



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال یازده مصوبه از هیئت وزیران و شورای عالی بیمه که عبارت «سرزمین اصلی» در مقابل «مناطق آزاد» در آنها بکار رفته است.

کد گزارش: ۹۷۰۹۰۷۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۹/۱۱

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال یازده مصوبه از هیئت وزیران و شورای عالی بیمه که عبارت «سرزمین اصلی» در مقابل «مناطق آزاد» در آنها بکار رفته است.

تهیه و تنظیم:

محمد رضا قاسمی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۷۰۷۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۹/۱۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(تفکیک مناطق آزاد از سرزمین اصلی)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال یازده مصوبه از هیئت وزیران و شورای عالی

بیمه که عبارت «سرزمین اصلی» در مقابل «مناطق آزاد» در آنها بکار رفته است.^۱

شاکی: علی اصغر کاشفی

طرف شکایت: هیئت وزیران، دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی

کشور، شورای عالی بیمه

جهت مغایرت شرعی: آیه ۶۰ سوره مبارکه انفال: «واعدوا لهم ما استطعتم من قوه

و من رباط الخیل»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۷/۶/۳-۲۸۲/۱۷۸۰۱

مقدمه

شاکی به موجب درخواستی، تقاضای ابطال تعدادی از مصوبات دولتی را داشته است. به اعتقاد شاکی مصوبات مذکور از آن جهت که به نوعی قائل به تفکیک بین «سرزمین اصلی» و «منطقه آزاد» شده‌اند، اصل تمامیت ارضی کشور را مورد خدشه قرار داده و از این جهت مغایر با موازین شرعی و قانونی هستند.

^۱ از ذکر اسامی این مصوبات و بندها و مواد مورد شکایت، به دلیل طولانی بودن خودداری می‌شود. این موارد در نامه دریافتی از رئیس دیوان موجود است.

شرح و بررسی

در سال ۱۳۷۲ و به موجب «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، چند منطقه آزاد تجاری - صنعتی تشکیل شد و احکام قانونی ویژه‌ای راجع به آنها مقرر گردید. هدف از تشکیل این مناطق، به تصریح ماده (۱) قانون مذکور «تسریع در انجام امور زیربنائی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی» بوده است. در قانون مذکور، مقررات ویژه‌ای در خصوص این مناطق وضع شده و لذا ضروری است عباراتی برای تمایز میان این مناطق و سایر مناطق کشور استعمال شود. عبارت «سرزمین اصلی» در مقابل «منطقه آزاد» نیز در همین راستا در برخی از قوانین و مقررات کشور به کار گرفته شده است.

شاکای پرونده معتقد است در مقرراتی که عبارت «سرزمین اصلی» در مقابل مناطق آزاد به کار رفته است، تبادر نوعی چند پارچگی در قلمرو سرزمینی کشور را می‌کند و این امر با اصول قانون اساسی ناظر به تأکید بر یکپارچگی سرزمین، مغایر است. از این رو هر جا که عبارت «سرزمین اصلی» در مقررات مورد شکایت (۱۱ مصوبه از هیئت وزیران، شورای عالی بیمه و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور) بکار رفته، به نظر شاکای، مغایر موازین شرعی و قانونی به شرح زیر است:

- مغایرت با شرع: شاکی با استناد به آیه ۶۰ سوره مبارکه انفال^۱ چنین استدلال می‌کند که هر عملی که باعث وارد شدن خدشه بر تمامیت ارضی کشور شود، به‌نوعی امکان استیلای دشمن بر سرزمین اسلامی را فراهم کرده است. از آنجاکه استفاده از لفظ «سرزمین اصلی» برای تفکیک حوزه‌ی مناطق آزاد از سایر قسمت‌های کشور، تبادر خدشه وارد کردن بر تمامیت ارضی کشور را دارد، لذا مغایر با شرع است.
- مغایرت با اصل ۹ قانون اساسی^۲: شاکی معتقد است استفاده از عبارت «سرزمین اصلی» به‌طور شکلی تمامیت ارضی و سرزمینی را نقض نموده، چراکه تفکیک سرزمین به دو حوزه جغرافیایی منفک را به ذهن متبادر می‌سازد و لذا این امر مغایر با اصل ۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. وی به نظر شورای نگهبان به شماره ۷۵/۲۱/۰۲۸۵ مورخ ۱۳۷۵/۱۸/۲۸ درخصوص «لایحه اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» نیز اشاره کرده که بر اساس آن «عبارت «سرزمین اصلی» نیز مغایر اصل ۹ قانون اساسی شناخته شد».

تحلیل و جمع‌بندی

- (۱) مناطق آزاد نیز همانند سایر نقاط کشور تحت اداره و نظارت دولت جمهوری اسلامی هستند و صرفاً با اهداف خاصی که در قانون به آن تصریح شده، از برخی قوانین و مقررات عمومی تبعیت نکرده و قوانین و

^۱ «واعدوا لهم ما استطعتم من قوه و من رباط الخیل»

^۲ اصل ۹- «در جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آن‌ها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند.»

مقررات خاصی برای آن وضع شده است. متن قانون مربوط به این مناطق و آئین‌نامه‌های آن نیز گویای این موضوع است. البته در کاربرد واژگان در قوانین و مقررات باید دقت کرد، ولی در حال حاضر، کاربرد عبارت «سرزمین اصلی» در کنار «مناطق آزاد» تفکیک سرزمینی را تبادر نمی‌کند، هرچند شاید بهتر باشد اصطلاح دیگری را بجای اصطلاح مذکور جعل و استعمال کرد.

۲) هرچند شورای نگهبان یک‌بار استفاده از عبارت «سرزمین اصلی» را مغایر اصل (۹) قانون اساسی دانسته، ولی در چندین مورد نیز چنین ایرادی را وارد نکرده و در نتیجه، این عبارت در قوانین دیگری بکار رفته است، مثل تبصره «۳» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی^۱ - مصوب ۱۳۹۰- و بند «۲» ماده (۱۹) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم»^۲ - مصوب ۱۳۹۱- و بند (۷) ماده واحده «قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر»^۳ - مصوب ۱۳۹۵-.

۱. تبصره «۳» - اشخاصی که با رعایت مقررات مربوطه از مناطق آزاد به سرزمین اصلی وارد می‌گردند نیز مشمول تسهیلات این بند می‌شوند.

۲. ماده ۱۹ - دولت موظف است: ۱- ... ۲- مشوق‌های صادراتی کالا و خدمات را به نحوی طراحی کند که منجر به افزایش تولید صادرات‌گرا شود. اولویت استفاده از این مشوق‌ها با آن دسته از تولیدکنندگانی در سرزمین اصلی یا مناطق آزاد می‌باشد که به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت تولیدات و خدمات آن‌ها از مزیت برخوردارند.

۳. بند ۷- «سازمان بنادر و دریانوردی مکلف است با استفاده از پاسگان (گارد) بنادر به عنوان ضابط قوه قضائیه در محدوده بنادر و سواحل کشور به منظور اجرای ماده واحده «قانون الحاق یک تبصره به بند (۲۲) ماده (۳) آیین نامه سازمان بنادر و دریانوردی» مصوب ۲۵ / ۱۰ / ۱۳۸۷ بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزیر راه و شهرسازی می‌رسد، نسبت به تأمین امنیت و ایمنی بنادر کشور اعم از مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و سرزمین اصلی اقدام کند.»

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲