

بسم الله الرحمن الرحيم

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۷/۸/۱۵ شورای نگهبان

مرحله دوم: آذرماه ۱۳۸۷ شورای نگهبان

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۸/۱۸ شورای نگهبان

مرحله چهارم: جلسه ۱۳۹۰/۹/۳۰ شورای نگهبان

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی

۱- مقدمه

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی» 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 اصلاحاتی 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 اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی بود، شورای نگهبان با اعلام عدم امکان اظهارنظر نسبت به آن، مصوبه را به مجلس بازگرداند. رئیس مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۷ طی نامه‌ای به شورای نگهبان، اساسنامه اتحادیه مزبور را برای شورا ارسال کرد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه، علاوه بر اعلام مغایرت این مصوبه با اصل ۸۰ قانون اساسی، طبقه 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 مجلس برای رفع ایرادهای شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۵/۲۵ اصلاحات لازم را در مصوبه انجام داد که در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۸/۸ به تصویب نمایندگان رسید. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۸/۱۸ پس از بررسی مصوبه، یکی از مواد اساسنامه را با اصل ۷۷ قانون اساسی مغایر دانست و نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۴۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. در بررسی مجدد این لایحه، کمیسیون صنایع و معادن برای تأمین نظر شورای نگهبان با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۶، اصلاحات لازم را در مصوبه اعمال کرد که این اصلاحات در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۲ به تصویب نمایندگان مجلس نیز رسید. در آخرین مرحله بررسی، شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۹/۳۰ خود، اصلاحات صورت گرفته در مصوبه را رافع ایرادهای شورا دانست و عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی و موازین شرع را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۸۷۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

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

۲-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی» 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 اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون (اساسنامه) موجد این اتحادیه 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 اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد این اتحادیه (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 بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی مصوب ۱۳۸۷/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی» 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 ۸۷/۸/۲۷ با ارسال نامه‌ای به دبیر محترم شورای نگهبان، اعلام می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۰۸۴ مورخ ۸۷/۸/۱۹ و پیرو نامه شماره ۱۷۰/۴۵۰۱۳ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۲ به پیوست ضmann لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی 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 اتحادیه، 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 ضmann 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 ضمائ 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 اتحادیه 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 بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی مصوب ۱۳۹۰/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- ماده واحده

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

تبصره- ماده (۲۰) اساسنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران پس از تصویب اصلاحات طبق اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی اعمال می‌شود.»

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

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

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

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

۴-۲- ماده ۱ اساسنامه اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی

«ماده ۱-

- ۱- نام انجمن، اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی است. دفتر ثبت شده آن در شهر اوتریخت هلند است و قانون هلند بر انجمن حکمفرما خواهد بود.
- ۲- انجمن برای مدت نامحدود به ثبت رسیده است.»

۴-۲-۱- نظرات استدلالی

۴-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

در این ماده از اساسنامه، قانون هلند را حاکم بر این اتحادیه کرده و آن را به عنوان منبعی لازم‌الرعايه برای این اتحادیه معرفی کرده است. بدین لحاظ، با توجه به اینکه برخی از قوانین کشور هلند، مغایر با موازین شرع تنظیم شده است، ایران نیز با پیوستن به این اتحادیه می‌پذیرد که در این موارد بر طبق قانون هلند عمل شود که این امر، مستلزم حاکمیت قانون هلند بر کلیه اعضای اتحادیه؛ از جمله ایران در زمینه فعالیت‌های اتحادیه است. از این حیث، پیوستن به این اتحادیه، به معنی قبول و امضای قوانین خلاف شرع است و بنابراین، اطلاق این ماده، مغایر با موازین شرع می‌باشد.

۴-۲-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

فعالیت مجامع و اتحادیه‌های بین‌المللی همانند هر مؤسسه حقوقی دیگر در هر محلی که ثبت شود، قانون همان محل بر آن حکمفرما خواهد بود. این یک قاعده حقوقی است که هر مؤسسه‌ای تابع کشور محل ثبت خود است. بر این اساس، رویه شورای نگهبان نیز در موارد این‌چنینی بر همین منوال بوده که حاکم بودن قانون کشور مقرر اتحادیه‌ها و مجامع را مانعی برای پیوستن ایران به این مجامع و اتحادیه‌ها نمی‌دانسته است.

۴-۲-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده ۱ اساسنامه اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۴-۳- ماده ۲۲ اساسنامه اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی

«ماده ۲۲- اتحادیه عمومی در تمامی اموری که در اساسنامه مورد حکم قرار نگرفته‌اند، تصمیم‌گیری خواهد کرد.»

۴-۳-۱- نظرات استدلالی

۴-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

در این ماده از اساسنامه، تصمیم‌گیری راجع به «تمامی امور پیش‌بینی نشده در اساسنامه» را در صلاحیت اتحادیه عمومی قرار داده است. معنای این ماده آن است که اتحادیه عمومی نسبت به کلیه امور؛ از جمله موضوعات اساسنامه‌ای اختیار مطلق دارد و بنابراین می‌تواند مبادرت به وضع احکامی کند که ماهیتی اساسنامه‌ای دارد ولی در اساسنامه ذکر نشده است. بر این اساس، با عضویت ایران در این اتحادیه و پذیرش اساسنامه آن، ما نیز می‌پذیریم که احکام اساسنامه‌ای مصوب اتحادیه عمومی را قبول داریم، بدون آنکه لازم‌الاجرا شدن آنها را منوط به شرطی بدانیم. این در حالی است که وفق اصل ۷۷ قانون اساسی، کلیه عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی و

اساسنامه‌های مجامع و اتحادیه‌ها نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. از این لحاظ، عمومیت حکم ماده ۲۲ که کلیه مصوبات اتحادیه عمومی را بدون رعایت تشریفات مقرر در اصل ۷۷ (تصویب محتوا و اساسنامه تشکیل‌های بین‌المللی در مجلس شورای اسلامی) برای ایران لازم‌الاجرا می‌داند، با قانون اساسی مغایرت دارد. تبصره ماده واحده عضویت ایران در اتحادیه نیز صرفاً ماده (۲۰) این اساسنامه را مقید به رعایت تشریفات اصل ۷۷ قانون اساسی کرده است و ماده ۲۲ را مشمول این حکم نکرده است.

۴-۳-۲- نظر شورای نگهبان

عموم ماده (۲۲)، چون شامل مواردی می‌شود که از امور اساسنامه‌ای بوده و مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی است، مغایر اصل ۷۷ قانون اساسی شناخته شد.

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

۵-۱- تبصره ماده واحده

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

تبصره- ماده (۲۰) و (۲۲) 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 اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به ماده ۲۲ اساسنامه اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی، با اصلاحات به عمل آمده در مجلس (مقید کردن اعمال ماده ۲۲ 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 اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی و اساسنامه اتحادیه 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 اتحادیه بین‌المللی تأیید صلاحیت آزمایشگاهی، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.