



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

لایحه تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات
کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۵-۱۰-۲

تاریخ: ۱۳۹۵/۰۹/۲۱



شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

لایحه تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات کشور

استخراج، تنقیح و تدوین:

محمد حسن باقری

بازبین:

امین‌اله زمانی

ناظر علمی:

کاظم کوهی اصفهانی

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۱۰۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۹/۲۱

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	.....	مقدمه
۳	.....	درآمد
۵	.....	(مرحله نخست)
۲۷	.....	(مرحله دوم)
۳۲	.....	(مرحله سوم)
۳۲	.....	نظر نهایی شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

لایحه تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات کشور

درآمد

لایحه «تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات کشور» بنا به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۹ به تصویب هیئت وزیران رسید و طی نامه‌ی شماره ۲۴۸۱۴/۸۲۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۹/۲۷ برای انجام تشریفات قانونی موضوع اصل (۷۴) قانون اساسی و تصویب، به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: با عنایت به اینکه ایجاد حریم امنیتی با رعایت اصول و استانداردهای حفاظتی برای اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده کشور و حفاظت این اماکن از خطرات احتمالی ضروری می‌باشد، لازم است کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مجاور اماکن طبقه‌بندی شده که صاحب املاک و مستغلات هستند حریم اماکن یادشده را رعایت کنند و از طرفی دیگر رعایت حقوق مالکان و صاحبان حق و همچنین رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی لازم‌الاجراء است. لذا به منظور رعایت کلیه موارد یادشده، این لایحه برای طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود. بررسی و تصویب این لایحه در طول حیات مجلس ششم، به نتیجه نرسید و با توجه به عدم تقاضای هیئت وزیران برای بررسی و تصویب این لایحه در مجلس هفتم، بررسی این لایحه در مجلس به حالت تعلیق درآمد. پس از آن، مجدداً در سال ۱۳۸۸، به موجب تقاضای هیئت وزیران مجدداً بررسی این لایحه در دستور کار مجلس هشتم قرار گرفت. تقاضای هیئت وزیران در این خصوص به موجب نامه‌ی شماره ۵۸۲۲۳ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۷ به رئیس مجلس شورای اسلامی اعلام شد، لیکن بررسی و تصویب نهایی این لایحه در مجلس هشتم نیز به سرانجام نرسید. بر این اساس، در ابتدای شروع به کار مجلس نهم، مجدداً معاون اول رئیس جمهور به موجب نامه‌ی شماره ۴۸۱۸۵/۵۴۷۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۲ تقاضای هیئت وزیران برای بررسی این لایحه در مجلس را ارائه کرد و مجدداً این لایحه در دستور کار مجلس قرار گرفت.

این لایحه، در دوره‌ی نهم مجلس شورای اسلامی برای بررسی به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را با اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۷ به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه

کرد. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۳/۱/۱۷، مفاد لایحه‌ی مزبور را با اصلاحاتی تصویب و این مصوبه را طی نامه‌ی شماره ۶۰/۱۸۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۳ برای جری مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۷، برخی از مواد آن را مغایر با موازین شرع و اصول قانون اساسی و در برخی موارد، واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود را در این خصوص طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۳۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایرادهای شورای نگهبان، با اعمال اصلاحات لازم در مصوبه در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۳/۳/۴، مصوبه‌ی اصلاحی را طی نامه‌ی شماره ۶۰/۱۶۷۶۳ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۷ برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در دستور کار جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۸ شورای نگهبان قرار گرفت که پس از بحث و بررسی مفاد این مصوبه، شورای نگهبان یکی از ایرادهای پیشین خود، یعنی ابهام در تبصره‌ی ماده (۵) این مصوبه را همچنان باقی دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۲۱۶ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۸ به مجلس اعلام کرد. این بار مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۹، اصلاحات لازم برای تأمین نظر شورای نگهبان را در تبصره‌ی ماده (۵) اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را به موجب نامه‌ی شماره ۶۰/۳۳۸۱۱ مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۱ به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان نیز سرانجام در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ خود، پس از بحث و بررسی راجع به مصوبه‌ی اصلاحی، نظر خود مبنی بر تأیید مفاد این مصوبه و عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی را به موجب نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۸۱۴ مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۱/۱۷ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۱/۲۷

بحث در خصوص کلیات این مصوبه و ماده (۱)

ماده ۱- تأمین حفاظت و امنیت اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده کشور اعم از نظامی، انتظامی، امنیتی و کشوری و رعایت حریم آنها بر اساس مفاد این قانون لازم‌الاجراء است.

دیدگاه مغایرت

الف) مطابق با بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از صلاحیت‌های رهبری است. موضوع لایحه‌ی تعیین حریم حفاظتی-امنیتی اماکن و تأسیسات کشور مصوب ۱۳۹۳/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، مرتبط با موضوع پدافند غیرعامل است که مطابق مقررات مختلف از جمله سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری^(۱) و بند (۱۱) ماده (۱۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱^(۲) در مورد آن تعیین تکلیف شده

۱. بند (۱۳) سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری: «۱۳- ایجاد مرکزی برای تدوین طراحی، برنامه‌ریزی و تصویب اصول و ضوابط، استانداردها، معیارها، مقررات و آیین‌نامه‌های فنی پدافند غیرعامل و پیگیری و نظارت بر اعمال آنها».

۲. بند (۱۱) ماده (۱۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱: «ماده ۱۲۱- دولت موظف است به منظور تقویت بنیه دفاعی کشور و ارتقاء توان بازدارندگی نیروهای مسلح و حفاظت از تمامیت ارضی و امنیت کشور و آمادگی در برابر تهدیدات و حفاظت از منافع ملی، انقلاب اسلامی ایران و منابع حیاتی کشور و هوشمندسازی سیستم‌های دفاعی، اقدامهای ذیل را در صورت تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح به عمل آورد: ... -۱

۱۱- رعایت اصول پدافند غیرعامل در طراحی و اجرای طرح‌های حساس و مهم و یا در دست مطالعه و نیز تأسیسات زیربنایی و ساختمان‌های حساس و شریان‌های اصلی و حیاتی کشور و آموزش عمومی مردم توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) این قانون، به منظور پیشگیری و کاهش مخاطرات ناشی از سوانح غیرطبیعی.

آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده ظرف مدت دو ماه از تصویب این قانون، توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و ستاد کل نیروهای مسلح تهیه و به

است و در این راستا «سازمان پدافند غیرعامل» تشکیل شده است. بنابراین، با توجه به صلاحیت سازمان پدافند غیرعامل کشور و وجود کمیته‌ی دائمی پدافند غیرعامل در ستاد کل نیروهای مسلح که خود متصدی تنظیم آیین‌نامه جهت تأمین حفاظت و امنیت اماکن و تأسیسات نظامی و انتظامی است، ورود مجلس شورای اسلامی برای قانون‌گذاری و تنظیم مقررات درباره‌ی امور مربوط به پدافند غیرعامل، فاقد وجهت قانونی است و مغایر با سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و در نتیجه بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

ب) مطابق بند اول اصل (۱۷۶) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده‌ی سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام معظم رهبری، بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی است. بنابراین، مطابق با اصل مزبور، وظیفه‌ی اصلی شورای عالی امنیت ملی، تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی است و تعیین جزئیات قانون و مصادیق آن، خارج از وظایف این شورا است. به علاوه، تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات کشور، جزء هیچ یک از وظایف این شورا نیست. با وجود این، برخی از مواد این مصوبه، از جمله مواد (۲)، (۴)، (۵) و (۷) در مورد حریم و مسائل امنیتی، مقرراتی را تعیین کرده و بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی گذاشته است که در محدوده‌ی سیاست‌های دفاعی - امنیتی و جزء وظایف شورای عالی امنیت ملی نیست. بنابراین، هر چند که ممکن است این‌گونه استدلال شود که «تأمین حفاظت و امنیت اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی‌شده کشور» در صدر ماده (۱) این مصوبه، از مصادیق وظایف شورای عالی امنیت ملی و مطابق با بندهای سه‌گانه اصل (۱۷۶) قانون اساسی است و ذکر آن تنها برای تأکید وظایف آن شورا است، لیکن از آن جهت که اطلاق عبارت «بر اساس مفاد این قانون لازم‌الاجراء است»، شامل الزام شورای عالی امنیت ملی به وظایف و تکالیفی خارج از صلاحیت این شورا در مواد بعدی این قانون می‌شود، این مصوبه مغایر با اصل (۱۷۶) قانون اساسی است. شورای

→

تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و در صورت تأیید فرماندهی کل نیروهای مسلح به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد.»

نگهبان هم در رویه‌ی خود در ضمن نظرات ابرازی متعدد، قوانینی که برای شورای عالی امنیت ملی تعیین تکلیف کرده‌اند را به دلیل دخالت در وظایف شورای عالی امنیت ملی، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی اعلام کرده است.^(۱)

ج) مطابق بند نخست اصل (۱۷۶) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور که توسط شورای عالی امنیت ملی تعیین می‌شود باید در محدوده‌ی سیاست‌های کلی تعیین شده از سوی مقام معظم رهبری باشد و مطابق با ذیل این اصل، مجلس شورای اسلامی به موجب قانون می‌تواند برای شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، وظایف و اختیارات تعیین کند. این در حالی است که مجلس شورای اسلامی به موجب این قانون برای شورای عالی امنیت ملی تکالیف و وظایفی را تعیین

۱. به عنوان مثال، شورای نگهبان در بند (۱۵) نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۹۳۱۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۱ در خصوص «طرح ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل» چنین اظهار نظر کرده است: «۱۵- تقیید اختیارات شورای عالی امنیت ملی به موارد مذکور در ماده (۱۶)، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.» در ماده (۱۶) طرح ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی آمده بود: «اشتغال همزمان مشمولین این قانون در شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان مرتبط با حوزه کاری سازمان انرژی اتمی، نانو تکنولوژی، بیوتکنولوژی و هوافضا مشروط به مصوبه شورای عالی امنیت ملی به نام فرد یا شرکت مربوطه در مدت زمان مشخص مجاز است.»

همچنین در بند (۳) نظر شماره ۸۳/۳۰/۹۹۲۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه اجازه اجرای موافقتنامه‌ی پروانه شبکه و خدمات ارتباطات سیار مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی آمده است: «۳- بند (۱) ماده واحده با توجه به اینکه موارد امنیتی ناظر بر موافقتنامه شامل امور مربوط به نیروهای مسلح نیز می‌گردد و دامنه اختیارات وزارت اطلاعات شامل امور امنیتی راجع به نیروهای مزبور نیست و از این جهت که با حصر پیشنهاد امور به وزارت اطلاعات، اختیارات شورای عالی امنیت ملی را نیز مقید و محدود به موارد پیشنهادی یک وزارتخانه می‌نماید، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی شناخته شد.»

همچنین در بند (۴۵) نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ آمده است: «۴۵- نظر به اینکه اصل (۱۷۶) قانون اساسی تشکیل شوراهای فرعی را به عهده شورای امنیت ملی محول نموده و ماده (۱۸۴) از این جهت که شورای مرزهای کشور را ایجاد کرده است، خلاف اصل مذکور می‌باشد.» ماده (۱۸۴) لایحه‌ی مصوب مجلس بیان داشته بود: «شورای مرزهای کشور به عنوان یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی با وظایف زیر تشکیل می‌گردد. ترکیب اعضاء و تشکیلات شورا با پیشنهاد وزارت کشور و وزارت اطلاعات به تصویب شورای عالی امنیت ملی خواهد

رسید ...»

کرده است. بنابراین، ماده‌ی مزبور از این جهت که برای شورای عالی امنیت ملی تعیین تکلیف و وظیفه کرده و برخلاف قانون اساسی، وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت را افزایش داده، مغایر با اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) اصول قانون اساسی، به ویژه اصل (۷۱) قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی این اختیار را می‌دهد که بتواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. بند (۱۳) سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل ابلاغی مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری نیز به صورت کلی بر این نکته تأکید کرده است که مرکزی برای تدوین طراحی، برنامه‌ریزی و تصویب اصول و ضوابط، استانداردها، معیارها، مقررات و آیین‌نامه‌های فنی پدافند غیرعامل و پیگیری و نظارت بر اعمال آنها ایجاد شود. بنابراین، عموم قوانین و مقررات مربوط به سازمان پدافند غیرعامل از جمله بند (۱۱) ماده (۱۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ و سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۶، نمی‌تواند صلاحیت مجلس را در این خصوص تحدید کند. بلی اگر در سیاست‌های ابلاغی مقام رهبری، مرجع خاصی برای وضع آیین‌نامه و مقررات در این حوزه تعیین شده باشد، مجلس شورای اسلامی دیگر صلاحیت تعیین مقررات در این خصوص را نخواهد داشت.

ب) موضوع وظیفه‌ی شورای عالی امنیت ملی در اصل (۱۷۶) قانون اساسی تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی است. سیاست‌ها در این اصل مطلق بوده و شامل سیاست‌های کلی و اجرایی است. مواد این مصوبه نیز به تعریف و تعیین سیاست‌های اجرایی و همچنین تعیین مصادیق آنها پرداخته است. بنابراین، از آنجا که تعریف سیاست‌ها و مصادیق آنها جزء سیاست‌ها محسوب می‌شوند و قانون‌گذار نیز در این مصوبه، صرفاً به تعیین سیاست‌های اجرایی و مصادیق آن پرداخته و در چارچوب همان سیاست‌ها اقدام به تقنین کرده است، مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی ندارد.

ج) تأمین حفاظت و امنیت اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی‌شده کشور و مفاد مصوبه‌ی مذکور، جزء وظایف سه‌گانه‌ی شورای عالی امنیت ملی مندرج در اصل

(۱۷۶) قانون اساسی نیست، بلکه از مصادیق وظایف و عملکرد شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، از جمله شورای دفاع یا شورای امنیت است که به موجب ذیل همین اصل، مجلس شورای اسلامی به موجب «قانون»، صلاحیت و اختیار تعیین وظایف و حدود اختیارات شوراهای فرعی را خواهد داشت. بنابراین، آن دسته از مواد این مصوبه که وظایفی را بر عهده شورای عالی امنیت ملی قرار داده‌اند، در حقیقت تعیین وظایف شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی است. لذا مواد مزبور، از آن جهت که مطابق با ذیل اصل (۱۷۶) برای شوراهای فرعی تعیین حدود و صلاحیت کرده‌اند، مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی ندارند.

نظر شورای نگهبان

کلیات این مصوبه، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۲- مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها بر عهده شورای عالی امنیت ملی است. شورای عالی امنیت ملی می‌تواند این مسئولیت را حسب تعلق اماکن و تأسیسات بخش لشکری به ستاد کل نیروهای مسلح یا کشوری به شورای امنیت کشور محول نماید.

دیدگاه مغایرت

الف) مطابق با اصل (۱۷۶) قانون اساسی، وظایف شورای عالی امنیت ملی به صراحت در بندهای سه‌گانه‌ی این اصل تعیین گردیده است؛ بدین معنا که وظایف کلی شورای عالی امنیت ملی را قانون اساسی تعیین کرده است. شورای عالی امنیت ملی نیز موظف است که وظایف تفصیلی خود را در چهارچوب بندهای مزبور، تعریف و تصویب کند که این مصوبات پس از تأیید مقام معظم رهبری اجرا می‌شوند. لذا مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند از طریق قانون عادی برای شورای عالی امنیت ملی وظیفه و تکلیفی را تعریف و تعیین کند. این در حالی است که مجلس در ماده‌ی مزبور، وظیفه‌ی تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها را بر عهده شورای عالی امنیت ملی قرار داده است. لذا از این جهت، ماده (۲) مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ب) مطابق با اصل (۱۷۶) قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی، وظایفی کلی از جمله تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور را بر عهده دارد که این سیاست‌ها ناظر به قواعد کلی و تعیین‌کننده است. مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند از طریق قانون عادی، وظایفی را در چارچوب صلاحیت شورای عالی امنیت ملی تعریف و تبیین نماید. این در حالی است که ماده (۲) این مصوبه، وظایفی جزئی مانند تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی اماکن و تأسیسات را برای شورای عالی امنیت ملی در نظر گرفته است که در راستا و یا تبیین‌کننده‌ی وظایف شورای عالی امنیت از جمله سیاست‌های دفاعی - امنیتی نیست. بنابراین، ماده‌ی مزبور از آن جهت که وظایفی خارج از صلاحیت شورای عالی امنیت ملی را برای این شورا تعیین کرده است، مغایر با اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ج) مطابق با ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند از طریق قانون عادی حدود اختیارات و وظایف «شوراهای فرعی» شورای عالی امنیت ملی را معین کند. این امر بدین معناست که مجلس نمی‌تواند برای «شورای عالی امنیت ملی»، وظیفه‌ای را تعیین و تکلیف کند. لذا هر چند تعیین و تعریف رده‌های حفاظتی، موضوع ماده‌ی مزبور، جزء سیاست‌های اجرایی و یا مصادیق دفاعی - امنیتی و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است، لیکن مجلس اختیار و صلاحیت تکلیف و الزام شورای عالی امنیت ملی به انجام وظایف مذکور را ندارد. بنابراین، این مصوبه از این جهت، مغایر با اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

د) مطابق با اصل (۱۷۶) قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی را تشکیل می‌دهد و مجلس نیز تنها حدود اختیارات و وظایف این شوراهای فرعی را به موجب قانون تعیین می‌کند. با این وصف، مجلس اختیار الزام شورای عالی امنیت ملی در انجام وظایف یا تشکیل شورای فرعی جدید و یا تفویض برخی از وظایف شورای عالی امنیت ملی به شوراهای فرعی را ندارد. بنابراین، تفویض وظیفه‌ی «تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها» در ماده‌ی مزبور، که از وظایف شورای عالی امنیت ملی است، به ستاد کل نیروهای مسلح و یا شورای امنیت کشور، مغایر با ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ه) مطابق بند اول اصل (۱۷۶) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور که توسط شورای عالی امنیت ملی تعیین می‌شوند، باید در محدوده‌ی سیاست - های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری باشد و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در این حوزه‌ها قانون‌گذاری کند. بنابراین، از آنجا که ماده (۲) در این حوزه وارد شده و مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها را بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی قرار داده است، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

و) در صورتی که قانون‌گذار عادی (مجلس شورای اسلامی)، مایل به تدوین وظایف و اختیاراتی برای شورای عالی امنیت ملی باشد، باید این اختیارات و وظایف را به‌گونه‌ای در چهارچوب وظایف سه‌گانه اصل (۱۷۶) قانون اساسی تعیین و مشخص کند که تعیین ضابطه و سیاست‌های اجرایی آنها به شورای عالی امنیت ملی واگذار شده باشد تا خود شورای عالی امنیت ملی نسبت به آن موضوعات تصمیم‌گیری کند. این در حالی است که قانون‌گذار در ماده (۲) و مواد دیگر این لایحه، تعریف ضابطه و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور را بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی قرار نداده است. بر این اساس، ماده‌ی مزبور از این جهت، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ز) مطابق بند اول اصل (۱۷۶) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده‌ی سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری، بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی است. سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور نیز شامل موارد کلی است و نه موارد جزئی و مصداقی. اما آنچه در ابتدای ماده (۲) این مصوبه در خصوص «مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور» برای شورای عالی امنیت ملی آمده، ظهور در جزئیت و استغراق^(۱) دارد؛ یعنی مجلس

۱. اِسْتِغْرَاقٌ در لغت به معنی «همه را فرا گرفتن» است. در اصطلاح علم معانی آن است که حکمی کلی بر همه‌ی افراد یک جنس دلالت کند، مگر آنکه بعضی را از آن حکم استثنا کنند، و این در علم معانی از حالاتی است که متوجه مسندالیه می‌شود. در زبان عربی، لام نشانه‌ی تعریف، هرگاه افاده‌ی چنین معنایی کند، لام استغراق نامیده می‌شود، مانند: «إِنَّ الْإِنْسَانَ لَقَفِي خُسْرٍ؛ یقیناً همه انسان‌ها در زیانند»

شورای اسلامی در امور جزئی حفاظتی و امنیتی که سیاست کلی محسوب نمی‌شوند، برای شورای عالی امنیت ملی تعیین تکلیف کرده است. این در حالی است که شورای عالی امنیت ملی، موظف نیست که جزئیات رده‌های حفاظتی و حریم امنیت اماکن و تأسیسات کشور و همچنین تشخیص و تطبیق مصادیق تدابیر امنیتی را تعیین کند. بنابراین، ماده (۲) از این جهت که وظایفی خارج از صلاحیت شورای عالی امنیت ملی را برای این نهاد تعیین و تکلیف می‌کند، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ح) مطابق اصل (۱۷۶) قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور را تشکیل دهد که ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی امنیت ملی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. در ماده (۲) مصوبه، به شورای عالی امنیت ملی این اختیار داده شده است که می‌تواند وظیفه «تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها» را به ستاد کل نیروهای مسلح یا به شورای امنیت کشور محول کند. این در حالی است که ستاد کل نیروهای مسلح از مصادیق شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی نیست که بتوان وظیفه‌ی مذکور را به آن ارجاع داد؛ ضمن اینکه ماهیت ستاد کل نیروهای مسلح نیز شورایی نیست. این ستاد زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است و رئیس آن مطابق با جزء (د) بند (۶) اصل (۱۱۰) قانون اساسی با حکم مقام رهبری منصوب می‌شود. از سوی دیگر، مطابق با ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی، تشکیل شوراهای فرعی، از صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی است و لذا مجلس نمی‌تواند برای آن، شورای فرعی تصویب کند. بنابراین، رفتار تقنینی مجلس در مصوبه‌ی مذکور، در جهت تعیین مسئولیت و وظیفه از جانب شورای عالی امنیت ملی برای ستاد کل نیروهای مسلح، مغایر با اصل (۱۱۰) و همچنین اصل (۱۷۶) قانون اساسی خواهد بود.

ط) ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی تصریح دارد که تشکیلات شوراهای فرعی به



تصویب شورای عالی امنیت ملی می‌رسد و مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است. حال به فرض اینکه مجلس شورای اسلامی بتواند برای شورای عالی امنیت ملی قانون تصویب کند، باید قیودی در قانون مصوب مجلس شورای اسلامی وجود داشته باشد که مصوبات شورای عالی امنیت ملی را مطابق با ذیل اصل (۱۷۶) مقید به تأیید مقام رهبری نماید تا مغایرتی با حکم ذیل این اصل به وجود نیاید. همچنین اگر مجلس شورای اسلامی وظیفه‌ای برای شوراهای فرعی معین می‌کند، تأکید بر رعایت قید «تأیید شورای عالی امنیت ملی» در آن وظایف الزامی است تا از این جهت نیز آن حکم مغایر قانون اساسی نباشد. بر این اساس، از آنجا که در ماده (۲) چنین قیودی وجود ندارد، این ماده، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ی) وظایف شورای عالی امنیت ملی به موجب اصل (۱۷۶) قانون اساسی تبیین شده است و این شورا می‌تواند به تناسب وظایف خود نیز شوراهای فرعی تشکیل دهد. مطابق یکی از اصول حقوق عمومی، نهادها و تأسیسات قانون اساسی که وظایف آنها در قانون اساسی مشخص و معین شده است، نمی‌توانند وظایف خود را به نهادی دیگر تفویض کنند. بر همین اساس، شورای عالی امنیت ملی تنها می‌تواند وظایف خود را به شوراهای فرعی خود تفویض کند. بنابراین، تفویض وظایف شورای عالی امنیت ملی به ستاد کل نیروهای مسلح در ماده‌ی مزبور که جزء شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی محسوب نمی‌شود، مغایر با اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ک) مطابق ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور را تشکیل دهد. از آنجا که این عبارت حصری است و قانون‌گذار اساسی، تنها شورای دفاع و شورای امنیت را به عنوان شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی در نظر گرفته است، محول نمودن مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها، توسط ستاد کل نیروهای مسلح، مغایر ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) وظایفی که در بندهای سه‌گانه اصل (۱۷۶) قانون اساسی برای شورای عالی امنیت ملی تعیین شده، وظایفی کلی است که نیاز به تفصیل، تشخیص و ذکر مصادیق

و همچنین تبیین سیاست‌های اجرایی دارد. مجلس شورای اسلامی می‌تواند در راستای تبیین جزئی‌تر وظایف شورای عالی امنیت ملی، این وظایف را با تفصیل بندهای سه‌گانه، به صورت قانونمند تصویب کند. آنچه در این مصوبه و از جمله ماده (۲)، تحت عنوان تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها اشاره شده است، از مصادیق سیاست‌ها و تدابیر امنیتی-دفاعی اجرایی محسوب می‌شود که مجلس صلاحیت تعیین و تصویب آنها را دارد. لذا ماده (۲) از این جهت که سیاست‌های اجرایی شورای عالی امنیت ملی را تعیین می‌کند، با اصل (۱۷۶) قانون اساسی مغایرتی ندارد.

ب) مطابق ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، از جمله شورای امنیت را معین کند. از آنجا که در ذیل ماده (۲)، قانون‌گذار عادی تصریح کرده است که شورای عالی امنیت ملی مختار است و می‌تواند «مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها» را به شورای امنیت کشور تفویض نماید، بیانگر آن است که مفاد مصوبه و از جمله ماده (۲)، تبیین حدود وظایف و اختیارات شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی است که از این جهت ماده‌ی مذکور مطابق با ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

ج) در ماده (۲)، قانون‌گذار وظیفه‌ی «تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها» را بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی نهاده و این امر را از وظایف این شورا دانسته است، لیکن شورا را بنفسه ملزم به اجرای آن نکرده است، بلکه در ذیل این ماده، شورای عالی امنیت ملی را در تفویض این وظیفه به شوراهای فرعی اش مختار دانسته است. بر این اساس، با توجه به اینکه این مصوبه مباشرت خود شورای عالی امنیت ملی را در انجام این تکلیف لازم ندانسته است، مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی ندارد.

د) در این مصوبه، قانون‌گذار در مقام تشریح، توسیع و یا تضییق وظایف نهاد شورای عالی امنیت ملی نبوده است، بلکه تنها به دنبال «تبیین» وظایف این شورا است که این رفتار قانون‌گذار در راستای قانونمند کردن وظایف شورای عالی امنیت ملی قابل تفسیر است. مؤید این دیدگاه آن است که در صورتی که پاسخ سؤال ذیل، نهاد

«شورای عالی امنیت ملی» باشد، مصوبه‌ی مذکور در مقام تبیین وظایف است و نه تحمیل و الزام وظایف:

«با فرض اینکه مصوبه‌ی مذکور وجود نداشت، سؤال این است که وظیفه‌ی تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تاسیسات کشور و تعیین حدود آنها بر عهده‌ی چه نهادی بود؟» این مصوبه نیز به این سؤال پاسخ داده است و در ماده‌ی مزبور، به درستی مسئول این کار را شورای عالی امنیت ملی معرفی کرده است. لذا این مصوبه، از این جهت که در مقام توصیف وظایف شورای عالی امنیت بوده و وظیفه‌ی جدیدی را برای آن تکلیف نکرده است، مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی ندارد.

ه) مطابق اصل (۱۷۶) قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند وظایفش را به شوراهای فرعی محول کند. لذا ممکن است ستاد کل نیروهای مسلح حکمی از سوی شورای عالی امنیت ملی، به عنوان شورای دفاع یا یکی از شوراهای فرعی مصوب شورای عالی امنیت ملی داشته باشد، آنگاه این ستاد جزء شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی محسوب خواهد شد که واگذاری مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تاسیسات کشور به ستاد کل نیروهای مسلح از طریق قانون، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی نیست.

و) این موضوع که مطابق اصل (۱۷۶) قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی باید سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور را تعیین نماید، مطلب صحیحی است، ولی در بعضی از مواقع به دلیل اهمیت مسائل دفاعی و امنیتی، تعیین ضوابط و تشخیص مصادیق از تعیین سیاست‌های کلی مهم‌تر است و به همین دلیل مصلحت اقتضا می‌کند که به جای واگذاری تعیین جزئیات و مصادیق به دستگاه‌های اجرایی، شورای عالی امنیت ملی به دلیل اهمیت و حساس بودن مسائل استراتژیک (راهبردی)، خود اقدام به تعیین مصادیق کند. بنابراین از آنجا که مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تاسیسات کشور و تعیین حدود آنها در ماده (۲) این مصوبه، از مسائل مهم پدافند عامل و غیرعامل محسوب می‌شود، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند خود، این امور را انجام دهد. لذا تعیین وظایف مقرر در این مصوبه و از جمله ماده (۲) برای شورای عالی امنیت ملی، در راستای وظایف این نهاد قلمداد می‌شود و از این جهت مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی ندارد.

ز) در اصل (۱۷۶) قانون اساسی تصریح شده است که شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود می‌تواند شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور را تشکیل دهد. در این عبارت، با وجود قید «از قبیل»، حصر، مفهومی ندارد که بخواهیم تعداد شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی را به دو شورای مذکور، محدود نماییم. بنابراین، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند بعضی از وظایف خود را به ستاد کل نیروهای مسلح محول کند. لذا این تفویض وظیفه، از صلاحیت‌های اختیاری شورای عالی امنیت ملی است و مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی نخواهد داشت. به همین خاطر در حال حاضر شورای عالی امنیت ملی بنا به شرایطی تعیین حریم حفاظتی اماکن نظامی را به ستاد کل نیروهای مسلح، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و ارتش جمهوری اسلامی ایران محول کرده است. بنابراین، ماده‌ی مزبور از جهت تجویز تفویض برخی از وظایف شورای عالی امنیت ملی به ستاد کل نیروهای مسلح، مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

ذیل ماده (۲)، از این جهت که وظایف شورای عالی امنیت ملی را بر عهده ستاد کل نیروهای مسلح قرار داده است، مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۳- کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند در هنگام احداث اماکن و تأسیسات مشمول این قانون، حریم حفاظتی لازم را داخل اراضی طرح یا پیرامون آن پیش‌بینی نمایند. اجرای طرح‌های عمرانی نظیر شبکه‌های انتقال و توزیع آب، فاضلاب، برق، گاز، مخابرات و راه در اراضی واقع در حریم‌های حفاظتی و امنیتی، به شرطی مجاز است که به تشخیص شورای عالی امنیت ملی، ناقض امنیت این اماکن نباشد.

دیدگاه مغایرت

وظایفی که در بندهای سه‌گانه‌ی اصل (۱۷۶) قانون اساسی برای شورای عالی امنیت ملی ترسیم شده است، امور کلی است، به نحوی که هیچ‌یک از عبارت‌های

بندهای مذکور از جمله تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی، ناظر بر امور جزئی مربوط به مسائل امنیتی و دفاعی کشور نیستند، بلکه تمامی این موارد مباحث کلان امنیتی و دفاعی را به ذهن متبادر می‌سازد. این در حالی است که در ماده (۳) این مصوبه، امور جزئی یعنی «تشخیص طرح‌های اجرایی ناقض امنیت و حریم‌های حفاظتی» را در همه‌ی امور و طرح‌ها، در قلمرو وظایف شورای عالی امنیت ملی قرار داده است. بر این اساس، از آنجا که این ماده، بر خلاف اصل (۱۷۶) قانون اساسی، امور جزئی و مصداقی را در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار داده است، مغایر با صلاحیت ذاتی و کلی این نهاد امنیتی و در نتیجه مغایر با وظایف این نهاد، مصرح در اصل (۱۷۶) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) مواردی که در ماده (۳) این مصوبه ذکر گردیده است ناظر به وظایف و اختیارات جزئی شورای عالی امنیت ملی نیست تا مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی باشد، بلکه شورای عالی امنیت ملی ضابطه‌ی کلی حریم‌های حفاظتی و امنیتی اماکن و تأسیسات کشور را معین می‌کند و به صورت کلی طرح‌های اجرایی ناقض امنیت و اصول حفاظتی را مشخص می‌کند، به گونه‌ای که دستگاه‌های اجرایی با توجه به ضوابط تعیین شده از سوی این شورا می‌توانند طرح‌های اجرایی خود نظیر شبکه‌های انتقال و توزیع آب، فاضلاب و... را اجرا کنند. بنابراین، ماده‌ی مزبور، از این جهت که یک وظیفه کلی در حوزه‌ی امنیت ملی را در زمره‌ی وظایف شورای عالی امنیت ملی قرار داده است، مغایرتی با اصل (۱۷۶) قانون اساسی ندارد.

ب) ظاهر ماده (۳) این است که قانون‌گذار یک وظیفه‌ی موردی و جزئی را بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی قرار نداده است، بلکه قانون‌گذار تعیین یک معیار تشخیص را به صورت کلی بر عهده این نهاد گذاشته است. مفهوم ماده‌ی مذکور این‌گونه نیست که شورای عالی امنیت باید در همه موارد و طرح‌های اجرایی، نسبت به نقض یا عدم نقض اصول امنیت و حفاظت اظهار نظر کند، بلکه شورا تنها نسبت به طرح‌هایی اظهار نظر می‌کند که در اراضی حریم‌های حفاظتی و امنیتی واقع شده‌اند. بنابراین، وظیفه‌ی شورا در این ماده، ورود به جزئیات و موارد متعدد و مصداقی نیست که آن را به استناد

جزئی بودن، مغایر وظایف کلی شورای عالی امنیت ملی در اصل (۱۷۶) قانون اساسی بدانیم. (ج) بسیاری از وظایف و عملکرد شورای امنیت ملی، به صورت مصدق و جزئی است و این گونه نیست که نهاد مذکور، صرفاً در مسائل کلی مربوط به حوزه امنیت، اعمال وظیفه کند. نمونه‌ی این عملکرد جزئی شورای امنیت ملی را می‌توان در تصویب احکام متعدد نسبت به موضوعی خاص و جزئی مشاهده کرد. بنابراین هر چند که تشخیص موارد ناقض امنیت در طرح‌های اجرایی موضوع ماده‌ی مزبور، یک امر جزئی و غیر کلی است، اما از آن جهت که ماهیت این «تشخیص» در راستای وظایف و سیاست‌های امنیتی شورای عالی امنیت ملی است، مغایرتی با وظایف شورا در اصل (۱۶۷) قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

ماده (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۵- دستگاه‌های اجرایی می‌توانند پس از تعیین و تصویب حریم، برای برقراری امنیت با توجه به وضعیت املاک مجاور، به غیر از روش تحدید حقوق مالکانه اشخاص، حسب موازین قانونی و آیین‌نامه اجرایی این قانون، اقدام نمایند.

تبصره- اسکان و اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی و اتباع بیگانه که اقامت آنان در حریم امنیتی، ناقض امنیت اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی‌شده نباشد با رعایت الزامات آیین‌نامه اجرایی این قانون بلامانع است.

دیدگاه ابهام

(الف) ماده (۵) این مصوبه، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده است که برای برقراری امنیت می‌توانند به غیر از روش‌های تحدید حقوق مالکانه، اقدامات لازم را انجام دهند. روش‌های تحدید حقوق مالکانه، توسط قوانین مختلف مشخص شده است، اما سایر روش‌های دیگر که دستگاه‌ها از طریق آنها می‌توانند برای برقراری امنیت، حقوق اشخاص - اعم از حقوق مالکانه و غیر مالکانه- را محدود نمایند، واجد

ابهام است و مشخص نیست که آیا این روش‌ها روش‌های قانونی و شرعی است و یا شامل موارد غیرقانونی و غیرشرعی نیز می‌شود؟ لذا در صورتی که روش‌های مذکور مشتمل بر روش‌های غیرقانونی و غیرشرعی باشد، ماده‌ی مزبور از این جهت مغایر موازین شرع است. بنابراین، باید منظور از سایر روش‌های تحدید حقوق مالکانه، مشخص شود تا بتوان نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت ماده‌ی مزبور با موازین شرع اظهار نظر کرد.

ب) ماده‌ی مزبور که برای برقراری امنیت اماکن دارای حریم امنیتی، تعیین سایر روش‌های محدودکننده‌ی حقوق اشخاص را به موازین قانونی و آیین‌نامه‌ی اجرایی واگذار کرده است، واجد ابهام است. توضیح اینکه در اصل (۴۷) قانون اساسی مقرر شده که مالکیت اشخاص، محترم است و ضوابط این حقوق مالکانه را نیز قانون تعیین می‌کند. بر همین اساس، تنها «قانون» می‌تواند معیارها و ضوابط تحدیدکننده‌ی حقوق اشخاص - اعم از حقوق مالی و غیرمالی - را تعیین کند. با این وصف، اگر در این مصوبه، منظور از سایر روش‌های تحدید حقوق مالکانه، تحدید این حقوق به موجب آیین‌نامه‌ی اجرایی باشد، از آنجا که طبق اصل (۴۷)، این تحدید باید به موجب قانون مصوب مجلس و نه آیین‌نامه باشد، این مصوبه مغایر با اصل (۴۷) قانون اساسی است و اگر منظور از روش‌های تحدید حقوق به موجب آیین‌نامه، ناظر بر شیوه‌های اجرایی تحدید حقوق مالکانه باشد که بر اساس قوانین دیگر و یا همین قانون تصویب شده‌اند، در این صورت، این مصوبه مغایرتی با اصل (۴۷) نخواهد داشت. بنابراین، باید ابهام این ماده برطرف شود تا بتوان نسبت به مغایرت و یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی اظهار نظر کرد.

ج) عبارت «رعایت الزامات آیین‌نامه اجرایی» در تبصره‌ی ماده (۵)، واجد ابهام است؛ زیرا شأن موضوع اسکان و اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی و اتباع بیگانه در حریم امنیتی، به دلیل ایجاد حق و تکلیف برای این اشخاص، از امور ماهوی محسوب می‌شود که باید به وسیله‌ی مجلس شورای اسلامی در خصوص آن قانون‌گذاری شود. حال در این ماده مشخص نیست که آیا «الزامات» مشتمل بر تعیین حقوق و تکالیف افراد و موضوعی تقنینی است و یا ناظر بر امور اجرایی و شکلی قانون است. در صورتی که منظور از الزامات ایجاد تکالیف قانونی و امری تقنینی باشد، تعیین آنها به

موجب آیین‌نامه مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است که بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع صالح برای تقنین تأکید می‌کند. لذا باید این ابهام ماده (۵) برطرف شود تا بتوان نسبت به مغایرت و یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی اظهار نظر کرد.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) اولاً آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون هنوز تدوین و تصویب نشده است که بتوان راجع به آن اظهار نظر کرد؛ چه بسا ممکن است در آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون، موازین شرعی و قانونی تحدید مالکیت اشخاص به طور کامل رعایت شود و مغایرتی با موازین شرع نداشته باشد. ثانیاً اگر در آیین‌نامه‌ی اجرایی که بعد از تصویب این قانون نوشته خواهد شد، مواردی وجود داشته باشد که مالکیت مشروع افراد را تحدید کند و یا ناظر بر تقنین و قانون‌گذاری در این موضوع باشد، اشخاص می‌توانند نسبت به آن موارد در دیوان عدالت اداری شکایت کنند تا دیوان نسبت به حقوق مالکیت آنها آرای مقتضی را صادر کند. بنابراین، ماده (۵) مغایرتی با اصول قانون اساسی از جمله اصل (۴۷) و (۸۵) قانون اساسی و موازین شرعی نخواهد داشت.

ب) در این ماده، عبارت «به غیر از روش تحدید حقوق مالکانه اشخاص» ابهامی ندارد. مفهوم این عبارت آن است که روش‌های تحدیدکننده‌ی مالکیت افراد مواردی است که توسط قوانین و ضوابط مورد تصویب، تأیید و تأکید قرار گرفته‌اند و از این جهت، این روش‌ها مشخص و معلوم هستند. از سوی دیگر منظور از «سایر روش‌های تحدیدکننده مالکیت اشخاص»، مواردی هستند که مطابق انتهای ماده (۵)، برای حفظ امنیت حریم اماکن و تأسیسات کشور و بر حسب موازین قانونی و آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون، تعیین خواهند شد. بنابراین عبارت «سایر روش‌ها» از جهت «مشخص بودن»، فاقد ابهام است و ضوابط و شرایط آنها بر اساس موازین قانونی از جمله مفاد همین قانون، مشخص می‌شوند. لذا این مصوبه، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

ج) به صرف اینکه در ماده (۵) تحدید حدود مالکانه‌ی اشخاص به آیین‌نامه‌ی اجرایی احاله شده است، نمی‌توان این ماده را مغایر با موازین شرع یا اصول قانون

اساسی دانست؛ زیرا ممکن است قوانین امنیتی و دفاعی وجود داشته باشد که در آن قوانین، بنا به ملاحظات مالکیت اشخاص در موارد معدودی محدود شده باشد و شورای نگهبان نیز با در نظر گرفتن آن ملاحظات و شرایط، آن موارد را خلاف موازین شرع و قانون اساسی اعلام نکرده باشد. بنابراین، نویسندگان آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون نیز می‌توانند با استناد به قوانین سابق، مالکیت اشخاص را در مواردی که حریم امنیتی و دفاعی اماکن و تأسیسات کشور ممکن است با خطر مواجه شود، محدود نمایند. در این صورت واضح است که این آیین‌نامه‌های اجرایی، چون بر حسب موازین قانونی نوشته شده، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارند.

د) ماده (۵)، برقراری امنیت در غیر روش‌های تحدید حقوق مالکانه‌ی افراد را بر اساس موازین قانونی و آیین‌نامه‌ی «اجرایی» این «قانون» دانسته است. بنابراین به صراحت نص این ماده، منظور از آیین‌نامه در اینجا، «آیین‌نامه‌ی اجرایی» است که از سوی مجریان در راستای اجرای بهتر قانون و ترسیم نحوه‌ی اجرایی کردن آن تصویب می‌شود و لذا ماهیت تقنینی و قانون‌گذاری ندارد. از سوی دیگر، تأکید ماده‌ی مذکور بر اتکای آیین‌نامه بر «قانون»، مستلزم رعایت ضوابط و معیارهای مندرج در قانون مذکور است که از این جهت نیز، ضوابط و مقررات حاکم بر این آیین‌نامه، مشخص و معین است. در مجموع، آیین‌نامه‌ی مذکور در این ماده، آیین‌نامه‌ای در مقام تقنین نیست و از این جهت ابهامی در این مصوبه نیست تا احتمال مغایرت آن با قانون اساسی در میان باشد.

نظر شورای نگهبان

در ماده (۵)، عبارت «به غیر از روش تحدید حقوق مالکانه اشخاص» واجد ابهام است؛ مضافاً به اینکه در این ماده مشخص نیست که آیا منظور این است که با آیین‌نامه اجرایی محدودیت‌هایی برای اشخاص ایجاد گردد یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد. به علاوه در تبصره‌ی این ماده نیز منظور از عبارت «با رعایت الزامات» روشن نیست؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر می‌گردد.

* * *

صورت مراجعه مالکان املاک (عرضه و اعیانی) واقع در حریم امنیتی اماکن و تأسیسات موضوع این قانون برای اخذ پروانه، آنان را با ذکر حقوق متعلقه بر اساس تراکم پایه شهر یا وفق طرح‌های شهرسازی مصوب، به دستگاه‌های اجرایی معرفی نمایند. دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلفند حقوق متعلقه اعلامی را با رعایت لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی به قیمت روز، حداکثر ظرف هجده ماه پرداخت نمایند.

تبصره ۱- تملک و تصرف املاک مذکور پس از پرداخت نقدی حقوق مالکانه به قیمت روز امکان‌پذیر است.

تبصره ۲- ادارات ثبت اسناد و املاک کشور موظف به ثبت حقوق دستگاه‌های اجرایی در دفاتر اسناد و املاک مربوطه می‌باشند.

دیدگاه مغایرت

الف) مطابق ماده (۶)، پرداخت حقوق متعلقه‌ی املاک کسانی که در حریم امنیتی اماکن و تأسیسات موضوع این مصوبه قرار دارند، باید با رعایت لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی، صورت پذیرد. شورای نگهبان طی نظریه‌های متعدد از جمله نظریه‌ی شماره ۸۸/۳۰/۳۲۴۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۹ برخی از مفاد این قانون، از جمله ماده (۴)^(۱) را خلاف شرع دانسته است.

۱. در تبصره (۴) طرح اصلاح ماده (۱۰۱) قانون شهرداری مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۶ مجلس شورای اسلامی آمده بود: «تبصره ۴- کلیه اراضی حاصل از تبصره (۳) و معابر و شوارع عمومی که در اثر تفکیک و افراز و صدور سند مالکیت ایجاد می‌شود، متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن هیچ وجهی به صاحب ملک پرداخت نخواهد کرد. در سایر موارد مربوط به اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، قانون «نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، مصوب سال ۱۳۸۵» و اصلاحات بعدی آن ملاک عمل خواهد بود.» شورای نگهبان در بند (۹) نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۲۴۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۹ خود، پیرامون این تبصره بیان داشت: «نظر به اینکه قسمت اخیر تبصره (۴)، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی،

بر همین اساس لازم است که تصویب ماده (۶) این مصوبه، با رعایت این ملاحظات نسبت به این لایحه‌ی قانونی باشد، در غیر این صورت، اطلاق ارجاع به لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب و استناد به این قانون در راستای اجرایی کردن ماده (۶) در این مصوبه، از آن جهت که در برخی از موارد، متضمن موارد خلاف شرع است، مغایر با موازین شرع خواهد بود.

ب) تبصره (۱) ماده (۶)، تملک و تصرف املاک مذکور را پس از پرداخت نقدی حقوق مالکانه به قیمت روز امکان‌پذیر دانسته است. از طرف دیگر، مطابق با ذیل ماده (۶)، حداکثر زمان پرداخت نقدی حقوق مالک، هیجده ماه است که این موضوع مغایر با موازین شرع است.

توضیح اینکه در طول مدت ۱۸ ماه، ممکن است قیمت ملک دچار نوسانات گردد و از این جهت، دولت ثمن ملک را در موقعی که قیمت ملک در وضعیت رکود قرار داشته،

→

عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ را ملاک عمل قرار داده است، عبارت «قطعی و لازم‌الاجراء است» در ماده (۴) لایحه‌ی قانونی مذکور، خلاف موازین شرع و مغایر اصل (۱۵۹) قانون اساسی شناخته شد. ماده (۴) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی، بیان می‌داشت: «ماده ۴- هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین «دستگاه اجرایی» و مالک توافق حاصل نشود، بهای عادلانه توسط هیئت مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان یک نفر از طرف «دستگاه اجرایی»، یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استتکاف به معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب می‌شوند. رأی اکثریت هیئت مزبور قطعی و لازم‌الاجراء است. تبصره ۱- در صورتی که در محل، کارشناس رسمی دادگستری وجود نداشته باشد، طبق ماده (۲۹) قانون کارشناسان رسمی مصوب ۱۳۱۷ عمل می‌شود.

تبصره ۲- هرگاه مالک یا مالکین کارشناس خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ اعلام «دستگاه اجرایی» که به یکی از صور ابلاغ کتبی، انتشار در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار یا آگهی در محل به اطلاع عموم می‌رسد تعیین ننماید و یا به علت مجهول بودن مالک، عدم تکمیل تشریفات ثبتی، عدم صدور سند مالکیت، اختلاف در مالکیت، فوت مالک و موانعی از این قبیل، امکان انتخاب کارشناس میسر نباشد دادگاه صالحه محل وقوع ملک حداکثر ظرف (۱۵) روز از تاریخ مراجعه «دستگاه اجرایی» به دادگاه نسبت به تعیین کارشناس اقدام می‌نماید.»

پرداخت و آن را تملک و تصرف کند، که این موضوع خلاف حقوق مالکانه‌ی افراد است و در نتیجه مغایر با موازین شرع است.

ج) با انعقاد قرارداد بیع، حق مالکیت به دولت منتقل می‌شود، اما مطابق با ذیل ماده (۶)، دولت حق دارد تا هجده ماه، ثمن معامله را به مالک پرداخت نکند. با این وصف، تملک املاک اشخاص از طرف دولت، از زمان انعقاد قرارداد بدون پرداخت قیمت ملک تا هجده ماه، از آنجا که موجبات تحدید و تضییع حقوق مالکانه، از جمله خرید، فروش، سکنی و ... را برای افراد فراهم می‌کند، مغایر با موازین شرع و قاعده‌ی تسلیط مسلمانان بر اموال خویش است. لذا ماده‌ی مزبور، از این جهت نیز با موازین شرعی مغایرت دارد.

دیدگاه ابهام

عبارت «به قیمت روز حداکثر ظرف هجده ماه» در ذیل ماده (۶) و تبصره (۱) آن، واجد ابهام است. بدین جهت که معلوم نیست آیا منظور از «قیمت روز»، قیمت زمانی است که قرارداد و توافق میان طرفین منعقد می‌شود، یا اینکه قیمت روزی است که ثمن معامله پرداخت می‌گردد؟ چون ممکن است وفق حکم مقرر در ذیل ماده (۶)، ثمن معامله تا ۱۸ ماه پس از انعقاد قرارداد به مالک پرداخت شود و از این جهت، قیمت ملک دچار نوسان شده باشد. بنابراین، در صورتی که ملاک قیمت به‌روز، قیمت ملک هنگام انعقاد قرارداد باشد، از آن جهت که ممکن است، قیمت مزبور نسبت به قیمت هنگام پرداخت ثمن، کمتر بوده باشد، این امر مغایر با حقوق مالکانه‌ی افراد و در نتیجه مغایر با موازین شرع است. لذا باید از عبارت مزبور رفع ابهام شود تا بتوان نسبت به مغایرت و یا عدم مغایرت آن با موازین شرع اظهار نظر کرد.

دیدگاه عدم مغایرت

منظور از «قیمت به روز» در این مصوبه، قیمت زمان انعقاد قرارداد است و مدت «هجده ماه» صرفاً فرصتی است که بر اساس رعایت مصالح عمومی، از جمله اقتضای بودجه‌ی عمومی، به دولت داده شده است که در این مدت ثمن معامله را پرداخت نماید. از سوی دیگر، دولت زمانی می‌تواند ملک را تملک و تصرف کند که قیمت ملک را به مالک بپردازد و تا زمانی که ثمن معامله را پرداخت نکند، مالک می‌تواند از

حقوق مالکانه‌ی ملک خود مانند حق سکنی بهره‌مند گردد. بنابراین، ماده (۶) این مصوبه، از این جهت ابهام نداشته و مغایرتی نیز با موازین شرعی ندارد.

نظر شورای نگهبان

- همان‌طور که قبلاً طی نظریه‌های متعدد از جمله به موجب نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۲۴۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۹ اعلام شده است، ماده (۴) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی خلاف شرع می‌باشد، لذا ماده (۶) واجد اشکال شرعی است.

همچنین با توجه به تبصره یک این ماده، قسمت اخیر ماده (۶) ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.
- تذکر: تبصره (۲) ماده (۶)، دارای اشکال عبارتی است.



ماده ۷- هرگونه تغییر کاربری مصوب در مورد اماکن واقع در محدوده حریم امنیتی منوط به استعلام و کسب مجوز از دستگاه‌های صاحب حریم مربوطه موضوع مواد (۱) و (۲) این قانون است.

تبصره- دستگاه‌های اجرایی صاحب حریم موظفند ظرف مدت دو ماه در خصوص استعلام شهرداری‌ها و یا مراکزی که طبق قانون موظف به صدور مجوز ساخت یا تغییر کاربری می‌باشند، اعلام نظر نمایند.

دیدگاه ابهام

تبصره ماده (۷)، که دستگاه‌های اجرایی صاحب حریم را موظف کرده است ظرف دو ماه به استعلام نهادهای صادرکننده مجوز ساخت یا تغییر کاربری پاسخ دهند، واجد ابهام است. ابهام این تبصره از این جهت است که معلوم نیست اگر دستگاه‌های اجرایی مذکور در مدت دو ماه از زمان استعلام، پاسخی ندادند، تکلیف و نتیجه چه خواهد شد؟ آیا عدم پاسخ به استعلام به معنای تجویز اجرای عملیات عمرانی و یا تغییر کاربری است و یا اینکه مالک باید همچنان برای پاسخ استعلام صبر کرد؟ در صورتی که منظور از عدم پاسخ آن باشد که مالک باید تا زمان پاسخ استعلام صبر کند

و در این مدت حق اعمال حقوق مالکانه‌ی خود یعنی تغییر کاربری را نداشته باشد، از آن جهت که این موضوع موجبات تضییع حقوق مالک را فراهم می‌آورد، مغایر با موازین شرع است. بنابراین، باید ابهام مربوط به تکلیف مالک پس از گذشت دو ماه و عدم پاسخ به استعلام، برطرف گردد تا بتوان نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت تبصره‌ی این ماده با موازین شرع اظهار نظر کرد.

دیدگاه عدم مغایرت

تبصره ماده (۷)، دستگاه‌های اجرایی صاحب حریم را موظف کرده است که ظرف مدت دو ماه نسبت به استعلام شهرداری‌ها و یا مراکزی که طبق قانون موظف به صدور مجوز ساخت یا تغییر کاربری می‌باشند، اعلام نظر نمایند. این بدان معناست که اگر دستگاه‌های اجرایی در این مدت به استعلام مذکور پاسخ ندهند، مانعی قانونی برای اجرای عملیات عمرانی و یا تغییر کاربری از جهت مقررات امنیتی و حفاظتی برای مالک وجود ندارد. لذا تبصره‌ی ماده (۷) از این جهت ابهامی ندارد.

تصمیم شورا

در تبصره ماده (۷)، نسبت به موردی که دستگاه‌های اجرایی ظرف دو ماه اعلام نظر ننمایند، تعیین تکلیف نشده است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۳/۴ (مرحله دوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۳/۲۸

ماده ۲- مسئولیت تعریف و تعیین رده‌های حفاظتی برای اماکن و تأسیسات کشور و تعیین حدود آنها بر عهده شورای عالی امنیت ملی است.

دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به حذف عبارت «شورای عالی امنیت ملی می‌تواند این مسئولیت را حسب تعلق اماکن و تأسیسات بخش لشکری به ستاد کل نیروهای مسلح یا کشوری به شورای امنیت کشور محول نماید» از انتهای ماده (۲)، ایراد پیشین شورای نگهبان مبنی بر مغایرت تفویض وظایف شورای عالی امنیت ملی به ستاد کل نیروهای مسلح با اصل (۱۷۶) قانون اساسی برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۵- دستگاه‌های اجرایی می‌توانند پس از تعیین و تصویب حریم، برای برقراری امنیت با توجه به وضعیت املاک مجاور، پس از تأمین حقوق شرعی و قانونی مالکان به صورت نقدی، حسب موازین قانونی اقدام نمایند.

تبصره- اسکان و اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی و اتباع بیگانه که اقامت آنان در حریم امنیتی، ناقض امنیت اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده نباشد با رعایت الزامات آیین‌نامه اجرایی این قانون بلامانع است.

دیدگاه مغایرت

وجود واژه «نقدی» در این ماده‌ی اصلاحی، این مفهوم را می‌رساند که دستگاه‌های اجرایی پس از تعیین و تصویب حریم، جهت برقراری امنیت تنها می‌توانند املاک مجاور را به صورت نقدی از صاحبان آنها خریداری کنند و طریق

دیگری از جمله معاوضه، تهاتر و... برای مالک جهت کسب حقوق خود امکان‌پذیر نیست. از آنجا که این موضوع به معنای تحدید حقوق مالکانه‌ی افراد و مغایر با قاعده تسلیط مسلمانان بر اموال خویش است، با موازین شرعی در تغایر است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) مجلس در مصوبه‌ی اصلاحی خود، عبارت «به غیر از روش تحدید حقوق مالکانه اشخاص، حسب موازین قانونی و آیین‌نامه اجرایی این قانون، اقدام نمایند» را از متن ماده‌ی پیشین حذف کرده و عبارت «پس از تأمین حقوق شرعی و قانونی مالکان به صورت نقدی حسب موازین قانونی اقدام نمایند» را جایگزین آن کرده است. بدین ترتیب، ابهام سابق شورای نگهبان در خصوص عبارت «به غیر از روش تحدید حقوق مالکانه اشخاص» از جهت امکان دلالت بر تجویز روش‌های تحدید حقوق مالکانه به نحو غیرشرعی و غیرقانونی برطرف شده است. لذا ماده (۵) اصلاحی، از این جهت مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

ب) از آنجا که اراضی و املاک از اموال قیمی محسوب می‌شود نه مثلی، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند پس از تعیین و تصویب حریم، برای برقراری امنیت با توجه به وضعیت املاک مجاور، به صورت نقدی این املاک را از صاحبان آنها خریداری کنند و رضایت صاحبان آنها را فراهم نمایند. ضمن اینکه واژه‌ی «نقدی» در این ماده، نافی هرگونه تراضی دستگاه‌های اجرایی با صاحبان املاک مجاور از جمله تهاتر، مصالحه و... نیست. به علاوه، در شرایط کنونی، فروش نقدی بهترین عوض برای تأمین حقوق مالکانه‌ی افراد مذکور است. لذا ماده‌ی مزبور حقوق مالکانه‌ی افراد را تحدید نمی‌کند و از این جهت مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

دیدگاه ابهام

مجلس در مصوبه‌ی اصلاحی خود، مفاد تبصره این ماده را تغییر نداده است و لذا همچنان ایراد پیشین شورای نگهبان در خصوص ابهام عبارت «الزامات آیین‌نامه اجرایی» در ماده (۵) اصلاحی نیز وجود دارد. همان‌طور که گفته شد شأن موضوع اسکان و اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی و اتباع بیگانه در حریم امنیتی، به دلیل ایجاد حق و تکلیف برای این اشخاص، از امور ماهوی محسوب می‌شود که باید به

وسیله‌ی مجلس شورای اسلامی در خصوص آن قانون‌گذاری شود. حال در این ماده مشخص نیست که آیا «الزامات» مشتمل بر تعیین حقوق و تکالیف و موضوعی تقنینی است و یا ناظر بر امور اجرایی و شکلی قانون است. در صورتی که منظور از الزامات ایجاد تکالیف قانونی برای اشخاص و امری تقنینی باشد، تعیین آنها به موجب آیین‌نامه، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است که بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع صالح برای تقنین تأکید می‌کند. لذا باید این ابهام تبصره، برطرف شود تا بتوان نسبت به مغایرت و یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی اظهار نظر کرد.

نظر شورای نگهبان

اشکال قسمت اخیر بند (۲) ایراد قبلی این شورا در خصوص ابهام تبصره ماده (۵)،^(۱) کماکان به قوت خود باقی است.

* * *

ماده ۶- شهرداری‌ها و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط موظفند در صورت مراجعه مالکان املاک (عرضه و اعیانی) واقع در حریم امنیتی اماکن و تأسیسات موضوع این قانون برای اخذ پروانه، آنان را با ذکر حقوق متعلقه بر اساس تراکم پایه شهر یا وفق طرح‌های شهرسازی مصوب، به دستگاه‌های اجرایی معرفی نمایند. دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلفند حقوق متعلقه اعلامی را با رعایت قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت نقدی پرداخت نمایند.

تبصره- ادارات ثبت اسناد و املاک کشور موظف به ثبت حقوق مالکانه دستگاه‌های اجرایی در دفاتر اسناد و املاک مربوطه می‌باشند.

دیدگاه عدم مغایرت

مجلس شورای اسلامی در راستای رفع ایرادهای پیشین شورای نگهبان به ماده

۱. بند (۲) نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۳۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲ شورای نگهبان در خصوص لایحه تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات کشور، مصوب ۱۳۹۳/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی: «۲- ... به علاوه، در تبصره این ماده [= ماده (۵)] نیز منظور از عبارت «با رعایت الزامات» روشن نیست؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر می‌گردد.»

(۶)، از انتهای ماده (۶) این مصوبه، عبارت «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی به قیمت روز حداکثر ظرف هجده ماه پرداخت نماید» را حذف و عبارت «قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت نقدی پرداخت نمایند.» را جایگزین کرده است. بدین ترتیب علاوه بر اینکه ابهام پیشین شورای نگهبان در خصوص مدت زمان پرداخت حقوق مالکانه افراد (هجده ماه) برطرف شده است، ایراد شرعی استناد به لایحه‌ی قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ نیز برطرف شده است؛ زیرا در این ماده اصلاحی، پرداخت حقوق مالکانه‌ی افراد بر اساس قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و به صورت نقدی پرداخت می‌شود. همچنین با حذف تبصره (۱) ماده سابق، ایراد شورا نسبت به این تبصره نیز سالبه به انتفاء موضوع شده است. اضافه شدن واژه‌ی «مالکانه» در تبصره‌ی اصلاحی فعلی نیز تذکر سابق شورای نگهبان در ارتباط با اشکال عبارتی در این تبصره [= تبصره (۲) ماده (۶) سابق] را برطرف کرده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۶) و تبصره آن، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۷- هرگونه تغییر کاربری مصوب در مورد اماکن واقع در محدوده حریم امنیتی منوط به استعلام و کسب مجوز از دستگاه‌های صاحب حریم مربوطه موضوع مواد (۱) و (۲) این قانون است.

تبصره- دستگاه‌های اجرایی صاحب حریم، موظفند ظرف مدت دو ماه در خصوص استعلام شهرداری‌ها و یا مراکزی که طبق قانون موظف به صدور مجوز ساخت یا تغییر کاربری می‌باشند، اعلام نظر نمایند. عدم اظهار نظر دستگاه‌های مذکور ظرف مهلت مزبور به منزله موافقت و جواز آنها محسوب می‌شود.

دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به اضافه شدن عبارت «عدم اظهار نظر دستگاه‌های مذکور ظرف مهلت مزبور به منزله موافقت و جواز آنها محسوب می‌شود» به انتهای تبصره‌ی ماده (۷)، ابهام پیشین شورای نگهبان در خصوص این تبصره، از جهت عدم تعیین تکلیف مالکان در صورت عدم اظهار نظر مراجع اجرایی در ظرف مدت دو ماه، برطرف شده است. مفاد این تبصره‌ی اصلاحی نیز مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

تبصره‌ی ماده (۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۵/۱۹ (مرحله سوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۵/۲۹

ماده ۵- دستگاه‌های اجرایی می‌توانند پس از تعیین و تصویب حریم، برای برقراری امنیت با توجه به وضعیت املاک مجاور، پس از تأمین حقوق شرعی و قانونی مالکان به صورت نقدی حسب موازین قانونی اقدام نمایند.

تبصره- اسکان و اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی و اتباع بیگانه که اقامت آنان در حریم امنیتی، ناقض امنیت اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده نباشد با رعایت الزامات قانونی بلامانع است.

دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به حذف عبارت «الزامات آیین‌نامه اجرایی این قانون» در تبصره‌ی ماده (۵) و جایگزین شدن واژه‌ی «الزامات قانونی» به جای این عبارت، ابهام اسبق شورای نگهبان در خصوص عبارت «الزامات آیین‌نامه اجرایی» از جهت احتمال شمول آن بر الزامات تقنینی، برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

تبصره‌ی ماده (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر نهایی شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مجلس در خصوص لایحه تعیین حریم حفاظتی- امنیتی اماکن و تأسیسات کشور، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۸۱۴ مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایا فو تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو
قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



یزوهشگده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir