

بسم الله الرحمن الرحيم

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه دوفوریتی عضویت جمهوری اسلامی ایران در شورای حل و نقل ریالی کشورهای مشترک المنافع

مرحله اول: جلسه ۱۳۹۰/۴/۱

مرحله دوم: جلسه ۱۳۹۰/۴/۱۵

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: محمد امینی زاده

لایحه دوفوریتی عضویت جمهوری اسلامی ایران در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک- المنافع

۱- مقدمه

لایحه دو فوریتی «عضویت جمهوری اسلامی ایران در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع» که بنا به پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس جمهور به هیأت وزیران ارائه شده بود، در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۴ در این هیأت به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی با قید دو فوریت به این نهاد ارسال شد. در مقدمه توجیهی این لایحه آمده است: به منظور گسترش حضور فعال و هدفمند جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی و منطقه‌ای و بهره‌گیری از آن در جهت تأمین منافع ملی و تحقق هر چه بیشتر همگرایی منطقه‌ای و بین‌المللی در راستای اصول و اهداف استراتژیک سیاست خارجی کشور و لزوم توسعه به‌کارگیری امکانات و ظرفیت‌های بالقوه در راستای اهداف اقتصادی و اجتماعی کشور و در راستای رفع مشکلات ایجاد شده برای راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در اثر تأخیر در الحاق به شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع، این لایحه برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

دو فوریت این لایحه در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۴ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای بررسی در دستور کار جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۵ مجلس قرار گرفت که در این جلسه، مفاد آن عیناً به تصویب رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. این شورا با توجه به دو فوریتی بودن لایحه، با بررسی اجمالی مصوبه در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۹، مصوبه را دارای اشکالات و ابهاماتی دانست و اعلام مشروح این ایرادات را به بررسی کامل مصوبه در شورای نگهبان منوط کرد. پس از آن شورای نگهبان، در جلسه ۱۳۹۰/۴/۱ با بررسی کامل مصوبه، مشروح ایرادات این لایحه را طی نامه ۹۰/۳۰/۴۲۶۹۳-۱۳۹۰/۴/۴ به مجلس اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایرادات شورا، مجدداً این لایحه را در دستور جلسه ۱۳۹۰/۴/۷ خود قرار داد و با انجام اصلاحاتی، آن را به تصویب رساند و به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵، نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۸۹۱ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه دوفوریتی عضویت جمهوری اسلامی ایران در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع مصوب ۱۳۹۰/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- ماده واحده

"ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع به شرح اساسنامه پیوست عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است."

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۲- دیدگاه مغایرت

الف) واگذاری اختیار تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت در این شورا به دولت، اشکال دارد؛ زیرا صلاحیتی که وفق اصل ۸۵ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است، قابل تفویض به دیگری؛ از جمله دولت نیست؛ لذا در صورت تفویض، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی عمل شده است. در این مورد نیز، صلاحیت تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف قرارداد، وفق اصل ۱۳۳ قانون اساسی در اختیار مجلس شورای اسلامی است و بنابراین، مجلس نمی‌تواند آن را به دولت واگذار کند. توضیح آنکه، دستگاه اجرایی طرف قرارداد که صلاحیت این کار را داشته باشد، لزوماً یکی از وزارتخانه‌ها است که این قرارداد مربوط به حوزه فعالیت و وظایف وی می‌باشد، لذا با توجه به اینکه تعیین حدود وظایف و اختیارات وزرا و وزارتخانه‌ها وفق اصل ۱۳۳ قانون اساسی، بر عهده مجلس شورای اسلامی است، مجلس باید مشخص کند که این قرارداد در حیطه وظایف کدامیک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی است و نمی‌تواند آن را به دولت واگذار کند. بنابراین، مفاد این ماده، با اصول ۱۳۳ و ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد.

ب) با توجه به اینکه اولاً شخصیت حقوقی وزارتخانه از شخصیت حقوقی دولت مجزا است و هر وزارتخانه-ای، شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارد، ثانیاً اصل ۱۳۳ قانون اساسی می‌گوید وظایف وزارتخانه‌ها مجلس با وضع قانون تعیین می‌کند، ثالثاً دستگاه اجرایی طرف قرارداد در این مصوبه، از جمله موارد و وظایفی است که به عهده یکی از وزارتخانه‌ها است، بنابراین مجلس شورای اسلامی باید تعیین کند که این مسئولیت متوجه کدامیک از وزارتخانه‌ها است و دولت چنین صلاحیتی ندارد. همچنین با توجه به مشخص بودن وظایف وزارتخانه‌ها، تغییر دستگاه اجرایی طرف قرارداد نیز امکان‌پذیر نیست تا بتوان اختیار تغییر آن را به هیأت دولت واگذار کرد.

ج) این استدلال که مجلس، خود با وضع این قانون، به دولت اجازه تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف قرارداد را داده است، مخدوش است؛ زیرا اختیار مجلس در وضع مصوبه و قانون‌گذاری مطلق نیست؛ اجازه مجلس محدود به رعایت اصول قانون اساسی؛ از جمله اصل ۸۵ است که بیان کرده مجلس نمی‌تواند صلاحیت قانون-گذاری خویش را به دیگری واگذار کند. بر این اساس، مجلس نمی‌تواند اجازه بدهد که افراد دیگری بتوانند به جای او تصمیم بگیرند.

د) وظیفه و اختیارات هیأت وزیران در قانون اساسی مشخص و معلوم است و به جز آن، نمی‌توان وظایف و اختیارات دیگری به آن اعطا کرد؛ هیأت وزیران وفق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، صلاحیت وضع آیین‌نامه را دارد یا وفق اصل ۱۳۴ قانون اساسی، مسئولیت تصمیم‌گیری در خصوص اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد را بر عهده دارد. بنابراین، ورای این وظایف و مسئولیت‌ها، هیأت وزیران نمی‌تواند در جایگاه نماینده‌ی مجلس قرار گیرد و وظایف مربوط به مجلس را انجام دهد و مجلس نیز نمی‌تواند وظایف و اختیارات خویش را به دیگری واگذار کند.

ه) هر چند در این مصوبه، دولت جمهوری اسلامی ایران به عضویت شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع درمی‌آید، لیکن وزارتخانه‌ای از دولت که حیطه‌ی وظایف و مسئولیتش مرتبط با این شورا است، نماینده‌ی دولت و دستگاه اجرایی طرف عضویت در این شورا خواهد بود؛ همچنان‌که اگر به دولت اجازه داده شود که زمین واگذار کند، این کار را باید وزارتخانه‌ی مربوطه (مثلاً وزارت جهادکشاورزی) انجام دهد نه هیأت دولت. از سوی دیگر، در قانون اساسی، تنها جایی که به دولت اجازه و اختیار داده شده که نماینده‌ی خود در رابطه با مسائل خارجی را تعیین کند، «سفیر» است که با پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور، تعیین می‌شود (اصل ۱۲۸). اما در بقیه موارد، لزوماً باید مسائل مربوط به حیطه‌ی وظایف و مسئولیت‌های هر وزارتخانه به وسیله همان وزارتخانه پیگیری و اجرا شود و وزارتخانه یا دستگاه دیگر نمی‌تواند جایگزین وزارتخانه‌ی مسئول شود. بنابراین، در این مصوبه هم وزارتخانه‌ی مربوطه باید به عنوان دستگاه اجرایی طرف عضویت در شورا تعیین شود و نمی‌توان آن را تغییر داد و دستگاه اجرایی دیگری را به جای آن تعیین کرد.

۲-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

الف) هر چند وفق اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعیین حدود وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها با مجلس است، لیکن معنای این حکم آن نیست که مجلس نتواند به دولت وظیفه یا اختیاری را واگذار کند. مجلس می‌تواند با وضع قانون، اختیار تعیین یا تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت را به دولت بدهد. این واگذاری، خارج از قانون نیست، بلکه از طریق قانون و با مجوز مجلس انجام می‌گیرد. بنابراین، مفاد این ماده واحده، مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

ب) رویه شورای نگهبان در لوایح مشابه بر این بوده که تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت در قراردادها، قانون‌گذاری محسوب نمی‌شده و بنابراین واگذاری اختیار تعیین و تغییر آن به دولت نیز، مغایر با قانون اساسی تلقی نمی‌شده است. استدلال هم این است که در این گونه لوایح، به «دولت» اجازه‌ی عضویت به یک موافقت‌نامه یا شورا و... داده می‌شود، نه به یک «وزارتخانه» تا بعد تغییر آن وزارتخانه از سوی دولت و رئیس‌جمهور خلاف باشد. در این مورد هم، مجلس به دولت اجازه داده که به عضویت شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع درآید. حال، اینکه دولت چه کس یا دستگاهی را به عنوان نماینده‌ی خودش معرفی کند، «قانون‌گذاری» نیست تا نیازمند دخالت مجلس و تعیین دستگاه اجرایی مربوطه داشته باشد، بلکه این موضوع، کاری «اجرایی» است و در حیطه‌ی صلاحیت دولت می‌باشد.

ج) حیطه‌ی صلاحیت و مسئولیت‌های اجرایی در حوزه مسائل داخلی و خارجی با یکدیگر متفاوت است؛ تقسیم‌بندی و تفکیک میان مسئولیت‌های اجرایی در داخل کشور و تشکیل وزارتخانه‌ها، موضوعی داخلی است که در عرصه‌ی بین‌المللی و خارجی کارکردی ندارد. در عرصه‌ی خارجی، در مقابل هر کشور و هر قرارداد بین‌المللی و... دولت جمهوری اسلامی ایران مسئول است و به رسمیت شناخته می‌شود، نه وزارتخانه یا وزیر. بر همین اساس، در این لایحه نیز به درستی دولت، طرف عضویت شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع تعیین شده که می‌تواند و حق دارد یکی از دستگاه‌های اجرایی را به عنوان نماینده خویش در این شورا معین کند و بر این اساس، حق تغییر آن را نیز دارد.

د) عضویت ایران در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع، به صورت وابسته یا ناظر است، نه به صورت عضو اصلی؛ چه اینکه ایران عضو کشورهای مشترک‌المنافع نیست. بنابراین در این مصوبه، در واقع مجلس به دولت اجازه داده که نماینده‌ای را به عنوان عضو وابسته یا ناظر در این شورا تعیین کند. بنابراین، تعیین این عضو که به نمایندگی از شخصیت حقوقی دولت در این شورا عمل می‌کند، جزء اختیارات دولت و واجد شأنی اجرایی است و موضوعی است بعد از مرحله‌ی قانون‌گذاری و مربوط به مرحله‌ی اعمال و اجرای قانون. از این رو، مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

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

۲-۲- بند ۴ اساسنامه

«۴- مقامات اداری و مدیران سازمان‌های اداره‌کننده راه‌آهن کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (که از این پس «راه‌آهن» نامیده می‌شود) عضو این شورا می‌باشند که به اعتبار سمت خود در این شورا عضویت دارند.»

مشارکت راه‌آهن کشورهایی که عضو اتحادیه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع نمی‌باشند با حق عضویت وابسته، امکان‌پذیر می‌باشد. حقوق و وظایف عضو وابسته توسط شورا و با تصویب آیین‌نامه وضعیت حقوقی عضو وابسته شورای حمل و نقل ریلی تعیین می‌گردد. راه‌آهن‌های غیرعضو شورا و سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند در کار شورا با حقوق عضو ناظر مشارکت داشته باشند. شورا، حقوق و وظایف ناظر در شورا را با تصویب آیین‌نامه وضعیت حقوقی ناظر در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع تعیین می‌نماید.

۲-۲-۱- نظرات استدلالی

۲-۲-۱-۱- دیدگاه ابهام

به رغم اینکه در این بند از اساسنامه، سه نوع عضویت (عضویت اصلی، عضویت وابسته و عضویت ناظر) را به رسمیت شناخته است، در ماده واحده‌ی مصوب مجلس مشخص نیست که عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در این شورا از چه نوعی است. همچنین مشخص نیست حقوق، وظایف و اختیارات ایران در این شورا چیست؟ بنابراین، با توجه به مبهم بودن نوع عضویت ایران در این شورا و نامشخص بودن حقوق، وظایف و اختیارات، اظهارنظر شورای نگهبان در این خصوص، امکان‌پذیر نیست.

۲-۲-۱-۲- دیدگاه مغایرت

الف) وفق مفاد این بند، تعیین حقوق و وظایف اعضای وابسته و ناظر در این شورا، به موجب آیین‌نامه‌ی مصوب شورا تعیین می‌گردد. بر این اساس، آیین‌نامه مزبور که جنبه‌ی الزام‌آور برای دولت‌های وابسته یا ناظر دارد، باید وفق تشریفات مقرر در اصل ۷۷ قانون اساسی، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان برسد. بنابراین، با توجه به اینکه در مصوبه مجلس، تصویب آیین‌نامه مزبور مقید به رعایت تشریفات مقرر در اصل ۷۷ نشده است، این مصوبه مغایر با اصل مزبور است.

ب) اطلاق اصل ۷۷ قانون اساسی، شامل کلیه پیمان‌ها و قراردادهایی می‌شود که دولت ایران به صورت دوجانبه یا چندجانبه با دولت‌ها یا سازمان‌های منطقه‌ای یا بین‌المللی منعقد می‌کند، خواه دولت ایران در این پیمان‌ها، عضو مؤسس باشد یا عضو ناظر و وابسته باشد و خواه آنکه قرارداد ابتدائاً میان دولت‌های دیگر منعقد شده باشد و دولت ایران بعداً به آن ملحق شده باشد. بنابراین، نمی‌توان عناوین مندرج در اصل ۷۷ را صرفاً محدود به مواردی کرد که دولت ایران، ابتدائاً با دولت یا سازمانی دیگر منعقد می‌کند، ضمن آنکه عضویت دولت ایران در این شورا، اگر شامل عناوین عهدنامه و مقاوله‌نامه نباشد، یقیناً داخل در عنوان کلی «قرارداد» خواهد بود و لذا داخل در اصل ۷۷ می‌باشد. از سوی دیگر، عهدنامه و قرارداد، یعنی تعهد کردن و متعهد شدن به مطابق و مفاد قرارداد؛ بنابراین دولت ایران با عضویتش در این شورا، متعهد می‌شود که مفاد اساسنامه؛ از جمله آیین‌نامه

مقرر در بند ۴ را - که وظیفه ما را تعیین می‌کند- رعایت و اجرا کند. بنابراین، لازم است که این آیین‌نامه به تصویب مجلس برسد.

۲-۲-۱-۳- دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به اینکه عنوان «عهدنامه» و «مقاوله‌نامه» مقرر در اصل ۷۷ وقتی صادق است که تعهدی دوطرفه و دوجانبه میان دو دولت در میان باشد و با عنایت به اینکه عضویت ایران در این شورا، به عنوان طرف اصلی قرارداد و تعهد نیست، بلکه ایران به تعهدی که کشورهای مشترک‌المنافع با هم دارند، به عنوان عضو ناظر یا وابسته پیوسته و در حقیقت، ایران مقاوله‌نامه یا عهدنامه‌ای با کشورهای مشترک‌المنافع نبسته است، بنابراین آیین‌نامه مقرر در بند (۴) مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نیست تا نیازمند رعایت تشریفات مقرر (لزوم تصویب در مجلس شورای اسلامی) باشد، بلکه صرفاً عضویت در این شورا، نیازمند تجویز و تصویب مجلس است.

۲-۲-۲- نظر شورای نگهبان

- ۱- در ماده واحده، نوع عضویت مبهم است و شرح وظایف و اختیارات نیز مشخص نمی‌باشد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.
- ۲- تصویب آیین‌نامه الزام‌آور برای عضو وابسته و ناظر در بند (۴) توسط شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، بدون رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی مغایر این اصل شناخته شد.

۲-۳- بند ۵ اساسنامه

”۵- در صدر شورا، رئیس شورا قرار دارد. ریاست شورا با رئیس شرکت سهامی عام راه‌آهن فدراسیون روسیه بدون محدودیت زمانی می‌باشد. در صورت غیبت رئیس، نایب رئیس شورا وظایف وی را اجرا می‌نماید که همه‌ساله از میان اعضای شورا به نوبت از میان مقام‌های راه‌آهن به ترتیب الفبای اسامی کشورها انتخاب می‌شود.“

۲-۳-۱- نظرات استدلالی

۲-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) با توجه به اینکه در این قسمت از اساسنامه، ریاست شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع به صورت دائم و بدون محدودیت زمانی به روسیه واگذار شده است، موجب سلطه‌گری و تحمیل یک سویه این کشور و سلطه‌پذیری کشورهای عضو؛ از جمله ایران خواهد شد که مغایر با اصول متعدد قانون اساسی؛ از جمله اصل ۱۵۳ قانون اساسی است. این موضوع با توجه به مجموع احکام مقرر در بند (۴) و (۵) تقویت می-

شود؛ چه آنکه از یک سو در بند (۴)، تعیین حقوق و وظایف اعضای وابسته و ناظر را به عهده اعضای اصلی شورا گذاشته است که ما جزء تصویب‌کنندگان آن نیستیم؛ از سوی دیگر در بند (۵)، ریاست این شورا را -که دارای اختیارات ویژه‌ای است- به طور دائم به یک دولت خاص داده است، حال آنکه در قراردادهای دو یا چند طرفه، باید ریاست به طور گردشی باشد تا جلوی سلطه‌گری گرفته شود. بنابراین، مجموع این شرایط سبب می‌شود که دولت ما با عضویت ناظر یا وابسته در این شورا، تحت سلطه درآید؛ به عبارت دیگر، اطلاق این احکام به‌گونه‌ای است که موجب قبول سلطه‌پذیری دولت ایران می‌شود.

ب) مقررات این اساسنامه به جهت قبول سلطه‌پذیری برای ایران، مغایر با قانون اساسی است و نمی‌توان با استناد به این استدلال که «دولت ایران هر زمان خواست، می‌تواند از این شورا خارج شود»، مغایرت را منتفی دانست؛ زیرا در مقررات این اساسنامه، هیچ‌گونه سازوکاری برای خروج دولت‌های عضو به رسمیت شناخته نشده است؛ این بدان معنی است که ایران نمی‌تواند به اراده‌ی خود، در هر زمان که تشخیص داد منافعش از الحاق به این شورا تأمین نمی‌شود و احياناً تحت سلطه خارجی درآمده است، از آن خارج شود.

ج) استناد به مفاد بند (۱۶) اساسنامه^۱ برای نفی ایجاد سلطه بر دولت ایران، پذیرفتنی نیست؛ زیرا مفاد بند (۱۶) مربوط به اعضای اصلی شورا است، نه اعضای وابسته یا ناظر. اعضای اصلی شورا هستند که دارای حق رأی در شورا می‌باشند و بنابراین، می‌توانند در هنگام تصمیم‌گیری در شورا، نسبت به مواردی که نظر منفی دارند، با اعلام نظر منفی خود، تصمیم مربوطه را اجرا نکنند. بر این اساس، با اختصاص این حکم به اعضای ثابت و عدم شمول آن بر اعضای وابسته یا ناظر، اصلاً مشخص نیست که حقوق، وظایف و اختیارات اعضای وابسته و ناظر چیست و چه مقرراتی بر آنها حکمفرما است.

د) برداشت مفهوم اولویت از بند (۱۶) اساسنامه برای نفی الزام‌آور بودن تصمیمات شورا برای دولت ایران به عنوان عضو ناظر یا وابسته برداشت صحیحی نیست؛ زیرا اختیارات ذکر شده در بند (۱۶) ناظر بر حق عدم اجرای تصمیمات شورا، فقط مربوط به اعضای اصلی است و اساساً در این اساسنامه، به عضو ناظر یا وابسته اختیاراتی نداده‌اند، بلکه گفته شده که اعضای ناظر یا وابسته، اعضای جدایی هستند که بعداً در صورت تمایل می‌توانند به اساسنامه ملحق شوند و در صورت الحاق، مکلفند به تصمیماتی که شورا اتخاذ می‌کند، پایبند باشند.

۲-۳-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

۱. بند ۱۶- هر عضو شورا دارای یک رأی می‌باشد. تصمیم‌های مربوط به برگزاری جلسه و مطالب اداری و عملیاتی شورا که به منافع اقتصادی اعضای شورا ربطی ندارد با اکثریت آراء اتخاذ می‌شود. در ضمن تصمیم‌های متخذة توسط شورا برای آن عده از اعضا که نسبت به این نوع تصمیم‌ها نظر منفی داشته‌اند و نظرات خود را اعلام نموده‌اند لازم‌الاجرا نمی‌باشد. اما این قبیل اعضای شورا در صورت تمایل خود می‌توانند در آینده به تصمیم‌های مذکور بپیوندند. تصمیم‌های مربوط به مسائل مالی به شرط اتفاق آراء تصمیم‌گیری می‌شود.

الف) یک سری از توافقنامه‌ها، اصطلاحاً قراردادهای الحاقی است. این قراردادها، با یک سری شرایط معین و از پیش تعیین شده وجود دارد و کسانی که تمایل به الحاق به این قراردادها را دارند، با بررسی و سنجش منافع الحاق و همچنین شرایط و محدودیت‌های قرارداد، نسبت به الحاق یا عدم الحاق تصمیم‌گیری می‌کنند. بر این اساس، ملحق‌شوندگان به این قراردادها، لاجرم شرایط مربوط به آن را نیز می‌پذیرند. در این قرارداد عضویت نیز اولاً نهاد و شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع مربوط به ما و کشور ما نیست که امکان ریاست ایران بر این شورا وجود داشته باشد، بلکه مربوط به کشورهای مشترک‌المنافع است که دولت ایران، با بررسی منافع خود، الحاق به این شورا را به نفع خود دانسته است؛ ثانیاً با توجه به اینکه دولت ایران در این شورا، عضو اصلی نیست، هیچ‌گاه امکان ریاست بر این شورا را نخواهد داشت؛ ثالثاً الحاق به این شورا، اساساً متضمن سلطه بر ما نیست، بلکه یک کار صنفی است که کشورهای عضو با یکدیگر همکاری می‌کند. عرفاً هم عضویت ناظر یا وابسته در چنین قراردادهایی به هیچ وجه، سلطه‌ای بر کشورهای عضو ایجاد نمی‌کند؛ دولت ایران با عضویت در این شورا توافق می‌کند که در واقع با این هیأت مدیره‌ی مشخص کار کند، ضمن آنکه دولت ایران هر موقع که خواست می‌تواند از این شورا بیرون بیاید.

ب) خروج ایران از این شورا و لغو عضویت خویش از آن، بر اساس اصول و قواعد بین‌المللی ناظر بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، نیازمند سازوکار خاصی نیست و حق خروج، به عنوان یک حق به رسمیت شناخته شده برای همه اعضا احتیاج به تصریح در متن قرارداد ندارد، بلکه منع خروج یا در نظر گرفتن محدودیت برای خروج، نیازمند تصریح و وضع مقررات در متن قرارداد دارد. در حقوق بین‌الملل، به دلیل آنکه اصل بر حاکمیت و برابری دولت‌ها است، حتی دولت‌ها می‌توانند از سازمان‌های بین‌المللی خارج شوند، ولو آنکه در سند الحاقشان تصریحی به اجازه خروج نشده باشد. بنابراین، امکان حقوقی خروج از همه سازمان‌ها و توافقنامه‌ها در عرصه بین‌المللی وجود دارد و از این لحاظ، مقررات حقوق بین‌الملل با مقررات ناظر بر تعهدات در حقوق داخلی متفاوت است؛ در حقوق داخلی، بیان می‌شود که به دلیل آنکه تعهد، دو طرفه است، یکی از طرفین نمی‌تواند به راحتی آن را فسخ یا اقاله کند، اما در حقوق بین‌الملل، هر دولت می‌تواند از معاهده یا کنوانسیون که بدان پیوسته است، خارج شود. حتی در قراردادهایی که تصریح به منع خروج یا در نظر گرفتن شرایطی برای خروج شده است، دولت‌ها می‌توانند با استناد به اصل حاکمیت و برابری دولت‌ها از آن خارج شوند.

ج) در بند (۱۶) این اساسنامه آمده است: «هر عضو شورا دارای یک رأی می‌باشد ... در ضمن تصمیم‌های متخذه توسط شورا برای آن عده از اعضا که نسبت به این نوع تصمیم‌ها نظر منفی داشته‌اند و نظرات خود را اعلام نموده‌اند لازم‌الاجرا نمی‌باشد. اما این قبیل اعضای شورا در صورت تمایل خود می‌توانند در آینده به تصمیم‌های مذکور بپیوندند ...»؛ با توجه به حکم مقرر در این بند، آن بخش از تصمیم‌های شورا که دولت ایران نسبت به آن نظر منفی داشته باشد، با اعلام قبلی می‌تواند آنها را نپذیرد و بنابراین، جایی برای اعمال سلطه از سوی شورا بر ایران و سلطه‌پذیری دولت ایران وجود نخواهد داشت.

د) وقتی در بند (۱۶) این اساسنامه، به اعضای اصلی شورا که طرف اصلی تعهد در این اساسنامه هستند، اجازه می‌دهد که در صورت مخالفت با تصمیم شورا، به آن تصمیم عمل نکنند، به طریق اولی، چنین الزامی برای اعضای غیر اصلی (اعضای وابسته و ناظر) برای عمل به تصمیمات شورا وجود ندارد. بنابراین، پیوستن به چنین قراردادی مستلزم زیر بار سلطه رفتن خارجی رفتن دولت ایران نمی‌شود.

۲-۳-۲- نظر شورای نگهبان

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

۲-۴-۲- بندهای ۲۶ و ۲۷

۲۶- به منظور نظارت بر صحت استفاده شورا از منابع مالی، کمیسیون بازرسی تأسیس می‌شود. اعضای این کمیسیون از سه راه‌آهن کشورهای عضو شورا، هر یک، یک نماینده می‌باشد.

۲۷- کمیسیون بازرسی در فعالیت خود از مفاد آیین‌نامه کمیسیون بازرسی شورای حمل و نقل ریلی کشورهای عضو اتحادیه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع مصوب شورا پیروی می‌نماید.

۲-۴-۱- نظرات استدلالی

۲-۴-۱-۱- دیدگاه مغایرت

با توجه به اینکه در بند (۲۷) این اساسنامه، نحوه فعالیت کمیسیون بازرسی را بر طبق مفاد «آیین‌نامه کمیسیون بازرسی شورای حمل و نقل ریلی کشورهای عضو اتحادیه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع مصوب شورا» دانسته است و بر این اساس، این مقررات برای دولت ایران به عنوان عضو وابسته نیز حاکم خواهد بود، این آیین‌نامه باید تشریفات مقرر در اصل ۷۷ را رعایت کند و در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد.

۲-۴-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

احکام مندرج در بندهای (۲۶) و (۲۷) مربوط به اعضای اصلی شورا است و ارتباطی با دولت ایران ندارد که به عنوان عضو ناظر یا وابسته به این اساسنامه پیوسته است.

۲-۴-۱-۳- دیدگاه ابهام

در این اساسنامه، مشخص نیست که احکام مندرج در بندهای آن؛ از جمله بند (۲۶) و (۲۷)، تنها مختص اعضای اصلی است یا شامل اعضای وابسته و ناظر هم می‌شود؛ چنانچه این احکام شامل اعضای غیراصلی هم باشد، آیین‌نامه مقرر در بند (۲۷) باید وفق اصل ۷۷ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین، با توجه به نامشخص بودن وضعیت اعضای غیراصلی در این اساسنامه و حقوق، وظایف و اختیارات

آنها، اظهار نظر در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مفاد آن؛ از جمله بندهای (۲۶) و (۲۷) برای شورای نگهبان میسر نیست.

۲-۴-۲- نظر شورای نگهبان

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

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه دوفوریتی عضویت جمهوری اسلامی ایران در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع مصوب ۱۳۹۰/۴/۷ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

"ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع به شرح اساسنامه پیوست عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است.
تبصره ۱- عضویت ایران در این شورا به عنوان ناظر است.
تبصره ۲- تغییر و اصلاح اساسنامه و آیین‌نامه موضوع جزء (۴) بند «الف» آن مستلزم رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی است."

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

ایراد مذکور در اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به ماده واحده و بند (۴) اساسنامه، با اصلاحات به عمل آمده، برطرف شده است.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

ماده واحده و اساسنامه شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع با توجه به اصلاحات به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص لایحه دوفوریتی عضویت جمهوری اسلامی ایران در شورای حمل و نقل ریلی کشورهای مشترک‌المنافع، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.