

ارزیابی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود

محمد رضا مجیدی* و غلام رضا خادمی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۰۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۲۰۳-۲۳۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

در سه دهه اخیر، اقدام‌های انجام شده سازمان‌های همگرایی منطقه‌ای در قالب کشورهای مستقل همسود و سپس امتداد آن در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا، سازمان پیمان امنیت جمعی و اتحادیه اقتصادی اوراسیا بازآفرینی شاکله و اجزای اتحاد شوروی بوده است. پیش‌بینی سازوکار مجامع بین پارلمانی در بیشتر سازمان‌های اوراسیایی پسا شوروی نیز در راستای تسهیل و تقویت راهبرد مذکور با راهکارهای متنوع در کشورهای مستقل همسود انجام شده است. از مهم‌ترین راهکارها در دستور کار مجامع بین پارلمانی در کشورهای مستقل همسود، قانونگذاری نمونه با هدف یکسان‌سازی قوانین ملی برای تسهیل و تقویت همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا است. بدین ترتیب، کانون تمرکز این نوشتار، واکاوی نقش‌آفرینی پارلمان‌گرایی چندجانبه در چارچوب قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در فرایند همگرایی منطقه‌ای اوراسیا است. از این رو در پی پاسخ به این پرسش است که قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در چارچوب پارلمان‌گرایی چندجانبه چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود داشته است؟ در نتیجه با استفاده از روش تحلیل مقایسه‌ای مبتنی بر داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی، استدلال می‌شود راهکار مجامع بین پارلمانی یعنی قانونگذاری نمونه به‌عنوان اقدامی حداقلی ولی زیربنایی در راستای تسهیل همگرایی منطقه‌ای از سوی کشورهای مستقل همسود است.

کلیدواژه‌ها: فدرالیسم تدریجی؛ قانونگذاری نمونه؛ کشورهای مستقل همسود؛ مجامع بین پارلمانی؛ همگرایی منطقه‌ای

Email: mmajidi@ut.ac.ir

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران؛

** دانش‌آموخته دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: khademi2735@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/mr.2023.5645.5333

مقدمه

فضای دموکراتیک مدرن همراه با جهانی شدن موجب شکل‌گیری وضعیتی شده که در آن همکاری بین‌پارلمانی در تعقیب سیاست‌های جهانی مفید واقع شده است (Alshareef, 2021: 42). از این رو، همکاری بین‌پارلمانی به‌عنوان ابزاری برای هماهنگی روندهای ملی و جهانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (Saidov, 2005: 10). در این مسیر، روسیه با وجود ناکامی در دستیابی به همه اهدافش در بیشتر پروژه‌های همگرایی منطقه‌ای، به‌طور پیوسته ولی آهسته در استفاده از تجربیات مرتبط با همگرایی منطقه‌ای برگرفته از اروپا از جمله پارلمان‌گرایی چندجانبه برای تأمین منافع دائمی خود در اوراسیا ثابت قدم بوده است. تأسیس نهادهای همکاری بین‌پارلمانی در چارچوب کشورهای مستقل همسود در این راستا قابل تأمل است. در حالی که تکامل نهادهای پارلمانی با افزایش مشارکت پارلمان‌ها در فرایند تصمیم‌گیری در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی به‌طور ملموس مشخص می‌شود (Mullagaleeva, 2013: 2). البته نهادهای بین‌پارلمانی در اوراسیا قبل از هر چیز با هدف هماهنگ کردن قوانین ملی ایجاد شدند، زیرا به‌نظر بنیان این سازوکارها قوانین مشابه، جوامع مشابه را شکل خواهند داد (Shovalievna, 2020: 108). از این رو، در فضای پساشوروی کشورهای مستقل همسود همانند برخی همتایان خود در مناطق مختلف جهان یک مسیر بین‌پارلمانی تعامل بین خود را در سطح منطقه‌ای در قالب همگرایی منطقه‌ای راه‌اندازی کردند (Ibid.,: 145). تمام عناصر همگراساز که در این فضا وجود دارد، از میراث گذشته متعلق به تمام کشورهای مستقل همسود از اتحاد شوروی است. بنابراین، از نظر پیکربندی و روش نهادینه‌سازی، تمام مصادیق همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود روسیه‌محور است. بدین ترتیب، تلاش‌هایی که در راستای همگرایی آن انجام می‌شود، باید به‌عنوان

ارزیابی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای ... _____ ۲۰۵

ابزاری برای بازآفرینی فضای روسیه محور تلقی شود. از این رو می‌توان گفت، میراث گذشته عنصری از ساختار اصلی فرصت‌های سیاسی یعنی تغییرات ساختاری بیرونی است (Murzakulova, 2011: 96).

با توجه به این واقعیت، در این مقاله تأثیرگذاری قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در چارچوب پارلمان‌گرایی چندجانبه بر همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا بررسی می‌شود. همچنین، در پاسخ به این پرسش که قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در کشورهای مستقل همسود چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا دارد، فرض می‌شود راهکار مجامع بین پارلمانی یعنی قانونگذاری نمونه به‌عنوان اقدامی مبنایی در راستای تسهیل همگرایی منطقه‌ای از سوی کشورهای مستقل همسود درخور بررسی و مذاقه است.

۱. چارچوب نظری

فدرالیسم به‌عنوان راه‌حلی نهادی برای مسائل مرتبط با تنوع ارائه می‌شود (Bulmer, 2017: 6). فدرالیسم فرایندی از مذاکرات مداوم، هنر حل مناقشات، رویکردی مبتنی بر مصالحه و همکاری است. این ویژگی یکی از بزرگ‌ترین مزایای فدرالیسم است. هدف و غایت فدرالیسم، سازش دو گرایش متضاد یعنی اقتدار سلسله‌مراتبی در قالب یک دولت فدرال و حفظ خودمختاری اعضا برپایه قانون اساسی است، یعنی وحدت بدون یکسانی و تنوع بدون آنارشی یا وحدت در عین کثرت (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۹۵). البته استناد به مفهوم فدرالیسم در اینجا در قالب فدرالیسم تدریجی به‌معنای انتقال دمکراتیک قدرت به یک اتحادیه سیاسی با یک قانون اساسی نیست (Manoli and Maris, 2015: 87) بلکه به‌نوعی اشاره به قانونگذاری نمونه به فرایندی تسهیل‌کننده با هدف نیل به مرحله‌ای از همگرایی

منطقه‌ای در درازمدت است که اکنون فاقد زمینه کافی است.

از این رو، در این نوشتار، واکاوی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین‌پارلمانی به‌عنوان متغیر مستقل و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود به‌عنوان متغیر وابسته در چارچوب نوعی فدرالیسم تدریجی توضیح داده می‌شود. هر چند پژوهشگران فدرالیسم بر تصویب قانون اساسی به‌عنوان مناسب‌ترین راه برای دستیابی به یک اتحادیه فدرال تأکید دارند، اما در چارچوب فدرالیسم تدریجی معاهده‌سازی و قانونگذاری در قالب سازوکارهای منطقه‌ای به‌مثابه حرکت هر چند مقدماتی، ولی زمینه‌ساز برای همگرایی منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود، زیرا آنها به تدریج موجب شکل‌گیری نهادهایی می‌شوند. این نهادها می‌توانند طی زمان، صلاحیت‌ها و اختیارات جدید و بیشتری هم از نظر عملی در چارچوب معاهدات و هم از طریق بازنگری آنها به‌دست آورند. بنابراین، رویکرد فدرالیسم تدریجی مبتنی بر در نظر گرفتن معاهدات به‌عنوان مبنای قانونگذاری با افزودن صلاحیت‌های جدید و ارتقای اختیارات نهادها برای حرکت در مسیر احتمالی آتی شکل‌گیری و تقویت همگرایی منطقه‌ای درخور تأمل است (Corbett, 1998: 3-20). بر این اساس، همان‌طور که اشاره شد، قوانین و معاهدات مشابه می‌توانند به شکل‌گیری جوامع مشابه کمک کنند.

بدین ترتیب، فرایند قانونگذاری نمونه مجامع پارلمانی در کشورهای مستقل همسود در چارچوب فدرالیسم تدریجی به‌عنوان مرحله‌ای مقدماتی برای تسهیل همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا با چارچوب سازوکاری نوین قابل بررسی است. از این رو، مطالعه کارکردهای مجامع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌عنوان مسئله جدید با استفاده از روش و تحلیل تطبیقی با بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی واکاوی می‌شود. بررسی تطبیقی، روشی مفید برای ارزیابی فرایند قانونگذاری نمونه مجامع پارلمانی در کشورهای مستقل همسود با همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا است.

ارزیابی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای ... _____ ۲۰۲

در چارچوب شناخت به‌دست آمده از این مقایسه، انتظارات از ظرفیت پارلمان‌گرایی چندجانبه کشورهای مستقل همسود در همگرایی منطقه‌ای و چگونگی بهره‌مندی مجلس شورای اسلامی از ظرفیت مذکور مشخص می‌شود. برای تبیین دقیق موضوع در ابتدا زمینه و سابقه پژوهش توضیح داده می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش

از اواخر قرن بیستم دولت‌ها تلاش کردند در کنار سازمان‌های منطقه‌ای، مجامع بین‌پارلمانی ایجاد کنند، اما پژوهشگران در این خصوص فعالیت‌های زیادی برای بررسی انجام ندادند. مطالعات پارلمان‌گرایی چندجانبه با تأکید بر همگرایی منطقه‌ای در مناطق مختلف جهان به‌جز اروپا به درجات متفاوت در آغاز راه قرار دارد. از این‌رو، واکاوی رابطه بین کارکرد قانونگذاری نمونه مجامع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود و همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا نیز از این وضعیت مستثنا نیست. بنابراین، هماهنگی در قانونگذاری یکی از مهم‌ترین سازوکارهای مجامع بین‌پارلمانی برای همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود است (Petrova, 2019: 425).

آندره کوفلیس در کتاب خود با عنوان نهادهای پارلمانی در حکمرانی منطقه‌ای و بین‌المللی به این نکته اشاره دارد که ابزارهای نسبتاً بدیع اتخاذ شده دو نهاد پارلمانی مستقر در منطقه اتحاد شوروی یعنی مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود و مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی، به‌منظور انجام کار مشورتی تشکیل شده است. این نهادها می‌توانند دو نوع قانون غیرالزام‌آور تصویب کنند: توصیه‌ها که مرتبط با نهادهای منطقه‌ای و کشورهای عضو بوده و قانونگذاری‌های نمونه که مختص پارلمان‌های ملی با هدف دستیابی به قوانین ملی هماهنگ و منطبق با معاهدات تصویب شده از سوی سازمان‌های مربوطه است (Cofelice, 2019: 100). بنابراین، از جمله

اهداف قانون نمونه ارائه پیشنهاد‌های قانونگذاری در زمینه هماهنگ کردن کلیت هنجارهای قانونی در کشورهای مستقل همسود، بهبود قوانین موجود به منظور حل مسائل حکمرانی و تقریب با استانداردهای بین‌المللی است (Schramm, 2011: 215). البته محتوای برخی از قانونگذاری‌های نمونه هنوز از واقعیت‌های اقتصادی جوامع اوراسیا عقب‌تر است؛ آنها گاهی اوقات فقط مسائل فعلی را منعکس می‌کنند. از این‌رو، هنوز کارهای جدی‌تری برای بهبود محتوا و کیفیت جهت همگرایی و هماهنگ‌سازی قوانین ملی برای تعمیق فرایندهای همگرایی ضروری است (Ubaidulloev, 2008: 8-9). با وجود این، نقش مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود در همراهی با ایجاد فضای واحد قانونگذاری از سوی نمایندگان پارلمان کشورهای عضو مجمع مثبت ارزیابی می‌شود (Murzakulova, 2011: 39). البته، سازوکارهای متنوع همگرایی از جمله مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، ساختاری است که برای حفظ خطوط فضای روسیه‌محور طراحی شده است (Saidamirova, 2021: 181). از این‌رو، کروتوف بر این نظر است که همکاری‌های بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌رغم مشکلات، مسیر شایسته‌ای را طی کرده است و در آینده نیز تقویت و توسعه خواهد یافت (Krotov, 2011: 63). بنابراین بررسی و واکاوی فرایند مذکور برای مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بانی و حامی بهره‌گیری از ظرفیت دیپلماسی پارلمانی در راستای تأمین منافع ملی به‌ویژه با تأکید بر سیاست همسایگی از اهمیت برخوردار است. به همین منظور در ادامه، نخست روند تأسیس مجامع پارلمانی در کشورهای مستقل همسود توضیح داده می‌شود.

۱-۲. مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود

سران کشورهای مستقل همسود، سند اصلی تنظیم‌کننده فعالیت‌های مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود یعنی کنوانسیون مجمع را در ماه مه ۱۹۹۵ امضا کردند. ایجاد این مجمع در سخت‌ترین دوره بحران اقتصادی و سیاسی سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۹۴ اتفاق افتاد. بر این اساس، همه اعضای کشورهای مستقل همسود برای شروع کار در ارگان جدید عجله نداشتند. در آغاز، موافقتنامه مجمع بین پارلمانی را فقط شش کشور ارمنستان، بلاروس، قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان و فدراسیون روسیه امضا کردند. گرجستان در مه ۱۹۹۴ به مجمع بین پارلمانی پیوست، مولداوی در ژوئیه ۱۹۹۴ و آذربایجان در سال بعد به توافقنامه آما آتا پیوستند. در این دوره، اوکراین که در سال ۱۹۹۹ به این سازمان پیوست، به‌عنوان ناظر در همه جلسات مجمع شرکت می‌کرد. تکمیل رسمیت قانونی مجمع بین پارلمانی و تعیین مسیرهای اصلی برای همکاری بین پارلمانی با تصویب کنوانسیون مجمع در ۲۶ مه ۱۹۹۵ در نشست شورای سران کشورهای مستقل همسود در مینسک به پایان رسید (Amiantov and Grachev-Vorontsov, 2020: 295). براساس این کنوانسیون که در ۱۶ ژانویه ۱۹۹۶ لازم‌الاجرا شد، مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در قالب یک سازمان بین‌المللی پارلمانی وضعیت یک نهاد بین‌المللی را دریافت کرد (Saidamirova, 2021: 178). بدین ترتیب، به‌طور چشمگیری وظایف و اختیارات آن در قالب کشورهای مستقل همسود گسترش یافت.

مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود مطابق با اختیارات خود در ماده (۴) کنوانسیون مجمع، تعامل پارلمانی را در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، حقوقی، بشردوستانه، دفاعی و سایر حوزه‌ها به شرح ذیل فراهم می‌کند:

- موضوع‌های همکاری بین کشورهای عضو در زمینه‌های مختلف را مورد بحث قرار می‌دهد و توصیه‌هایی به شورای سران کشورها و دولت‌ها، سایر نهادهای کشورهای مستقل همسود و پارلمان‌ها، بنا به ماهیت موضوع بررسی و ارسال می‌کند.
 - موضوع‌های ارجاع شده شورای سران کشورها و دولت‌ها را بررسی می‌کند و توصیه‌هایی در مورد آنها به ترتیب به شورای سران کشورها و دولت‌ها و نیز سایر ارگان‌های کشورهای مستقل همسود ارسال می‌کند.
 - توصیه‌هایی را برای تقریب قوانین کشورهای شرکت‌کننده ارائه می‌کند.
 - قوانین نمونه را تصویب و با توصیه‌های مناسب به پارلمان‌های کشورهای عضو این کنوانسیون ارسال می‌کند.
 - توصیه‌هایی در مورد هماهنگ‌سازی رویه‌های تصویب از سوی پارلمان‌های کشورهای مستقل همسود برای دستیابی به اهداف مشترک مندرج در منشور این کشورها ارائه می‌کند.
 - توصیه‌هایی را در مورد تطبیق قوانین کشورهای عضو با مفاد معاهدات بین‌المللی منعقد شده این کشورها را در چارچوب کشورهای همسود ارائه می‌کند.
 - تبادل اطلاعات با ماهیت حقوقی بین کشورهای شرکت‌کننده را تسهیل می‌کند.
 - سایر موضوع‌های همکاری بین پارلمانی را مورد بحث قرار می‌دهد.
- بر این اساس، مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، حق بحث در مورد مسائل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را با توافق اعضا دارد. بررسی مسائل همکاری پارلمانی، ارائه پیشنهاد به پارلمان‌های عضو، شورای سران کشورها، شورای سران دولت‌های کشورهای عضو مستقل همسود از جمله وظایف مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود هستند. فعالیت‌های مجمع را شورای مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود سازماندهی می‌کند که متشکل از رؤسای هیئت‌های

پارلمانی است. تصمیمات مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در مورد موضوع‌های مورد بحث براساس اجماع در قالب بیانیه‌ها، توصیه‌ها و قوانین نمونه اتخاذ می‌شود.

رویه فوق، تجربه‌ای مهم از تعامل بین پارلمان‌های ملی کشورهای مستقل همسود در چارچوب قانونی مناسب به‌شمار می‌آید. کشورهای مستقل همسود شامل جمهوری آذربایجان، ارمنستان، بلاروس، قزاقستان، قرقیزستان، مولداوی، فدراسیون روسیه، تاجیکستان و ازبکستان، از اعضای رسمی مجمع بین پارلمانی هستند. البته ازبکستان در نشست شورای مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در ۲۹ نوامبر ۲۰۱۸، کنوانسیون را امضا کرده و به عضویت درآمده است. در نقطه مقابل، گرجستان در آگوست ۲۰۰۹ و اوکراین در فوریه ۲۰۱۹ از این شورا کنار رفتند (Shovalievna, 2020: 67-68).

۲-۲. مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی

مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی در واقع فعالیت خود را در چارچوب مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود حتی قبل از ایجاد رسمی سازمان پیمان امنیت جمعی آغاز کرد. تصمیم برای ایجاد آن در ۱۴ مه ۲۰۰۲ در مسکو گرفته شد و در ۱۷ اکتبر ۲۰۰۲ منشور و توافقنامه در مورد وضعیت حقوقی سازمان پیمان امنیت جمعی در کیشینو امضا شد. ایجاد رسمی نهاد پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی تنها چهار سال بعد انجام شد. ایجاد مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی به‌طور قانونی با رؤسای پارلمان‌های اعضای سازمان پیمان امنیت جمعی در نشست در ۱۶ نوامبر ۲۰۰۶ رسمیت یافت. ساختار مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی تقریباً به‌طور کامل ساختار مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود را تکرار می‌کند. البته، با گذشت چند سال از آغاز به‌کار مجمع پارلمانی سازمان پیمان

امنیت جمعی تاکنون در منشور سازمان هیچ اشاره‌ای به مجمع پارلمانی آن نشده است (Ibid.: 74).

طبق آیین‌نامه موقت مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی، از جمله اهداف آن، می‌توان به هماهنگ‌سازی قوانین ملی در قالب قانونگذاری نمونه در راستای تنظیم روابط حقوقی، بحث در مورد مسائل همکاری بین کشورهای عضو در حوزه‌های بین‌المللی و نظامی-سیاسی و تدوین توصیه‌هایی برای ارسال مستقیم به نهاد عالی شورای سازمان پیمان امنیت جمعی اشاره کرد. مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی همچنین از توسعه همکاری بین سازمان پیمان امنیت جمعی و سازمان‌های بین‌المللی (سازمان ملل متحد، سازمان همکاری شانگهای، سازمان امنیت و همکاری اروپا، ناتو) در درجه اول از طریق تهیه پیش‌نویس موافقتنامه‌های همکاری بین‌المللی حمایت می‌کند (Amiantov and Grachev-Vorontsov, 2020: 298-299).

۲-۳. مجمع (کمیته) بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا

کمیته بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا که بعداً به مجمع بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا تبدیل شد، مبانی قانونگذاری را با هدف همگرایی و یکسان‌سازی قوانین ملی کشورهای جامعه اقتصادی اوراسیا تصویب می‌کرد. همچنین مجمع به‌عنوان یک نهاد همکاری پارلمانی، بررسی مسائل مربوط به هماهنگ‌سازی قوانین ملی کشورها و تطبیق آن با موافقتنامه‌های منعقد شده در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا را برعهده داشت (Degterev and Kurylev, 2019: 12).

فعالیت‌ها و قابلیت‌های کمیته بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا تفاوتی نداشت با آنچه که مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود انجام می‌داد. شاید بتوان گفت ساختار کمیته بین پارلمانی یک کپی کوتاه شده از مجمع بین پارلمانی بود. در ادامه، مجمع بین پارلمانی یک نهاد همکاری پارلمانی در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا

شکل گرفت که مسائل مربوط به هماهنگی و یکسان‌سازی قوانین ملی اعضا و تطبیق آن با موافقتنامه‌های منعقد شده در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا به منظور انجام وظایف جامعه را مورد توجه قرار می‌داد که این نیز یک نوآوری قابل توجه بود. اما تفاوت اصلی در این بود که مجمع بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا مبانی قانونگذاری را در زمینه‌های اساسی روابط حقوقی مشروط به بررسی شورای بین دولتی انجام می‌داد. بنابراین، همه کشورها معاهده وضعیت مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، روند توسعه، تصویب و اجرای آنها را در سال ۲۰۰۷ تصویب کردند.

نمی‌توان این واقعیت را انکار کرد که محصول اصلی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، مبانی قانونگذاری بود. موافقتنامه درباره وضعیت مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، رویه تدوین، تصویب و اجرای آنها در ۱۸ ژوئن ۲۰۰۴ امضا شد. طبق این موافقتنامه، در قالب مبانی قانونگذاری قواعد یکسانی درباره مقررات قانونگذاری برای اعضا در زمینه‌های اساسی روابط حقوقی تنظیم شده و به تصویب می‌رسید. جامعه اقتصادی اوراسیا براساس نتایج بررسی، یکی از تصمیمات زیر را اتخاذ می‌کرد: الف) تصویب موافقتنامه در مورد تصویب مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، ب) ارسال پیش‌نویس مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا به کمیته همگرایی جامعه اقتصادی اوراسیا برای تجدید نظر.

با توجه به این توضیحات، وظیفه اصلی مجمع بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا، مطابق با مقررات مربوط به مجمع بین پارلمانی - مصوب شورای بین دولتی در سطح سران کشورها - حمایت قانونی از عملکرد جامعه بود. در مدت فعالیت مجمع بین پارلمانی بیش از صد مبانی قانونگذاری تهیه و تصویب شده است. همچنین، مجمع بین پارلمانی بر روند اجرای آنها نظارت می‌کرد. البته، تمام پارلمان‌های ملی به طور مؤثر در فعالیت‌های قانونگذاری خود از رویکردها، مقررات و هنجارهای تصویب شده مجمع

بین‌پارلمانی استفاده می‌کردند (Ubaiddullov, 2008: 6)، زیرا مبنای قانونگذاری مجمع بین‌پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا تنها یک ارزش کاربردی فعلی نداشت، بلکه ارزش کاربردی درازمدت و آینده‌نگر داشت (Shovalievna, 2020: 111). اگر کارهای لازم دیگری از جمله تأسیس مجمع پارلمانی (پارلمان) اتحادیه اقتصادی اوراسیا در این خصوص اجرا می‌شد، گام مهمی در جهت همگرایی و هماهنگ‌سازی قوانین ملی برای تعمیق فرایندهای همگرایی در اوراسیا برداشته می‌شد. با وجود این، سیر شکل‌گیری مجامع پارلمانی در حوزه کشورهای مستقل همسود به لحاظ تنوع از پویایی خاصی برخوردار بوده است که به جز یک مورد (مجمع پارلمانی گوام) همه آنها در راستای تقویت اقدام‌های مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌ویژه قانونگذاری نمونه فعال هستند. در این قالب به‌طور قابل توجه‌تری رویکرد کشورهای مستقل همسود نسبت به مقوله دیپلماسی پارلمانی مشخص می‌شود.

۲-۴. مجمع پارلمانی گوام

مجمع پارلمانی گوام در قالب سازمان گوام، سازمانی برای دموکراسی و توسعه اقتصادی متشکل از کشورهای جمهوری آذربایجان، گرجستان، جمهوری مولداوی و اوکراین در سال ۲۰۰۴ تأسیس شده است. با وجود اینکه این مجمع شامل سه کمیته سیاسی، تجاری و اقتصادی و علم، فرهنگ و آموزش است، همچون سازمان متبوع خویش نتوانسته در راستای تحقق اهداف تقویت ارزش‌های دموکراتیک، تضمین برتری قانون و احترام به حقوق بشر، تضمین توسعه پایدار، تقویت امنیت و ثبات بین‌المللی و منطقه‌ای، تعمیق همگرایی اروپایی برای ایجاد فضای امنیتی مشترک و گسترش همکاری‌های اقتصادی و بشردوستانه، توسعه ظرفیت‌های اجتماعی-اقتصادی، حمل‌ونقل، انرژی، علمی، فنی و بشردوستانه و تشویق تعاملات سیاسی و همکاری عملی در زمینه‌های مورد علاقه متقابل گام بردارد. دلایل این وضعیت عبارتند از:

- با وجود تأکید سازمان بر توسعه سیاسی و اقتصادی، ریشه آن بیشتر ژئوپلیتیکی است تا ژئواکونومیکی،
- جهت‌گیری آن بیشتر اروپا-آتلانتیک است تا اوراسیایی به آن نسبت به پیرامون خویش به‌ویژه روسیه صبغه تقابلی داده است تا تعاملی،
- تمام کشورهای عضو گوام درگیر مناقشات سرزمینی و مرزی با همسایگان خود هستند که در خوش‌بینانه‌ترین حالت مختل‌کننده فرایند همگرایی است،
- بانیان و حامیان این فرایند با نادیده گرفتن واقعیت‌های حاکم بر اوراسیا ناکارآمدی آن را تضمین کرده‌اند.

با آگاهی از این مطالب، موجب شگفتی نیست که با وجود گرایش اروپا آتلانتیک حتی نتوانسته در سطح کارکردهای همتایان شکل گرفته خود در اوراسیا همچون قانونگذاری نمونه دستاورد خاصی داشته باشد. هرچند سران سازمان در بیانیه‌های خود به سطح بالای همکاری در مجمع پارلمانی گوام اشاره کرده و از مجمع می‌خواهند تا فعالانه به تحکیم سازمان دمکراسی و همکاری اقتصادی گوام کمک کنند.

۵-۲. مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه

در آغاز مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه به‌عنوان یک نهاد نمایندگی فعالیت می‌کرد. در نشست رؤسای پارلمان‌های روسیه و بلاروس که در سن‌پترزبورگ در ۲۹ آوریل ۱۹۹۶ برگزار شد، موافقتنامه مجمع پارلمانی روسیه و بلاروس به تصویب رسید. در ماده (۱) موافقتنامه، مجمع به‌عنوان نهادی دائمی برای بحث و تصمیم‌گیری در مورد موضوع‌های مورد علاقه متقابل در نظر گرفته شد. رؤسای جمهور روسیه و بلاروس در مسکو در ۲ آوریل ۱۹۹۷ معاهده اتحادیه بلاروس و روسیه و در ۸ دسامبر ۱۹۹۹ معاهده تأسیس دولت اتحادیه را امضا کردند. از جمله وظایف مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه تدوین پیش‌نویس قوانین و تصویب

قوانین مربوط به صلاحیت انحصاری دولت اتحادیه است. از این رو، تمهید چارچوب قانونی برای دولت اتحادیه با هدف همگرایی قوانین ملی دو کشور اولویت مهمی تعریف شده است. در عین حال فعالیت مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه که سازمانی نسبتاً محافظه کار است، به طور کلی به اندازه کافی مؤثر نبوده است (Malyshev, 2020: 276-282)، زیرا در چارچوب سیاست همگرایی تاریخی، حفظ محور روسیه در چارچوب مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود به مثابه یک اصل بنیادی، مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه فرع و ذیل آن قرار می گیرد.

۶-۲. مجمع بین پارلمانی کشورهای آسیای مرکزی و روسیه

مجمع بین پارلمانی کشورهای آسیای مرکزی و روسیه به ابتکار قربانقلی بردی محمداف، رئیس مجلس مصلحت ترکمنستان، در عشق آباد پایتخت ترکمنستان در ۱۲ مه ۲۰۲۲ تشکیل شد. از آنجا که فعالیت های بین المللی قانونگذاران در قالب دیپلماسی پارلمانی به ویژه در شرایط کنونی کم اهمیت نیست، بدون شک نمایندگان مردم کشورهای آسیای مرکزی و روسیه می توانند سهم زیادی در امر صلح و ثبات در مقیاس منطقه ای داشته باشند. گفتگوی بین پارلمانی به ایجاد جو مساعد در روابط بین کشورها، تقویت اعتماد متقابل و تشکیل چارچوب قانونی برای همکاری کمک می کند (Madina, 2020: 17). برای مثال استفاده از ابزار دیپلماسی پارلمانی یکی از راه ها برای حل مسئله آب در آسیای مرکزی درخور توجه جدی است و دیپلماسی پارلمانی می تواند زمینه را برای حل مسالمت آمیز مسئله آب در آسیای مرکزی آماده کند (Ugli and Ugli, 2022: 184). برگزاری مجمع بین پارلمانی کشورهای آسیای مرکزی و روسیه نشان دهنده علاقه مشترک به یک سکوی گفتگوی مؤثر و همچنین همگرایی درون منطقه ای روبه رشد است. این مجمع با فعالیت های اصلی مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود هماهنگ است که وظیفه اصلی آن

تدوین قوانین و اسناد نمونه حاوی دستورالعمل‌ها برای همگرایی نظام‌های حقوقی کشورهای مستقل همسود است.

در این راستا، روسیه از دیپلماسی پارلمانی به مفهوم قدرت نرم در امور خارجی خود استفاده می‌کند (Abitbekov, 2021: 47). نقش فزاینده دیپلماسی پارلمانی در قالب پارلمان‌های کشورهای آسیای مرکزی و فدراسیون روسیه مقوم ائتلاف آنها بیش از هر زمان دیگری است. در واقع صفحه جدیدی در تاریخ همکاری‌های بین پارلمانی در فضای کشورهای مستقل همسود و در کل فضای اوراسیا در حال نضج است. قزاقستان برای تعمیق همکاری بین کشورهای منطقه و فدراسیون روسیه از طریق پارلمان‌ها که به‌طور ارگانیک مکمل مشارکت بین دولتی در چارچوب مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود و سایر ساختارها است، اهمیت قائل است. از این رو، قرقیزستان ضمن استقبال از برگزاری مجمع بین پارلمانی در قالب آسیای مرکزی و روسیه، ظرفیت بسیاری برای تعمیق مشارکت جامع در آسیای مرکزی قائل است.

با توجه به این قابلیت، پارلمان ترکمنستان علاقه‌مند به همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه در تأمین صلح و امنیت از طریق دیپلماسی پارلمانی است. کار برای یکسان‌سازی قوانین و بررسی بهترین شیوه‌های قانونگذاری و اجرای آن از مؤلفه‌های مهم فعالیت نمایندگان پارلمان ترکمنستان در این قالب است. افزون بر این، تداوم هماهنگی قوانین، مشارکت در توسعه و گسترش چارچوب قانونی همکاری و نیز روابط بین پارلمانی در زمینه‌های علمی، آموزشی، فرهنگی و گردشگری ضروری است. به همین دلیل، ازبکستان اهمیت زیادی برای ایجاد مشارکت بین کشورهای همسایه و روسیه قائل است و از افزودن مؤثر تلاش‌های مشترک پارلمان‌ها در این راستا حمایت می‌کند. ازبکستان از پیشنهاد مبنی بر تبدیل شدن این مجمع به سکوی دائمی برای بحث در مورد ابتکارات و توسعه پیشنهادها برای تقویت روابط بین‌دولتی

و تقویت همکاری‌های بین‌پارلمانی حمایت کرده است. به‌طور کلی، همکاری بین‌پارلمانی می‌تواند به توسعه و تقویت روابط اقتصادی و بشردوستانه و بهبود ارتباطات در حوزه حقوقی کمک کند؛ همچنین دستور کار این همکاری می‌تواند موضوع‌های مرتبط با همگرایی بیشتر قوانین ملی باشد. برای مثال تجربه موجود از قانونگذاری نمونه با هدف همگرایی قوانین ملی در چارچوب مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌عنوان سازوکاری تسهیل‌کننده همگرایی در چارچوب فدرالیسم تدریجی قابل بررسی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

۳. قانونگذاری نمونه مهم‌ترین فعالیت مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود

اگرچه مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، در ساختار نهادی خود شباهت‌های زیادی با سایر مجامع بین‌المللی پارلمانی مانند مجمع پارلمانی سازمان امنیت و همکاری اروپا و مجمع پارلمانی شورای اروپا دارد، اما از نظر محتوای فعالیت اصلی خود یعنی قانون نمونه، مشابهی در رویه بین‌المللی ندارد. هرچند براساس پروتکل اساسنامه اتحادیه آفریقا مربوط به پارلمان آفریقا که در سال ۲۰۱۴ امضا شده و البته هنوز در مرحله تصویب باقی مانده است، پارلمان قادر خواهد بود پیش‌نویس قوانین نمونه (پیشنهاد‌های قانونی که باید قبل از اجرای آن کشورهای عضو ارزیابی و تأیید کنند) را پیشنهاد دهد، اما فقط در زمینه‌هایی که پس از تصویب پروتکل مجمع اتحادیه آفریقا تعیین می‌کند (Luciano, 2022: 160). بر این اساس، پارلمان آفریقا همچون مجامع بین‌پارلمانی در کشورهای مستقل همسود با داشتن اختیارات کامل قانونگذاری سال‌ها فاصله دارد (Mumford, 2018: 120). لیکن، سران کشورهای مستقل همسود در تمام موضوع‌های توسعه‌ای از مجمع بین‌پارلمانی

خواسته‌اند تا با تدوین قوانین نمونه در موارد لازم از نزدیک مشارکت داشته باشند. علاوه بر این، نقش مجمع در توسعه پارلمان‌گرایی و دموکراسی پارلمانی در کشورهای عضو مورد تأکید قرار گرفته است.

با این سابقه، در بیست‌وپنجمین نشست عمومی مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود، قطعنامه شماره ۲۵-۸ در ۱۴ آوریل ۲۰۰۵، در مورد قوانین نمونه در کشورهای مستقل همسود به تصویب رسید که مقررات مربوط به اقدام‌های قانونگذاری نمونه و توصیه‌های مجمع بین پارلمانی کشورهای عضو مستقل همسود را تصویب کرد. این آیین‌نامه شرایط تهیه پیش‌نویس اقدام‌های قانونگذاری نمونه و توصیه‌های مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود، روش سازماندهی و اجرای اقدام‌های قانونگذاری نمونه و همچنین برآورده کردن الزامات مربوطه را تعیین کرد. پیش‌نویس لایحه قانونی مصوب در جلسه کمیسیون دائمی به ترتیب مقرر به پارلمان‌های کشورهای عضو ارسال می‌شود تا بازخورد و نظرهای کمیته‌های مربوطه (کمیسیون‌ها) را به دبیرخانه شورای مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود ارسال کنند. کمیسیون دائمی با در نظر گرفتن نظرها و پیشنهادهای دریافتی از پارلمان‌های کشورهای عضو، پس از بررسی پیش‌نویس ارائه شده، یکی از تصمیمات زیر را اتخاذ می‌کند:

- تصویب پیش‌نویس قانون نمونه و ارائه آن برای بررسی در جلسه عمومی مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود،
- ارسال پیش‌نویس قانون نمونه برای بازنگری،
- عدم مصلحت توسعه بیشتر پیش‌نویس قانون نمونه.

پارلمان‌های کشورهای عضو مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود اقدام‌هایی را برای تنظیم رویه‌ها برای بررسی و استفاده در روند تدوین قوانین نمونه

در کمیته‌ها یا کمیسیون‌های پارلمان‌های کشورهای عضو انجام می‌دهند. البته کمیته‌ها یا کمیسیون‌های پارلمان‌های کشورهای عضو مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود قانون نمونه دریافتی را مطابق با مقررات داخلی خود بررسی و براساس آن، کمیسیون‌های دائمی پیشنهادهایی را برای بهبود روند قانونگذاری نمونه ارائه می‌کنند (Vasilevich, 2017: 24). با توجه به توضیحات مذکور برخی کشورها برای مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود مزیت‌های ذیل را قائل شده‌اند:

۱. مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود دارای شخصیت حقوقی است و تنها ساختاری در کشورهای مستقل همسود است که به انعقاد قراردادها و توافقنامه‌ها با سازمان‌های دیگر مطابق با ماده (۱۲) کنوانسیون مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود قادر است. این حق برای مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود را فقط پارلمان جمهوری آذربایجان در هنگام تصویب کنوانسیون به رسمیت نشناخت.

۲. مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود مستقیماً در شکل‌گیری رویکردهای واحد به قوانین با مکانیسم قانونگذاری نمونه و نهاد نظارت بر انتخابات نقش دارد. بنابراین، مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود نهاد اصلی همکاری بین‌پارلمانی است و می‌تواند تا حد زیادی به‌عنوان شاخص توسعه پارلمان‌گرایی در منطقه عمل کند.

۳. هنگام در نظر گرفتن نهادهای همکاری بین‌پارلمانی، توجه به این نکته حائز اهمیت است که نهادها دارای پیامدهای توزیعی هستند، یعنی به برخی از بازیگران نسبت به برخی دیگر برتری می‌دهند و همچنین بازیگران مسلط را تا حدی محدود می‌کنند. به عبارت دیگر، تعادل نهادی، منعکس‌کننده همسویی موجود نیروها است (Murzakulova, 2011: 96-98). در این چارچوب تأثیر تفاوت

نظام‌های سیاسی بر کیفیت همکاری پارلمان‌های کشورهای عضو تا حدودی تعدیل می‌شود. به‌عنوان مثال، اگرچه ارمنستان از اعضای اولیه سازوکارهای پارلمانی کشورهای مستقل همسود بوده است، اما پارلمان این کشور پس از تحول نظام سیاسی از ریاستی به پارلمانی، کمیته دائمی همگرایی منطقه‌ای و اوراسیا را در کنار کمیته‌های دیگر در سال ۲۰۱۹ تشکیل داد که هم‌زمان با ریاست ارمنستان در اتحادیه اقتصادی اوراسیا بود (Balasanyan, 2021: 41). بنابراین، تأثیرپذیری فرایند همگرایی منطقه‌ای از مؤلفه قانونگذاری نمونه ملهم از فدرالیسم تدریجی جریانی تکوینی با فراز و نشیب خاص اوراسیایی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

۱-۳. ارزیابی قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در اوراسیا

در اولین مراحل فعالیت مجمع (تا سال ۱۹۹۹)، مقررات اقتصادی و مالی (۱۸ قانون) وجه غالب قانونگذاری نمونه بود و تقریباً به مسائل حوزه اجتماعی و بشردوستانه و مهاجرت توجه برابر شد (۱۴ قانون). دستاورد اصلی در فعالیت قانونگذاری مجمع بین پارلمانی در حوزه اجتماعی، تصویب منشور حقوق اجتماعی و تضمین‌های شهروندان کشورهای مستقل در ۲۹ اکتبر ۱۹۹۴ بود. براساس این سند، شرکت‌کنندگان کشورهای همسود متعهد شدند که ایجاد یک بازار کار واحد را با تردد شهروندان بدون روادید در سراسر قلمرو و تضمین کار برابر تضمین کنند. همچنین اصل آزادی مهاجرت رعایت شود و از مهاجران اجباری، حمایت اجتماعی و قانونی شود. فعالیت مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود را در اواخر قرن بیستم می‌توان ضدتروریستی توصیف کرد. از سوی دیگر، در دوره مذکور ایده ایجاد فضای واحد اقتصادی در کشورهای مستقل همسود نضج گرفت و محتوای اصلی مرحله بعدی توسعه همکاری‌های بین پارلمانی در مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود شد.

بر این اساس، در نیمه دوم دهه ۲۰۰۰، فعالیت‌های مجمع بین‌پارلمانی باید بیشتر جنبه اقتصادی پیدا می‌کرد که مشخصه مرحله اول فعالیت آن در سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۲ بود. مطابق با برنامه بلندمدت قانونگذاری نمونه در کشورهای مستقل همسود در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۵، که در آوریل ۲۰۰۵ تصویب شد، برنامه‌ریزی شده بود که بیش از ۸۰ قانونگذاری نمونه تدوین شود. در این دوره، حوزه همکاری و امنیت نظامی (۱۵ قانون) رتبه اول، حوزه سیاست اجتماعی (۱۴ قانون) رتبه دوم، حوزه اقتصادی (۱۳ قانون) رتبه سوم، حوزه بشردوستانه (۱۲ قانون) رتبه چهارم، علم و آموزش (۱۰ قانون) رتبه پنجم و محیط زیست و مدیریت منابع طبیعی (۹ قانون) رتبه ششم را در فعالیت‌های کشورهای مستقل همسود به خود اختصاص داده است. بنابراین، تجزیه و تحلیل قوانین نمونه تدوین شده مجمع در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۵ نشان می‌دهد که بیشترین اهمیت را نه به حل مسائل اقتصادی، بلکه به مبارزه با جرم و جنایت و تضمین امنیت جمعی داده است. همچنین در دهه ۲۰۱۰، فعالیت قانونگذاری نمونه مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به حفظ تعصب خاصی نسبت به قوانین ضد تروریسم، مهاجرت و جنایی ادامه داد. طرح چشم‌انداز قانون نمونه مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود برای سال ۲۰۲۰-۲۰۱۶ شامل هفت برنامه بوده است که پنج برنامه آنها به مبارزه با جرم و جنایت و تروریسم اختصاص داشت (Amiantov and Grachev-Vorontsov, 2020: 297-300). به‌طور خلاصه، قانونگذاری نمونه در کشورهای مستقل همسود برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ بر امور ذیل متمرکز بوده است:

- اقدام‌های مشترک برای مبارزه با جرم و جنایت برای سال ۲۰۱۴ و مبارزه با جرائم ارتكابی با استفاده از فناوری اطلاعات برای سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۶،
 - مبارزه با تروریسم و سایر مظاهر خشونت‌آمیز افراط‌گرایی برای سال ۲۰۱۴،
- سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۷ و سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۲۰.

- مبارزه با قاچاق غیرقانونی مواد مخدر، مواد روان گردان و پیش‌سازهای آنها و مبارزه با اعتیاد به مواد مخدر برای ۲۰۱۸-۲۰۱۴،
 - راهبرد توسعه اقتصادی کشورهای مستقل همسود تا سال ۲۰۲۰ و مفهوم همکاری بین منطقه‌ای و فرامرزی کشورهای مستقل همسود تا سال ۲۰۳۰،
 - ایجاد و توسعه جامعه اطلاعاتی و برنامه اقدام برای اجرای آن تا سال ۲۰۱۵،
 - مبارزه با جرائم ارتكابی با استفاده از فناوری اطلاعات برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ (Shovalievna, 2020: 109)،
 - اجرای راهبرد سلامت جمعیت کشورهای عضو کشورهای مستقل همسود برای سال ۲۰۲۱-۲۰۲۰،
 - اجرای مفهوم سیاست هماهنگ اجتماعی و جمعیتی کشورهای مستقل همسود برای سال‌های ۲۰۲۳-۲۰۲۰،
 - تقویت امنیت مرزی در مرزهای خارجی برای سال‌های ۲۰۲۵-۲۰۲۱،
 - پیشنهاد هیئت‌های پارلمانی و کمیته‌های دائمی مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود در زمینه‌های اقتصاد و دارایی، سیاست اجتماعی، بشردوستانه، سیاست کشاورزی، مدیریت محیط زیست و منابع طبیعی، همکاری نظامی و امنیتی، حقوقی، دانش و آموزش و دولت‌سازی و خودگردانی محلی.
- گرچه قوانین نمونه مجامع بین‌پارلمانی در کشورهای مستقل همسود در حوزه‌های فوق‌الذکر به‌طور بالقوه ابزار مهمی در هماهنگی و توسعه قوانین ملی بوده‌اند، اما پارلمان‌های ملی پذیرش بسیار محدودی به دلایل زیر داشته‌اند (Cofelice, 2019: 100):
- اقدام‌های قانونگذاری نمونه کشورهای مستقل همسود ماهیت مشورتی دارد، یعنی الزام‌آور نیست و روابط حقوقی ایجاد نمی‌کند. این مهم توضیح می‌دهد که چرا قانون نمونه همیشه به هدف پیش‌بینی شده برای آن نمی‌رسد.

- قوانین نمونه را کشورها به طور جداگانه در برخی مناطق استفاده می کنند، دولت‌ها آنها را براساس نیاز خود تغییر می دهند و بدون تغییر نمی پذیرند. با وجود این، تا زمانی که قانونگذار دولتی آن را به تصویب نرسانده باشد، قدرت قانونی ندارند. آنها پس از انتشار در قالب قوانین قدرت قانونی پیدا می کنند.
- تدوین قانون نمونه مطابق با فرایند قانونگذاری انجام می شود. با وجود این، روند تدوین و تصویب قوانین نمونه بسیار کند است.
- قوانین نمونه تنها در ترکیب با موافقتنامه‌ها، کنوانسیون‌ها و معاهدات مؤثر است و دستورالعمل‌هایی را برای تعامل تعیین می کنند.
- قوانین نمونه در کشورهای همسود غیرسیستماتیک هستند و به طور خودکار نمی توانند سطح لازم از تنظیم روابط پیچیده را فراهم کنند.
- هدف از ایجاد قوانین نمونه باید براساس نیازها و منافع مشترک تعیین شود بنابراین، قوانین نمونه در صورتی مورد استفاده قرار می گیرند که هدف کلی از تعامل دولت‌ها در این خصوص مشخص باشد.
- درواقع، اولویت‌های تدوین قانون نمونه به وضوح تعریف شده باشد.
- کارکرد پیش‌بینی قانون نمونه ضعیف بوده است. از این رو، مطالعه مقدماتی همه جانبه باید کاستی‌های قوانین موجود را مشخص کند که اغلب انجام نمی شود.
- سازوکار جذب نه تنها برای نمایندگان، بلکه برای متخصصان دستگاه‌های اجرایی دولتی به منظور همکاری در این زمینه صوری است.
- کشورهای عضو مجمع بین‌پارلمانی مستقل همسود اطلاعات کمی در مورد استفاده از اقدام‌های قانونگذاری نمونه در فعالیت‌های مرتبط با استانداردها دارند.
- مشکلات موجود در اجرای قوانین نمونه بسیار کند برطرف می شود، در نتیجه فضا برای استفاده گسترده از آنها مساعد نیست.

ارزیابی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای ... _____ ۲۲۵

- فراوانی اسناد قوانین نمونه تنها این توهم را ایجاد می‌کند که کشورهای مستقل همسود یک شرکت‌کننده تمام‌عیار در جامعه به اصطلاح متمدن بین‌المللی است. اقدام‌های قانونگذاری نمونه کشورهای مستقل همسود، منابع قانونی این کشورها نیستند.

با وجود این، در چارچوب همکاری بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود، تلاش می‌شود با تدوین قوانین نمونه و سپس اعمال آنها در فرایند قانونگذاری کشورهای عضو، به هماهنگ‌سازی و همگرایی نظام‌های اقتصادی کمک شود (Mullagaleeva, 2013: 3). در وهله نخست، این امر به تعمیق بیشتر تعامل بین کشورهای مستقل همسود در حوزه اقتصادی در قالب مجامع همگرایی می‌انجامد. همچنین تعامل سیاسی، فرهنگی و حقوقی کشورهای مستقل همسود را ارتقا می‌دهد (Shovalievna, 2020: 120). بر این اساس، پیشنهادهای مربوط به تدوین توصیه‌ها و قوانین نمونه، باید به انتظارات در خصوص نزدیک شدن (یکسان‌سازی) قوانین دولت‌های عضو کشورهای مستقل همسود پاسخ دهد. تا پیش از تصویب یک قانون نمونه، فرایند قانونگذاری باید در جهت هماهنگی با سیاست‌های اعلامی کشورهای مستقل همسود قدم بردارد، اما پس از تصویب قانون نمونه، سیاستگذاری‌های آینده باید تابع قوانین مصوب باشد. در صورت اجرا، براینده این فرایند در چارچوب فدرالیسم تدریجی برقراری نظم، ثبات و امنیت است که چنانچه تعمیق و توسعه یابد، انسجام و همگرایی منطقه‌ای را تسهیل می‌کند. در ادامه، با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی یکی از بانیان، حامیان و فعالان عرصه دیپلماسی پارلمانی در قالب مجامع مختلف پارلمانی از جمله مجمع مجالس آسیایی و اتحادیه پارلمانی کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی بوده است، چگونگی بهره‌مندی جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت دیپلماسی پارلمانی در راستای شکل‌دهی به فرایند همگرایی منطقه‌ای با توجه به تجربه پارلمان‌گرایی چندجانبه در کشورهای مستقل همسود تشریح می‌شود.

۴. جمهوری اسلامی ایران و مجامع منطقه‌ای پارلمانی

با عنایت به اینکه رویکرد این نوشتار معرفی ظرفیت‌های گوناگون دیپلماسی پارلمانی در حوزه‌های سیاست‌گذاری روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران است، در این بخش به فرصت‌های پیش رو در حوزه سازمان‌های پارلمانی منطقه‌ای اشاره می‌شود. دیپلماسی پارلمانی به‌مثابه دیپلماسی مکمل، ظرفیت‌های جدیدی را در اختیار سیاست خارجی قرار می‌دهد. جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در تعقیب موفقیت‌آمیز سیاست نگاه به شرق به‌طور عام و سیاست همسایگی به‌طور خاص از مجامع منطقه‌ای پارلمانی با بومی‌سازی از تجربیات موفق کشورهای مستقل همسود در زمینه همگرایی منطقه‌ای استفاده کند، زیرا در صورتی که سازوکارهای منطقه‌ای پارلمانی با نگاه به سوابق و ظرفیت‌های موجود به‌درستی برقرار و پایدار باشند، موجب اشاعه هنجارها و رویه‌های بومی می‌شوند (Koenig-Archibugi and Bareis, 2022: 20).

در این مسیر، در گام نخست مجلس شورای اسلامی باید مطالعه قوانین کشورهای مستقل همسود را که تسهیل‌کننده همگرایی اقتصادی آنها بوده است، در دستور کار قرار دهد. در گام دوم، باید قوانینی متناسب با شرایط کشور از یک‌طرف و الزامات منطقه‌ای و بین‌المللی از طرف دیگر تنظیم و تصویب شود تا فرایند هماهنگی، همکاری و درنهایت همگرایی منطقه‌ای اقتصادی را تسهیل کند. در سطحی دیگر مجلس شورای اسلامی همان‌طور که مبتکر مجامع پارلمانی در آسیا و کشورهای اسلامی بوده است، باید همکاری‌های پارلمانی خاص‌تر را در دستور کار قرار دهد. یکی از مؤثرترین کارهای نوآورانه بسیار تأثیرگذار مجلس شورای اسلامی برای حرکت به‌سوی ایرانی باثبات و پیشرفته، هموارسازی مسیر برای طی فرایندی است که به ایجاد مجمع بین‌پارلمانی کشورهای همسایه جمهوری اسلامی ایران بینجامد.

شکل‌گیری این مجمع می‌تواند ستون‌های هرگونه هماهنگی، همکاری و سرانجام همگرایی اقتصادی را بیمه کند. بدیهی است ایجاد سازوکارهای مردم‌بنیاد، با اقبال نخبگانی و همگانی حمایت خواهد شد، زیرا متناسب با واقعیات، مقدرات و البته مطالبات، دغدغه تأمین منافع ملی و منطقه‌ای را خواهند داشت.

گستره متنوع کارکرد پارلمان‌گرایی چندجانبه نشان‌دهنده ظرفیت بالقوه دیپلماسی پارلمانی در اثربخشی و شکل‌دهی به سیاست خارجی است (حاجی‌مینه و عابدی، ۱۳۹۹: ۱۴۳). گسترش اعتمادسازی و همگرایی منطقه‌ای، کاهش تنش‌ها، دستیابی به الگوی صلح پایدار و روان‌سازی دیپلماسی رسمی دولت می‌تواند از جمله مؤلفه‌های موفق دیپلماسی پارلمانی باشد (منصوریان و اکبری تالار پشته، ۱۳۹۹: ۲۲۹). افزون بر تقویت اعتماد بین جوامع و حکومت‌ها، دیپلماسی پارلمانی به تأمین منافع مشترک آنها یاری می‌رساند. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران مانند هر کشور دیگری می‌تواند از دیپلماسی پارلمانی شبکه‌ای در تسهیل و تقویت روابط همسایگی با تأکید بر بعد اقتصادی استفاده کند. به‌ویژه با توجه به اینکه با برخورداری از همسایگان متنوع، ظرفیت‌های چشمگیری در این خصوص دارد. اگر پارلمان‌ها و دولت‌ها به‌عنوان دو قدرت تکمیل‌کننده در کنار هم پیش روند، می‌توانند تأثیر بسزایی در تسهیل فرایند پیشرفت هر منطقه‌ای داشته باشند. ایران و همسایگان آن نیز از این امر مستثنا نیستند؛ به‌ویژه در زمینه روابط خارجی که برخی از قوانین را می‌توان با تعامل در چارچوب دیپلماسی پارلمانی شبکه‌ای همسایه‌محور ایران با همسایگان خویش با هدف طراحی همگرایانه منطقه‌ای اصلاح کرد. بی‌شک، در کنار هم قرار دادن کشورها، اقتصادها و سرزمین‌ها و هماهنگ کردن قوانین در یک فرایند تصمیم‌گیری مشترک، دستاوردهای ملموس‌تری را در پی خواهد داشت (Kille and Alger, 2014: 82).

تجارب سه دهه گذشته در راه‌اندازی پارلمان‌های آسیایی، اسلامی و حوزه اکو

و حضور فعال در اتحادیه جهانی بین‌المجالس می‌تواند در کنار بهره‌گیری از تجارب سازمان‌های پارلمانی به‌ویژه مجامع پارلمانی کشورهای مستقل همسود به ایجاد فرصت‌های جدید مانند تأسیس حوزه پارلمانی سازمان همکاری شانگهای کمک کند. تحقق هر کدام از این موارد در قالب دیپلماسی پارلمانی شبکه‌ای با مزایای دست‌کم زمینه‌ساز و اعتمادساز همراه با خطرپذیری کمتر و سود بیشتر به همکاری‌های ایران و همسایگانش عمق بیشتری خواهد بخشید. این وضعیت به آثار صرف در عرصه اقتصادی محدود نخواهد ماند، بلکه با تأثیرات قوام‌بخش به حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی تسری خواهد یافت. در این راستا، پیشنهادهای ذیل می‌تواند در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد:

- درخواست عضویت در مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌صورت ناظر و در ادامه پیوسته،
 - ایجاد گروه دوستی پارلمانی با کشورهای آسیای مرکزی و سپس مجمع پارلمانی،
 - ایجاد گروه دوستی پارلمانی کشورهای حوزه دریای خزر و سپس مجمع پارلمانی،
 - ایجاد گروه دوستی پارلمانی کشورهای فارسی‌زبان و سپس مجمع پارلمانی،
 - ایجاد گروه دوستی پارلمانی کشورهای همسایه ایران و سپس مجمع پارلمانی.
- بدیهی است در دستور کار قرار گرفتن هریک از این پیشنهادها مستلزم بررسی دقیق آنها از زوایای مختلف به‌ویژه حقوقی و سیاسی است که در این زمینه نقش مرکز پژوهش‌ها و کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی حائز اهمیت است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

برای پاسخ به این پرسش که قانونگذاری نمونه مجامع بین‌پارلمانی در چارچوب پارلمان‌گرایی چندجانبه چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل

همسود داشته است، با استناد به این مهم که در چارچوب فدرالیسم تدریجی قوانین مشابه، جوامع مشابه را تشکیل خواهند داد، مورد بحث قرار گرفت. بی‌تردید هر پدیده جدیدی که در جامعه یا جوامع به وجود آید، در صورت از قوه به فعل درآمدن ظرفیت برجای مانده، مورد استقبال قرار گرفته و توسعه می‌یابد. ظرفیت همگرایی منطقه‌ای اقتصادی بدون شک یکی از توجیحات کلیدی برای هماهنگی قانونی و حقوقی در کشورهای مستقل همسود بوده است. با وجود این مجامع بین پارلمانی، هنوز هدف اصلی کشورهای مستقل همسود که تشکیل یک فضای واحد اقتصادی و قانونی است را محقق نکرده‌اند. از این رو می‌توان گفت اگر در اولین مراحل فعالیت در سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۲، مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود بیشترین توجه را به توسعه همکاری اقتصادی داشت، در اولین دهه از قرن بیست و یکم فعالیت قانونگذاری نمونه به‌ویژه پس از تأسیس مجمع پارلمانی سازمان امنیت جمعی عمدتاً بر امنیت ملی و مبارزه با تروریسم متمرکز شد. در نیمه دوم نخستین دهه قرن بیست و یکم، به دلیل ظهور جریان‌های مهاجرتی پایدار از آسیای مرکزی و ماوراء قفقاز به روسیه، موضوع مقابله با مهاجرت غیرقانونی، قاچاق انسان و قاچاق مواد مخدر مطرح شد. از آن زمان، برای تقریباً یک دهه‌ونیم، مسیر فعالیت قانونگذاری نمونه تغییر چندانی نکرد و بسیاری از مسائل واقعی توسعه کشورهای مستقل همسود از بحث نمایندگان مجمع کنار گذاشته شد.

البته این واقعیت را می‌توان با ضعف پارلمان‌ها در تقریباً همه کشورهای همسود و وابستگی شدید آنها به قدرت دولت به رهبری رئیس‌جمهور مرتبط دانست. با وجود این، نمی‌توان انکار کرد که قانونگذاری نمونه کشورهای مستقل همسود به‌عنوان سازوکاری برای تسهیل و تسریع در همکاری‌های منطقه‌ای، یکی از فعالیت‌های اصلی مجامع بین پارلمانی است. بی‌تردید، استفاده از قانونگذاری نمونه، پیش از

هرچیز، به‌عنوان تسهیل‌کننده فرایند همگرایی منطقه‌ای به‌ویژه در مرحله زیربنایی در قالب فدرالیسم تدریجی هرچند به‌صورت ضعیف، تأثیرگذار است. بنابراین در تأثیر نهادهای بین‌پارلمانی نباید اغراق کرد و باید درک کرد که توسعه پارلمان‌گرایی در کشورهای مستقل همسود به شرایط و امکانات پارلمان‌گرایی در سطح ملی نیز بستگی دارد. با در نظر داشتن این شرایط، مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند در راستای تقویت سیاست همسایگی جمهوری اسلامی ایران، دیپلماسی پارلمانی مبتنی بر سیاست همسایگی را برای تحکیم پایه‌های همگرایی منطقه‌ای با ایجاد مجمع پارلمانی کشورهای همسایه جمهوری اسلامی ایران در دستور کار قرار دهد و به تقویت سازوکارهای موجود بپردازد و در نهایت امکان و میزان همکاری با مجامع بین‌پارلمانی را در کشورهای مستقل همسود مورد بررسی قرار دهد. از این رو گفتنی است در خصوص تأثیر رابطه بین پارلمان‌گرایی چندجانبه و همگرایی منطقه‌ای با تأکید بر هماهنگ‌سازی تقنینی باید پژوهش‌های گسترده‌ای انجام شود تا بهترین تصمیم گرفته شود.

منابع و مأخذ

۱. حاجی‌مینه، رحمت و محمد عابدی (۱۳۹۹). «پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، دوره ۱۲، ش ۲ (پیاپی ۶۴).
۲. دهقانی‌فیروزآبادی، سیدجلال (۱۳۹۳). نظریه‌های همگرایی منطقه‌ای و رژیم‌های بین‌المللی، تهران، نشر مخاطب.
۳. منصوریان، ناصرعلی و عزت‌اله اکبری تالارپشتی (۱۳۹۹). «جایگاه و اهمیت دیپلماسی عمومی پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران»، دوفصلنامه مطالعات قدرت نرم، سال دهم، ش ۱ (پیاپی ۲۲).
4. Abdulkarimova, Z.T. (2014). "The Role of the Model Standards in Lawmaking", *World Applied Sciences Journal*, 30 (3).
5. Abitbekov, Aibolat (2021). "Parliamentary Diplomacy in Kazakhstan: Evolution, Institutionalization and Implementation Mechanism", *Central Asia's Affairs*, Vol. 82, No. 2.
6. Alshareef, Shaker Ahmed (2021). "Inter-parliamentary Cooperation: The Next Frontier in Global Politics", *International Journal of Law and Public Administration*, Vol. 4, No. 2.
7. Amiantov, A.A. and A.V. Grachev-Vorontsov (2020). "Trends in the Development of Inter-Parliamentary Cooperation (On the Example of the CIS Inter-Parliamentary Assembly)", *Political Science Issues*, Issue 3 (42-44), Vol. 10.
8. Balasanyan, Grigor (2021). "Issues of Eurasian Integration in the Parliamentary Diplomacy of Armenia", *International Relations*, No. 1, <https://doi.org/10.46991/BYSU:D/2021.12.1.036>.
9. Bulmer, Elliot (2017). *Federalism*, Stockholm: International Idea.
10. Cofelice, Andrea (2019). *Parliamentary Institutions in Regional and International Governance*, London, Routledge.
11. Corbett, Richard (1998). *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, New York, Palgrave Publishers Ltd.
12. Degterev, Denis and Konstantin Kurylev (2019). *Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
13. Dragneva, Rilka (2007). *Investor Protection in the CIS: Legal Reform and Voluntary Harmonization*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.

14. Kille, Kent and Chadwick F. Alger (2014). "How Areare, and Should, Parliamentarians of States be Involved in Global Governance?", *Journal of International Organizations Studies*, Retrieved from <https://openworks.wooster.edu/facpub/402>
15. Koenig-Archibugi, M. and L. Bareis (2022). "Do International Parliaments Matter? An Empirical Analysis of Influences on Foreign Policy and Civil Rights", *European Journal of International Relations*, 28 (4). <https://doi.org/10.1177/13540661221123026>
16. Krotov, M.I. (2011). "Interparliamentary Cooperation of the CIS: The Experience of Twenty Years", *Eurasian Integration: Economy, Law, Politics*, No. 10.
17. Luciano, Bruno Theodoro (2022). *Parliamentary Agency and Regional Integration in Europe and Beyond: The Logic of Regional Parliaments*, London, Routledge.
18. Madina, Dzhantaleeva (2020). "The Role of Parliamentary Diplomacy in Interstate Relations Between Russia and Kazakhstan", *Astrapolis: Yearbook of the Department of Political Science of the Astrakhan State University*, Vol. 9-10. Available at <https://caspdiscub.asu.edu.ru/images/File/ASTRAPOLIS-2020.pdf>
19. Malyshev, D.V. (2020). "Formats of Parliamentary Institutions of International Organizations in the Post-Soviet Space", In Prokhorenko, I.L., *Interparliamentary Institutions in World Politics*, Moscow, Imemo Ran.
20. Manoli, Panagiota and Georgios Maris (2015). "The Role of the European Parliament in Managing the International Economic Crisis in Stavridis, Stelios and Irrera, Daniela", *The European Parliament and its International Relations*, London, Routledge.
21. Mullagaleeva, R.R. (2013). "Inter-parliamentary Cooperation: Theoretical and Legal Basics", Ufa, Russia: Bashkir State University, <https://s.science-education.ru/pdf/2013/4/71.pdf>
22. Mumford, Densua (2018). *The Power of Experts: Why Non-Democracies Create Regional Parliaments*, Oxford, University of Oxford.
23. Murzakulova, A.D. (2011). "Role of CIS Inter-parliamentary Institutions in Conditons of Post-soviet Transformation", *Vestnik KRSU*, Vol. 11, No. 2.
24. Petrova, Irina (2019). "Inter-parliamentary Cooperation in Post-soviet Space: Exploring Blind Spots of Regional Dynamics", In Raube, Kolja, *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Glos, Edward Elgar Publishing Limited.
25. Saidamirov, Firuza Shovalievna (2020). *Activties of the CIS Inter-parliamentary Assembly and the Role of the Republic of Tajikistan in Regional Cooperation*, Dushanbe: Tajik State Pedagogical University (Sadridin Aini).

26. Saidamirov, Firuza Shovalievna (2021). "The Essence and Main Task of the Model Legislation of the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States", *Proceedings of the Institute of Philosophy, Political Science and Law of the National Academy of Sciences of Tajikistan*, No. 1.
27. Saidov, Akmal Kholmatovich (2005). *National Parliaments of the World: Encyclopedia*, Moscow, Wolters Kluwer.
28. Schramm, Hans-Joachim (2011). "Commentary on the CIS 2010 Model Law on Joint-stock Companies", *Review of Central and East European Law*, Vol. 36.
29. Ubaidulloev, M. (2008). "On the Main Activities of the Inter-parliamentary Assembly of the Eurasian Economic Community and Prospects for its Development", *Eurasian Integration: Economy, Law, Politics*, No. 3.
30. Ugli, Kenzhaev Amirbek Alijon and Khudoberganov Jasur Alisher Ugli (2022). "The Water and Legal Problem of Central Asia as One of the Objects of Parliamentary Diplomacy", *International Law and Comparative Law*, Vol. 71, No. 4.
31. Vasilevich, G.A. (2017). "Legal Bases of Interaction of the Representative Bodies of National States and Integration Associations Bodies", *Journal Belarus State University, Law*, No. 1.