



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی
ایران به کنوانسیون ورود موقت

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۶۳

تاریخ: ۱۳۹۲/۹/۶



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان
**لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران
به کنوانسیون ورود موقت**

تدوین:

حسین فاتحی زاده

ناظر علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۶۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون ورود موقت

فهرست مطالب

۲ مقدمه
۳ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون ورود موقت
۳ ماده ۲۰-
۵ ماده ۲۳-
۶ ماده ۲۴-
۸ نظر (نهایی) شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساننامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساننامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساننامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین مرکز تحقیقات، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این مرکز، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون ورود موقت

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۰۲/۳۱

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۰۴/۰۷

ماده واحده- به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به کنوانسیون ورود موقت مورخ بیست و ششم ژوئن ۱۹۹۰ میلادی (۱۳۶۹/۴/۵ هجری شمسی) به شرح پیوست مشتمل بر (۳۴) ماده و پیوستهای (الف) تا (ث) آن ملحق گردد و اسناد الحاق را نزد امین اسناد کنوانسیون تودیع نماید.

تبصره- رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای هرگونه اصلاح کنوانسیون و پیوست‌های آن در اجرای ماده (۳۲) آن، الزامی است.
کنوانسیون ورود موقت

...

ماده ۲۰-

۱- هرگونه نقض مفاد این کنوانسیون، فرد متخلف را در قلمروی طرف متعاهدی که تخلف در آنجا ارتکاب یافته است، مستحق مجازات‌های مقرر در قوانین آن طرف متعاهد خواهد کرد.

۲- ...

الف- دیدگاه مغایرت

- استفاده از واژه «کنوانسیون» در این مصوبه، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است که زبان رسمی و مشترک ایران را فارسی اعلام می‌کند و مقرر می‌دارد کلیه اسناد و متون رسمی باید با این زبان و خط باشد. ضمن آنکه لفظ «کنوانسیون» دارای معادل فارسی است و عموم مردم کشور نیز معنای آن را نمی‌دانند، لذا باید معادل فارسی آن در این مصوبه استفاده شود.

- طبق بند (۱) ماده (۲۰) این کنوانسیون، جمهوری اسلامی ایران، قوانین کشورهای طرف این کنوانسیون را در مورد مجازات متخلفان از مفاد آن، حتی در خصوص اتباع ایران و مسلمانان مؤمن سایر کشورها می‌پذیرد. این اقدام به منزله پذیرش بدون قید و شرط قوانین کشورهای دیگر بر اتباع ایران و حکومت برخی قوانین ناعادلانه بر آنهاست. لذا همانند سایر مواردی که شورای نگهبان در نظرات خود راجع به موافقتنامه‌های بین‌المللی، پذیرش اجمالی قوانین دیگر کشورها را خلاف شرع می‌دانست^۱، این ماده نیز خلاف شرع می‌باشد. ضمن آنکه برای برقراری ارتباط و عقد قرارداد با سایر کشورها، هیچ لزومی به قبول قوانین آنها و تنظیم قرارداد بر مبنای خواست آن کشورها وجود ندارد. از سوی دیگر، اگر از باب مصلحت لازم است که کشور ما عضو چنین کنوانسیون‌هایی شود، مرجع تشخیص این مصلحت، مجمع تشخیص مصلحت نظام است، نه شورای نگهبان.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در ارتباطاتی که بین کشور ما با دیگر کشورها برقرار می‌شود، لاجرم باید برخی قوانین آن کشورها را نیز به رسمیت شناخت؛ برای مثال وقتی یک فرد از اتباع ایران به کشور دیگری سفر می‌کند، مقررات آن کشور بر وی حاکم می‌شود که از جمله آنها مقررات جزایی است. بر این اساس ماده مزبور با ایرادی مواجه نیست.

- بنا بر اصل سرزمینی بودن جرم و مجازات، هرگاه فردی از اتباع کشوری در قلمرو سرزمینی کشوری دیگر مرتکب جرم شود، فرد مجرم طبق قوانین کشوری که

۱. به عنوان مثال بنگرید به نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۶۳۸۲ مورخ ۱۳۹۱/۱/۳۰ شورای نگهبان راجع به موافقتنامه معاضدت حقوقی در امور مدنی و کیفری بین جمهوری اسلامی ایران و بوسنی و هرزگوین؛ نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۶۳۹۴ مورخ ۹۱/۱/۳۱ شورای نگهبان راجع به موافقتنامه استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بلاروس و دیگر موارد مشابه که شورای نگهبان با متنی مشابه، به شرح زیر آنها را مغایر با موازین شرع اعلام کرده است: «همان‌گونه که در موافقتنامه‌های مشابه اظهار نظر شده است این لایحه از این جهت که اطلاق برخی مواد آن از جمله مواد ...، اعمال مقررات و تصمیمات غیرمنطبق با موازین شرعی دولت طرف متعاقد را لازم‌الاجرا دانسته است و مستلزم تأیید صحت قوانین و صحت آیین دادرسی قوه قضائیه ... و نیز ارجاع کارهای قضایی به دادگاه‌های کشور طرف متعاقد می‌باشد که خود موجب اثر دادن بر احکامی است که در آن دادگاه‌ها ولو برخلاف ضوابط اسلامی صادر می‌گردد، خلاف موازین شرع شناخته شد.»

در آن کشور جرم واقع شده است، مجازات می‌شود. بر این اساس این ماده دارای ایراد نمی‌باشد.

- مجازات‌های مذکور در این کنوانسیون، مربوط به نقض مفاد این کنوانسیون است. بنابراین تأیید این ماده به معنای قبول تمام قوانین کیفری طرف‌های کنوانسیون نیست، بلکه صرفاً در محدوده نقض مفاد کنوانسیون قابل قبول است. از این رو این ماده با ایرادی مواجه نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۲۳-

...

۳- طرف‌های متعاقد درگیر در اختلاف می‌توانند پیشاپیش قبول کنند که توصیه‌های کارگروه اجرائی را به صورت الزام‌آور، می‌پذیرند.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند (۳) ماده (۲۳)، بیانی دیگر از مفهوم داوری است، ولو اینکه لفظ داوری در آن ذکر نشده باشد. وقتی ماده بیان می‌دارد که در حین اختلاف و پیش از آن، طرف درگیر قبول می‌کند که توصیه‌های کارگروه اجرائی که از اتباع کشورهای مختلف است را برای خود الزام‌آور کند، این امر به معنای ارجاع داوری به طرف خارجی است. بر این اساس، با توجه به اینکه طبق اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ارجاع به داوری در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد، باید مورد به مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی

برسد، اطلاق ماده (۲۳) به جهت عدم تقييد به رعایت تشریفات مقرر در اصل (۱۳۹)، مغایر با این اصل قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند به معنای آن است که موضوع مورد اختلاف به داوری ارجاع نشود. در این موارد، کشورها صرفاً می‌توانند توصیه‌های کارگروه را به صورت الزام‌آور بپذیرند، لذا شرایط و قواعد ارجاع به داوری بر آن بار نمی‌شود. حتی در صورت پذیرش توصیه‌های الزام‌آور کارگروه اجرایی، این امر داوری محسوب نمی‌شود. بر این اساس بند (۳) ماده (۲۳)، ارتباطی با موضوع داوری مقرر در اصل (۱۳۹) ندارد تا تشریفات مقرر در اصل مزبور در خصوص اجرای مفاد آن لازم باشد.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- بند (۳) ماده (۲۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۲۴-

...

۷- هر اتحادیه گمرکی یا اقتصادی می‌تواند طبق بندهای (۱)، (۲) و (۴) این ماده، طرف متعاقد این کنوانسیون شود. اتحادیه گمرکی یا اقتصادی مزبور، صلاحیت خود در خصوص موضوعات مورد حکم در این کنوانسیون را به امین اسناد اطلاع خواهد داد. اتحادیه گمرکی یا اقتصادی که طرف متعاقد این کنوانسیون است، در مورد موضوعات در صلاحیت خود، حقوقی را که این کنوانسیون به اعضاء آن که طرف های متعاقد این کنوانسیون هستند

اعطاء کرده است، با نام خود اعمال و مسؤولیت‌ها را انجام خواهد داد. در این موارد، اعضاء مزبور حق نخواهند داشت حقوق مزبور از جمله حق رأی را به صورت انفرادی اعمال کنند.

الف - دیدگاه مغایرت

- بند (۷) ماده (۲۴) به این معنی است که اگر ایران در اتحادیه‌ای عضو بوده و آن اتحادیه، طرف متعاقد این کنوانسیون شود، در موضوعاتی که آن اتحادیه رأی دهد، حق رأی از ایران سلب می‌شود. به عنوان مثال اگر سازمان همکاری اقتصادی (اكو) طرف این کنوانسیون شود، ایران به عنوان عضو اكو حق رأی خود را به اكو واگذار می‌نماید تا به جای ایران رأی داده و تصمیم‌گیری کند. بر اساس این ماده ممکن است منافع کشور ایران در تصمیم‌گیری‌های انجام شده در کنوانسیون تأمین نشده و حتی به خطر بیافتند. لذا عدم اعمال حقوق مذکور در این کنوانسیون توسط ایران و تفویض آن به اتحادیه‌ای دیگر، خلاف قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- هرگاه کشوری عضو اتحادیه‌ای می‌شود، با واگذاری برخی حقوق خود، قاعدتاً تصمیم‌گیری در حیطه موضوعات مربوط به آن اتحادیه را به خود اتحادیه واگذار می‌کند. جمهوری اسلامی ایران نیز در صورتی که طبق قانون، عضو اتحادیه‌ای بوده و قراردادی با آن منعقد کرده باشد، باید به مفاد قرارداد خود پایبند باشد. بر این اساس اگر کشور ایران، در خصوص برخی موضوعات، تصمیم‌گیری را به اتحادیه‌ای واگذار کرده باشد و آن اتحادیه، عضو این کنوانسیون شود، اتحادیه می‌تواند در خصوص موضوعات واگذار شده به جای کشور ایران تصمیم‌گیری کند. لذا این ماده مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

- منظور از این بند آن است که اگر اتحادیه‌ای چون اتحادیه گمرکی و یا اقتصادی، عضو کنوانسیون ورود موقت شد و کشور ایران، هم در اتحادیه و هم در کنوانسیون ورود موقت عضو باشد، در آن صورت ایران نمی‌تواند علاوه بر آنکه مستقلاً رأی می‌دهد، بر رأی اتحادیه عضو کنوانسیون نیز اثرگذار باشد، بلکه اتحادیه مذکور به

عنوان یک عضو حقوقی مستقل در کنوانسیون، مستقل از اعضای خود، می‌تواند از حق رأی خود در تصمیم‌گیری‌های کنوانسیون استفاده نماید. لذا با این توضیحات، بند مورد بررسی ایرادی نداشته و موجب سلب حق رأی از دولت ایران در تصمیمات کنوانسیون نمی‌شود.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

مصوبه مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۷۰۸۶ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۰۷ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ایا تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir