

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو) در خصوص تأسیس مرکز منطقه‌ای آموزشی و پژوهشی مدیریت خطرپذیری و تاب‌آوری زلزله برای غرب و مرکز آسیا در پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله (پژوهشگاه)، تهران، به عنوان مرکز گروه (۲) تحت حمایت یونسکو با تمرکز بر مدیریت و کاهش خطرپذیری بلایا»

معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی  
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

دوره یازدهم – سال دوم

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۵۳۲

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۱۷۹۶۸

دی‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

## فهرست مطالب

- ۱ ..... چکیده
- ۲ ..... مقدمه
- ۳ ..... سوابق قانونی و اسناد بالادستی
- ۶ ..... ارزیابی لایحه: اظهار نظر کارشناسی در خصوص مواد
- ۹ ..... جمع بندی و پیشنهاد



### اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو) در خصوص تأسیس مرکز منطقه‌ای آموزشی و پژوهشی مدیریت خطرپذیری و تاب‌آوری زلزله برای غرب و مرکز آسیا در پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله (پژوهشگاه)، تهران، به عنوان مرکز گروه (۲) تحت حمایت یونسکو با تمرکز بر مدیریت و کاهش خطرپذیری بلایا»

### چکیده

لایحه «موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو) در خصوص تأسیس مرکز منطقه‌ای آموزشی و پژوهشی مدیریت خطرپذیری و تاب‌آوری زلزله برای غرب و مرکز آسیا در پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله (پژوهشگاه)، تهران، به عنوان مرکز گروه (۲) تحت حمایت یونسکو با تمرکز بر مدیریت و کاهش خطرپذیری بلایا» و مشتمل بر مقدمه و هفده ماده در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۳۰ با شماره ثبت «۵۳۲» از سوی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. این مرکز با هدف ظرفیت‌سازی برای کاهش خطر زلزله و توانمندسازی کشورهای منطقه غرب و مرکز آسیا (۲۲ کشور) برای آمادگی و مقابله با تبعات این بلای طبیعی و همچنین ارائه خدمات تخصصی به کشورهای منطقه و تسهیل همکاری‌های منطقه‌ای با کشورهای همجوار ایجاد شده است. این لایحه را می‌توان مصداقی برای انجام همکاری‌های علمی - بین‌المللی با تشکیل یک مرکز منطقه‌ای در ایران دانست که زمینه تعاملات علمی

و فناوری با کشورهای منطقه را تسهیل می‌کند. نکته‌ای که در خصوص متن موافقتنامه وجود دارد این است که متن قرارداد دارای ایرادهای حقوقی و قانونی متعدد و ضعف در نگارش است که در نتیجه تصویب آن به شکل کنونی توصیه نمی‌شود. با این حال به دلیل اهمیت مراودات علمی و فنی بین‌المللی و تأکید بر اسناد بالادستی حوزه علم و فناوری بر توسعه ارتباطات علمی بین‌المللی، مشروط به رفع ایرادهای حقوقی و قانونی موافقتنامه، پیشنهاد تصویب این لایحه داده می‌شود.

## مقدمه

در زمان حاضر به جهت آشکار شدن ماهیت قدرت و ثروت‌آفرینی علم و فناوری، اهمیت تعاملات علمی و فناوری در سطح بین‌المللی نیز از جایگاه ویژه‌ای برای کشورها برخوردار شده است. بنابراین، ایجاد مرکز بین‌المللی موضوع این طرح مشروط به کارایی و عملکرد مناسب می‌تواند به افزایش اعتبار علمی کشور و ایجاد نشاط علمی در بین دانشمندان، دانشجویان و دانش‌پژوهان این رشته علمی مهم منجر شود. ضمن اینکه «همکاری علمی - پژوهشی و فناوری با مراکز تحقیقاتی و آموزشی داخل و خارج از کشور و سازمان‌ها و انجمن‌های علمی بین‌المللی با رعایت ضوابط و مقررات جاری» از وظایف این پژوهشگاه بر شمرده شده است. از این رو در مقدمه توجیهی طرح نیز با در نظر گرفتن این ظرفیت پژوهشگاه، به مواردی از قبیل «ظرفیت‌سازی در این منطقه (غرب و مرکز آسیا) برای کاهش خطر زلزله و توانمندسازی کشورهای منطقه برای آمادگی و مقابله با تبعات زلزله‌ها در راستای کاهش تلفات و خسارت‌های زلزله‌های احتمالی» و «ارائه خدمات تخصصی به کشورهای منطقه



و تسهیل همکاری‌های منطقه‌ای با کشورهای همجوار» اشاره شده است. علاوه بر مطالب فوق، باید توجه کرد که ایران یکی از کشورهای زلزله‌خیز دنیاست که زلزله در آن همواره موجب آسیب‌های جانی و مالی شده است. بنابراین، توسعه همکاری‌های بین‌المللی و کمک به سایر کشورها در خصوص مدیریت و کاهش خطرپذیری این بلای طبیعی می‌تواند به تقویت مدیریت این پدیده در کشور نیز منجر شود. نکته مهمی که در خصوص خطرپذیری زلزله در کشور وجود دارد این است که به‌رغم اینکه ایران روی کمر بند زلزله واقع شده است با هر زلزله متوسطی در کشور به‌دلیل مقاومت پایین سازه‌ها تعداد زیادی از مردم جان خود را از دست می‌دهند و وسعت تخریب‌ها بالاست. این در حالی است که یکی از وظایف «پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله» مطالعات و تحقیقات جامع تحلیلی، تجربی، میدانی و دستگاهی ایمن‌سازی لرزه‌ای مستحدثات (ساختمان‌ها، ... و مشابه آنها)؛ ذکر شده است. با وجود این وظیفه و گذشت بیش از سه دهه از تأسیس و اداره این پژوهشگاه با اعتبارات عمومی، انتظار می‌رفت این پژوهشگاه با همکاری سایر نهادهای ذی‌ربط و مشاوره به سیاستگذاران عملکرد بهتری در توانمندسازی کشور در برابر زلزله و کاهش خطرپذیری زلزله داشته باشد.

### سوابق قانونی و اسناد بالادستی

با توجه به مسبق به سابقه بودن توافقنامه‌های بین‌المللی در دولت‌های مختلف در جمهوری اسلامی ایران، در این بخش به برخی از مرتبط‌ترین آنها با این لایحه پرداخته می‌شود:

- ردیف ۱۱ فهرست «قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و

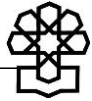
مجامع بین‌المللی» با موضوع تأیید عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان بین‌المللی تربیتی علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) مصوب سال ۱۳۶۵.

- قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو) راجع به تأسیس مرکز مطالعاتی منطقه‌ای حفظ میراث فرهنگی ناملموس در آسیای میانه و غربی تحت نظارت یونسکو (گروه ۲)، مصوب ۱۳۹۰/۰۳/۰۳ مجلس شورای اسلامی. این موافقتنامه از معدود موافقتنامه‌هایی با سازمان یونسکو است که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

- توافقتنامه تأسیس مرکز بین‌المللی مدیریت جامع حوزه آبخیز و منابع زیستی در مناطق خشک و نیمه‌خشک در ایران در قالب مرکز نوع دوم مؤسسات تحت پوشش سازمان آموزشی علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو) (مصوب هیئت وزیران و امضا شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۴ توسط وزیر جهاد کشاورزی و دبیر کل کمیسیون یونسکو در ایران). همان‌گونه که مشخص است این توافقتنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است.

- توافقتنامه تأسیس مرکز منطقه‌ای آموزشی پژوهشی اقیانوس‌شناسی غرب آسیا با امضای وزیر علوم، تحقیقات و فناوری و مدیرکل یونسکو در سال ۱۳۹۴. این توافقتنامه نیز مصوبه مجلس شورای اسلامی را ندارد.

در اسناد بالادستی حوزه علم و فناوری نیز به موضوع لایحه توجه ویژه شده است، به گونه‌ای که بندهای ۵-۸ و ۶ سیاست‌های کلی علم و فناوری به ترتیب با عباراتی مانند «توسعه و تقویت شبکه ارتباطات ملی و فراملی میان دانشگاه‌ها، مراکز علمی، دانشمندان و پژوهشگران و بنگاه‌های توسعه فناوری و نوآوری داخلی و خارجی و گسترش همکاری‌ها در سطوح دولتی و نهادهای مردمی با اولویت کشورهای اسلامی» و «گسترش همکاری و



تعامل فعال، سازنده و الهام‌بخش در حوزه علم و فناوری با سایر کشورها و مراکز علمی و فنی معتبر منطقه‌ای و جهانی به‌ویژه جهان اسلام همراه با تحکیم استقلال کشور» این مهم را نشان می‌دهند. همچنین در نقشه جامع علمی کشور نیز به این امر پرداخته شده است که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود:

– بند «۹» از مبانی و ارزش‌های بنیادین نقشه جامع علمی کشور، راهبرد کلان (۹): «تعامل فعال و اثرگذار در حوزه علم و فناوری با کشورهای دیگر به‌ویژه کشورهای منطقه و جهان اسلام».

به‌طور کلی بررسی سوابق قانونی و اسناد بالادستی مرتبط با موضوع کلی لایحه نشان می‌دهد، هرچند برخی از موافقتنامه‌ها و تفاهم‌نامه‌های منعقد شده فی‌مابین جمهوری اسلامی ایران و سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو) بدون تصویب مجلس شورای اسلامی بوده است، اما براساس اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی، امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند توسط دولت یا نماینده قانونی وی صورت پذیرد. همچنین براساس اسناد بالادستی اقداماتی نظیر موضوع لایحه حاضر علاوه بر ظرفیت‌سازی در کشورهای منطقه برای کاهش ریسک زلزله و توانمندسازی مردم و نیروهای تخصصی در این کشورها به‌منظور آمادگی و مواجهه با تبعات زلزله، در راستای اسناد بالادستی به افزایش تعاملات بین‌المللی علمی و فناوری نیز می‌تواند منجر شود.

### ارزیابی لایحه: اظهار نظر کارشناسی در خصوص مواد

با توجه به ماهیت لایحه حاضر و مواد مطرح شده در آن، در ادامه لایحه مورد ارزیابی قرار گرفته و ایرادهای وارده بر آن اشاره می‌شود:

- در ماده (۴) نوع و مصداق شخصیت حقوقی مرکز تعیین نشده است. از سوی دیگر تابعیت مرکز مشخص نیست، بنابراین به نظر می‌رسد باید شخصیت حقوقی و تابعیت آن مشخص شود.

- بند «ج» ماده (۴) (تأمین منابع برای تحقق وظایف خود در صورت نیاز) در خصوص «تأمین منابع» دارای ابهام است و مشخص نیست منابع یادشده به چه نحو تأمین خواهد شد. - پیشنهاد می‌شود در ماده (۴) به جای عبارت «داخل قلمرو» از عبارت «حوزه صلاحیت» استفاده شود.

- ماده (۴) این لایحه به پیوند این مرکز با پژوهشگاه ضمن داشتن شخصیت حقوقی اشاره دارد، این در حالی است که براساس ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، این مرکز در صورتی می‌تواند دارای شخصیت حقوقی مستقل باشد که یکی از موارد مذکور در این ماده باشد. در غیر این صورت نمی‌تواند به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل، از بودجه عمومی استفاده کند.

- هدایت و نظارت یک سازمان بین‌المللی و دولت‌های خارجی بر یک نهاد دولتی ایرانی از طریق اتباع خارجی مندرج در ماده (۱۱) و جزءهای «الف» و «ت» بند «۱» ماده (۶) مغایر استقلال کشور موضوع اصل نهم قانون اساسی است.

- جزءهای «الف» و «ت» بند «۱» ماده (۶) (اعضای هیئت حاکم که بندهای «الف»



و «ت» آن شامل نماینده مدیرکل یونسکو و نمایندگان دولت‌های عضو و اعضای پیوسته یونسکو است) مغایر اصل شصت قانون اساسی است (اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست).

- ماده (۱۶) لایحه حاضر که به بازنگری موافقتنامه حاضر با رضایت دولت و یونسکو اشاره کرده است، مغایر اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی است که به امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی بعد از تصویب مجلس شورای اسلامی اشاره دارد و در صورت اصلاح موارد دیگر و سپس تصمیم بر تصویب لایحه، لازم است تبصره‌ای مبنی بر رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی در این خصوص بر ماده‌واحد اضافه شود.

- در ماده (۱۱) منظور از برنامه چهارساله سند سی/۵ مشخص نیست و دارای ابهام است که مغایر با جزء «۳» از بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

- اطلاق جزء «ث» بند «۱» ماده (۶) (پنج متخصص برجسته در زمینه مدیریت و کاهش خطرپذیری زلزله که توسط پژوهشگاه پیشنهاد می‌شوند) در خصوص افراد غیر قوه مجریه مغایر اصل شصتم قانون اساسی است.

- جزء «ج» بند «۲» ماده (۶) (تصمیم‌گیری در ارتباط با مشارکت سازمان‌های بین‌الدولتی منطقه‌ای و سازمان‌های بین‌المللی در فعالیتهای مرکز) مغایر اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی است که به امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی بعد از تصویب مجلس شورای اسلامی اشاره دارد. قابل ذکر است که در صورت اصلاح موارد دیگر و سپس تصمیم بر تصویب لایحه فوق، لازم است تبصره‌ای مبنی بر رعایت اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی در خصوص

مورد پیش گفته به ماده واحد اضافه شود.

- بند «۴» ماده (۶) هیئت حاکم آیین کار خود را تصویب خواهد کرد. این کار در اولین جلسه توسط دولت و یونسکو تعیین می‌شود) مغایر با اصول شصت و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی است.

- ماده (۱۲) لایحه (استفاده از نام و نشان یونسکو) مغایر با اصل نهم قانون اساسی است.

- بند «۱» ماده (۱۷) لایحه (حل و فصل اختلاف‌ها) مغایر با اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی (مبنی بر صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی که در صورت خارجی بودن طرف دعوی باید به تصویب مجلس برسد) است. در صورت اصلاح موارد دیگر و سپس تصمیم بر تصویب لایحه فوق، لازم است تبصره‌ای مبنی بر رعایت اصول فوق در خصوص ارجاع به داوری و یا مراجعه به مراجع قضایی برای اعتراض نسبت به رأی داور به ماده واحد اضافه شود.

- در جزء «ب» بند «۲» ماده (۶) منظور از جدول کارمندان مشخص نیست و دارای ابهام است.

- با توجه به اینکه مرکز پیش‌بینی شده در لایحه فوق جزئی از دولت جمهوری اسلامی ایران می‌شود بنابراین واجد تمام حقوق و اختیاراتی که برای نهادهای دولتی متصور است می‌گردد، اما در عین حال الزامی به پاسخگویی به دولت جمهوری اسلامی ایران ندارد و به‌طور مستقل فعالیت می‌کند. همچنین با توجه به اینکه این مرکز جزئی از پژوهشگاه زلزله‌شناسی خواهد بود، به‌طور طبیعی در جریان اطلاعات موجود در پژوهشگاه قرار خواهد گرفت. گفتنی است اگر موافقتنامه به‌گونه‌ای نگارش شود که مرکز مورد نظر بخشی از دولت جمهوری اسلامی تلقی نشود و ماهیت یک مرکز مستقل بین‌المللی را داشته باشد برخی از ایرادهای فوق که مربوط به این موضوع است، رفع خواهد شد.



## جمع‌بندی و پیشنهاد

همان‌طور که در بخش بررسی حقوقی لایحه ذکر شد متن موافقتنامه دارای ابهام‌هایی است و به‌گونه‌ای نگارش شده است که مغایر با برخی اصول قانون اساسی مانند اصول هفتادوهفتم، یکصدویست‌وپنجم، شصتم، نهم و یکصدوسی‌وهشتم است. نکته مهم در خصوص مفاد موافقتنامه که مورد این ایرادها شده است مربوط به ابهام در ماهیت و شخصیت حقوقی این مرکز است. نوع و مصداق شخصیت حقوقی مرکز تعیین نشده است. ازسوی دیگر تابعیت مرکز مشخص نیست با این توضیح که در قرارداد مربوطه که به لایحه ضمیمه شده است هم به مستقل بودن مرکز از یونسکو اشاره شده و هم اینکه تحت نظارت این سازمان قرار دارد. همچنین، طبق مفاد لایحه هم بخشی از پژوهشگاه زلزله‌شناسی است و هم از استقلال برای اجرای فعالیت‌های خود برخوردار است و هم‌زمان از اعتبارات دولتی نیز بهره‌مند خواهد بود. بنابراین به‌نظر می‌رسد باید شخصیت حقوقی و تابعیت آن به روشنی مشخص شود.

به‌رغم ایرادهای حقوقی و قانونی پیش‌گفته، با تأسیس «مرکز منطقه‌ای آموزشی و پژوهشی مدیریت خطرپذیری و تاب‌آوری زلزله برای غرب و مرکز آسیا» تعاملات علمی و فناوری بین‌المللی پژوهشگاه بهبود خواهد یافت که به افزایش اعتبار علمی کشور و نشاط علمی دانشمندان حوزه مربوطه کمک می‌کند و در راستای سیاست‌های مربوط به توسعه مراودات علمی و فناوری کشور نیز هست.

بنابراین با توجه به نکات ارائه شده ازجمله مغایرت‌های قانون اساسی، تصویب این لایحه به شکل کنونی پیشنهاد نمی‌شود و برای تصویب لازم است، ایرادهای وارده اصلاح شود.





شماره مسلسل: ۱۷۹۶۸

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو) در خصوص تأسیس مرکز منطقه‌ای آموزشی و پژوهشی مدیریت خطرپذیری و تاب‌آوری زلزله برای غرب و مرکز آسیا در پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله (پژوهشگاه)، تهران، به‌عنوان مرکز گروه (۲) تحت حمایت یونسکو با تمرکز بر مدیریت و کاهش خطرپذیری بلایا»

**نام دفاتر:** مطالعات فرهنگی و آموزش، مطالعات حقوقی

**تهیه و تدوین کنندگان:** هادی یوسفی، یوسف زراعت‌کیش، محمد صالح عطار، محمد آدمی ابرقوئی

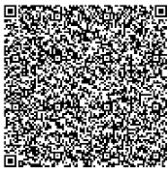
**ناظر علمی:** صادق ستاری‌فرد

**مدیر مطالعه:** یوسف زراعت‌کیش

**ویراستار تخصصی:** —

**ویراستار ادبی:** —

**واژه‌های کلیدی:** —



**تاریخ انتشار:** ۱۴۰۰/۱۰/۱۱