



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۳۵

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین کنندگان:
یوسف زراعت کیش
طه اکرمی

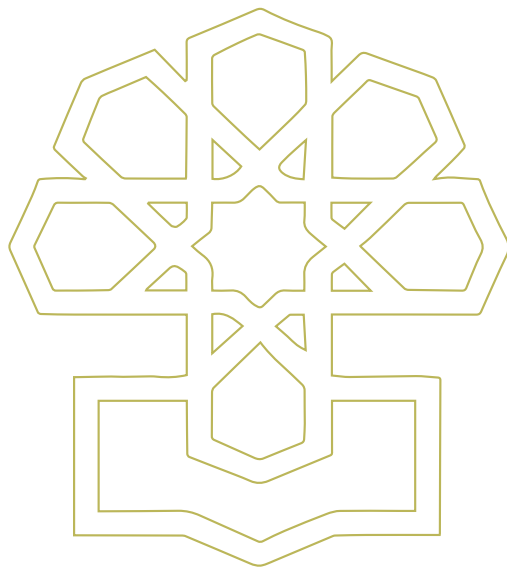
ناظران علمی:
موسی بیات
مهدی امیری

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۸۵۲۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۹/۲



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»



مقدمه

«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» در تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۳۰ مشتمل بر ماده واحد و متن موافقتنامه اعلام وصول شد و در کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری پس از بررسی و اضافه شدن یک تبصره به متن ماده واحد مبنی بر الزام رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنج (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی در اجرای این قانون، به تصویب رسید. با توجه به اینکه منطقه غرب و مرکز آسیا به عنوان کشورهای لرزه‌خیز در دنیا شناخته می‌شوند، 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. در گذشته نیز موافقت‌نامه‌هایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و یونسکو وجود داشته که برخی از آنها در ادامه آمده است:

● 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.

● توافقنامه 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 توافقنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است.

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

بررسی کلیات

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 دانش پژوهان رشته زلزله‌شناسی و سایر رشته‌های مرتبط منجر شود. 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. همچنین، «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 «پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله» بر شمرده شده است.

علاوه بر موارد فوق باید در نظر داشت اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی علم و فناوری (بند «۶»^۱ و جزء «۵-۸»^۲، قانون برنامه ششم توسعه (ماده ۶۴)^۳ و نقشه جامع علمی کشور (بند «۸» اهداف کلان نظام علم و فناوری کشور) بر توسعه ارتباطات علمی بین‌المللی تأکید داشته‌اند.

افزون 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 خطر پذیری این بلای طبیعی می‌تواند به تقویت مدیریت این پدیده در کشور منجر شود. با توجه به مراتب فوق تصویب کلیات این لایحه مورد تأیید است.

بررسی جزئیات

بررسی جزئیات لایحه (مصوبه کمیسیون) معطوف به بررسی مواد هفده‌گانه موافقتنامه مربوطه است که ترجمه فارسی آن به لایحه و مصوبه کمیسیون ضمیمه شده است. در ادامه نتایج بررسی موافقتنامه و ایرادات مترتب بر مواد آن آمده است:

● برخی از ایرادات متن اولیه موافقتنامه با اضافه شدن یک تبصره به ماده واحد توسط کمیسیون آموزش مبنی بر الزام به رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی در اجرای این قانون مرتفع شده است.

● 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.

۱. 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.

۲. توسعه و تقویت شبکه‌های 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.

۳. تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، افزایش بهره‌وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال، گسترش همکاری و تعاملات فعال بین‌المللی و افزایش نقش مردم در مدیریت علمی و فناوری کشور ...

● بند «ج» ماده (۴) با موضوع 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.

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

● هدایت و نظارت یک سازمان بین المللی و دولت های 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 مدیر کل یونسکو و نمایندگان دولت های 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 رئیس جمهور و وزراست).

● در ماده (۱۱) منظور از برنامه چهار ساله سند سی/۵ مشخص نیست و دارای ابهام است که مغایر با جزء «۳» از بند «۹» سیاست های 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 می شوند) در خصوص افراد غیر قوه مجریه مغایر اصل شصتم قانون اساسی است.

● بند «۴» ماده (۶) (هیئت حاکم آیین کار خود را تصویب خواهد کرد. این کار در اولین جلسه توسط دولت و یونسکو تعیین می شود) 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.

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

● با توجه به اینکه مرکز پیش بینی شده در لایحه فوق جزئی از دولت جمهوری اسلامی ایران می شود بنابراین واجد تمام حقوق و اختیاراتی می شود که برای نهادهای دولتی متصور است، اما در عین حال الزامی به پاسخگویی به دولت جمهوری اسلامی ایران ندارد و به طور مستقل فعالیت می کند. همچنین با توجه به اینکه این مرکز جزئی از پژوهشگاه زلزله شناسی خواهد بود، به طور طبیعی در جریان اطلاعات موجود در پژوهشگاه قرار خواهد گرفت. گفتنی است اگر موافقتنامه به گونه ای نگارش شود که مرکز مورد نظر بخشی از دولت جمهوری اسلامی تلقی نشود و ماهیت یک مرکز مستقل بین المللی را داشته باشد برخی از ایرادهای فوق که مربوط به این موضوع است، رفع خواهد شد.

ملاحظات امنیتی و سیاسی

● برخی از مواد مانند مواد (۶، ۷، ۹ و ۱۱) از حیث تهدیدات سیاسی و امنیتی نیازمند توجه ویژه ای هستند که تدابیر قانونی لازم برای آنها توسط کمیسیون در ماده واحده پیش بینی نشده است. برای مثال در بند «۱» ماده (۷) با قید عبارت «طبق نیات و اهداف راهبردی یونسکو» و یا در بند «الف» ماده (۱۱) با ذکر «برنامه چهار ساله سند سی/۵»، به سند ۲۰۳۰ اشاره دارد. لازم به ذکر است که سند «سی/۵» در متن خود صراحتاً از سند ۲۰۳۰ یاد می کند. سازمان یونسکو متولی پیشبرد «دستور کار ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار» موسوم به «سند ۲۰۳۰» است و کلیه اقدامات خود را در ذیل این هدف راهبردی تعریف کرده است.

● لایحه کنونی در بخش های متعدد خود شرایط اشتراک اطلاعاتی میان «مرکز» را با سایر اعضا (دولتی-غیردولتی) یونسکو فراهم ساخته است که این امر به جهت ابعاد امنیتی و اطلاعاتی آن ابهام داشته و نیازمند توجه ویژه ای است. در این راستا می توان به بند «۸» ماده (۵) و (۹) لایحه و همچنین بند ۳، ۴.B سند یونسکو با عنوان ۳۷ C/Resolution ۹۳ در خصوص مراکز گروه (۲) اشاره کرد.

نتیجه گیری و پیشنهاد

همان طور که پیش تر ذکر شد متن موافقتنامه که به لایحه ضمیمه شده، دارای ابهام‌هایی است و به گونه‌ای نگارش شده است که مغایر با برخی اصول قانون اساسی مانند اصول شصتم، نهم و یکصدوسی و هشتم است. نکته مهم در خصوص مفاد موافقتنامه که موجد این ایرادها شده است مربوط به ابهام در ماهیت و شخصیت حقوقی این مرکز است که نوع و مصداق شخصیت حقوقی مرکز تعیین نشده است. از سوی دیگر تابعیت مرکز مشخص نیست با این توضیح که در موافقتنامه فوق 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 هم زمان از اعتبارات دولتی نیز بهره‌مند خواهد بود. بنابراین به نظر می‌رسد باید شخصیت حقوقی و تابعیت آن به روشنی مشخص شود. همچنین، برخی مواد موافقتنامه واجد ملاحظات امنیتی و سیاسی است که نیاز به بررسی بیشتر و عمیق‌تر در کمیسیون مربوطه دارد.

در عین حال با وجود ایرادها و ابهام‌ها، با توجه به جنبه‌های مثبت و زمینه تقویت مرجعیت علمی در منطقه غرب آسیا که در ذیل سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ بدان اشاره شده و رقابت‌های شدید منطقه‌ای کشورهای امارات، عربستان سعودی، قطر در حوزه غرب آسیا و ترکیه و جمهوری آذربایجان در حوزه اوراسیا برای کسب مرجعیت علمی، پیشنهاد می‌شود برخورد با موضوع به نحوی انجام شود که ضمن اطمینان از بهره‌مندی این فرصت، دغدغه‌ها و ایرادهای مربوطه نیز به‌نحو مقتضی برطرف شود.

بنا به مراتب پیش گفته و با توجه به ملاحظات جدی حقوقی، امنیتی و سیاسی پیشنهاد می‌شود لایحه جهت بررسی بیشتر به کمیسیون مربوطه عودت داده شود.

| شماره ماده | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون |
|------------|-------|-------|--------------------|------------------|
| ماده (۴) | | | | ✓ |
| ماده (۶) | | | | ✓ |
| ماده (۷) | | | | ✓ |
| ماده (۹) | | | | ✓ |
| ماده (۱۱) | | | | ✓ |

| متن اصلاحی | اظهار نظر کارشناسی | ارجاع به کمیسیون | مخالف | موافق | مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان | شماره ماده |
|------------|---|------------------|-------|-------|---|------------|
| | 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. | | | | | ماده (۴) |
| | ماده (۶) معیار استقلال کشور موضوع اصل نهم قانون اساسی و اصل شصتم با موضوع اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزیر، است. | | | | | ماده (۶) |
| | در ماده (۷) با قید عبارت «طبق نیات و اهداف راهبردی یونسکو» دارای ملاحظات امنیتی است و به سند ۲۰۳۰ اشاره دارد. | | | | | ماده (۷) |
| | در این ماده شرایط اشتراک اطلاعاتی میان «مرکز» را با سایر اعضا (دولتی- غیر دولتی) یونسکو فراهم ساخته است که این امر به جهت ابعاد امنیتی و اطلاعاتی آن ابهام داشته و نیازمند توجه ویژه- ای است. | | | | | ماده (۹) |
| | در ماده (۱۱) با ذکر «برنامه چهار ساله سند سی/۵»، به سند ۲۰۳۰ اشاره دارد. | | | | | ماده (۱۱) |