

## 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 ترکیه»**

## مقدمه

توسعه تجارت بین‌المللی محصولات کشاورزی و سرعت روزافزون حجم تبادلات محصولات کشاورزی بین کشورها، شرایطی را فراهم کرده است که آفات و بیماری‌های گیاهی قرنطینه‌ای<sup>۱</sup> به راحتی از منطقه‌ای به منطقه دیگر به طور غیرعمد منتقل گردند که در صورت عدم رعایت موازین بهداشت گیاهی برای جلوگیری از ورود محموله‌های آلوده، خطرات جدی کشاورزی و اقتصاد کشورها را تهدید می‌کند قرنطینه گیاهی در حقیقت کلیه فعالیت‌های طراحی شده برای جلوگیری از ورود، استقرار و یا انتشار آفات قرنطینه‌ای و یا اطمینان از کنترل رسمی<sup>۲</sup> آنها می‌باشد. آنچه این امر را الزامی می‌کند توسعه تجارت بین‌المللی محصولات کشاورزی است. در صورت عدم رعایت آن و ورود و استقرار آفات گیاهی علاوه بر ایجاد خسارت اقتصادی شدید، برنامه‌های توسعه کشاورزی را با شکست مواجه می‌سازد به همین منظور اغلب کشورهای که دارای مبادلات تجاری محصولات کشاورزی هستند اقدام به عقد قراردادهای رسمی در قالب موافقتنامه‌های همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات می‌نمایند که براساس آن دو کشور ملزم به رعایت مفاد آن می‌شوند.

انعقاد موافقتنامه‌های همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات که از طرفی در حوزه مسائل محیط زیست و از طرفی دیگر در حوزه بهداشت قرار می‌گیرند یکی از ابعاد همکاری‌های بین‌المللی دولت‌هاست که البته در نظام حقوقی ایران براساس اصل پنجاهم قانون اساسی جزء وظایف عمومی است. چنین موافقتنامه‌هایی از دو جایگاه در نظام حقوق بین‌الملل برخوردارند: به عنوان مقوله‌ای از حقوق بشر که در نسل سوم آن با عنوان حقوق همبستگی است تلقی می‌شود. همچنین مؤلفه‌ای از تئوری توسعه پایدار تلقی می‌گردد. به عنوان مقوله اول به محیط زیست با دیدگاهی اجتماعی تلقی می‌شود و به عنوان مقوله دوم با دیدگاهی اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد. از هر دو دیدگاه این مقوله در عرصه بین‌الملل مورد توجه بوده است.

ایران نیز بر همین اساس اقدام به انعقاد موافقتنامه‌های متعددی با کشورهای دیگر از جمله با صربستان، رومانی، بیلوروس پاکستان و... کرده است. موافقتنامه حاضر که بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت ترکیه منعقد شده است، به جهت ابعاد مختلف روابط اقتصادی طرفین به خصوص تجارت محصولات کشاورزی و گیاهی واجد اهمیت بسیار زیاد است.

## قرنطینه گیاهی چیست؟

قرنطینه گیاهی به مجموعه روش‌های جلوگیری یا به حداقل رساندن گسترش عوامل زیان‌آور گفته می‌شود که به وسیله وضع و اجرای «قوانین قرنطینه گیاهی» که «کنترل قانونی» نامیده می‌شود انجام می‌گیرد. به عبارتی قرنطینه گیاهی به عنوان مبارزه قانونی، شامل تدوین قوانین و مقررات در جهت جلوگیری از ورود، استقرار و انتشار آفات مهم مشمول مقررات به قلمرو کشورهاست.

۱. آفات قرنطینه‌ای: (Quarantine pets) آفات قرنطینه‌ای: آن دسته از آفاتی هستند که 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.

۲. (Official control) کنترل رسمی: اجرای الزامی مقررات قرنطینه‌ای با هدف ریشه‌کنی یا توقیف آفات قرنطینه‌ای و یا برای مدیریت آفات غیرقرنطینه‌ای مشمول مقررات.

در این روش همه محصولات گیاهی در پست‌های قرنطینه مرزی دقیقاً مورد معاینه قرار گرفته و پس از اطمینان از سلامت، اجازه ورود آنها به کشور صادر می‌گردد. کلیه کشورهای که قصد صدور محموله‌های کشاورزی خود به سایر کشورها را دارند لازم است مقررات و شرایط قرنطینه‌ای آن کشور را در ارتباط با خطر ورود آفات مختلف مد نظر قرار دهند. امروزه اجرای مقررات قرنطینه‌ای بخش مهمی از فعالیت دولت‌ها محسوب می‌شود.

### بررسی وضعیت روابط تجاری کشور ایران و ترکیه در بخش کشاورزی

روابط تجاری دو کشور ایران و ترکیه به دلیل داشتن مرز مشترک طولانی و با ثبات و اشتراکات فرهنگی و اجتماعی، از دیرباز بسیار گسترده بوده و ارتباطات تجاری دو کشور، در زمینه صادرات و واردات محصولات کشاورزی اعم از نباتات زنده و محصولات گلکاری، سبزیجات و نباتات، ریشه و غده‌های زیرخاکی خوراکی و میوه‌های خوراکی، در درجه مطلوبی قرار داشته و روند ارتباطات در این زمینه در حال افزایش است.<sup>۱</sup> بررسی‌ها نشان می‌دهد در چندساله اخیر حجم روابط تجاری دو کشور رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است. با توجه به پتانسیل‌های موجود در بخش کشاورزی هر دو کشور و همچنین افزایش سهم محصولات کشاورزی در تجارت مرزی<sup>۲</sup> از ۳۰ درصد به ۵۰ درصد به نفع کشور ایران، جایگاه گسترش بیشتر روابط 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 ترکیه

با توسعه تجارت محصولات کشاورزی و دامی بین کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ترکیه، نیاز به تدوین سندی در رابطه با قرنطینه گیاهی و دامی می‌باشد. لایحه حاضر به همین منظور برای اجرای سیاست‌های کنترلی و اعمال قرنطینه گیاهی از کشور مبدأ به مقصد، با هدف حفاظت از قلمرو کشور در مقابله با ورود ارگانسیم‌های خسارت‌زای گیاهی و کاهش پیامدهای زیانبار ناشی از آن تنظیم شده 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 خواهند شد مفاد موافقتنامه را به‌طور کامل رعایت کنند. ضمن اینکه بسترهای مناسب توسعه پایدار زیست‌محیطی نیز فراهم خواهد شد، لذا با عنایت به توسعه روابط تجاری اعم از صادرات و واردات محصولات کشاورزی بین دو کشور تصویب این لایحه ضروری است. در صورت تصویب، این لایحه، می‌تواند در تقویت همکاری‌های دوجانبه و تسهیل روند کاری مؤثر باشد.

#### ارزیابی حقوقی لایحه

۱. در ماده واحده اشاره شده است که موافقتنامه مشتمل بر یک مقدمه سیزده ماده و فهرست ضمیمه است. این درحالی است که در لایحه حاضر - علیرغم مکاتبات صورت گرفته - فهرست ضمیمه وجود ندارد و از این حیث اظهارنظر درخصوص آن و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی تنها پس از رؤیت ضمیمه امکانپذیر است.
۲. در ماده (۲) اشاره شده است که هریک از طرف‌های متعاقد حق تغییر و اصلاح فهرست‌های مربوط به خود را در آینده دارد. این امر با توجه به اینکه خود فهرست ضمیمه متن موافقتنامه است، مستلزم توافق طرفین است و از آنجا که

۱. بررسی انجام شده بر روی آمار ارائه شده از سوی گمرک جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۶، نشان می‌دهد میزان واردات کشور ایران از کشور ترکیه در زمینه محصولات کشاورزی، ۷۶۹۶۶۹۹ کیلوگرم بوده است درحالی که در سال ۱۳۸۸ این رقم به ۱۶۳۹۱۷۴۲۸ کیلوگرم افزایش یافته است (حدود ۱۱۳ درصد افزایش). ایران هفتمین کشور صادرکننده کالا به ترکیه و دوازدهمین کشور واردکننده کالا و محصولات از ترکیه است.

۲. تجارت مرزی بخشی از تجارت رسمی بین دو کشور است.

ایجاد تعهد می‌نماید باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. پیشنهاد می‌شود که کمیته مشترکی ایجاد گردد، تا مسائل در آن بحث و بررسی شود نه آنکه هر طرف به صورت یکجانبه نسبت به تغییر لیست‌ها اقدام نماید.

۳. در ماده (۴) طرف‌های متعاقد مکلف شده‌اند در هنگام ورود، صدور و عبور بذور، مواد نباتی و... مقررات قانونی جاری در کشورهای طرف متعاقد را رعایت نمایند. این بند به حدی عجیب است که غیرقابل باور می‌نماید. براساس این بند نهادهای مسئول در جمهوری اسلامی ایران مکلفند در زمان صدور، ورود و عبور کالا از یا به مقصد ترکیه مقررات آن کشور را رعایت نمایند! به نظر می‌رسد که قوانین و مقررات بهداشتی و گمرکی تنها برد سرزمینی دارند و هر کشور مکلف است تنها قوانین و مقررات مربوط به خود را اجرا گذارد مگر آنکه موافقتنامه‌ای مقررات خاص را پیش‌بینی کرده باشد که آن مقررات خاص باید اجرا شود. الزام به رعایت قوانین و مقررات دولت دیگر درخصوص موضوعی که قوانین و مقررات آن حوزه، قوانین آمره هستند، بسیار عجیب است و ضرورت دارد که این ماده از موافقتنامه کلاً اصلاح شود.

۴. در بند «۲» ماده (۶) درخصوص کالاهای خاص پیش‌بینی شده است که طرف متعاقد می‌تواند شرایط و ضوابط تکمیلی جدید برای ورود، صدور و ترانزیت آنها مقرر دارد. این بند با سه ایراد اصلی مواجه است که باید رفع شوند. اول آنکه تعریف کالای خاص چیست؟ و چه کالایی مصداق آن محسوب می‌گردد؟ برای رفع این ایراد ضرورت دارد که کالای خاص تعریف و یا مصداق آن به‌طور حصری مشخص گردد. ثانیاً در صورت تعریف و تعیین مصداق کالای خاص، نمی‌توان پذیرفت که کشور دیگر هر نوع مقرراتی را صلاح بدانند در مورد آنها وضع نماید. لازم است این نوع قوانین و مقررات مربوط به کالای خاص مشخص شوند و یا حداقل اینکه مصداقی از این قوانین و مقررات به‌طور تمثیلی ذکر شود. ثالثاً همان‌گونه که در جای دیگری از موافقتنامه پیش‌بینی گردید، لازم است هر کشور قبل از لازم‌الاجرا شدن این شرایط و ضوابط و مقررات آن را به دولت طرف متعاقد دیگر اطلاع دهد. برای مثال می‌توان پیش‌بینی کرد که ۶۰ روز قبل از لازم‌الاجرا شدن آنها به اطلاع طرف متعاقد دیگر برسد.

۵. در ماده (۷) پیش‌بینی شده است که طرفین در موارد خاص نسبت به کمک‌های فنی و دیگر کمک‌ها طبق ترتیبات دوجانبه اقدام خواهند کرد. درخصوص بند «۲» این مسئله مطرح است: اولاً در موارد خاص چیست؟ چه معیاری دارد و چه مواردی می‌تواند مصداق موارد خاص باشد؟ ثانیاً منظور از ترتیبات دوجانبه چیست؟ آیا سندی در این خصوص بین طرفین امضا شده یا قرار است امضا شود و یا خیر؟ در صورت امضا شدن سند و در شرایطی که آن ترتیبات تعهداتی را برای جمهوری اسلامی ایران دربر داشته باشد، لازم است طبق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

۶. در ماده (۸) درخصوص تبادل قوانین پیش‌بینی شده است که مراجع صلاحیتدار قوانین و مقررات را حداکثر تا دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن آن مبادله نمایند. در همکاری‌های دوجانبه، لازم است طرفین هرگونه تغییر در قوانین و مقررات را قبل از لازم‌الاجرا شدن آنها به طرف متعاقد دیگر اطلاع دهند تا طرف مقابل و یا تجار آن بتوانند خود را با شرایط و قوانین و مقررات جدید انطباق دهند. از این رو لازم است این بند اصلاح شود و الزام به اطلاع دادن تغییر قوانین و مقررات در حداقل زمانی قبل از لازم‌الاجرا شدن آنها - با توجه به زمان لازم‌الاجرا شدن قوانین و مقررات طبق قوانین داخلی طرفین - در قسمت (الف) ماده (۸) گنجانده شود.

## نتیجه‌گیری

با عنایت به ضرورت همکاری‌های بین‌المللی در زمینه قرنطینه‌های گیاهی و کنترل آفات و بیماری‌های گیاهی و محصولات کشاورزی به‌منظور توسعه روابط تجاری درخصوص محصولات کشاورزی و تسهیل روند ارتباطات دو کشور و دستیابی به اهداف زیست‌محیطی، تصویب لایحه «موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه»، ضروری است، اما متن موافقتنامه حاضر که دارای ایرادات و ابهامات متعددی است. لازم است پس از اصلاح، لایحه مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.