



آسیب شناسی بکارگیری عبارت "سرزمین اصلی" در قوانین مناطق آزاد تجاری- صنعتی (با تاکید بر منافع ایران در حفظ تمامیت ارضی)

سید احمد حبیب نژاد، دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
سجاد کریمی پاشاکی، دکتری جغرافیای سیاسی و دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۰۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۰۴

چکیده

استعمال عبارات در قوانین، می‌بایست مطابق با واقعیت‌های جغرافیایی و سیاسی هر کشور باشد. تمامیت ارضی در شش اصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده و به عنوان یکی از عناصر اصلی شکل دهنده اصل نهم این قانون محسوب می‌شود. این اصل از نسخه اول قانون اساسی پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ تا کنون، به قوت خود باقی مانده است. تمامیت ارضی مبتنی بر قواعد و احکام شرعی، از جمله؛ وجوب حفظ نظام اسلامی و نفی سبیل و از دیدگاه علمی چون حقوق بین الملل و جغرافیای سیاسی نشانگر، ضرورت حفظ همبستگی سرزمینی و تکالیف دولت- ملت در قبال آن است. بر این اساس اصل احترام به تمامیت ارضی کشورها به عنوان یک از اصول حاکم بر حقوق بین الملل شکل گرفت، که خود بر اهمیت موضوع دلالت دارد. بنابراین این تحقیق تلاش دارد با روش تحلیل- توصیفی و مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی به سوال زیر پاسخ دهد که؛ آیا بکارگیری عبارت "سرزمین اصلی" در قوانین مربوط به مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران که تلویحاً مستثنی شدن این مناطق از سرزمین اصلی (مادری) را هم به لحاظ شکل و نیز به لحاظ ماهیت متبادر می‌سازد با ساز و کارهای حاکم بر شرع و اصول قانون اساسی انطباق دارد؟ نتایج حاصله بیانگر آن است که بکارگیری واژگان در قوانین که از قدرت الزام آوری و استنادی برخوردار است می‌بایست به نحوی باشد که کمترین تعرضی را به اصول قانون اساسی وارد نیابد به همین ترتیب چون عبارت سرزمین اصلی در تفکیک مناطق آزاد تجاری-صنعتی استعمال یافته است به طور مادی و معنوی با ساز و کارهای حاکم بر وضع قوانین که منبعث از قانون اساسی و شرع است، تناسب ندارد.

واژگان کلیدی: تمامیت ارضی، قاعده وجوب حفظ نظام اسلامی، سرزمین اصلی، مناطق آزاد تجاری- صنعتی، شورای نگهبان

^۱. Sajadkarimipashaki@gmail.com



۱-مقدمه

تمامیت ارضی، گستره وسیعی از مفاهیم را در بر می‌گیرد که باعث شده تا وجه اشتراک رشته‌های مختلفی از علوم؛ از حقوق تا جغرافیا، از علوم سیاسی تا علوم نظامی قرار گیرد و چنانچه در تاریخ بشری مصادیق و مفاهیمی از آن، یافت شود، قطعاً ریشه‌ها محکمی از عرق سرزمینی و آموزه‌های ملی و مذهبی در وابستگی به میهن را می‌توان درک نمود. مقاطع و حوادث تاریخی مانند قرارداد وستفالی و کنگره وین و نیز جنگ‌های جهانی، همگی بیانگر دولت-ملت سازی‌هایی است که در گستره جغرافیایی سرزمین به وقوع پیوسته و اساساً همبستگی سرزمینی نقش ویژه‌ای در این دولت - ملت سازی‌ها داشته است. از جمله اصولی که پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ در شکل اولیه خود باقی ماند، اصل نهم قانون اساسی است. این اصل متضمن مفاهیمی چون حفظ استقلال، آزادی و تمامیت ارضی می‌باشد که جملگی از عناصر تشکیل دهنده این اصل و در راستای تاکید بر حقوق اساسی ملت و وظیفه دولت در معنای اعمال حاکمیت در قبال آنان می‌باشد. قلمرو اعمال صلاحیت‌های قانونی هر دولتی در محدوده سرزمینی آن است که در واقع گستره صلاحیت در اعمال و اجرای قوانین محسوب می‌شود. بنابراین تمامیت ارضی، همانطور که در اصل نهم تصریح عنوان داشته در اصول دیگری چون بند یازدهم از اصل سوم، هفتاد و هشتم، یکصد و چهار و سوم، یکصد و پنجاه و دوم، و یکصد و هفتاد و ششم اصلی قانون اساسی تصریح شده است که وظایفی را متوجه دولت و ملت می‌نماید و از سوی دیگر بایسته‌هایی را در سطح فراملی به منظور جلوگیری از تعرض یا تجاوز به آن، ایجاد می‌کند. در عرصه تقنین و تصویب مقررات، معنای عبارات و کارکردهای آن تناسب درهم تنیده‌ای با یکدیگر دارند، لذا ایجاد می‌کند تا شورای نگهبان به عنوان یکی از ارکان‌های قانونگذاری در کشور، از حیث انطباق مصوبات با شرع و قانون اساسی، نظریات خود را به نحوی ارایه دهد که قوانین در چارچوب این دو رکن قرار گرفته و به مرحله اجرا درآیند و نیز بر اساس اصل نود و هشتم قانون اساسی به طریقی تفاسیر خود را از اصول قانون اساسی بیان دارد که تضمین کننده تحدید یاد شده باشد. لذا توجه به ماهیت وضع اصل چهارم قانون اساسی در نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر کلیه قوانین و مقررات و نظامات حاکم، تعیین کرده است که هر زمانی که اجماع لازم به وجود آید، امکان موقوف الاجرا نمودن قوانین یا مقرراتی که مغایر شرع وجود خواهد داشت. در همین راستا از آنجائیکه تجارب لغو قوانین چه قوانین قبل از انقلاب اسلامی و نیز قوانین پس از انقلاب اسلامی توسط فقهای شورای نگهبان بنا بر اصل چهارم قانون اساسی وجود دارد، لذا نمی‌بایست در موضوعی واحد چون تمامیت ارضی که منبعث از آموزه‌های دینی و نیز رویکردهای قانونی است، رویکردی دوگانه ایجاد شود و نظریات شورای نگهبان در این مقوله بایستی در سیاقی واحد باشد. به عبارت ساده تر انطباق قوانین و مقررات با قانون اساسی و نیز انطباق شرعی در موضوعی چون تمامیت ارضی علی الاصول می‌بایست به موازات یکدیگر عمل نماید. این در حالی است که رویکردهای متعارض در سیر تقنینی می‌تواند تشتت آراء و نیز در محاکم دو یا چند گانگی تصمیم گیری را منجر شوند. آنچه که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود؛ رویکرد دوگانه شورای نگهبان در موضوع استفاده از عبارت: "سرزمین اصلی"^۱ در سیر تصویب قوانین از جمله قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی و نیز قانون امور گمرکی است که عملاً منجر به مجزا دانستن مناطق آزاد تجاری-صنعتی از سرزمین اصلی شده است. لذا تلاش گردیده تا با پرداختن به وجوه شرعی و قانونی دو گانگی در ارایه نظریات آن هم در موضوعی واحد، به آسیب‌های تبعی محتمل بر تمامیت ارضی جمهوری اسلامی ایران پرداخته شود. بنابراین

۱. Mainland



لازم است تا ضمن بررسی زمینه‌های شرعی و قانونی این موضوع به تفاوت نظریات شورای نگهبان در این رابطه با محور عبارت سرزمین اصلی و معنای کارکردی آن که به منفک شدن مناطق آزاد تجاری- صنعتی از سرزمین اصلی مستنبط شده است، بپردازد. پژوهش حاضر سعی دارد با بهره‌گیری از روش تحلیل- توصیفی و استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی به این سوال پاسخ دهد که آیا بکارگیری عبارت "سرزمین اصلی" در قوانین مربوط به مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران که تلویحاً مستثنی شدن این مناطق از سرزمین اصلی (مادری) را هم به لحاظ شکل و نیز به لحاظ ماهیت متبادر می‌سازد با ساز و کارهای حاکم بر شرع و اصول قانون اساسی انطباق دارد؟ همچنین این پژوهش به روش روش تحلیلی- توصیفی و با استفاده از منابع اسنادی و کتابخانه‌ای، به بررسی موضوع پرداخته است.

۲- مبانی نظری تحقیق

۲-۱- دولت- ملت ها و تمامیت ارضی

پس از شکل‌گیری دولت-ملت‌های جدید ناشی از آثار قرارداد وستفالی، آنچه که نقشه جهان را دستخوش تغییر قرارداد، تبدیل سرحدات به مرزهای سیاسی به مفهوم نسبتاً مدرن بود که در واقع حدود و ثغور ممالک را تعیین کرد. عنصر اصلی سرزمین که به عنوان دومین شرط از مجموع ۴ شرط موضوع ماده یک کنوانسیون مونته‌ویدئو^۱ در سال ۱۹۳۳ است، کشور را با این مشخصات معرفی می‌نماید: کشور به عنوان تابع حقوق بین‌الملل باید این شرایط را داشته باشد: ۱- جمعیت دائمی، ۲- سرزمین معین، ۳- حکومت و ۴- حاکمیت (توانایی برقراری رابطه با کشورهای دیگر) (موسی زاده، ۱۳۸۳: ۳۵) از سوی دیگر شرط دیگری نیز در سال‌های پس از تصویب این کنوانسیون به وجود آمد که آن، پذیرفته شدن توسط سایر دول بود. به این ترتیب سرزمین معین که در واقع اشاره به جغرافیای استقرار دولت- ملت دارد، از مهمترین عناصر تشکیل یک کشور محسوب می‌شود. موضوع سرزمین علاوه بر اهمیت جغرافیایی، دارای اهمیت حقوقی نیز می‌باشد، زیرا یکی از قلمروهای اعمال حاکمیت در گستره سرزمین به مفهوم کشور، تجلی یافته و از اقتضائات هر حاکمیتی محاط در سرزمین بودن است. وجود سرزمین معین برای ملت، موجب می‌شود افراد کشور در آن احساس امنیت کنند و از کوچ‌نشینی و خانه‌به‌دوشی، مهاجرت اجباری و یا اخراج در امان باشند و از مواهب طبیعی و استعداد بالقوه‌ای که در سرزمین وجود دارد، امکان ارتزاق و ادامه زندگی برای همگان فراهم شود و همبستگی عمیق و اجتناب ناپذیری را برای افراد متولد و ساکن در خود به وجود آورد. (زارعی و زکی، ۱۳۹۰: ۲۲۶)

ارزش سرزمین به عنوان زیستگاه اقشار مختلف یک ملت باعث شد تا از دیرباز نسبت به آن حساسیت ویژه‌ای به وجود آید. قلمروها که بر اساس حس غریزی انسان، منبعث از منابع و نیازهایشان به محدوده خاصی از پهنه جغرافیایی اطلاق می‌شد، با گذر زمان عاملی برای تنازع و بقا محسوب گردید و اساس بسیاری از جنگ‌های تاریخ ساز، عامل سرزمینی و منابع بود. بنابراین به راحتی می‌توان میان سرزمین، منابع و قدرت رابطه معناداری به وجود آورد که بر اثر آن جوامع و دولت‌ها هر یک نقش کلیدی در آن ایفا می‌نمایند. حدود ثغور امروزی سرزمین‌ها مبتنی بر مرزهای سیاسی است که احترام به آن توسط سایر کشورها به عنوان اصلی پذیرفته شده، تعریف می‌گردد. تخطی از این اصل به تهدید علیه منافع ملی کشور در قالب، تعرض یا تجاوز به قصد تصرف یا دست اندازی به منابع معنا

^۱. Montevideo Conversion



گردیده که مدلول بروز جنگ است. بنابراین در حقوق بین الملل و نیز حقوق داخلی کشورها، اصولی قانونی مبتنی بر پایه ی همبستگی سرزمینی وجود داشته که ساز و کارهای حفظ تمامیت ارضی را تعیین می کند.

۲-۲- اصل احترام به تمامیت ارضی

اصل احترام به تمامیت ارضی یکی از مهمترین اصول حاکم بر حقوق بین الملل است. این اصل که متأثر از همبستگی سرزمینی است، ایجاب می نماید که مرزهای کشور از تعرض دول و گروه های خارجی در امان بماند و به این ترتیب مصونیت از تعرض به کشور هدف تمامیت ارضی محسوب می گردد که در قوانین اساسی کشورها و نیز منشور سازمان ملل متحد بر آن تأکید شده است. بند ۴ ماده ۲ این منشور عنوان داشته است: "کلیه اعضاء در روابط بین المللی خود از تهدید به زور یا استفاده از آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد مابینت داشته باشد خودداری خواهند نمود" (سازمان ملل متحد، ۱۳۹۴: ۱۴). در این بند، تمامیت ارضی دولت ها مورد حمایت قرار گرفته و کاربرد زور یا تهدید به زور علیه آن منع گردیده است. این اصل که منع توسل به زور نام دارد، یکی از اصول مسلم حقوق بین الملل و حتی یک قاعده آمره و تخطی ناپذیر تلقی می شود که سنگ بنای ملل متحد می باشد. (ساعد، ۱۳۸۳: ۳۳) اصل احترام به تمامیت ارضی خود مبتنی بر اصلی ابتدایی تر و بنیادی تر به نام اصل برابری حاکمیت ها است (ضیایی، ۱۳۹۰: ۲۴۳) از این رو این تساوی حاکمیت ها ایجاب می نماید تا دولت ها با یکدیگر در امور حقوقی که حاکم بر جامعه بین الملل است برابر محسوب گردند و تجلی این برابری را می توان در روح حاکم بر سازمان های بین المللی و نیز مجامع بین المللی ملاحظه کرد. هر چند که این اصل در رابطه با موضوعات واگرایی های قومی در تقابل با اصل حاکمیت اراده قرار می گیرد، اما اصول حاکم بر روابط بین الملل اقتضاء می نماید که دولت ها نسبت به آن التزام داشته باشند و هرگونه تجاوزگری به تناسب آن مردود و محکوم است.

۲-۳- چارچوب های قانونی حاکم بر تمامیت ارضی

معنای لغوی تمامیت ارضی، یکپارچگی سرزمینی و یا تمامیت سرزمینی است، اما بیشتر از آنکه این عبارت معنای دقیق داشته باشد با تفسیر تعریف می گردد. به عبارتی در علوم مختلف از جمله روابط بین الملل و نیز جغرافیای سیاسی و حقوق به فراخور کاربرد آن، تعاریف دستخوش تغییر می گردند. تمامیت ارضی، اصلی است از حقوق بین الملل که طی آن دولت- ملت ها نباید در جهت افزایش جنبش های جدایی طلبانه و یا تحولات (تغییرات) مرزی در سایر دولت- ملت ها تلاش نمایند. تمامیت ارضی و حق تعیین سرنوشت دو مفهوم متضادند. در سال های اخیر میان این اصل و مفهوم مداخله بشر دوستانه اختلاف نظر بوجود آمده است. تضاد تمامیت ارضی و مداخله بشر دوستانه در جنگ کوزوو مشخص گردید. (پیشگاهی فرد، ۱۳۸۶: ۱۷۵) با این حال تمامیت ارضی کشور را باید در فضای سرزمینی تعریف نمود. (روشن، ۱۳۹۲: ۱۷۰) به عبارتی زمانی تمامیت ارضی معنا می یابد که سرزمینی معین و تدقیق شده با وجود مولفه های ایجاد دولت- ملت و در نتیجه، کشور، وجود داشته باشد. به همین علت حفاظت و حراست از این پهنه جغرافیایی نیز وظیفه ای ملی ارزیابی گردیده و در قوانین و مقررات هر کشور، جایگاهی منحصر، برای آن پیش بینی شده است.

با نگاهی به قوانین جمهوری اسلامی ایران، اعم از قانون اساسی و قوانین عادی، عبارت تمامیت ارضی به دو شکل مفهومی و کارکردی مورد استفاده واقع شده است. این خود نشان از اهمیت حفاظت و حراست از کیان



جمهوری اسلامی ایران و پیوستگی مناطق جغرافیایی از منظر قوانین دارد. از مجموع قوانین حاضر پس از روی کار آمدن جمهوری اسلامی ایران، در قانون اساسی، قوانین مصوب شورای انقلاب، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و نیز معاهدات و پیمان نامه‌های عهدی که مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، اشکال محدودی از بکارگیری این عبارت در اطلاق‌های؛ وظیفه، وصف و تصریح و تاکید وجود دارد که مد نظر قرار دادن این دسته از قوانین، نشان از اهمیت حفظ تمامیت ارضی در گستره قانونگذاری دارد. بنابراین بدیهی است که علاوه بر مصادیق قانونی که توسط قانونگذار و شورای نگهبان به عنوان انطباق دهنده قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و شرع، به ایجاد تکلیف برای ارکان حاکمیت می‌انجامد، خود نیز به این تمامیت ارضی توجه خاص نشان دهند. کشور ایران از لحاظ ساختاری در ردیف دولت‌ها ساده قرار می‌گیرد و دارای حاکمیت واحد سیاسی است (هاشمی، ۱۳۹۸: ۳۹۱) آنچه که مراجع قانونگذاری و نظارتی در خصوص تمامیت ارضی بدان التزام دارند، تکلف به بهم پیوستگی جغرافیایی سرزمین ایران و تکلیف حفاظت و حراست از آن است. فلذا هر عاملی که بتواند این به هم پیوستگی را از هم جدا سازد علی‌الاصول نمی‌تواند در زمره مصوبات آنان قرار گیرد، زیرا مغایر با اصولی از قانون اساسی به ویژه اصل نهم خواهد بود.

۲-۴- اصول و قواعد شرعی حاکم بر تمامیت ارضی

۲-۴-۱- قاعده وجوب حفظ نظام

قاعده وجوب حفظ نظام از اصول یا قواعد تاسیسی اسلام نیست بلکه، به حکم عقل جوامع و حکومت‌ها تلاش می‌کنند تا جامعه خود را حفظ نمایند. این امر ریشه در قلمروخواهی^۱ که بخشی از آن منبعث از غرایض انسان با مفهوم حفظ حیات و استمرار آن ملازمه دارد، محسوب می‌گردد. هر چند که کلون‌های اولیه انسانی و به تبع آن تشکیل اجتماعات همانند قبایل و با توسعه و اتحاد قبایل تاسیس شهرها و... همگی به طور مشترک اما به نسبه به این غریزه ذاتی اهتمام داشته اند اما می‌توان از دو بعد قاعده حفظ نظام را تعبیر و تفسیر نمود. اولین تعبیر را می‌توان بر حفظ نظام معیشت جامعه معتبر دانست. همانطور که محمدکاظم خراسانی در کفایه الاصول و امام خمینی در انوار الهدایه، بر عدم احتیاط کامل در زمانی که موجب عسر و حرج جامعه می‌گردند، نظر داده اند^۲ اما معنای دیگری که فقیهان از اصلاح حفظ نظام قصد کرده اند، حراست از کیان کشور اسلامی و مسلمین از هجوم دشمنان که مرادف با این معنا در فقه اصطلاح حفظ بیضه اسلام است. (شریعتی، ۱۳۹۳: ۲۵۳) قاعده شرعی وجوب حفظ نظام اسلامی از مهمترین قواعد حاکم بر نظام اسلامی است. منظور از حفظ نظام، انجام هر عملی است که یک دستی، هماهنگی و پیوستگی یک جمعیت نظام مند را از میان ببرد و گسست و بی نظمی و پراکندگی به وجود آورد. (جمالزاده و باباخانی، ۱۳۹۶: ۸) به عبارت دیگر، میان نظام کلان اجتماعی و خرده نظام‌ها، رابطه طولی و سلسله مراتبی وجود دارد. گاهی نیز نظام به معنای حدود و ثغور یا کیان کشور و سرزمین‌های اسلامی، حکومت یا نظام سیاسی، بیضه با مرکزیت جامعه مسلمین و نظام اسلام به کار می‌رود. برجسته ترین مفهوم مورد نظر فقها در متون دینی، نظام اسلامی است. (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۸۹: ۱۱۱) بنابراین این قاعده بر حفظ نظام اجتماعی اسلام و به طبع آن در بازه زمانی حال، کشور اسلامی دلالت داشته و هرگونه اقدام، چه از حیث تهدیدات خارجی و نیز افعال داخلی که می‌تواند تزلزل در آن به وجود آورد را نفی می‌نماید. امام خمینی نیز در موضوع تفسیر دوم از قاعده حفظ

^۱. Territoriality

^۲- برای مطالعه بیشتر به کفایه الاصول محمد کاظم خراسانی ص ۳۵۸ و نیز انوار الهدایه امام خمینی، جلد اول ص ۳۶۴ مراجعه شود.



نظام بیان نموده: "مسئله حفظ نظام جمهوری اسلامی در این عصر و با وضعی که در دنیا مشاهده می‌شود و با این نشانه گیری‌هایی که از چپ و راست و دور و نزدیک نسبت به این مولود شریف می‌شود، از اهم واجبات عقلی و شرعی است" (خمینی، ۱۳۷۹، ج ۱۹: ۱۵۲). کما اینکه در کتاب ولایت فقیه نیز موضوع حفظ نظام اسلامی را به این شرح از اهم وظایف فقیه بر شمرده است؛ "از طرف دیگر، احکامی که راجع به حفظ نظام اسلام و دفاع از تمامیت ارضی و استقلال امت اسلام است، بر لزوم تشکیل حکومت دلالت دارد مثل این حکم: «وَأَعِدُوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ» (خمینی، بی تا: ۳۷). همچنین در بخش دیگری از این کتاب بیان شده است: "فقط فقهای عادلند که احکام اسلامی را اجرا کرده نظامات آنرا مستقر می‌گردانند، حدود و قصاص را جاری می‌نمایند، حدود و تمامیت ارضی وطن مسلمانان را پاسداری می‌کنند" (خمینی، بی تا: ۹۲). از این رو از این قاعده حرمت اخلاص در نظام اسلامی در صورت‌های شکلی و مفهومی استنباط شده و حفظ نظام اسلامی به عنوان اهم عقلی و واجب شرعی برای مکلفین تعیین تکلیف گردیده است. لذا مقصود از حفظ نظام اسلامی، پاسداری و صیانت از موجودیت و سازمان دین در عرصه اجتماعی می‌باشد که مهم ترین مصادق آن حکومت اسلامی است (کعبی، ۱۳۹۴: ۲۰).

آنچه که در ارتباط موضوعی تمامیت ارضی و قاعده وجوب حفظ نظام اسلامی حائز اهمیت است، دیدگاه‌های علامه نائینی در این خصوص است. نائینی در کتاب التنبیه الامه و تنزیه المله دیدگاه‌هایی پیشرو در ارتباط فی مابین تمامیت ارضی و وجوب حفظ نظام اسلامی به این شرح بیان داشته است: "تحفظ از مداخله اجانب و تحذر از حیل معموله در این باب و تهیه قوه دفاعیه و استعدادات حربیه و غیر ذلک و این معنی را در لسان متشرعین، حفظ بیضه اسلام و سایر ملل، حفظ وطنش خوانند" (غروی نائینی ۱۳۸۲: ۴۰). نائینی در بخش دیگری از کتاب خود وظیفه حفظ بیضه اسلام را بر عهده امامت دانسته و چنین بیان می‌دارد: "شریعت مطهره، حفظ بیضه اسلامی (نظام اسلامی) را از اهم جمیع تکالیف و سلطنت اسلامی را از وظایف و شئون امامت مقرر فرموده اند" (غروی نائینی، ۱۳۸۲: ۳۹). بر این اساس حفظ وحدت و تمامیت ارضی حکومت اسلامی در آموزه‌های دینی واجب شرعی محسوب شده و حفظ آن وظیفه آحاد جامعه اعم از مردم و حکومت تلقی می‌گردد. (کعبی، ۱۳۹۶: ۲۳)

۲-۴-۲- قاعده نفی سبیل

اساس قاعده نفی سبیل که یکی از مهمترین قواعد فقه شیعه است، مبتنی بر آیه ۱۴۱ سوره نساء می‌باشد، طی آن خداوند در قرآن کریم می‌فرماید: "وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا". منظور از قاعده نفی سبیل که خداوند متعال در تشریح اسلامی، حکمی را که اجرای آن موجب تسلط و نفوذ کافران بر آحاد مسلمانان گردد، جعل نفرموده است، بنابراین هر حکمی که پیاده شدن آن مستلزم راه یافتن تسلط مدار (سبیل) کفار بر فرد مسلمان یا امت اسلام گردد، الهی نبوده و به اقتضای این قاعده نباید عمل گردد (علیدوست، ۱۳۸۳: ۲۲۳-۲۲۲). عدم تسلط کفار بر امور مسلمین از مهمترین مولفه‌های این قاعده است که در تمامی ابعاد غیر قابل پذیرش دانسته شده است. از جمله مهمترین دلایل اصل استقلال در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌توان به قاعده نفی سبیل اشاره نمود که مبنای صدور احکام متعدد فقهی گردیده و بر مبنای قواعد عقلی و نقلی استوار شده است. (کعبی، ۱۳۹۴: ۳۲) از این قاعده می‌توان در ابعاد سیاسی و اجتماعی و فقهی استفاده‌های فراوان کرد و در جای جای فقه از آن بهره‌مند شد، اما در عصر حاضر اساسی‌ترین پیام آن پویایی و شکوفایی فقه سیاسی اسلام با محور نفی سبیل است. بی شک در شرایط حاضر که سلطه و نفوذ کشورهای بیگانه و استعماری در شکل‌های مختلف استعمار جدید و قدیم بر مسلمانان و بلاد آنها سایه افکننده است، یکی از بهترین راهها برای نجات و بیرون رفتن از این وضع ذلت بار، توجه و عمل به این قاعده است؛ زیرا این قاعده هر گونه کاری را که سلطه و نفوذ بیگانه را در پی داشته باشد حرام و غیر مشروع می‌داند و



مبارزه با آن را لازم و واجب می‌شمارد (رحمانی، ۱۳۸۲: ۳) از این رو ابعاد خارجی این قاعده بسیار کاربردی تر از ابعاد داخلی آن است، زیرا مبتنی بر نفی سلطه و استیلای بیگانگان بر امور مسلمین و حکومت اسلامی است. بر اساس قاعده شرعی نفی سبیل، حفاظت از حدود و ثغور کشور اسلامی از حیث عدم تعرض حائز اهمیت بوده و در نتیجه تمامیت ارضی را به نوعی حفظ و تاکید می‌نماید. عملکرد این قاعده در راستای همبستگی جغرافیایی سرزمین مسلمین نیز عمل می‌نماید به این صورت که دار الاسلام را از خطر حاکم شدن غیر مسلمین بر مسلمین محفوظ داشته و بدین ترتیب به تقویت تمامیت ارضی منجر می‌شود. نمود این قاعده شرعی را می‌توان در اصل یکصد و پنجاه و دوم قانون اساسی ملاحظه کرد. این اصل چنین عنوان داشته است: "سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هر گونه سلطه جویی و سلطه پذیری، حفظ استقلال همه جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه گر و روابط صلح آمیز متقابل با دول غیر محارب استوار است." بنابراین همانطور که مشخص است کارکرد این قاعده شرعی، با تمامیت ارضی همپوشانی داشته و تحقق آن ارتباط معنا داری با تمامیت ارضی دارد.

تجزیه و تحلیل یافته‌های تحقیق

۱- وظایف قانونگذار در تضمین تمامیت ارضی

اصول حاکم بر نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران از دو منبع شرع اسلام و قانون اساسی نشاء می‌گیرد. در همین راستا مراجع قانونگذاری و ناظر بر آن نمی‌توانند بر خلاف این دو منبع به امر قانونگذاری بپردازند. بر همین اساس اصل هفتاد و دوم قانون اساسی بیان داشته است: "مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است." اقتضاء مصلحت نیز از طریق ساز و کارهای پیش بینی شده در اصل ۱۱۲ قانون اساسی محدود به رعایت نظریات تفسیری شورای نگهبان است. که جمع این نظریات دلالت بر لزوم عدم مغایرت مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصل چهارم دارد^۱ که به تبع آن مغایرت مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام را با موازین شرع، در هر دو بُعد احکام اولیه و احکام ثانویه مجاز ندانسته است^۲ اما در مقام در نظر گرفتن مصلحت و ناشی از اختلاف فی ما بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، مصوبات می‌تواند خلاف اصل^۳ اما مقید به زمانی که مصلحت ایجاب می‌کند باشد.^۴

با وجود قوانین و نظریات تفسیری حاکم بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، امکان تصویب قوانینی که متعرض به شرع یا قانون اساسی باشد، صرفاً در موارد محدود آن هم با تقید محدودیت زمانی، ناشی از مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام از حیث ضرورت مصلحت ممکن است. با این حال در این بخش باید این سوال را پرسید که

۱. نظریه تفسیری شماره ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۳/۳ شورای نگهبان: "مطابق اصل چهارم قانون اساسی، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند خلاف موازین شرع باشد و در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی مورد نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان (موضوع صدور اصل ۱۱۲) و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکم است" (پرتال پژوهشکده شورای نگهبان)

۲. نظریه مورخ ۱۳۷۲/۳/۳ شورای نگهبان: "منظور از خلاف موازین شرع آنست که نه با احکام اولیه شرع سازگار باشد و نه با احکام ثانویه و در این رابطه صدر اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت تنها اجازه تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه را داده است" (پرتال پژوهشکده شورای نگهبان)

۳. نظریه شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان: "هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد..." (پرتال پژوهشکده شورای نگهبان)

۴. نظریه شماره ۹۷/۱۰۲/۶۶۱۵ مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۲: "به دلیل اینکه از مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام بیش از هجده سال می‌گذرد و باید مصوبات مجمع دارای زمان بوده باشد، بنابراین ادامه این قانون بدون طی مراحل قانونی جدید خلاف شرع دانسته شد." (پرتال پژوهشکده شورای نگهبان)



آیا لزوماً تعرض به تمامیت ارضی و یا تزلزل آن می‌تواند خلاف شرع استنباط نشود؟ با توجه به ماهیت حاکم بر تمامیت ارضی و نیز دیدگاه‌های عنوان شده در بحث قاعده وجوه حفظ نظام و نیز نفی سبیل به نظر می‌رسد هرگونه تعرضی به تمامیت ارضی از حیث عمل عامل خارجی یا داخلی و یا استعمال عبارات و تعبیری که منجر به تشکیک در امر تمامیت ارضی شود و یا بخشی از پهنه جغرافیایی کشور را از سایر بخش‌ها به هر سبب به ویژه از حیث حاکمیت قانون مجزا نماید در معنای تعرض به تمامیت ارضی محسوب می‌گردد که بر اساس دیدگاه‌های شرعی، مخالف قواعد فقهی بیان شده می‌باشد. با این حال توجه به ظواهر الفاظ از حیث کاربرد مصطلح بین المللی به ویژه در خصوص عبارتی که در قوانین داخلی رایج و مستعمل نبوده، مبین آن است که در صورت عدم توجه به ریشه شناسی مفهومی و کارکردی آن می‌تواند، آثاری متعرض به تمامیت ارضی حاصل نماید.

علاوه بر آن آنچه که در این میان قابل توجه است، ضرورت وجود وحدت رویه یا عدم تعارض نظریه‌های مراجع تقنینی است. البته این تعارض بیشتر در موضوع انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و شرع که توسط شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، حائز اهمیت است. اعلام تفاسیر اصول قانون اساسی و همچنین نظرات شورای نگهبان در راستای انجام تکالیف قانونی خود، می‌بایست مبتنی بر سیاقی مشابه باشد. هرچند که بنا به اقتضاء شورایی و تغییر اعضاء در طول زمان، تفاوت در سلیق امری اجتناب ناپذیر خواهد بود، اما با این حال، رویه بر آن است که پیشینه موضوعات واحد، قبل از اعلام نظر، بررسی گردد. چرا که تفاوت در نظریات آن هم در اموری که به موضوع تمامیت ارضی معطوف می‌شود، به بروز ابهام در چگونگی رسیدگی و چرایی تفاوت در نظریات منتج می‌گردد.

۲- عبارت سرزمین اصلی در قوانین

"سرزمین اصلی"، از عبارات بکارگیری شده در رشته جغرافیای سیاسی و حقوق عمومی است. که در واقع به بخشی از یک محدوده سیاسی یا طبیعی چند بخشی اشاره دارد که به نسبت سایر قسمت‌ها مهم تر و معمولاً بزرگتر است. به طور خاص اصطلاح سرزمین اصلی در مورد کشورهای جهان کاربرد دارد و به آن قسمت از خشکی یا کشور گفته می‌شود که بخش اصلی یا هم کشور محسوب می‌شود. در قواعد حاکم بر اشکال حقوقی دولت، وحدت انضمامی که جزئی از دوبا تبسط تک بافت (پیچیده) محسوب می‌گردد، سرزمین اصلی را سرزمینی می‌داند که سایر نقاط کشور به آن منضم شده باشد از این رو است که دولت مرکزی، به مقررات و قوانین آن قسمت از کشور که به سرزمین اصلی منضم شده اند، احترام می‌گذارد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۶: ۸۸). به طور مثال در فرانسه نیز، نظام وحدت انضمامی به گونه‌ای به چشم می‌خورد. دپارتمان‌های رن و موزل، حقوق محلی خود را محفوظ داشته اند. دپارتمان‌های ماوراء بحار و سرزمین‌های ماوراء بحار از قوانینی برخوردار هستند که گاهی با قوانین مادر شهر (متروپل) یعنی سرزمین اصلی فرانسه تفاوت دارند. (قاضی، ۱۳۹۸: ۲۲۸) این تعاریف و مثال‌ها خود دلالت بر اطلاق مجزاء این بخش‌های کشور، حداقل از بخشی از قوانین کشور بوده و یا قوانین محلی را علاوه بر قوانین حاکم بر سرزمین اصلی در این مناطق انضمامی معتبر می‌شمارند. سرزمین اصلی به لحاظ سیاسی، اقتصادی و یا جمعیتی مهم تر از سرزمین‌های دور مانند برون بوم‌ها یا جزایر اقیانوسی واقع در فلات قاره هستند. در بند ۲ ماده ۱۷ اصلاحات کنوانسیون از قانون اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به کنوانسیون ۱۲ اکتبر ۱۹۲۹ ورشو و پرتکل ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۵ لاهه و کنوانسیون ۱۸ سپتامبر ۱۹۶۱ گوادالاخارا و پرتکل ۸ مارس ۱۹۷۱ گواتمالا عنوان شده است: "از لحاظ این کنوانسیون منظور از کلمه (سرزمین) فقط سرزمین اصلی یک دولت نبوده بلکه شامل تمام سرزمین‌هایی است که آن دولت مسئول روابط خارجی آن می‌باشد." همچنین ماده ۶ قانون راجع به الحاق ایران به مقاله نامه بین المللی شماره ۱۱۱ مربوط به



تبعیض در امور استخدام و اشتغال بیان می‌دارد: "هر یک از دولت‌های عضو که این مقاله نامه را تصویب می‌نماید موظف است که مطابق مقررات اساسنامه بین المللی کار مفاد آن را در سرزمین‌هایی که خارج از سرزمین اصلی کشور هستند نیز اجرا کند." این تعریف نشان می‌دهد که کشورهای جهان در طبقه بندی مصرح به لحاظ وجوه کلی جغرافیایی به حالات متحد الشكل سرزمینی و یا چند پاره یا پاره تقسیم بندی شده اند. اگرچه در جغرافیای سیاسی، کشورها به لحاظ شکلی و سرزمینی به پنج شکل: ۱- کشورهای جمع و جور (فشرده) ۲- کشورهای طویل ۳- کشورهای دنباله دار ۴- کشورهای پاره پاره ۵- کشورهای محیطی یا محاط در خشکی، (میرحیدر، ۱۳۸۰: ۱۰۷ تا ۱۱۱) طبقه بندی شده اند، اما به غیر از حالت پاره پاره، سایر اشکال سرزمینی از یک پیوستگی جغرافیایی برخوردار می‌باشند. از این رو مفهوم تمامیت ارضی در هر یک از این دو حالت، می‌تواند معنای مختص به خود را داشته باشد. در جغرافیا، سرزمین اصلی می‌تواند به معنی بخش متصل به قاره (بخش قاره‌ای یا غیر منزوی) هر کشور یا محدوده سیاسی اطلاق شود. همچنین در یک کشور جزیره‌ای، به جزیره اصلی آن مجمع‌الجزایر، سرزمین اصلی گفته می‌شود که معمولاً پایتخت و مرکز حکومت آن کشور را در خود جای می‌دهد. در جغرافیای سیاسی، گاه به جای عبارت سرزمین اصلی، از عباراتی مانند متروپل^۱ به عنوان یک مترادف برای قلمروهای خارجی کشور استفاده می‌کنند.

بنابراین آنچه که از مفهوم عبارت سرزمین اصلی به دست می‌آید، سرزمینی جدا افتاده از یک کشور، که نسبت به سرزمین اصلی دور افتاده، می‌باشد و چون دارای مصادیقی مشخص در میان کشورهای جهان است، می‌تواند در قوانین داخلی این کشورها و یا معاهدات بین المللی تجسم و تاثیر داشته باشد. این عبارت را می‌توان برای کشورهای مجمع‌الجزایر و نیز در مورد کشور چین به عنوان سرزمین اصلی در جمع با هنگ کنگ و نیز ایالات متحده آمریکا به عنوان سرزمین اصلی در جمع با ایالت‌های آلاسکا و هاوایی که با دیگر ایالت‌های این کشور ارتباط مستقیم سرزمینی ندارند و نیز کشورهایی که از شکل انضمامی برخوردارند، به کار برد.

شماره ۱) بکارگیری عبارت سرزمین اصلی در قوانین

ردیف	نام قانون	تاریخ تصویب	مرجع تصویب	شماره ماده
۱	قانون راجع به الحاق دولت ایران به مقاله نامه بین المللی شماره ۱۱۱ مربوط به تبعیض در امور استخدام و اشتغال	۱۳۴۳/۰۲/۱۷	مجلس شورای اسلامی	ماده ۶
۲	قانون الحاق دولت ایران به قرارداد بین المللی مبارزه با تبعیض در امر تعلیمات	۱۳۴۶/۱۲/۰۷	مجلس شورای اسلامی	ماده ۱۵
۳	قانون الحاق به قرارداد بین المللی جهت تسهیل ورود نمونه های بازرگانی و وسائل تبلیغاتی	۱۳۴۹/۰۱/۳۱	مجلس شورای اسلامی	بند ج ماده ۱
۴	قانون موافقتنامه حمل و نقل هوایی بین دولت شاهنشاهی ایران و دولت ممالک متحده آمریکا	۱۳۵۲/۰۸/۱۴	مجلس شورای اسلامی	بند الف قسمت ۱ جدول مسیر
۵	قانون اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به میثاق بین المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی	۱۳۵۴/۰۲/۱۷	مجلس شورای اسلامی	ماده ۱۴
۶	قانون اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به کنوانسیون ۱۲ اکتبر ۱۹۲۹ ورشو و پروتکل ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۵ لاهه و کنوانسیون ۱۸ سپتامبر ۱۹۶۱ گوادالاخارا و پروتکل ۸ مارس ۱۹۷۱ گواتمالا	۱۳۵۴/۰۲/۳۱	مجلس شورای اسلامی	بند ۲ ماده ۱۷ اصلاحات
۷	قانون کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان و پروتکل آن	۱۳۵۵/۰۳/۲۵	مجلس شورای اسلامی	ماده ۳- بند ۲ ماده ۱۹
۸	قانون موافقتنامه حمل و نقل هوایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری سوسیالیست ویتنام	۱۳۸۰/۱۱/۲۴	مجلس شورای اسلامی	بند ث ماده ۱
۹	قانون امور گمرکی	۱۳۹۰/۰۸/۲۲	مجلس شورای اسلامی	بند ۳ بند ح ماده ۱۱۹
۱۰	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	۱۳۹۱/۰۵/۰۱	مجلس شورای اسلامی	بند ۲ ماده ۱۹
۱۱	قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۱۳۹۴/۰۲/۰۱	مجلس شورای اسلامی	ماده ۵۶
۱۲	قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتیها در بنادر	۱۳۹۵/۰۲/۲۰	مجلس شورای اسلامی	بند ۷ ماده واحده

(جمع آوری از سامانه قوانین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

۱. Metropol



در تحلیلی منطقی برای بررسی امکان استعمال عبارت سرزمین اصلی در جایگاه متفاوت از مناطق آزاد تجاری-صنعتی می‌بایست این سوال را مطرح کرد که در جمهوری اسلامی ایران، سرزمین اصلی به چه قسمت‌هایی اطلاق می‌شود؟ از آنجائیکه ایران دارای به هم پیوستگی جغرافیایی معین است و به عبارتی به لحاظ شکل سرزمینی، جمع و جور طبقه بندی می‌شود لذا سرزمین اصلی را می‌بایست به تمامیت جغرافیایی کشور قابل تعمیم دانست. با این وجود سوال دیگری مطرح خواهد شد که: از آنجائیکه عبارت سرزمین اصلی در تعاریف بین المللی تعریف مختص به خود داشته که در آن به وابستگی خرده سرزمین‌های جدا افتاده به سرزمین اصلی دلالت دارد، پس چه نیازی به استفاده از این عبارت در قوانین جمهوری اسلامی ایران وجود خواهد داشت در حالی که بخش‌های دور افتاده یا جدا افتاده ای از ایران، وجود خارجی ندارند؟ این پرسش و پاسخ‌ها، گویای عدم تناسب عبارت سرزمین اصلی در قوانین جمهوری اسلامی با واقعیت‌های جغرافیایی و سیاسی ایران می‌باشد که آثار عرفی و معنوی و گاهاً قضایی آن، مجزا شمردن مناطق آزاد تجاری-صنعتی از سرزمین اصلی حداقل از بُعد حاکمیت قوانین است. به کارگیری واژه سرزمین اصلی در برخی از قوانین، از جمله مقاوله نامه‌ها و پیمان‌های عهدی قبل از انقلاب و نیز برخی قوانین پس از انقلاب مشاهده می‌شود، که با توجه به شمولیت عام کشورها در موضوع مقاولات و قراردادهای بین المللی، به نظر می‌رسد که این عبارت در اطلاق عام برای شمولیت کلیه کشورها با هر نوع شکلی مورد استعمال قرار گرفته شده باشد. جدول شماره ۱ قوانین و موادی است که طی آن عنوان سرزمین اصلی در مقاوله نامه‌ها، قراردادهای بین المللی، موافقت نامه‌ها، میثاق‌ها، کنوانسیون‌ها و قوانین مصوب استفاده شده است.

۳- دوگانگی در نظریات شورای نگهبان با موضوع "سرزمین اصلی"

همانطور که در جدول شماره ۱ مشخص شده، در ۱۲ قانون عبارت سرزمین اصلی بکارگیری شده است که اغلب آنها به تعهدات عهدی و الحاق به کنوانسیون‌های بین المللی اشاره دارد و در ۴ قانون پس از جمهوری اسلامی ایران که همگی پس از سال ۱۳۹۰ تصویب شده اند، عبارت سرزمین اصلی تصریح عنوان گردیده است. با بررسی پیشینه این عبارت در امر قانونگذاری پس از جمهوری اسلامی ایران، می‌توان به دوگانگی متعارضی دست یافت که طی آن بدو شورای نگهبان بکارگیری این عبارت را مغایر با اصل نهم قانون اساسی محسوب کرده بود اما پس از آن در قوانین دیگر این مغایرت را نادیده گرفته و استعمال آن را بلامانع می‌داند.

در فرایند تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی بر اساس لایحه تقدیمی دولت در خصوص قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی در سال ۱۳۷۵، تبصره ۱ الحاقی به ماده ۱۸ این قانون را به شرح ذیل تصویب کرد:

"تبصره ۱- نظام ارزی مناطق آزاد شناور است و برابری ریال ایران با اسعار مختلف، طبق شرایط بازار آزاد و بر اساس عرضه و تقاضا تعیین می‌شود. ورود ارز از منطقه به سرزمین اصلی، آزاد و خروج ارز به هر شکل از سرزمین اصلی به منطقه تابع مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است، لیکن نقل و انتقال ارز بین مناطق آزاد و سایر کشورها آزاد می‌باشد."

شورای نگهبان طی بند ۲ نظریه شماره ۷۵/۲۱/۰۲۸۵ مورخ ۱۳۷۵/۱/۲۸ عنوان نمود:

"... همچنین عبارت سرزمین اصلی نیز مغایر اصل ۹ قانون اساسی شناخته شد، لازم به ذکر است تبصره مذکور از جهات دیگری نیز اشکال دارد که با توجه به ایرادات فوق ذکر نگردد."

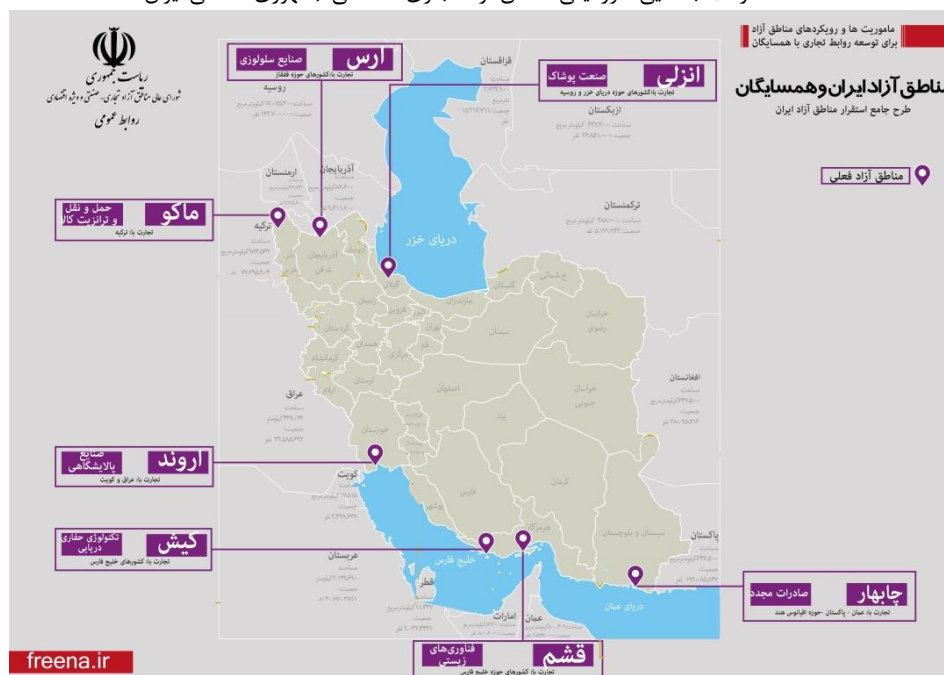
استناد شورای نگهبان در این نظریه، مبتنی بر مغایرت بکارگیری عبارت سرزمین اصلی با اصل نهم قانون اساسی است که منطبق با واقعیت‌های جغرافیایی کشور و لزوم حفظ تمامیت ارضی بوده است. اساس منطقی آن نیز در



جانمایی مناطق آزاد مصرح در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۲ مشخص است. در این قانون جزیره کیش، بخشی از جزیره قشم و بخشی از شهرستان چابهار به عنوان منطقه آزاد تجاری- صنعتی تعیین گردید. با توجه به موقعیت جزیره‌ای کیش و قشم، لازم به ذکر است که هر دو این جزایر به استناد کنوانسیون حقوق دریاها مصوب ۱۹۸۲ در آب‌های سرزمینی جمهوری اسلامی ایران واقع هستند و نمی‌توان آنها را مجزا از سرزمین ایران در اطلاق مصداق چند پارگی کشور محسوب نمود. به این ترتیب در نسخه‌های بعدی اصلاح این قانون از این عبارت استفاده نگردید، اما در بررسی مقررات مربوطه ملاحظه شده که در برخی از تصویبنامه‌های هیات وزیران، بدون توجه به نظریه شورای نگهبان، از عبارت سرزمین اصلی استفاده شده است که نمونه آنها به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱- بند ۷ ماده ۵ و بند ۶ ماده ۸ تصویبنامه مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران ابلاغی به شماره ۳۳۴۳۱/ت۲۴ک مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۶.
- ۲- تبصره ۳ ماده ۱۶ (الحاقی ۱۳۸۷/۹/۲۷) اصلاح آیین نامه راهنمایی و رانندگی مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران ابلاغی به شماره ۱۹۰۳۰۲/ت/۴۱۵۹۱/ه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱.
- ۳- بند ۱ قسمت ب از بند ۳ بخش الف و قسمت الف از بند ۴ بخش ب و قسمت ۱ از بند الف بند ۴ بخش ب و همچنین تبصره اصلاحی (۱۳۸۳/۴/۳) بند ب بخش ۴ بخش ب و بند پ اصلاحی (۱۳۸۳/۴/۳) بخش ۴ بخش ب و بند ۸ قسمت ب تصویبنامه تعیین نحوه تامین مالی و راهکارهای اصلاحی برای بهبود عملکرد مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران ابلاغی به شماره ۱۸۸۰۸/ت/۲۸۵۷۴/ه مورخ ۱۳۸۲/۴/۱.

نقشه شماره (۱) جانمایی سرزمینی مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران



منبع: با اصلاح مولف (پایگاه خبری مناطق آزاد تجاری- صنعتی، ۱۳۹۷)



در فرایند ایجاد مناطق آزاد جدید، به استناد قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی، آبادان- خرمشهر، جلفا و بندرانزلی مصوب ۱۳۸۲ و نیز قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری- صنعتی [ماکو] و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۹، این چهار منطقه نیز به عنوان منطقه آزاد تجاری- صنعتی به سه منطقه اولیه اضافه شدند. هرچند که کلیه این مناطق در محدوده سرزمینی جمهوری اسلامی تاسیس گردیدند، اما با تصویب قانون امور گمرکی در ۱۳۹۰، عبارت "سرزمین اصلی" به عنوان مجزا کننده مناطق آزاد تجاری- صنعتی، از سرزمین مادر توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و شورای نگهبان نیز در خصوص بکارگیری عبارت "سرزمین اصلی" با ماهیت تفکیک از مناطق آزاد تجاری- صنعتی مندرج در بند ۳ قسمت ح ماده ۱۱۹ این قانون برخلاف رویه قبلی خود، مغایرتی اعلام نمود. به همین استناد و با توجه به تصویب قانون یاد شده، تصویبنامه‌های دیگری نیز توسط هیات وزیران حاوی عبارت "سرزمین اصلی" و مناطق آزاد تجاری- صنعتی صادر یافت.

این رویه در قوانین بعدی چون؛ 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 مصوب ۱۳۹۱، قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ و نیز قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر مصوب ۱۳۹۵، ادامه یافت و مناطق آزاد تجاری- صنعتی به عنوان اماکنی حداقل در عنوان متفاوت از سرزمین اصلی (جمهوری اسلامی ایران) محسوب گردیدند.

۴- رویکرد شرعی شورای نگهبان در خصوص عبارت سرزمین اصلی

نمونه مطالعاتی رسیدگی به پرونده مطروحه در هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۱ با موضوع مغایرت شرعی بکارگیری عنوان عبارت سرزمین اصلی در مقررات اصداری هیات وزیران، نشان می‌دهد که فقهای شورای نگهبان قائل به تشخیص مغایرت این عبارت با شرع نشده اند. شاکي طی ارایه دلایل خود، بکارگیری عبارت سرزمین اصلی در مقررات دولتی را به استناد نظریه علامه نائینی و نیز قاعده وجوب حفظ نظام اسلامی و اهمیت حراست از بیضه اسلام و همچنین نظریه قبلی شورای نگهبان در موضوع مشابه، مغایر تمامیت ارضی جمهوری اسلامی ایران عنوان کرد و دیوان عدالت اداری مستفاد از تبصره ۲ ماده ۸۴ و نیز ماده ۸۷ از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، موضوع را از فقهای شورای نگهبان استفسار کرد و فقهای این شورا، بر اساس نظریه شماره ۹۷/۱۰۲/۷۷۱۸ مورخ ۱۳۹۷/۹/۷، آن را خلاف شرع ندانستند. این در حالی است که اساساً اصول قانون اساسی به ویژه اصل نهم، دارای پیش زمینه شرعی گفته شده در بخش‌های قبلی بوده فلذا عدم مغایرت شرعی بکارگیری عبارت سرزمین اصلی به عنوان منفک و متفاوت کننده مناطق آزاد تجاری- صنعتی از پهنه سرزمینی جمهوری اسلامی ایران، می‌تواند تلقی از هم گسستگی تمامیت ارضی و چند پارگی آن را، اگرچه در ظاهر متبادر سازد. مجمع مشورتی فقهای شورای نگهبان ضمن عدم تلقی مغایرت شرعی در نظریه شماره ۹۷/۴۸۰/۲۷۱ مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۲ عنوان داشته است:

"توضیح اینکه با توجه به عنوان قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ که در آن «مناطق آزاد تجاری- صنعتی» به «جمهوری اسلامی ایران» اضافه شده است می‌توان استظهار نمود که مناطق آزاد نیز جزئی از سرزمین جمهوری اسلامی ایران بوده و از آن جدا نمی‌باشد.

^۱ پرونده شماره ۹۷۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۰۲۴۸



همچنین غرض تصویب کنندگان این قانون و همچنین تصویب نامه‌های مورد شکایت این مطلب نبوده که این مناطق را از جمهوری اسلامی ایران جدا نموده و تجزیه نمایند و لذا وجهی برای توطئه تجزیه و جدا سازی این مناطق از کشور جمهوری اسلامی ایران نیست.

البته در تصویب نامه‌های مورد شکایت تعبیری به کار گرفته شده است که موجب برداشت شاکی و شکایت وی از این موارد شده است که مناسب است تعبیر اصلاح شود تا این گونه برداشت نگردد.

همچنین گزارش کارشناسی پژوهشکده شورای نگهبان نیز در خصوص این پرونده چنین عنوان می‌دارد: "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 مقررات خاصی برای آن وضع شده است. متن قانون مربوط به این مناطق و آیین نامه‌های 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، هر چند شاید بهتر باشد اصطلاح دیگری را بجای اصلاح مذکور جعل و استعمال کرد." (قاسمی، ۱۳۹۷: ۴-۵). مجموعه نظرات کارشناسی و مجمع مشورتی فقهی شورای نگهبان نشان می‌دهد، هرچند اعتقادی در عدم نقض تمامیت ارضی در موضوع استعمال عبارت سرزمین اصلی مجزا از مناطق آزاد تجاری- صنعتی استنباط نگردیده، اما از پیشنهاد جایگزین کردن این عبارت، نوعی نقض غرض استنباط می‌شود.

نتیجه گیری

امکان تعارض در موضوع مصادیق تمامیت ارضی از جمله نکاتی است که در رویه نظارتی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی قابل بحث است و این موضوع از آن جهت قابل اهمیت است که علاوه بر اهمیت ذاتی این تعارض و کنکاش در چگونگی شکل گیری آن، تبارشناسی آن نیز به ویژه در موضوعی تمامیت ارضی حائز اهمیت است. اگرچه به استناد مفاهیم علم جغرافیای سیاسی، شکل سرزمینی جمهوری اسلامی ایران به گونه ای نیست که بخشی از آن خارج از دسترسی مستقیم و یا با واسطه کشورهای دیگر باشد و یا از منظر حقوق عمومی، شکل دولت انضمامی و به واسطه الحاق سرزمین‌های دیگر به سرزمین مادر نیست، اما بکارگیری عبارات و مصادیقی که می‌تواند وحدت سرزمینی را چه در لفظ و یا در عمل متزلزل و یا مبهم نماید با موضوع انسجام در تمامیت ارضی منافات خواهد داشت. به همین علت از آنجائیکه انحراف شکلی و ماهوی از مفاهیم و مظاهر تمامیت ارضی مغایر با مصادیق قواعد شرعی چون وجوب حفظ نظام اسلامی و نیز نفی سبیل می‌باشد، بنابراین در کلیه امور از جمله قانونگذاری، رعایت آن ضروری است.

تعارض میان نظریه‌های شورای نگهبان در موضوع تمامیت ارضی و بکارگیری عبارت سرزمین اصلی با هدف تفکیک مناطق آزاد تجاری- صنعتی از آن، تصور تفکیک این مناطق از قلمرو اجرایی قوانین کشور را متبادر می‌سازد که با توجه به برخی از استثنائات مندرج در ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی و نیز انحصار اداره این مناطق به این قانون و قانون کار موضوع بند "الف" ماده ۱۱۲ قانون پنجم توسعه و نیز بند "الف" ماده ۶۵ قانون احکام دائمی توسعه، موجد این برداشت است که مناطق آزاد تجاری- صنعتی قلمروی منفک از جمهوری اسلامی ایران، علی‌الخصوص قوانین حاکم بر آن بوده و منحصراً قوانین و مقررات مربوط به آن متفاوت از سایر نقاط جمهوری اسلامی ایران (سرزمین اصلی) در آن حاکم است به عبارتی این مناطق تابع مقررات منطقه ای خود می‌باشند که این موضوع حتی در برخی از آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه ۱۰۲۸ مورخ



۱۳۹۹/۹/۱۲ ملاحظه می‌شود^۱. این در حالی است که اصول قانون اساسی از جمله بندهای ۹ و ۱۴ اصل سوم، چنین جایگاه و استنباطی را برای این مناطق متصور نمی‌نماید، بلکه صرفاً می‌توان مزیت‌ها و امتیازات قانونی پیش بینی شده برای توسعه و فعالیت این مناطق را وجه ممیزه آن از سایر مناطق جغرافیایی کشور دانست.

بررسی قوانین تصویبی نشان می‌دهد که در دوره پهلوی دوم تعداد ۷ قانون شامل مقاوله نامه و الحاقی به کنوانسیون‌های بین‌المللی با درج عبارت "سرزمین اصلی" تصویب شده است که این عبارت نیز تنها اطلاق عام برای کشورهای مشمول آن داشته و تصریحی خاص مبنی بر تفکیک سرزمینی کشوری چون ایران نداشته است. با این حال از تعداد ۵ قانون تصویب شده در جمهوری اسلامی ایران ۱ مقاوله نامه با مشخصاتی مشابه عنوان گرفته شده و ۴ قانون با صراحت تفکیک، میان سرزمین اصلی و مناطق آزاد تجاری-صنعتی به تصویب رسیده است که در بررسی اسنادی، سابقه مخالفت شورای نگهبان در این موضوع آن هم در مغایرت با اصل نهم قانون اساسی وجود دارد. بنابراین در پاسخ به سوال این مقاله؛ مشخص می‌شود که موضوع بکارگیری عبارت سرزمین اصلی در انفکاک از مناطق آزاد تجاری-صنعتی اولاً مبین تعارض حاکم بر نظرات شورای نگهبان در امکان استعمال سرزمین اصلی در قوانین مصوب است که این موضوع خود با توجه به سابقه مغایرت اعلامی این شورا با اصل نهم قانون اساسی و تمامیت ارضی در خور تامل است چرا که در زمانی که تنها سه منطقه آزاد تجاری-صنعتی یعنی کیش، قشم و چابهار تاسیس شد، این شورا بکارگیری عبارت سرزمین اصلی را در اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مغایر با اصل نهم قانون اساسی تلقی کرد این در حالی است که امروزه که تعداد این مناطق بیشتر شده است و علی‌القاعده حساسیت بکارگیری این عبارت بیشتر احساس می‌شود، چنین استنباط و مغایرتی وجود ندارد و ثانیاً اصول حاکم بر امور تقنینی ایجاب می‌کند که در فرایند قانونگذاری ثبات نظریات حاکم باشد و این امر به ویژه در تقابل مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع توسط شورای نگهبان امری موثر و انسجام بخش در نظام تقنینی است. از آنجائیکه در نظریات ابرازی شورای نگهبان، متغیر یا موضوع موثر خاصی جهت این تغییر نگرش استنتاج نشده است لذا شناور بودن تفاسیر از قانون اساسی توسط این شورا در ادوار مختلف، انسجام شکلی و ماهوی ارایه نظریات آن را در بلند مدت با حدوث تعارض مواجه خواهد ساخت هر چند که بنا به اختیارات موضوع اصل ۴ قانون اساسی در موضوعات شرعی چنین امکانی برای فقهای شورای نگهبان وجود دارد اما در بحث مغایرت با اصول قانون اساسی، عدم وجود ثبات در رویه، متعرض به نظریات قبلی این شورا در مبحث جاری خواهد شد.

^۱ ".....نظر به اینکه مناطق مذکور از شمول حاکمیت قوانین سرزمینی خارج بوده....." (پرتال دیوان عدالت اداری)



منابع و ماخذ

۱. پیشگاهی فرد، زهرا (۱۳۸۶) فرهنگ جغرافیای سیاسی، تهران: انتشارات انتخاب.
۲. جمالزاده، ناصر و مجتبی باباخانی (۱۳۹۶) کاربرد قاعده حفظ نظام در اندیشه فقهی- سیاسی امام خمینی، دو فصلنامه علمی- پژوهشی دانش سیاسی، سال سیزدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۶، پیاپی ۲۵.
۳. خمینی، روح الله (۱۳۷۹) صحیفه نور، جلد ۱۹، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۴. خمینی، روح الله (بی تا) ولایت فقیه، حکومت اسلامی، فاقد انتشارات.
۵. رحمانی، محمد (۱۳۸۲) قاعده نفی سبیل از منظر فریقین، دو فصلنامه پژوهش‌های حکمت و فلسفه اسلامی (طلوع نور سابق)، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۲.
۶. روشن، حسن (۱۳۹۴) تحلیل اصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماهنامه کانون، شماره ۱۴۸-۱۴۷.
۷. زارعی، بهادر و یاشار ذکی (۱۳۹۰) اصل تمامیت ارضی از دیدگاه جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۸، زمستان ۱۳۹۰.
۸. سازمان ملل متحد (۱۳۹۴) منشور ملل متحد و اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری، چاپ هفتم، تهران: مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد.
۹. ساعد، نادر (۱۳۸۳) مفهوم تمامیت ارضی در نظم حقوقی بین المللی، دو فصلنامه پژوهش حقوقی، صص ۳۱-۳۷.
۱۰. ضیایی، سید یاسر (۱۳۹۰) جدایی طلبی در حقوق بین الملل، تقابل حق تعیین سرنوشت مردم و اصل احترام به تمامیت ارضی کشورها، فصلنامه پژوهش حقوق، سال سیزدهم، شماره ۳۲، بهار ۱۳۹۰.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۶) حقوق اساسی، چاپ هجدهم، تهران: انتشارات بنیاد حقوقی میزان.
۱۲. علیدوست، ابوالقاسم (۱۳۸۳) قاعده نفی سبیل، فصلنامه مقالات و بررسی‌ها، دوره ۳۷، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۳.
۱۳. غروی نائینی، محمد حسین (۱۳۸۲) تنبیه الامه و تنزیه المله، ترجمه: جواد ورعی، قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
۱۴. قاسمی، محمدرضا (۱۳۹۷) گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری، موضوع: تقاضای ابطال یاده مصوبه از هیات وزیران و شورای عالی بیمه که عبارت سرزمین اصلی در مقابل مناطق آزاد در آنها بکار رفته است، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۵. قاضی، ابوالفضل (۱۳۹۸) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات بنیاد حقوقی میزان.
۱۶. کعبی، عباس (۱۳۹۴) تحلیل مبانی اصل نهم قانون اساسی، گزارش پژوهشی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۷. ملک افضل اردکانی، محسن (۱۳۸۹) آثار قاعده حفظ نظام، فصلنامه حکومت اسلامی، سال پانزدهم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۸۹.
۱۸. میرحیدر، دره (۱۳۸۰) مبانی جغرافیای سیاسی، چاپ هفتم، تهران: انتشارات سمت.
۱۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۸) حقوق اساسی جمهوری اسلامی، جلد اول، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات بنیاد حقوقی میزان.
۲۰. پرتال دیوان عدالت اداری؛ [/https://divan-edalat.ir](https://divan-edalat.ir)
۲۱. پرتال پژوهشکده شورای نگهبان؛ [/http://www.shora-rc.ir/Portal/Home](http://www.shora-rc.ir/Portal/Home)
۲۲. پایگاه خبری مناطق آزاد تجاری- صنعتی، نقشه مناطق آزاد تجاری- صنعتی، www.freena.ir
۲۳. سامانه قوانین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، <http://rc.majlis.ir/fa/law>



۲۴. شورای نگهبان، پرونده تفسیر اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی: <https://www.shora-gc.ir/fa/news/۱۷۹>

قوانین

۲۵. قانون اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به کنوانسیون ۱۲ اکتبر ۱۹۲۹ ورشو و پرتکل ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۵ لاهه و کنوانسیون ۱۸ سپتامبر ۱۹۶۱ گوادالاخارا و پرتکل ۸ مارس ۱۹۷۱ مصوب ۱۳۵۴.
۲۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۷. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲.
۲۸. قانون راجع به الحاق ایران به مقاوله نامه بین المللی شماره ۱۱۱ مربوط به تبعیض در امور استخدام و اشتغال مصوب ۱۳۴۳.



Pathology of Using the Term "Mainland" in the Laws of Free Trade-Industrial Zones (with Emphasis on Iran's Interests in Maintaining its Territorial Integrity)

۱-Seyed Ahmad Habibnezhad: Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran.

۲-Sajad Karimi Pashaki: Ph.D in Political Geography & MA. Student in Public Law, Faculty of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran

Abstract

The use of terms in the law must be in accordance with the geographical and political realities of each country. Territorial integrity is defined in six principles of the Constitution of the Islamic Republic of Iran and is considered as one of the main elements forming the ninth principle of this law. This principle has remained in force since the first version of the constitution after the Islamic Revolution in ۱۹۷۹. Territorial integrity based on religious rules and regulations, including; the obligation to preserve the Islamic system and the negation of the "Pagans dominance over the Muslims", and from the perspective of sciences such as international law and political geography, indicate the need to maintain territorial solidarity and the duties of the nation-state in relation to it. Accordingly, the principle of respect for the territorial integrity of countries was formed as one of the principles governing international law, which itself indicates the importance of the issue. Therefore, this research tries to answer the following question by descriptive-analytical method and library and documentary studies; Is the use of the term "mainland" in the laws related to the free trade-industrial zones of the Islamic Republic of Iran, which implicitly excludes these zones from the main (motherland) land both in form and in nature, with the mechanisms governing Sharia? And do the principles of the constitution apply? The results indicate that the use of words in laws that have binding and citation power should be in a way that does not violate the principles of the Constitution in the same way as the term mainland is used in the separation of free trade-industrial zones. Is materially and spiritually incompatible with the mechanisms governing the enactment of laws that derive from the constitution and Sharia?

KEYWORDS: Territorial Integrity, Rule of Obligation to Preserve Islamic System, Mainland, Free Trade-Industrial Zones, Guardian Council.