

مقایسه مبنای مسئولیت گمرک و مرجع تحویل گیرنده

افروز صدی*

تاریخ ارسال: ۱۳۹۴/۱۱/۲۴؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۸/۱۹

چکیده

گمرک به عنوان یک نهاد حقوق عمومی و با نقشی که در زمینه واردات و صادرات ایفا می کند نه تنها از نظر اقتصادی برای کشور اهمیت زیادی دارد، بلکه از جنبه های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز از اثرگذاری قابل توجهی برخوردار است. این مرجع علاوه بر انجام وظایف حاکمیتی، گاه در قالب بعضی اجزای خود، به انجام امور تصدی گرایانه هم دست می زند که مرجع تحویل گیرنده از بارزترین آن ها است. مرجعی که با اختصاص مواد زیادی از قانون امور گمرکی، شاید از مهم ترین اجزای گمرک تلقی شود؛ همچنین گاه خود گمرک به عنوان مرجع تحویل گیرنده ایفای نقش می کند. تفاوت ماهیت و هدف وظایف تصدی گرایانه و حاکمیتی گمرک، مبنای مسئولیت متفاوتی را نیاز دارد که تاکنون علی الاصول مورد غفلت قرار گرفته و همواره مبنایی واحد برای مسئولیت گمرک و اجزای آن در نظر گرفته شده است. به نظر می رسد آنجا که گمرک مبادرت به انجام وظایف حاکمیتی می نماید، طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیتی مشابه دولت دارد؛ لذا تنها در بعضی موارد خاص عهده دار مسئولیت است. ولی در مورد اجزای آن و نیز خود گمرک زمانی که پا در عرصه وظایف تصدی گرایانه می گذارد، اصل بر تقصیر است، مگر آنکه بتوان عدم تقصیر را ثابت کرد. از این رو در این مقاله در فصل اول و در دو مبحث به معرفی گمرک و مرجع تحویل گیرنده پرداخته شده و در آشنایی با وظایف آنان کوشش می شود. در فصل دوم با بررسی و مقایسه قوانین موجود در زمینه امور گمرکی، مسئولیت این دو مرجع تبیین شده و مبنای مسئولیت هر کدام تبیین می شود.

کلیدواژه ها: گمرک، مرجع تحویل گیرنده، مسئولیت مبتنی بر تقصیر، وظایف تصدی، وظایف حاکمیتی.

مقدمه

از دیرباز حاکمیت‌های گوناگون در پی اعمال قدرت و نظارت بر واردات و صادرات خود بوده‌اند. این اعمال نظارت که ابتدا به شکل وضع تعرفه‌هایی برای کالاهای وارد یا خارج شده بود و با نام گمرک خوانده می‌شد، رفته رفته تکامل یافته و منجر به تأسیس سازمانی با این عنوان شد. سازمانی که دیگر وظایفش محدود به اخذ تعرفه نبود، بلکه با وضع مقررات گوناگون، به بازوی دولت در تحقق سیاست‌های کلان اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تبدیل شد.

جدای از ارکان و اجزای گمرک، برای خود این مرجع نیز به عنوان یک نهاد حقوق عمومی می‌توان مسئولیت فرض کرد؛ چراکه این نهاد عهده‌دار وظایفی است که عدم انجام صحیح آن‌ها ممکن است منجر به بروز خسارت شود. از طرف دیگر گاه این نهاد در قالب بعضی اجزای خود ایفای نقش می‌کند که مرجع تحویل‌گیرنده از مهم‌ترین آن‌ها است. با توجه به ماهیت متفاوت این دو نوع نقش به نظر می‌رسد که باید تفاوتی در مبانی مسئولیت مرتبط با آن‌ها نیز قائل شد؛ به عبارت دیگر، مسئولیت گمرک آن زمان که از منظر حاکمیتی دست به اقداماتی می‌زند، با آن زمان که تصدی‌گرایانه اعمالی انجام می‌دهد، با یکدیگر متفاوت است. تغییرات ایجاد شده در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ به نسبت قانون قدیم مؤید این نظریه است.

پس از بررسی مبانی مسئولیت گمرک به این سؤال نیز پاسخ داده می‌شود که آیا مبانی بیان شده همانند مبنای مسئولیت دولت هستند که ذیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ذکر شده است؟

از طرف دیگر مرجع تحویل‌گیرنده به عنوان یکی از ارکان مهم گمرک که مواد تقریباً زیادی را به خود اختصاص داده، نیازمند بررسی است. انواع گوناگون انبارهای در اختیار این مرجع و تفاوت اسباب ورود خسارت به کالاها در زمانی که در اختیار این مرجع می‌باشند، از جمله مواردی است که نیاز به مطالعه بیشتری را می‌طلبد؛ همچنین همان‌گونه که ذکر شد گاه گمرک خود عهده‌دار انجام وظایف این مرجع شده و این سؤال را مطرح می‌نماید که آیا با این تغییر ماهیت تغییری هم در مبنای مسئولیت به وجود می‌آید یا خیر؟

تمامی این پرسش‌ها و نیز عدم وجود ادبیات حقوقی کافی در زمینه مسئولیت گمرک علی‌الخصوص با رویکرد قانون جدید، ضرورت نگارش مقاله‌ای در این زمینه را نمایان می‌سازد تا پاسخگوی ابهامات و پرسش‌های موجود باشد.

مفهوم گمرک و مرجع تحویل‌گیرنده

بر تردید گمرک که سازمانی وابسته به وزارت امور اقتصاد

و دارایی است و تحت نظارت معاونت وزارت دارایی اداره می‌شود (آزادی هرسینی، ۱۳۸۵: ۱۱۴)، یکی از سازمان‌های مهم مملکتی است که از طریق کنترل ورود و خروج کالاها، نقش بسیار مهمی در زمینه کنترل بازار اقتصادی کشور بازی می‌کند. هرچند وظیفه درآمدزایی گمرک از اهمیت بالایی برخوردار است تا جایی که شاید در نگاه اول تنها وظیفه آن نیز به شمار آید، ولی نباید از سایر وظایف این سازمان که اگر مهم‌تر از مورد اول نباشند، اهمیتی هم پایه آن دارند، غافل شد. وظایفی که پهلو به پهلو حاکمیت سیاسی و اقتصادی کشور حرکت کرده و می‌تواند در صورت مستحکم بودن باعث اقتدار و پیشرفت اقتصادی کشور شود و در طرف مقابل، به انحطاط و شکست اقتصادی آن بیانجامد.

مفهوم گمرک و وظایف آن

پیش از هر چیز لازم است در خصوص خود گمرک توضیحات لازم داده شود تا ماهیت این مرجع هرچه بیشتر آشکار گردد. پس از شناسایی این مرجع، نوبت به بررسی و احصای وظایف این ارگان می‌رسد که سنگ بنای دریافتن اصل و مبنای مسئولیت آن نیز هست. به همین دلیل در این مبحث ابتدا تعریف و سپس وظایف گمرک مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

تعریف و تاریخچه

گمرک که در زبان‌های دیگر بدان Customs یا Duane اطلاق می‌شود برگرفته از واژه لاتین Comerciom یا واژه یونانی Cumerx به معنای حقوقی است که بر مال‌التجاره تعلق می‌گیرد. «گمرک» نیز به عنوان معرب این واژه توسط تعدادی از کشورهای عربی مورد استفاده قرار گرفته است (بهروز، ۱۳۸۷: ۱). در طی تاریخ افراد و سازمان‌های مخصوصی وظیفه اخذ این حقوق و عوارض را به عهده داشتند که به آن‌ها نیز گمرک اطلاق می‌شد. در واقع شاید بتوان گفت که واژه گمرک رفته رفته از معنای نخستین خود فاصله گرفت و در معنای دیگر که همان سازمان نظارت‌کننده بر ورود و خروج کالاها که وظیفه اخذ عوارض مربوط را هم به عهده دارد، اطلاق شد؛ چنانچه امروز با شنیدن این واژه سازمانی به ذهن مبادر می‌شود که تنها یکی از وظایف آن تعیین و دریافت تعرفه‌ها و عوارض کالاها را وارد یا صادر شده است.

عده‌ای بر این باورند که ترکان عثمانی پس از تسلط بر یونان، این واژه را از آنان اقتباس کرده‌اند. شاید نخستین مرتبه‌ای که این واژه در ایران مورد استفاده قرار گرفت سال ۱۱۵۹ و در مکتبه‌ای میان نادر شاه افشار و سلطان محمود اول، پادشاه عثمانی بود که در آنجا هم این واژه در معنای کالا و مال‌التجاره به کار رفته بود.

قدمت گمرک هم به معنای حقوق متعلق به کالا و مال‌التجاره و هم به معنای سازمانی که وظیفه اخذ این حقوق و نظارت بر

است. همه و همه این موارد حاکی از آن است که شخصیت حقوقی گمرک به عنوان یکی از مراجع دولتی عهده دار انجام وظایفی است و به تبع آن ممکن است در پاره‌ای از موارد مسئول خسارات وارد شده به کالا بوده و در قبال بعضی کاستی‌ها پاسخگو باشد.

وظایف

برجسته گمرک در زمینه مالی، اقتصادی و سیاسی بر هیچ کس پوشیده نیست به گونه‌ای که می‌توان گفت کم‌کم نقش گمرک به عنوان یک منبع درآمد از دست رفته و به سازمانی برای اجرای سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و مالی دولت تبدیل گشته است (معمار نژاد و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۶). شاید بتوان وظایف گمرک را ترکیبی از دو نوع وظایف حاکمیتی و تصدی دانست. وظایف حاکمیتی گمرک در راستای سیاست‌های کلان کشور بوده و تسهیل‌کننده حرکت کشور به سوی اهداف بلند مدت خود است. وظایف تصدی گمرک که با تعرفه‌های گمرکی گره خورده است، نه تنها برای دولت، بلکه برای خود سازمان گمرک نیز منبع درآمدی مهم بوده که ادامه حیات آن را تضمین می‌کند. قانون امور گمرکی در ماده ۳ خود وظایف و اختیارات این سازمان را برشمرده است که شاید بتوان آن‌ها را به گونه زیر خلاصه کرد. الف) نگهداری از کالاهای گمرکی به منظور انجام تشریفات قانونی: فارغ از حدود و ثغور مسئولیت گمرک در حفاظت از کالاها باید اذعان کرد که اولین وظیفه این سازمان تحویل گرفتن کالاهای وارداتی و صادراتی و به تبع آن حفظ و نگهداری از آن‌ها است. کالاهایی که قرار است وارد کشور شده یا از آن خارج شود و به کشورهای دیگر صادر گردد، باید وارد گمرک شده و به عبارت دیگر تحویل این مرجع شود تا تشریفات و عملیات مقرر شده در قانون بر روی آن‌ها اعمال گردد. اجرای این تشریفات نیازمند توقف کالا در گمرک است. گمرک به عنوان مرجعی که کالاها را در اختیار گرفته تا طبق قانون در خصوص آن‌ها به وظایف خود عمل کند، موظف است آن‌ها را در محل‌های مقرر شده نگهداری کرده و حفاظت کند تا خسارتی متوجه آنان نگردد. همچنین همان‌گونه که در ادامه ذکر خواهد شد، تمامی کالاها و محوله‌ها از بدو ورود به گمرک تا زمان ترخیص و خروج از آن مراحل گوناگونی را طی کرده و در دست مراجع مختلفی قرار می‌گیرند. هرکدام از این مراجع به تبع وظایف خود مسئولیت‌هایی را به عهده دارند که وجه مشترک همه آن‌ها حفاظت و نگهداری از کالای در دست آنان است. بند «پ» ماده ۳ قانون امور گمرکی در زمره این دسته از وظایف گمرک جای دارد.^۴

قه‌ریه (فورس ماژور) در حین عبور اداری داخلی با گمرک است». ۴. ماده ۳- وظایف و اختیارات گمرک ایران به شرح زیر است:

... (پ) انجام تشریفات قانونی ترخیص و تحویل کالا به صاحب یا نماینده قانونی وی و بررسی اسناد ترخیص به منظور احراز صحت

واردات و صادرات را به عهده دارد، به پیش از اسلام باز می‌گردد؛ چنانچه مستشرقان بر این باورند که سازمانی تحت این عنوان در دوران اشکانیان وجود داشته که وظیفه ثبت و کنترل کالاهای وارد شده از طریق جاده ابریشم را به عهده داشته است؛ همچنین در دوره ساسانیان نیز اداره‌ای با عنوان دیوان در کشور مستقر بوده که باج و حقوق مربوط به کالاها را دریافت می‌کرده است. شاید این واژه برگرفته از عبارت Duane است که در زبان فرانسه به سازمان گمرک اطلاق می‌شود. پس از حمله اعراب و فتح ایران توسط آنان نیز سازمانی با همین نام و وظایفی کم و بیش مشابه، به دستور خلفا در کشور شکل گرفت. قوانین و مقررات حاکم بر گمرک در طول تاریخ با توجه به رابطه کشور با سایر ممالک دستخوش تغییرات شده ولی اصل مزبور، همواره ثابت بوده و در سرتاسر تاریخ جریان داشته است (دهخدا، ۱۳۳۵: ۴۱۹).

علاوه بر خود واژه گمرک، تعاریفی نیز از سازمانی که بدین نام خوانده می‌شود، ارائه شده است. برای نمونه طبق تعریف سازمان جهانی گمرک^۱، گمرک به سازمانی اطلاق می‌شود که مسئول اجرای قانون گمرک و وصول حقوق و عوارض ورودی و صدوری و همچنین مسئول واردات، صادرات و ترانزیت کالا است (ابوطالبی نجف آبادی، ۱۳۹۲: ۷۱). کنوانسیون اصلاح شده کیوتو هم گمرک را نهادی دولتی معرفی کرده که مسئول اجرای قانون گمرک و سایر قوانین و مقررات مربوط به واردات، صادرات، جابه‌جایی و انبارداری کالاها است و حقوق و عوارض گمرکی را جمع‌آوری می‌کند.^۲ به عبارت دیگر می‌توان گفت گمرک سازمانی است که از طریق اجرای قوانین و مقررات گمرکی، بر واردات و صادرات کالاها نظارت کرده و با اخذ تعرفه‌های مقرر شده در زمره مهم‌ترین منابع درآمدی دولت جای دارد.

نکته‌ای که در این خصوص حائز اهمیت است این است که شخصیت گمرک از اجزا و کارکنان خود مجزا است و این مرجع، فارغ از آن‌ها مسئولیت‌هایی را بر دوش می‌کشد. در قوانین هم به صورت پراکنده اشاره‌هایی شده که نشانگر همین مسئله است. برای نمونه تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون امور گمرکی فرضی را مطرح کرده که خود گمرک به عنوان مرجع تحویل‌گیرنده وارد عمل شده و خسارتی توسط کارمند آن به کالا وارد می‌گردد. در این ماده تفکیک میان شخصیت گمرک و کارمندان آن به خوبی مشخص است. در پایان ماده ۶۰ نیز مشاهده می‌شود که برای خود گمرک به عنوان شخصیتی حقوقی فرض مسئولیت شده است.^۳ همچنین آموزش و نظارت بر عملکرد کارکنان نیز در زمره وظایفی است که ماده ۳ به عهده گمرک گذاشته

1. World Customs Organization (WCO)

2. Revised Kyoto convention, Chapter 2

۳. ماده ۶۰: «... آسب دیدگی و فقدان کالا به جز در موارد قوه»

ب) نظارت بر کالاهای وارد یا صادر شده: همان گونه که قانونگذار در ماده ۲ قانون امور گمرکی ذکر کرده، گمرک مرزبان اقتصادی کشور است. بدین معنا که بر انواع کالاهای وارد یا صادر شده نظارت کرده و آنان را با قوانین کشوری موجود در این زمینه تطبیق می دهد تا از ورود یا خروج کالاهای غیرقانونی یا قاچاق جلوگیری به عمل آورد. همان گونه که بند «ج» ماده ۳ قانون، اجرای قوانین و مقررات مربوط به تخلفات و قاچاق گمرکی، کالاهای متروکه و ضبطی را در زمره وظایف گمرک جمهوری اسلامی ایران برشمرده است. در واقع این وظیفه گمرک به نوعی از وظایف حاکمیتی دولت به شمار رفته و با نظم عمومی ارتباطی تنگاتنگ دارد. چه اینکه این مرجع با قوانین خود می تواند از ورود کالاهای مخالف با سیاست های کلی حکومت جلوگیری کرده یا دست کم ورود آن ها را محدود کند. همچنین کالاهای خارج شده از مرز کشور را نیز کنترل کرده و از این طریق می تواند کالاهایی همسو با سیاست های خود را به بازار دنیا عرضه کند. بندهای «الف»، «ت»، «ث» و «ج» ماده ۳ از دیگر بندهایی هستند که به این وظیفه گمرک اشاره دارند.^۵

ج) اخذ تعرفه های قانونی: گمرک برای انجام وظایف خود نیازمند منابع مالی است که بخشی از آن را از محل تعرفه های گمرکی تأمین می کند؛ بنابراین همان گونه که در بند «ب» ماده ۳ هم آمده، تشخیص و وصول حقوق ورودی و سایر وجوه قابل وصول قانونی از دیگر وظایف مهم گمرک جمهوری اسلامی است. هرچند درآمد گمرک که از طریق این تعرفه ها به دست می آید، سومین منبع درآمد دولت محسوب می شود (همان: ۱۲۹)؛ ولی وضع این تعرفه ها تنها از این منظر حائز اهمیت نیست، بلکه نقش مهم تری را به عهده دارد و آن کنترل واردات و صادرات کالاهای گوناگون است. این تعرفه ها تأثیر قابل توجهی بر نوع و میزان کالاهای صادراتی و وارداتی دارند و از این طریق می توانند کشور را در مسیر سیاست های کلی خود به حرکت درآورند، برای مثال افزایش تعرفه تعلق گرفته به

شرایط ترخیص و وصول کسر دریافتی یا استرداد اضافه دریافتی.
۵. ماده ۳- وظایف و اختیارات گمرک ایران به شرح زیر است:

الف) اعمال سیاست های دولت در زمینه صادرات و واردات و عبور کالا...

ت) کنترل و نظارت بر امر عبور کالا از قلمروی کشور

ث) اجرای قوانین و مقررات مرتبط با بازارچه های مرزی، مرز نشینان و پيله و ران

ج) اعمال مقررات گمرکی درباره معافیت ها و ممنوعیت ها در بخش های صادرات قطعی، صادرات موقت، واردات قطعی، واردات موقت، کران بری (کابوتاژ)، عبور داخلی کالا، انتقالی، معاملات پایاپای مرزی، فروشگاه های آزاد، بسته ها و پیک های سیاسی و پست بین الملل.

کالایی خاص، می تواند باعث حمایت از صنایع و تولیدات داخلی در خصوص آن صنعت باشد. همچنین حذف تعرفه تعلق گرفته به واردات نوعی کالا، باعث افزایش ورود آن به کشور و در نتیجه، ایجاد فضایی رقابتی میان تولیدات داخلی و خارجی می شود. از طرف دیگر محاسبه این تعرفه ها در تعیین آمار تجارت خارجی کشور، یعنی میزان واردات و صادرات مؤثر است و می تواند میزان موفقیت کشور در این زمینه را به نمایش گذارد (کوهستانی پژوه، ۱۳۹۲: ۱۵).

د) تنظیم روابط اقتصادی با سایر کشورها: قوانین و مقررات گمرکی می تواند با افزایش یا کاهش روابط اقتصادی با کشورهای مختلف (ابوطالبی نجف آبادی، ۱۳۹۲: ۸۱)؛ تنظیم کننده رابطه تجاری کشور با سایر کشورها و همچنین سازمان های اقتصادی بوده از این منظر یاری دهنده کشورمان برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی باشد (بهروز، ۱۳۸۹: ۱۶). برای نمونه تعرفه های مقرر شده برای تجارت با هر کشور می تواند باعث افزایش یا کاهش مبادله کالا و به تبع آن رابطه اقتصادی با آن کشور شود؛ همچنین این سازمان با انعقاد موافقت نامه ها و تفاهم نامه ها با سایر کشورها و یا رعایت توافق نامه های موجود در این زمینه به گسترش هرچه بیشتر روابط دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر دول یاری می رساند. بند «ش» و «ص» ماده ۳ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ اشاره ای به این نقش گمرک دارد.^۶

ه) ارزیابی وضعیت گمرک و ارائه پیشنهادها، جهت رفع کاستی های موجود: همان گونه که در بندهای «خ»، «د»، «ذ» و «ط» ماده ۳ گفته شده گمرک با جمع آوری اطلاعاتی از جمله آمار میزان واردات و صادرات به بررسی نقاط ضعف و قوت خود پرداخته و از طریق پیشنهاد لوایح قانونی و استفاده از فناوری های جدید، سعی در رفع نقاط ضعف موجود و افزایش کارایی خود می نماید.

مفهوم مرجع تحویل گیرنده و وظایف آن

برای شناخت بهتر مرجع تحویل گیرنده پیش از هر چیز باید با مفهوم انبار آشنا شد. نگهداری از کالاهای وارد شده به گمرک در انبارهای گمرکی به عمل می آید. منظور از انبارهای گمرکی

۶. ماده ۳- وظایف و اختیارات گمرک ایران به شرح زیر است:

... ش) گسترش ارتباطات بین المللی، انعقاد تفاهم نامه و موافقت نامه های گمرکی دو یا چند جانبه، عضویت و تعامل فعال با سازمان های بین المللی و گمرکی با رعایت اصل هفتاد و هفت قانون اساسی و قوانین مربوط.

ص) رعایت توصیه های سازمان جهانی گمرک، قراردادهای بازرگانی و توافق نامه های منعقد شده یا پایاپای در چارچوب قوانین و مقررات مربوط.

که نامش بارها در قانون ذکر شده و مواد متعددی در خصوص وظایف و مسئولیت‌های او صحبت کرده است.^{۱۱} این وظایف و مسئولیت‌ها به تناسب نوع انبار و علت بروز خسارت متفاوت است که در بخش بعدی بدان پرداخته خواهد شد.

مسئولیت گمرک و مرجع تحویل گیرنده

پس از آشنایی با مفهوم گمرک به عنوان یک نهاد حقوق عمومی و مرجع تحویل گیرنده و مهم‌ترین جز آن، که علاوه بر اشخاص حقیقی خود گمرک هم می‌تواند در قالب آن ایفای نقش کند، نوبت بدان می‌رسد که مبنای مسئولیت هر کدام از آن‌ها را مورد بررسی قرار داده و به این پرسش پاسخ دهیم که آیا این مبنای هم سو با مبنایی است که به موجب مواد قانون مسئولیت مدنی برای دولت در نظر گرفته شده است یا خیر؟

مسئولیت گمرک

از مطالب گفته شده در فصل پیشین این نتیجه به دست آمد که خود گمرک به عنوان یک شخصیت حقوقی و جزئی از دولت در قبال کالاهای وارد شده به خود تکالیفی دارد که عدم انجام دقیق و صحیح آن‌ها می‌تواند برایش ضمان آور باشد. برای بررسی این مسئولیت، ابتدا پاسخ به این پرسش ضروری می‌نماید؛ مبنای مسئولیت گمرک چیست و کدام یک از انواع مسئولیت از جمله مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض، محض و غیره مبنایی صحیح‌تر و بهتر برای آن عرضه می‌کند؟ این پرسش از جنبه‌های گوناگون قابل بررسی است. در مجموع باید به این نکته توجه داشت که در این مبحث مسئولیت گمرک به عنوان یک کل یا در واقع همان سازمان دولتی که به طور کلی فرایند واردات و صادرات کالاها زیر نظرش انجام می‌شود، مد نظر است نه زمانی که این سازمان، در قالب یکی از اجزای خود ایفای وظیفه می‌کند. مصداق این مورد تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون امور گمرکی است که شایسته است در مبحث مربوط به مرجع تحویل گیرنده، مورد بحث قرار گیرد؛ زیرا مربوط به زمانی است که گمرک به عنوان مرجع تحویل گیرنده انجام وظیفه می‌نماید.

فصل ششم از قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۵۰ به مسئولیت گمرک در قبال حفاظت از کالاها پرداخته بود. از روح این مواد این گونه استنباط می‌شد که قانونگذار سخت‌گیری زیادی در مورد این مسئله از خود نشان داده و

هر مکانی است که در تصرف گمرک یا بندر بوده و برای انباشتن کالا مورد استفاده قرار می‌گیرد (فولادی نسب، ۱۳۹۳: ۱۶۱)؛ به عبارت دیگر تا زمانی که تشریفات گمرکی محموله وارد شده به پایان نرسیده و محموله مزبور ترخیص نشده است، باید در محلی نگهداری شود که انبارها مهیا برای این امر می‌باشند.^۷ طبق تعریف قانون امور گمرکی، انبارها به دو نوع عمومی^۸ و اختصاصی^۹ تقسیم می‌شوند. قانون تعریفی از انبارهای عمومی ارائه نکرده است ولی با توجه به مفهوم مخالف تعریف انبارهای اختصاصی و ماده ۲۷ می‌توان تعریف آن‌ها را به دست آورد. در این ماده آمده که انبارهای اختصاصی خارج از انبارهای عمومی قرار دارند و کالاهای متعلق به شخصی خاص، طبق قوانین و مقررات مربوط در آن نگهداری می‌شود. این قوانین و همچنین ضوابط ساخت این انبارها و شرایط نگهداری کالاها در آن‌ها در مواد ۲۷ الی ۳۲ قانون بیان شده است؛ به عبارت دیگر می‌توان گفت مرجع تحویل گیرنده نقش انباردار را ایفا می‌کند و انباردار شخصی است که وظیفه حفاظت از کالاهای سپرده شده به خود را دارد و ممکن است طبق قوانین کشورها موظف به اخذ گواهی خاصی باشد (Smith, 1970, p.184).

حال پس از شناخت مفهوم انبار و آشنایی با انواع آن باید گفت همان‌گونه که ذیل بند «ک» ماده ۱ گفته شده، مرجع تحویل گیرنده شخصی حقوقی است که به موجب قانون یا قراردادهای متکی به قانون، مسئولیت تحویل و نگهداری کالاهای مربوط به عموم اشخاص را که تشریفات گمرکی آن انجام نشده، در اماکن گمرکی به عهده دارد. به عبارت مختصر مرجع تحویل گیرنده، عهده‌دار اداره انبارها است. در واقع کالاها پس از ورود به گمرک و اظهار، تحویل مرجع تحویل گیرنده می‌شوند تا برای ادامه تشریفات در انبارها نگهداری شوند. مسئولیت کالاها هم از بدو ورود به انبار تا زمان خروج با این مرجع است. شناخت اشخاصی که می‌توانند به عنوان مرجع تحویل گیرنده عمل نمایند، اهمیت بسیاری دارد. شاید در وهله اول این فکر به وجود آید که مرجع تحویل گیرنده همواره گمرک است ولی تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون نادرستی این اندیشه را نشان می‌دهد. در ابتدای این ماده می‌خوانیم که «اگر مرجع تحویل گیرنده گمرک ... باشد» از مفهوم این ماده برداشت می‌شود که مرجع تحویل گیرنده در پاره‌ای اوقات، گمرک است ولی اشخاص دیگری نیز ممکن است این نقش را عهده‌دار شوند. متصدی حمل و نقل در زمره این اشخاص است.^{۱۰}

شاید در میان تمامی افرادی که درگیر انجام تشریفات گمرکی و ترخیص کالا هستند، مرجع تحویل گیرنده تنها مرجعی باشد

۷. ماده ۲۳ قانون این مکان را تعریف کرده است.

8. Public Customs warehouse

9. Private Customs warehouse

۱۰. تبصره ۳ ماده ۲۵ قانون امور گمرکی

۱۱. علاوه بر آنکه ماده ۱ تعریفی از این مرجع به دست داده در مواد ۲۳ الی ۲۶ هم بارها ذکری از او میان آمده و به گوشه‌ای از وظایف و مسئولیت‌هایش اشاره شده است. این درحالی است که از ارزیاب یا اظهارکننده یا سایر اشخاص و بخش‌هایی که دخیل در پروسه گمرک هستند عمدتاً در ماده ۱ قانون یاد شده و مواد دیگر به شرح وظایف و مسئولیت‌های آنان پرداخته‌اند.

سعی کرده موارد مسئولیت گمرک را افزایش دهد. در ماده ۴۵ این قانون گفته شده بود: «گمرک ایران مکلف است کالاهای موجود در گمرک و بین راهی ترانزیت داخلی اداری را از هنگام تحویل گرفتن تا زمان تحویل دادن به صاحب آن یا نماینده او در مقابل خطرات ناشی از آتش سوزی، انفجار و اشتعال بیمه کرده...». این ماده با طرح بحث بیمه کردن کالاها و نهادن آن بر دوش گمرک، می تواند حاکی از مسئولیت بالای این مرجع در حفظ و نگهداری از کالاها باشد. معنای دقیق تر این ماده زمانی معلوم می شود که در کنار ماده بعد مورد توجه قرار گیرد. ماده ۴۶ با جدا کردن مصادیقی خاص از زمره مسئولیت های گمرک، جبران خسارت در سایر موارد را به عهده این مرجع گذاشته است. این مصادیق عبارت اند از: موارد بیان شده در ماده ۴۵، قوه قهریه و خسارت ناشی از کیفیت خود کالا یا بدی بسته بندی آن. سبک و سیاق بیان این مسئله تا حدی یادآور ماده ۳۸۶ قانون تجارت در مبحث مربوط به متصدی حمل است.^{۱۲} از کنار هم گذاشتن مواد بیان شده، این فکر قوت می گیرد که مبنای مسئولیت گمرک نیز مانند متصدی حمل، مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض است؛ به عبارت دیگر گمرک جز در موارد استثنا شده در ماده ۴۶ مسئول خسارت وارده به محموله های در اختیار خود است، مگر آنکه موفق به اثبات عدم تقصیر یا قصور خود آن شود. این بحث که گمرک از موضع بالاتری نسبت به صاحب کالا برخوردار بوده و اثبات تقصیرش با دشواری های قابل توجهی همراه است نیز به این استدلال کمک می نماید؛ به عبارت دیگر همانند سایر موارد مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض، چون وارد کننده زیان از موضع قدرت برخوردار است و اطلاعات بیشتری در خصوص حادثه زیان بار دارد، باید تقصیر او را مفروض دانست و جز در صورت اثبات خلاف، مسئولیت را بر دوش او که در مثال اخیر گمرک است، گذاشت (بادینی، ۱۳۸۴: ۲۱۲)؛ ولی پرسشی که از مقایسه مسئولیت گمرک با متصدی حمل و نقل ایجاد می شود این است که آیا گمرک و متصدی حمل هر دو در یک جایگاه قرار داشته و از موقعیت یکسانی برخوردارند یا اینکه تفاوت های موجود میان نقش و اهمیت این دو شخص بر مبنای مسئولیتشان نیز اثر گذاشته و تعیین کننده است؟ تغییرات اعمال شده در قانون جدید امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ نیز پاسخ این سؤال

۱۲. ماده ۳۸۶ ق.ت: «اگر مال التجاره تلف یا گم شود متصدی حمل و نقل مسئول قیمت آن خواهد بود، مگر اینکه ثابت نماید تلف یا گم شدن مربوط به جنس خود مال التجاره یا مستند به تقصیر ارسال کننده یا مرسل الیه و یا ناشی از تعلیماتی بوده که یکی از آن ها داده اند و یا مربوط به حوادثی بوده که هیچ متصدی مواظبی نیز نمی توانسته از آن جلوگیری نماید. قرارداد طرفین می تواند برای میزان خسارت مبلغی کمتر یا زیاده تر از قیمت مال التجاره معین نماید.»

را بیش از پیش حیاتی می سازد. در قانون جدید برخلاف قانون قدیم، فصلی تحت عنوان مسئولیت گمرک پیش بینی نشده و مواد مربوط به این موضوع - که تعدادشان هم زیاد نیست - به صورت پراکنده و در فصول گوناگون آورده شده اند. همین مسئله ممکن است این فکر را تقویت کند که قانونگذار از موضع خود عدول کرده و در مورد مسئولیت این مرجع همانند گذشته سخت گیری از خود نشان نداده است. از طرف دیگر باید اذعان کرد که تفاوت موجود میان نقش گمرک و اهمیت آن با متصدی حمل، مقایسه این دو مرجع را تا حدی دشوار می نماید؛ چراکه متصدی حمل، شخصیتی خصوصی است که به دنبال منفعت شخصی خود است ولی گمرک نهادی عمومی و دولتی است که در بیشتر موارد وظایف حاکمیتی انجام داده و پاسدار اقتصاد کشور است (کوهستانی پژوه، ۱۳۹۲: ۱۶). این مرجع در درجه اول به دنبال منفعت کشور است و از درآمدهای خود که مهم ترین آن ها تعرفه های اخذ شده از کالا است در جهت نیل به این هدف استفاده می کند؛ بنابراین ممکن است گفته شود مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض مانعی بر سر راه انجام وظیفه این مرجع است؛ چراکه در این صورت، جبران هرگونه خسارت وارد شده به کالا، بر عهده گمرک قرار می گیرد و ممکن است این مرجع را موظف به اتخاذ نوعی سیاست احتیاطی کند که بر وظایف مهم آن سایه افکند.

همچنین مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض به نوعی اهرم کنترل کننده متصدیان حمل است. این شرکت های خصوصی که بعضاً سودهای کلانی نیز تحصیل می نمایند و قاعدتاً باید در قبال غرامت های احتمالی نیز پاسخگو باشند (ایرانلو و صمدی، ۱۳۹۲: ۳۹۴)، با برگزیدن این مبنای مسئولیت ناگزیر می شوند، احتیاط را سرلوحه کار خود قرار دهند و از کالاهای مشتریان خود محافظت بیشتری نمایند؛ ولی این اهرم کنترل کننده تا حد زیادی برای گمرک بی معنا است و تفاوت های موجود میان وظایف این دو مرجع، توجیه کننده این موضوع است. از جمع موارد فوق این نتیجه عاید می شود که با تغییر قانون امور گمرکی، تغییر قابل توجهی نیز در زمینه مسئولیت این مرجع ایجاد شده و آن تغییر این است که مسئولیت این مرجع نیز همانند خود دولت، مشمول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی قرار گرفته است و تفاوت چندانی با آن ندارد؛ لذا تنها در مواردی محدود می توان حکم به مسئولیت آن داد. در ادامه با بررسی و مقایسه مسئولیت این دو نهاد در قبال فعل غیر و نیز در صورتی که نقضی در وسایل و امکانات وجود داشته باشد، مشابهت مسئولیت این دو نهاد روشن تر می شود.

همان گونه که در تعریف مسئولیت ناشی از فعل غیر آمده،

انبارها و شرایط آن‌ها نیز صادق است؛ چراکه همان‌گونه که در قسمت مربوط به مرجع تحویل گیرنده ذکر خواهد شد، گاه خسارتی که در طول نگهداری کالاها در انبار حادث می‌شود، ناشی از وضعیت انبار است و ارتباطی به مرجع تحویل گیرنده ندارد؛ به عبارت دیگر در این‌گونه موارد اصولاً رابطه سببیت میان مرجع تحویل گیرنده و خسارت وارده احراز نمی‌شود (صفایی و رحیمی، ۱۳۸۹: ۲۷۷ و ۲۷۸). در نتیجه نمی‌توان مسئولیت را بر دوش آن مستقر کرد؛ بنابراین در این خصوص نیز مبنای مسئولیت گمرک از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و مبنای کلی مسئولیت دولت تبعیت می‌کند.

در نهایت، از تفاوت‌های موجود میان گمرک و متصدی حمل و قواعد عام می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که مسئولیت گمرک به‌عنوان یک نهاد دولتی تابع ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است و این مرجع جز در موارد مصرح در این قانون در قبال خسارات وارد شده توسط کارمندانش مسئول نیست.

ممکن است گفته شود که اطلاق این استدلال با تبصره ۲ ماده ۲۶ تخصیص می‌خورد؛ چراکه در این تبصره آمده است که اگر مرجع تحویل گیرنده، گمرک باشد و خسارتی توسط کارمند آن به کالا وارد شود، خسارت توسط گمرک جبران می‌شود و سپس برای این مرجع حق رجوع به کارمند وجود دارد؛ ولی با کمی دقت در تفاوت‌های موجود میان گمرک و مرجع تحویل گیرنده می‌توان به این نتیجه رسید که این تخصیص اصالت ندارد. همان‌گونه که پیش‌تر هم اشاره شد، وظایف گمرک در بر گیرنده دو وجه حاکمیتی و تصدی هستند؛ به عبارت دیگر برخی وظایف گمرک در جهت اجرای سیاست‌های کلان است و بعضی از آن‌ها از این منظر اهمیت چندانی ندارد. برای روشن‌تر شدن این بحث بهتر است به تعاریف ارائه شده از این دو نوع وظیفه، توجه شود. در اعمال حاکمیتی، دولت فقط نفع عمومی را در نظر دارد، در حالی که در اعمال تصدی به اقداماتی دست می‌زند که ممکن است مردم نیز در روابط خصوصی خود انجام دهند (میرداداشی، ۱۳۹۲: ۱۲۶). در ماده ۴ قانون راجع به دعاوی اشخاص و دولت نیز اعمال تصدی، اعمالی معرفی شده‌اند که مشابه اعمال افراد است و اعمال حاکمیتی عکس این مورد هستند. تعاریفی از این دست در ماده ۸ قانون مدیریت و خدمات کشوری و ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه نیز آمده است. شاید بتوان این‌گونه گفت که اگر دولت اجازه انجام کاری را به افراد خصوصی بدهد، این عمل در زمره اعمال تصدی است؛ حتی اگر سابقه‌ای از انجام آن توسط این افراد وجود نداشته باشد و هرگاه انجام امری منحصراً در صلاحیت دولت باشد، این امر در زمره اعمال حاکمیتی است (زرگوش، ۱۳۹۲: ۷). اگر همین ضابطه را در مورد اعمال گمرک در نظر بگیریم به این نتیجه می‌رسیم که اقداماتی که گمرک طبق تبصره ۲ ماده ۲۶ و به‌عنوان مرجع

این مسئولیت، ضمانت اجرای تکلیفی است که شخصی در قبال دیگری که در واقع همان عامل زیان است داشته است؛ به عبارت دیگر هنگامی که این شخص به وظیفه خود که همان مراقبت و نگهداری از واردکننده زیان است عمل نکند، مرتکب تقصیر شده و در قبال خسارات وارده پاسخگو است (صفایی و رحیمی، ۱۳۸۹: ۱۵۱). این مسئله در خصوص کارفرما و کارگر پذیرفته شده است و منطبق نیز حکم می‌کند در خصوص دولت نیز صادق باشد؛ زیرا دولت هم بسان یک کارفرما، اداره و رهبری سازمان‌های دولتی را عهده دار است (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۲۱)؛ همچنین دولت یک مفهوم انتزاعی است و برای انجام وظایف خود نیازمند انتخاب و به‌کارگیری اشخاص حقیقی است و در نتیجه این انتخاب باید در برابر اعمال آنان مسئول باشد (خانی، ۱۳۸۷: ۴۰).

پذیرش این موضوع در حقوق ما به آسانی میسر نیست چرا که قانونگذار ایران در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ مسئله اخیر را نپذیرفته و به مسئولیت خود کارمند رأی داده است. در قسمت اول این ماده می‌خوانیم که «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند». همان‌گونه که مشخص است، قانونگذار، خود کارمند دولت را مسئول خسارتی می‌داند که به دیگری وارد کرده و موارد استثنای آن یا در صورتی است که خسارت مستند به عمل او نباشد یا از نقص وسایل ناشی شود؛ به عبارت دیگر مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی کشور ما، مسئولیت مبتنی بر تقصیر است و تا زمانی که تقصیر دولت به دلایلی همچون نقص وسایل ثابت نشود، نمی‌توان مسئولیتی بر آن بار کرد.

همین موضوع در خصوص گمرک نیز صادق است، برای نمونه، هرگاه هنگام تخلیه بار در گمرک توسط لیفتراک خسارتی به کالاها وارد آید بدون آنکه نقص وسیله حمل اختصاص داده شده به این کار ثابت شود، راننده موظف به جبران خسارت است و گمرک در قبال آن مسئولیتی ندارد (محمدی، ۱۳۹۱: ۷۱ و ۷۵). موضوع دیگر، ایجاد ضمانت برای دولت در جایی است که خسارت وارده ناشی از نقص در امکانات و وسایل موجود باشد. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، خسارت مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها را از زمره مسئولیت کارمند خارج کرده و به عهده اداره یا سازمان مربوطه گذاشته است.^{۱۳} از این ماده استنباط می‌شود که اثبات تقصیر برای احراز مسئولیت دولت ضرورت دارد (ارجمند و زرگوش، ۱۳۸۸: ۸۵). این مسئله در خصوص گمرک و بعضی اجزای آن از جمله

۱۳. ماده ۱۱: «... ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوط است...».

تحويل گیرنده انجام می دهد در شمار وظایف تصدی گری است؛ چراکه اصولاً امر نگهداری کالاها در انبارها می تواند توسط اشخاص خصوصی، از جمله متصدیان حمل هم صورت پذیرد. از این رو مسئولیت گمرک نیز در این قسم از اعمال با سایر اعمالی که اعمال حاکمیتی به شمار می روند، به دلیل تمایز در ماهیت آن ها، متفاوت است. به همین دلیل آنجا که دولت به عنوان نهادی دولتی، به وظایف حاکمیتی خود عمل می نماید، مشمول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است ولی آنجایی که به عنوان مرجع تحويل گیرنده اقدام می کند، از این ماده فاصله می گیرد. به همین دلیل هم هست که هرگاه گمرک به عنوان مرجع تحويل گیرنده عمل کرده و از رهگذر فعل کارمند آن خسارتی به کالا وارد آید، ابتدا گمرک جبران می نماید و سپس به کارمند خاطی مراجعه می کند؛ به عبارت دیگر، این مطلب، استثنا یا تخصیصی بر قاعده عام حاکم بر مسئولیت گمرک نبوده، بلکه ناشی از تفاوت ذات و ماهیت اعمال انجام شده توسط آن است. افزون بر این، عدول از ماده ۱۱ هم مسئله تازه ای نیست و در بعضی دیگر از قوانین از جمله قانون ایمنی راه ها و راه آهن هم مشاهده می شود (همان: ۱۷).

مسئولیت مرجع تحويل گیرنده

از جمله مراحل که بسیار محتمل است طی آن خساراتی به کالا وارد آید، دوران نگهداری و توقف در انبار است. همان گونه که گفته شد انبارها مکان هایی هستند که توسط گمرک برای نگهداری کالاهایی که هنوز تشریفات گمرکی شان پایان نیافته است، تعبیه می شوند و شخصی حقوقی به نام مرجع تحويل گیرنده، عهده دار محافظت از کالاها در این مکان است.

در خصوصی مسئولیت این مرجع، تمایز قائل شدن میان چند فرض ضروری است. فرض اول تفکیک میان انبارهای عمومی و خصوصی و فرض دوم تفکیک میان علل ورود خسارت به کالا است. بدین معنا که گاه خسارت وارد شده به کالا در مدت توقف در انبار مربوط به مرجع تحويل گیرنده بوده، از تقصیر او ناشی می شود و گاه مربوط به وضعیت انبار است که هر کدام از این دو حالت را باید جداگانه مورد بررسی قرار داد.

هرچند بررسی فرض اول و تعیین تکلیف در خصوص انواع انبارها تا حد زیادی منوط به پاسخگویی به پرسش دوم است ولی در اینجا ذکر چند نکته مقدماتی ضروری می نماید.

در خصوص انبارهای اختصاصی قانون تا حد زیادی تعیین تکلیف کرده و در تبصره ۱ ماده ۳۰ مسئولیت آسیب دیدگی و خسارات وارد به کالاها در این انبارها

را بر دوش صاحبان آن ها گذاشته است.^{۱۴} این فرض تا حد زیادی با ماهیت این انبارها مطابقت دارد چراکه این صاحبان کالا هستند که تقاضای نگهداری کالاهای خود در انبارهای اختصاصی را می نمایند، در نتیجه باید مسئولیت ناشی از این درخواست را نیز متقبل شوند، هرچند که این انبارها مورد قبول گمرک باشند (بنایی، ۱۳۸۱: ۵۳۹).

در خصوص انبارهای عمومی ماده ای خاص، همانند مورد گفته شده در بالا وجود ندارد؛ بنابراین باید احکام آن را در موادی جستجو کرد که به صورت کلی در رابطه با مسئولیت مرجع تحويل گیرنده است. در ماده ۲۵ می خوانیم که: «مسئولیت حفظ و نگهداری کالای موجود در انبارهای گمرکی، از هنگام تحويل گرفتن تا زمان تحويل دادن آن، با مرجع تحويل گیرنده کالا است. مرجع تحويل گیرنده مکلف است کالای موجود در انبارهای گمرکی را در مقابل خطرات ناشی از آتش سوزی، اشتعال و انفجار بیمه نماید و حق بیمه مربوط را به هنگام ترخیص از صاحب کالا وصول کند؛ بنابراین هر قاعده ای که در رابطه با مسئولیت مرجع تحويل گیرنده به دست آید، در خصوص انبارهای عمومی اجرا شدنی است؛ زیرا نصی خاص در مورد آن ها وجود ندارد.

در خصوص فرض دوم باید گفت که گاه خسارت وارده ناشی از وضعیت انبار است. در این فرض نمی توان مسئولیت را به عهده مرجع تحويل گیرنده گذاشت چراکه این مرجع در تهیه و آماده سازی این مکان ها نقشی نداشته که حال مسئول نقص و کاستی آن ها باشد. آماده سازی انبارها به عهده گمرک است و این سازمان باید مکانی مطمئن و مناسب برای این منظور فراهم کند (همان: ۵۴۰).^{۱۵} این موضوع مورد تأیید کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو نیز قرار گرفته است؛^{۱۶} بنابراین اگر خسارت وارده به کالاها

۱۴. تبصره ۱: «مسئولیت از بین رفتن، کاهش یا آسیب دیدگی یا فساد کالا در انبارهای اختصاصی صاحب کالا بر عهده صاحب آن است که علاوه بر آن مسئولیت پرداخت حقوق ورودی متعلقه را نیز دارد».

۱۵. این موضوع از مواد قانون هم قابل استنباط است. برای نمونه بند «ت» ماده اول این قانون ذکر کرده که اماکن گمرکی که انبارها نیز در زمره آن است، تحت نظارت گمرک می باشد. همچنین ماده ۲۳ پس از اجازه تأسیس انبارها توسط گمرک از عبارت «و ترتیبات کنترل های گمرکی را تعیین می نماید» استفاده کرده که نشان دهنده کنترل و نظارت گمرک بر روند ساخت و آماده سازی انبارها است.

16. Annex D, Chapter1, n.4: "The customs shall lay down the requirements for the establishment, suitability and management of the Customs warehouses and the arrangement for the Customs control."

بند ۷ ماده ۲۰۴ قانون متحدالشکل تجاری، انبارداران را در فرضی مسئول جبران خسارت وارده به کالاها قلمداد کرده که در اعمال مراقبت‌هایی که یک شخص معقول برای محافظت از کالاها به عمل می‌آورد، کوتاهی کنند.^{۱۷} در بعضی از ایالات آمریکا نیز رویه بر همین منوال است (Murray, 1985, p. 480). ولی ظاهر مواد قانون امور گمرکی سال ۱۳۹۰ تا حدی با این استدلال در تعارض است. ماده ۲۵ این قانون به صورت عام و کلی مسئولیت حفظ و نگهداری کالاهای موجود در انبارها را از زمان تحویل گرفتن تا تحویل دادن به عهده مرجع تحویل‌گیرنده گذاشته و وی را موظف کرده که کالاها را بیمه نماید. شاید این ماده به تنهایی به رویه گفته شده در بعضی قوانین خارجی شبیه باشد؛ ولی ماده ۲۶ این نتیجه‌گیری را تحت شعاع قرار می‌دهد. در این ماده آمده که «در غیر از موارد مذکور در ماده ۲۵ این قانون و موارد قوه قهریه و خسارت ناشی از کیفیت کالا یا بدی بسته‌بندی، در صورتی که کالا در مدت توقف در انبارهای گمرکی از بین برود یا آسیب ببیند، مرجع تحویل‌گیرنده مسئول پرداخت غرامت است». این ماده که تا حد زیادی مشابه ماده قانون تجارت در زمینه مسئولیت متصلی حمل و نقل است این نتیجه را به دست می‌دهد که مسئولیت مرجع تحویل‌گیرنده مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض است؛ به عبارت دیگر جز در موارد بیان شده در ماده از جمله کیفیت کالا و نقص بسته‌بندی، در سایر موارد جبران خسارات وارده بر کالاها، به عهده مرجع تحویل‌گیرنده است. نکته دیگری که در خصوص مسئولیت مرجع تحویل‌گیرنده قابل بررسی است، فرض مطرح شده در تبصره ۲ ماده ۲۶ و زمانی است که مرجع تحویل‌گیرنده گمرک باشد که توضیحات لازم در این خصوص ذیل مسئولیت گمرک بیان شد.

بحث و نتیجه‌گیری

با مطالعه قانون امور گمرکی می‌توان به این نتیجه دست یافت که این مرجع گاه از منظر حاکمیتی دست به اقداماتی می‌زند، گاه از منظر تصدی؛ به عنوان مثال هرگاه گمرک طبق تبصره ۲ ماده ۲۶ به عنوان مرجع تحویل‌گیرنده وارد عمل شود، دست به اقدامات تصدی‌گرایانه زده است. این

ناشی از وضعیت انبار باشد، باید گمرک را ضامن دانست چراکه در انجام وظیفه خود کوتاهی به خرج داده و باعث ورود این خسارت شده است. در واقع می‌توان این فرض را مصداق قسمتی از ماده ۱۱ دانست که جبران خسارت را زمانی بر عهده دولت می‌داند که نتیجه نقص وسایل باشد. ولی گاه خسارت وارده ارتباطی با وضعیت انبار ندارد و از تقصیر مرجع تحویل‌گیرنده یا کارمند آن ناشی می‌شود. می‌توان مسئولیت مرجع تحویل‌گیرنده در فرض گفته شده را بر مبنای قاعده ضامن‌ید توجیه کرد و بر این عقیده بود که این مرجع کالاها را تحید و استیلای خود گرفته و باید آن‌ها را سالم بازگرداند. در غیر این صورت مسئول جبران خسارت خواهد بود (عدالت فر، ۱۳۹۲: ۶۶)؛ ولی باید انصاف داد که حاکم دانستن این قاعده و گسترش بی‌حد و اندازه مسئولیت این مرجع، می‌تواند مانعی بر سر راه فعالیت‌های آن باشد؛ چراکه در این حالت اثبات تقصیر دیگری و یا حتی قوه قاهره نمی‌تواند برائتی برای این مرجع به همراه داشته باشد (محقق داماد، ۱۳۸۹: ۶۸)؛ بنابراین حتی اگر خسارت وارده ناشی از وضعیت انبار باشد، این مرجع ناگزیر از جبران خسارت است و پس از آن تنها می‌تواند به سراغ مقصر اصلی که در فرض گفته شده همان گمرک است برود و تقاضای پرداخت غرامت نماید؛ همچنین گاهی اوقات ممکن است خسارت وارده به کالا در انبار، در نتیجه کوتاهی یا تقصیر صاحب کالا باشد مانند آنکه کالا، بسته‌بندی و علائم و نوشته‌های خاصی را اقتضا کند که مورد توجه صاحب کالا قرار نگرفته است و به همین دلیل خسارتی به کالا وارد می‌شود. به نظر می‌رسد در این فرض نمی‌توان این مرجع را موظف به پرداخت غرامت کرد (بنایی، ۱۳۸۵: ۶۴). تمامی مسائل گفته شده نه تنها مرجع تحویل‌گیرنده را در وضعیت دشواری قرار داده و جبران خسارت او را با مشکلاتی زیاد مواجه می‌کند و حتی در پاره‌ای موارد غیرممکن می‌سازد؛ بلکه با نص قانون امور گمرکی نیز در تعارض است. ماده ۲۶ این قانون برخی مسائل از جمله قوه قهریه را از زمره مواردی که منجر به پرداخت غرامت از سوی مرجع تحویل‌گیرنده می‌شود، خارج کرده است.

تمامی مسائل گفته شده این نتیجه را در پی دارد که باید مبنایی دیگر برای مسئولیت مرجع تحویل‌جستجو کرد. با غور در قوانین موجود در بعضی کشورها این نتیجه به دست می‌آید که انبارداران همانند امین هستند و موظف‌اند وظایف خود را انجام دهند و جز در موارد تعدی و تفریط مسئولیتی به عهده ندارند. برای نمونه

17. A warehouse is liable for damages for loss of or injury to the goods caused by its failure to exercise care with regard to the goods that a reasonably careful person would exercise under similar circumstances. However, unless otherwise agreed, the warehouse is not liable for damages that could not have been avoided by the exercise of that care.

تفاوت هم از طریق تعاریف ارائه شده از امور حاکمیتی و تصدی دریافت می‌شود، بدین توضیح که هرگاه دولت اجازه انجام کاری را به بخش خصوصی داده باشد، این عمل در زمره اعمال تصدی قرار خواهد گرفت و اگر خود دولت به اقدام آن دست زند، از این منظر اقدام کرده است.

در قانون قدیم امور گمرکی صراحتاً به مسئولیت گمرک پرداخته شده بود و از روح حاکم بر آن این گونه دریافت می‌شد که مسئولیت این مرجع، مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض است و جز در صورت اثبات مواردی خاص، جبران زیان‌های وارده به عهده او است. در قانون جدید امور گمرکی در این خصوص تغییر رویه‌ای دیده می‌شود که مهم‌ترین نکته آن حذف ماده مربوط به مسئولیت گمرک است.

با توجه به قائل شدن تمایز میان انواع مسئولیت‌های گمرک و با استنباط از مواد قانونی می‌توان این گونه استدلال کرد که هرگاه گمرک در راستای انجام اقدامات حاکمیتی باشد، مسئولیت مبتنی بر تقصیر بر آن حاکم است و تنها با اثبات تقصیر می‌توان این مرجع را مسئول دانست. این موضوع با هدف و فلسفه انجام این امور و نقش خطیر گمرک در مسائل اقتصادی و سیاسی کلان دولت نیز هم خوانی دارد؛ بنابراین از این منظر مسئولیت گمرک همانند مسئولیت دولت است که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ذکر شده است؛ ولی هرگاه گمرک دست به اقدامات تصدی‌گرایانه بزند که واضح‌ترین آن‌ها ایفای نقش در قالب مرجع تحویل‌گیرنده است، مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض بر آن حاکم بوده و اثبات خلاف، به عهده او است. در مورد مرجع تحویل‌گیرنده چند نکته باید مد نظر قرار داده شود. اول اینکه قانونگذار در خصوص انبارهای اختصاصی، خود صاحب کالا را مسئول خسارات قلمداد کرده است در حالی که انبارهای عمومی از قواعد عمومی حاکم بر این مرجع تبعیت می‌کنند. نکته دیگر اینکه در صورت ورود خسارت به کالاها، مرجع تحویل‌گیرنده مسئول جبران است با این تفاوت که اگر خسارت وارده ناشی از وضعیت نامناسب انبار باشد، حق او در مراجعه به گمرک به عنوان مرجع تهیه و آماده‌کننده این مکان‌ها محفوظ است.

مسئولیت مرجع تحویل‌گیرنده، خلاف ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و مسئولیت مبتنی بر تقصیر مفروض است؛ حتی اگر خود گمرک در قالب این مرجع ایفای تعهد نماید.

منابع

- آزادی هرسینی، علی (۱۳۸۵). حمل و نقل بین‌المللی و ترانزیت. تهران: نشر وکیل.
- ابوطالبی نجف آبادی، میثم (۱۳۹۲). دادرسی عادلانه در اختلافات گمرکی. تهران: انتشارات جاودانه.
- ارجمند، اردشیر امیر؛ زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸). «تقصیر در مسئولیت مدنی دولت: مطالعه تحلیلی-تطبیقی». مجله تحقیقات حقوقی. شماره ۴۹. صص ۸۵-۱۴۴.
- ایزائلو، محسن؛ صمدی، افروز (۱۳۹۲). «مبنای مسئولیت تصدی حمل و نقل در حقوق ایران و کنوانسیون‌های بین‌المللی (سی‌ام آر-ورشو)». پژوهشنامه حمل و نقل. سال دهم. شماره ۴. صص ۴۰۰-۳۹۱.
- بادینی، حسن (۱۳۸۴). فلسفه مسئولیت مدنی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- بنایی، رضا (۱۳۹۰). دانستی‌های گمرکی. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- (۱۳۸۵). قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن. چاپ دهم. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- (۱۳۸۱). آشنایی با مقررات گمرکی و ترخیص کالا. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- بهروز، احمد (۱۳۸۷). سازمان وظایف گمرک در ایران. تهران: انتشارات دانشکده علوم اقتصادی.
- خانی، محمد (۱۳۸۷). «مسئولیت مدنی دولت». ماهنامه وکالت. شماره ۳۶. صص ۴۱-۳۶.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۳۵). لغت نامه دهخدا. جلد ۴۱. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن. تهران: انتشارات جنگل و جاودانه.
- صفایی، سید حسین؛ رحیمی، حبیب‌الله (۱۳۸۹). مسئولیت مدنی، الزامات خارج از قرارداد. تهران: انتشارات سازمان مطالعات و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
- عدالت فر، ایرج (۱۳۹۲). «مسئولیت مرجع تحویل‌گیرنده کالا در بنادر در قبال کالاهای وارده و بررسی رویه قضایی آن». ماهنامه بندر و دریا. شماره ۲۰۱.
- فولادی نسب، ناصر (۱۳۹۳). سازمان، تشکیلات و وظایف گمرک ایران. تهران: مجال.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸). وقایع حقوقی. چاپ دوم. تهران: شرکت سهامی عام انتشار.
- کوهستانی پژوه، رسول (۱۳۹۲). نظام تعیین ارزش گمرکی. تهران: نشر قانون.

Murray, D. E. (1985). Liability of warehousemen for loss and damage to goods: A comparative view. *The University of Mimi Inter- American Law Review*, Vol.16, No.3, pp. 468-503.

Smith, P. L. (1970). Warehousing- liability of surety-liability of warehouseman's surety when warehouseman acts as seller and warehouseman in same transaction. *Texas tech law review*, Vol.2, Issue.1, pp. 184-188.

محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۹). قواعد فقه. جلد ۱. چاپ بیست و ششم. تهران: مرکز نشر علوم انسانی.

محمّدی، علی اکبر (۱۳۹۱). «مسئولیت مدنی گمرک در برابر صاحبان کالا». پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات خوزستان.

معمارنژاد، عباس؛ شیری، بهزاد؛ کاخکی، حسین (۱۳۹۲). «نظام گمرکی و ضرورت تحوّل آن: مبانی، برنامه ها و اقدامات انجام شده». فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی. شماره ۲. صص ۱۴۲-۱۲۱.

میرداداشی، مهدی (۱۳۹۲). «مبانی فقهی حقوقی مسئولیت مدنی دولت». مجله حقوق اسلامی. شماره ۳۷. صص ۱۴۶-۱۲۱.