

پژوهشکده شورای نگهبان  
گزارش استدلالی



# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید  
کشاورزی



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۶/۲۴

کد گزاش: ۱۴۰۰۹۰۲

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۰۷/۱۹



پژوهشکده شورای نگهبان

## طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی

### درباره‌ی مصوبه

«طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» بنا به پیشنهاد (۲۸) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۱۸ و با عنوان اولیه‌ی «طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی و دامی» اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: به استناد تبصره (۱) ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و گزارش ارائه شده در صحن مجلس شورای اسلامی و در راستای کاهش تهدیدات امنیت غذایی کشور و حمایت و پشتیبانی از تولیدات کشاورزی و دامی و مانع‌زدایی از تولید در سالی که به نام تولید؛ پشتیبانی‌ها و مانع‌زدایی‌ها توسط مقام معظم رهبری نام‌گذاری شد، طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی و دامی با هدف تقویت مؤلفه‌های امنیت غذایی کشور و پشتیبانی از تولید بذر، کود و نهاده‌های دامی و واکسن دامی و حمایت از توسعه فناوری و دانش در حوزه کشاورزی و دامی و مانع‌زدایی از رشد تولید و حمایت از شهرک‌های کشاورزی و دامپروری و حمایت از صادرات محصولات کشاورزی و دامی ارائه می‌گردد.

این طرح برای بررسی‌های کارشناسی به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس ارجاع شد و این کمیسیون آن را با اصلاحاتی در عنوان و متن در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۲۴ به تصویب رساند. در نهایت این طرح در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۲۴ با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب صحن علنی مجلس رسید و طی نامه‌ی شماره ۴۲۵/۵۳۵۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۶/۲۹ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات مورخ ۱۴۰۰/۶/۳۱ و ۱۴۰۰/۷/۷، برخی از مواد این مصوبه را مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۷۸۴۲ مورخ ۱۴۰۰/۷/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید  
کشاورزی»

ماده ۱-

در راستای اعمال قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ و قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ و به منظور برنامه‌ریزی و ساماندهی بازار کالاهای کشاورزی «ستاد تنظیم بازار کشاورزی» که از این پس در این قانون به اختصار «ستاد» نامیده می‌شود با وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد:

الف- ...

تبصره ۱- ...

تبصره ۵- قیمت‌گذاری از جمله تضمینی و توافقی و تعیین سیاست‌های حمایتی کلیه کالاهای کشاورزی بر عهده شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی موضوع قانون اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ می‌باشد.

تبصره ۶- شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی موظف است مقررات صادرات و واردات کالاهای کشاورزی را حداکثر تا پایان تیر ماه هر سال تصویب و اعلان عمومی نمایند. هر گونه تغییر در طول سال زراعی ممنوع می‌باشد.

تبصره ۷- ...

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مطابق مفاد حکم تبصره (۵)، «تعیین سیاست‌های حمایتی» در مورد کلیه کالاهای کشاورزی بر عهده شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی قرار گرفته است. این در حالی است که واگذاری تعیین این سیاست‌ها به شورای مذکور بدون قید رعایت قوانین و مقررات، ممکن است اشکالات مختلفی ایجاد کند. برای

مثال برخی از این سیاست‌های حمایتی ممکن است بار مالی داشته باشد و اجازه‌ی تعیین این قبیل حمایت‌ها بدون پیش‌بینی منابع مالی آن، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود. چه اینکه وفق اصل مزبور، طرح‌های قانونی نباید بار مالی جبران نشده بر دولت تحمیل کند.

ب) شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی، به موجب تبصره (۶) این ماده مکلف شده است «مقررات صادرات و واردات کالاهای کشاورزی» را تصویب و اعلان عمومی کند. اما واگذاری مطلق تعیین مقررات مذکور به این شورا مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، قانون‌گذاری وظیفه‌ی انحصاری مجلس شورای اسلامی است و اطلاق تفویض تعیین مقررات صادراتی و وارداتی کشاورزی به شورای پیش‌گفته از این منظر که تعیین برخی از ضوابط واردات و صادرات این کالاها دارای جنبه‌ی تقنینی است، مغایر با اصل مذکور است.

#### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم تبصره (۵) در خصوص تعیین سیاست‌های حمایتی کالاهای کشاورزی از سوی شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی، فاقد هر گونه اشکال است؛ توضیح اینکه عبارت «سیاست‌های حمایتی» معنای وسیع و عامی دارد که بسیاری از انواع مشوق‌های حمایتی را برای محصولات کشاورزی شامل می‌شود. به دیگر بیان، قانون‌گذار در این تبصره، تعیین سیاست‌های حمایتی را به شورای مذکور تفویض کرده است و با توجه به اینکه این سیاست‌ها ممکن است مالی یا غیرمالی باشد، اشکال اصل (۷۵) در مورد بار مالی این تبصره قابل پذیرش نیست.

#### ▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار به موجب تبصره (۵)، قیمت‌گذاری «از جمله تضمینی و توافقی» کلیه‌ی کالاهای کشاورزی را بر عهده شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی قرار داده است. این در حالی است که روشن نیست مقصود مجلس شورای اسلامی از حکم فوق شامل قیمت‌گذاری یا تسعیر ابتدایی نیز می‌شود یا خیر و تبصره از این منظر واجد ابهام است. چه اینکه مطابق موازین فقهی، تسعیر ابتدایی (خارج از موارد تضمینی و توافقی)، محدود به موارد مصلحت است و حاکم نمی‌تواند در همه‌ی شرایط به تسعیر

ابتدایی پردازد. بنابراین حکم تبصره از این حیث واجد ابهام است.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

دقت در حکم تبصره (۵) نشان می‌دهد قانون‌گذار قیمت‌گذاری کالاهای کشاورزی را بر عهده شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی «موضوع قانون اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵» قرار داده است. به دیگر سخن، مجلس شورای اسلامی در خصوص نحوه و اقسام قیمت‌گذاری به قانون فوق اشاره کرده است و با توجه به اینکه این قانون به تأیید شورای نگهبان رسیده است، حکم تبصره (۵) فاقد هر گونه ابهام شرعی است. ضمن اینکه حتی اگر اطلاق عبارت قیمت‌گذاری «از جمله تضمینی و توافقی» شامل تسعیر ابتدایی نیز بشود، فهم عرفی از حکم به قیمت‌گذاری ابتدایی، مشروط به موارد مصلحت و لزوم مدیریت قیمت‌ها در جامعه است. بنابراین قانون‌گذار این قید را بدیهی پنداشته است و عبارت مذکور از این حیث اطلاق ندارد.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱)،

۱-۱- در تبصره (۵)، عبارت «از جمله تضمینی و توافقی» از این حیث که شامل موارد دیگر قیمت‌گذاری نیز می‌شود یا خیر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۲- در تبصره (۶)، اطلاق اعطای صلاحیت تصویب «مقررات صادرات و واردات کالاهای کشاورزی» به شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی نسبت به مواردی که ماهیت تقنینی دارد، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

تذکر: با عنایت به اینکه در جزء (۲) بند (ب) ماده (۱)، رئیس سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران به عنوان «دبیر» ستاد تنظیم بازار کشاورزی معرفی شده است و علی‌الاصول حضور دبیر در نهادهای شورایی شخصاً و بدون امکان تفویض موضوعیت دارد، امکان حضور معاون ذی‌ربط و تام‌الاختیار وی بر اساس تبصره (۲) همین ماده صحیح نیست.

\* \* \*

## ماده ۲-

به منظور تمرکز سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در حوزه سرمایه‌گذاری، تأمین مالی، تجارت و بازرگانی بخش کشاورزی، «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» ذیل وزارت جهاد کشاورزی با رعایت بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ از ادغام معاونت بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی و واحدهای مرتبط با این سازمان در وزارت صنعت، معدن و تجارت شامل: دفتر توسعه صادرات محصولات کشاورزی در سازمان توسعه تجارت ایران و اداره کل محصولات کشاورزی در سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان با وظایف زیر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون تشکیل می‌گردد:

۱- ...

تبصره ۱- سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران مکلف است نسبت به راه‌اندازی سامانه یکپارچه اطلاعات تولید و عرضه کالاهای کشاورزی، به منظور ارائه اطلاعات روزانه بازار داخلی و تجارت کالاهای

۱. ماده (۲۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۸- در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور» با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف- کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری

تبصره - ...»

کشاورزی، انجام پیش‌بینی‌ها و ارائه داده‌های موردنیاز برای برنامه‌ریزی تولید، عرضه و صادرات کالاهای کشاورزی اقدام نماید. اعتبارات مورد نیاز این سامانه در بودجه سنواتی وزارت جهاد کشاورزی پیش‌بینی می‌شود.

تبصره ۲- ...

### ▪ دیدگاه مغایرت

الف) به موجب حکم این ماده، «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» از ادغام معاونت بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی، دفتر توسعه صادرات محصولات کشاورزی و اداره کل محصولات کشاورزی تشکیل می‌شود. حکم مذکور از این حیث که بار مالی تشکیل سازمان فوق را به دولت تحمیل می‌کند، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، طرح‌های قانونی نباید منجر به افزایش هزینه‌های عمومی شود. لازم به ذکر است ارکان اداری و تشکیلاتی یک سازمان با وظایف متعدد مذکور در این ماده که در قوانین موجود برای تشکیلات فعلی وجود ندارد، بسیار گسترده‌تر از تشکیلات فعلی یک معاونت، یک دفتر و یک اداره کل است که قانون‌گذار ادغام آنها را برای جبران بار مالی تشکیل این سازمان مقرر کرده است.

ب) مجلس شورای اسلامی به موجب تبصره (۱)، سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران را مکلف کرده است نسبت به راه‌اندازی «سامانه یکپارچه اطلاعات تولید و عرضه کالاهای کشاورزی»، از محل «اعتبارات بودجه‌ای وزارت جهاد کشاورزی» اقدام کند. این در حالی است که مطابق نظریه‌ی تفسیری شورا،<sup>۱</sup> جبران بار مالی با عباراتی مانند

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان در خصوص اصل (۷۵) قانون اساسی: «۱- درج عبارت «از محل صرفه‌جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.



«پیش‌بینی در بودجه» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» قابل پذیرش نیست. بنابراین حکم این تبصره مبنی بر ایجاد سامانه‌ی مذکور بدون جبران بار مالی، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. چه اینکه مطابق این اصل، طرح‌های قانونی نباید موجب تحمیل بار مالی جبران نشده بر دولت شود.

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

**الف)** حکم مقرر شده در این ماده در مورد تشکیل «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران»، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد؛ توضیح اینکه اولاً حکم فوق با توجه به اینکه از طریق ادغام تشکیلات و امکانات فعلی معاونت بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی، دفتر توسعه صادرات محصولات کشاورزی و اداره کل محصولات کشاورزی صورت می‌گیرد، نه تنها بار مالی بر دولت تحمیل نمی‌کند؛ بلکه ممکن است بخشی از امکانات نهادهای ادغام شده‌ی فوق زاید بر نیاز سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران نیز باشد. ثانیاً حتی اگر تشکیل این سازمان بار مالی نیز بر دولت تحمیل کند، از این حیث که بسیاری از هزینه‌های ناشی از ناهماهنگی موجود میان ارکان دولت در حوزه‌ی کشاورزی را با تشکیل یک سازمان واحد کاهش می‌دهد، در نهایت بار مالی آن جبران می‌شود. بنابراین حکم فوق مغایرتی با اصل (۷۵) ندارد.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۲- تبصره (۱) ماده (۲)، از این حیث که راه‌اندازی «سامانه یکپارچه اطلاعات تولید و عرضه کالاهای کشاورزی» دارای بار مالی بوده و پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز در بودجه سنواتی، تأمین‌کننده بار مالی محسوب نمی‌شود، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

ماده ۳-

«شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» در هر شهرستان با  
وظایف و ترکیب زیر تشکیل می‌شود:  
الف- وظایف:

۱- ...

۴- رسیدگی، تصمیم‌گیری و تسریع در خصوص موضوعات مرتبط با

## مجوزها در شهرستان

... ۵-

تبصره ۱- ...

تبصره ۴- استانداران مجازند در صورت نیاز «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی استان» را متناظر با ترکیب اعضای شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی شهرستان و تبصره‌های این ماده تشکیل دهند.

## ▪ دیدگاه ابهام

**الف)** حکم جزء (۴) بند (الف) مبنی بر رسیدگی و تصمیم‌گیری در خصوص مجوزها از سوی شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی شهرستان، از این جهت که روشن نیست در مقام نسخ وظایف قانونی دیگر نهادهای صادرکننده مجوز است یا خیر واجد ابهام است؛ توضیح آنکه اگر مقصود قانون‌گذار از حکم این جزء آن باشد که پس از لازم‌الاجراء این مصوبه، تنها این شورا در مورد مجوزهای فعالیت‌های کشاورزی در شهرستان تصمیم‌گیری کند و برای مثال دیگر سازمان حفاظت محیط زیست حق اظهار نظر در خصوص تهدیدات زیست‌محیطی فعالیت‌های کشاورزی را نداشته باشد، این حکم مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی خواهد بود. اما در مقابل، اگر از حکم فوق تنها تلاش شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی شهرستان برای تسهیل و تسریع صدور مجوزها از سوی نهادهای قانونی ذی‌ربط استفاده شود، حکم فوق مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت. در نتیجه حکم جزء (۴) بند (الف) در وضع کنونی دارای ابهام است.

**ب)** قانون‌گذار به موجب تبصره (۴) این ماده، تشکیل «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی استان» از سوی استانداران را تجویز کرده است. این در حالی است که با توجه به تشکیل شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی شهرستان به موجب حکم صدر ماده، نحوه‌ی ارتباط و سلسله مراتب شورای استان و شورای شهرستان روشن نیست. ضمن اینکه قانون‌گذار در این ماده به تفصیل وظایف شورای شهرستان را احصاء کرده است، ولی با توجه به عدم تصریح به وظایف شورای استان، صلاحیت‌های شورای استان نیز مشخص نیست. بنابراین حکم تبصره (۴) در وضع حاضر با توجه به روشن نبودن وظایف

شورای استان و نسبت آن با شورای شهرستان، ابهام دارد.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

دقت در متن حکم جزء (۴) بند (الف) نشان می‌دهد این مقرر ناظر به صدور یا عدم صدور مجوزها در شهرستان نیست؛ بلکه تنها در خصوص «موضوعات مرتبط با مجوزها در شهرستان» تعیین تکلیف کرده است. به دیگر سخن، قانون‌گذار در این جزء در صدد تعیین مرجع صالح برای صدور مجوز فعالیت‌های کشاورزی در شهرستان‌ها نیست و تنها شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی شهرستان را مکلف کرده است که موضوعات مرتبط شامل موانع صدور مجوز یا اسباب تأخیر در صدور مجوزها را بررسی کنند و فرآیند اجرایی این امر را تسریع کنند. بنابراین حکم این جزء فاقد هر گونه ابهام است و اساساً در مقام نسخ صلاحیت مقامات قانونی صالح برای صدور مجوز همچون سازمان حفاظت محیط زیست نیست.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۳- تبصره (۴) ماده (۳)، با عنایت به وجود شورای شهرستان، به جهت روشن نبودن وظایف «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی استان» و ارتباط این وظایف با وظایف «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» در شهرستان، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ماده ۴-

به منظور افزایش ضریب نفوذ دانش و فناوری در حوزه کشاورزی:

الف- معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری مکلف است با هماهنگی سازمان توسعه، آموزش و ترویج کشاورزی (تات) در راستای ارتقای امنیت غذایی و توسعه کشاورزی دانش‌بنیان بیست درصد (۲۰٪) تا سی درصد (۳۰٪) از اعتبارات تخصیص‌یافته برنامه حمایت از توسعه علوم و فناوری‌های نو را در زمینه تولید اقلام و تجهیزات، حمایت از طرح‌های توسعه فناوری، تحقیقات بنیادین و تجاری‌سازی طرح‌های در حوزه کشاورزی هوشمند، توسعه زنجیره ارزش حوزه زراعت، باغبانی،

تغذیه و تولید مثل و به‌نژادی و چندقلو زایی در دام، خوراک دام و طیور و آبزیان و تولید نهاده‌های فناورانه کشاورزی، داروها، هورمون‌ها و واکسن‌های دام و طیور و آبزیان، فراوری و صنایع تبدیلی و افزودنی‌های غذایی، مرغ نژاد خالص (لاین) و بومی‌سازی صنعت پرورش ماهی در قفس و مولدسازی میگو، سایر فعالیت‌ها و فناوری‌های نوظهور بخش کشاورزی و ایجاد و توسعه بازارهای مجازی کالاهای کشاورزی و شناسه‌دار کردن محصولات هزینه نماید.

ب- وزارت جهاد کشاورزی از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، مدیریت و برنامه‌ریزی تولید و تأمین رقابت‌پذیر نهاده‌های فناورانه بخش کشاورزی از جمله بذرهای دورگه (هیبرید)، آفت‌کش، کود، واکسن، دارو و مواد تقویتی، مواد ژنی، مرغ نژاد خالص (لاین) و ماشین‌آلات، تعیین می‌گردد و مکلف است به‌منظور تدوین «برنامه اقدام ملی خودکفایی در نهاده‌های فناورانه» و نظارت میدانی و مستمر بر حسن اجرای آن، شناسایی و اعلان عمومی نیاز بخش کشاورزی به نهاده‌های فناورانه، شناسایی موانع تولید داخلی نهاده‌های فناورانه و پیشنهاد سیاست‌های مناسب با محوریت تأمین رقابت‌پذیر نیاز داخل و حضور تعیین‌کننده ایران در بازارهای جهانی و تعیین نحوه سرمایه‌گذاری وزارت جهاد کشاورزی در طرح‌های تحقیق و توسعه نهاده‌های فناورانه، «کمیته ملی نهاده‌های فناورانه کشاورزی» را ظرف دو ماه پس از ابلاغ این قانون با ترکیب زیر تشکیل دهد:

۱- رئیس سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (رئیس)

۲- ...

۱۲- رئیس اتاق اصناف کشاورزی ایران

۱۳- ...

## ▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی به موجب بند (ب) ماده (۴)، تشکیل «کارگروه ملی نهاده‌های فناورانه کشاورزی» در راستای وظایف مذکور در این بند مقرر کرده است. از طرفی، نحوه‌ی

تصمیم‌گیری در این کارگروه برای مثال اینکه تصمیمات با اکثریت مطلق باشد یا با اکثریت نسبی و همچنین نحوه‌ی تأیید و ابلاغ مصوبات آن برای مثال اینکه از سوی وزیر جهاد کشاورزی ابلاغ می‌شود یا خیر از این منظر که در ترکیب آن اعضای غیردولتی همچون رئیس اتاق اصناف کشاورزی حضور دارد، روشن نیست و بند (ب) از این دو جنبه ابهام دارد.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۴- بند (ب) ماده (۴) از جهت روشن نبودن نحوه تصمیم‌گیری و تأیید مصوبات «کارگروه ملی نهاده‌های فناورانه کشاورزی» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکرات:

۲- در بند (الف) ماده (۴)، عنوان «سازمان توسعه، آموزش و ترویج کشاورزی» به «سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی» اصلاح شود.

۳- در صدر بند (ب) ماده (۴) عبارت «تعیین می‌گردد» به عبارت «را بر عهده دارد» اصلاح شود.

\*\*\*

### ماده ۵-

...

تبصره- در راستای ماده (۳۰) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی<sup>۱</sup> و به منظور ارتقای کمی و کیفی محصولات کشاورزی،

۱. ماده (۳۰) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۳۰- به منظور افزایش کیفیت تولیدات دام (موضوع ماده «۲۱» قانون نظام جامع دامپروری) و کنترل بهداشت تغذیه و جلوگیری از بروز برخی بیماری‌ها و کاهش ضایعات، وزارت جهاد کشاورزی موظف است ضمن تدوین استانداردهای تولید خوراک دام و نظارت بر اجراء آن، نسبت به تولیدکنندگان بخش کشاورزی که از خوراک آماده و استاندارد کارخانه‌های تولید خوراک دام استفاده می‌نماید، با استفاده از یارانه‌ها و یا سایر مشوق‌های در اختیار، حمایت‌های لازم را به عمل آورد. همچنین محصولات تولیدی کلیه ی کارخانه‌های خوراک دام مشمول استاندارد اجباری می‌باشد.»

پروتئینی، خوداتکایی و خودکفایی در نهاده‌های دامی و پوشش خطر (ریسک)، وزارت جهاد کشاورزی مجاز است صندوق ملی حمایت از سرمایه‌گذاری از صنایع خوراک دام، طیور و آبزیان، صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری در نهاده‌های فناورانه، صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری در زنجیره ارزش گیاهان دارویی، صندوق‌های سپرده کالایی و صندوق‌های مخاطره‌پذیر کشاورزی (صندوق تثبیت درآمدی) را با مشارکت انجمن‌ها و تشکل‌های مربوط اساسنامه آنها به تصویب هیئت وزیران می‌رسد راه‌اندازی نماید.

### ▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم تبصره‌ی حاضر، وزارت جهاد کشاورزی مجاز شده است چندین صندوق حمایتی را «با مشارکت انجمن‌ها و تشکل‌های مربوط» تشکیل دهد. همچنین مقرر شده است اساسنامه‌های صندوق‌های مذکور نیز به تصویب هیئت وزیران برسد. حکم پیش‌گفته از این منظر که ماهیت این صندوق‌ها از حیث دولتی یا عمومی یا خصوصی بودن روشن نیست، واجد ابهام است؛ توضیح اینکه قانون‌گذار در این تبصره تشکیل صندوق‌ها را «با مشارکت انجمن‌ها و تشکل‌های مربوط» تجویز کرده است و ممکن است از این قرینه چنین استفاده شود که ماهیت این صندوق‌ها به سبب مشارکت بخش خصوصی، خصوصی است. اما در ادامه تصویب اساسنامه‌ی آنها را برعهده‌ی هیئت وزیران گذاشته است. حال آنکه هیئت وزیران تنها صلاحیت تصویب اساسنامه‌های نهاده‌های دولتی و وابسته به دولت را دارد. بنابراین اگر مقصود قانون‌گذار تشکیل صندوق‌های با ماهیت خصوصی باشد، تفویض تصویب اساسنامه‌های آنها به هیئت وزیران، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است. چه اینکه هیئت وزیران به موجب اصل مزبور، تنها صلاحیت تصویب «اساسنامه‌های سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت» را دارد. بنابراین تبصره‌ی ماده (۵) در وضع کنونی به سبب روشن نبودن ماهیت دولتی، عمومی غیردولتی یا خصوصی صندوق‌های حمایتی، واجد ابهام است.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

با توجه به اینکه قانون‌گذار تصویب اساسنامه‌های صندوق‌های موضوع تبصره را در هیئت وزیران مقرر کرده است، روشن است که ماهیت این صندوق‌ها دولتی یا عمومی غیردولتی

است. هرچند شایسته است به ماهیت این صندوق‌های حمایتی تصریح شود تا هیچ‌گونه ابهامی در اجرا باقی نماند و لذا اعلام تذکر کفایت می‌نماید.

### ▪ نظر شورای نگهبان

تذکر: ۴- در تبصره ماده (۵) ماهیت صندوق‌های موضوع این تبصره از جهت دولتی یا غیردولتی بودن مشخص گردد.

\*\*\*

### ماده ۶-

ماده (۶۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ در خصوص خویش‌فرمایی کشاورزان به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۶۳- کشاورزان و کارفرمایان حقیقی و حقوقی کارگاه‌های کشاورزی تحت شمول نظام صنفی کشاورزی با هر متر از زمین مشمول معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و اصلاحات بعدی آن می‌باشند. کشاورزان و کارفرمایان حقیقی دارای پروانه فعالیت از نظام صنفی کشاورزی جهت برخوردار از معافیت حق بیمه سهم کارفرما می‌توانند نام خود را به عنوان یکی از پنج نفر شاغل در صدر فهرست بیمه کارگران واحد تولیدی مربوط درج و با پرداخت هفت درصد (۷٪) حق بیمه، تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی قرار گیرند.

### ▪ دیدگاه مغایرت

۱. ماده (۶۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۶۳- کارفرمایان و کشاورزان کارگاه‌های کشاورزی تحت شمول نظام صنفی کشاورزان با هر متر از زمین، مشمول قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند، مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و اصلاحات بعدی آن می‌باشند. اعتبار لازم بابت اجرای این حکم از محل بیست درصد (۲۰٪) ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۲ مندرج در قوانین بودجه سنواتی با عنوان «درآمد حاصل از اخذ عوارض از واردات میوه و سبزیجات» تأمین و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود.»

قانون‌گذار با اصلاح ماده (۶۳) قانون مذکور، دو تغییر در مقرره‌ی سابق به وجود آورده است: اولاً کشاورزان و کارفرمایان حقیقی را به مشمولان معاف از پرداخت سهم بیمه مذکور در قانون سابق افزوده است. ثانیاً محل تأمین اعتبار قانون سابق که از محل «بیست درصد (۲۰٪) ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۲ مندرج در قوانین بودجه سنواتی» صورت می‌گرفت را حذف کرده است و هیچ منبع تأمین اعتباری را جایگزین آن نکرده است. بنابراین حکم این ماده از این حیث که مشمولان قانون سابق را افزوده است و بار مالی جدید بر دولت تحمیل کرده است و همچنین ردیف جبران بار مالی آن را نیز حذف کرده است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. چه اینکه وفق اصل فوق، طرح‌های قانونی نباید منجر به تحمیل بار مالی جبران نشده بر دولت شود.

#### ▪ نظر شورای نگهبان

۵- در ماده (۶)، ماده (۶۳) اصلاحی قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، به دلیل داشتن بار مالی و عدم پیش‌بینی طریق جبران آن مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

#### ماده ۸-

وزارت جهاد کشاورزی مجاز است در راستای نقش‌آفرینی بیشتر تشکل‌های صنفی کشاورزی و مأموریت‌محور کردن آنها در مدیریت مطلوب و تنظیم بازار کالاهای کشاورزی و ایجاد اتحادیه‌های صنفی فراگیر و قدرتمند ملی در حوزه‌های تولید، تأمین، خدمات، توزیع، صادرات و واردات کالاهای کشاورزی به ازای هر یک از فعالیت‌های تخصصی بخش کشاورزی و منابع طبیعی کارگروه ساماندهی تشکل‌های صنفی کشاورزی و منابع طبیعی را با وظایف و اختیارات زیر تشکیل دهد.

الف- وظایف:

۱- ...

۲- ساماندهی تشکل‌های موجود و نحوه استمرار فعالیت آنها اعم از



تشکل‌های صنفی کشاورزی و منابع طبیعی که از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و وزارت کشور مجوز دریافت نموده‌اند.

۳- نظارت بر عملکرد تشکل‌های صنفی بخش کشاورزی

ب- ترکیب اعضا:

۱- وزیر جهاد کشاورزی (رئیس)

۲- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیر)

۳- رئیس اتاق تعاون ایران

۴- ...

۷- رئیس نظام صنفی کشاورزی ایران

تبصره- وزیر جهاد کشاورزی مکلف است حداکثر ظرف مدت شش ماه با تشکیل کارگروه ساماندهی تشکل‌های صنفی کشاورزی و منابع طبیعی نسبت به تصویب چگونگی و نحوه تشکیل اتحادیه‌های فراگیر کشوری اقدام و اساسنامه آنها را جهت اجراء ابلاغ نماید.

#### ▪ دیدگاه مغایرت

وزیر جهاد کشاورزی به موجب تبصره‌ی این ماده مکلف شده است نسبت به «تصویب چگونگی و نحوه تشکیل اتحادیه‌های فراگیر کشوری اقدام و اساسنامه آنها را جهت اجراء ابلاغ» کند. اطلاق تفویض تعیین چگونگی و نحوه تشکیل اتحادیه‌های مذکور و همچنین ابلاغ اساسنامه آنها به وزیر جهاد، از این منظر که مشتمل بر امور دارای ماهیت تقنینی است، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است؛ چرا که وفق اصل پیش‌گفته، قانون‌گذار از وظایف انحصاری مجلس شورای اسلامی است. در نتیجه قانون‌گذار باید حداقل ضوابط کلی نحوه تشکیل این اتحادیه‌ها و ماهیت آنها را که جنبه‌ی تقنینی دارد بیان کند. سپس امور فوق را به وزیر جهاد واگذار کند. بنابراین اطلاق حکم تبصره مغایر با اصل (۸۵) است.

#### ▪ دیدگاه ابهام

به موجب حکم صدر این ماده، وزارت جهاد کشاورزی مجاز شده است «کارگروه ساماندهی تشکل‌های صنفی کشاورزی و منابع طبیعی» را با وظایفی همچون وظایف مذکور

در بندهای (۲) و (۳) این ماده مبنی بر «ساماندهی تشکل‌های موجود و نحوه استمرار فعالیت آنها» و «نظارت بر عملکرد تشکل‌های صنفی بخش کشاورزی» تشکیل دهد. حال با توجه به اینکه در ترکیب اعضای کارگروه «رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون ایران و رئیس نظام صنفی کشاورزی ایران» که اشخاص خصوصی هستند حضور دارند، روشن نیست ایفای وظایف فوق که ماهیت اجرایی دارند با تأیید وزیر جهاد کشاورزی صورت می‌گیرد و موضوع تصویب وزیر مقرر در تبصره این ماده است یا خیر و از این نظر ابهام وجود دارد؛ چرا که اگر چنین نباشد و کارگروه رأساً این وظایف را ایفا کند، حضور اشخاص خصوصی در آن مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است. بنابراین حکم ماده (۸) در وضع فعلی دارای ابهام است.

#### ▪ نظر شورای نگهبان

۶- در ماده (۸)،

۶-۱- در تبصره به این دلیل که اطلاق چگونگی و نحوه تشکیل اتحادیه‌های فراگیر کشوری و اساسنامه آنها مشتمل بر امور دارای ماهیت تقنینی است، تصویب آن از سوی وزیر کشاورزی، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

۶-۲- تبصره این ماده از این جهت که آیا مصوبات کارگروه ساماندهی تشکل‌های صنفی کشاورزی و منابع طبیعی در خصوص بندهای (۲) و (۳) باید به تأیید وزیر جهاد کشاورزی برسد یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

ماده ۱۰-

وزارت جهاد کشاورزی مجاز است با اختصاص اعتبارات در بودجه سنواتی در راستای یکپارچه‌سازی مدیریت اراضی کشاورزی و بهبود بهره‌وری و افزایش تولید، نسبت به تهیه و ارائه بسته تشویقی و حمایتی برای تجمیع و تبدیل مزارع و واحدهای کشاورزی خرده مالکی و کوچک مقیاس به شرکت‌های کشت و صنعت و یا سهامی زراعی کوچک ترجیحاً با قابلیت عرضه و معامله در بورس یا خارج از بورس تحت نظارت

سازمان بورس و اوراق بهادار اقدام نماید. سازمان بورس و اوراق بهادار ضمن تسهیل و عرضه سهام این شرکت‌ها می‌تواند به این منظور نسبت به تأسیس یک بازار بورس یا بازار خارج از بورس جدید و یا تخصیص یک بازار مجزا در یکی از بازارهای موصوف اقدام نماید. دستورالعمل اجرایی چگونگی و شرایط تأسیس و نحوه و نوع حمایت از این شرکت‌ها ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون به پیشنهاد مشترک وزیر جهاد کشاورزی و سازمان بورس و اوراق بهادار ابلاغ می‌گردد.

### ▪ دیدگاه مغایرت

به موجب حکم ذیل ماده (۱۰)، دستورالعمل اجرایی چگونگی و شرایط تأسیس، نحوه و نوع حمایت از شرکت‌های کشت و صنعت و یا سهامی زراعی کوچک، به پیشنهاد مشترک وزیر جهاد کشاورزی و سازمان بورس ابلاغ می‌شود. اما اطلاق حکم فوق در مواردی که دارای ماهیت تقنینی است، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است؛ توضیح آنکه طبق این اصل، قانون‌گذاری تنها در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و اینکه قانون‌گذار بدون ارائه ضوابط کلی، به طور مطلق تعیین شرایط تأسیس این شرکت‌ها و نحوه حمایت دولت از آنها را به وزارت جهاد و سازمان بورس واگذار کرده است، مصداق «قانون‌گذاری تفویضی» و مغایر با اصل مذکور است.

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم مقرر شده در ذیل این ماده مبنی بر تدوین دستورالعمل اجرایی چگونگی و شرایط تأسیس، نحوه و نوع حمایت از شرکت‌های مذکور از سوی وزیر جهاد و سازمان بورس، مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد؛ زیرا از عنوان «دستورالعمل اجرایی» چنین مستفاد می‌شود که قانون‌گذار تنها تعیین ضوابط اجرایی امور فوق را به وزیر و سازمان بورس واگذار کرده است. بدیهی است مفاد این دستورالعمل نباید متعرض احکامی که جنبه تقنینی دارد بشود. بنابراین مجلس شورای اسلامی تنها تعیین ضوابط اجرایی را تفویض کرده است و مغایرت با اصل (۸۵) منتفی است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۱۰)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تذکره: ۵- در ذیل ماده (۱۰) تکلیف تأیید و ابلاغ دستورالعمل موضوع این ماده مشخص گردد.

\*\*\*

#### ماده ۱۱-

تبصره (۴) ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی به شرح ذیل اصلاح می‌شود: تبصره ۴- کشت در محیط‌های مهار (کنترل) شده و گلخانه‌ای، پرورش قارچ، دامداری، پرورش طیور و ماکیان، پرورش آبزیان و ماهیان زینتی و مراکز و تولید و عرضه مستقیم آبزیان، پرورش زنبور عسل و حشرات مفید و تأسیسات آبیاری و سرچاهی و واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی و غذایی و فرآوری محصولات کشاورزی و منابع طبیعی و استخراج تنظیمی و انبار محصولات کشاورزی و اتاقک نگهداری و سایر نیازها و تولیدات بخش کشاورزی از مصادیق فعالیت کشاورزی بوده و احداث آنها در اراضی کشاورزی، بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی و موافقت سازمان جهاد کشاورزی استان تغییر کاربری محسوب نمی‌شود.

تغییر کاربری و تبدیل طرح‌های مذکور به سایر طرح‌های غیرکشاورزی بدون اخذ مجوز از کمیسیون تبصره (۱) ماده (۱) مشمول مجازات‌های مقرر در این قانون می‌باشد.

وزارت جهاد کشاورزی مکلف است نسبت به تسهیل صدور مجوز

۱. ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱- ... تبصره ۴ (اصلاحی ۱۳۸۵/۸/۱ مجلس شورای اسلامی)- احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد.

شهرک‌های کشاورزی و دامپروری غیردولتی اقدام نماید. این شهرک‌ها از همه مزایای شهرک‌های دولتی به جز واگذاری زمین به قیمت منطقه‌ای برخوردار می‌شوند.

#### ▪ دیدگاه مغایرت

حکم مقرر شده در ذیل این ماده در خصوص بهره‌مندی شهرک‌های کشاورزی و دامپروری غیردولتی از همه مزایای شهرک‌های دولتی (به جز واگذاری زمین)، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ زیرا تعمیم مزایای شهرک‌های دولتی به شهرک‌های کشاورزی، مستلزم صرف هزینه از سوی دولت است و با توجه به پیش‌بینی نشدن محل جبران بار مالی آن، اجرای این حکم موجب افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود و در نتیجه مغایر اصل مذکور است.

#### ▪ دیدگاه ابهام

به موجب حکم این ماده، مواردی همچون «استخر تنظیمی، انبار محصولات کشاورزی و اتاقک نگهبانی» و «سایر نیازها و تولیدات بخش کشاورزی» از مصادیق فعالیت کشاورزی محسوب شده و احداث آنها در اراضی کشاورزی تغییر کاربری تلقی نشده است. این حکم از دو جهت واجد ابهام است؛ زیرا اولاً روشن نشده است ساخت «استخر تنظیمی، انبار محصولات کشاورزی و اتاقک نگهبانی» در چه حدود و با چه ضوابطی تغییر کاربری محسوب نمی‌شود و از این حیث واجد ابهام است؛ توضیح اینکه مطابق بند (۹) اصل (۴۳) قانون اساسی، افزایش تولیدات کشاورزی و دامی از ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی شمرده شده است و با توجه به تغییر کاربری‌های گسترده‌ی زمین‌های کشاورزی در سال‌های اخیر از سوی افراد سودجو، اگر ضوابط موارد فوق تعیین نشده باشد، این قبیل افراد با سوء استفاده از عناوین مذکور اقدام به تغییر کاربری گسترده و تخریب زمین‌های کشاورزی خواهند کرد و این اقدام بدون شک منجر به کاهش تولیدات کشاورزی و دامی کشور می‌شود. ثانیاً مقصود قانون‌گذار از عبارت «سایر نیازها و تولیدات بخش کشاورزی» روشن نیست و با توجه به مطالب فوق، هرگونه تجویز قانونی برای تغییر کاربری باید روشن، دقیق و ضابطه‌مند باشد. بنابراین ماده (۱۱) در وضع فعلی دارای دو ابهام پیش‌گفته است.

## ▪ نظر شورای نگهبان

۷- در ماده (۱۱)،

۷-۱- موضوع اصلاح تبصره (۴) ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، به جهت اینکه چارچوب و ضوابط لازم جهت موارد مقرر در تبصره اصلاحی و همچنین مصادیق «سایر نیازها و تولیدات بخش کشاورزی» را ارائه نداده است، دارای ابهام می‌باشد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۷-۲- ذیل تبصره (۴) مزبور مبنی بر برخورداری شهرک‌های کشاورزی و دامپروری غیردولتی از همه مزایای شهرک‌های دولتی به دلیل افزایش هزینه‌های عمومی دارای بار مالی بوده و از این جهت که محل تأمین آن مشخص نشده است، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

\* \* \*

ماده ۱۲- ...

تبصره ۴- به منظور رفع تداخلات اراضی موضوع ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱،<sup>۱</sup> کمیسیون‌های رفع تداخل شهرستانی متشکل از رؤسای ادارات جهاد کشاورزی، امور اراضی، منابع طبیعی، ثبت اسناد و املاک و راه و

۱. ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۴- یک تبصره به شرح زیر به ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی اضافه می‌گردد:

تبصره- وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام نموده پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره و چگونگی دریافت هزینه و قیمت اراضی رفع تداخل شده و مصرف آن برای حفاظت، پایش و سنددار کردن اراضی کشاورزی، با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سه ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

شهرسازی و یا نمایندگان آنها در اداره جهاد کشاورزی شهرستان تشکیل می‌شوند. رأی صادره این کمیسیون‌ها ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به شورای محل و یا دهیار و یا شهردار و نصب نقشه حدنگاری (کاداستر) موضوع رأی صادره در ملاء عام نظیر دفتر شورا و دهیاری قابل تجدید نظر در کمیسیون رفع تداخلات استانی که متشکل است از: رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان (به عنوان رئیس)، مدیر امور اراضی (به عنوان دبیر) و مدیران ثبت اسناد و املاک، منابع طبیعی و آبخیزداری و یکی از قضات با معرفی رئیس قوه قضائیه می‌باشد. تا زمان قطعی شدن رأی کمیسیون رفع تداخلات اراضی استانی کاشت زمین‌های تحت تصرف کشاورزان مورد اختلاف، بلامانع است.

تبصره ۵- ...

#### ▪ دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم تبصره (۴) ماده (۱۲)، کمیسیون رفع تداخلات استانی با عضویت رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان، مدیر امور اراضی و مدیران ثبت اسناد و املاک، منابع طبیعی و آبخیزداری و «یکی از قضات» با معرفی رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود. با توجه به اینکه وظیفه‌ی این کمیسیون رسیدگی به دعاوی مردم در خصوص اراضی کشاورزی و با ماهیت قضایی است، روشن نیست اصدار رأی در این کمیسیون از سوی قاضی و پس از مشورت با دیگر اعضاء صورت می‌گیرد یا خیر و تبصره از این حیث واجد ابهام است؛ زیرا اگر چنین نباشد و قاضی همچون دیگر اعضاء تنها یک رأی داشته باشد و اتخاذ تصمیم و انشاء رأی بر مبنای نظر اکثریت باشد، ترتیب اثر دادن به چنین رای‌ی با توجه به اینکه از سوی قاضی انشاء نشده است، واجد اشکال شرعی است.

ب) قانون‌گذار در این تبصره، آرای کمیسیون‌های رفع تداخل شهرستانی را ظرف بیست روز قابل تجدید نظر در کمیسیون رفع تداخلات استانی دانسته است. اما روشن نیست آیا از تصمیمات کمیسیون استانی نیز می‌توان به مراجع صالح قضایی اعتراض کرد یا خیر و از این جنبه واجد ابهام است؛ زیرا مطابق بند (۱) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، حل و فصل دعاوی در صلاحیت محاکم دادگستری است و اگر آرای قطعی کمیسیون استانی قابل طرح در مراجع



قضایی نباشد، حکم تبصره (۴) مغایر با اصل (۱۵۶) خواهد بود.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

حکم مقرر شده در تبصره‌ی حاضر مبنی بر رسیدگی به اختلافات ناشی از اراضی کشاورزی از سوی کمیسیون رفع تداخلات شهرستانی و استانی، فاقد هر گونه ابهام است؛ توضیح آنکه ماهیت رسیدگی‌های این دو کمیسیون، به هیچ وجه قضایی نیست؛ بلکه اعضای کمیسیون‌ها سعی در کدخدامنشی و ایجاد سازش میان طرفین دارند. بنابراین اساساً رای کمیسیون استانی قضایی نیست تا انشاء نشدن آن از سوی قاضی، واجد اشکال شرعی باشد. همچنین ماهیت آرای قطعی این کمیسیون‌ها قضایی نیست و بدون شک رسیدگی‌های آنها مانع از رسیدگی‌های قضایی محاکم نمی‌شود و وجهی برای مغایرت آن با اصل (۱۵۶) قانون اساسی متصور نیست.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۸- در ماده (۱۲)،

۸-۱- تبصره (۴) از این حیث که مشخص نیست آیا رأی کمیسیون استانی از سوی قاضی صادر می‌شود یا خیر، دارای ابهام است؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۸-۲- تبصره (۴) از این جهت که مشخص نیست آیا آراء قطعی این کمیسیون‌ها نزد مراجع قضایی قابل اعتراض است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

ماده ۱۳-

الف- به منظور انسجام بخشی، تسهیل و رفع موانع سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی:

الف- ...

پ- سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور مکلف است: ۱- مجوزها را در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط و سیاست‌های ابلاغی وزیر موضوع بند «الف» این ماده صادر نماید و به عنوان مرجع صدور مجوز مسئولیت پاسخگویی در خصوص صدور



مجوزهای مغایر با قوانین و مقررات مربوط و سیاست‌های حاکمیتی ابلاغی توسط وزیر جهاد کشاورزی موضوع بند «الف» این ماده را بر عهده دارد.

۲- ...

۳- دستگاه‌های اجرایی مکلفند نسبت به ارائه کلیه خدمات لازم برای پروانه تأسیس، پروانه بهره‌برداری و پروانه بهداشتی صادره توسط سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی اقدام نمایند.

ت- ...

### ▪ دیدگاه ابهام

الف) به موجب حکم جزء (۱) بند (پ)، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی مکلف شده است «مجوزها» را صادر کند. این در حالی است که مقصود قانون‌گذار از عبارت «مجوزها» روشن نیست و مقرر از این حیث واجد ابهام است.

ب) دستگاه‌های اجرایی مطابق حکم جزء (۳) این بند مکلف شده‌اند نسبت به ارائه کلیه خدمات لازم برای «پروانه تأسیس، پروانه بهره‌برداری و پروانه بهداشتی» صادره توسط سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی اقدام کنند. این حکم از دو حیث دارای ابهام است: اولاً مقصود مجلس شورای اسلامی از عبارت «خدمات لازم» که دستگاه‌های اجرایی را به آن مکلف کرده است، روشن نیست. ثانیاً اشاره به پروانه‌های صادره از سوی سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، مبنیاً بر ابهام جزء (۱) همین بند واجد ابهام است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۹- در ماده (۱۳)،

۹-۱- بند (پ)<sup>۱</sup> به جهت اینکه مشخص نشده مقصود از مجوزهای صادره از سوی

۱. جزء (۱) بند (پ) مقصود بوده است و عبارت دارای اشکال عبارتی است.

«سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی» کدام مجوزها است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۹-۲- جزء (۳) بند (پ) از این جهت که مشخص نیست مقصود از «خدمات لازم» کدام خدمات است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد. همچنین پروانه‌های صادره از سوی سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی مبنیاً ابهام مقرر در جزء (۱-۹) این نظر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\* \* \*

#### ماده ۱۴-

در بند (۲) ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ عبارت «و طرح‌های مصوب شورای برنامه‌ریزی استان» پس از عبارت «مناطق ویژه ایجاد اقتصادی مصوب» اضافه و یک تبصره به شرح زیر به این بند الحاق می‌شود.

تبصره- انتقال قطعی اراضی دولتی در سایر موارد پس از صدور پروانه بهره‌برداری و استمرار فعالیت به مدت پنج سال با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان امکان‌پذیر است.

#### ▪ دیدگاه مغایرت

۱. ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۴۵- اصلاحات زیر در تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۹) و ماده (۳۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ صورت می‌گیرد:

۱- ...

۲- واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنی می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۳- ...»

قانون‌گذار به موجب تبصره‌ی الحاقی به ماده (۴۵) قانون مذکور مقرر کرده است انتقال قطعی مالکیت اراضی دولت به اشخاص خصوصی با گذشت پنج سال فعالیت مستمر از زمان صدور مجوز بهره‌برداری ممکن است. این در حالی است که مقرر کردن چنین زمان نسبتاً کوتاهی سبب می‌شود افراد سودجو نسبت به اخذ مجوز بهره‌برداری از اراضی دولتی اقدام کنند و سپس فعالیت بهره‌برداری را تنها برای پنج سال انجام دهند و پس از انتقال قطعی مالکیت، اقدام به فروش این اراضی کنند. بنابراین حکم مذکور از این حیث که امکان سوء استفاده از زمین‌های دولتی را ایجاد می‌کند، مغایر با نظام اداری صحیح موضوع بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۱۰- اطلاق حکم مقرر در ماده (۱۴) و تبصره آن مبنی بر انتقال قطعی اراضی دولتی برخلاف نظام اداری صحیح بوده و لذا مغایر بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد.

تذکر: ۶- در ماده (۱۴) عبارت «مناطق ویژه ایجاد اقتصادی مصوب» به عبارت «مناطق ویژه اقتصادی مصوب» اصلاح شود.

## مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»



پژوهشکده شورای نگهبان

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی نیا، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)  
[nashr@shora-rc.ir](mailto:nashr@shora-rc.ir)