

بسم الله الرحمن الرحيم

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه همکاری منطقه ای

کشورهای حاشیه اقیانوس هند

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۷/۸/۱۵ شورای نگهبان

مرحله دوم: جلسات ۱۳۸۷/۸/۲۹ و ۱۳۸۷/۹/۶ شورای نگهبان

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۱۱/۲۶ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: امین الله زمانی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه

اقیانوس هند

۱- مقدمه

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند» که بنا به پیشنهاد معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور به هیئت وزیران ارائه شده بود، در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۱۵ 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 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 تشریفات 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 امنیت ملی و سیاست خارجی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را پس از بحث و بررسی در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۸ به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۷، مصوبه مزبور را با اصلاحی در متن به تصویب رساند و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد.

اما از آنجا که متن مصوبه ارسالی به شورای نگهبان، فاقد کنوانسیون (اساسنامه) موجد انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند بود، شورای نگهبان با اعلام عدم امکان اظهارنظر نسبت به آن، مصوبه را به مجلس بازگرداند. رئیس مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ طی نامه‌ای به شورای نگهبان، اساسنامه انجمن 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 امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس برای رفع ایرادهای شورای نگهبان با تشکیل جلسه بررسی، متن قرارداد ناظر بر این موافقت‌نامه را مطرح و با اصلاحاتی در عنوان^۱ و متن به تصویب رساند و گزارش آن را در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۳۰ به مجلس ارائه کرد. این قرارداد در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۹ مجلس به تصویب نمایندگان نیز رسید. شورای نگهبان پس از ارسال مجدد مصوبه از سوی مجلس، در جلسه ۱۳۹۰/۱۱/۲۶ خویش پس از بررسی اصلاحات، مواد این مصوبه و اساسنامه اتحادیه مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۷۳۴ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۱. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس، عنوان لایحه را به «لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند» تغییر داد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند مصوب ۱۳۸۷/۸/۷ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند» عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرائی طرف عضویت بر عهده دولت است.»

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

تصویب عضویت در یک انجمن مستلزم تصویب و پذیرش منشور آن انجمن است. بنابراین برای تصویب عضویت در «انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند» می‌بایست علاوه بر تصویب ماده واحده اجازه الحاق دولت، متن منشور آن نیز به تصویب مجلس برسد؛ لذا از آنجا که اولاً مشخص نیست متن منشور مورد اشاره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر و ثانیاً متن مزبور نیز برای بررسی در شورا به ضمیمه ماده واحده ارسال نگردیده است، این مصوبه قابلیت بررسی در شورای نگهبان را ندارد و اظهارنظر در خصوص این مصوبه، منوط به روشن شدن این دو موضوع است.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه تصویب عضویت در انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد این انجمن (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 اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند مصوب ۱۳۸۷/۸/۷ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند» عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرائی طرف عضویت بر عهده دولت است.»

[رئیس مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ با ارسال نامه‌ای به دبیر محترم شورای نگهبان، اعلام می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۰۷۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ و پیرو نامه شماره ۱۷۳/۴۴۳۱۰ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ به پیوست ضمایم لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند جهت بررسی و اظهارنظر ارسال می‌گردد.»]

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

۳-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) ایراد سابق شورای نگهبان دو موضوع را در بر می‌گرفت؛ اول عدم ارسال منشور در «انجمن همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند» برای بررسی به شورای نگهبان و دوم عدم تصریح به اینکه آیا متن منشور مورد اشاره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر. مجلس شورای اسلامی مورد اول را مرتفع نموده و متن منشور مورد اشاره را برای بررسی مواد و مفاد آن به شورای نگهبان ارسال نموده است. اما در مورد دوم مشخص نیست متنی که به عنوان منشور توسط مجلس به شورای نگهبان ارسال شده، به تصویب مجلس رسیده است یا خیر، زیرا مجلس به این موضوع تصریح ننموده است. ارسال ضمایم به همان شکل ارسالی در لایحه دولت و عدم تنظیم آن‌ها در اوراق رسمی مجلس شورای اسلامی و عدم امضاء رئیس مجلس نیز مؤید این موضوع است که مفاد منشور به تصویب مجلس نرسیده است؛ لذا از این جهت ایراد سابق شورای نگهبان مرتفع نگردیده است و اظهارنظر در مورد آن ممکن نیست. جهت رفع این ایراد می‌بایست تمامی مواد این منشور در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفته و به تصویب برسند؛ زیرا تصویب کلی یک لایحه، بدون ورود در جزئیات، مصوبه مجلس تلقی نمی‌شود و از این نظر، شورای نگهبان قادر به اظهارنظر درباره آن نیست.

ب) به موجب اصل ۸۰ قانون اساسی گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بر این اساس جزئیات مساعدت و کمک دولت باید در هر مورد، به تصویب مجلس برسد و دادن اجازه کلی به دولت که به هر نحو و میزان اقدام نماید، کفایت

نمی‌کند؛ لذا از آنجا که کمک، شامل وام و کمک مالی بلاعوض به صورت کلی می‌باشد، مغایر با قانون اساسی است.

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 غیر رسمی و بدون تعیین تعداد مواد و تبصره‌های مصوب و فاقد امضاء می‌باشد، ضروری است ماده واحده و متن کنوانسیون و ضمایم آن به صورت رسمی تنظیم و در انتهای آن مراتب تصویب در مجلس با تعداد مواد ذکر گردد.

- همان‌گونه که در نامه قبلی شورای نگهبان آمده است اساسنامه موجد این انجمن 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 اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۹ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- ماده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند» به شرح منشور پیوست عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرائی طرف عضویت بر عهده دولت است.»

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

۴-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

ایراد وارد نسبت به ماده واحده سابق، عدم تصریح به تصویب منشور موجد این اتحادیه در مجلس شورای اسلامی بود که برای رفع این ایراد، ضمیمه ارسالی لایحه (منشور) در اوراق رسمی با تعیین تعداد مواد و تبصره‌های مصوب به امضاء رئیس مجلس رسیده و به تصویب این منشور نیز در مجلس شورای اسلامی تصریح شده است؛ لذا ایراد سابق شورا از این جهت برطرف شده است.

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

ماده واحده لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند با توجه به اصلاحات به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه همکاری منطقه‌ای کشورهای حاشیه اقیانوس هند مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.