

## سلب مالکیت خصوصی افراد در جهت حفظ امنیت عمومی و منافع ملی

علیرضا رامین موبد\*

سید محمدمهدی غمامی\*\*

### چکیده

احترام به مالکیت خصوصی افراد که از اصول مهم حقوقی بشمار می‌رود گاهی در تقابل با امور حاکمیتی که جنبه عمومی دارد برمی‌آید به نحوی که اختلاف به وجود می‌آید که کدام یک را باید مقدم به حساب آورد؟

منافع ملی و امنیت عمومی یک کشور یکی از این حوزه‌های مورد اختلاف است که جزء منافع حیاتی و اساسی محسوب می‌شود و منافی هستند که با موجودیت یک دولت در ارتباط هستند.

در کنار تعبیر امنیت ملی از اصطلاحاتی همچون منافع ملی، منافع حیاتی، ارزش‌های اساسی یک دولت یا ملت در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نیز استفاده می‌شود که فهم همه آن‌ها مهم است. شناخت مفهوم و مصادیق امنیت ملی به دلایل متعدد با دشواری زیادی مواجه است. پرونده حاضر که مورد نقد قرار گرفته است در خصوص مالکیت سیم‌کارت‌های مخابراتی نمونه‌ای از اختلاف بین اعمال حاکمیت حکومت و مالکیت خصوصی افراد است که به تقابل این دو می‌پردازد.

**واژگان کلیدی:** امنیت ملی، دیتابیس، رجیستر، اصل تناسب

---

\* کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری دادگستری، تهران، ایران  
moayed110@yahoo.com

mghamamy@gmail.ir

\*\* عضو هیئت‌علمی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

## متن رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

«رأی هیئت عمومی الف: نظر به این که مطابق اصل ۲۲ قانون اساسی حقوق اشخاص مصون از تعرض اعلام شده است، بنابراین فرزاد دوم بند ۱ و بند ۲ بخشنامه شماره ۱۳۹۱۱/۰۳/۱۷/م/خ-۱۵/۲۶۲۹۴ الف/م/خ-۱۳۹۱۱/۰۳/۱۷/م/خ-۱۵/۲۶۲۹۴ و فناوری اطلاعات در حدی که فروش یا فعال کردن سیم‌کارت‌های قبلی فروخته شده به اشخاص حقیقی که دارای بیش از ۹ سیم‌کارت فعال می‌باشند به هر طریق و تحت هر عنوان ممنوع اعلام شده است، از این جهت که فعال‌سازی سیم‌کارت که از حقوق دارندگان سیم‌کارت بوده است را سلب می‌کند، مغایر حکم قانونی صدرالذکر است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، این قسمت از بند ۱ و بند ۲ بخشنامه مورد اعتراض ابطال می‌شود. ب: با عنایت به این‌که نامه ۱۳۹۱۱/۰۳/۱۷/م/خ-۱۵/۲۶۳۷۹ الف/م/خ-۱۳۹۱۱/۰۴/۲۴/معاونت امنیت سیستم‌های ارتباطی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در مقام تبیین علت صدور بخشنامه شماره ۱۳۹۱۱/۰۳/۱۷/م/خ-۱۵/۲۶۲۹۴ الف/م/خ-۱۳۹۱۱/۰۳/۱۷ صادر شده است و متضمن وضع قاعده آمره مستقلی نمی‌باشد، بنابراین قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد.»

### مقدمه

مالکیت سیم‌کارت‌های مخابراتی یکی از موضوعات مهم در کشورهای مختلف است و از جمله موارد حاکمیتی به شمار می‌رود. عدم نظارت و کنترل در توزیع و اعطاء سیم‌کارت‌های مخابراتی تبعات فرهنگی، اجتماعی و امنیتی فراوانی را برای دولت‌ها در پی خواهد داشت. از این جهت همواره مدیریت اپراتورهای تلفن همراه در زمره موارد حاکمیتی قرار می‌گیرد.

جریان پرونده حاضر بدین صورت است که شاکی آقای م.ن به وکالت خانم ش.ش به موجب دادخواستی ابطال مصوبه‌های شماره ۱۳۹۱۱/۳/۱۷/م/خ-۱۵/۲۶۲۹۴ الف/م/خ-۱۳۹۱۱/۳/۱۷ و ۱۳۹۱۱/۴/۲۴/معاونت امنیت پست‌های ارتباطی مرکز حراست وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که: اپراتورهای فعال تلفن همراه اعلام داشته‌اند که اشخاص حقیقی بیش از ۹ فقره سیم‌کارت تلفن همراه نمی‌توانند در مالکیت خود داشته باشند و از آن‌جا که این اقدام مغایر شرع در خصوص محترم بودن مالکیت و آثار تبعی سلب امتیاز برای اشخاص حقیقی می‌شد که به هر دلیل بیش از این تعداد را در مالکیت خود دارند و در موارد مشابه موجب آثار زیان‌بار بعدی من جمله

نقل و انتقال وکالتی و ... می‌شد خواهان در تاریخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۹ طی شرحی به معاون نظارت و اعمال مقررات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تقاضای رهنمود و ارشاد برای مستندات قانونی و آثار مترتب بر آن را نمود سازمان مذکور طی نامه شماره ۱۰۳/۶۲۹۵۸-۱۳۹۱/۹/۲۷ خطاب به خواهان صرفاً اعلام کرده که اعلام مذکور مورد تأیید سازمان است و از پاسخ صریح به سوال خودداری کرده است با این وصف موکل با اجازه حاصل از فحوی «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۹ طی شرحی به دفتر وزیر ارتباطات و فناوری خواستار پاسخ می‌شود و علی‌رغم تأکید دفتر وزارتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به شماره ۱۱/۴۳۶۸۱-۱۳۹۱/۱۰/۶ به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی هیچ پاسخی به خواهان داده نمی‌شود. مجدداً خواهان طی شرحی به ریاست مرکز بازرسی، نظارت مدیریتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۱ موضوع را منعکس و خواستار آن می‌شود که مشخص شود آثار تبعی ابلاغ این مصوبه برای مالکان خطوط چیست؟ و چنانچه محتوای این دستورالعمل محرمانه هم است حداقل مرجع تصویب آن با مستندات قانونی اعلام شود و مرکز یادشده صرفاً در نامه شماره ۱۳/۵۶۳۸۳-۱۳۹۲/۱۰/۱۷ این تصمیم را در حوزه اختیارات قانونی و وظایف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و در جهت جلوگیری از سوءاستفاده و مشکلات مربوطه دانسته است. نظر به اهمیت موضوع در این پژوهش از طریق نقد رأی صادره از سوی یکی از شعب دیوان عدالت اداری به بررسی و کنکاش موضوع مذکور خواهیم پرداخت و مشکلات موجود در این زمینه را از طریق نقد رأی به شرح ذیل تبیین خواهیم کرد.

## ۱. مدعیات شاکی

### ۱.۱. اشکالات ماهوی

#### ۱.۱.۱. انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

خواهان در تاریخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۹ طی شرحی به معاون نظارت و اعمال مقررات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی رهنمود و ارشاد برای مستندات قانونی و آثار مترتب بر بخشنامه و همچنین مفاد آن را نموده که سازمان مذکور طی نامه شماره ۱۰۳/۶۲۹۵۸/۱۳۹۱/۲۷۶۲۹۵۸ خطاب به خواهان صرفاً اعلام کرده است که اعلام

مذکور مورد تأیید سازمان است و از پاسخ صریح به خواهان خودداری کرده است. خواهان در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۴ به دفتر وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات خواستار می‌شود و علی‌رغم تأکید دفتر وزارتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به شماره ۱۳۹۱/۱۰/۶۴۳۶۸۱/۱۱ به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی هیچ پاسخی به خواهان داده نمی‌شود.

مجدداً خواهان طی شرحی به ریاست مرکز بازرسی، نظارت مدیریت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۲/۰۹/۲۱ موضوع را منعکس و خواستار توضیح در خصوص بخشنامه می‌شود و مرکز یادشده در نامه شماره ۱۳۹۲/۱۰/۱۷۵۶۳۸۳/۱۳ این تصمیم را در حوزه اختیارات قانونی و وظایف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی دانسته است.

امتناع مراجع قانونی فوق‌الذکر برای توضیح در خصوص مفاد بخشنامه مذکور مخالف ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ است که اظهار می‌دارد: مؤسسات عمومی و خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد.

### ۲.۱.۱. اصل احترام به مالکیت خصوصی افراد

طبق اصل ۴۷ قانون اساسی ناظر بر اصل ۴۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. در صورتی که طبق بخشنامه صادره دارندگان بیش از ۹ سیم‌کارت فعال سلب مالکیت خواهند شد که برخلاف نص صریح قانون اساسی است.

### ۳.۱.۱. سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران

طبق بند ۶ بخشنامه معاون اول رییس جمهور راجع به انتشار و تنقیح قوانین و مقررات به شماره ۱۳۹۲/۱۰/۹۵۰۰۵۴/۱۵۸۱۵۲ ثبت آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های متضمن حق و تکلیف برای عموم که در چهارچوب قوانین با تصویب وزیر یا شورای عالی درون سازمانی از ابتدای سال ۱۳۹۲ ابلاغ شده است باید در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ثبت شود.

همچنین قسمت‌های مهم آیین‌نامه‌های موصوف ابلاغی قبل از سال ۱۳۹۲ نیز ظرف ۶ ماه در سامانه مذکور باید ثبت شوند که این اقدام در خصوص بخشنامه مذکور صورت نگرفته است.

#### ۴.۱.۱. غیرقابل طبقه‌بندی بودن اطلاعات متضمن حق و تکلیف

##### عمومی به عنوان اسرار دولتی

وفق ماده ۱۱ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ «مصوبه و تصمیمی که موجب حق و یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به‌عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آن‌ها الزامی خواهد بود.» همچنین تبصره ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ اعلام می‌دارد «اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به اطلاع مردم برسد.» فلذا علی‌رغم حق تکلیف عمومی بخشنامه صادره مذکور که برای مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کند؛ با پیوست امنیتی که برای بخشنامه لحاظ شده است مانع از انتشار و مفاد آن برای عموم مردم می‌شود که برخلاف نص صریح قوانین فوق‌الذکر است.

#### ۲.۱. اشکالات شکلی

##### ۱.۲.۱. عدم رعایت آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

وفق بند پ و ت ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در خصوص عدم انطباق با شرع ضمن این که خواهان باید دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت با شرع را بیاورد؛ باید حکم شرعی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده است را نیز بیاورد. لیکن در دادخواست خواهان هیچ‌گونه استناد و استدلالی در خصوص ادعای مخالفت با شرع آورده نشده است.

##### ۲.۲.۱. وجه تمایز بین سیم‌کارت فعال و سیم‌کارت غیرفعال

خواهان در دادخواست ذکر کرده است که امکان استفاده بیش از ۹ سیم‌کارت وجود ندارد. نکته‌ای که وجود دارد این است که باید بین سیم‌کارت فعال و غیرفعال تفکیک قائل شویم. طبق تعریف سیم‌کارت فعال - مطابق نامه‌های شماره‌های ۱۳۹۰/۰۶/۰۴-الف/م و ۱۳۹۰/۰۶/۰۴ و ۱۳۹۰/۰۶/۰۴-الف/م/خ-۱۳۹۰/۰۳/۰۷ سازمان ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری- به سیم‌کارتی اطلاق می‌شود که مجوز حضور (رجیستر) در شبکه و استفاده از سرویس‌های قابل ارائه در آن را داشته باشد. همچنین طبق تعریف سیم‌کارت غیرفعال سیم‌کارتی است که شماره (آی ای دی آن) آن می‌تواند در دیتابیس مالکین

در شبکه وجود داشته باشد لیکن مجوز حضور در شبکه (رجیستر) را ندارد. بحثی که وجود دارد این است که طبق مصوبه‌های ۱۳۹۱/۰۴/۲۴-خ/الف/۱۵/۲۶۳۷۹ و ۱۳۹۱/۰۳/۱۷-خ/الف/۱۵/۲۶۲۹۴ امنیت پست‌های ارتباطی مرکز حراست وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات فرد می‌تواند بیش از ۹ سیم‌کارت غیرفعال داشته باشد و این ممنوعیت صرفاً در خصوص سیم‌کارت‌های فعال اپراتورها است. فلذا خواهان در دادخواست خود صراحتاً ذکر نکرده است که منظورش کدام‌یک از انواع سیم‌کارت مخابراتی می‌باشد.

## ۲. دفاعیه طرف شکایت

### ۱.۲. فعالیت سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به نمایندگی

#### از حاکمیت

خواننده اظهار داشته است در نظام ارتباطات مخابراتی ایران تمامی اپراتورهای تلفن همراه در چهارچوب موافقت‌نامه اعطایی از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به نمایندگی از حاکمیت فعالیت می‌کنند. این موافقت‌نامه به‌عنوان پیوست پروانه و به‌منزله قرارداد دوجانبه حاکمیت با اپراتورهای خصوصی بوده که دارندگان پروانه را ملزم به رعایت مفاد آن می‌نماید.

### ۲.۲. صلاحیت سازمان ارتباطات رادیویی

اصول حاکم بر این موافقت‌نامه‌ها از سوی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات که طبق بند ب ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات صلاحیت اصلاح و تجدید ساختار ارتباطی در کشور را دارد، مورد تصویب و ابلاغ قرار گرفته است.

### ۲.۲. لزوم تبعیت هر سه اپراتور در خصوص اجرای ابلاغ‌های امنیتی

خواننده اظهار داشته است اصول مهمه مقرر در موافق نامه اعطایی از سوی کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (که طبق ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات وظیفه سیاست‌گذاری نیز در این حوزه دارد) به هر سه اپراتور همراه اول (شرکت مخابرات ایران)، ایرانسل (شرکت خدمات ارتباطی ایرانسل) و رایتل (شرکت تأمین تله کام) فراز دفاع ملی و امنیت عمومی است که طی آن اپراتور موظف است نسبت به اجرای ابلاغ‌های امنیتی

دستگاه قضایی، وزارت اطلاعات و سایر مراجع قانونی اقدام نماید. این اصل در موافقت‌نامه اعطایی هر سه اپراتور فوق ذکر شده است.

## ۴.۲. وظیفه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در واگذاری

### سیم‌کارت

موضوعیت اصلی در بحث ارتباطات برای تلفن همراه، شماره‌های ارتباطی قابل فعال‌سازی به‌وسیله سیم‌کارت‌های مخابراتی است و نه خود سیم‌کارت‌ها که ضروری است در این موضوع قائل به تفکیک شد. تولید و عرضه سیم‌کارت با هیچ محدودیتی روبه‌رو نیست لیکن شماره‌های ارتباطی از منابع کمیاب و در مواردی نایاب محسوب می‌شود و در واگذاری آن‌ها سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی با وجود اعطای پروانه، محدودیت‌های قائل شده و صرف درخواست اپراتور، دارنده پروانه را مستحق دریافت شماره نمی‌داند. بنابراین در بهره‌برداری از آن‌ها باید همه ملاحظات و منافع ملی مورد توجه قرار بگیرد.

### نتیجه

به نظر می‌رسد با توجه به این‌که وفق مصوبه جاری اقدام سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات بنابر پیوست امنیتی معاونت امنیت پست‌های ارتباطی مرکز حراست وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات صادر شده است و نظر به لزوم تبعیت سازمان مذکور از ابلاغ‌های امنیتی وفق مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات مبتنی بر ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات هر سه اپراتور همراه اول، ایرانسل و رایتل موظف هستند نسبت به اجرای ابلاغ‌های امنیتی اقدام کنند و ضمن این‌که معاونت امنیت پست‌های ارتباطی مرکز حراست وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌عنوان مرجع ذی‌صلاح این حوزه است و اپراتورها نسبت به اجرای ابلاغ پیوست امنیتی دایر بر ممانعت اپراتورها از فعال‌سازی بیش از ۹ سیم‌کارت مخابراتی اقدام کرده‌اند.

فلذا ملاحظه می‌شود که اقدام اپراتورها و معاونت امنیت وزارتخانه کاملاً در چهارچوب قانون صورت پذیرفته است. مسئله‌ای که بسیار حائز اهمیت است، این است که در واگذاری و بهره‌برداری از سیم‌کارت‌های مخابراتی باید همه ملاحظات فرهنگی، اجتماعی، امنیتی لحاظ شوند و منافع ملی مورد توجه قرار بگیرد. پدیده

سیم کارت‌های مخابراتی جعلی یا سیم کارت‌های مخابراتی بدون هویت منجر به اقدامات خلافکارانه از جمله کلاهبرداری و حتی قتل شده است و مشکلات فرهنگی، اجتماعی و امنیتی متعددی را ایجاد کرده است.

لازم به ذکر است که در صورت هرگونه مزاحمت و یا ارتکاب اعمال مجرمانه از طریق سیم کارت، مالک اصلی مقصر هرگونه سوءاستفاده از سیم کارت است و باید در محاکم قضایی پاسخگو باشد و ممنوعیت استفاده بیش از ۹ سیم کارت می‌تواند راهکاری برای جلوگیری از بروز این مسائل عدیده شود.

خواهان اساساً دلیلی بر وجود پیامدهای ناشی از عدم استفاده بیش از ۹ سیم کارت نیاورده است ضمن این‌که همین تعداد سیم کارت نیز می‌تواند عامل مفسده‌آمیز و جرم‌زا باشد. دیوان عدالت اداری پیامدهای منفی این موضوع را مدنظر قرار نداده است و صرفاً به اصل ۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استناد کرده است که اظهار دارد حقوق اشخاص از تعرض مصون است. اما چنانچه این حق شخصی که از تعرض مصون است در تقابل با منافع ملی و امنیت عمومی قرار بگیرد آیا باز هم همین‌گونه خواهد بود؟ اصل ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اظهار می‌دارد هیچ‌کس نمی‌تواند با توسل به حق حاکمیت خود اقدامی که موجب اضرار به غیر یا منافع عمومی است انجام دهد (هاشمی، ۱۳۹۶: ۷۵). همچنین ماده ۳۰ قانون مدنی هر نوع تصرفی که قانون استثنا نکرده باشد برای مالک مجاز می‌شمارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۲). حال دیوان عدالت اداری می‌توانست با استناد به استنادات قانونی اخیرالذکر درخواست خواهان را از جهت اصرار به منافع عمومی و ملی وجود اعتبار قانونی قابل قبول رد کند. در پایان خواننده اظهارنظر درستی داشته است که گفته بود سیم کارت‌های مخابراتی در هیچ کشوری جزء دارایی‌های فرد محسوب نمی‌شود (البته این موضوع در دادگاه قابلیت استناد ندارد). هرچند در محاکم داخلی از سیم کارت به‌عنوان مال منقولی یاد می‌شود که زوجه می‌تواند آن را در جهت استیفاء مهریه از زوج معسر تملک کند.



## منابع

- جعفری لنگرودی، محمد (۱۳۹۱)، *دانشنامه حقوقی*، جلد ۱، چاپ ۶، تهران: انتشارات گنج دانش.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی*، جلد ۲ (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران: انتشارات میزان.