



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۵۳

شماره چاپ:

۱۵۷۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۵/۱۸

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۱۰۰۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۶/۱

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین

دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

تجارت جهانی انواع محصولات کشاورزی به سرعت در حال افزایش است بدون تردید این امر خطر انتقال و استقرار آفات قرنطینه‌ای^۱ از طریق گیاهان و تولیدات گیاهی را هم به تناسب افزایش داده است. این آفات قادرند اقتصاد کشورها را با تأثیر بر کشاورزی و اکوسیستم‌های طبیعی، بازار محصولات کشاورزی با خطر جدی روبرو نمایند، مگر اینکه اقدامات قرنطینه‌ای و یا سیستم‌هایی برای ورود آفات قرنطینه‌ای وجود داشته باشد. قرنطینه گیاهی در حقیقت مجموعه فعالیت‌ها طراحی شده برای جلوگیری از ورود و یا انتشار آفات قرنطینه‌ای و یا اطمینان از کنترل رسمی^۲ است که می‌تواند در تقلیل این خطر نقش فوق‌العاده‌ای داشته باشد و از ورود و انتشار ارگانسیم‌های^۳ مضر جلوگیری نماید به عبارتی هدف از قرنطینه، محدودسازی انتشار آفات به مناطقی است که قبلاً این‌گونه آفات در آن وجود نداشته است و زمانی مؤثر است که موانع فیزیکی، مهاجرت آفات را محدود سازد. از این‌رو کشورها در مبادلات محموله‌های کشاورزی، اقدام با عقد قراردادهای رسمی در قالب موافقتنامه‌های همکاری می‌نمایند تا با رعایت کامل مفاد آن، از این خطر جدی جلوگیری نمایند. لایحه موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه نیز در همین راستا تنظیم گردیده است و ماده واحده آن در یک مقدمه و سیزده ماده از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده است. در این گزارش به بررسی ابعاد فنی لایحه مذکور پرداخته شده است.

تاریخچه ورود آفات گیاهی به ایران

بررسی پیشینه ورود آفات گیاهی به کشور، نشان می‌دهد رفت و آمد کاروان‌های تجاری بین ایران و سایر کشورها موجب شده است تا با واردات اندام‌های تکثیری گیاهی به کشور، برخی از آفات و بیماری‌های گیاهی به همراه محموله‌های مزبور به کشور وارد شده و سپس مستقر و انتشار یابند. در سال‌های ۱۳۰۱ و ۱۳۰۲ شپشک‌های گیاهی مختلف توسط گیاهان گرمسیری و نیمه‌گرمسیری بدون اعمال قرنطینه از کشورهای اروپایی، روسیه و به‌خصوص گرجستان وارد ایران شدند، همچنین بین سال‌های ۱۳۰۶ تا ۱۳۰۹ نیز انواع مختلف نهال مرکبات از کشورهای فرانسه، مراکش، اسپانیا، ایتالیا، ژاپن و... وارد کشور شد و پس از کشت در شمال کشور به دلیل آلوده بودن به کنه زنگار مرکبات^۴ موجب انتشار گسترده آن در کشور گردید. بنابراین می‌توان گفت که کشور روسیه سابقه طولانی در همکاری‌های مربوط به مبارزه و دفع آفات نباتی با کشور ایران دارد و اولین موافقتنامه‌های دو کشور ایران و روسیه در این زمینه به سال ۱۳۱۴ (۱۹۳۵) باز می‌گردد.

۱. Quarantine pests) آفات قرنطینه‌ای: آن دسته از آفاتی هستند 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.
۲. Official Control) اجرای الزامی مقررات قرنطینه‌ای با هدف ریشه‌کنی یا توقیف آفات قرنطینه‌ای و یا برای مدیریت آفات غیرقرنطینه‌ای مشمول مقررات.
۳. Organism) هرگونه موجود زنده قادر به تولید مثل و تکثیر در محیط طبیعی ظهور.
۴. Phyllocoptruta Oliveva) کنه زنگار مرکبات، عامل قهوه‌ای شدن پوست پرتقال.

بررسی وضعیت روابط تجاری کشور ایران و فدراسیون روسیه در بخش کشاورزی

روابط تجاری کشور ایران و روسیه فراز و فرودهای زیادی را داشته است، ایران راه عبور بسیاری از کالاهای مهم به روسیه است و روسیه هم در ایران بازار خوبی در زمینه تجهیزات حمل و نقل، چوب و فلز دارد. بررسی بر روی آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران در ده ساله ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۸ نشان می‌دهد همواره تراز تجاری بین دو کشور به نفع روسیه بوده است. گرچه این تراز از سال ۱۳۸۵ به بعد تا حدودی روند رو به بهبود داشته است و لکن با پتانسیل‌های بالقوه موجود، جایگاه توسعه بیشتر روابط تجاری موجود می‌باشد.^۱ بررسی‌های انجام شده بر روی آمار سه ساله ۱۳۸۶ لغایت ۱۳۸۸ نشان می‌دهد صادرات محصولات کشاورزی به روسیه روند رو به رشدی را داشته است.^۲

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

فدراسیون روسیه

قرنطینه گیاهی نقش اساسی در توسعه کشاورزی کشورها دارد، با توسعه تجارت بین‌المللی محموله‌های کشاورزی، حفظ قلمرو کشورها از آفات خارجی اهمیت بیشتری پیدا کرده است از این رو با توجه به تبادلات تجاری محصولات کشاورزی فیما بین دو کشور ایران و روسیه، لایحه حاضر، با هدف حفاظت بیشتر از قلمرو کشور در مقابله با ورود ارگانسیم‌های خسارت‌زای قرنطینه گیاهی و تقلیل پیامدهای زیانبار ناشی از آن و همچنین تسهیل تجارت متقابل، تبادل بذر، نهال و سایر کالاهای مشمول مقررات قرنطینه گیاهی بین دو کشور ایران و فدراسیون روسیه تنظیم گردیده است. با تصویب این لایحه دو کشور موظف به اجرای کامل مفاد موافقتنامه خواهند شد و ملزم به همکاری در زمینه ممانعت از انتشار، ورود آفات قرنطینه‌ای و توسعه موازین رسمی کنترل آنها خواهند گردید بنابراین با توجه به توسعه و تحول علوم، فناوری‌ها و شیوه‌های مبارزه با آفات نباتی و شیوع آفات متنوع در سال‌های اخیر، می‌توان تصور نمود که موافقتنامه‌های ۶۰ یا ۷۰ سال پیش نتواند به خوبی ابعاد موضوع را تحت پوشش قرار دهد. از این رو انعقاد موافقتنامه جدید که بهتر بتواند موضوع را مورد توجه قرار دهد، ضرورت دارد.

ارزیابی لایحه

۱. در ماده واحده اشاره شده است که موافقتنامه مشتمل بر یک مقدمه و سیزده ماده است. در ماده (۲) موافقتنامه از ضمائم شماره ۱ و شماره ۲ لایحه صحبت شده است در حالی که ضمائم مذکور به پیوست موجود نمی‌باشد. براساس این ابتدا باید لایحه اصلاح گردد و کل آنچه که مورد توافق طرفین قرار گرفته است و به عنوان بخشی از موافقتنامه طرفین شناخته می‌شود طبق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

۱. برابر آمار ارائه شده از گمرک جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۸۶ میزان ارزش صادرات ما به کشور روسیه ۳۶۷,۱۹۴,۶۸۵ دلار بوده است که در مقایسه با کل صادرات به سایر کشورها، روسیه در این سال در بین کشورهای مقصد صادرات کالای ایران، در رتبه یازدهم و در بین کشورهای واردکننده کالا به ایران در مقام سیزدهمین کشور واردکننده کالا قرار داشته است و درصد میزان صادرات به این کشور معادل ۲/۴ درصد بوده است، در این سال سهم کشورهای ایران و روسیه در تراز تجاری دو کشور ۳۰ به ۷۰ به نفع روسیه است. در حالی که در سال ۱۳۸۷، سهم ایران در تراز تجاری بین ایران و روسیه حدود ۷ درصد کاهش یافته و به همین میزان سهم روسیه افزایش می‌یابد. رتبه روسیه با دو پله سقوط در بین کشورهای مقصد صادرات ایران به سیزدهمین کشور و در بین کشورهای واردکننده کالا به ایران با یک پله صعود به دوازدهمین کشور می‌رسد. در این سال اقلام صادراتی به روسیه تفاوت چندانی نداشته است در حالی که اقلام وارداتی از روسیه تفاوت‌هایی داشته است. واردات ۱۹۲ میلیون کیلو سایر گندم سخت به کشور از روسیه جلب توجه می‌نماید. سهم روسیه از کل واردات انجام شده به کشور ایران، ۲/۱ درصد است.

در سال ۱۳۸۸، تراز تجاری بین دو کشور ایران و روسیه ۲۳ به ۷۷ به نفع روسیه نشان داده شده است سهم کشور روسیه از کل واردات به ایران ۲/۱ درصد و از کل صادرات ۱/۹ درصد بوده است. رتبه روسیه در بین کشورهای واردکننده کالا به کشور ایران دو پله سقوط کرده و به رتبه چهاردهم و در بین کشورهای مقصد صادرات ایران با چهار پله سقوط به هفدهمین کشور رسیده است.

۲. با استناد آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۸۶، صادرات محصولات کشاورزی کشور ایران، معادل ۱۸۹۷۱۹۳۲۲ کیلوگرم از ۲۳۷۵۹۵۹۱۵ کیلوگرم کل کالاهای صادراتی به کشور روسیه بوده است به عبارتی ۷۹ درصد کالای صادر شده به کشور روسیه را محصولات کشاورزی تشکیل داده است

۲. در سال ۱۳۸۷، سهم محصولات کشاورزی صادر شده از کشور ایران به کشور روسیه (۱۵۴۰۳۶۱۱۲۸ کیلوگرم)، نسبت به کل کالاهای صادراتی به این کشور (۱۹۲۴۰۳۵۰۲) معادل ۸۰ درصد بوده است.

۳. در سال ۱۳۸۸، از ۱۹۸۲۸۸۰۴۰ کیلوگرم کالای صادراتی به کشور روسیه از کشور ایران، سهم محصولات کشاورزی برابر ۱۸۴۰۹۳۴۴۷ کیلوگرم بوده است و ۹۲ درصد اقلام صادراتی را محصولات کشاورزی تشکیل داده 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 ایجاد تعهد می‌نماید باید به تصویب مجلس شورای برسد. پیشنهاد می‌شود که کمیته مشترکی ایجاد گردد، تا مسائل در آن بحث و بررسی شود و بعد از تصمیم نیز به تصویب مراجع صلاحیت‌دار طرفین برسد 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 بذر، 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 مکلف هستند در زمان صدور، ورود و عبور کالا از یا به مقصد روسیه 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 به اجرا گذارد مگر آنکه موافقتنامه‌ای مقررات خاص پیش‌بینی نموده باشد که آن مقررات خاص باید اجرا گردد. الزام به رعایت قوانین و مقررات دولت دیگر در خصوص 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 قسمت انتهایی ماده (۶) در خصوص 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 مصادیق آن به‌طور حصری مشخص گردد. ثانیاً در صورت تعریف و تعیین مصادیق 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 مصادیقی 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.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با عنایت به ضرورت همکاری‌های بین‌المللی در زمینه قرنطینه‌های گیاهی و کنترل آفات و بیماری‌های گیاهی و محصولات کشاورزی، تصویب لایحه «موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه» می‌تواند در راستای نیل به اهداف زیست‌محیطی، گسترش و بهبود روابط تجاری در خصوص محصولات کشاورزی اعم از تجارت و تبادل بذر، مواد نباتی و سایر کالاهای مشمول مقررات قرنطینه‌ای و حفظ نباتات و همچنین تسهیل روند ارتباطات دو کشور مؤثر واقع گردد. اما متن موافقتنامه حاضر که به نظر می‌رسد غیردقیق و دارای ایرادات و ابهامات متعددی است نتواند هیچ‌گونه کمکی به بهبود وضعیت موجود بنماید. براین اساس توصیه اکید می‌گردد که در صورت عدم اصلاح کامل متن، لایحه مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار نگیرد.