

بسم الله الرحمن الرحيم

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه موافقت نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات

بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۵/۲/۲۰ شورای نگهبان
مرحله دوم: جلسه ۱۳۸۵/۳/۳ شورای نگهبان
مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۱ شورای نگهبان
مرحله چهارم: جلسه ۱۳۹۰/۱۲/۱۶ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: امین الله زمانی

لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی

ایران و دولت فدراسیون روسیه

۱- مقدمه

لایحه «موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه» که بنا به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به هیئت‌وزیران ارائه شده بود، در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۵ در این هیئت 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 حفاظت بیشتر از قلمرو کشور در مقابله با ورود ارگانیزم‌های خسارت‌زای قرنطینه گیاهی و کاهش پیامدهای زیان‌بار ناشی از اثرات آنها و نیز تسهیل روند تجارت متقابل، تبادل بذر، نهال و کالاهای دیگری که مشمول مقررات قرنطینه گیاهی دو کشور ایران و روسیه می‌شوند، 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 ۱۳۸۳/۷/۴ به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۸۳/۷/۲۸ پس از بحث و بررسی عیناً به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۶، مصوبه مزبور را عیناً 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 ضمایمی بود که در مواد این موافقت‌نامه بدان اشاره شده بود، شورای نگهبان با اعلام عدم امکان اظهارنظر نسبت به آن، مصوبه را به مجلس بازگرداند. رئیس مجلس در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۷ طی نامه‌ای به شورای نگهبان، ضمایم موافقت‌نامه مزبور را برای شورا ارسال کرد، لیکن شورای نگهبان، به دلیل آنکه این ضمایم به زبان انگلیسی بود، با اعلام مغایرت این اقدام با اصل ۱۵ قانون اساسی، آن را مجدداً به مجلس بازگرداند. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایراد شورای نگهبان، با ارسال مصوبه و نظر شورا به دولت، ترجمه ضمایم لایحه را از دولت مطالبه کرد. کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس پس از دریافت ترجمه ضمایم از دولت، با اعمال اصلاحاتی در مصوبه پیشین، نهایتاً آن را در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۸/۱ به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. مصوبه کمیسیون در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۴ به تصویب نمایندگان نیز رسید. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۱ باز هم به دلیل آنکه ضمایم لایحه در اوراق غیررسمی و فاقد امضا به شورا ارسال شده بود، طریقه تصویب این لایحه در مجلس از جهت رعایت یا عدم رعایت تشریفات قانونی را نیز دارای ابهام دانست و برای رفع ابهام به مجلس برگشت داد. با برطرف شدن این ایراد در مجلس و ارسال مجدد مصوبه و ضمایم آن به شکل رسمی و قانونی به شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۹، نهایتاً این شورا در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۶ خود، پس از بررسی مصوبه و ضمایم موافقت‌نامه، آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی نشناخت و نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۶۰۷۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه مصوب ۱۳۸۵/۲/۶ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- ماده ۲ موافقت‌نامه

”ماده ۲- در متن این موافقت‌نامه، اصطلاح «ارگانیزم‌های قرنطینه‌ای» به آفات، بیماری‌های گیاهی و علف‌های هرزی که در ضمایم (۱) و (۲) این موافقت‌نامه ذکر شده، اشاره دارد.”

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

از عبارت به کار رفته در این ماده از موافقت‌نامه، مشخص می‌شود که این موافقت‌نامه ضمایمی نیز دارد؛ چه آنکه به صراحت سخن از ضمایم (۱) و (۲) شده و ارجاع به آنها داده شده است، اما ضمایم مورد اشاره به پیوست ارسال نشده و مشخص نیست که منظور از این ضمایم چیست؛ لذا می‌بایست ضمایم مورد اشاره نیز ارسال گردد تا اظهارنظر پیرامون این مصوبه در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مفاد این ضمایم با موازین شرع و قانون اساسی ممکن گردد.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

با عنایت به ماده (۲) که اشاره به ضمایم (۱) و (۲) این موافقت‌نامه دارد و از آنجا که این ضمایم پیوست متن مصوبه نمی‌باشد، پس از وصول ضمایم مزبور اظهارنظر خواهد شد.

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه مصوب ۱۳۸۵/۲/۶ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

«ماده واحده- موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه مشتمل بر یک مقدمه و سیزده ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.»

[رئیس مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۷ با ارسال نامه‌ای به دبیر محترم شورای نگهبان، اعلام می‌دارد: «بازگشت به نامه شماره ۸۵/۳۰/۱۵۲۲۱ مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۰ و پیرو نامه شماره ۲۴۰/۱۶۲۲۶ مورخ ۱۳۸۵/۲/۹، بدین وسیله ضمایم (۱) و (۲) مذکور در ماده (۲) لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه ارسال می‌گردد.

اضافه می‌شود این ضمایم که از دولت محترم دریافت شده به زبان انگلیسی است و از آن جهت که حاوی اصطلاحات و اسامی علمی آفات و بیماری‌های قرنطینه‌ای است، به فارسی ترجمه نشده است.»]

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

۳-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

ایراد سابق مصوبه مذکور ناظر بر ارجاع به ضمایم (۱) و (۲) موافقت‌نامه در ماده (۲) بود، بدون آنکه ضمایم مورد اشاره برای بررسی شورای نگهبان ارسال شده باشد. مجلس شورای اسلامی برای رفع این ایراد، ضمایم ارسالی به وسیله دولت را -که به زبان انگلیسی بود- به همان صورت به شورای نگهبان ارسال کرده است. این در حالی است که به موجب اصل ۱۵ قانون اساسی، اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید به زبان و خط فارسی باشد؛ لذا از این جهت که ضمایم (۱) و (۲) ماده ۲ به خط فارسی نمی‌باشند، مغایر قانون اساسی است.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

با توجه به اینکه ضمایم (۱) و (۲) مذکور در ماده (۲) با خط فارسی نمی‌باشد؛ لذا از این جهت مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

۴- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۴ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- ماده واحده

”ماده واحده- موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه مشتمل بر یک مقدمه و سیزده ماده و دو ضمیمه موضوع ماده (۲) آن به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.“

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

۴-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

ایراد سابق شورا به این مصوبه آن بود که ضمایم (۱) و (۲) مذکور در ماده (۲) به زبان انگلیسی ارسال شده بود؛ لذا از این جهت مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد. جهت رفع این ایراد ضمایم مذکور همراه با ترجمه فارسی آن ارسال گردیده، لیکن در سربرگ مخصوص مجلس تنظیم نشده و به امضای رئیس مجلس نیز نرسیده است. در نتیجه مشخص نیست متنی که از سوی مجلس به شورای نگهبان ارسال شده، به تصویب مجلس رسیده است یا خیر؟ از آنجا که ضمایم لوایح و طرح‌ها جزء لاینفک آن‌ها می‌باشند باید همانند اصل لایحه و طرح در مجلس شورای اسلامی با رعایت تشریفات به تصویب رسیده تا قابلیت طرح در شورای نگهبان را داشته باشد؛ از جمله این تشریفات تنظیم طرح و لایحه در سربرگ‌های رسمی، امضاء رئیس مجلس و بیان تعداد مواد و ضمایم و پیوست‌ها در انتهای لایحه یا طرح است. این دو ضمیمه جزء لایحه بوده و به موجب اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، آنچه که باید در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد، متن و محتوای معاهده و موافقت‌نامه است، نه صرف اجازه الحاق دولت به آن؛ در نتیجه از آنجا که مشخص نیست که متن ارسالی تشریفات قانونی تصویب در مجلس را طی کرده است یا خیر، اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص آن میسر نیست.

۴-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

اشاره به تعداد مواد در انتهای مصوبه، تنظیم ضمایم در سربرگ رسمی و امضاء آن‌ها توسط ریاست مجلس از تشریفات تنظیم طرح و لایحه نمی‌باشد که در صورت عدم رعایت آن‌ها از مصوبه بودن بیفتد، بلکه صرف اشاره به تعداد مواد و ضمایم در ماده واحده این لایحه کفایت می‌کند. ضمن آنکه عبارت «به شرح پیوست تصویب ... می‌شود» در ماده واحده لایحه نشان می‌دهد که در مورد ضمایم نیز جری تشریفات قانونی صورت

۱. ماده ۲- در متن این موافقت‌نامه، اصطلاح «ارگان‌نیم‌های قرنطینه‌ای» به آفات، بیماری‌های گیاهی و علف‌های هرزی که در ضمایم (۱) و (۲) این موافقت‌نامه ذکر شده، اشاره دارد.

گرفته و مصوبه مجلس محسوب می‌شوند. از سوی دیگر هنگامی که رئیس مجلس لایحه و منضمات آن را با هم به شورای نگهبان ارسال می‌کند بدان معناست که لایحه با پیوست‌های همراه آن به تصویب مجلس رسیده است؛ لذا لایحه مذکور قابل طرح و اظهارنظر در شورای نگهبان بوده و از این جهت ایرادی به آن وارد نمی‌باشد.

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه ضمایم موافقت‌نامه ارسالی در اوراق غیر رسمی و بدون تعیین مواد و فاقد امضاء می‌باشد، ضروری است ضمایم آن به صورت رسمی تنظیم و در انتهای آن مراتب تصویب در مجلس با تعداد مواد ذکر گردد.

۵- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۴ مجلس شورای اسلامی (مرحله چهارم)

۵-۱- ماده واحده

"ماده واحده- موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه مشتمل بر یک مقدمه و سیزده ماده و دو ضمیمه موضوع ماده (۲) آن به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود."

۵-۱-۱- نظرات استدلالی

۵-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

ایراد وارد نسبت به ماده واحده سابق، عدم تنظیم ضمایم به صورت رسمی و عدم تصریح به مراتب تصویب آن‌ها در مجلس با تعداد مواد ذکر در انتهای آن بود که برای رفع این ایراد ضمیمه ارسالی لایحه (موافقت‌نامه) در اوراق رسمی و با تعیین تعداد مواد و تبصره‌های مصوب به امضاء رئیس مجلس رسیده و به تصویب آن نیز در مجلس شورای اسلامی تصریح شده است؛ لذا ایراد سابق شورا مرتفع گردیده است و به این مصوبه ایرادی وارد نمی‌باشد.

۵-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده واحده مزبور را با توجه به اصلاحات به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.