

بسم الله الرحمن الرحيم

## نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین المللی تأیید صلاحیت

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۷/۸/۱۵ شورای نگهبان

مرحله دوم: آذرماه ۱۳۸۷ شورای نگهبان

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۸/۱۷ شورای نگهبان

مرحله چهارم: جلسه ۱۳۹۰/۹/۳۰ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: محمد امینی زاده

## لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت

### ۱- مقدمه

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت» 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 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 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 مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت بود، شورای نگهبان با اعلام عدم امکان اظهار نظر نسبت به آن، مصوبه را به مجلس بازگرداند. رئیس مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ طی نامه‌ای به شورای نگهبان، اساسنامه مجمع 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 برای رفع ایرادهای شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۵/۲۵ اصلاحات لازم را در مصوبه انجام داد که این اصلاحات، 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، آن را مغایر با اصل ۷۷ قانون اساسی اعلام کرد. در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۶ کمیسیون صنایع و معادن برای تأمین نظر شورای نگهبان، اصلاحات لازم را در مصوبه به انجام رساند که در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۲ مورد تصویب نمایندگان مجلس نیز قرار گرفت. با ارسال مصوبه به شورای نگهبان، اصلاحات مجلس در جلسه ۱۳۹۰/۹/۳۰ شورا بررسی شد و نظر شورا مبنی بر عدم مغایرت مصوبه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت با موازین شرع و قانون اساسی، طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۸۷۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱ به مجلس شورای اسلامی اعلام شد.

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

### ۲-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت» 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

#### ۲-۱-۱-۲- دیدگاه مغایرت

الف) با توجه به اینکه تصویب عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون (اساسنامه) موجد این مجمع 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 مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد این مجمع (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 مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت مصوب ۱۳۸۷/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

#### ۳-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت» 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 ۸۷/۳۰/۲۹۰۷۳ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ و پیرو نامه شماره ۱۸۸/۴۵۰۱۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۲ به پیوست ضمائم لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت 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 مجمع، 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 مجمع 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 مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت مصوب ۱۳۹۰/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

### ۴-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت» 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.»

### ۴-۱-۱- نظرات استدلالی

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

### ۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

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

### ۴-۲- بخش (۱۰-۰۵) ماده ۱۰ اساسنامه مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت

«بخش ۱۰-۰۵- اصلاحیه‌ها: این اساسنامه را می‌توان تغییر داد و لغو نمود و در هر مجمع سالانه اعضا یا در هر جلسه ویژه با دو سوم اکثریت اعضا طبق قواعد رأی‌دهی اساسنامه را تدوین کرد، در صورتی که اعلام این امر در متن اطلاعیه آن جلسه گنجانده شده باشد.»

### ۴-۲-۱- نظرات استدلالی

### ۴-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

- در این بند از اساسنامه، صلاحیت تدوین اصلاحیه‌های اساسنامه به مجمع سالانه یا ویژه اعضا واگذار شده است. معنای این عبارت و اطلاق آن بیانگر آن است که پس از تدوین اصلاحیه اساسنامه، این مقررات برای کلیه اعضا لازم‌الاجرا است. بدین لحاظ، این بند از اساسنامه با اصل ۷۷ قانون اساسی ایران مغایر است؛ زیرا وفق اصل ۷۷ قانون اساسی، کلیه عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین، همان‌گونه که تصویب عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی و اساسنامه‌های مجامع و اتحادیه-

های بین‌المللی در آغاز عضویت ایران، نیازمند تصویب مجلس است، هر گونه تغییر در مفاد این عهدنامه‌ها و اساسنامه‌ها نیز، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد. از این رو، اطلاق این بند از اساسنامه 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.

- لازم‌الرعایه بودن تشریفات مقرر در اصل ۷۷ برای اصلاح اساسنامه مجامع بین‌المللی و موافقتنامه‌ها نیازمند تصریح است و باید این موضوع، در متن اساسنامه یا در ماده واحد عضویت ایران به این موافقتنامه‌ها به صورت صریح شرط شود و سکوت مفاد اساسنامه یا عدم نهی نسبت به این شرط، برآورده کننده نظر قانون-گذار اساسی در اجرای اصل ۷۷ نیست. ضمن آنکه بیان نحوه اصلاح اساسنامه در بخش (۰۵-۱۰)، بر لازم-الاجرا شدن این اصلاحات برای اعضا پس از تدوین دلالت دارد یا دست‌کم موهم چنین معنایی است.

#### ۴-۲-۱-۲-۴- دیدگاه عدم مغایرت

واگذاری صلاحیت تدوین اصلاحیه‌های اساسنامه به مجمع سالانه یا ویژه اعضا، به معنای تصویب نهایی و لازم‌الاجرا شدن آن برای تمامی اعضا نیست تا این بند از اساسنامه مغایر با اصل ۷۷ قانون اساسی باشد. به عبارت دیگر، این بند تنها نسبت به چگونگی اصلاح اساسنامه سخن به میان آورده و نافی رعایت تشریفات مقرر در قوانین اساسی کشورها در تصویب نهایی اصلاحیه اساسنامه نیست. بنابراین، این بند، تصویب مجلس شورای اسلامی را منع نکرده است.

#### ۴-۲-۲-۴- نظر شورای نگهبان

(بخش ۰۵-۱۰) ماده (۱۰)، چون موهم این است که اصلاحیه‌های اساسنامه (تغییر و لغو) نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد، باید به این امر تصریح گردد و آلا مغایر اصل ۷۷ قانون اساسی است.

## ۵- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی (مرحله چهارم)

### ۵-۱- تبصره ماده واحده

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

تبصره الحاقی- بخش (۱۰-۰۵) ماده (۱۰) این اساسنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران، پس از تصویب اصلاحات طبق اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی اعمال می‌شود.»

### ۵-۱-۱- نظرات استدلالی

ایراد مذکور در اظهار نظر پیشین شورای نگهبان نسبت به بخش (۱۰-۰۵) ماده ۱۰ اساسنامه مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت، با اصلاحات به عمل آمده در مجلس (مقید کردن اعمال بند مزبور به رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی)، برطرف شده است.

### ۵-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده واحده لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع بین‌المللی تأیید صلاحیت و اساسنامه مجمع مذکور را مغایر با قانون اساسی و موازین شرع تشخیص نداد.

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