



# اطهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی
- طرح های دائمی نمودن قانون مجازات اسلامی و قانون آئین دادرسی کیفری

کد گزارش: ۹۷۰۳۰۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۳/۲۲

پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- ۲- طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی.....
- ۶- طرح های دائمی نمودن قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری.....

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۳۰۲۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۳/۲۲

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی

### مقدمه

«طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی» که در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۳/۸ در قالب ماده واحده و پنج تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی نزد شورای نگهبان ارسال شده است.

### شرح و بررسی

پیش از ورود به بررسی مصوبه ذکر دو نکته حائز اهمیت است:

۱) براساس قانون بیمه کشاورزی (مصوب ۱۳۶۲/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی) صندوق بیمه کشاورزی، به منظور انجام بیمه انواع محصولات کشاورزی در مقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی و حوادث قهری، در بانک کشاورزی تأسیس شده است. همچنین به موجب تبصره ماده واحده این قانون، صندوق بیمه کشاورزی دارای استقلال مالی و شخصیت حقوقی است و بر اساس مقررات قانونی شرکت‌های دولتی اداره می‌شود. اساسنامه این شرکت نیز در سال ۱۳۶۳ به تصویب مجلس رسیده است.

۲) خدمات بیمه‌ای صندوق بیمه کشاورزی توسط کارشناس‌هایی با عنوان «کارگزار بیمه» در شرکت‌های مرتبط خصوصی انجام می‌گیرد. «کارگزار بیمه» نیز طبق مقررات مصوب شورای عالی بیمه، شخصی حقیقی یا حقوقی است که در مقابل دریافت کارمزد، واسطه معاملات بیمه‌ای بین بیمه‌گزار و بیمه‌گر است (کارمزد مزبور، درصدی از حق بیمه است که بابت فروش بیمه از طرف شرکت بیمه به نماینده یا کارگزار بیمه پرداخت می‌شود). در واقع کارگزار ارتباط بین شرکت بیمه و مشتری را برقرار می‌کند که با استفاده از اطلاعات خود از بازار بیمه، مناسبترین

راه‌کارها و رویه‌ها را برای افراد و مشتریان خود در زمان‌های خاص پیدا می‌کند. بنابراین ماهیت خدمات رسانی کارگزاران بیمه کشاورزی به صورت مقطعی (به تبع فصلی بودن کشاورزی) و در زمان ارائه مشاوره جهت انتخاب بیمه و بروز خسارت می‌باشد و هم‌اکنون تحت نظارت بانک کشاورزی مشغول به فعالیت می‌باشند. حال با عنایت به توضیحات فوق به بررسی مصوبه حاضر که با هدف استخدام اشخاص فعال در امر کارگزاری بیمه کشاورزی به تصویب رسیده، می‌پردازیم.

## (۱) ابهام

در این مصوبه دولت مکلف شده کارشناسان بیمه کشاورزی را ظرف مهلت مشخصی، با رعایت حکم بند «ج» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم و در سقف بودجه مصوب دستگاه‌های موضوع این مصوبه استخدام کند. با این توضیح که بر اساس بند «ج» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری (که در راستای کوچک کردن بدنه دولت تصویب شده است)، دستگاه‌های اجرایی مجاز شده‌اند صرفاً حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان خود که به روش‌های مختلف از خدمت دستگاه‌های اجرائی خارج می‌شوند استخدام نمایند. همچنین مطابق حکم مزبور از قانون برنامه، مجوز هر نوع استخدام و به کارگیری نیرو در صورتی قابل طرح، تصویب و اجراست که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در بودجه کل کشور تأمین شده باشد.

اما مسئله‌ای که در رابطه با حکم مزبور وجود دارد این است که اگرچه با عنایت به قیود مذکور به نظر می‌رسد استخدام افراد مزبور فاقد بار مالی اضافی می‌باشد، چرا که الزام مزبور مقید به سقف بودجه دستگاه‌هایی شده است که استخدام برای آن‌ها پیش‌بینی گردیده، ولیکن از یکسو باتوجه به اینکه در صدر ماده واحده مهلت معینی (سه سال) جهت انجام تکلیف دولت به استخدام افراد موضوع این مصوبه پیش‌بینی شده است و از سوی دیگر در تبصره «۵» همین

مصوبه محل تأمین بار مالی ناشی از تصویب این قانون مورد توجه قرار گرفته است، شائبه وجود افزایش هزینه‌های عمومی در این مصوبه وجود دارد. چراکه تعیین ظرف مهلت زمانی مشخص می‌تواند به منزله الزام دولت به پیش‌بینی اعتبار لازم باشد و جهت تأمین این اعتبار نیز منابع مذکور در تبصره «۵» پیش‌بینی گردیده است. با این توضیح که تبصره «۵» مصوبه در مقام تأمین بار مالی لازم جهت استخدام کارشناسان موضوع مصوبه می‌باشد. لکن حکم مزبور فارغ از اینکه خود بیانگر بار مالی داشتن مصوبه می‌باشد در بردارنده طریق و منبع جدیدی جهت تأمین منابع مالی لازم محسوب نمی‌گردد. چراکه بودجه دستگاه‌ها در هر سال با لحاظ تعداد کارمندان موجود دستگاه و همچنین افرادی که از خدمت دستگاه خارج شده‌اند تعیین می‌شود و با خروج افراد از دستگاه منابع اضافی حاصل نمی‌شود. همچنین تعیین «هزینه‌هایی که دولت بابت صندوق بیمه به بانک پرداخت می‌کند» به عنوان منبع دیگری جهت تأمین بار مالی مصوبه، از جهت تکافو واجد ابهام است. چراکه اگر منظور منابعی باشد که دولت در قوانین بودجه سالانه جهت کمک به صندوق بیمه کشاورزی پیش‌بینی می‌کند، این منابع جهت پرداخت خسارت به کشاورزان اختصاص می‌یابد و نه امور دیگر. با این توضیح که براساس تبصره ماده (۳۲) قانون اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی «به پیشنهاد مجمع عمومی قسمتی از حق بیمه‌ی بیمه‌گزاران از طریق دولت تأمین و همه ساله در لایحه بودجه منظور خواهد شد.» ماده (۳۱) نیز مقرر داشته «در صورتی که در هر سال مالی شدت حوادث موجب خسارات بیش از موارد پیش‌بینی شده برای عملیات زیر پوشش بیمه گردد و صندوق قادر به پرداخت غرامت آن نباشد، کسری آن به پیشنهاد مجمع عمومی پس از تصویب هیئت وزیران از محل اعتبار ردیف بودجه که در اختیار دولت می‌باشد، قابل پرداخت خواهد بود.» لذا مبلغی که

دولت جهت صندوق در قوانین بودجه پیش‌بینی می‌نماید به‌منظور پرداخت خسارت و یا به‌عنوان بخشی از حق بیمه کشاورزان می‌باشد.

لازم به ذکر است پیش از مصوبه حاضر، «قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۰) و «قانون اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۲) به‌تصویب رسیده است که علی‌رغم موضوع متفاوت آن، از حیث احکام و الزامات مقرر جهت استخدام، مشابه مصوبه حاضر می‌باشد و مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته‌اند. البته شایان ذکر است در قوانین مزبور صرفاً قید رعایت ماده (۲۴) قانون مدیریت و همچنین ماده (۴۶) این قانون که ناظر به شرایط ورود به خدمت می‌باشد بیان شده است و اشاره‌ای نیز به منابع لازم جهت تأمین بار مالی و سقف بودجه مصوب دستگاه‌ها نشده است. در نظرات استدلالی مطروحه ضمن بررسی قانون اخیرالذکر (قانون اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی) نیز مباحثی ناظر به مغایرت مصوبه با اصل ۷۵ مطرح می‌گردد که نهایتاً با این استدلال که در متن قانون تکلیف دولت مبنی بر استخدام ده هزار نفر ناظر کشاورزی منوط به رعایت ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری شده است و بدین لحاظ، دولت در عمل با لحاظ کردن این ماده، عملاً مستخدم جدیدی را به بدنه کارکنان دولت وارد نکرده است تا مستلزم هزینه جدیدی برای دولت باشد، مغایرت اصل ۷۵ شناخته نمی‌شود.

## **۲) مغایرت با بند «۱۰» اصل ۳ و بند «۱» اصل ۱۱۰**

حکم مقرر در ماده واحده به جهت اینکه اختیار دولت در استخدام افراد مورد نیاز در دستگاه‌های مذکور در سقف مجاز را صرفاً به کارشناسان بیمه کشاورزی محدود نموده، مغایرت نظام اداری صحیح محسوب می‌شود. چراکه ممکن است این دستگاه‌ها در سقف مجاز مقرر جهت استخدام (حداکثر یک

سوم کارکنان خارج شده) نیازمند تخصص‌های دیگری به جز بیمه کشاورزی نیز باشند. لذا حکم مزبور مغایر بند «۱۰» اصل ۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد. همچنین حکم مزبور به جهت الزام دولت به استخدام در سقف مقرر می‌تواند مغایر بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری نیز محسوب شود. مطابق این بند یکی از سیاست‌های کشور در حوزه اداری «چابک‌سازی، متناسب-سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم-انداز» است. لذا الزام به استخدام توسط دولت می‌تواند مغایر این بند از سیاست‌ها تلقی شود.

### ۳) ابهام

مطابق تبصره «۱» ماده واحده، دولت مکلف شده کارشناسان بیمه کشاورزی با تحصیلات و سابقه فعالیت معین را، تعیین تکلیف نماید. این درحالی است که براساس خود ماده واحده دولت مکلف به جذب کارشناسان بیمه به صورت مطلق و بدون اشاره به تحصیلات و سوابق شده است. حال مشخص نیست ارتباط تبصره «۱» با ماده واحده در چیست. آیا موارد مذکور در تبصره «۱» شرایط استخدام و جذب موضوع ماده واحده می‌باشد و یا به صورت مستقل مطرح می‌گردد.

## طرح‌های دائمی نمودن قانون مجازات اسلامی و قانون آئین

### دادرسی کیفری

قانون مجازات اسلامی در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۱ در قالب تصویب قوانین آزمایشی موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب کمیسیون تخصصی مربوطه رسید و به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی با اجرای آزمایشی آن برای مدت ۵ سال موافقت گردید.

قانون آئین دادرسی کیفری نیز در همین قالب در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۴ به

تصویب کمیسیون تخصصی رسید و به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی، اجرای آزمایشی آن برای مدت ۳ سال به تصویب رسید. حال مجلس شورای اسلامی به موجب ماده واحده طرح‌های حاضر، قوانین آزمایشی مزبور را به صورت کامل و یکجا دائمی نموده است. اما مسئله‌ای که درخصوص این طرح‌ها وجود دارد ناظر به شیوه عمل مجلس در دائمی نمودن این قوانین می‌باشد. به عبارت دیگر سؤال اینجاست که آیا مجلس می‌تواند در مقام دائمی نمودن قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس، بدون ورود به جزئیات و رأی‌گیری برای تک تک مواد و اجزاء قانون، به صورت کلی و یکجا، قانون آزمایشی را دائمی نماید و یا باید نظیر تصویب قوانین عادی به صورت جزئی وارد بررسی مواد و اجزاء قانون و رأی‌گیری نسبت به هر یک شود. ذیلاً استدلالاتی که می‌توان جهت هر یک از این حالات ارائه نمود، مورد توجه قرار خواهد گرفت.

### **الف) عدم امکان رأی‌گیری مجموعی در تصویب نهایی قوانین آزمایشی**

استدلالات ذیل ناظر به لزوم بررسی و تصویب جزء به جزء قوانین آزمایشی در صحن علنی مجلس قابل ارائه می‌باشد:

۱) مستند به اصل ۸۵ قانون اساسی، تصویب نهایی قوانین آزمایشی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و تبادر اولیه و مفهوم اصطلاح «تصویب» آن است که مجلس شورای اسلامی همه مفاد و مواد قوانین آزمایشی را همانند قوانین دیگر به صورت جزئی بررسی نموده و راجع به تک تک مواد و اجزاء آن به صورت مجزا رأی‌گیری نماید.

۲) مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی صلاحیت اعمال قوه مقننه به جز در موارد خاص که به صورت مراجعه مستقیم به آراء عمومی است، از طریق مجلس شورای اسلامی می‌باشد و مجلس شورای اسلامی واجد شخصیت مستقلی است



که متفاوت از شخصیت نمایندگان به صورت انفرادی و یا ارگان‌های داخلی مجلس نظیر کمیسیون‌ها تخصصی است و در نتیجه نمی‌توان صلاحیت‌های مجلس از جمله قانون‌گذاری را به تعدادی از نمایندگان و یا کمیسیون‌های داخلی مجلس محول نمود. بنابراین فروکاستن نقش مجلس در تصویب نهایی قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون به اعلام رأی کلی به چنین قوانینی به منزله محدود نمودن صلاحیت و نقش مجلس شورای اسلامی در کلیت آن، در تصویب قوانین می‌باشد.

۳) مطابق اظهارنظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۳ شورای نگهبان درباره «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در تصویب لوایح و طرح‌ها برای همه مواد یا تعدادی از مواد به صورت مجموعی رأی‌گیری نماید. توضیح آنکه مجلس شورای اسلامی در ماده (۸) مصوبه یادشده امکان تصویب مجموعی مواد طرح‌ها و لوایح را در برخی فروض به رسمیت شناخته بود. لکن شورای نگهبان در بررسی این مصوبه با این استدلال که «از اصول متعدد قانون اساسی شورایی بودن امور مجلس استفاده می‌شود»، ضمن تأکید بر این الزام که در تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی می‌بایست در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه به صورت انحلالی و مجزا رأی‌گیری انجام گیرد، تصویب مجموعی مواد طرح‌ها و لوایح را مغایر قانون اساسی دانسته است.

### **ب) امکان رأی‌گیری مجموعی<sup>۱</sup> در تصویب نهایی قوانین آزمایشی**

استدلالات ذیل نیز در خصوص امکان رأی‌گیری مجموعی راجع به قوانین آزمایشی در مجلس شورای اسلامی قابل ارائه است:

---

۱. مقصود از رأی‌گیری مجموعی آن است که مجلس شورای اسلامی به جای اینکه در تصویب نهایی قوانین آزمایشی نسبت به همه مواد به صورت تک‌تک رأی‌گیری نماید همه مواد قانون آزمایشی را یکجا به رأی گذاشته یا اینکه با تقسیم مواد آن قانون به چند بخش برای هر بخش که مرکب از تعدادی ماده است به صورت مجزا رأی‌گیری نماید.

۱) مطابق اصل ۶۵ قانون اساسی تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی طبق آئین نامه مصوب داخلی انجام می‌شود. از همین رو قانون آئین نامه داخلی مجلس به تفصیل نحوه تصویب طرح‌ها و لوایح مختلف را مقرر نموده و از جمله این موارد نحوه تصویب طرح‌ها و لوایح به صورت قانون آزمایشی در کمیسیون‌های داخلی مجلس و همچنین روند دائمی شدن آن‌ها در مجلس می‌باشد. با این توضیح که به موجب تبصره «۱» ماده (۱۶۷) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس «دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور، جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد. هیأت رئیسه موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد. طرح یا لایحه می‌تواند به صورت ماده واحده و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود».

لذا مصوبات حاضر نیز مطابق فراز اخیر از تبصره «۱» ماده (۱۶۷) از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس و در قالب ماده واحده و بدون تغییرات به تصویب رسیده است و در صورتی که تصویب این قوانین بدین صورت مغایر قانون اساسی می‌بود، شورای نگهبان چنین حکمی در آئین‌نامه داخلی مجلس را مغایر قانون اساسی می‌شناخت.

۲) علاوه بر امکان تصویب قوانین آزمایشی به صورت کلی در صحن مجلس، تصویب عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های عادی نیز در مجلس به صورت کلی و بدون ورود جزئی به مواد موافقتنامه صورت می‌گیرد. بدین صورت که پس از صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات و صحبت سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت، لایحه تقدیمی تقاضای عضویت که متن موافقتنامه منضم به آن می‌باشد به رأی گذاشته می‌شود و در صورت تصویب لایحه تقاضای عضویت، کل معاهده مصوب تلقی می‌گردد. لذا تصویب موضوعاتی به صورت مجموعی در قانون آئین‌نامه داخلی مجلس به صراحت مورد پذیرش قرار گرفته و مورد ایراد

شورای نگهبان نیز قرار نگرفته است. چرا که فرض بر این است مجلس با ملاحظه نمودن کل موضوع اقدام به اعلام رأی به صورت کلی می‌نماید.

۳) مجلس شورای اسلامی به جز قوانین آزمایشی حاضر، در گذشته قوانین آزمایشی دیگری نیز به همین شیوه دائمی نموده و این موضوع محل ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته است. به عنوان مثال «قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران» در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲ به صورت آزمایشی به تصویب رسید و نهایتاً به موجب ماده (۴۷) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور<sup>۱</sup>، به صورت کلی و بدون ورود به جزئیات دائمی شناخته شد و در قانون مزبور صرفاً برخی مواد از قانون ۷۶ ماده‌ای اصلاح و به صورت موردی، به تصویب صحن مجلس شورای اسلامی رسید.

### نتیجه‌گیری

با عنایت به استدلالات مطروحه به نظر می‌رسد اگرچه از حیث ماهوی تصویب نهایی قوانین آزمایشی با اعلام رأی کلی به مجموع مفاد قانون، با هدف قانون‌گذار اساسی از لزوم تصویب نهایی این قوانین توسط خود مجلس چندان همخوانی ندارد و همانگونه که در نظرات سابق شورای نگهبان بیان شده مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی شورایی بودن امور مجلس بر می‌آید و لکن براساس قانون آئین نامه داخلی مجلس که به تصریح قانون اساسی شیوه تصویب طرح و لوایح را مشخص می‌نماید و احکام آن از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است، چنین شیوه‌ای (تصویب مجموعی قوانین آزمایشی) مورد پذیرش واقع شده و همچنین از این شیوه سابقاً در تصویب قوانین آزمایشی استفاده شده و محل ایراد قرار نگرفته است.

---

۱. ماده ۴۷- قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲ و اصلاحات بعدی آن دائمی می‌شود.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود  
را اینا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سیهید قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

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