

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال در حوزه‌های زبان، آموزش، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه‌های جمعی» (ویرایش دوم)

مقدمه

موافقتنامه‌های همکاری بین کشورها و دولت‌های مختلف یکی از ظرفیت‌های برقراری ارتباطات میان‌فرهنگی است که سابقه آن به سال‌های اولیه پیدایش و گسترش دولت - ملت‌های جدید باز می‌گردد.^۱ از این منظر، موافقتنامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال که تقریباً به صورتی کاملاً جامع (مشمتمل بر حوزه‌های زبان، آموزش، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه‌های جمعی) تهیه شده، ظرفیت قابل توجهی است.

با این وجود، تهدیدی که در این زمینه و موارد مشابه وجود دارد، برخورد نمایشی و صوری مسئولان کشور با چنین موافقتنامه‌هایی است که می‌تواند از یکسو، چنین ظرفیت‌هایی را به صرف تأمین هدف «گسترش ارتباط و تعامل با جامعه جهانی» تقلیل داده و فرصت مذکور را با «بی‌برنامه‌گی» هدر دهد و از سوی دیگر، ظرفیت بالایی را - در گستره وسیع و جامعی از فرهنگ - در اختیار سایر دولت‌ها قرار دهد.

از این جهت، انعقاد و تصویب چنین موافقتنامه‌هایی نیازمند تأمین موارد ذیل است:

۱. وضعیت‌شناسی نیازمندی‌های کشور در زمینه ارتباطات میان‌فرهنگی،
۲. وضعیت‌شناسی نیازمندی‌های کشور طرف قرارداد در زمینه ارتباطات میان‌فرهنگی،
۳. آسیب‌شناسی برنامه‌ها و اقدامات صورت گرفته در قبال چنین موافقتنامه‌هایی،
۴. تنظیم چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های مسئول در قبال هر یک از مواد موافقتنامه،
۵. وضعیت‌شناسی علائق اتحادیه اروپا برای ایجاد دفتر دائمی و فعالیت فرهنگی - اجتماعی در ایران.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۵۷۲

شماره چاپ:
۱۴۳۰

تاریخ چاپ:
۱۳۹۴/۳/۲۳

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات فرهنگی

درباره موافقتنامه

علیرغم کلیات پیش‌گفته که ضروری است از سوی تک تک دستگاه‌های مسئول در سند، پاسخ داده شود، نکاتی را پیرامون مواد سند موافقتنامه به استحضار می‌رساند:

• در بسیاری از مواد، نوعی «کلی‌گویی» و «ظرفیت‌های دوپهلوی» نهفته است که با عنایت به تجارب گذشته کشور نیازمند «تدقیق بیشتر» است. به عنوان مثال، در ماده (۱۴) همکاری در حوزه ورزش آمده است: «طرف‌های همکاری بین سازمان‌های ورزشی دولتی و یا غیردولتی در زمینه‌های آموزش و یادگیری ورزش، مبارزه با دوپینگ، مبادله ورزشکاران مرد و زن و کارشناسان ورزشی را ترغیب خواهند کرد». مشابه این ماده در بسیاری از موافقتنامه‌های دیگر به چشم می‌خورد، اما در واقعیت از یکسو «مواردی از بروز ناهنجاری‌های اخلاقی در اردوهای مشترک ورزشکاران

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۷۰۱۴۳۲۷-۱

تاریخ انتشار:
۱۳۹۴/۵/۱۸

۱. ر.ک: ابوطالب سلطانیان، چگونگی نفوذ و گسترش زبان فرانسه در ایران، با تکیه بر نقش مدارس (از آغاز دوره قاجار تا جنگ جهانی یکم)، پژوهش‌های علوم تاریخی، دوره ۴، شماره پیاپی ۵: بهار و تابستان، ۱۳۹۱، صص ۱۱۱-۱۳۲.

زن» و از سوی دیگر، «ناکامی در تأمین بازی‌های تدارکاتی مناسب برای تیم‌های ورزشی از جمله تیم ملی فوتبال» را شاهد هستیم که این امر نشان می‌دهد معمولاً «موافقتنامه‌ها» با توجه به ظرفیت‌های طرف‌های مقابل (مثلاً رشته‌های ورزشی که دارای جایگاه بین‌المللی هستند) و نیازهای کشور ما از جمله «مسابقات تدارکاتی»، «تأمین لوازم ورزش قهرمانی»، «ارزآوری» و... تهیه نمی‌شود. ضمن این که اصولاً کاربرد واژه‌هایی نظیر «ترغیب» و «غیردولتی» به لحاظ حقوقی نیازمند بررسی هستند.

• در ماده (۲) با عنوان «مطالعه و ترویج زبان، فرهنگ و تاریخ» که می‌گوید: «طرف‌ها در حد امکانات خود، مطالعه و ترویج زبان و فرهنگ طرف دیگر، به‌ویژه مطالعات ایرانی و فرهنگ و زبان پرتغالی را در کشورهای متبوع خود تشویق خواهند کرد» توازن تکالیف وجود ندارد زیرا مطالعه ایران به‌عنوان یک کشور تأثیرگذار و جریان‌ساز در منطقه ژئوپلیتیک جنوب غرب آسیا (خاورمیانه) برای هر کشوری فرصت است، در حالی که پرتغال غیر از یک دوره کوتاه استعمارگری، عنصری حاشیه‌ای در جریان اصلی تاریخ و فرهنگ اروپایی بوده است (البته این اشکال می‌تواند ناشی از اشتباه ترجمه نیز باشد، اما به هر حال نیازمند اصلاح است).

• در بند «۱» از ماده (۱۰) با عنوان «تبادل اشخاص و کالاها» که می‌گوید: «در چارچوب اجرای این موافقتنامه، هر طرف طبق قوانین مربوط لازم‌الاجرا در کشور خود، تمامی اقدامات لازم را برای تسهیل ورود و اقامت اتباع کشور دیگر در کشور خود انجام خواهد داد» توازن تکالیف وجود ندارد، چرا که بی‌شک تقاضای «ورود و اقامت» میان دو کشور ایران و پرتغال یکسان نیست و می‌تواند بسترساز «مهاجرت نخبگان» به پرتغال شود؛ مگر آنکه ایران عامدانه «سیاست مهاجرفرستی» را در دستور کار خود قرار دهد.^۱

• در ماده (۱۳) با عنوان «حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان (کپی‌رایت) و حقوق مربوط به آثار فرهنگی و هنری» که می‌گوید: «طرف‌ها حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان (کپی‌رایت) و دیگر حقوق مرتبط را طبق قوانین داخلی لازم‌الاجرا در هر کشور و موافقتنامه‌های بین‌المللی که طرف‌ها عضو آن هستند، تضمین خواهند کرد» باید پس از بررسی قوانین داخلی پرتغال و تخمین تبعات چنین توافقی (از سوی وزارت امور خارجه) اظهارنظر کرد. چرا که ممکن است «آثار فرهنگی و هنری مورد تبادل» و «قوانین داخلی پرتغال» به نفع ایران نباشد.^۲

• در ماده (۲۲) با عنوان «ترتیبات مالی» که می‌گوید: «فعالیت‌ها، برنامه‌ها یا پروژه‌هایی که به‌موجب این موافقتنامه تعهد شده‌اند منوط به تأمین منابع مالی و نیروی انسانی مورد نیاز از سوی دو طرف و طبق قوانین و مقررات لازم‌الاجرای دو طرف خواهد بود» با توجه به وضعیت اقتصادی دولت و مباحث تحریم توازن تکالیف (از جمله در تعریف پروژه و تأمین هزینه‌های آن در ایران و پرتغال) وجود ندارد و ممکن است میان حجم و کیفیت فعالیت‌ها و برنامه‌های اجرایی پرتغال در ایران و بالعکس تعادل وجود نداشته باشد.

• در ماده (۲۳) با عنوان «تعهدات بین‌المللی» که می‌گوید: «این موافقتنامه بر تعهدات بین‌المللی که طرف‌ها پذیرفته‌اند، تأثیری نخواهد داشت» اثرگذاری چنین موافقتنامه‌هایی برای تغییر موقعیت بین‌المللی ایران را کم‌رنگ ساخته است. به‌عبارت دیگر، امضای چنین توافقی صرفاً باید ناظر به «امتیازهای درون متن موافقتنامه» باشد و این تصور که چنین موافقتنامه‌هایی سبب ارتقای جایگاه ایران در عرصه بین‌المللی یا تقویت سیاست خارجی کشور یا دور زدن تحریم‌ها و... می‌شود، نادرست است.

• در بندهای «۱» و «۲» ماده (۲۶) با عنوان «مدت اعتبار و خاتمه» که می‌گوید: «این موافقتنامه برای یک دوره پنج‌ساله معتبر باقی خواهد بود و به‌صورت خودکار برای دوره‌های دیگر تمدید خواهد شد، مگر اینکه هر یک از طرف‌ها ۶ ماه پیش از پایان مدت اعتبار آن، به‌صورت کتبی و از طریق مجرای دیپلماتیک فسخ آن را اعلام کند» و همچنین «خاتمه این موافقتنامه تأثیری بر ترتیبات در حال اجرا نخواهد داشت و تا تاریخ تکمیل آنها معتبر خواهند بود» دقت بسیاری را طلب می‌کند چرا که به‌عنوان مثال، اگر یک پروژه ده‌ساله از سوی پرتغال در ایران تعریف شود امکان لغو آن ممکن نخواهد بود.

۱. باید عنایت داشت که ماده (۱۰) مربوط به «اقامت» است و ماده (۱۸) به بحث «جهانگردی» پرداخته است.

۲. مثلاً ممکن است در قوانین کشوری الزامی برای بازگرداندن آثار باستانی مسروقه وجود نداشته باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ضرورت تصویب موافقتنامه‌های بین‌المللی توسط مجلس شورای اسلامی براساس اصول هفتادوهفتم و یکصدوبیست‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ استنباط می‌شود. با این وجود، به‌نظر می‌رسد روندهای جاری کشور، به‌صورت بطئی به سمتی حرکت می‌کند تا از دو طریق نقش مجلس در این حوزه را به امری تشریفاتی مبدل سازد:

۱. قرار دادن مجلس شورای اسلامی بر سر دو راهی «تأیید» و «عدم تأیید» به‌مثابه «همراهی» یا «کارشکنی» در مسیر دولت،
۲. تکیه بر «اجرا نشدن» بسیاری از موافقتنامه‌های موجود.

بر این اساس، از آنجا که ماهیت چنین موافقتنامه‌هایی از نوع اسناد بین‌الدولی است و مجلس نمی‌تواند مستقیماً آن را اصلاح کند، مجلس محترم یا می‌تواند «کلیت» موافقتنامه را در صورت وجود اشکالات عمده «رد» نماید یا اصلاحات پیشنهادی خود را در قالب نامه‌ای به مقام امضاکننده موافقتنامه از طرف دولت ارائه دهد که در این صورت شاهد «موکول نمودن تصویب به اعمال اصلاحات» یا «تصویب مشروط» خواهیم بود که البته این امر نیز با توجه به زمانبر بودن تشکیل جلسات با طرف خارجی، اهمیت تصویب چنین موافقتنامه‌هایی برای دولت و با توجیه «اجرا نشدن» بسیاری از موافقتنامه‌های موجود عملاً با دشواری‌هایی مواجه خواهد شد.

۱. افزایش توجه دستگاه‌های دولتی تهیه‌کننده متن چنین موافقتنامه‌هایی،

۲. ضرورت اصلاح روند تشریفاتی جاری (از جمله به‌واسطه مشورت‌خواهی از مجلس حین تدوین موافقتنامه)، بالاخص در دوره زمانی که احتمال می‌رود کشور با حجم بالاتری از موافقتنامه‌های مربوط به دوره پساتحریم مواجه شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود با ملاحظه اصول قانون اساسی و اصل تفکیک قوا سازوکاری در نظر گرفته شود که نظر مشورتی مجلس در حین تنظیم موافقتنامه‌ها نیز مورد توجه قرار گیرد.



۱. اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اصل یکصدوبیست‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است.