

بسم الله الرحمن الرحيم

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۷/۸/۱۵ شورای نگهبان

مرحله دوم: آذرماه ۱۳۸۷ شورای نگهبان

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۸/۱۷ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: محمد امینی زاده

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت

۱- مقدمه

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت» 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 جهت 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 صنایع و معادن به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۸۷/۶/۱۸ پس از بحث و بررسی با اصلاحاتی به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۸، مصوبه مزبور را با اصلاحاتی 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 بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت بود، شورای نگهبان با اعلام عدم امکان اظهار نظر نسبت به آن، مصوبه را به مجلس بازگرداند. رئیس مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۷ طی نامه‌ای به شورای نگهبان، اساسنامه بنیاد 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 صنایع و معادن مجلس برای رفع ایرادهای شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۵/۲۵ اصلاحات لازم را در مصوبه انجام داد که در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۸/۸ به تصویب نمایندگان رسید. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۸/۱۷ پس از بررسی مصوبه، علاوه بر مغایر شناختن اهداف ذکر شده در اساسنامه بنیاد با موازین شرع و قانون اساسی، یکی از مواد اساسنامه را نیز با اصل ۷۷ قانون اساسی مغایر دانست و نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۴۷۹ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت مصوب ۱۳۸۷/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت» 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 بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون (اساسنامه) موجد این بنیاد 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 بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد این بنیاد (اساسنامه) می‌باشد و از آنجا که متن مزبور ضمیمه ماده واحده به این 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 بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت مصوب ۱۳۸۷/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت» 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 ۸۷/۸/۲۷ با ارسال نامه‌ای به دبیر محترم شورای نگهبان، اعلام می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۰۶۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ و پیرو نامه شماره ۱۶۵/۴۵۰۱۲ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۲ به پیوست ضمائم لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت جهت بررسی و اظهارنظر ارسال می‌گردد.»]

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

۳-۱-۱-۱- 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 برنامه، به تصویب مجلس برسد، نه اینکه اجازه کلی به دولت داده شود، تا به هر نحو که صلاح می‌داند، 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 بنیاد 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 بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت مصوب ۱۳۹۰/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- ماده واحده

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

تبصره- ماده (۲۰) اساسنامه^۱ در خصوص جمهوری اسلامی ایران پس از تصویب اصلاحات طبق اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی اعمال می‌شود.

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

۴-۱-۱-۱- دیدگاه عدم مغایرت

ایرادهای مذکور در اظهار نظر پیشین شورای نگهبان نسبت به لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت، با اصلاحات به عمل آمده در مجلس (حذف کمک مالی دولت به این بنیاد و همچنین ارسال اساسنامه بنیاد به صورت اوراق رسمی)، برطرف شده است.

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده واحده لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت را مغایر با قانون اساسی و موازین شرع تشخیص نداد.

۴-۲- ماده ۲ اساسنامه بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت

«ماده ۲- هدف بنیاد عبارت است از ایجاد نوعی کیفیت پایدار در سازمان‌های اروپایی بر اساس بینشی از دنیا که در آن سازمان‌های اروپایی برتر از همه باشند.»

۴-۲-۱- نظرات استدلالی

۱. «ماده ۲۰-»

(۱) کارگروه اجرائی می‌تواند مواد اساسنامه را اصلاح نماید.

(۲) این تصمیم با حداکثر سه چهارم اعضاء کارگروه اجرایی، شخصاً یا وکالتاً یا به نحوی که در ماده ۱۷ تشریح شد، در آن حضور داشته باشند معتبر خواهد بود.»

الف) ماده ۲ اساسنامه بنیاد، به طور صریح، هدف اصلی و بنیادی این تشکل را بر پایه بینشی از دنیا استوار کرده که در آن کشورهای اروپایی، برتر از همه باشند. حال، ایران با پیوستن به این سازمان بین‌المللی که تلاش آن این است که کشورهای اروپا را در صدر و برتر از همه کشورهای قرار دهد، چگونه می‌خواهد منافع جمهوری اسلامی ایران را تأمین کند؟! پیوستن ایران به چنین سازمانی، با توجه به مفاد اساسنامه آن، هم از جهت شرعی و هم از جهت قانون اساسی ایراد دارد؛ چه آنکه ایران، با صرف هزینه مالی، خود را به عضویت بنیادی درمی‌آورد که هدفش برتری‌های جز ایران است؛ کشورهایی که برخی از آنها از دشمنان نظام جمهوری اسلامی ایران نیز هستند. بدین لحاظ، عضویت ایران در این بنیاد علاوه بر اینکه مستلزم ضرر به کشور است، معنایش آن است که می‌خواهیم سعی کنیم از کشورهای اروپایی عقب بمانیم!

ب) ماده ۲ اساسنامه بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت، باعث تسلط بیگانگان بر ایران نیز می‌شود؛ خصوصاً اینکه در مواد بعدی این اساسنامه؛ همچون ماده ۱۱، به اهداف مورد اشاره در ماده ۲ تصریح و آنها را مستحکم‌تر نیز کرده است و کارگروه مدیریتی این بنیاد را موظف کرده که رسالت و ارزش‌های بنیاد را مدیریت کند و سیاست‌ها و راهبردهای درازمدت آن را بر این اساس، تعیین کند.

ج) پذیرش عضویت ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت با توجه به اهداف تعیین شده در آن، به نوعی مستلزم پذیرش سلطه بیگانه به حساب می‌آید؛ ایران با عضویت در این بنیاد می‌پذیرد که خود را تحت سلطه کشورهای اروپایی قرار دهد. بدین لحاظ، این ماده مغایر با بند (ج) اصل ۲ قانون اساسی است که «نفی هر گونه ستم‌کشی و سلطه‌پذیری و حفظ استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی» را به عنوان اصول بنیادین حرکت نظام جمهوری اسلامی ایران معرفی می‌کند.

د) عضویت ایران در بنیاد مذکور، با توجه به اهداف مذکور در ماده ۲ اساسنامه، مغایر با بند (۵) اصل ۳ قانون اساسی نیز می‌باشد که «طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب» را از جمله وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران معرفی می‌کند. عضویت ایران در این بنیاد، کاملاً مغایر با این هدف مصرح در قانون اساسی است.

۴-۲-۲- نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، از این جهت که موجب تقویب بعضی از کشورهای معاند می‌شود، خلاف موازین شرع شناخته شد. همچنین چون منتهی به اضرار به کشور جمهوری اسلامی ایران می‌گردد، مغایر قانون اساسی شناخته گردید.

۲. ماده ۱۱ اساسنامه بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت: «ماده ۱۱- کارگروه مدیریتی مالک بینش، رسالت و ارزش‌های بنیاد بوده و سیاست‌ها و راهبردهای دراز مدت آن را تعیین خواهد نمود. این کارگروه دستورالعمل‌های لازم را در خصوص سیاست و راهبرد بنیاد ارائه خواهد نمود و از طریق کارگروه اجرایی بر روی روند مدیریت امور بنیاد نظارت خواهد نمود. کارگروه مدیریتی متشکل از بیست عضو خواهد بود.»

۳-۴- ماده ۲۲ اساسنامه بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت

«ماده ۲۲- کارگروه اجرایی در کلیه امور دیگری که در اساسنامه پیش‌بینی نشده است، تصمیم‌گیری خواهد نمود.»

۳-۴-۱- نظرات استدلالی

۳-۴-۱-۱- دیدگاه مغایرت

در این ماده از اساسنامه، تصمیم‌گیری راجع به «کلیه امور پیش‌بینی نشده در اساسنامه» را به عهده کارگروه اجرایی قرار داده است. معنای این ماده آن است که کارگروه اجرایی نسبت به کلیه امور؛ از جمله موضوعات اساسنامه‌ای اختیار مطلق دارد و بنابراین می‌تواند مبادرت به وضع احکامی کند که ماهیتی اساسنامه‌ای دارد ولی در اساسنامه ذکر نشده است. بر این اساس، با عضویت ایران در این بنیاد و پذیرش اساسنامه آن، ما نیز می‌پذیریم که احکام اساسنامه‌ای مصوب کارگروه اجرایی را قبول داریم، بدون آنکه لازم‌الاجرا شدن آنها را منوط به قیدی بدانیم. این در حالی است که وفق اصل ۷۷ قانون اساسی، کلیه عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی و اساسنامه‌های مجامع و اتحادیه‌ها نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. از این لحاظ، عمومیت حکم ماده ۲۲ که کلیه مصوبات کارگروه اجرایی را بدون رعایت تشریفات مقرر در اصل ۷۷ (تصویب محتوا و اساسنامه تشکیل‌های بین‌المللی در مجلس شورای اسلامی) برای ایران لازم‌الاجرا می‌داند، با قانون اساسی مغایرت دارد.

۳-۴-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

به نظر می‌رسد «امور» مورد اشاره در ماده ۲۲ که در صلاحیت کارگروه اجرایی قرار داده شده است، منصرف از موضوعات اساسنامه‌ای است و ارتباطی با وضع مقررات ماهوی و امور مربوط به تقنین ندارد، بلکه منظور از آن، امور اجرایی بنیاد است.

۳-۴-۲- نظر شورای نگهبان

عموم ماده (۲۲)، چون شامل مواردی می‌شود که از امور اساسنامه‌ای بوده و مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی است، مغایر اصل ۷۷ قانون اساسی شناخته شد.