

بسم الله الرحمن الرحيم

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه

مطرح شده در جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۷ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: محمد امینی زاده

لایحه موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه

۱- مقدمه

لایحه «موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه» که بنا به پیشنهاد وزارت وزارت بازرگانی به هیأت وزیران ارائه شده بود، در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۸ در این هیأت به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی به این نهاد ارسال شد. در مقدمه توجیهی این لایحه آمده است: «با عنایت به اهمیت گسترش روابط تجاری در توسعه اقتصادی کشورها و نظر به ثمربخش بودن استقرار بستر قانونی برای فعالیت‌های تجاری بین اتباع دولت‌های جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه و به منظور ایجاد تسهیلات مناسب در روابط اقتصادی بین دو کشور و نیز در جهت ارتقای سطح همکاری‌های دوجانبه و تحکیم مناسبات میان آنها، این لایحه برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.»

این لایحه، در مجلس شورای اسلامی برای بررسی به صورت یک شوری در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۷ به کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۹۰/۶/۱ به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۲، مصوبه کمیسیون را عیناً تصویب و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی، آن را به شورای نگهبان ارسال کرد. این شورا پس از بررسی مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۷ خود، نظر خود مبنی بر عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۹۶۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۷ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی.

۲-۱- ماده واحده

”ماده واحده- موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.

تبصره- ارجاع به داوری موضوع ماده (۲۰)^۱ موافقتنامه توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است.”

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

تبصره ماده واحده که ارجاع به داوری موضوع ماده ۲۰ موافقتنامه را منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط می‌کند، به جهت کلی بودن، ایراد مغایرت ماده ۲۰ با اصل ۱۳۹ قانون اساسی را رفع نمی‌کند. توضیح آنکه بر اساس اصل ۱۳۹ قانون اساسی، حل و فصل اختلافات راجع به اموال عمومی و دولتی از طریق ارجاع موضوع به داوری، در مواردی که اختلاف میان ایران و یک کشور خارجی باشد، لزوماً باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بر این اساس، ارجاع اختلاف به داوری موضوع ماده ۲۰ موافقتنامه تجارت آزاد بین ایران و سوریه نیز باید منوط به رعایت تشریفات مقرر در اصل ۱۳۹ شود تا مغایرتی با قانون اساسی نداشته باشد. این در حالی است که تبصره ماده واحده، بدون تصریح به لزوم رعایت تشریفات اصل ۱۳۹ قانون اساسی، به طور کلی بیان کرده که ارجاع اختلاف بین ایران و سوریه منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است. این عبارت، به جهت کلی بودن، ایراد مغایرت با اصل ۱۳۹ را برطرف نمی‌کند و لازم است که به طور خاص، لزوم تصویب در مجلس برای ارجاع به داوری ذکر شود.

۲-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

عبارت «قوانین و مقررات مربوط»، مندرج در تبصره ماده واحده، عبارتی عام و کلی است که شامل همه قوانین اساسی و عادی و مقررات ناظر بر موافقتنامه‌ها می‌شود که از جمله آنها، اصل ۱۳۹ قانون اساسی است. بنابراین،

۱ - ماده ۲۰ موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه: «ماده ۲۰- حل اختلاف: تمامی اختلافات ایجاد شده بین طرف‌های متعاقد ناشی از اجرا یا تفسیر این موافقتنامه تا حد امکان به روشی دوستانه از طریق مشورت یا گفت‌وگو یا در غیر این صورت از طریق هیأت داوری تشکیل شده توسط کارگروه مشترک حل و فصل خواهد شد.»

تبصره ماده واحده که ارجاع به داوری را منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط می‌کند، به جهت اشتغال بر تشریفات قانونی مقرر در اصل ۱۳۹، رافع ایراد مغایرت ماده ۲۰ این موافقتنامه با اصل ۱۳۹ قانون اساسی است.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۲-۲- ماده ۲۱ موافقتنامه

”ماده ۲۱- اصلاحات

طرف‌های متعاقد می‌توانند پس از لازم‌الاجرا شدن این موافقتنامه، از طریق توافق دوجانبه آن را اصلاح نمایند. هرگونه اصلاحی که در این موافقتنامه انجام شود بر اساس مفاد ماده (۲۳)^۲ لازم‌الاجرا خواهد شد و جزء لاینفک این موافقتنامه را تشکیل خواهد داد.”

۲-۲-۱- نظرات استدلالی

۲-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

این ماده از اساسنامه، اصلاح اساسنامه را صرفاً منوط به توافق دوجانبه طرفین موافقتنامه نموده است. معنای این عبارت آن است که به محض توافق طرفین موافقتنامه نسبت به اصلاح اساسنامه، این اصلاحات بدون نیاز به هر قید و شرطی دیگر، برای طرفین لازم‌الاجرا است. بدین لحاظ، این بند از اساسنامه با اصل ۷۷ قانون اساسی ایران مغایر است؛ زیرا وفق اصل ۷۷ قانون اساسی، کلیه عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین، همان‌گونه که تصویب عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی در آغاز عضویت ایران، نیازمند تصویب مجلس است، هرگونه تغییر در مفاد این عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌ها نیز، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد. از این رو، اطلاق این بند از اساسنامه که اصلاح اساسنامه را بدون رعایت تشریفات مقرر در اصل ۷۷ (لزوم تصویب اساسنامه اصلاحی در مجلس شورای اسلامی) امکان‌پذیر دانسته، برای جمهوری اسلامی ایران، پذیرفتنی نیست و با اصل ۷۷ قانون اساسی در تضاد است.

۲- ماده ۲۳ موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه:

«ماده ۲۳- لازم‌الاجرا شدن و خاتمه موافقتنامه

۱- این موافقتنامه سی روز پس از این که طرف‌های متعاقد، تکمیل تشریفات ضروری داخلی مربوط خود در ارتباط با تصویب این موافقتنامه را از طریق مجاری دیپلماتیک به یکدیگر اطلاع دادند، لازم‌الاجرا خواهد شد.

۲- این موافقتنامه برای مدت نامحدود لازم‌الاجرا باقی خواهد ماند، مگر این که یکی از طرف‌های متعاقد به وسیله ارسال اطلاعیه‌ای کتبی از طریق مجاری دیپلماتیک به طرف متعاقد دیگر، تصمیم به خاتمه بگیرد. خاتمه موافقتنامه دوازده ماه پس از تاریخ اطلاعیه مزبور نافذ خواهد شد.»

۲-۱-۲-۲- دیدگاه عدم مغایرت

ماده ۲۱ موافقتنامه، اصلاح اساسنامه را صرفاً از طریق توافق دوجانبه مقرر نکرده است، بلکه علاوه بر توافق طرفین، لازم‌الاجرا شدن اصلاحات را منوط به رعایت مفاد ماده ۲۳ کرده است. در بند (۱) ماده ۲۳ نیز شرط لازم‌الاجرا شدن موافقتنامه میان طرفین، «تکمیل تشریفات ضروری داخلی در ارتباط با تصویب موافقتنامه» مقرر شده است که در مورد ایران، این تشریفات عبارت است از تصویب مفاد موافقتنامه یا اصلاحیه آن در مجلس شورای اسلامی. بر این اساس، ماده ۲۱ موافقتنامه، مغایرتی با اصل ۷۷ قانون اساسی ندارد.

۲-۲-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده ۲۱ موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۲-۳- قاعده ۱۶ از پیوست (پ) موافقتنامه

«قاعده ۱۶- بازنگری»

این قواعد ممکن است بر حسب و در زمان ضرورت، به درخواست هر یک از طرف‌های متعاقد مورد بازنگری قرار گرفته و در صورت توافق اصلاح گردد.

۲-۳-۱- نظرات استدلالی

۲-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

در این بند از پیوست (پ) اساسنامه، اصلاح اساسنامه را صرفاً با توافق دوجانبه طرفین موافقتنامه (دولت ایران و دولت سوریه) قابل بازنگری دانسته است، بدون آنکه لازم‌الاجرا شدن این اصلاحات را منوط به رعایت تشریفات مقرر در اصل ۷۷ قانون اساسی (لزوم تصویب در مجلس شورای اسلامی) کند. بدین لحاظ، این بند از اساسنامه با اصل ۷۷ قانون اساسی ایران مغایر است؛ زیرا وفق اصل ۷۷ قانون اساسی، کلیه عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین، همان‌گونه که تصویب عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی در آغاز عضویت ایران، نیازمند تصویب مجلس است، هر گونه تغییر در مفاد این عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌ها نیز، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد. از این رو، اطلاق این بند از اساسنامه که اصلاح اساسنامه را بدون رعایت تشریفات مقرر در اصل ۷۷ (لزوم تصویب اساسنامه اصلاحی در مجلس شورای اسلامی) امکان‌پذیر دانسته، برای جمهوری اسلامی ایران، پذیرفتنی نیست و با اصل ۷۷ قانون اساسی در تضاد است.

۲-۱-۳-۲- دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به بند (۲) ماده ۲۲ موافقتنامه که مقرر می‌دارد: «هرگونه اصلاحات پیوست (الف)، (ب) و (پ) بر اساس مفاد ماده ۲۱ این موافقتنامه انجام خواهد شد»، ایراد مغایرت با اصل ۷۷ قانون اساسی نسبت به قاعده ۱۶ از پیوست (پ) موافقتنامه منتفی است؛ زیرا در ماده ۲۱ موافقتنامه، طریق اصلاح موافقتنامه را منوط به توافق طرفین و رعایت ماده ۲۳ موافقتنامه کرده است که ماده ۲۳ نیز شرط لازم الاجرا شدن موافقتنامه میان طرفین را «تکمیل تشریفات ضروری داخلی در ارتباط با تصویب موافقتنامه» مقرر کرده است. بنابراین، با توجه به اینکه تشریفات ضروری داخلی در مورد ایران، عبارت است از تصویب مفاد موافقتنامه و پیوست‌های آن یا اصلاحیه مربوط به آنها در مجلس شورای اسلامی، لذا قاعده ۱۶ از پیوست (پ) موافقتنامه، مغایرتی با اصل ۷۷ قانون اساسی ندارد. ضمن آنکه اساساً احکام مندرج در پیوست موافقتنامه‌ها، در چارچوب مفاد موافقتنامه و مقررات پیش‌بینی شده در آن قابل تفسیر است و بنابراین، حتی در صورت عدم وجود بند (۲) ماده ۲۳، قاعده ۱۶ از پیوست (پ) موافقتنامه در خصوص چگونگی بازنگری در قواعد، منوط به رعایت مواد ۲۱ و ۲۳ موافقتنامه بود.

۲-۳-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، قاعده ۱۶ از پیوست (پ) موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص لایحه موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.