



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۲۶۴

شماره چاپ:

۵۳۱

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۱۱/۱

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۹۸۵۰-۴

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۴/۲۲

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح تقویت مرزبانی جمهوری اسلامی ایران»  
(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

با توجه به جایگاه مهم مرزهای آبی و خاکی کشور در مقوله امنیت ملی و نظر به ضرورت کنترل و مراقبت مرزها از حیث تهدیدات احتمالی که امنیت ملی و تمامیت ارضی کشور را دچار مخاطره می‌کند، نظیر قاچاق (اعم از انسان و کالا)، بروز اختلافات و تجاوزات ارضی، شیوع بیماری‌های عفونی (نظیر وبا، فلج اطفال و...) و با هدف مدیریت واحد و یکپارچه مرزها و به منظور برقراری نظم و امنیت هر چه بیشتر در مرزها، انسجام بخشیدن به فعالیت‌های حوزه مرزی، جلوگیری از تبعات منفی ناشی از نبود مدیریت واحد بر این مناطق، طرح تقویت مرزبانی جمهوری اسلامی ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

شورای نگهبان در رابطه با طرح فوق اعلام نمود علاوه بر اشکالات ماهیتی که بر این طرح وارد است، چون طرح مذکور مبتنی بر تغییرات ساختاری در نیروهای مسلح و ایجاد وظایف برای مرزبانی است، نیاز به اخذ تدابیر مقام معظم فرماندهی کل قوا دارد، از این جهت که مشخص نیست آیا نظر معظم‌له اخذ شده است یا خیر؟ ابهام دارد و پس از ایفاد نظر ایشان در مورد طرح اظهار نظر خواهد شد.

پس از رفع ایراد فوق شورا در نظریه مورخه ۱۳۸۹/۳/۱۹، طی ۸ بند ایرادات وارد به مصوبه را اعلام

کرد.

سابقه قانونی

در سال ۱۳۷۸ مجلس شورای اسلامی به موجب ماده (۱۸۴) لایحه برنامه سوم توسعه قصد تشکیل شورای مرزهای کشور به عنوان یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی را داشت.

ماده فوق مقرر می‌داشت:

شورای مرزهای کشور به عنوان یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی با وظایف زیر تشکیل می‌شود. ترکیب اعضا و تشکیلات شورا با پیشنهاد وزارت کشور و وزارت اطلاعات به تصویب شورای عالی امنیت ملی خواهد رسید.

الف) هماهنگ کردن سیاست‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی با مسائل امنیتی مرز در عالی‌ترین سطح اجرایی کشور و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در مرز به منظور ایجاد وحدت رویه.

ب) نظارت بر وظایف و اقدامات کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌ها و نیروهای دست‌اندرکار در مسائل مرزی.

ج) تهیه و تنظیم استراتژی کشور در امور مرز جهت تصویب شورای عالی امنیت ملی و اجرای طرح جامع

مرزهای کشور.

شورای نگهبان در بند «۴۵» نظریه مورخه ۱۳۷۸/۹/۳۰ در رابطه با تشکیل شورای مرزهای کشور اعلام کرد: نظر به اینکه اصل یکصد و هفتاد و ششم<sup>۱</sup> قانون اساسی تشکیل شوراهای فرعی را بر عهده شورای امنیت ملی محول کرده و ماده (۱۸۴) از این جهت که شورای مرزهای کشور را ایجاد کرده است خلاف اصل مذکور می‌باشد. پس از اظهار نظر شورای نگهبان مبنی بر مغایرت تشکیل این شورا با قانون اساسی مجلس ماده فوق را از مصوبه خود حذف نمود.

## تبیین ایراد شورای نگهبان

۱. عمده‌ترین ایراد شورای نگهبان به طرح مذکور این است که وظایف مطرح شده در مصوبه اموری است که به موجب اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است و بر همین اساس تشکیل شورای مرز در صلاحیت شورای فوق می‌باشد و تبعاً مجلس شورای اسلامی حق ورود به حوزه صلاحیت‌های اختصاصی این شورا را ندارد.

شورا بر همین اساس تشکیل شورای مرز موضوع ماده (۲) مصوبه را با توجه به وظایف و اختیاراتی که در مصوبه برای این شورا مشخص نموده است مغایر اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی شناخته است.

مبنی بر این ایراد شورا مواد (۴)، (۵)، (۶)، تبصره ماده (۲) تبصره بند «۳» و بندهای «۸»، «۱۳»، «۲۱»، «۲۶» و «۲۷» ماده (۹) و مواد (۲۰) و (۲۳) را مغایر اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی تشخیص داده است.

۲. مطابق بند «۱» نظریه شورا، تعیین حریم مرز در بند «و» ماده (۲) و تبصره آن و همچنین امور مذکور در بندهای «۱» و «۲» ماده (۴) از امور تقنینی است و به همین دلیل مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی می‌باشند.

به موجب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نمایندگی قائم به شخص بوده و قابل تفویض به غیر نیست و بر همین اساس تمامی امور دارای ماهیت تقنینی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشند.

با توجه به اینکه تبصره بند «و» ماده (۲) تعیین حریم مرز را به شورای مرز تفویض نموده است و تعیین مرز از جمله امور تقنینی محسوب می‌شود، تفویض این امر به شورای مرز مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی تشخیص داده شده است.

---

۱. اصل یکصد و هفتاد و ششم: به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.

۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی. اعضای شورا عبارتند از:

- رؤسای قوای سه‌گانه،

- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح،

- مسئول امور برنامه و بودجه،

- دو نماینده به انتخاب مقام رهبری،

- وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات،

- حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است.

بندهای «۱» و «۲» ماده (۴)، سیاستگذاری و تعیین خطمشی و اتخاذ تدابیر لازم در امور مربوط به توسعه مناطق مرزی و امنیت مرزها و همچنین سیاستگذاری و تعیین خطمشی همکاری‌های مشترک با کشورهای همسایه را در صلاحیت شورای مرز دانسته است که با توجه به اینکه شورا امور فوق را تقنینی محسوب می‌نماید تفویض این امور به شورای مرز را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی اعلام نموده است.

۳. شورا در بند «۳» نظریه خود، بند «و» ماده (۲) را مغایر اصل شصتم قانون اساسی دانسته است که مبنای این امر مشخص نیست چرا که خود شورا در بند «۱» نظریه این بند را از امور تقنینی تشخیص و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی دانسته بود. لازم به ذکر است که بند فوق صرفاً به تعریف حریم مرز پرداخته و حکمی را بیان نمی‌نماید.

۴. مطابق بند «۴» ماده (۴)، اعمال مدیریت و ایجاد هماهنگی و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی در مرزها و مبادی ورودی و خروجی (پایانه های مرزی) به منظور انجام وظایف قانونی آنها برعهده شورای مرز نهاده شده است. شورای نگهبان تفویض این امور را به شورای مرز، با توجه به اینکه از جمله امور اجرایی محسوب می‌گردند و به موجب اصل شصتم قانون اساسی اعمال قوه مجریه جز در اموری که در قانون اساسی مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزارت مغایر این اصل شناخته است.

۵. به موجب اصل هفتادوپنجم قانون اساسی طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد. شورای نگهبان با توجه به اینکه تبصره ماده (۵) و مواد (۱۳) و (۱۴) مصوبه منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد و طریق جبران آن در مصوبه مشخص نشده است، این مواد را مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته است.

۶. عبارت (اعمال حاکمیت) مذکور در بند «۱» ماده (۹) که وظیفه فرماندهی مرزبانی دانسته شده با توجه به اینکه مفهوم آن مشخص نیست واجد ابهام تشخیص داده است.

۷. به موجب اصل چهل و هفتم قانون اساسی مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند. شورا جلوگیری از تملک اتباع و... مقرر در بند «۱۲» ماده (۹)، مغایر اصل چهل و هفتم قانون اساسی تشخیص داده است چرا که این عبارت مطلق و کلی بوده، امکان تفاسیر مختلف از سوی مجری را در مواجهه با مصادیق خاص فراهم می‌کند که این امر محل تأمل است.

۸. به موجب اصل پانزدهم قانون اساسی زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد. با توجه به اصل فوق شورا استفاده از کلمه (اپتیکی) در بند «۲۴» ماده (۹) را که از الفاظ بیگانه است مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی شناخته است.

## پیشنهادات اصلاحی

۱. با توجه به ایراد اصلی شورای نگهبان به مصوبه مجلس شورای اسلامی که تشکیل شورای مرز و اختیارات تفویضی به آن را مغایر اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی و وظایف شورای عالی امنیت ملی شناخته است و رکن اساسی مصوبه نیز شورای مرز است به نظر می‌رسد مصوبه باید از دستور کار مجلس خارج شده و یا برای تصویب به مجمع

تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود. چرا که برای رفع ایراد شورای نگهبان باید شورای مرز و وظایف آن از مصوبه حذف شود. در صورت عدم رد مصوبه قبلی از سوی مجلس، اصلاحات ذیل جهت رفع ایرادات شورای نگهبان ضروری می‌کند.

۲. پیشنهاد می‌گردد عبارت تعیین حریم مرز از تبصره بند «و» مصوبه حذف شود. همچنین بندهای «۱» و «۲» ماده (۴) اهداف تأمین نظر شورای نگهبان از متن مصوبه حذف شود.

۳. با توجه به ایراد شورا نسبت به تشکیل شورای مرز و وظایف و اختیارات تفویضی به این شورا به نظر می‌رسد ایراد شورای نگهبان وارد بوده و در راستای رفع ایراد مذکور پیشنهاد می‌شود مواد (۴)، (۵)، (۶)، تبصره ماده (۲)،<sup>۱</sup> تبصره بند «۳» و حذف عبارت (و مصوبات شورای مرز) بند «۸» و بندهای «۱۳»، «۲۱»، «۲۶» و (۲۷) ماده (۹) و مواد (۲۰) و (۲۳) از متن مصوبه حذف شوند.

۴. با توجه به بند «۱» اظهار نظر شورا در رابطه با ماهیت تقنینی بند «و» ماده (۲) به نظر می‌رسد ایراد شورای محترم نگهبان در رابطه با مغایرت این بند با اصل شصتم قانون اساسی غیر قابل قبول است.

۵. در راستای رفع ایراد عدم تعیین نحوه تأمین هزینه‌های انجام طرح ضروری است برای سال جاری یکی از ردیف‌های مرتبط از قانون بودجه تعیین شده و نیز دولت برای سال‌های آتی مکلف شود اعتبار مورد نیاز اجرای مصوبه را در لوایح بودجه سنواتی منظور کند.

۶. با توجه به ابهام عبارت «اعمال حاکمیت» مذکور در بند «۱» ماده (۹) پیشنهاد می‌شود که عبارت فوق از متن بند مذکور حذف شود.

۷. با توجه به اینکه اصل چهل و هفتم قانون اساسی تعیین ضوابط مالکیت اشخاص را به قانون محول نموده است به نظر می‌رسد جلوگیری از تملک اتباع داخلی و خارجی در حریم مرزی مغایر اصل فوق محسوب نمی‌شود و پیشنهاد می‌شود بر مصوبه اصرار شود.

۸. برای رفع ایراد مغایرت استفاده از عبارت (اپتیکی) با اصل پانزدهم قانون اساسی ضروری است در بند «۲۴» ماده (۹) از واژه معادل آن استفاده شود.

---

۱. به نظر می‌رسد مقصود تبصره بند «و» ماده (۲) باشد.