

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین المللی آب

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۷/۸/۱۵ شورای نگهبان

مرحله دوم: آذرماه ۱۳۸۷ شورای نگهبان

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۹/۹ شورای نگهبان

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب

۱- مقدمه

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب» که بنا به پیشنهاد معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور به هیأت وزیران ارائه شده بود، در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۱۵ 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: «به منظور گسترش حضور فعال جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی 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 بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای علمی و تکنولوژیکی، 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 ۱۳۸۷/۵/۲۲ به کمیسیون انرژی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۸۷/۷/۷ پس از بحث و بررسی با اصلاحی به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۸، مصوبه مزبور را با اصلاحی تصویب و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. اما از آنجا که متن ارسالی به شورای نگهبان، فاقد کنوانسیون (اساسنامه) موجد انجمن بین‌المللی آب بود، شورای نگهبان با اعلام عدم امکان اظهارنظر نسبت به آن، مصوبه را به مجلس بازگرداند. رئیس مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ طی نامه‌ای به شورای نگهبان، اساسنامه طرح مزبور را برای شورا ارسال کرد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه، علاوه بر اعلام مغایرت این مصوبه با اصل ۸۰ قانون اساسی، طریقه تصویب این لایحه در مجلس از جهت رعایت یا عدم رعایت تشریفات قانونی را نیز دارای ابهام دانست و برای رفع مغایرت و ابهام به مجلس برگشت داد. کمیسیون انرژی برای رفع ایرادهای شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۷/۱۷ اصلاحات لازم را در مصوبه انجام داد که این اصلاحات، در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۳ به تصویب نمایندگان رسید. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۹/۹ پس از بررسی مصوبه، عدم مغایرت آن را با موازین شرع و قانون اساسی طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۶۷۶ مورخ ۱۳۹۰/۹/۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب مصوب ۱۳۸۷/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «انجمن بین‌المللی آب» 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

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) با توجه به اینکه تصویب عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون (اساسنامه) موجد این انجمن می‌باشد، و از آنجا که متن مزبور به ضمیمه ماده واحده به شورا ارسال نگردیده است، این مصوبه قابلیت بررسی در شورای نگهبان را ندارد.

ب) مشخص نیست که متن مورد اشاره در این ماده واحده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر؟ بنابراین اظهارنظر در خصوص این مصوبه، از این حیث نیز امکان‌پذیر نیست.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه تصویب عضویت در انجمن بین‌المللی آب مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد این انجمن (اساسنامه) می‌باشد و از آنجا که متن مزبور ضمیمه ماده واحده به شورا ارسال نگردیده است، مضافاً به اینکه مشخص نمی‌باشد که متن مورد اشاره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر؟ بنابراین اظهارنظر در خصوص مورد ممکن نبوده، پس از دریافت کنوانسیون موجد (اساسنامه) مصوب اظهارنظر خواهد شد.

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب مصوب ۱۳۸۷/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «انجمن بین‌المللی آب» عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است.»

[رئیس مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۷/۸/۲۲ با ارسال نامه‌ای به دبیر محترم شورای نگهبان، اعلام می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۰۸۶ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ و پیرو نامه شماره ۱۹۰/۴۵۰۱۷ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۲ به پیوست ضمائم لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب جهت بررسی و اظهارنظر ارسال می‌گردد.»]

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

الف) با توجه به اینکه بر اساس اصل ۸۰ قانون اساسی تمامی وام‌ها و کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی از طرف دولت، باید به تصویب مجلس برسد، می‌باید جزئیات مساعدت و کمک دولت به این انجمن، به تصویب مجلس برسد، نه اینکه اجازه کلی به دولت داده شود، تا به هر نحو، اقدام نماید. بر این اساس، اطلاق عبارت «کمک» که شامل وام و کمک مالی بلاعوض نیز می‌شود، مغایر با قانون اساسی است.

ب) مشخص نیست متنی که از سوی مجلس به شورای نگهبان ارسال شده است، به تصویب مجلس رسیده است یا خیر؛ چه آنکه ضمائم ارسالی در اوراق رسمی مجلس شورای اسلامی چاپ نشده و به امضاء رئیس مجلس نیز نرسیده است. به همین دلیل، نمی‌توان این اساسنامه را مصوبه مجلس تلقی کرد و اظهارنظر در مورد آن ممکن نیست.

ج) مستفاد از اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، آنچه که باید به تصویب مجلس برسد، متن و محتوای معاهده و موافقتنامه است، و نه صرف اجازه الحاق دولت به آن. به همین دلیل، متن ارسالی به لحاظ عدم رعایت تشریفات تصویب مقرر در اصول مزبور، مغایر با قانون اساسی است.

د) تصویب کلی یک لایحه، بدون ورود در جزئیات، مصوبه مجلس تلقی نمی‌شود و از این نظر، شورای نگهبان قادر به اظهارنظر درباره آن نیست.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

- نظر به اینکه طبق اصل ۸۰ قانون اساسی، پرداخت کمک در هر مورد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، لذا متن ماده واحده از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد.

- لازم به تذکر است چون ضمیمه ارسالی لایحه در اوراق غیررسمی و بدون تعیین تعداد مواد و تبصره‌های مصوب و فاقد امضاء می‌باشد، ضروری است ماده واحده و متن کنوانسیون و ضمائم آن به صورت رسمی تنظیم و در انتهای آن مراتب تصویب در مجلس با تعداد مواد ذکر گردد.

- همان گونه که در نامه قبلی شورای نگهبان آمده است، اساسنامه موجد این انجمن باید به تصویب مجلس محترم شورای اسلامی برسد و آنچه که ارسال شده است به عنوان ضمیمه ماده واحده است و مشخص نیست که به تصویب مجلس محترم رسیده است یا خیر؟ از این جهت ابهام دارد و لازم است متن مصوب مجلس، به صورت رسمی برای این شورا ارسال گردد تا اظهار نظر ممکن شود.

۴- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۳ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «انجمن بین‌المللی آب» به شرح اساسنامه پیوست عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید.

تبصره- اعمال بند (۱۷) این اساسنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران با رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.»

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

ایرادهای مذکور در اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب، با اصلاحات به عمل آمده در مجلس (حذف کمک مالی دولت به این طرح و همچنین ارسال اساسنامه انجمن به صورت اوراق رسمی)، برطرف شده است.

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده واحده لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب را مغایر با قانون اساسی و موازین شرع تشخیص نداد.

۴-۲- بند ۲-۳ اساسنامه انجمن بین‌المللی آب

«۲-۳ دفتر اصلی انجمن در کشور انگلستان مستقر می‌باشد و فعالیت‌های خود را طبق قانون انگلستان انجام می‌دهد.»

۴-۲-۱- نظرات استدلالی

۴-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

در این بند از اساسنامه که دفتر اصلی انجمن را در کشور انگلستان معرفی کرده است، بیان داشته که کلیه فعالیت‌های این دفتر بر طبق قانون انگلستان انجام می‌گیرد. با توجه به اینکه برخی از قوانین کشور انگلستان، مغایر با موازین شرع تنظیم شده است، ایران نیز با پیوستن به این انجمن، می‌پذیرد که در این موارد بر طبق قانون انگلستان عمل کند. از این حیث، پیوستن به این اتحادیه، به معنی قبول و امضای قوانین خلاف شرع است و بنابراین، اطلاق این بند، مغایر با موازین شرع می‌باشد.

۴-۲-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

آنچه در این بند تابع قانون انگلستان قرار داده شده است، صرفاً امور اجرایی مربوط به دفتر اصلی انجمن است؛ به عبارت دیگر بر اساس این حکم، فعالیت‌های اجرایی این دفتر در حیطه قوانین کشور انگلستان شکل خواهد گرفت. بنابراین، ارتباطی با عملکرد ایران و لزوم تبعیت ایران از قانون کشور انگلستان ندارد. بنابراین، پیوستن ایران به این اتحادیه، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

۴-۲-۲- نظر شورای نگهبان

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

۴-۳- جزء (پ) بند ۱۱-۲ اساسنامه انجمن بین‌المللی آب

"۱۱-۲ وظایف

الف) ...

پ) هیأت هر از چند گاهی اساسنامه را بازنگری و اصلاح خواهد کرد."

۴-۳-۱- نظرات استدلالی

۴-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

با توجه به اینکه وفق اصل ۷۷ قانون اساسی، کلیه عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، بند ۱۱-۲ اساسنامه انجمن بین‌المللی آب با قانون اساسی مغایرت دارد؛ زیرا بر اساس این بند، تغییر اساسنامه در صلاحیت هیأت انجمن بین‌المللی آب است، بدون آنکه نیازمند تحقق قیودی دیگر؛ از جمله رعایت تشریفات مقرر در اصل ۷۷ باشد. بنابراین، اطلاق این بند 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. مجلس شورای اسلامی نیز در تبصره ماده واحده، صرفاً اعمال بند (۱۷) اساسنامه را مقید به رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی کرده است و متعرض بند ۱۱-۲ نشده است.

۴-۳-۲-۱- دیدگاه عدم مغایرت

بند ۱۱-۲ چیزی غیر از بند ۱۷ اساسنامه نیست؛ چه آنکه کلیه مواردی که در این اساسنامه، سخن از اصلاحات و تغییر در اساسنامه به میان آمده، شیوه تصویب و نهایی شدن آن از طریق بند ۱۷ اساسنامه انجام خواهد شد. به

۱. بند ۱۷ اساسنامه انجمن بین‌المللی آب:

عبارت دیگر، اصلاحات و تغییرات اساسنامه همگی باید در چارچوب بند ۱۷ اساسنامه انجام شود تا رسمیت پیدا کند. بدین لحاظ، تبصره‌ای که مجلس شورای اسلامی در ذیل ماده واحده به تصویب رسانده، رافع ایراد اصل ۷۷ قانون اساسی خواهد بود و بر اساس آن، تغییرات ایجاد شده در اساسنامه انجمن بین‌المللی آب تا زمانی که به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسد، برای ایران رسمیت ندارد و ایران تعهدی به مفاد اساسنامه تغییری نخواهد داشت.

۴-۳-۲- نظر شورای نگهبان

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

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن بین‌المللی آب، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تذکر:

- ۱- در بند (۲-۴) واژه «اقتضاء» به «مقتضی» اصلاح گردد.
- ۲- در بند (۱۲-۱) به رعایت بخش (۱۹) ارجاع گردیده است، درحالی که این لایحه بخش (۱۹) ندارد.

«۱۷- اصلاح اساسنامه

۱۷-۱- پیشنهاد اصلاح اساسنامه انجمن (از جمله پیشنهاد ادغام انجمن با هر نهاد مشابه) می‌تواند توسط هیأت یا هر یک از اعضاء آن ارائه گردد.

۱۷-۲- اصلاحات معمولاً فقط در جلسه هیأت مطرح خواهد شد.

۱۷-۳- متن اصلاح پیشنهادی باید به صورت کتبی به رئیس و مدیر اجرایی ارائه گردد. آنها باید مطمئن شوند که این پیشنهاد در دستور کار جلسه بعدی هیأت قرار گیرد، مشروط بر اینکه اطلاعیه مربوط به برگزاری جلسه هیأت که در آن پیشنهاد اصلاح اساسنامه رسیدگی خواهد شد، حداقل سه ماه قبل صادر شود. متن اصلاحیه باید حداقل یک ماه قبل از جلسه بین اعضاء هیأت توزیع شود.

۱۷-۴- هر گونه پیشنهاد اصلاحی این اساسنامه باید به رأی گذاشته شود و حداقل نیمی از مجموع اعضاء حاکم باید شخصاً توسط نماینده رسمی خود یا از طریق ارسال نامه پستی طبق آیین‌نامه، رأی خود را اعلام نمایند. هر پیشنهاد باید حداقل دو سوم مجموع آرا را کسب کند تا به تصویب برسد. اصلاحیه در زمانی که هیأت مشخص خواهد کرد به اجرا گذاشته خواهد شد.»