

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری تاجیکستان»

مقدمه

امروزه تجارت جهانی محموله‌های کشاورزی به سرعت در حال افزایش است و این امر موجب افزایش خطر انتقال غیرعمدی آفات گیاهی قرنطینه‌ای^۱ به کشورها و مناطق مختلف شده است به همین دلیل قرنطینه گیاهی که نقش شایسته‌ای در توسعه کشاورزی کشورها دارد در ردیف موضوعات اساسی بخش کشاورزی قرار گرفته است. آفات قرنطینه‌ای می‌توانند بازارهای بین‌المللی محصولات کشاورزی را با مخاطرات جدی روبرو سازند، در حقیقت قرنطینه برای حفاظت کشاورزی از آفات خارجی بنا نهاده شده است و همان‌طور که ورود و استقرار آفات جدید می‌تواند باعث افزایش خسارت اقتصادی به محصولات کشاورزی شود، محدودیت‌های قرنطینه‌ای نیز روی تجارت تأثیر می‌گذارد. سرویس‌های قرنطینه‌ای در تسهیل ورود ایمن مواد گیاهی به قلمرو کشورها نقش اساسی دارند، به همین دلیل، کشورها در مبادلات محموله‌های کشاورزی، برای تسهیل در تجارت متقابل، تلاش می‌کنند با عقد قراردادهای رسمی در قالب موافقتنامه یکدیگر را ملزم به رعایت کامل قرنطینه گیاهی نمایند. در همین راستا در کشور ما نیز، لایحه «موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری تاجیکستان» که ماده واحده آن در یک مقدمه و ۱۳ ماده تنظیم شده و از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

تاریخچه قرنطینه گیاهی در ایران

قبل از جنگ جهانی دوم آفات و بیماری‌های گیاهی شناخته شده در ایران، محدود بود. در سال ۱۳۰۸ که ملخ صحرائی به صورت گسترده به کشاورزی کشور خسارت وارد کرد اداره‌ای به نام اداره دفع ملخ در وزارت فواید عامه وقت، تشکیل شد این اداره فعالیت خود را در سطح وسیعی آغاز کرد و در سال ۱۳۱۰ انجام عملیات مبارزه با کرم برگ‌خوار چغندر قند و سن گندم و در سال ۱۳۱۱ مبارزه با زجره پسته را برعهده گرفت و به دلیل اهمیت نوع فعالیت، اداره دفع ملخ به اداره دفع آفات گیاهی تغییر نام داد. در سال ۱۳۲۰ اداره دفع آفات گیاهی به اداره کل دفع آفات گیاهی تبدیل شد و در وزارت کشاورزی وقت جای گرفت.

در سال ۱۳۲۶ اولین آزمایشگاه حشره‌شناسی در کشور تأسیس گردید و مطالعات مربوط به قرنطینه گیاهی و مقررات قرنطینه در کشور آغاز شد، در اوایل سال ۱۳۴۱ اداره کل قرنطینه گیاهی تأسیس گردید و با تشکیل اداره کل قرنطینه گیاهی و تصویب و اجرای طرح تجهیز تشکیلات قرنطینه گیاهی ۱۲ مرکز قرنطینه‌ای در مرزهای ورودی و امانات پستی احداث و تجهیز گردید. با توجه به اهمیت حفظ نباتات و خسارت وارده به کشاورزی کشور از طریق طغیان کرم خاردار پنبه در گرگان و مازندران، اقدامات عاجلی از طرف وزارت کشاورزی وقت برای تشکیل سازمانی مستقل و مجهز به عمل آمد و پس از تصویب قانون حفظ نباتات در ۲۷ اردیبهشت ۱۳۴۶، رسماً سازمان حفظ نباتات تأسیس شد ایجاد این سازمان نشان از جایگاه ویژه و اهمیت حفظ نباتات و قرنطینه گیاهی در کشور دارد.

۱. Quarantine pests (آفات قرنطینه‌ای): آن دسته از آفاتی هستند که با توانایی بالقوه ایجاد خسارت اقتصادی برای ناحیه‌ای در معرض خطر که آن آفت قبلاً در آنجا وجود نداشته و یا در صورت وجود، انتشار آن وسیع نبوده و رسماً تحت کنترل قرار داشته باشد.

اولین ضابطه قانونی قرنطینه گیاهی در ایران شامل قانون ورود بذر و سایر قسمت‌های گیاهی از کشورهای خارجی، در سال ۱۳۱۴ به منظور شناسایی محدوده آلوده به آفت خطرناک زراعت پنبه معروف به کرم سرخ پنبه در حوزه بلوچستان و سواحل هرمزگان و ریشه‌کن کردن این آفت در این دو منطقه و برقراری مقررات منع ورود بذر پنبه از خارج از کشور به تصویب رسید و دومین ضابطه قانونی قرنطینه گیاهی کشور در سال ۱۳۲۵ تنظیم و به تصویب رسید که در مقایسه با ضابطه سال ۱۳۱۴ از جامعیت و قدرت علمی و فنی بیشتری برخوردار بود. ایران در سال ۱۳۵۰ به عضویت معاهده بین‌المللی حفظ نباتات درآمد.

بررسی وضعیت روابط تجاری کشور ایران و تاجیکستان در بخش کشاورزی

کشور تاجیکستان، با فروپاشی، اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۳۷۰ (۱۹۹۱ میلادی) استقلال یافت و تا قبل از آن، زمینه همکاری بین دو کشور ایران و تاجیکستان وجود نداشت، اما پس از استقلال این کشور، زمینه همکاری‌های تجاری بین دو جمهوری اسلامی ایران و تاجیکستان به لحاظ نزدیکی‌های زبان و دین و خصوصیات فرهنگی دو کشور و همچنین به جهت نیاز این کشور به استفاده از توانمندی‌های بالای ایران در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعتی و تجاری، بستر مناسبی برای بهره‌گیری از توانمندی‌های کارشناسان و فعالان اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در این کشور علی‌الخصوص در بخش کشاورزی در زمینه‌های تولید، فرآوری و بسته‌بندی صنایع غذایی و غیره فراهم شد و ارتباطات تجاری بین دو کشور آغاز شد و در حال حاضر نیز رو به گسترش می‌باشد.^۱ در شرایط کنونی، کالاهای ساختمانی و خوراکی و دارویی ایران، بازار تاجیکستان را به خود اختصاص داده است. با توجه به پتانسیل‌های موجود در بخش کشاورزی، جایگاه گسترش بیشتر روابط دو کشور درخصوص محصولات کشاورزی وجود دارد.

اهداف و دلایل لایحه «موافقتنامه در زمینه همکاری قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری تاجیکستان»

لایحه حاضر با توجه به روند رو به رشد مبادلات تجاری و محصولات کشاورزی بین دو کشور ایران و تاجیکستان و نیاز به اجرای سیاست‌های کنترلی و اعمال قرنطینه گیاهی از کشور مبدأ به مقصد، با هدف حفاظت از قلمرو کشورها در مقابله با ورود ارگانسیم‌های خسارت‌زای قرنطینه‌ای گیاهی و کاهش پیامدهای زیانبار ناشی از آن و نیز تسهیل روند تجارت متقابل، تبادل بذر، نهال و کالاهای دیگری که مشمول مقررات قرنطینه گیاهی بین دو کشور، تنظیم گردیده است و هدف از آن حفاظت بهینه محصولات کشاورزی، ارتقای تجارت و مبادلات فناوری گیاهان و فرآورده‌های گیاهی و نهایتاً توسعه پایدار زیست‌محیطی می‌باشد، که با تصویب آن، دو کشور ملزم به رعایت کامل مفاد موافقتنامه خواهند شد. قطعاً با ایجاد هماهنگی بیشتر فی‌مابین دو کشور در این زمینه، بستر توسعه هرچه بیشتر روابط علمی، فنی، اقتصادی و تجاری به منظور ایجاد هماهنگی نزدیک در تحقق اهداف توسعه پایدار محیط زیست بیش از پیش فراهم خواهد گردید و با تصویب این لایحه یکی از مسائلی که دارای خلأ حقوقی به‌ویژه در روابط دولت‌ها به‌ویژه دولت ایران و تاجیکستان بوده است هر چند در حوزه‌ای محدود پر خواهد شد، لذا با عنایت به موارد فوق‌الذکر و گسترش روابط تجاری اعم از صادرات و واردات محصولات کشاورزی بین دو کشور تصویب این لایحه ضروری است.

۱. الف) آمار ارائه شده توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۸ نشان می‌دهد واردات محصولات کشاورزی به کشور جمهوری اسلامی ایران از کشور تاجیکستان، در سال ۱۳۸۶ صرفاً محدود به یک قلم تعرفه (میوه‌های خشک‌کرده ...) به میزان ۴۰۰۰۰ کیلوگرم بوده است، لکن در سال ۱۳۸۸ علاوه بر آن به غلات، سبزیجات و میوه‌های خوراکی تازه و خشک‌کرده و ... تا ۳۶ قلم تعرفه افزایش یافته و به میزان ۶۷۷۶۷۹ کیلوگرم رسیده است.

ب) بررسی انجام شده بر روی ارزش کالاهای وارداتی (برمبنای دلار) در این سال، گویای نسبت ۰/۱ درصدی میزان واردات محصولات کشاورزی به کل واردات از کشور تاجیکستان می‌باشد. در سال ۱۳۸۸ این نسبت به ۱۸ درصد افزایش یافته است.

ج) در زمینه صادرات به کشور تاجیکستان، برابر آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۸۶ هیچ‌گونه صادراتی در زمینه نباتات زنده و محصولات گل و گیاه صورت نگرفته است در حالی که در سال ۱۳۸۷، در این خصوص، معادل ۲۰۸۰۰ کیلوگرم صادرات صورت گرفته و در سال ۱۳۸۸، با یک روند افزایشی به رقمی معادل ۸۲۴۳۹ کیلوگرم رسیده است.

ارزیابی محتوای لایحه

۱. در ماده واحده اشاره شده است که موافقتنامه مشتمل بر یک مقدمه، ۱۳ ماده و فهرست ضمیمه است. این درحالی است که در لایحه ارائه شده از سوی دولت محترم فهرست ضمیمه وجود ندارد و از این حیث اظهارنظر درخصوص آن و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی تنها پس از ارائه ضمیمه امکانپذیر می‌باشد.
۲. رعایت اصل پانزدهم قانون اساسی اقتضا دارد که در صورت وجود معادل فارسی لفظ «پاتوژتیک» در متن ماده (۱) آورده شود.
۳. پیشنهاد می‌شود متن بند «۱» ماده (۱) با توجه مبهم و طولانی بودن جمله، به جهت ویرایشی اصلاح شده و بازنویسی شود.
۴. در تعریف ارگانسیم‌های قرنطینه‌ای در ماده (۱)، خط ۴ لفظ «هنوز» به‌عنوان یکی از ارکان تعریف این ارگانسیم‌ها به‌کار رفته است. این لفظ مردد است بین چندین فرض و معلوم نیست که زمان انعقاد موافقتنامه مورد نظر بوده است و یا زمان ورود صدور یا عبور ارگانسیم‌ها قرنطینه‌ای یا هر زمان دیگر. بهتر است این تردید با تصریحی برطرف شود.
۵. در بند «۲» موافقتنامه امکان اصلاح فهرست ارگانسیم‌های قرنطینه‌ای پیش‌بینی شده است که این امر با توجه به اینکه خود فهرست ضمیمه متن موافقتنامه است، مستلزم توافق طرفین است و از آنجا که ایجاد تعهد می‌نماید باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
۶. حرف «را» در ماده (۳)، خط ۴، ماده (۷)، خط ۲، نابجاست و باید حذف شود.
۷. عبارت «در صورت لزوم» در بند «۲» ماده (۴) ابهام دارد و بهتر است حداقل مواردی از لزوم به‌صورت تمثیلی ذکر شود.
۸. عبارت «درخصوص ورود در خط ۲ بند «۲» ماده (۵) از آن جهت که کلی است می‌توان عنوان داشت که شامل ترانزیت نیز می‌گردد». اما با توجه به ذکر عبارت «عبور (ترانزیت)» در سایر مواد موافقتنامه از جمله ماده (۳)، بهتر است انتهای این بند به شکل زیر اصلاح شود: «درخصوص ورود و عبور (ترانزیت) کالاهای خاص تعیین نماید». علاوه بر آن منظور از عبارت «کالاهای خاص» در خط ۲ بند «۲» ماده (۵) تعیین نشده است. از این رو عبارت کالاهای خاص مبهم است و باید از آن رفع ابهام شود.
۹. در عبارت «موافقت متقابل و قبلی» در خط ۲ ماده (۹) نقش و اثری حقوقی مثبتی بر لفظ «قبلی» قابل تصور نیست، بنابراین بهتر است لفظ «قبلی» از این عبارت حذف شود.

نتیجه‌گیری

اگرچه جمهوری اسلامی ایران و تاجیکستان فاقد مناطق مرزی مشترک می‌باشند، لکن با توجه به روند رو به رشد مبادلات محمولات کشاورزی و ضرورت همکاری‌های بین‌المللی در زمینه قرنطینه‌های گیاهی و کنترل آفات و بیماری‌های گیاهی و محصولات کشاورزی بین دو کشور تصویب لایحه «موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری تاجیکستان» می‌تواند مفید بوده و در راستای نیل به اهداف زیست‌محیطی و تسهیل روند ارتباطات دو کشور و توسعه پایدار محیط زیست، مؤثر باشد، اما از منظر عملیاتی‌تر در انعقاد این موافقتنامه باید بررسی کرد که در روابط دو طرف جایگاه ایران چیست و با توجه به منافع دولت جمهوری اسلامی ایران نسبت به تصویب آن اقدام نمود که در آن صورت نیز توصیه می‌شود پس از رفع ایرادات متن موافقتنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.