اهداف متفاوتی شکل گرفته‌اند. فقدان هماهنگی میان این قوانین موجب شده در برخی موارد، اهداف تسهیل تجارت با سیاست‌های کیفری سخت‌گیرانه و محدودکننده در تعارض قرار گیرد. بر این اساس، به نظر می‌رسد اصلاح سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه جرایم گمرکی مستلزم گذار از رویکردهای بخشی‌نگر به سوی یک سیاست جامع، هماهنگ و مبتنی بر برنامه‌ریزی راهبردی است؛ سیاستی که بتواند میان الزامات امنیت اقتصادی، ضرورت تسهیل تجارت، حمایت از حقوق فعالان اقتصادی و اهداف پیشگیرانه کیفری تعادل برقرار کند.

### ۳-۳. تعدد مراجع سیاست‌گذار

یکی از مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه جرایم گمرکی، تعدد نهادها و مراجع دخیل در فرآیند تدوین، اجرا و هدایت سیاست‌های مرتبط با تجارت خارجی و مقابله با تخلفات گمرکی است. در یک نظام حقوقی کارآمد، سیاست‌گذاری جنایی و تقنینی باید تحت هدایت یک راهبرد واحد و در چارچوب اهدافی مشخص صورت گیرد؛ اما در حوزه جرایم گمرکی، تعدد بازیگران نهادی و تداخل صلاحیت‌های آنان، زمینه بروز ناهماهنگی و پراکندگی در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم کرده است.

تعدد مراجع سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر در امور بازرگانی و گمرکی به‌نحوی که بیش از ۵۰ دستگاه، سازمان و نهاد، طرف تعامل گمرک و تجارت خارجی محسوب می‌شوند. این

سازمان‌های همکار یا هم‌جوار نوعاً شرکای راهبردی گمرک در مبادله تجاری برون‌مرزی محسوب می‌شوند. علاوه بر سازمان‌ها و دستگاه‌های داخلی، سازمان‌های بین‌المللی نظیر: سازمان جهانی گمرک، سازمان تجارت جهانی و بانک جهانی، کنفرانس توسعه و تجارت سازمان ملل متحد و برخی مراجع دیگر از جمله سازمان‌هایی هستند که ضوابط مقررات و معاهده‌نامه‌های وضع‌شده از جانب آن‌ها بر امور تجاری و گمرکی تأثیرگذار هستند. برخی از این مراجع و سازمان‌ها به لحاظ اثرگذاری و اثرپذیری در چرخه فعالیت دارند و برخی سازمان‌ها نیز بیشتر در جایگاه ارائه‌دهنده تجاری نقش کاملاً تعیین‌کننده دارند. در خصوص ناهماهنگی در قوانین و مقررات حاکم بر این سازمان‌ها در تعامل با گمرک و حوزه تجارت در برخی زمینه‌ها مشکلات جدی وجود دارد و بایستی با بازنگری در این قوانین و مقررات موانع بروز ناهماهنگی را برطرف نمود (رستمی و نقدی بادی، ۱۴۰۱: ۱۵۲).

بر این اساس، یکی از الزامات ارتقای کارآمدی سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه جرایم گمرکی، ایجاد هماهنگی نهادی و تمرکز بیشتر در فرآیند سیاست‌گذاری است. تدوین راهبردی واحد، تعیین حدود صلاحیت هر یک از نهادهای دخیل و ایجاد سازوکارهای مؤثر برای هماهنگی و تبادل اطلاعات میان آن‌ها می‌تواند، از پراکندگی تصمیمات کاسته و زمینه شکل‌گیری سیاستی منسجم‌تر و کارآمدتر را فراهم آورد.

### نتیجه‌گیری

جرایم گمرکی به دلیل تأثیر مستقیم بر فرآیندهای تجاری، درآمدهای عمومی و ثبات اقتصادی، از جمله مهم‌ترین چالش‌های پیش روی نظام اقتصادی کشورها محسوب می‌شوند. از این رو، چگونگی مواجهه قانون‌گذار با این پدیده‌ها از جایگاه ویژه‌ای در سیاست جنایی اقتصادی برخوردار است. بررسی نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد قانون‌گذار در طول دهه‌های اخیر تلاش کرده میان دو هدف اساسی، یعنی صیانت از امنیت اقتصادی و تسهیل جریان مشروع تجارت، تعادل برقرار کند. با این حال، تحقق هم‌زمان این دو هدف همواره با دشواری‌هایی همراه بوده و در مواردی به اتخاذ رویکردهای متفاوت و حتی متعارض در قوانین مرتبط منجر شده است. از منظر جرم‌انگاری، سیاست تقنینی ایران به تدریج از رویکرد مبتنی بر حداقل مداخله کیفری فاصله گرفته و دامنه استفاده از ابزارهای کیفری را گسترش داده است. با وجود این، قانون‌گذار همچنان کوشیده است در بسیاری از موارد میان تخلف و جرم تمایز قائل شود و از توسل بی‌رویه به حقوق کیفری اجتناب نماید. در حوزه کیفرگذاری نیز اگرچه مجازات‌های مالی به عنوان مهم‌ترین ابزار واکنش کیفری مورد استفاده قرار گرفته‌اند، اما در برخی موارد شدت این

مجازات‌ها و فاصله آن‌ها با واقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی، پرسش‌هایی را درباره رعایت اصل تناسب و میزان مقبولیت اجتماعی آنها مطرح می‌کند؛ به‌ویژه آنکه بخشی از فعالان مناطق مرزی، این واکنش‌ها را با شرایط معیشتی و اقتصادی خود متناسب نمی‌دانند.

مطالعه سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه جرایم گمرکی در حقوق ایران نشان می‌دهد که تحولات قانونی این حوزه بیش از آن که مبتنی بر یک برنامه تقنینی منسجم و بلندمدت باشد، عمدتاً متأثر از مقتضیات زمانی، نیازهای اجرایی و واکنش به چالش‌های مقطعی بوده است. تعدد قوانین و مقررات مرتبط با امور گمرکی، تجارت خارجی، صادرات و واردات و مبارزه با قاچاق کالا و ارز، در کنار اصلاحات پی‌درپی و گاه شتاب‌زده، موجب شکل‌گیری نظامی تقنینی شده است که از حیث انسجام درونی و هماهنگی ساختاری با کاستی‌هایی مواجه است.

یافته‌های این پژوهش بیانگر آن است که یکی از مهم‌ترین موانع کارآمدی سیاست جنایی تقنینی در این حوزه، پراکندگی منابع قانونی و فقدان چارچوبی واحد برای هدایت فرآیند قانون‌گذاری است. افزون بر این، حضور نهادهای متعدد در فرآیند سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی، بدون وجود سازوکارهای مؤثر هماهنگی، زمینه بروز تعارض یا ناهم‌سویی در برخی سیاست‌ها و مقررات را فراهم ساخته است. چنین وضعیتی نه تنها بر کیفیت قانون‌گذاری تأثیر منفی گذاشته، بلکه اجرای مؤثر قوانین و تحقق اهداف مورد نظر قانون‌گذار را نیز با دشواری روبه‌رو کرده است. بر این اساس، ارتقای کارآمدی نظام حقوقی حاکم بر جرایم گمرکی مستلزم گذار از رویکردهای پراکنده و مقطعی به سوی یک سیاست تقنینی مبتنی بر برنامه‌ریزی راهبردی، هماهنگی نهادی و ثبات قانون‌گذاری است. تدوین یک سند سیاستی جامع، تعیین اولویت‌های تقنینی در این حوزه و ایجاد مرجع یا سازوکار هماهنگ‌کننده میان نهادهای ذی‌ربط می‌تواند زمینه کاهش تعارضات، افزایش شفافیت مقررات و بهبود اثربخشی سیاست‌های پیشگیرانه و کیفری را فراهم آورد. در چنین شرایطی، امکان دستیابی به اهدافی همچون صیانت از منافع اقتصادی کشور، تسهیل تجارت مشروع و مقابله مؤثر با جرایم گمرکی بیش از پیش فراهم خواهد شد.

در مجموع، سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرایم گمرکی را می‌توان سیاستی تلفیقی و میانه‌رو توصیف کرد. این سیاست از یک سو به توسعه ابزارهای کیفری و تشدید نظارت‌ها گرایش یافته و از سوی دیگر تلاش کرده است از مداخله کیفری حداکثری که می‌تواند مانعی در برابر فعالیت‌های مشروع اقتصادی و تجاری باشد، پرهیز کند. از این رو، به نظر می‌رسد افزایش کارآمدی این سیاست در آینده مستلزم تقویت انسجام تقنینی، رعایت بیشتر اصل تناسب در جرم‌انگاری و کیفرگذاری، توجه جدی‌تر به راهبردهای پیشگیری اجتماعی و اقتصادی و ایجاد هماهنگی میان اهداف امنیت اقتصادی و الزامات توسعه تجارت قانونی خواهد بود.

## پیشنهادهای

۱. تدوین سیاست تقنینی جامع و یکپارچه: ضروری است قانون‌گذار با طراحی یک چارچوب منسجم و بلندمدت، از پراکندگی مقررات و اتخاذ رویکردهای مقطعی در حوزه جرایم گمرکی جلوگیری کند. این سیاست باید اهداف، اصول و اولویت‌های تقنینی را به صورت شفاف مشخص سازد.
۲. بازنگری در نظام جرم‌انگاری و کیفرگذاری: پیشنهاد می‌شود ضمن رعایت اصل حداقل مداخله کیفری، از توسعه غیرضروری جرم‌انگاری‌ها اجتناب شده و در تعیین مجازات‌ها، اصل تناسب جرم و مجازات بیش از پیش مورد توجه قرار گیرد. به‌ویژه در جرایم با انگیزه اقتصادی، بهره‌گیری از ضمانت اجرای مالی و جبرانی متناسب و مؤثر می‌تواند جایگزین مناسبی برای تشدید بی‌رویه مجازات‌های کیفری باشد.
۳. ایجاد هماهنگی میان نهادهای سیاست‌گذار: با توجه به تعدد نهادهای دخیل در حوزه گمرک و مبارزه با قاچاق، ایجاد سازوکارهای نهادی برای هماهنگی و انسجام در فرآیند سیاست‌گذاری و اجرای قوانین ضروری به نظر می‌رسد. تمرکز بر مدیریت واحد یا تشکیل نهاد هماهنگ‌کننده می‌تواند از تعارض و موازی‌کاری جلوگیری کند.
۴. ایجاد بانک جامع اطلاعات و آمار جرایم گمرکی: یکی از موانع ارزیابی دقیق سیاست جنایی در این حوزه، فقدان دسترسی به داده‌های منظم و شفاف است. ایجاد نظام آماری یکپارچه و انتشار دوره‌ای اطلاعات مربوط به جرایم گمرکی، امکان ارزیابی علمی و اصلاح مستمر سیاست‌های تقنینی را فراهم خواهد کرد.

## کتابنامه

- احمدی، عبدالله (۱۳۹۱). *تقلب، قاچاق، تخلفات گمرکی و خسارات مدنی*. ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- شامبیانی، هوشنگ؛ کوشا، جعفر؛ افراسیابی، اسماعیل؛ کوشا، ارسلان؛ بابایی، داریوش (۱۴۰۱). *گفتمان سیاست جنایی قانون‌گذار در قانون جدید امور گمرکی*. نشریه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۲۷.
- جمشیدی کراچی، شکوفه (۱۴۰۳). *سیاست جنایی تقنینی ایران در حوزه جرایم و تخلفات گمرکی*. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، رشته حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه کاشان.
- رحمدل، منصور (۱۳۹۴). *تناسب جرم و مجازات*. ایران، تهران: سمت.
- رحیمی‌نژاد، اسماعیل؛ حبیب‌زاده، جعفر (۱۳۸۷). *مجازات‌های نامتناسب: مجازات‌های مغایر با*

- کرامت انسانی. فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۳۸ (۲).
- رستمی، ولی؛ نقدی بادی، ابراهیم (۱۴۰۱). سیاست تقنینی حقوق گمرکی ایران و آسیب‌های آن. فصلنامه حقوق اداری، ۱۰ (۳۲).
- عطار، سعید؛ خواجه‌نایینی، علی (۱۳۹۴). بررسی و تحلیل عوامل موثر بر ناکارآمدی نظام سیاستگذاری در ایران، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱ (۱).
- صفاری، علی (۱۳۹۴). توجیه یا دلیل‌آوری برای مجازات؛ مقالاتی در جرم‌شناسی و کیفرشناسی. ایران، تهران: جنگل.
- فتحی، محمدجواد؛ کرامتی‌معز، هادی؛ احمدی، آیدا (۱۴۰۴). چالش‌های جزای نقدی نسبی در حقوق کیفری ایران. دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق کیفری و جرم‌شناسی، مقالات آماده انتشار، قابل دسترسی از طریق: [https://jclc.illrc.ac.ir/article\\_733499.html](https://jclc.illrc.ac.ir/article_733499.html)
- کرامتی‌معز، هادی (۱۴۰۲). جرم‌شناسی (طرح مباحث نوین در دانش جرم‌شناسی). ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کوشا، جعفر؛ زارعی، محمدحسین (۱۳۹۰). اصل تناسب جرم و مجازات در حقوق بین‌المللی کیفری. فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۴ (۱۰۹).
- معمارنژاد، عباس؛ شیر، بهزاد؛ نائینی، علی (۱۳۹۲). نظام گمرکی و ضرورت تحول آن. فصلنامه سیاست‌های مالی-اقتصادی، ۱ (۲).
- منصورآبادی، عباس (۱۳۹۸). کلیات حقوق جزا. ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان.