



معاونت پژوهش‌های
کاربردی

سند

نظرات استدلالی

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه اروپایی حمل و نقل محصولات خطرناک از طریق جاده (ای دی آر) (مرحله دوم)

شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۶۱

تاریخ: ۱۴۰۳/۰۸/۰۷

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به
موافقت نامه اروپایی حمل و نقل محصولات خطرناک
از طریق جاده (ای دی آر) (مرحله دوم)

تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۱/۱۷

کد خزانه: ۶۰۳۲۰۶۱

۱۴۰۳/۰۸/۰۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۳/۲۳



پژوهشکده شورای نگهبان

درباره‌ی مصوبه

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه اروپایی حمل و نقل محصولات خطرناک از طریق جاده (ای دی آر)»، بنا به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۷/۶ هیئت‌وزیران به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد.

این لایحه در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۴۰۱/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۳۸۰/۶۷۸۶ مورخ ۱۴۰۱/۱/۳۱ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۲۱، با توجه به عدم ارسال پیوست‌های موافقت‌نامه، مصوبه را قابل اظهار نظر ندانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۰۷۷۵ مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

حال در مرحله‌ی دوم، رئیس مجلس در قالب نامه‌ی شماره ۳۸۰/۱۷۴۰۸ مورخ ۱۴۰۱/۳/۳، پیوست‌های لایحه را نیز به شورای نگهبان ارسال کرده است. شورا مجدداً با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۴۰۳/۳/۱۸، مفاد لایحه و پیوست‌های آن را مورد بررسی قرار داد و برخی از مواد آن را مغایر با موازین شرعی و قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را به موجب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۱۲۴۴ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۳ به اطلاع رئیس مجلس رساند.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه اروپایی حمل و نقل محصولات خطرناک از طریق جاده (ای دی آر) (مرحله دوم)»

ماده ۳-

پیوست‌های این موافقت‌نامه بخش جدایی‌ناپذیر آن را تشکیل خواهد داد.

■ دیدگاه عدم ابهام

در مرحله‌ی قبلی، مجلس شورای اسلامی صرفاً متن موافقت‌نامه را به شورای نگهبان ارسال کرده بود و پیوست‌های آن به صورت رسمی ارسال نشده بود. لذا از آنجایی که طبق ماده‌ی (۳) موافقت‌نامه، پیوست‌های آن بخش جدایی‌ناپذیر موافقت‌نامه هستند، امکان بررسی موافقت‌نامه از منظر مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی وجود نداشت و از این جهت واجد ابهام شناخته شد. حال با ارسال رسمی پیوست‌های موافقت‌نامه از سوی رئیس مجلس، ابهام پیشین شورا در این خصوص مرتفع شده است.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۳)، با توجه به ارسال پیوست‌های موافقت‌نامه، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۱-

۱- ...

۲- هرگونه اختلاف که از طریق مذاکره حل نگردد، به درخواست هر یک از طرف‌های متعاقد درگیر در اختلاف، به داوری ارجاع خواهد شد و بر این اساس، به یک یا چند داور انتخاب‌شده با توافق طرف‌های اختلاف، ارجاع خواهد شد. اگر طی سه ماه از تاریخ درخواست داوری، طرف‌های اختلاف قادر به توافق در مورد انتخاب داور یا داوران نباشند، هر یک از

طرف‌های مزبور می‌تواند از دبیرکل سازمان ملل متحد درخواست تعیین یک داور واحد را نماید تا اختلاف، برای تصمیم‌گیری به وی ارجاع گردد.
 ۳- تصمیم داور یا داوران تعیین‌شده به موجب بند (۲) این ماده برای طرف‌های متعاقد درگیر در اختلاف، الزام‌آور خواهد بود.

■ دیدگاه مغایرت

در بند (۲) ماده (۱۱) موافقت‌نامه اشاره شده است در صورت بروز هرگونه اختلاف که از راه مذاکره قابل حل نباشد به درخواست هریک از طرفین اختلاف به «داوری» ارجاع خواهد شد. همچنین طبق حکم بند (۳) همین ماده، تصمیم داور یا داوران تعیین‌شده، برای طرف‌های اختلاف الزام‌آور خواهد بود. حال نظر به اینکه در فرض عدم توافق طرفین اختلاف در موضوع انتخاب داور یا داوران، تعیین داور واحد از طرف «دبیرکل سازمان ملل متحد» صورت می‌گیرد، اطلاق این اختیار دبیرکل مغایر با موازین شرعی است؛ چه اینکه وی مختار است از هر کشوری از جمله «کشورهای متخاصم» با جمهوری اسلامی ایران (نظیر رژیم صهیونیستی) داور انتخاب کند. لازم به ذکر است حکم بند (۱) ماده (۱۲) این موافقت‌نامه^۱ به انضمام تحفظ صورت‌گرفته از سوی مجلس شورای اسلامی در تبصره‌ی ماده‌ی واحده،^۲ نیز رافع ایراد مذکور نیست؛ توضیح آنکه به موجب بند (۱) ماده (۱۲)، عدم پذیرش داوری باید در زمان تصویب موافقت‌نامه اعلام شود و قانون‌گذار نیز در تبصره‌ی ماده‌ی واحده، داوری را رد نکرده است و صرفاً آن را با رعایت اصل (۱۳۹) قانون اساسی پذیرفته است. اختیار مجلس در اصل (۱۳۹) نیز جنبه‌ی تصمیم‌گیری و موردی است (برخلاف مصوبات مجلس که

۱. ماده (۱۲) مصوبه‌ی پیش‌رو: «ماده ۱۲-

۱- هر طرف متعاقد می‌تواند در زمان امضاء، تصویب، یا الحاق به این موافقت‌نامه، اعلام کند که خود را ملزم به ماده (۱۱) نمی‌داند. دیگر طرف‌های متعاقد در ارتباط با هر یک از طرف‌های متعاهدی که چنین قید تحدید تعهدی را لحاظ کرده‌اند، به ماده (۱۱) ملزم نمی‌باشند.

۲- ...»

۲. ماده‌ی واحده‌ی مصوبه‌ی حاضر: «ماده واحده- ...»

تبصره- در اجرای این موافقت‌نامه و اصلاحات بعدی آن رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.»

عام الشمول و کلی است) و مورد نظارت شورای نگهبان قرار نمی گیرد و ایراد شرعی فوق در مورد عدم انتخاب داور از اتباع کشورهای متخاصم را رفع نمی کند. حتی در فرض نظارت شورای نگهبان بر مصوبه‌ی ارجاع به داوری مجلس مطابق اصل مذکور نیز انتخاب داوران پس از ارجاع دعوا به داوری است و مجلس تنها در خصوص ارجاع یا عدم ارجاع موضوع به داوری مصوبه وضع می کند و نمی تواند در خصوص نحوه‌ی انتخاب داوران از سوی دبیرکل سازمان ملل تعیین تکلیف کند.

■ دیدگاه عدم مغایرت

گرچه به موجب بند (۲) ماده (۱۱)، اختیار دبیرکل سازمان ملل در تعیین داور، اطلاق دارد، اما اطلاق حکم مذکور به موجب بند (۱) ماده (۱۲) موافقت نامه و تحفظ جمهوری اسلامی به موجب تبصره‌ی ماده واحده، مقید شده است و مغایرت حکم مذکور با موازین شرعی منتفی است؛ زیرا موافقت نامه در بند (۱) ماده (۱۲)، عدم پذیرش داوری از سوی کشورهای متعاقد را پذیرفته است و جمهوری اسلامی نیز مبتنی بر تحفظ موضوع تبصره، پذیرش داوری را به نحو مشروط و با رعایت اصل (۱۳۹) قانون اساسی پذیرفته است. حال نظر به اینکه به موجب اصل پیش گفته، ارجاع به داوری باید «به تصویب مجلس برسد»، مصوبه تلقی می شود و مصوبات مجلس وفق اصل (۹۴) قانون اساسی باید به تأیید شورای نگهبان برسد. کما اینکه در حوزه‌های مشابه دیگر همچون دریافت تسهیلات خارجی موضوع اصل (۸۰) قانون اساسی نیز تصمیم موردی مجلس در خصوص اخذ وام، مصوبه تلقی و به شورای نگهبان ارسال شده است.^۱ بنابراین در صورتی که مصوبه‌ی مجلس مبنی بر پذیرش ارجاع به داوری اطلاق داشت و قیدی در خصوص عدم انتخاب داور به وسیله‌ی دبیرکل سازمان ملل از میان کشورهای متخاصم وجود نداشت، آن مصوبه باید مورد ایراد شرعی قرار گیرد. بنابراین حکم بندهای (۲) و (۳) ماده (۱۱)، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

۱. برای مثال دریافت وام از کشور روسیه در تبصره (۳۸) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۶/۳ مجلس شورای اسلامی: «تبصره ۳۸- به دولت اجازه داده می شود با رعایت سقف مقرر در تبصره (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور تا مبلغ پنج میلیارد (۵.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) دلار وام از دولت روسیه برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با شرایط زیر اخذ نماید: ...»

■ نظر شورای نگهبان

۲- بندهای (۲) و (۳) ماده (۱۱)، با توجه به عدم تقیید تعیین داور از سوی دبیرکل سازمان ملل به عدم انتخاب داور از کشورهای متخاصم جمهوری اسلامی ایران، خلاف شرع شناخته شد.

ماده ۱۶-

۱- ...

۲- به استثنای موارد مندرج در تشریفات امضاء و موارد انجام شده طبق ماده (۱۲)، هیچ‌گونه قید تحدید تمهدی در این موافقت‌نامه مجاز نخواهد بود.

■ دیدگاه مغایرت

مطابق حکم بند (۲) ماده (۱۶) موافقت‌نامه، به غیر از موارد مندرج در «تشریفات امضاء» و عدم ارجاع به داوری موضوع ماده (۱۲)، هیچ‌گونه «قید تحدید تمهدی» مجاز نخواهد بود. از آنجایی که مقصود از «تشریفات امضاء» صرفاً ناظر به تشریفات قانونی امضاء و تصویب «اصل موافقت‌نامه» است و نمی‌توان هیچ‌گونه تحدید تمهدی (حق شرط) در خصوص «اصلاحات موافقت‌نامه» و «اصلاحات پیوست‌های آن» در نظر گرفت، حکم پیش‌گفته مغایر با اصل (۷۷) قانون اساسی است؛ توضیح آنکه با توجه به حکومت بند (۲) ماده (۱۶) موافقت‌نامه، تحفظ در نظر گرفته‌شده از سوی جمهوری اسلامی در تبصره‌ی ماده‌ی واحده مبنی بر رعایت اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی در اصلاحات بعدی موافقت‌نامه نیز فاقد اثر حقوقی است. آنچه این اشکال را تثبیت می‌کند دقت در متن ماده (۱۴) موافقت‌نامه^۱ است که لازم‌الاجرا شدن

۱. ماده (۱۴) موافقت‌نامه‌ی حاضر: «ماده ۱۴-۱- فارغ از روش بازنگری پیش‌بینی‌شده در ماده (۱۳)، هر طرف متعاقد می‌تواند یک یا چند اصلاحیه به پیوست‌های موافقت‌نامه را پیشنهاد نماید. به این منظور، متن آن را به دبیرکل سازمان ملل متحد ارسال خواهد کرد و دبیرکل نیز می‌تواند اصلاحاتی را برای پیوست‌های موافقت‌نامه جهت حصول اطمینان از تطابق بین آن پیوست‌ها و دیگر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مربوطه پیشنهاد دهد.

«اصلاحات پیوست‌ها» را منوط به موافقت همه‌ی کشورهای متعاقد نکرده و همین که اعتراضی از سوی حداقل یک‌سوم کشورها به دبیرکل واصل نشود، اصلاحات پیوست لازم‌الاجرا است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- با توجه به فرآیند اصلاح موافقت‌نامه و لازم‌الاجرا شدن اصلاحات برای اعضاء و با عنایت به موارد محدود حق شرط در بند (۲) ماده (۱۶) موافقت‌نامه، شرط مذکور در تبصره ماده‌واحدده نسبت به اصلاحات موافقت‌نامه مؤثر نیست فلذا موافقت‌نامه از این جهت مغایر اصل (۷۷) قانون اساسی شناخته شد.

* * *

پیوست الف

قسمت اول

۳-۱-۱ معافیت‌ها

۳-۱-۱-۱ معافیت‌های مربوط به ماهیت عملیات حمل و نقل

مقررات وضع شده در این توافق‌نامه در موارد زیر اعمال نمی‌شوند:

الف) ...

ت) حمل توسط شرکت‌هایی تعهد شده باشد که فعالیت اصلی آنها حمل و نقل نباشد، مانند تحویل به محل مهندسی عمران یا محل انجام پروژه‌های ساختمان‌سازی و یا بازگشت از این مکان‌ها، یا در رابطه با

→

۲- ...

۳- هرگونه اصلاحیه پیشنهادی برای پیوست‌ها پذیرفته تلقی خواهد شد مگر اینکه طی سه ماه از تاریخی که دبیرکل آن را توزیع می‌کند، حداقل یک‌سوم از طرف‌های متعاقد، یا پنج طرف، چنانچه تعداد آنان بیش از یک‌سوم باشد، اطلاعیه کتبی اعتراض خود را نسبت به اصلاحیه پیشنهادی به دبیرکل تسلیم نموده باشند. اگر اصلاحیه پذیرفته شده تلقی شود، پس از انقضای یک دوره سه ماهه دیگر برای تمامی طرف‌های متعاقد لازم‌الاجرا خواهد بود. مگر در موارد زیر: ...»

نقشه‌برداری، تعمیرات و نگهداری، در مقادیر کمتر از ۴۵۰ لیتر به ازای هر بسته‌بندی، از جمله بارگنج‌های متوسط حمل عمده (IBCها) و بسته‌بندی‌های بزرگ، و کمتر از حداکثر مقادیر مشخص شده در بند ۱-۱-۳-۶. در این صورت باید اقدامات لازم جهت جلوگیری از هرگونه نشست محتویات در شرایط حمل عادی صورت گیرد. این معافیت‌ها در خصوص کلاس ۷ اعمال نمی‌شوند. ...

▪ دیدگاه مغایرت

طبق اصل (۱۵) قانون اساسی، اسناد، مکاتبات و متون رسمی باید با زبان و خط فارسی نگارش شود. لذا از آنجایی که در پیوست‌های این موافقت‌نامه به کرات از واژگان غیرفارسی مانند «کلاس ۷» و رسم‌الخط غیرفارسی نظیر «IBC» استفاده شده است، پیوست‌های موافقت‌نامه مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۳- پیوست ارسالی با توجه به استفاده مکرر از واژگان غیرفارسی و رسم‌الخط غیرفارسی، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دیپارتمان ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان