

Requisites of Customs Preventive Measures against Imported Goods Threatening Consumers' Health

Saadat Salajeghe¹, Alireza Sayebani²

Abstract

Today, with the spread of Customs offenses and the variety of ways in which they are perpetrated, the function of the Customs Administration as the economic guard of the country and the central actor of the country's entry and exit points has become important in adopting preventive measures commensurate with the typology of Customs offenses. To this end, with the emphasis on maximizing public health support for the country's macro policies on the one hand, as well as the increasing interest of the public to consume imported goods, on the other hand, the Customs role for detecting, identifying and reporting the goods threatening the consumer's health-judicial authorities has been elevated. The goods threatening the consumer's health could be edible, beverage, cosmetic, and the focus of this paper is on these topics. The key question in this paper is, considering Customs' functions, which Customs enforcement-approaches can be more effective in protection against the import of counterfeit goods that threaten the health of consumers? The customs' practical approach in importation of health-threatening goods focuses on two offenders' behavior: the first is the attempt to detect smuggled goods; the second is the identification of non-smuggled imported goods which are counterfeit or past expiration date with official documents about to enter the country. In this regard, the present paper attempts to combine practical experiences and reference to relevant examples with the assistance of a library-based descriptive-analytical methodology to express the outcome of its diagnostic approach in the form of requisite strategies. Finally, it can be concluded that, despite all the positive efforts that have been made in the field of preventive measures against the beneficiaries of imported goods that threaten the health of consumers, solutions such as enhancing multilateral domestic and

1. Ph.D. Student in Criminal Law and Criminology, Islamic Azad University, Department of Law, Islamic Azad University, Qeshm, Iran.

2. Islamic Azad University, Bandar Abbas Branch, Bandar Abbas, Iran. (Corresponding author) Email: saybani.a@gmail.com

transnational cooperation related to seizure, identification, authentication and cooperation with the health-related agencies and the utilization of relevant inspectors, will increase its efficiency. Technological measures such as intelligent risk management and the inspiration of the practical approaches of the World Customs Organization and the designed global networks provide the basis for identifying counterfeit and harmful goods. In addition, the use of international commodity codes and the training to relevant players and inclusion in domestic Customs system adds to the preventive effectiveness of Customs.

Keywords

Customs, Health-Centric Smuggling, Consumer, Prevention

Please cite this article as: Salajeghe S, Sayebani A. Requisites of Customs Preventive Measures against Imported Goods Threatening Consumers' Health. Iran J Med Law 2020; 14(52): 69-95.

بایسته‌های اقدامات پیشگیرانه گمرک در برابر کالاهای وارداتی تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان

سعادت سلاجقه^۱

علی‌رضا سایبانی^۲

چکیده

امروزه با گسترش جرائم و تخلفات گمرکی و متنوع‌شدن شیوه‌های ارتکاب آن‌ها، عملکرد سازمان گمرک به عنوان مرزبان اقتصادی کشور و کنشگری محوری مبادی ورودی و خروجی کشور، در اتخاذ تدابیر پیشگیرانه متناسب با گونه‌شناسی ارتکاب بزه گمرکی اهمیت یافته است. در همین راستا و تأکید بر حمایت حداکثری از سلامت جامعه در سیاست‌های کلان کشور از یکسو و همچنین اقبال روزافزون مردم به مصرف کالاهای وارداتی از سوی دیگر، نقش گمرک در کشف، شناسایی و گزارش کالاهای تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان به مراجع قضایی، فزونی یافته است. منظور از کالاهای تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان، مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی است و دامنه این مقاله بر این موضوعات متمرکز است. سؤال اساسی مورد نظر در این مقاله آن است که با نظر به وظایف گمرک، تقویت و اتخاذ کدام راه‌کارها می‌تواند اثربخشی بیشتری را برای حمایت در برابر واردات کالاهای تقلبی تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان به همراه داشته باشد؟ رویکرد عملی گمرک در رابطه با واردات کالاهای تهدیدکننده سلامت بر دو رفتار متخلفان تمرکز دارد؛ اول تلاش برای کشف کالاهای قاچاق؛ دوم شناسایی کالاهای وارداتی غیر قاچاق، اما تقلبی یا تاریخ مصرف گذشته‌ای که با اسناد صوری در شرف واردشدن به کشور هستند. در این راستا مقاله حاضر با ابزار کتابخانه‌ای و روش توصیفی - تحلیلی سعی دارد تا با تلفیق تجارب عملی و اشاره به مثال‌های مرتبط، نتیجه نگاه آسیب‌شناختی خود را به شکل راه‌کارهایی بایسته بیان کند. در نهایت می‌توان دریافت که گمرک به رغم تمام تلاش‌های مثبتی

۱. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه آزاد اسلامی، گروه حقوق، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران.

۲. عضو هیأت‌علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس، بندرعباس، ایران. (نویسنده مسؤل)
Email: saybani.a@gmail.com

که در مسیر مبارزه پیشگیرانه با سودجویان واردکننده کالاهای وارداتی تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان به عمل آورده، اما راه‌کارهایی از قبیل تقویت همکاری چندجانبه داخلی و فراملی مرتبط با کشف، شناسایی، اصالت سنجی و همکاری با نهادهای مرتبط با بهداشت و بهره‌گیری از بازرسان مربوطه بر کارآیی این نهاد می‌افزاید. تدابیر فناورانه‌ای از قبیل مدیریت هوشمند ریسک و الهام از رهیافت‌های عملی سازمان جهانی گمرک و شبکه‌های جهانی طراحی شده باعث می‌شوند تا بستر شناخت کالاهای تقلبی و آسیب‌رسان فراهم گردد. به علاوه این‌که استفاده از کدهای بین‌المللی کالا و آموزش آن‌ها به کنشگران گمرکی و پیش‌بینی در سامانه‌های گمرکی داخلی به اثربخشی پیشگیرانه گمرک می‌افزاید.

واژگان کلیدی

گمرک، قاچاق کالای سلامت محور، مصرف‌کننده، پیشگیری

مقدمه

گمرک جمهوری اسلامی ایران سازمانی دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است که به عنوان مرزبان اقتصادی کشور نقش محوری و هماهنگ کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور دارد و مسؤول اعمال حاکمیت دولت در اجرای قانون امور گمرکی و سایر قوانین و مقررات مربوط به صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) کالا و وصول حقوق ورودی و عوارض گمرکی و مالیات‌های مربوطه و الزامات فنی و تسهیل تجارت است (۱). بر این اساس، می‌توان گمرک را یک نهاد کنترل کننده تلقی نمود و همین خاصیت نظارتی حاکم بر وظایف این نهاد، جایگاه خاصی را به بعد پیشگیرانه قانون امور گمرکی بخشیده است. به همین دلیل با نظر به قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ می‌توان وظایف و مقررات مختلفی را با هدف اتخاذ تدابیر پیشگیرانه شناسایی نمود. در همین راستا بندهای «پ»، «ت»، «ح»، «ز»، «ژ»، «ص» و «ط» از ماده ۳ در مقام اشاره به وظایف گمرک به نوعی بر نقش پیشگیرانه این نهاد تأکید نموده است: «... پ - انجام تشریفات قانونی ترخیص و تحویل کالا به صاحب یا نماینده قانونی وی و بررسی اسناد ترخیص به منظور احراز صحت شرایط ترخیص و وصول کسر دریافتی یا استرداد اضافه دریافتی؛ ت - کنترل و نظارت بر امر عبور کالا از قلمرو کشور...؛ ح - پیش‌بینی و فراهم نمودن زیرساخت‌های مورد نیاز برای اجرا و استقرار سامانه‌ها، رویه‌ها و روش‌های نوین همچون پنجره واحد در فعالیتهای گمرکی؛ ز - آموزش کارکنان و نظارت و انجام بازرسی اعمال و رفتار کارکنان گمرک، کشف تخلف و تقصیرات اداری آنان؛ ژ - بازرسی از واحدهای اجرایی گمرکی و نظارت بر عملکرد آن‌ها و ساماندهی کمی و کیفی مبادی ورودی و خروجی؛ ص - رعایت توصیه‌های سازمان جهانی گمرک، قراردادهای بازرگانی و توافق‌نامه‌های منعقد شده یا پایاپای در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه؛ ط - استفاده از فناوری‌های نوین و تجهیز اماکن گمرکی (اشاره شده در ماده قانون امور گمرکی) به ابزارهای پیشرفته جهت افزایش کارایی و بهبود انجام تشریفات گمرکی...». به علاوه این که مواد ۱۱ و ۱۲ از این قانون را می‌توان حاکی از نگرش جامعی به حوزه پیشگیری و تأکید قانونگذار بر کارکرد پیشگیرانه این قانون تلقی نمود. به موجب ماده ۱۱ «به منظور حصول اطمینان از رعایت مقررات گمرکی، کلیه کالاهایی که به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج می‌شود، مشمول تشریفات و کنترل‌های گمرکی با استفاده از شیوه‌هایی مانند مدیریت خطر، بازرسی‌های منظم یا اتفاقی، به کارگیری تجهیزات و شیوه‌های

نوبت بازرسی، روش‌های مبتنی بر حساسرسی و در موارد استثنایی بدرقه یا مراقبت است.» در این ماده تأکید بر تشریفات گمرکی را می‌توان نوعی حرکت به سمت منطق پیشگیری از جرم در قانون امور گمرکی دانست. سلامت عبارتست از برخورداری از آسایش کامل جسمی، روانی و اجتماعی و نه فقط نداشتن بیماری و نقص عضو و سلامت‌محور هر شیء، کالا و چیزی که در خصوص سلامتی انسان باشد، لذا بر اساس تعریف‌های فوق‌الذکر، کالای سلامت‌محور هر شیء که در عرف دارای ارزش اقتصادی می‌باشد که در خصوص و ارتباط با آسایش کامل جسمانی، روانی و اجتماعی انسان می‌باشد که بر اساس مواد ۲۲ و ۲۷ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ (۲) و عرف مصداق‌های کالای سلامت‌محور می‌توان به موارد ذیل، مانند دارو و انواع مکملات غذایی و دارویی و لوازم و ملزومت آرایشی و بهداشتی و... اشاره کرد. روند مصرف کالاهایی که به شکل قاچاق سلامت جسمی و روحی و بهداشت عمومی جامعه را به خطر می‌افکند، در کشور رو به افزایش است و به دلیل ضعف در تولیدات داخلی این‌گونه محصولات مرتبط با سلامت مصرف‌کنندگان، بسیاری از کالاهای عرضه‌شده، ضمن این‌که از مجاری غیر رسمی (قاچاق) تأمین می‌شوند، به دلیل تقلبی بودن، مخاطرات بهداشتی زیادی را بر جامعه تحمیل می‌کنند، خود بار هزینه را در پیشگیری و مقابله با قاچاق توسط نهادهایی چون گمرک را دوچندان می‌کند، زیرا به موجب بند پ ماده ۳۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ اصلاحی ۱۳۹۴، گمرک جمهوری اسلامی ایران در محدوده اماکن گمرکی، یکی از دستگاه‌های کاشف قاچاق کالاهای مختلف، از جمله کالاهای موضوع مصرف و مرتبط با سلامت تلقی می‌گردد.

در حال حاضر در کشور ما ورود تجهیزات پزشکی غیر استاندارد، دارو، لوازم آرایشی و مواد خوراکی قاچاق از معضلات عمده بخش تأمین امنیت سلامت مردم است. برآوردهای اولیه نشان می‌دهد که تولید و عرضه تجهیزات پزشکی غیر مجاز در کشور بالغ بر ۲۵۰ میلیون دلار (در سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۷ ش.) است که حدود ۶۰٪ آن مربوط به عرضه کالای تقلبی و غیر اصیل است (۲۰). وضعیت قاچاق متأسفانه در حوزه آرایشی و غذایی با توجه با افزایش تقاضا در کشور بسیار بدتر از حوزه دارویی است و سهم فرآورده‌های آرایشی و بهداشتی قاچاق بسیار بالا می‌باشد. محصولات دیگری که ورود قاچاق آن باعث ایجاد ضایعات بهداشتی در جامعه شده است، لوازم صوتی و تصویری و به خصوص مانیتورهای کامپیوترهای غیر استاندارد است. ورود

لباس‌های مستعمل و دست دوم نیز که به صورت فله‌ای و قاچاق وارد کشور می‌شوند، از لحاظ بهداشتی می‌تواند ناقل بیماری‌های بسیاری باشند.

زمینه‌های فرهنگی و قانونی مرتبط با پیشگیری از کالاهای وارداتی سلامت محور

در ابتدا لازم است به طور مختصر زمینه‌های فرهنگی و قانونی ناظر به اقبال و برخورد با مصرف کالاهای وارداتی تبیین گردد، زیرا این دو موضوع از یک تقابل مهم در حفظ سلامت جامعه پرده برمی‌دارد.

۱- عوامل مؤثر بر اقبال مصرف‌کنندگان به کالاهای وارداتی

برای بسیاری از مصرف‌کنندگان کیفیت کالا اهمیت به سزایی دارد. اگر کالاهای خارجی بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی و با قیمت ارزان‌تر به بازار داخلی عرضه شود. مصرف‌کننده برای خرید کالاهای مرغوب به خرید این‌گونه کالاها روی می‌آورد، البته بررسی‌های انجام‌شده روی کالاهای قاچاق وارداتی با دوام تا حدودی معلوم کرده است که این کالاها خدمات پس از فروش ندارند و چه بسا مصرف‌کننده داخلی بر اثر ناآگاهی و عدم توجه به این مسائل در خرید این‌گونه کالاها متضرر بشود (۳). با این حال، بحث کیفیت کالا برای مصرف‌کننده جایگاه ویژه‌ای دارد و مصرف‌کننده برای تهیه کالای خوب و باکیفیت، حتی حاضر است مبالغ بیشتری (در مقایسه با تولیدات مشابه داخلی) بپردازد.

در زمینه مصرف، سه رویکرد نظری زیر مورد نظر بوده است: رویکرد اول، مصرف‌کننده را منفعل فرض می‌کند و مصرف را نوعی دستکاری از ناحیه قدرت می‌پندارد؛ در رویکرد دوم نگاه به مصرف به عنوان رسانه‌ای برای برقراری ارتباط فرض می‌شود، مصرف در این دید نوعی هم‌چشمی، رقابت و ایجاد ارتباط است؛ در رویکرد سوم، مصرف خود نوعی تولید ثانویه فرض می‌شود. مصرف‌کننده با کردار مصرف، دست به ابداعاتی می‌زند که در نتیجه آن اراده قدرت به زیر کشیده می‌شود (۴).

گسترش ارتباطات راه دور، وجود ماهواره‌ها، مسافرت‌های خارجی، تبلیغات متنوع کالاهای خارجی در فروشگاه‌ها و مکان‌های مختلف کشور، مشاهده مصرف این‌گونه کالا نزد آشنایان، دسترسی سریع به اطلاعات مربوط به عرضه کالاهای جدید و کیفیت آن‌ها و امثال آن سبب شده تا مصرف‌کنندگان از اطلاعات تقریباً به روزی در سطح جهان برخوردار شوند. حال با توجه

به مواردی که در رابطه با کیفیت، قیمت و تنوع کالاهای خارجی بیان شد، این عامل سبب افزایش تقاضا برای کالاهای خارجی می‌شود (۵). به علاوه تحت تأثیر عواملی همچون افزایش درآمد، تبلیغات، ضعف کیفیتی تولیدات داخلی و سایر عوامل، الگوی مصرف جامعه در چند سال اخیر تغییر یافته است. امروزه در هر خانه‌ای انواع و اقسام کالاهای لوکس و مصرفی خارجی را به وفور می‌توان یافت.

این در حالی است که امکان ورود تجاری عمده این کالاها به کشور وجود نداشته است. مسأله مهم‌تر این‌که مصرف انواع کالاهای لوکس و مصرفی خارجی تبدیل به یک الگوی مصرفی تقریباً پایدار برای خانوارهای پردرآمد و بخشی از خانوارهای با درآمد متوسط درآمد است. این الگوی مصرف تضاد خود را به صورت تضعیف فرهنگ و الگوی مصرف کالاهای ایرانی نشان داده است. تقاضای زیاد برای مصرف کالاهای خارجی و درآمد قابل توجهی که از این طریق نصیب واردکنندگان غیر قانونی و فروشندگان کالاهای قاچاق شده به نحو چشم‌گیری دامنه و حجم ورود این اجناس را افزایش است. متأسفانه فرهنگ مصرفی در جهت سوق دادن مردم به مصرف کالاهای خارجی موجب شده است که حتی برخی از تولیدکنندگان داخلی به ناچار محصول خود را با نام خارجی عرضه کنند (۶).

تأمین سلامت و بهداشت مردم از اصولی‌ترین موارد انسانی است که تمام دولت‌ها و آحاد جوامع مختلف بدان توجه ویژه‌ای دارند. یکی از بزرگ‌ترین تبعات منفی قاچاق کالا در کشور تبعات منفی بهداشتی آن در جامعه است. اصولاً کالاهای قاچاق به دلیل نبود نظارت بر آنها و با هدف سود بیشتر به داخل کشور قاچاق می‌شوند و به همین دلیل کالاهای تقلبی و غیر استاندارد که با قیمتی اندک در خارج کشور عرضه می‌شوند، مطلوبیت زیادی برای واردات قاچاق دارند (۲۰). متأسفانه محصولات غذایی، آرایشی و بهداشتی جزء کالاهایی هستند که به مقدار زیاد و عمدتاً غیر قانونی وارد کشور می‌شود و در نبود هیچ‌گونه استاندارد برای این کالاها، به خصوص کالاهای بهداشتی و آرایشی، در سطح جامعه به طور گسترده خرید و فروش می‌شوند.

امروزه، استفاده از مواد شیمیایی به جای مواد طبیعی از رایج‌ترین امور در صنایع مختلف است. در این میان استفاده از مواد غذایی غیر استاندارد رواج بسیاری نیز پیدا کرده است. این محصولات قیمت کم‌تری نسبت به محصولات استاندارد دارند و اغلب با مارک و نام‌های معتبر

نیز تولید و به صورت قاچاق به کشورهای دیگر فروخته می‌شوند. از این قبیل کالاها در جامعه به وفور یافت می‌شود که بیشتر آن‌ها را قاچاقچیان به صورت غیر قانونی وارد کشور می‌کنند و محصل آن بروز انواع و اقسام بیماری‌های حاد و مزمن و افزایش هزینه‌های بهداشتی و درمانی در کشور است، قاچاقچیان که سلامت و بهداشت عموم مردم را در معرض تهدیدات جبران ناپذیری قرار می‌دهند.

۲- مقررات ناظر به برخورد پیشگیرانه با کالاهای وارداتی تهدیدکننده سلامت

قانونگذار در سیاست جنایی خود اقداماتی را در راستای حفظ و تأمین سلامت و بهداشت مردم انجام داده است که متأسفانه در قسمت مجازات‌های مصوب با توجه به لطمت و آثار سوء ورود کالاهای تقلبی و غیر بهداشتی برای مصرف‌کنندگان، به نظر می‌رسد این مجازات‌ها بازدارنده نمی‌باشد و جا دارد با این‌گونه افراد با شدت عمل بیشتری برخورد گردد. برخی از اقدامات قانونگذار در این خصوص بدین شرح می‌باشند:

تبصره ۱ ماده ۳ قانون مربوط به مقررات امور پزشکی و دارویی اصلاحی ۱۳۷۹ چنین مقرر می‌دارد: «واردات و صادرات و خرید و فروش دارو بدون اخذ مجوز از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی جرم محسوب شده و مرتکب به مجازات مقرر در ماده ۳ محکوم و داروهای مکشوفه به نفع دولت ضبط و در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به منظور تعیین تکلیف (از نظر قابل مصرف و غیر قابل مصرف بودن) قرار خواهد گرفت.» در این راستا به قانون اخذ مجوز از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای واردات کلیه مواد غذایی و بهداشتی نیز اشاره نمود.

همچنین طبق ماده ۱۴ و تبصره‌های آن ورود هر نوع فرآورده بیولوژیک، هر نوع مواد و ملزومات مصرفی و تجهیزات پزشکی و دندان پزشکی و یا مواد اولیه و بسته‌بندی آن‌ها را منوط به اجازه قبلی و موافقت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نموده و ترخیص آن از گمرک با کسب اجازه از وزارتخانه فوق امکان‌پذیر است.

قانون یکسان‌سازی تشریفات ورود و خروج کالا و خدمات از کشور مصوب ۱۳۸۲ کلیه واردکنندگان و صادرکنندگان را موظف نموده کلیه کالاهای وارداتی و صادراتی خود را با تسلیم اظهارنامه گمرکی و تشریفات لازم از اسکله‌ها، فرودگاه‌ها و راه‌های مجاز مطابق با دستورالعمل‌های گمرک ایران وارد یا صادر نمایند. در غیر این صورت مورد مشمول مقررات

قاچاق خواهد بود. این قانون مانع از ورود کالاهای غیر استاندارد و غیر بهداشتی به کشور خواهد شد (۷).

تبصره ۱ ماده ۸ قانون ساماندهی مبادلات مرزی مصوب ۱۳۸۴، ورود کالاهای مشمول این قانون را منوط به رعایت قوانین و مقررات بهداشتی و قرنطینه‌ای نموده است.

ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در مصوبه جلسه شصت و نهم مورخ ۱۳۸۵/۸/۱ آن، سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی را موظف نموده در مورد مواد غذایی، دارویی، آرایشی و بهداشتی و مواردی که قانون، تأیید عرضه آن‌ها را منحصرأ از تکالیف وزارت بهداشت قرار داده استعلام لازم از مرجع مربوطه به عمل آورد و در صورت غیر بهداشتی و غیر استاندارد بودن این کالاها نسبت به منهدم نمودن آن‌ها اقدام نماید.

دولت نیز در مصوبه ۱۳۸۵/۲/۱۰ هیأت وزیران بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۸۵، البسه دست دوم، کالاهای تاریخ مصرف گذشته و کالاهایی که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سلامت آن‌ها را تأیید نمی‌کند را جزء کالاهای ممنوع‌الورود قلمداد نموده است.

به موجب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ اصلاحی ۱۳۹۴ جرم خاص مرتبط با قاچاق کالاهای تهدیدکننده سلامت به رسمیت شناخته شده است. بر اساس ماده ۲۷ این قانون «هر شخص حقیقی یا حقوقی که اقدام به واردات و صادرات دارو، مکمل‌ها، ملزومات و تجهیزات پزشکی، مواد و فرآورده‌های خوراکی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی بدون انجام تشریفات قانونی نماید، به مجازات کالاهای قاچاق به شرح زیر محکوم می‌شود. این مجازات مانع از پرداخت دیه و خسارت‌های وارده نیست:

- قاچاق مواد و فرآورده‌های دارویی، مکمل‌ها، ملزومات و تجهیزات پزشکی مشمول مجازات قاچاق کالاهای ممنوع موضوع ماده ۲۲ این قانون می‌باشد.

- در صورتی که کالای قاچاق مکشوفه شامل مواد و فرآورده‌های خوراکی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی باشد، مرجع رسیدگی‌کننده مکلف است نسبت به استعلام مجوز مصرف انسانی کالاهای مذکور اقدام و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است ظرف ده روز به این استعلام پاسخ دهد.

هرگاه کالای مکشوفه مذکور موفق به اخذ مجوزهای بهداشتی و درمانی در خصوص مصرف انسانی گردد، جرم قاچاق مشمول مجازات مندرج در بند «ب» ماده ۱۸ این قانون خواهد شد و

در غیر این صورت کالای مکشوفه، کالای تقلبی، فاسد، تاریخ مصرف گذشته و یا مضر به سلامت مردم شناخته شده و مشمول مجازات قاچاق کالاهای ممنوع می‌باشد.» تبصره ۱ نیز مقرر می‌دارد «حمل، نگهداری، عرضه و فروش محصولات فوق نیز مشمول مجازات‌های این ماده است.» همچنین به موجب تبصره ۲ «آیین‌نامه اجرایی این ماده در مورد چگونگی اجرا و میزان لازم از کالا برای استعمال مجوز مصرف انسانی با پیشنهاد وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صنعت، معدن و تجارت و ستاد تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

۳- تقویت عملکرد مبتنی بر کشف واردات کالاهای ناقض سلامت

کشف به وسیله گمرک از اساس‌ترین وظایفی است که در قانون امور گمرکی بر عهده این نهاد قرار داده شده است. حجم روزافزون واردات کالاهای مختلف و در کنار آن افزایش شگردهای بزه‌کاران، باعث شده است که این بُعد از وظیفه گمرک مستلزم روزآمدی حداکثری قرار گیرد. لازم به اشاره است که در راستای رهنمودهای سازمان جهانی گمرک (WCO)، ابزارهای بین‌المللی بسیاری را می‌توان در عملیات کشف کالاها بازشناسی نمود که استفاده از هر کدام از آنها می‌تواند تأثیر به‌سزایی در پیشگیری از ورود کالاهای تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان داشته باشد. به عنوان مثال شبکه جهانی گمرکی (GNC)، پلتفرم شبکه جهانی مبارزه با تخلفات گمرکی (CEN) که توسط RILO مدیریت می‌شود، کنوانسیون ناپروبی در خصوص کمک متقابل اداری گمرکات کشورها، ابزارها و اسناد سازمان جهانی گمرک (Tools and Instruments)، فناوری ارتباطات و اطلاعات، توسعه همگرایی منطقه‌ای و ایجاد قابلیت‌های همکاری متقابل و تبادل اطلاعات (ICT)، مدیریت هماهنگ مرزی (CBM)، مدیریت ریسک (RM)، پنجره واحد تجارت فرامرزی (SW) و... (۱).

۴- تجهیز به ابزارهای نوین کاشف کالاهای جاسازی شده

در راستای توصیه مطالعات متعدد در خصوص بهره‌گیری از تجهیزات بازرسی پرتونگاری، به عنوان یکی از فناوری‌های نوین در تمامی عرصه‌های گمرکات، در حال حاضر اقبال قابل توجهی به استفاده از این تجهیزات به وجود آمده است. همچنین با توجه به موقعیت جغرافیایی ایران که در مسیر ترانزیت مواد مخدر قرار دارد و قاچاقچیان نیز هر روز از روش‌های جاسازی جدید استفاده می‌کنند، برای بازرسی دقیق و سریع محموله‌های ورودی و خروجی از کشور که به

طور مداوم بر حجم آن‌ها افزوده می‌شود، نیاز به تجهیزات بازرسی مدرن و پیشرفته، از جمله دستگاه‌های بازرسی ایکس ری اعم از کانتینری، چمدانی، گیت‌های بازرسی، دستگاه‌های مواد مخدریاب حساس، دستگاه‌های کشف مواد منفجره، تجهیزات آندوسکوپی و... احساس می‌شود. استفاده از اسکنرهای اشعه ایکس در قلمرو امور گمرکی می‌تواند موجب صرفه‌جویی در زمان کنترل و بازرسی، صرفه‌جویی در به کارگیری نیروی انسانی جهت کنترل و بازرسی، مدیریت زمان، جلوگیری از ورود و خروج کالای قاچاق از/ به کشور، افزایش اعتبار جهانی و ظرفیت‌های ترانزیتی، افزایش ظرفیت جذب گردشگر، تکریم مسافران ورودی و خروجی، افزایش امنیت مبادی گمرکی، تقویت اقتصاد ملی و اعمال هرچه بیشتر مدیریت ریسک، افزایش بهره‌وری و قدرت تمرکز ارزیابان، افزایش ضریب ایمنی کالا، تعامل و همکاری با سازمان‌های همجوار، عامل بازدارنده و ایجاد هراس و فشار روانی برای قاچاقچیان، در صورت وجود بستر مخابراتی مناسب، ایمنی اطلاعات و اسکن کانتینرهای ترانزیتی در گمرک مبدا و در نهایت پیشگیری از دستکاری کالا شود (۸). دستگاه بازرسی ایکس ری تأثیر ویژه‌ای داشته و آمار کشفیات صورت گرفته از طریق دستگاه‌های ایکس ری از جمله انواع خودرو نشان می‌دهد که هزینه صرف شده برای تجهیز گمرکات به این دستگاه‌ها سبب برگشت سرمایه‌گذاری صورت گرفته شده است (۹).

در روش جاسازی در داخل خودرو قاچاقچیان با استفاده از فضاهای خالی موجود در خودرو و یا با ایجاد لایه‌های کاذب، مبادرت به جاسازی سلاح، مهمات، مواد مخدر و سایر اجناس قاچاق می‌نمایند. در روش جاسازی در اشیا و اماکن، مواد در داخل اشیا و یا منازل و یا سایر اماکن جاسازی می‌شوند، به گونه‌ای که ظاهرشان هیچ‌گونه تغییری نمی‌نماید که در این مورد می‌توان به پرونده مطرح گردیده در شعبه اول دادگاه انقلاب شیراز اشاره کرد که بدین شرح می‌باشد «طبق گزارش مرجع انتظامی علیه یک واحد صنفی عطاری در شیراز که متهم به جاسازی دارو در محل سرامیک کف مغازه است اشاره نمود» (دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۷۱۱۸۱۰۰۲۵۸ از شعبه اول دادگاه انقلاب شیراز). یکی دیگر از شگردهای قاچاقچیان این است که زمانی که قصد دارند کالای مجازی را طبق مقررات وارد یا صادر کنند با سوءاستفاده و علم به این‌که امکان بازرسی تمام آن‌ها در گمرک وجود ندارد کالای قاچاق را در کنار محموله‌ها جاسازی می‌کنند که در این مورد می‌توان به پرونده‌ای که در دادگاه انقلاب

مرودمت بدین شرح اشاره کرد: «متهم د.ش کالای مکمل‌های غذایی را با سایر کلای مجاز (وسایل صوتی) و در یک قالب از مرز دریایی در شهر بندرعباس وارد کشور نموده که در شهر مرودمت کشف می‌گردد» (دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۷۱۹۹۸۰۰۱۸۸).

۵- تدابیر کنترلی فناوریانه گمرک در خصوص کالاهای تهدیدکننده سلامت

رشد سریع تجارت بین‌المللی، ساماندهی سریع شبکه‌های تجارت را در پی داشته است، لذا در راستای بند «ج» ماده ۳۸ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور که بر ساماندهی شبکه‌های تجاری تأکید می‌کند پنجره واحد تجاری راه‌اندازی شد. بدین ترتیب کلیه داده‌ها و اطلاعات مربوط به مجوز سازمان‌های هم‌جوار از طریق این درگاه و بستر تبادل الکترونیکی اطلاعات اقتصادی کشور (IX) وزارت امور اقتصادی و دارایی به اشتراک گذاشته شده و در گمرکات کشور به صورت سیستمی کنترل می‌شود. در واقع در حال حاضر تمامی مجوزهای مربوط به صورت الکترونیکی اخذ می‌شوند، اقدامی که در کاهش زمان و هزینه انجام تشریفات گمرکی نقش به‌سزایی دارد. همچنین با راه‌اندازی این پنجره واحد امکان تبادل اطلاعات بین سامانه‌های سازمان‌های هم‌جوار نیز فراهم شده و این امر تأثیر به‌سزایی در کاهش فرآیندهای غیر سیستمی داشته است (۱۰).

بدیهی است که افزایش ریسک دستگیری از جمله نتایج منطقی و مورد انتظار برخاسته از پیاده‌سازی تدابیر پیشگیرانه متعدد ناظر به جرائم گمرکی است (۱). به عنوان مثال این گزاره که تمامی کالاهای وارداتی به گمرکات سراسر کشور به کمک سامانه جامع گمرکی و پنجره واحد تجارت فرامرزی کنترل می‌شود، خودمحوری مهم است که نشانگر تأثیر فناوری اطلاعات بر افزایش ریسک دستگیری است. همچنین توسعه نظارت گمرکی بر فعالیت‌های تجاری و بازرگانی مناطق آزاد، بازارچه‌های مرزی و سایر مبادی ورودی و خروجی خصوصاً مرزهای دریایی و استان‌های قاچاق خیز از طریق ایجاد امکانات و تجهیزات الکترونیکی، مثل نصب دوربین‌های مداربسته در محوطه‌های ارزیابی گمرکات مسافری و فرودگاه‌ها و وجود دستگاه‌های ایکس ری در معابر رسمی، احتمال شناسایی و دستگیری افرادی که قصد وارد و یا خارج کردن، حتی کالاهای قاچاق کم‌حجم به دور از چشم مأمورین را دارند، افزایش داده است (۱۲).

۵-۱- یکپارچه‌سازی نظارت بر فرایند تجارت: عدم نظارت یکپارچه و صحیح

سازمان‌های مسؤول بر بنگاه‌های تجاری و فرایند تجارت یکی از عوامل مؤثر در افزایش قاچاق

کالا می‌باشد، چراکه از گذر یکپارچه‌سازی فرایند تجاری می‌توان به داده‌های سایر بخش‌ها دسترسی داشت و بر آن‌ها نظارت نمود و تخلفات این حوزه را با دقت بیشتری رصد کرد. تعداد بالای موارد کشف نشده قاچاق کالای سلامت محور (۱۳) خود نشانگر این امر می‌باشد که فرایند تجارت در ایران هنوز به صورت سنتی باقی مانده و این در حالی است که مکانیزه و یکپارچه‌نمودن آن می‌تواند کمک شایانی به حل بحران قاچاق بنماید که در این مورد به دادنامه صادره از دادگاه انقلاب مرودشت اشاره کرد، بدین شرح که «که متهم به نام س.پ به اتهام نگهداری ۲۰ لیتر شربت متادون و قرص ترامادول و قرص متادن محکوم گردیده است، ولی نقطه قابل ذکر این می‌باشد که ضابط دخالت‌کننده و مرکزی که تعیین‌کننده نوع کالا باشد، دقیقاً مشخص نمی‌باشد. بدین‌نحو که گزارش و کشف جرم توسط مأمورین مبارزه با مواد مخدر تنظیم گردیده است و اگر کالا دارای مصرف انسانی باشد، سازمان تعزیرات دخیل می‌باشد و اگر دارای مصرف انسانی نباشد، دادگستری و در رأس آن دادگاه انقلاب نقش دارد و سازمان تعیین‌کننده مدیریت دارو و فرآورده‌های بیولوژیک می‌باشد، لذا چهار مرجع در چنین پرونده‌ای نقش دارند که یکپارچه سازی ضروری به نظر می‌رسد» (دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۸۷۲۸۰۵۰۰۲۶۷ صادره از دادگاه انقلاب مرودشت). از این جهت است که مطابق با بند «الف» ماده ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا، وزارت صنعت و معدن و تجارت موظف گردیده تا با همکاری ستاد و گمرک جمهوری اسلامی اقدام به تهیه و بهره‌برداری از سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجاری نماید.

۲-۵- سیستمی و الکترونیکی نمودن واردات اسناد کالاهای سلامت محور: به موجب

بند «خ» ماده ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۲، اصلاحی ۱۳۹۴ «گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف است برای جلوگیری از استفاده مکرر از اسناد گمرکی اقدامات لازم را معمول دارد.» این تأکید به این دلیل است که الکترونیکی نمودن اسناد حمل کالا جایگاه مهمی در پیشگیری از ارتکاب قاچاق کالاهای تهدیدکننده سلامت و واردات کالاهای تهدیدکننده با عنوانی غیر قاچاق ایفا می‌نماید. این اسناد می‌تواند باالاصاله جعلی باشد، مانند آنکه «خارج‌کننده کالای مرجوعی، نسبت به جعل مهر و امضای گمرک مرز خروجی دال بر خروج کالای مرجوعی موضوع پروانه مرجوعی (خارج‌نشده - مصرف‌شده در داخل) و ارائه آن به گمرک مبدأ جهت استرداد سپرده اقدام نماید.» یا از طریق اظهارنامه گمرکی یا تجارت ظاهراً قانونی باشد، مانند

آنکه «مثلاً کالای وارده به گمرک که از انواع مجاز مقرراتی مبادلات مرزی نمی‌باشد، مثل قطعات یدکی خودروی سواری، اما اظهارکننده آن را به عنوان قطعات یخچال (کمپرسور) مشمول معافیت مبادلاتی اظهار می‌کند (۱۴). در اینجا کالا به ترتیب مجاز وارد اماکن گمرکی شده به عبارتی از دید یا نظارت مأمورین گمرکی فراری داده نشده و داخل در قلمرو خاص گمرکی گردیده است، ولی خارج از شمول مقررات گمرکی و بدون پرداخت حقوق ورودی، از گمرک خارج شده که داخل در عنوان جرم قاچاق خواهد بود» (۱۵). در خصوص مورد مذکور می‌توان به دادنامه صادره از دادگاه انقلاب مرودشت اشاره کرد که «متهم ع.ر به اتهام دخالت در امور پزشکی با وارد کردن مکمل‌های دارویی و قرص‌های متادون به شکل مجاز اشاره کرد که سپس بدون پرداخت حقوق گمرکی کالای مذکور را خارج نموده است که کالای مذکور توسط ضابطین دادگستری در شهرستان مرودشت کشف گردیده است» (دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۸۷۲۸۰۳۰۰۸۴۱ از دادگاه انقلاب مرودشت)، لذا با توجه به این که جعل اسناد گمرکی در این موارد بسیار ساده می‌نماید، ضروری است تا با توسل به الکترونیکی نمودن اسناد تا حد زیادی از جعل آن‌ها جلوگیری نمود، لذا می‌توان از این طریق اقدامات افرادی که در صدور اسناد غیر قانونی دخالت داشته‌اند را با توجه به شناسه و گذرواژه آن‌ها برای ورود به سیستم و صدور اسناد ردیابی و همچنین تا حد بسیار زیادی از جرائمی نظیر ارتشا در همین زمینه جلوگیری نمود. از همین رو است که بند «ب» ماده ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا صدور الکترونیکی اسناد را به عنوان یکی از تدابیر پیشگیرانه مؤثر در زمینه مقابله با کالاهای تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان پیش‌بینی نموده است.

۳-۵- مدیریت ریسک هوشمندمحور (IRM): مدیریت ریسک، قاعده‌ای است که به طور گسترده برای مواجهه با رویدادهای آتی که احتمال دارد باعث ضرر و زیان شوند مورد استفاده قرار می‌گیرد. مدیریت ریسک، احتمال کشف موارد مغایرت بازرگانی که پیروی از مقررات ندارند را افزایش می‌دهد و آن دسته از بازرگانی که فعالیتشان مطابق قوانین می‌باشد، اجازه می‌یابند کالاهایشان را با بازرسی‌های فیزیکی کم‌تری از کنترل گمرک عبور دهند. برنامه‌گزینش کالا بر مبنای ریسک، جایگزین بازرسی و آزمون صددرصدی کالاها می‌شود که این کار از طریق کنترل‌های گزینشی از روی شاخص‌های معین ریسک صورت می‌گیرد. گزینش کالا بر مبنای ریسک، موجب ترخیص سریع‌تر محموله شده و باعث می‌شود گمرک منابع کم‌تری را به

واردات با ریسک کم‌تر و نیز منابع بیشتری را به واردات با ریسک بالا اختصاص دهد؛ منظور وارداتی است که سیستم مدیریت ریسک آن‌ها را مغایر قوانین شناسایی کرده است. در گمرک شهید رجایی و درب خروج جدید واردات، برای اولین بار خروج کلیه کالاهای ترخیص‌شده از این درب با مدیریت ریسک (Risk Management) در این گمرک صورت می‌گیرد. با عنایت به سیاست‌های گمرک ایران در راستای تسریع و تسهیل در انجام تشریفات گمرکی و با توجه به دستور مؤکد رییس کل گمرک ایران مبنی بر به کارگیری مدیریت ریسک در درب‌های خروج، در حال حاضر کامیون‌های خروجی از درب خروج واردات گمرک شهید رجایی با اعمال مدیریت خطر به طور تصادفی مورد بازرسی قرار می‌گیرند (۱۶). بنابراین گزارش، روند کار تاکنون بدین صورت بود که پس از صدور پروانه سبز گمرکی توسط سرویس ارزیابی، کالاهایی که توسط گمرک برای آن‌ها مجوز خروج صادر شده بود، مجدداً و به طور سلیقه‌ای در درب خروج، مورد ارزیابی مجدد قرار می‌گرفت که این اقدام علاوه بر اتلافی هزینه و زمان، موجب طولانی‌شدن تشریفات، تأخیر در خروج کالا و نارضایتی مراجعین و خدمت‌گیرندگان می‌گردید. شایان ذکر است گمرک شهید رجایی بزرگ‌ترین گمرک تجاری کشور می‌باشد که هم‌راستا با سیاست‌های کلان گمرک ایران، در اجرا و بهره‌برداری از سامانه‌ها و پروژه‌های طراحی‌شده از سوی ستاد همواره پیشگام بوده است.

با اجرای تکنیک‌های مدیریت ریسک و کنترل بر مبنای حسابرسی، در مقایسه با کنترل سنتی کالا در گمرک، زمان صرف‌شده برای کالاهایی که در گمرک متوقف می‌باشند، کاهش خواهد یافت و بازرگانان می‌توانند کالاهایشان را سریعاً با ورود آن‌ها به کشور در اختیار داشته باشند.

سامانه مدیریت ریسک یک سامانه اطلاعاتی است که با تلفیق ارزش‌داری‌ها، ادعای صاحب‌داری، سیاست‌های اتخاذی دولت‌ها در کنار سامانه‌های ردیابی و پیگیری، امکان کنترل و نظارت را برای مدیران سازمانی با توجه به هزینه‌های ریسک فراهم می‌کند (۱۷). پس از آنکه ریسک‌های گوناگون در فرآیند ترخیص گمرکی، با توجه به سیاست‌های اتخاذی دولت، به سامانه شناسانده شد، این سامانه توانایی آن را دارد که با توجه به ظرفیت بازرسی فیزیکی گمرک، درصدی از محموله‌های باری پرریسک شناسایی‌شده را جهت بازرسی‌های فیزیکی یا بازرسی به وسیله دستگاه‌های ایکس‌ری به کارشناسان گمرک معرفی کند. بدیهی است این

موضوع می‌تواند در جهت تضمین دقت فرایند امور گمرکی مفید باشد، هم‌چنانکه سرعت میانگین ترخیص کالا را نیز افزایش می‌دهد. یکی از اساسی‌ترین ابزارهای مؤثر در مدیریت ریسک جرم توسل به سرویس ارزیابی در روش انتخاب مسیر (Selectivity) و یا به تعبیری مسیریابی واردات و صادرات بر اساس نوع ریسک است. پس از تخصیص شماره ثبت به اظهارنامه و تعیین مسیر آن توسط رایانه، اظهارنامه به کارشناس مربوطه ارجاع می‌شود.

در قالب تلفیق یافته‌های مدیریتی با علوم جنایی، نگاه کلان به مدیریت ریسک در حوزه‌های مختلف، از حیث اثربخشی این تدبیر در کشف حداکثری کالاهای تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان، نگاهی مثبت است، زیرا به طور کلی در عین سرعت فرآیند گمرکی باعث تقویت نگاه پیشگیرانه و احتمال دستگیری متخلفان می‌شود. در این رویکرد نیز امکان سوءاستفاده وجود دارد، اگرچه نگاه این تدبیر امنیت محور است، ولی معطوف کردن تلاش‌ها به کالاهای خاص و صرفه‌جویی در اتخاذ اقدامات از آثار مثبت آن می‌باشد.

تقویت عملکرد گمرک در اصالت‌سنجی کالاهای تقلبی تهدیدکننده سلامت و اطلاع‌رسانی

طرح کنترل اصالت کالا محتویات - اسناد تولیدکنندگان فروشندگان شرکت‌های بخش و سازمان‌های توزیع‌کننده کالا در کوتاه‌ترین زمان ممکن امکان پذیر شده، به طوری که می‌توان به راحتی به قاچاق، تقلبی و جعلی بودن یا عدم وجود اصالت کالا پی برد و با متخلفان برخورد کرد. برای اجرایی شدن طرح، برنامه‌ریزی منسجم و منظم ضرورت دارد و نباید به شعار اکتفا کرد، بلکه باید با همت تمامی دستگاه‌ها به سوی رفع نواقص و ایرادهای آن گام بردارند، البته وزارت بهداشت در اقدامی مؤثر به صورت پایلوت طرح ردیابی - رهگیری و کنترل اصالت فرآورده‌های سلامت را در مورد برخی داروها به کار برد و با نشان‌دار کردن آن‌ها گامی مؤثر در شناسایی داروهای قاچاق و تمامی کالاهای سلامت محور برداشت. در اینجا اشاره به این نکته مهم مقتضی است که متأسفانه چارچوب قانونی ضعیف و عدم اجرای اقدامات مرزی حقوق مالکیت فکری در گمرک ایران امکان اعمال قانون در خصوص کالاهای جعلی و تقلبی ناقض سلامت را با معضل رو به رو ساخته است.

۱- عملکرد سریع و دقیق در اصالت سنجی کالاهای تقلبی

گاهی اوقات مردم داروهایی از مراکز غیر از داروخانه خریداری می‌کنند. اتفاقاً برچسب اصالت سازمان غذا و دارو را هم دارند و اصل به نظر می‌رسند و مردم فکر می‌کنند این داروها تقلبی نیستند، در حالی که این داروها قاچاق و یا تقلبی هستند. روش‌هایی برای تشخیص برچسب‌های اصالت تقلبی و برچسب اصیل واقعی وجود دارد که مردم با داشتن آگاهی می‌توانند کالای قاچاق را تشخیص دهند. به عنوان مثال روی برچسب‌های تقلبی شماره تماس جعلی برای ارسال پیامک استعلام اصالت برچسب کالا درج شده، در حالی که شماره تلفن برای استعلام برچسب اصالت از طریق پیامک ۲۰۰۰۸۸۲۲ است.

همچنین در بارکدهای برچسب اصالت شماره‌هایی وجود دارد که باید با شماره روی خود دارو یکسان باشد. برچسب‌های اصالت تقلبی معمولاً تاریخ انقضا ندارند، در حالی که برچسب‌های اصالت اصل، تاریخ انقضا داشته و همان تاریخ انقضا نیز روی دارو درج شده است. برچسب اصالت با هدف تشخیص کالای واقعی از کالاهای قاچاق روی محصولات سلامت محور با آرم سازمان غذا و دارو نصب گردیده است. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۲۶/۱۰/۱۳۹۶ نشانگر نکات مهمی درباره اصالت سنجی کالاهای مرتبط با سلامت است: «با توجه به اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به شرح ماده ۱ قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و به ویژه بند ۱۷ آن مبنی بر تعیین ضوابط مربوط به ورود، ساخت، نگهداری، صدور، مصرف و انهدام مواد بیولوژیک مخدر، خوراکی، آشامیدنی، بهداشتی، آرایشی، آزمایشگاهی و فرآورده‌های دارویی و تجهیزات و ملزومات و مواد مصرفی پزشکی و توانبخشی و نیز ارزشیابی، نظارت و کنترل ضوابط مذکور، تصویب دستورالعمل اجرایی نظام ردیابی، رهگیری و کنترل اصالت فرآورده‌های سلامت در محدوده اختیارات وزارت بهداشت است و با وجود این‌که به موجب بند «پ» ماده ۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ مقرر شده هرگونه واردات تجاری، ذخیره سازی، توزیع، عرضه و فروش کالاهای دارویی، واکسن، مواد زیستی (بیولوژیک)، طبیعی و سنتی، مکمل‌های تغذیه‌ای، آرایشی، بهداشتی، غذایی و ملزومات و تجهیزات پزشکی که در سامانه رهگیری و کنترل اصالت طبق ضوابطی که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اعلام می‌کند ثبت نشده باشد جرم محسوب می‌شود بیانگر ضرورت ثبت در سامانه رهگیری و کنترل

اصالت طبق ضوابط وزارت بهداشت است. با توجه به مراتب تصویب دستورالعمل مورد اعتراض از حدود اختیارات وزارت بهداشت خارج نیست و موجبی برای ابطال دستورالعمل وجود ندارد، لیکن با توجه به این که در ماده ۹ دستورالعمل راجع به هزینه و تعرفه ارائه خدمات تعیین تکلیف شده و به موجب ماده ۶۰ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۹۳ دریافت و پرداخت هرگونه وجهی تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی باید در چارچوب قوانین موضوعه کشور باشد، در غیر این صورت در حکم تصرف غیر قانونی در اموال دولتی است. بنابراین حکم ماده ۹ دستورالعمل به علت مغایرت با ماده ۶۰ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۹۳، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. با اعمال ماده ۱۳ قانون پیش‌گفته و تسری ابطال ماده ۹ دستورالعمل به زمان تصویب آن موافقت نشد.»

یکی دیگر از راه‌کارهای مهم و قابل استفاده در تعیین اصالت کالا استفاده از کدهای جهانی GS1 می‌باشد. این کد برخلاف برچسب‌های سلامت، در مبدأ به کالا الصاق می‌گردد. سازمان جهانی GS1 به عنوان فدراسیون بین‌المللی برای ایجاد استانداردها از نظرات تمامی نمایندگان خود در سراسر جهان کمک می‌گیرد که این امر باعث محبوبیت و کاربردی شدن استانداردها در تمامی حوزه‌ها در کل دنیا شده است. استانداردها و راه‌کارهای GS1 در حوزه‌هایی مانند بهداشت و درمان، لجستیک، مواد غذایی، خرده‌فروشی، صنایع دفاع، خدمات مالی و... نقش به‌سزایی را ایفا می‌کنند. لازم به اشاره است که یکی از اصلی‌ترین استانداردهای GS1، استاندارد شناسایی (Identification) است. با استفاده از این استاندارد تمامی موجودیت‌های زنجیره تأمین به صورت منحصربه‌فرد و یکتا در سرتاسر این زنجیره شناسایی می‌شود. کارآیی پیشگیرانه آن در زمینه مقابله گمرکی با واردات کالاهای آسیب‌رسان بسیار بدیهی است که در عمل توجه اندکی به آن می‌شود.

برچسب اصالت کالاهای سلامت به عنوان یک راه‌کار تفکیک کالاهای اصلی از کالاهای تقلبی و غیر استاندارد شناخته می‌شود که انتقادات زیادی را با خود همراه داشته است و منتقدین این طرح آن را در حد یک برچسب می‌دانند. محصولات سلامت‌محور یکی از

دغدغه‌های سیاستگذاران حوزه سلامت کشور است. وزارت بهداشت به همین منظور از ۶ سال پیش نصب برچسب اصالت بر روی کالاهای سلامت محور وارداتی را اجباری کرد، هرچند اجرای طرحی که بتواند تمایز محصولا غیر استاندارد و قاچاق شود مورد پسند ذی‌نفعان سلامت جامعه و مصرف‌کنندگان است و به علاوه می‌تواند بخش بزرگی از امنیت روانی و سلامت جامعه را تأمین نماید، اما از آنجا که تجربه نشان داده است که در کشور هیچ طرحی در مقام اجرا خالی از ضعف و نقص نیست و همین نقاط ضعف توانسته زمینه بسیاری از انحرافات را فراهم آورد، لذا نمی‌توان از ضرورت بررسی میزان موفقیت این طرح چشم‌پوشی کرد.

یکی از مشکلات در خصوص طرح برچسب اصالت، زیرساخت ضعیف الکترونیکی و اینترنتی جهت مانیتورینگ این برچسب‌ها و پاسخگویی به استعلام است. شرکت‌ها پس از هزینه بالایی که برای دریافت و نصب این برچسب‌ها پرداخت می‌کنند، باید پیگیر فعال شدن آن‌ها روی محصولات خود باشند با این همه باز هم هر لحظه ممکن است شاهد پاسخ‌های نادرست سیستم پشتیبان برای کالاهای خود باشند. مشکل دیگر این طرح، زمان‌بر بودن فرایند دریافت، نصب و راه‌اندازی سیستم پشتیبان است، ضمن آنکه مصرف‌کنندگان رضایت نسبی از پاسخ‌ها ندارند و اطلاعات منعکس شده از سوی شرکت پشتیبان چندان صحیح نیست. این در شرایطی است که کالای قاچاق در همه سوپر مارکت‌ها، دکه‌های روزنامه فروشی و سایر اماکن به وفور عرضه می‌گردد.

برچسب اصالت تنها سد راه واردکنندگان شناسنامه‌دار شده است و قاچاقچیان بی‌هیچ دغدغه‌ای آن را دور می‌زنند، ضمن این‌که واردکنندگان نگران افشای اطلاعات تجاری آن‌ها نزد یک شرکت خصوصی به بهانه پشتیبانی هستند. درز اطلاعات شرکت‌های تجاری، موضوع حساسی برای فضای کسب کار کشور است و می‌تواند خطرآفرین باشد، چراکه جزئیات اطلاعات شرکت‌ها باید در اختیار یک شرکت پشتیبان قرار گیرد که توسط بخش خصوصی اداره می‌شود. تنها گزینه‌ای که می‌تواند مطرح شود، این است که گردآوری و پردازش اطلاعات نزد مراجع حاکمیتی باشد.

۲- اطلاع‌رسانی گمرکی کالاهای احتمالی تهدیدکننده سلامت

به نظر می‌رسد آگاه‌سازی مخاطبان و اطلاع‌رسانی سریع و به موقع به شهروندان مهم‌ترین راه پیشگیری از قاچاق فرآورده‌های سلامت محور باشد و گمرک نقش قابل توجهی در این خصوص خواهد داشت. با توجه به کیفیت پایین فرآورده‌های آرایشی بهداشتی تولید داخل نسبت به مشابه خارجی، مصرف‌کنندگان ترجیح می‌دهند که محصولات تولیدی کشورهای اروپایی را به هر قیمت ممکن تهیه نمایند. این امر باعث شده تا مملکت ما هزینه‌های هنگفتی بابت موارد قاچاق این کالاها متحمل شود. از بین رفتن نیروی تولید داخلی، انتقال ارز به کشورهای خارجی برای انجام معاملات، حمل کالاهای خارجی در شرایط نامساعد اقتصادی و تحریم‌های ظالمانه کشورهای غربی از جمله این هزینه‌ها است. ثبت منبع شرکت‌های تولید کننده توسط وزارت بهداشت به منظور صدور پروانه بهداشتی واردات، تولید کالاهای تقلبی از کشورهای حاشیه خلیج فارس و ورودی غیر مجاز آن‌ها به داخل کشور توسط افراد سودجوی داخلی و بیمارشدن افراد به دلیل مصرف کالاهای تقلبی و بی‌کیفیت با برند خارجی و هزینه درمان آن‌ها لزوم تأکید بر اهمیت مضاعف نقش نظارتی گمرک بر کالاهای وارداتی از نوع کالاهای مرتبط با سلامت را نشان می‌دهد. تشکیل کمپین مردم‌نهاد و بسیج مردمی گامی مهم در مبارزه با قاچاق کالای سلامت‌محور بوده و تبیین واقعی و صحیح اثرات سوء و جبران‌ناپذیر ناشی از مصرف فرآورده‌های غیرمجاز و قاچاق برای افراد جامعه از طریق رسانه‌های جمعی، سایت‌ها و شبکه‌های مجازی باعث آگاهی مردم از بیماری حاد و مزمن و نحوه به خطراندادن سلامت آن‌ها می‌شود و این مقصود با تشکیل کمپین مردم‌نهاد و بسیج مردمی در کنار عملکرد گمرک محقق می‌شود.

تقویت عملکرد مشارکتی گمرک با نهادهای وابسته

به طور کلی می‌توان دریافت که اهمیت مضاعف سلامت مصرف‌کنندگان، زمینه مشارکت همه‌جانبه کشف محور و قبل از مصرف کالاها دارد. ماده ۱۲۷ قانون امور گمرکی مقرر می‌دارد که «ورود و ترخیص کالاها تحت هر یک از رویه‌های گمرکی که بنا به ملاحظات بهداشتی، قرنطینه‌ای، ایمنی و زیست‌محیطی و نظایر آن بر اساس قانون مستلزم اعلام نظر سازمان‌های مربوطه باشد، موکول به اخذ گواهی از این سازمان‌هاست.»

۱- مشارکت با سازمان غذا و دارو و نهادهای زیرمجموعه علوم پزشکی

از جمله مقرراتی که بر این موضوع دلالت دارد دستورالعمل اجرایی صدور مجوز ورود (گشایش) و ترخیص مواد اولیه غذایی و آشامیدنی مصوب ۱۳۸۸ با بازنگری آبان ماه ۱۳۹۳ می‌باشد. در پیوست شماره ۵ این دستورالعمل که به ظهر پروفورما یا نامه الکترونیکی مواد اولیه غذایی و آشامیدنی اختصاص یافته است، گواهی‌های مختلف لازم برای واردکردن یک کالا مشخص شده است. ارائه اصل گواهی بهداشت معتبر و مرتبط با محموله با تأیید مقامات ذیصلاح بهداشتی کشور مبدأ و سفارت جمهوری اسلامی ایران در زمان ترخیص ارائه مستندات تاریخ تولید، انقضا و سری ساخت و درج آن بر روی کلیه واحدهای بسته‌بندی در زمان ترخیص حداقل ۱/۲ از زمان ماندگاری کالا باقی مانده باشد، ارائه گواهی‌هایی نظیر عدم آلودگی به BSE (جنون گاوی)، FMD (تب برفکی) و Dioxin (آلودگی‌های محیطی قابل انباشت در بدن دام) و ملامین و مواد رادیواکتیو و گواهی حلالیت با تأیید مقام ذیصلاح کشور مبدأ و سفارت جمهوری اسلامی ایران (با توجه به نوع کالا) ارائه گواهی معتبر از مقامات دولتی ذیصلاح کشور مبدأ مبنی بر اظهار صریح وضعیت تغییر ژنتیکی یافته‌بودن محموله (GMO) ممه‌ور به مهر سفارت جمهوری اسلامی ایران در کشور مبدأ با درج شماره رخداد یا شماره شناسایی اختصاصی ثبت‌شده در سایت اطلاق تهاتر ایمنی زیستی (BCH) الزامی است و در صورتی که شرکت ادعای عدم تغییر ژنتیکی یافته‌بودن محموله را دارد، ملزم به تکمیل فرم عدم تراریختگی (پیوست ۱ دستورالعمل اجرایی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص موجودات زنده تغییر ژنتیکی یافته و فرآورده‌های مرتبط با مواد غذایی) و ارائه گواهی GMO FREE می‌باشد. لازم به ذکر است که از هرچند نمونه موارد GMO FREE به صورت تصادفی نمونه‌برداری و به آزمایشگاه ذیصلاح جهت اثبات صحت ادعای متقاضی ارسال خواهد شد. در هنگام ارسال محصول به آزمایشگاه ویژگی‌ها می‌بایست مطابق با استاندارد ملی/ برگه آنالیز مورد تأیید باشد. ارائه تعهدنامه محضری صاحبان امضای مجاز شرکت در زمان ترخیص مبنی بر واگذاری محموله به شرکت‌های تولیدی دارای پروانه ساخت معتبر و مرتبط (مجاز به مصرف) و ارائه گزارش فروش و انتقال محصول به سازمان غذا و دارو در محدوده زمانی تعیین شده (تنها برای انواع روغن شورتنینگ و CBS) ویژگی‌های روغن واردشده در زمان ورود باید از نظر میزان اسیدهای چرب ترانس و اشباع با ضوابط و مقررات سازمان غذا و دارو مطابقت

داشته باشد (تنها برای انواع روغن شورتنینگ و CBS) اعتبار مجوز صادره حداکثر ۶ ماه از تاریخ صدور می‌باشد. همین موضوع بر اهمیت دوجندان عملکرد چندنهادی برای تأمین سلامت مصرف‌کنندگان حکایت دارد. به علاوه این‌که به موجب یکی از مواد این دستورالعمل مسؤولیت اجرایی این دستورالعمل بر عهده کارشناسان معاونت‌های غذا و دارو دانشگاه‌های علوم پزشکی تفویض اختیار شده و نظارت بر حسن اجرای آن بر عهده معاونین غذا و دارو دانشگاه‌های تفویض اختیار شده می‌باشند.

۲- مشارکت پیشگیرانه با پلیس

با بررسی مدل‌های پلیسی و مستندات قانونی پیش‌بینی مشارکت پلیس با گمرک، در نهایت با بررسی وظایف گمرکی و یافتن اشتراکات آن‌ها در قالب رویکرد پیشگیری وضعی (۱۸) و رویکرد پیشگیری اجتماعی بسترهای مشترک پیشگیرانه این دو نهاد بسیار مهم و گسترده است. به نظر می‌رسد که برای خروج از تشنگ شایه همکاری و ابهامات مختلف باید در قالب مقررات خاص و یا با پیشنهاد اصلاح قانون امور گمرکی ۱۳۹۰، قسمت مشخصی از گمرک و پلیس به تبادل منظم و سیستماتیک اطلاعات اختصاص یابد تا در قالب آن ساز و کارهای همکاری، شیوه تعامل‌های دوگانه و در نهایت ضمانت اجراهای عدم اقدام به وظایف پیشگیرانه تعیین گردند، لذا نظام‌بخشی به مشارکت این دو نهاد مهم به جهت تحقق رویکرد مبارزه محوری پیشگیرانه با قاچاق کالاهای تهدیدکننده سلامت و وارداتی غیر اصولی آن‌ها بسیار ضروری است. به عنوان مثال در مواردی گمرک پس از ترخیص برخی از کالاها متوجه می‌شود که این کالاها تاریخ مصرف گذشته بوده و در مسیر ورود به شهرها قرار دارد و یا در مواردی که وارد شهرها شده، ولی هنوز عرضه نگردیده است، می‌توان با تعیین واحد متخصص در پلیس که آمادگی همیشگی برخورد سریع را دارد در مقام شناسایی این کالاها اقدام نمود.

نتیجه‌گیری

علی‌رغم سیستمی بودن فرایندهای گمرکی، برخی اقدامات صوری در مجوزهای اعطایی عملکرد صحیح گمرک را زیر سؤال می‌برد. همکاری‌ها و مشارکت‌های پیشگیرانه گمرک با نهادهای دیگر علی‌رغم افزایش دقت در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات ناظر به کالاهای وارداتی مصرفی، باعث می‌گردد که زمینه‌های فساد نیز فراهم گردد و باعث کاهش کارایی مثبت نظام

گمرکی در برخورد با قاچاق کالاهای سلامت محور یا واردات قانونی توأم با سندسازی‌های صوری شود. از این حیث، عملکرد محوری همه‌جانبه گمرک، از کشف گرفته تا اطلاع‌رسانی در خصوص کالاهای تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان می‌تواند بر فعالیت دوچندان این نهاد بیفزاید و از انفعالی بودن آن در حوزه سلامت مصرف‌کنندگان بکاهد. ایجاد شبکه تبادل برخط اطلاعات میان گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان راهداری و حمل و نقل جادهای در پنجره واحد تجارت فرامرزی صدور حواله بارگیری را تنها برای محموله‌هایی امکان‌پذیر کرده است که تشریفات گمرکی را انجام داده باشند. علاوه بر این، مشارکت نهادی هنگامی به اثربخشی مضاعف خود نائل می‌گردد که نهادهای مؤثری چون گمرک، ناجا و سازمان قضایی در این راستا همگام گردند. این موضوع در کشف چندین محموله قاچاق محصولات بهداشتی و خوراکی در برخی گمرکات کشور کاملاً مشخص بوده است. تقویت ارتباط گمرک با شرکت‌های حمل و نقل در اظهار کالاها، می‌تواند باعث ایفای مؤثرتر نقش پیشگیرانه گمرک گردد. در نهایت باید تأکید کرد که کالاهای تهدیدکننده سلامت در یک قسم به شکل قاچاق وارد کشور می‌شوند، اما در نوع دیگر از ورود، این کالاها به شکل کالاهای مجاز مشروط و تمام عملیات، یعنی فرایند ورود تا خروج از سامانه‌های گمرکی از مجوز وزارت صنعت، معدن و تجارت گرفته تا خروج از قلمرو گمرکی، به شکل قانونی صورت می‌گیرند. این در حالی است که صرف صورت قانونی واردات گاه مانع از بررسی دقیق کالاها و کیفیت آن‌ها می‌شود و عملکرد گمرک را تحت الشعاع قرار می‌دهد،

پیشنهادهای

به نظر می‌رسد که با پیشنهادات ذیل فرآیند ایفای نقش پیشگیرانه گمرک در حوزه کالاهای تهدیدکننده سلامت اصلاح و موفقیت‌آمیز خواهد شد:

- بازرسی افتراقی گمرکی نسبت به کالاهای تهدیدکننده سلامت مصرف‌کنندگان: در این راستا به نظر می‌رسد که تمام سامانه گمرکی و فرآیندهای مرتبط باید با حساسیت بیشتر و نظارت دقیق‌تر ترسیم و در خصوص کالاهای تهدیدکننده سلامت عمومی عملیاتی شود.

- به کارگیری صحیح مدیریت ریسک در کنترل‌های گمرکی: مقتضی است که با مطالعه میدانی رویه نظارتی گمرکی و دسته‌بندی مسیرهای سه‌گانه ریسک‌محور، کالاهای تهدیدکننده را اصولاً در مسیر قرمز قرار داد و آن‌ها را مشمول نظارت‌های شدیدتر قرار داد.

- به کارگیری کدهای بین‌المللی و بومی سازی و آموزش متولیان گمرکی در این خصوص: برخی از کدهای سلامت کالاها و استنادهای مرتبط را می‌توان وارد حوزه عملیات نظارتی گمرک نمود و از این حیث در عین اعتماد به چنین کالاها و سلامت‌بودنشان، نسبت به سرعت ارزیابی گمرکی اقدام نمود.

- بازرسی‌های میدانی بهداشت محور در گمرک فعال‌تر شوند: در این راستا لزوماً اکتفا به سامانه‌ها و فناوری‌های مرتبط برای کنترل ظاهری کالاها نمی‌تواند راه‌گشا باشد، بلکه بازرسان بهداشت با فعالیت بیشتر می‌توانند با آزمایش سریع نمونه برخی کالاها میزان تهدیدکننده بودن یا نبودن آن‌ها را تشخیص داده و به گمرک مساعدت دهند. در این راستا می‌توان با همکاری بازرسان سازمان غذا و دارو و نمایندگی‌های آن‌ها در دانشگاه‌های علوم پزشکی استان‌های مرزی استفاده بیشتری نمود.

- هماهنگی گمرک با نهادهای متولی در سطح عرضه محصولات قاچاق تهدیدکننده سلامت: نکته لازم به ذکر این است که علاوه بر مبارزه قوی با ورود کالای قاچاق در مرزها و گمرکات، باید در بازار نیز امکان عرضه کالای قاچاقی ناقض سلامت نیز از بین برود، لذا به نظر می‌رسد که همکاری گمرک با سازمان تعزیرات در مورد مواد غذایی و فرآورده‌های آرایشی و بهداشتی در سطح عرضه باعث جامع‌تر شدن رویکرد پیشگیرانه چندنهادی با مشارکت گمرک خواهد شد.

References

1. Karbassian M. Comprehensive Customs System and Cross-Border Trade Window. 1st ed. Tehran: Dara Publishing; 2016. [Persian]
2. Ebrahimi SH, Safaee Atashgah H. Legislative Approach to Crime Prevention in Administrative Health Promotion and Anti-Corruption Law. *Guilan Criminal Law Research* 2015; 6(2): 23-41. [Persian]
3. Talebian H, Eliasvand A. The Role of State Prevention in Reducing Trade and Currency Trafficking. *Detective Magazine* 2014; 8(29): 16-19. [Persian]
4. Oliaei F. Trafficking and its Elements. MSc Thesis. Qazvin: Islamic Azad University, Buin Zahra Branch; 2006. [Persian]
5. Aghazadeh AR. Iranian Legislative Criminal Policy in the Territory of Customs Trafficking Crimes. Tehran: Sobhan Peak Publishing; 2010. [Persian]
6. Institute of Social Sciences Research, University of Tehran, Reasons for Tendency of Foreign "Smuggling" Foreign Goods, Deputy Head of Research and Statistics and Headquarters, Anti-Trafficking and Currency Exchange; 2011. [Persian]
7. Salajegah S. Happiness, Investigation of Crime Prevention Approach in Customs Laws with Emphasis on New Customs Law. MSc Thesis. Shiraz: Criminal Law and Criminology, Shiraz University; 2016. [Persian]
8. Beheshtian SM. Details of Customs Law Reform. *Khorasan Journal* 2008; 5(16): 1-8. [Persian]
9. Sharif Andrian MH. Standardization, the First Step in Increasing Exports of Goods. *Journal of Economics and Finance* 2010; 28(335): 62-68. [Persian]
10. Arabi R. Application of Balanced Scorecard Model in Customs Performance Evaluation. *Iranian Customs Journal* 2011; 3(11): 67-81. [Persian]
11. Golkarvar H. Iran's Criminal Policy on Trafficking and Customs Offenses. Tehran: Doctoral dissertation on criminal law and criminology, Faculty of Law, Shahid Beheshti University; 2010. [Persian]

12. Sharif Andrian MH. Standardization, the First Step in Increasing Exports of Goods. *Journal of Economics and Finance* 2010; 28(335): 62-68. [Persian]
13. Safari A, Ijtihadi SA. Differential Penal Policy on Health-Based Goods Smuggling. *Journal of Forensic Science Research* 2016; 19(75): 21-24. [Persian]
14. Ahmadi A. Trafficking or Commerce. *Crime Prevention Studies* 2007; 2(5): 13-30. [Persian]
15. Bahrami M. Pathology of Trafficking in Iran. 1st ed. Tehran: Farabi Publications; 2006. [Persian]
16. Khosravani M. Guaranteeing the Violation of Industrial Property Rights in Customs Laws. MSc Thesis on Private Law. Tehran: Islamic Azad University of Taft Branch; 2016. p.35. [Persian]
17. Madadi Jahromi NA. Transit of Goods in Customs of Iran. *Customs Journal* 2011; 16(612): 23-24. [Persian]
18. Ebrahimi SH. Prevention of the Law against Trafficking in Goods and Foreign Exchange Approved 1: Why, What and How. *Journal of Legal Research, Shahid Beheshti University* 2016; 8(78): 121-140. [Persian]