

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اساسنامه کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اکو)»

### مقدمه

کنترل بهداشت جامعه همراه با تأمین نیازهای غذایی از مهمترین دغدغه‌های مدیریت کلان هر جامعه است و ارگان‌ها و نهادهای مسئول باید با تلاش حداکثری این اعتماد را در جامعه ایجاد کرده و با توجه به رشد جمعیت، در ارتقای کمی و کیفی استانداردهای بهداشتی و تغذیه‌ای جامعه تأثیر لازم را اعمال نمایند. نظر به گستره کاری سازمان دامپزشکی و نیز موقعیت جغرافیایی کشور که لزوم همکاری‌های هرچه بیشتر سازمان را با کشورهای همجوار به منظور پیشگیری از گسترش بیماری‌های دامی، عفونت‌های ناشی از مواد غذایی و تشخیص آنها، همکاری در سطح منطقه‌ای در زمینه نظارت بر بیماری‌های دامی، تبادل اطلاعات، اقدامات کنترلی، تولید دامی بهداشتی پایدار و تحکیم مناسبات بین کشورهای عضو را طلب می‌کند، تشکیل کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اکو) با محوریت جمهوری اسلامی ایران مثبت ارزیابی می‌شود. لایحه پیشنهادی شامل دو بخش است. بخش اول شامل لایحه دولت مشتمل بر یک ماده واحده و سه تبصره است و بخش دوم متن اساسنامه طرف‌های متعاقد شامل ۱۰ کشور منطقه از جمله جمهوری اسلامی ایران است که در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲ تنظیم شده است.

### سوابق قانونی

همکاری‌های دامپزشکی اکو به سال ۱۳۷۴ برمی‌گردد که در این سال نخستین اجلاس کارشناسان دامپزشکی اکو با موضوع راه‌اندازی مناطق امن در مناطق مرزی کشورهای عضو برگزار شد. در این اجلاس شرکت‌کنندگان طرح ایجاد مناطق امن دامی را تهیه و به تصویب رساندند تا پس از تأیید و تصویب مراجع ذیصلاح در کشورهای خود آن را اجرا کنند.

اجرای طرح‌های اکو و برنامه‌های دامپزشکی، مستلزم حرکات هماهنگ، منسجم و حساب شده و کارشناسانه هست. وجود ذخایر غنی و جمعیت فراوان و متنوع دامی در کشورهای عضو اکو فرصت‌های بی‌نظیری را برای شکوفایی اقتصادی این کشورها فراهم آورده است. از سوی دیگر گستردگی و پیوستگی مرزها، به گسترش تبادلات دام و فرآورده‌های دامی کمک کرده و به خطر انتقال بیماری‌های دامی مشترک انسان و دام افزوده است. بروز بیماری‌های دامی، از جمله بیماری تب برفکی و آنفلوآنزای طیور و بیماری‌های مشترک انسان و دام مانند تب خونریزی‌دهنده کریمه کنکو در کشورهای اکو در دهه اخیر گویای این است که هر اقدامی برای شناسایی، کنترل، مبارزه و ریشه‌کنی این بیماری‌ها مستلزم نگاه دقیق کارشناسانه است.

مطابق اسناد موجود، سازمان دامپزشکی کشور از اوایل دهه هفتاد شمسی، برای تأسیس و راه‌اندازی نهاد تخصصی دامپزشکی در کشورهای عضو اکو اقدام کرده است. پیش‌نویس اولیه اساسنامه کمیسیون دامپزشکی اکو در سال ۱۳۸۳ به دست سازمان دامپزشکی کشور تهیه و به دبیرخانه دامپزشکی ارائه شد. این پیش‌نویس، پس از ارسال به کشورهای عضو، در نخستین اجلاس رؤسای دامپزشکی کشورهای عضو اکو (تهران، آبان‌ماه ۱۳۸۵) مطرح و کلیات آن تصویب شد.

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۲۶۹۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۹/۱۲

جزئیات این طرح به کارگروه مربوط که در فروردین ماه ۱۳۸۶ در تهران تشکیل شد ارجاع و تصویب شد. کلیات و جزئیات این اساسنامه در اجلاس وزرای کشاورزی اکو در شهریورماه ۱۳۸۸ در باکو طرح و مقرر شد تکلیف آن در دومین اجلاس رؤسای دامپزشکی کشورهای اکو که از ۳۱ فروردین ماه تا اول اردیبهشت ماه ۱۳۸۸ در ترکیه برگزار شد، مشخص شود. در نهایت جزئیات پیش‌نویس اساسنامه کمیسیون که موضوع اختلاف ایران و ترکیه بود، تصویب شد. پس از مذاکرات فراوان کشورهای اکو در استانبول در آذرماه ۱۳۸۹، درباره محل استقرار دبیرخانه کمیسیون دامپزشکی در تهران توافق حاصل شد و اساسنامه برای انجام تشریفات قانونی، به کشورهای عضو ابلاغ شد. مطابق اساسنامه، کمیسیون دارای تشکیلات اداری، مالی، کارشناسی و اجرایی است که با همکاری کشورهای عضو و دیگر سازمان‌های تخصصی بین‌المللی، نظیر سازمان جهانی بهداشت دام (OIE)، سازمان خواروبار و کشاورزی ملل متحد (FAO) سازمان جهانی بهداشت (WHO) و سایر نهادهای بین‌المللی مأموریت خود را اجرا خواهد کرد.

### ضرورت تصویب لایحه

با توجه به ارزش و اهمیت فعالیت‌های دامپزشکی در راستای تأمین منابع غذایی انسان، افزایش تولیدات دامی و نیز امنیت غذایی کشور، از آنجا که بیش از دوسوم عوامل بیماری‌زای شناخته شده انسان، مشترک بین انسان و دام هستند و بیش از ۸۵۰ مورد پاتوژن انسانی از دام به انسان منتقل می‌شود، همچنین بیش از ۷۵ درصد بیماری‌های نوظهور بین انسان و دام مشترک است، تقویت فعالیت‌های بهداشتی سازمان دامپزشکی در پیشگیری، کنترل و درمان بیماری‌های دامی و حفظ بهداشت و سلامت دام و فرآورده‌های آن یکی از راه‌حل‌های کلیدی ایجاد این امنیت بهداشتی محسوب می‌شود. همچنین با توجه به موضوع آگروتوریسم و جنگ بیولوژیک که عمدتاً با هدف دام‌های مختلف و حیات وحش که علاوه بر سلامت و امنیت غذایی جامعه، زیست‌بوم‌ها و ذخایر ژنتیکی را تهدید می‌کند، توجه به مسائل مهمی از جمله قرنطینه دام‌ها، تقویت فعالیت‌های مرتبط با بهداشت دام، افزایش بهره‌وری دام اهلی، تجارت دام‌های سالم و فرآورده‌های دامی ایمن، افزایش تعاملات بین‌المللی درخصوص پیشگیری، کنترل و درمان بیماری‌های دامی و نیز تبادل اطلاعات و نیز ترغیب بیشتر اجرای استانداردهای بین‌المللی سازمان جهانی بهداشت دام لازم است.

براساس تکالیف برنامه چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق سال ۱۴۰۴، بر بهره‌مندی آحاد جامعه ایرانی از امنیت غذایی و محیط زیست مطلوب تأکید شده است. اولویت‌های برشمرده در این برنامه مهمترین تکالیف بلندمدت بخش کشاورزی و منابع طبیعی تلقی شده و امکان‌پذیری تحقق پایدار و بلندمدت این اهداف توجه ویژه‌ای را در سطوح بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای و محلی می‌طلبد.

لذا ضرورت دارد بسترهای لازم (از بُعد قانونی، اعتبارات و تشکیلات) برای همکاری‌های منطقه‌ای با سرویس‌های دامپزشکی کشورهای همجوار به‌منظور کنترل بیماری‌ها فراهم شود. در همین راستا همکاری‌های سازمان با تشکیلاتی تحت عنوان کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اکو) اهداف فوق را مرتفع خواهد کرد.

### مزایای تصویب لایحه اساسنامه کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اکو)

۱. ایجاد یک دفتر بین‌المللی در ایران،
۲. به‌دست گرفتن مدیریت برنامه‌ریزی در حوزه موارد یاد شده،
۳. سودآور بودن به‌لحاظ برگزاری سمینارهای مرتبط منطقه‌ای و اخذ تعرفه صدور گواهی برای محصولات دامپزشکی و تجارت دامپزشکی،
۴. ایجاد اشتغال.

## چالش‌های پیش رو در تصویب اساسنامه کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اگو)

پرواضح است که تأمین بودجه جاری و سرمایه‌ای تأسیس این دبیرخانه همواره از مسائل چالش‌برانگیز راه‌اندازی هر تشکیلی می‌باشد و این تأسیس نیز منفک از دیگر موضوعات نخواهد بود.

- طی مراحل قانونی تصویب اساسنامه در ایران و سایر کشورهای عضو، راهی بس دشوار و زمانبر می‌باشد و همکاری کشور میزبان و اعضا می‌تواند در این دستاورد نقشی اثر گذار داشته باشد.

- روابط سیاسی کشورهای عضو تبعاً تأثیرگذار در فعالیت و بهره‌وری دبیرخانه می‌باشد.

## اظهار نظر کارشناسی

### الف) کلیات

۱. راه‌اندازی دبیرخانه دامپزشکی می‌تواند در ایجاد روابط و همکاری در کنترل بیماری‌های دامی نقشی مؤثر و قابل توجه داشته باشد چراکه ایجاد یک سیستم نرم‌افزاری در بین کشورهای عضو و اطلاع از وضعیت بیماری‌های شایع در هر کشور و همفکری در کنترل این بیماری‌ها از اهدافی است که می‌تواند در دستور کار این دبیرخانه قرار گیرد، امروزه ایجاد یک مرکز در توسعه تجارت محصولات دامپزشکی در بین کشورهای عضو از اهمیت بسزایی برخوردار می‌باشد و این دبیرخانه به‌عنوان یک پایگاه هماهنگ‌کننده و تعیین سیاست‌های تجارت دامپزشکی عاملی مؤثر در رونق این مهم و این رهاورد خواهد بود.

۲. نظام استفاده از ظرفیت‌های علمی و تحقیقاتی کشورهای عضو و شناخت این ظرفیت‌ها و ایجاد بستر تعامل از دیگر اهداف این دبیرخانه خواهد بود. ایران دارای ظرفیت‌های علمی و کارشناسی خوبی نسبت به سایر کشورهای عضو در زمینه دامپزشکی می‌باشد و با ایجاد این مرکز باز هم می‌توان در این راه قدم‌های مؤثری برداشت.

۳. محصولات و موارد مورد نیاز در زمینه دامپزشکی همیشه مورد علاقه سرویس‌های دامپزشکی کشورها بوده و علی‌الخصوص با وضعیت کنونی و ظرفیت بالای تولید واکسن و دارو در ایران در صورت ایجاد این پایگاه نه‌تنها می‌توان بعضاً در صورت وجود زمینه تولید اقلام مورد نیاز دامپزشکی ایران از پتانسیل این کشورها بهره جست بلکه با توجه به وجود ظرفیت‌های خالی در کارخانجات تولید دارو و واکسن دامپزشکی در کشور ایران این ظرفیت را با سفارش کشورهای عضو تکمیل نمود و صنعت ساخت دارو و واکسن در بخش دولتی و غیردولتی را هرچه بیشتر فعال‌تر نمود.

۴. کنترل مرزها و جلوگیری از قاچاق دام از دیگر محورهای همکاری‌های چندجانبه می‌باشد و همکاری کشورهای همسایه و عضو اگو می‌تواند در تحقق این مهم کارساز باشد.

۵. ایجاد طرح‌های منطقه‌ای اعم از علمی و اجرایی در زمینه مبارزه با بیماری‌های دامی و بیماری‌های مشترک بین انسان و دام از دیگر رویکردهای تأسیس این دبیرخانه می‌باشد.

۶. لذا با توجه به موارد مطرح شده می‌توان اینگونه نتیجه‌گیری نمود که تصویب لایحه مذکور از ضرورت‌های بخش دامپزشکی کشور است.

### ب) مواد و مفاد

۱. تبصره «۱» ماده واحده مقرر نموده است: «تصویب اساسنامه، تا زمانی که دولت جمهوری اسلامی ایران به عضویت سازمان تجارت جهانی در نیامده است به‌منزله تقبل الزامات مختلف سند نهایی که مظهر سازمان مزبور است (موضوع مقدمه اساسنامه) نخواهد بود». راجع به این تبصره این نکته قابل توجه است که مقدمه معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی که جزئی از اجزای معمول این معاهدات است از منظر حقوق بین‌الملل به هیچ‌وجه به‌صورت مستقیم برای کشورها ایجاد تعهد نمی‌نماید.

این مسئله از بند «۲» ماده (۳۱) کنوانسیون وین حقوق معاهدات با عنوان «قاعده کلی تفسیر» قابل استنباط است. (هرچند کشورمان طرف این معاهده نیست، اما مفاد آن به عرف بین‌المللی الزام‌آور برای کشورمان مبدل شده است) در این ماده آمده است

که «به‌منظور تفسیر یک معاهده، سیاق عبارت، علاوه بر متن که شامل مقدمه و ضمايم نیز می‌شود، مشتمل است بر هرگونه توافق مربوط به معاهده که بین کلیه طرف‌های معاهده در ارتباط با انعقاد آن حاصل شده است». همان‌گونه که از عبارت بر می‌آید در فرآیند تفسیر معاهده، متن معاهده شامل مقدمه نیز می‌شود اما باید عنایت نمود که هرچند مقدمه معاهده بنابر این ماده از کنوانسیون وین حقوق معاهدات جزء متن است، اما الزاماً تمام متن معاهده الزام‌آور نیست که از این جمله (یعنی متن غیرالزام‌آور معاهده) ضمايم غیرالزام‌آور (ضمايم اختیاری معاهدات و کنوانسیون‌ها) و نیز مقدمه معاهداتند، مضافاً اینکه تعریف مذکور از متن معاهده همان‌طور که در ماده مورد بحث تصریح شده است با هدف انجام تفسیر می‌باشد و تنها برای این منظور مستقیماً کاربرد دارد. بر همین مبنا مقدمه اساسنامه حاضر نیز - که معاهده‌ای بین‌المللی تلقی می‌شود - هرچند جزء متن معاهده تلقی می‌شود لکن فاقد وصف الزام‌آور است و لذا مفاد آن برای کشورمان اساساً ایجاد تعهد نمی‌نماید و تنها در مقام تفسیر تعهدات کاربرد دارد و لذا الحاق یک تبصره به‌عنوان تحدید تعهد آن هم به‌منظور تحدید تعهدی که اساساً وجود ندارد - یعنی تقبل الزامات مختلف سند نهایی که مظهر سازمان مزبور (سازمان تجارت جهانی است) - الحاق شرطی است بلاجهت که فایده‌ای به‌صورت مستقیم بر تعهدات ادعایی کشورمان در قبال سازمان تجارت جهانی بر آن مترتب نیست، البته از فواید تفسیری احتمالی این تبصره نیز نباید غافل بود اما به هر روی این فواید چندان روشن نیست.

۲. به‌نظر می‌رسد از ماده (۳) اساسنامه که اهداف کمیسیون را مشخص کرده است، ترجمه خوبی صورت نگرفته است. حتی اگر ترجمه متن صحیح هم باشد، متن اصلی نیازمند اصلاح است که به‌موجب بند «۱» ماده (۱۶) اساسنامه، اصلاحات اساسنامه می‌تواند توسط هر کشور عضو ازجمله جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد شود.

۳. در قسمت ۱-۱ از بند «۱» ماده (۴) اساسنامه از در دسترس سازمان‌های زیربند قرار دادن اطلاعات جمع‌آوری شده با هدف ارتقای نظارت صحبت شده است، اما اولاً معلوم نیست حدود اختیارات کمیسیون موضوع این بند در انتشار این اطلاعات چقدر است و ثانیاً ضابطه تمییز زیربند بودن این سازمان‌ها چیست؟ این ابهامات زمینه انتشار اطلاعات دارای اهمیت را می‌تواند فراهم نماید که در صورت تحقق این وضعیت مغایرت با بند «۵» (طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب) و «۱۳» (تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها) اصل سوم قانون اساسی محتمل است و لذا باید به دقت مورد توجه قرار گیرد.

۴. ابهام و ایراد احتمالی بند قبل در رابطه با بند «۱-۲» همین ماده نیز در زمینه «انتشار مقتضی اطلاعات» وجود دارد.

۵. در بند «۸» ماده (۴) صدر پاراگراف دوم لفظ «مجموعه» به اشتباه «مجموعه» نگاشته شده که محتاج تصحیح است.

۶. در بند «۴» ماده (۱۲) وسیله پرداخت سهم سالیانه دلار آمریکا است که با توجه به راهبردهای کلان جمهوری اسلامی در جایگزینی دلار آمریکا با سایر ارزهای مبادلاتی پذیرش این تعهد می‌تواند قابل تأمل باشد.

۷. در رابطه با ماده (۱۹) نیز ارجاع به فرآیند مصالحه یا سایر سازوکارهای حل‌وفصل مسالمت‌آمیز حتماً باید در مورد جمهوری اسلامی ایران با رعایت اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی باشد.

## جمع‌بندی

علیرغم وجود برخی اشکالات و شبهات در لایحه مذکور ذکر این نکته ضروری است که دیگر کشورهای عضو اکو به‌ویژه ترکیه آماده راه‌اندازی دبیرخانه مذکور در کشور خود هستند و ازسویی هر تغییر در تصویب اساسنامه مذکور مستلزم طرح دوباره آن در اکو و طی فرآیندی چندساله است که ممکن است منجر به تغییر محل دبیرخانه به کشورهای دیگر و در نتیجه از دست رفتن مزایا و فرصت‌های مرتبط با وجود دبیرخانه در ایران شود. لذا در مجموع تصویب لایحه مذکور برای بخش دامپزشکی کشور و ایجاد مزایا و فرصت‌های مرتبط ضروری است.