

## برنامج دعم للتشريع البيطري - دليل الخبراء

### مقدمة

في أية دولة يحكمها القانون يجب أن تركز جميع أعمالها على أحكام قانونية. وهذا ينطبق أيضاً على السلطات البيطرية. ويمكن تعريف التشريع البيطري ضمن إطار هذا البرنامج بأنه مجموعة من القوانين التي تنظم أعمال المصالح البيطرية.

القوانين البيطرية ليست الوحيدة التي تحكم المصالح البيطرية إذ أنه لا توجد إدارة رسمية واحدة مستقلة عن باقي الإدارات، ولا يحتل التشريع البيطري سوى جزءاً صغيراً من القانون العام الذي يتضمنه. وبعبارة أخرى لا يمكن النظر إلى التشريع البيطري على انفراد، مما يعني أنه يجب النظر إلى الواقع السياسي (1) والقانوني للدولة ككل وأخذ بعين الاعتبار ضمن هذا المنظور. من هنا أنت ضرورة توافق المصالح البيطرية مع القوانين التي تحكم القضايا الاجتماعية والاستهلاكية.

لقد بينت البعثات السابقة لتقييم أداء المصالح البيطرية [PVS](#)، وخاصة ما يتعلق بالتشريع البيطري، أن بعض هذه المصالح تفتقر إلى التشريع المناسب. وهذا عائد إما إلى أن قوانينها الخاصة لا تغطي كامل ميادين صلاحياتها أو أنها ذات نوعية متدنية المستوى. وقد تم التوصل بعزم وثبات إلى وضع برنامج للمساعدة في ميدان التشريع البيطري بشكله الراهن بمبادرة من منظمة OIE والردود الإيجابية عليه مما أدى إلى النجاح في التوصل إلى الحلول المقترحة أدناه.

إن هدف برنامج المساعدة في التشريع البيطري OIE veterinary legislation support programme

هو الاستجابة للحاجة إلى تطوير القوانين عن طريق وضع خطوط توجيهية ومنهجية كالتالي:

- خطوط توجيهية (بشكل إرشادات) تغطي كامل ميادين نشاطات المصالح البيطرية.

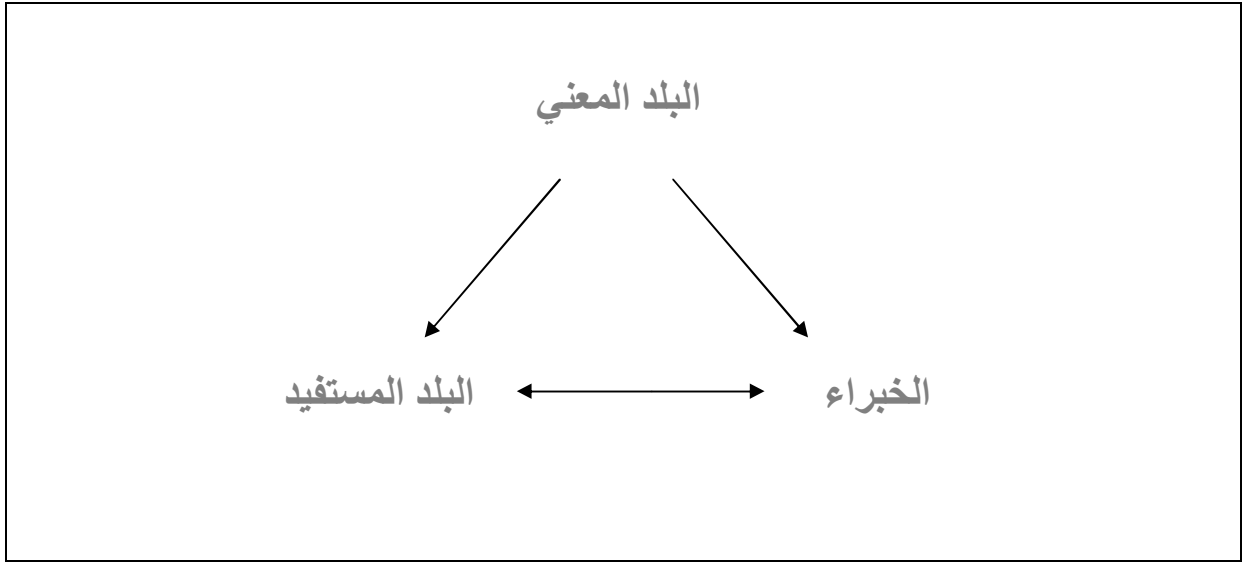
- دعم منهجي يساعد في تحسين نوعية التشريع البيطري من الداخل والخارج.

- لا يتضمن البرنامج أي نموذج معياري للتشريع.

---

(1) الواقع السياسي هنا هو ما يتعلق بالنظام الاجتماعي.

- الهدف النهائي للبرنامج هو التوصل إلى تشريعات بيطرية أكثر توافقاً مع المعايير الدولية وخاصة التوصيات الواردة في الكود الصحي لحيوانات اليايسة والكود الصحي للحيوانات المائية (لاحقاً).  
يشترك في تنفيذ البرنامج ثلاثة أطراف هي:



بعد أن يتقدم أحد البلدان الاعضاء بطلب إلى منظمة OIE إثر انتهاء أعمال بعثة تقييم مصالحة البيطرية، تقوم المنظمة بإرسال بعثة لدراسة القوانين البيطرية في البلد المذكور بواسطة خبراء مختصين. وتتلخص مهام البعثة هذه بتحديد واقعا للتشريع البيطري وتضع بالتالي التوصيات المناسبة له. ويمكن عندها بطلب من البلد المستفيد التوصل إلى توقيع مذكرة تفاهم مع المنظمة يقوم بموجبها خبراء معتمدون بمساعدة البلد المعني في تحقيق أهدافه في هذا الموضوع. ويقوم المكتب المركزي لمنظمة OIE عادة بتحضير مذكرة تفاهم مرتكزة على توصيات الخبراء.

## نظرة عامة

برنامج دعم التشريع البيطري مشروع وضعته منظمة OIE لمساعدة أعضائها في تطبيق المعايير الدولية في تشريعاتها ومحاولة التقريب بين مختلف القوانين البيطرية في الدول الأعضاء. وقد تم تطوير هذا البرنامج تدريجياً لينطلق من الواقع الحالي للقوانين البيطرية والاستعانة بالتجارب المكتسبة في هذا الميدان.

قامت حتى الآن عدة بعثات بتقييم أداء السلطات البيطرية PVS، وقد أوضحت نتائجها الحاجة الماسة إلى قوانين بيطرية مناسبة ذات النوعية الممتازة. وقد سبق أن وجه المدير العام للمنظمة الدعوة إلى عدة دول أعضاء لاستقبال بعثات خاصة مكلفة بدراسة قوانينها البيطرية بالتفصيل.

لقد ساهمت عدة دول في إتمام هذه الدراسة التي انتهت بوضع نموذجين لتطوير القوانين البيطرية: أحدهما مبني على القانون المدني والآخر على الأنظمة السياسية القانونية المتبعة. ورغم محاولات الخبراء المستمرة والمتابعة لجمع معظم القواعد الفنية البيطرية الخاضعة للتجربة والتدقيق فقد تبين استحالة الدمج بينهما بشكل نماذج موحدة من النصوص. ويعود ذلك إلى التباين الكبير بين النظامين السياسي والقانوني من ناحية، والفروقات الكبيرة في القدرة على تطبيق أي منهما من ناحية أخرى.

يشوب استخدام النماذج الهادفة إلى وضع تشريعات مثالية عدد من العيوب هي التالية:

1- أنها تعطي انطباعاً باستقلالية التشريع البيطري وتهمل العلاقات المتقاطعة مع باقي القوانين (القانون المدني أو الجزائي أو التجاري.. إلخ). وعندما يفتقر أي بلد للتنسيق بين قوانينه فيمكن أن يقود ذلك إلى تضارب في النصوص وعدم الوضوح.

2- لا يمكن لهذه النماذج أن تأخذ بعين الاعتبار جميع الأنظمة القانونية في جميع البلدان مما يقود إلى خليط من الأحكام التشريعية والتنفيذية التي تتناقض مع دستور الدولة.

3- أنها تفرض خيارات تقنية وقانونية محددة لحالات يمكن اقتراح حلول أخرى لها تتناسب بشكل أفضل مع هذه الحالات.

4- أنها لا تتضمن عاملي الزمن والتكلفة إذ أنها تعطي انطباعاً أن قضية التشريع تتلخص بالدرجة الأولى بوضع النصوص وإدخالها ضمن القوانين المرعية الإجراء خلال أشهر معدودة.

5- لا تستطيع نماذج النصوص القانونية أن تأخذ بعين الاعتبار معيار قابلية التطبيق التي تتوقف بدرجة كبيرة على البيئة المحيطة وتمثل عاملاً أساسياً في تحديد نوعية القوانين.

لقد برزت هذه العيوب القانونية حيث تم "استيراد" القوانين واقتطاع بعض من نصوصها وادخالها في تشريعات أخرى، أو حيث تضع المشاريع الفنية بنفسها إطار عملها الخاص بغض النظر عن الظروف المحيطة.

الدرس الذي تعلمته منظمة OIE مما سبق يتلخص بأن هذا النموذج الذي يتضمن وسائل التنفيذ لا يمكن تطبيقه ضمن إطار عمل منظمة عالمية يتوجب عليها تقليدياً احترام خصوصيات البلدان الأعضاء فيها. غير أن هناك أحكام فنية تم تجميعها ويمكن عرضها بتعابير موضوعية.

هذا هو الهدف من الإرشادات الصادرة عن منظمة OIE فيما يتعلق بالقوانين البيطرية، وهي مجموعة من الأحكام تساعد في المطابقة مع المعايير الدولية في معظم الأحيان دون تبيان وسائل المطابقة. هذه الإرشادات غير قادرة على حل مشكلة كيفية التطبيق في البلدان ذات التشريعات البيطرية غير المناسبة. لذلك دعت الحاجة إلى اقتراح طريقة للتطبيق موازية لها. وقد تم ذلك استناداً إلى البعثات المرسله إلى المصالح البيطرية للقيام بمهمات التقييم في البلدان المستهدفة.

لقد دلت مهمات تقييم المصالح البيطرية PVS أن نوعية القوانين البيطرية من الداخل والخارج كانت غير ملائمة في معظم الأحيان إذ تم تحضيرها على انفراد ودون استشارة للأطراف المعنية. بل إن تدخل الخبراء القانونيين كان في معظم الأحيان غير متزامن مع التصميم الفني للقوانين.

هذه الدروس التي تم اكتسابها من التجربة تنفع كقاعدة لمبادئ برنامج دعم التشريع البيطري، وهي موضوعه من قبل منظمة OIE ويمكن توصيفها كالتالي:

هي إرشادات أكثر مما هي نموذج؛

هي تعريف للاستراتيجية التقنية قبل إحداث أي تعديل في التشريعات؛

هي دعم منهجي على المدى المتوسط أكثر مما هي اصلاح سريع للوضع، وبكلمة أخرى أنها نقل

للكفاءات أكثر مما هي نقل عن مناهج خارجية.

إن الدروس التي أعطتها مهمات التقييم ساعدت في وضع التصميم النهائي للمشروع الذي يتضمن:

تحديد الاحتياجات (خاصة بواسطة مهمات التقييم PVS)؛

تقييم الوضع وأسبابه وهو ما تهدف إليه مهمة تحديد الاحتياجات؛

معالجة الأسباب عن طريق التعاون تحت مظلة مذكرة تفاهم على المدى المتوسط.

إن تطبيق البرنامج في أي بلد عضو اختياري ويتطلب المشاركة الناشطة للمستفيد بعد الموافقة على نتائج التشخيص وطريقة التطبيق.

يتوقف مستوى النتائج وسرعة تحقيقها مستقبلاً على الإرادة السياسية للبلد المستفيد بالإضافة إلى الموارد البشرية والمادية المخصصة لهذا النشاط.

تقدم منظمة OIE دعماً منهجياً لكنها لا تعرض ولا تمويل أي حل جاهز، ولا تستطيع المنظمة أخذ دور البلد المستفيد في وضع النصوص.

### **الأهداف العامة ومنهجية البرنامج**

يشكل البرنامج جزءاً من إطار العمل العام لحسن الإدارة وحكم القانون. وهذا يفترض وجوداً مسبقاً لتشريع مناسب ورفيع النوعية، وهما نقطتان تشكلمان المحتوى الرئيسي لبرنامج دعم التشريع البيطري الذي تقدمه منظمة OIE

### **الأهداف:**

الهدف المباشر مساعدة البلدان الأعضاء نزولاً عند طلبها في تحقيق التالي:

صياغة النصوص القانونية أو تحسين التشريع البيطري من قبل البلدان نفسها وحيث تدعو الحاجة استناداً إلى إرشادات المنظمة،

وضع منهجية مستقلة في هذا الموضوع.

يتمثل الهدف النهائي للبرنامج في تحسين الظروف المحيطة بأعمال التنفيذ وتسهيل تطبيق التوجيهات الدولية الصادرة وفقاً للتكليف المعطى لمنظمة OIE عن طريق تحسين النوعية الاجمالية للتشريع البيطري ومستوى التقاء مختلف البلدان في تشريعاتها.

### **المحتوى الأساسي للبرنامج**

#### **1- في ميدان التشريع البيطري**

إدارة المصالح البيطرية ضمن دولة يحكمها القانون تفترض توافر جميع النصوص القانونية اللازمة لها بحيث تكون قادرة على المباشرة بأعمالها. لذلك يجب أن تغطي هذه النصوص كامل مجال اختصاصاتها الذي تحدده معايير منظمة OIE وتوجيهاتها.

باستثناء الحالات التي يرغب فيها البلد المعني حصر حدود ميدان التشريع (لأسباب تشريعية تنظيمية مثلاً) تتمثل المهمة الأولى بالتعرف على الموضوعات التي يغطيها التشريع جزئياً. ويمكن في هذه الحالة استخدام التوجيهات لوضع لوحة بالعلاقات المتبادلة، و كل خط توجيهي ليس له ما يقابله في التشريع بالشكل المناسب يتوجب دراسته ثم مراجعته أو وضع النص اللازم له حيث تدعو الحاجة.

## 2- نوعية التشريع

إن مجرد وجود نص قانوني لا يمثل شرطاً كافياً. والعامل الأساسي ليس النص بل إمكانية تطبيقه. وهذا يتوقف على نوعية التشريع مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية الموافقة ضمن إطار البرنامج على معنى هذا المصطلح لجعله هدفاً معقولاً.

تعتبر منظمة OIE أن العوامل الواردة أدناه هامة بالنسبة للنوعية الاجمالية لأي جزء من التشريع البيطري كالتالي:

أ- التصميم والموقع ضمن هرمية النصوص القانونية التي تحترم الوضع السياسي الراهن والقوانين المرعية الإجراء؛

ب- صلاحية الحل الفني الذي يقدمه النص القانوني؛

ج- المطابقة مع الأحكام الدولية المتعلقة بالحل الفني؛

د- المطابقة مع الأحكام الدولية المتعلقة بطريقة النص القانوني؛

هـ- وضع النص التشريعي الصحيح والضمانة القانونية المترتبة عليه؛

و- إمكانية فهم النصوص؛

ز- قابلية توافر النص التشريعي اللازم؛

ح- درجة القبول به؛

ط- قابلية التطبيق (من الناحية الفنية والقانونية)؛

ي- التطبيق؛

ق- التكلفة بالنسبة للإدارة الرسمية وأصحاب العلاقة.

يتوقف مدى التغطية القانونية للنص في الحقل البيطري على نوعية التشريع بحيث إذا كان هناك حكم غير قابل للتنفيذ من الناحية العملية (عندها يكون النص ذات نوعية متدنية) فلا نستطيع الجزم بأنه تمت التغطية القانونية للميدان الذي يغطيه التشريع.

### 3- العوامل المحددة لمجال التطبيق: حصر التشريع بمربع صحيّ

لقد اثبتت مهمات التشريع السابقة بوضوح أن ميدان التشريع البيطري متغير وأنه من النادر التوصل إلى رؤية استراتيجية شاملة. وأن الميادين المختلفة وخاصة الميدان البيطري، يمكن رؤيتها نظرياً كملك للسلطات المختصة أكثر مما تمثل أحكاماً وطنية عامة. وأن إنشاء مربع صحي يعتبر سبباً لوجود قوانين متضاربة وعدم وضوح قانوني، غير أن تأثير مواقف كهذه يظل محصوراً جداً نظراً لندرة النزاعات في البلدان المعنية، لكنه يظل مصدراً محتملاً لمشكلات مستقبلية.

### 4- طبيعة العيوب القانونية

العديد من العناصر التي تمت دراستها خلال بعثات التقييم تشكو بدرجات متفاوتة ولأنها حالات منعزلة من عيوب فيما يتعلق بكل البعض شروط النوعية الواردة أعلاه. يمكن أيضاً تقسيم العيوب إلى عيوب تتعلق بالنوعية الداخلية (وضع مشاريع النصوص القانونية) للنصوص بالإضافة إلى عيوب في النوعية الخارجية (التنفيذ وتأثيراته).

### 5- مصادر العيوب:

ربما كان مصدر العيوب يتمثل بمشكلة في المنهجية أو نقص في فهم القانون، أو الطريقة الفنية أو الإطار الاجتماعي الاقتصادي للتنفيذ. والنقص في معرفة إطار التنفيذ يعود في معظم الأحيان إلى الصعوبة في الحصول على معلومات احصائية يمكن الاعتماد عليها بالإضافة إلى النقص الحاصل عادةً في الاستعدادات المعدة للتشاور مع أصحاب العلاقة.

### مراحل البرنامج:

يتم تنفيذ البرنامج في البلد المستفيد على أربع مراحل:

### 1- الفحص

يجري أولاً بواسطة آلية التقييم PVS والتعرف على الثغرات الموجودة في التشريعات، لذلك تعتبر عملية التقييم خطوة أولية أساسية إلا في حال وجود دراسة معادلة لها أعطت نتائج معلوماتية يمكن استخدامها.

## 2- تشخيص الأسباب

بواسطة بعثة التشخيص القادرة على تحديد أهم العيوب التي تعترض التشريع البيطري وأهم الأسباب التي أدت إلى الوصول للوضع السيئ، واقتراح الحلول المناسبة لمعالجته.

## 3- العلاج

تعتبر صياغة مختلف النصوص التشريعية عملية طويلة ومعقدة، وليس بإمكان أي طرف خارجي تنفيذها.

4- الوقاية: إن الدروس المأخوذة من بعثات تقييم المصالح البيطرية PVS وبعثات التعرف على الثغرات واتفاقيات الدعم تساعد في وضع تصاميم الآليات اللازمة وتطويرها لاحقاً لتحسين نوعية التشريعات البيطرية وتوافقها مع معايير منظمة OIE. وحين تصبح المنهجيات جاهزة وقيد التطبيق، يغدو البلد المستفيد مستقلاً في قوانينه البيطرية ويكون قادراً على اكتشاف أية شوائب وتصحيحها.