

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در فدراسیون بین المللی بتن

مرحله اول: آذرماه ۱۳۸۷

مرحله دوم: جلسه ۱۳۹۰/۷/۲۰ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: سلمان عمرانی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در فدراسیون بین‌المللی بتن

۱- مقدمه

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در فدراسیون بین‌المللی بتن» که بنا به پیشنهاد معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور تهیه شده بود، در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۱۵ به تصویب هیأت وزیران 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 عمران به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۸۷/۶/۲۵ پس از بحث و بررسی عیناً به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۱۹، مصوبه مزبور را عیناً تصویب و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. این شورا پس از بررسی مصوبه، علاوه بر 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 ایراد و ابهام دانست و به مجلس برگشت داد. کمیسیون عمران مجلس با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۵/۲۳ اصلاحات لازم را در جهت رفع ایرادات شورای نگهبان انجام داد که در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۷/۶ به تصویب نمایندگان رسید. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۷/۲۰ پس از بررسی مصوبه، با اعلام عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی، نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۱۲۴ مورخ ۱۳۹۰/۷/۲۰ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در فدارسیون بین‌المللی بتن مصوب ۱۳۸۷/۸/۱۹ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- ماده واحده

”ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «فدارسیون بین‌المللی بتن» عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط و یا کمک 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 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 فدارسیون، 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 اساسنامه فدارسیون بتن را مصوبه مجلس تلقی کرد. بدین لحاظ، 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.

۲-۱-۲- 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 موارد مشابه در نظریات این شورا آمده است، اساسنامه موجد این فدراسیون 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 اظهارنظر ممکن شود.

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در فدراسیون بین‌المللی بتن مصوب ۱۳۹۰/۷/۶ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

“ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «فدراسیون بین‌المللی بتن» 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- در اجرای اساسنامه ضمیمه این قانون رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.”

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

ایرادهای مذکور در اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به ماده واحده لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در فدراسیون بین‌المللی بتن، با اصلاحات به عمل آمده در مجلس، برطرف شده است.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

ماده واحده لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در فدراسیون بین‌المللی بتن، با توجه به اصلاحات به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

۳-۲- مواد ۲۲ و ۲۳ اساسنامه فدراسیون بین‌المللی بتن

“ماده ۲۲- مقررات حقوقی

۱- فدراسیون جهانی بتن که مطابق مواد (۵۲) و (۶۰) قانون مدنی کشور سوئیس پایه‌گذاری شده، فدراسیونی است که مطابق این اساسنامه و قوانین کشور سوئیس، به ویژه با توجه به مواد (۹۵۷) و ضوابط مربوط به آن، فعالیت می‌کند.

۲- فدراسیون دارای جایگاه و شأن مدنی است.

ماده ۲۳- اقامتگاه

اقامتگاه قانونی فدراسیون، شهر ژنو است. رسیدگی به تمامی اختلاف‌های به وجود آمده در فدراسیون، در صلاحیت انحصاری دادگاه‌های صالح شهر ژنو خواهد بود.”

۳-۲-۱- نظرات استدلالی

۳-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) مفاد ماده ۲۳ اساسنامه مبنی بر صلاحیت انحصاری دادگاه‌های شهر ژنو برای رسیدگی به تمامی اختلافات به وجود آمده از یک سو و حاکم کردن قانون سوئیس بر این فدراسیون در ماده ۲۲ از سوی دیگر، هم از لحاظ شکلی و هم از لحاظ ماهوی با موازین شرعی مغایرت دارد؛ چه آنکه بر اساس حکم ماده ۲۳، جمهوری اسلامی ایران در صورت اختلاف با این فدراسیون یا دیگر اعضا، مجبور است به دادگاه‌های مذکور در این ماده مراجعه کند؛ حال آنکه مراجعه به این دادگاه‌ها، به جهت آنکه نظام قانونی و قضایی این کشورها مطابق با موازین شرعی شکل نگرفته است و همچنین قضات رسیدگی کننده نیز، شرایط معتبر در شرع برای قضاوت را ندارند، صحیح نیست و پذیرش صلاحیت این دادگاه‌ها، مرادف «تحاکم إلی الطاغوت» (بردن دعاوی و اختلافات به نزد طاوغیت و طلب قضاوت کردن از آنها) است که در قرآن کریم صریحاً از آن نهی شده است.^۱ از سوی دیگر، به لحاظ ماهوی نیز وفق حکم ماده ۲۲، این دادگاه‌ها بر اساس قانون سوئیس قضاوت خواهند کرد که به لحاظ عدم مطابقت قوانین کشور مذکور با شرع، مراجعه و پذیرش احکام این دادگاه‌ها مغایر با موازین شرعی است. پذیرش احکام مواد ۲۲ و ۲۳، بی‌تردید با موازین شرعی مغایرت دارد و مجلس نمی‌تواند چنین مصوباتی را بگذراند. پذیرش چنین احکامی، صرفاً از طریق حکم و اجازه ولی امر قابل تدارک است.

ب) بر اساس مفاد ماده ۲۳ (صلاحیت انحصاری اعطا شده به دادگاه‌های شهر ژنو برای رسیدگی به تمامی اختلافات به وجود آمده)، در صورت بروز اختلاف، جمهوری اسلامی ایران در دادگاه‌های ژنو، طرف قضاوت قرار خواهد گرفت؛ دادگاه‌هایی که طرف ایرانی در آنها هیچ حقی ندارد و دادگاه سوئیس طبق ضوابط خودش عمل می‌کند و ایران نیز مجبور به پذیرش کلیه آرای صادر شده در این دادگاه‌ها است. این به معنی پذیرش تسلط سوئیس و دادگاه‌های آنها بر ما است و از این لحاظ، مغایر با موازین شرعی و مغایر با بند (ج) اصل دوم قانون اساسی است که هرگونه سلطه‌پذیری را نفی کرده است. حکم ماده ۲۳، حتی فراتر از پذیرش رجوع به داوری در قراردادهای بین‌المللی است؛ زیرا در داوری، حداقل می‌توان گفت که دو طرف دعوا، حق خودشان را دارند و بر اساس یک توافق دو طرفه، می‌پذیرند که داوری یک مرجع مرضی‌الطرفین را بپذیرند، لیکن در اینجا می‌گویند هر نوع اختلافی، منحصراً در صلاحیت دادگاه شهر ژنو است و بنابراین، جمهوری اسلامی ایران در انتخاب یا پذیرش این دادگاه‌ها، مسلوب‌الاراده است و باید هر حکم صادر شده از آنها را نیز بدون هیچ‌گونه قید و شرطی بپذیرد.

۳-۲-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

۱. «ألم ترَ إلى الذين يزعمون أنهم آمنوا بما أنزلَ إليكَ وما أنزلَ من قبلكَ يريدون أن يتحاكَموا إلى الطاغوتِ وقد أمرُوا أن يكفروا بهِ و يريدون الشيطانَ أن يضلَّهم ضلالاً بعيداً: آیا ننگری به حال آنان که به گمان خود ایمان به قرآن تو و کسی که پیش از تو فرستاده شده آورده‌اند، چگونه باز می‌خواهند داوری به طاوغوت برند، در صورتی که مأمورند که به طاوغوت کافر شوند؟! و شیطان خواهد که آنان را گمراه کند؛ گمراهی دور» نساء/۶۰.

الف) مراجعه ایران به دادگاه‌های سوئیس در صورت بروز اختلاف ناشی از عضویت در فدراسیون بتن، مغایرتی با موازین شرعی ندارد؛ زیرا اولاً با توجه به شأن حقوقی فدراسیون بتن (مصرح در ماده ۲۲ اساسنامه)، اختلافات متصور در آن نیز شأنی حقوقی خواهد داشت و در نتیجه، دادگاه‌های رسیدگی کننده به این اختلافات احتمالی نیز حقوقی خواهد بود و دادگاه کیفری نیست؛ ثانیاً ایران با عضویت در این فدراسیون، با دیگر اعضا توافق می‌کند که رسیدگی به اختلافات حقوقی فی‌مابین را در دادگاه‌های حقوقی مزبور حل و فصل کند. چنین توافقی، همچون شرط ضمن عقد یک قراردادی مالی است که مسلمانی با غیرمسلمان منعقد می‌کند و رضایت می‌دهد که مثلاً در صورت بروز اختلاف، نظرات غیرمسلمانی را بپذیرد. در چنین مواردی، رجوع به غیرمسلمان برای حل اختلاف و رضایت به حکم او، «تحاکم إلی الطاغوت» نیست، بلکه توافق ضمن عقدی است که مخالفتی با شرع ندارد؛ به عبارت دیگر، در این موارد مسلمان با شرطی ضمن عقد قرارداد، حداکثر پذیرفته است که مقداری پول، ولو به ناحق، به غیرمسلمانی بدهد.

ب) به طور کلی، میان موضوع «صلاحیت دادگاه» و «قانون صالح» در دعاوی و اختلافات بین‌المللی تفاوت وجود دارد؛ به عبارت دیگر، این موضوع که کدام دادگاه صالح به رسیدگی است و این موضوع که بر اساس چه قانون و مقرراتی رسیدگی صورت پذیرد، دو موضوع جداگانه هستند؛ چه آنکه مثلاً ممکن است در یک دعاوی بین‌المللی، دادگاهی ایرانی صالح به رسیدگی باشد، لیکن نه بر اساس قانون ایران، بلکه بر اساس قانون یک کشور خارجی. در این اساسنامه نیز وفق ماده ۲۳، دادگاه صلاحیت‌دار را دادگاه شهر ژنو تعیین کرده است، لیکن نسبت به بحث ماهوی و قانون حاکم بر دعوا سکوت کرده است. ماده ۲۲ نیز صرفاً درصدد بیان قانون حاکم بر فعالیت فدراسیون بتن است و بیان می‌کند که این فدراسیون بر اساس مقررات اساسنامه خود و قوانین کشور سوئیس فعالیت می‌کند و ارتباطی با قانون حاکم در محاکم در موارد بروز اختلاف ندارد. بنابراین، با سکوت این اساسنامه نسبت به قانون حاکم بر دعاوی، بر اساس قواعد حقوق بین‌الملل، دادگاه باید بر اساس قواعد ناظر بر تعارض قوانین به موضوع رسیدگی کند.

۳-۲-۱-۳- دیدگاه ابهام

حکم مندرج در ماده ۲۲ مبنی بر حاکم کردن قانون کشور سوئیس بر نحوه فعالیت فدراسیون بتن، مستلزم آن است که قانون کشور سوئیس در حد فدراسیون، در حق ما به عنوان عضو این فدراسیون اعمال شود، حال آنکه ما نمی‌دانیم قوانین و مقررات سوئیس متضمن چه احکامی است تا بتوانیم نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی اظهارنظر کنیم. از این حیث، این مصوبه با ابهام مواجه است.

۳-۲-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، مواد ۲۲ و ۲۳ اساسنامه فدراسیون بین‌المللی بتن 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 فدراسیون بین‌المللی بتن، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.