



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۷۷

شماره چاپ:

۹۰۸

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۹/۱

نام دفاتر:

مطالعات سیاسی

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۰۰۰۳

تاریخ انتشار:

۱۳۸۸/۹/۲۲

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« لایحه تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات کشور »

مقدمه توجیهی

حفظ امنیت ملی، از جمله امور حیاتی کشورها به شمار می‌آید و اساساً نمی‌توان کشوری را یافت که سیاست‌های کلان و راهبردی امنیت ملی و تدابیر و سازوکارهای تأمین آن را نداشته باشد. یکی از الزامات انکارناپذیر تأمین امنیت ملی، تعیین حوزه‌ها و مصادیق نیازمند حفاظت است تا از یکسو مراجع ذیصلاح ملی با آزادی عمل کافی بتوانند انجام وظیفه کنند و از سوی دیگر، شهروندان به محدودیت‌های اجتناب‌ناپذیر حفاظتی گرفتار نشده و بتوانند حقوق و آزادی‌های مشروعشان را استیفا کنند.

دلیل ارائه لایحه

وجود کاستی‌های تقنینی و اجرایی برای نظام‌مند کردن نحوه و چگونگی ساخت و سازهای اشخاص حقیقی و حقوقی در اطراف تأسیسات و اماکن طبقه‌بندی شده.

هدف لایحه

تعیین حریم امنیتی با رعایت اصول و استانداردهای حفاظتی برای اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده، حفاظت مؤثر از اماکن مذکور در برابر خطرات احتمالی و رعایت حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی در حریم یاد شده.

مخاطبان لایحه

شورای عالی امنیت ملی، ستاد کل نیروهای مسلح، وزارتخانه‌های دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، مسکن و شهرسازی، اطلاعات، کشور و جهاد کشاورزی.

پیشینه قانونی

- مواد (۲) و (۱۰) قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مبنی بر حفاظت از اماکن، تأسیسات و تجهیزات (طبقه‌بندی شده) مصوب ۱۳۶۲.
- بندهای «۵» و «۶» ماده (۴) قانون نیروی انتظامی مصوب ۱۳۶۹.

نکات قابل تأمل لایحه

مهمترین نکات قابل تأمل لایحه عبارتند از:
- عبارت «اماکن و تأسیسات کشور» در عنوان لایحه، مفهومی کلی است و باید به عبارت «اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده» تغییر یابد.

- مرجع ناصلاح اجرای احكام این لایحه «دستگاه‌های اجرایی» هستند. البته در ماده (۴) تصریح شده که آنها پس از تأیید حریم پیشنهادی‌شان می‌توانند اقدام کنند که از متن ماده (۳) چنین استنباط می‌شود که مرجع تصمیم‌گیر راجع به این موضوع، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای شهرها و برای روستاها، مرجع تصویب طرح‌های استانی است که در صورت درست بودن این استنباط، غیرقابل قبول به نظر می‌رسد. مرجع تأیید حریم امنیتی باید تخصص و صلاحیت لازم و کافی را داشته باشد و به سادگی نمی‌توان تصمیم‌گیری راجع به آن را به شورایی واگذار کرد که تنها در امور املاک و مستغلات تخصص دارد.

- ماده (۱) لایحه به اماکن و تأسیسات کشور، اعم از نظامی، انتظامی و کشوری اشاره کرده که با آمدن کلمه «کشوری» بسیار گسترده‌تر نیز شده است. این نوع کلی‌گویی نه ضامن اهداف حفاظتی - امنیتی کشور است و نه ضامن حقوق مالکانه و مشروع شهروندان. ممکن است موضوع در چارچوب امور انتظامی و نظامی خلاصه شود و بسیاری از تأسیسات و اماکن لازم الحفظه محروم بمانند. حال آنکه بسیاری از امور حساس و حیاتی کشور توسط دستگاه‌ها و نهادهای غیردولتی اداره می‌شوند و با اجرایی شدن ابلاغیه اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تصویب قانون مربوط به آن شاهد شتاب یافتن این امر هستیم.

به این ترتیب، سؤال این است که آیا تأسیسات و اماکن دستگاه‌ها یا نهادهای غیردولتی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند تحت حفاظت قرار نخواهند گرفت؟ برای مثال، آیا پالایشگاه یا نیروگاهی که توسط بخش خصوصی راه‌اندازی و اداره می‌شود، مشمول این قانون نمی‌شود؟ به نظر می‌رسد ضروری است در رابطه با این موضوع دقت بیشتری صورت گیرد.

- طبق ماده (۶) لایحه، دستگاه‌های اجرایی در تنظیم بودجه سالیانه باید اعتبارات مورد نیاز جهت ایفای تعهدات ناشی از اجرای این قانون را منظور کنند. ماهیت اجرای این قانون و منبع اعتباری آن نیز طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای است. اما طبق ماده (۷) همین لایحه، طرح‌های عمرانی از شمول این قانون مستثنا شده‌اند، بنابراین این دو ماده با هم تناقض دارند.

- در ماده (۷) لایحه، طرح‌های عمرانی را از این لایحه مستثنا کرده در صورتی که در ماده (۲) همین لایحه، طرح‌های عمرانی مربوط به شبکه‌های انتقال و توزیع آب، برق، گاز و مخابرات را تابع این لایحه ذکر کرده است. بنابراین این دو ماده با هم تناقض و مغایرت دارند.

- مرجع تصویب طرح‌های استانی در انتهای ماده (۳) لایحه مشخص شود.

- در مقدمه و مفاد این لایحه فرض بر این است که با رعایت اصول و استانداردهای حفاظتی نسبت به تعیین حریم امنیتی اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده اقدام خواهد شد، اما در خصوص معیارها و شاخص‌های تعیین‌کننده اصول و استانداردهای حریم حفاظتی، مبنا یا حدود خاصی مشخص نشده تا از این طریق کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مجاور اماکن طبقه‌بندی شده ملزم به رعایت آن باشند.

- تعریف اماکن و تأسیسات موضوع این لایحه، شرایط و نحوه تعیین حریم و درجات طبقه‌بندی اماکن و تأسیسات کشور به آیین‌نامه اجرایی آن واگذار شده است، به عبارت دیگر یکی از اصلی‌ترین مباحث تصمیم‌گیری و جهت‌گیری قانونگذار در این لایحه دیده نشده است و واگذاری آن به آیین‌نامه اجرایی می‌تواند زمینه‌ساز

جهت‌گیری‌هایی باشد که دور از انتظار قانونگذار است. از نگاه دیگر ماده (۱) تضمین و اجازه هر نوع جهت‌گیری درخصوص مفاد فوق‌الذکر را از قانونگذار به دستگاه‌های اجرایی انتقال می‌دهد.

- درحال حاضر «قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۷» و آیین‌نامه اجرایی آن، ناظر بر انتقال یا تملک املاک توسط دستگاه‌های اجرایی است، از این‌رو روی‌آوردن نحوه تأمین حریم (و انتقال مالکیت املاک واقع در محدوده حریم در ماده (۴)) به آیین‌نامه اجرایی این لایحه می‌تواند احکام متفاوت از قانون مذکور را حاکم بر اجرای برنامه‌های اجرایی کند. یکی دیگر از مباحث مهم این لایحه، ضرورت تعیین عرض حریم و مشمولیت محدوده حریم اماکن و تأسیسات مذکور است، به‌عبارت دیگر هر میزان از املاک مورد نظری که جزء محدوده حریم شناخته شوند، قابلیت انتقال مالکیت آن (به‌دلیل بروز شرایط جدید و ساقط شدن از حیز انتفاع برای مالک فعلی) حتمی بوده و می‌باید منابع مالی آن از محل خاصی تأمین گردد. براین‌اساس و با توجه به گستردگی اماکن مذکور در کشور، حجم بالایی از منابع مالی مورد نیاز است و طبق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی، ضرورت دارد تا محل تأمین منابع مالی آن از قبل پیش‌بینی شود.

- این لایحه به‌دنبال آن است تا محدوده حریم را برای اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده تعریف نماید، واگذاری تعریف اماکن و تأسیسات مذکور و شرایط و نحوه تعیین حریم به آیین‌نامه مذکور موجب واگذاری اختیارات قانونگذار به دستگاه‌های اجرایی و احتمال عدم برآورده شدن انتظارات قانونگذار در آیین‌نامه اجرایی مذکور خواهد بود.

- این لایحه، امور ماهوی که متضمن حق و تکلیف است را به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران واگذار کرده و وظیفه مجلس را در امر تقنین نادیده انگاشته است. درحالی‌که آیین‌نامه اجرایی بر اصول و احکامی مترتب است که از سوی قانونگذار ترسیم می‌شود. البته این شیوه تدوین لایحه اساساً آیین‌نامه اجرایی مصوب مورد نظر را هم با مشکل مواجه خواهد ساخت، زیرا همواره در معرض ابطال به موجب حکم دیوان عدالت اداری قرار خواهد داشت.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یکی از بایسته‌های مدیریت پیشگیرانه تهدیدات امنیت ملی، کاربست مناسب اصول پدافند غیرعامل، آمایش جمعیتی و سرزمینی در توسعه زیرساخت‌های حیاتی و تأسیسات طبقه‌بندی شده کشور است. در همین راستا ایجاد حاشیه امنیتی، حفاظتی و نظام‌مند کردن ساخت‌وسازها در اطراف اماکن طبقه‌بندی شده یکی از راهکارهای زیربنایی مقابله پیشگیرانه با آینده‌های جاسوسی و ارتقای شاخص‌های ایمنی و امنیتی این گروه از تأسیسات است. همچنین این قانون می‌تواند توان بازدارندگی نظام در مقاطع زمانی قبل، حین و پس از وقوع بحران‌های اجتماعی، طبیعی یا تهاجم نظامی را افزایش دهد. از طرفی تبیین طرح جامع ساماندهی و نظارت مؤثر بر اتباع بیگانه تا حدود زیادی از وقوع آسیب‌های ناشی از به‌کارگیری این افراد در حاشیه ساختارهای راهبردی پیشگیری می‌کند. به‌ویژه اینکه اتباع بیگانه به‌دلیل نبود علقه ملی از بستر لازم برای جذب در شبکه‌های جاسوسی مخالف نظام برخوردارند.

برای اینکه اهداف مطلوب لایحه در جهت برقراری امنیت پایدار و پیوسته در کشور در پرتو رعایت حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان تحقق یابد، ضروری است نکات و ملاحظات ذیل مورد توجه قرار گیرد:

- تعریف تدابیر و اقدام‌های لازم‌الاتباع در حریم حفاظتی - امنیتی،

- احصای دستگاه‌ها یا نهادهایی که باید مشمول حریم امنیتی - حفاظتی شوند،

- پیش‌بینی مرجع حاکمیتی واحد جهت اجرای این قانون،

- تعریف حریم و معیارهای نوعی احراز آن.

از اقدام‌هایی که باید راجع به این لایحه انجام شود، ارائه تعریف مشخصی از حریم مورد نظر آن و ارائه شاخص‌های نوعی برای احراز مصادیق لازم‌الشمول است. در همین رابطه می‌توان از اقدامات مشابه قانونگذار درخصوص طبقه‌بندی اطلاعات به دو یا چهار دسته (به‌کلی سری، سری، خیلی محرمانه و محرمانه) بهره برد. کما اینکه در مقدمه توجیهی لایحه نیز از «اماکن و تأسیسات طبقه‌بندی شده» نام برده شده است.

درنهایت این لایحه در صورت رفع برخی خلأهای حقوقی، بودجه‌ای و اجرایی، در راستای توسعه امنیت

کلان کشور و همسو با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ارزیابی می‌شود.