

# اظهار نظر کارشناسی درباره: آیین‌نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ایمنی غذایی»





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۸/۳

شماره مسلسل:

۲۱۱۰۵



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

**عنوان گزارش:**

اظهار نظر کارشناسی درباره: «آیین نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ایمنی غذایی»

**نوع گزارش:**

طرح/ لایحه  راهبردی  نظارتی  پیش نویس قانونی

**نام دفتر:**

مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

**تهیه و تدوین کنندگان:**

حجت ورمزیاری، مریم چاله کائی

**مدیر مطالعه:**

حجت ورمزیاری

**ناظران علمی:**

محمدحسن معادی رودسری، حبیب‌الله ظفریان ریگی

**اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:**

امین پژمان (دفتر مطالعات حقوقی، گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)، مهدی بختیاری (دفتر مطالعات اجتماعی، گروه بهداشت و درمان)، هومن غلامپور ارباستان (گروه محیط زیست)

**ویراستار ادبی:**

مژگان کاظمی

**گرافیک و صفحه آرایی:**

حمیده سادات وفایی

**واژه‌های کلیدی:**

۱. نظام رهگیری و ردیابی
۲. شناسنامه دار کردن محصولات
۳. ایمنی غذایی
۴. باقیمانده غیرمجاز
۵. شناسه محصولات



**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۴/۰۳/۰۶

## فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۹
۲. پیشینه	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی	۱۱
۳. ارزیابی کلیات آیین‌نامه	۱۳
۴. ارزیابی تفصیلی مواد آیین‌نامه	۱۴
۴-۱. ماده (۱)	۱۴
۴-۲. ماده (۲)	۱۵
۴-۳. ماده (۳)	۱۷
۴-۴. ماده (۴)	۱۸
۴-۵. ماده (۵)	۱۹
۴-۶. ماده (۶)	۲۰
۴-۷. ماده (۷)	۲۱
۴-۸. ماده (۸)	۲۲
۴-۹. ماده (۹)	۲۴
۴-۱۰. ماده (۱۰)	۲۵
۴-۱۱. ماده (۱۱)	۲۵
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۲۵
منابع و مآخذ	۲۹

## فهرست جدول

جدول ۱. اهمیت مباحث مربوط به ایمنی غذایی و رهگیری محصولات در قوانین برنامه‌های اخیر توسعه	۱۲
---	----



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «آیین‌نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ایمنی غذایی»

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21105](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21105)

چکیده



ایجاد نظام ردیابی و شناسه‌گذاری محصولات کشاورزی، از الزام‌های ارتقای سلامت محصولات کشاورزی در زنجیره تأمین محسوب می‌شود و با وجود اینکه در قوانین برنامه‌های توسعه گذشته به این موضوع تأکید شده است، اجرای این قوانین عملاً به‌درستی صورت نگرفته است؛ بنابراین در بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مجدداً «ایجاد نظام رهگیری، شناسنامه‌دار کردن محصولات خام کشاورزی و پایش باقیمانده‌ها» مطرح شده است و وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران، موظف به اجرای این برنامه شده‌اند. آیین‌نامه اجرایی این بند به تصویب هیئت وزیران رسید. بررسی‌ها حاکی از آن است که آیین‌نامه مذکور فاقد جزئیات مورد نیاز است و اکثر برنامه‌های عملیاتی به تدوین ضوابط آتی موکول شده است. از لحاظ انطباق نیز با قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مغایرت دارد. همچنین، تعارض‌هایی میان برخی احکام آیین‌نامه و ابهام‌هایی در دامنه شمول و برخی تعاریف مشاهده می‌شود. انتظار می‌رفت که آیین‌نامه اجرایی حاضر با پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی مشخص، از جمله بهره‌گیری از ظرفیت تشکل‌ها، تأمین نهاده‌های غیر شیمیایی و ایجاد بسترهای لازم برای تولید محصولات سالم، زمینه تحقق اهداف قانون را فراهم سازد. ایرادهای مذکور، کارآمدی نظام نظارتی را با تهدید جدی مواجه می‌سازد و در صورت نبود اصلاح، می‌تواند به کاهش سطح ایمنی مواد غذایی، اتلاف منابع و در نهایت تهدید سلامت عمومی منجر شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود دولت محترم این مصوبه را ابطال کند و یاریاست محترم مجلس شورای اسلامی آیین‌نامه را برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بازگرداند.



### بیان / شرح مسئله

ایجاد نظام ردیابی و اختصاص شناسه به محصولات کشاورزی، اقدام ضروری برای ارتقای سلامت محصولات، حمایت از حقوق مصرف کنندگان و رهگیری در زنجیره تأمین است. در این راستا، بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) به موضوع ایجاد نظام رهگیری و شناسه گذاری پرداخته است. آیین نامه اجرایی این بند با عنوان «[آیین نامه اجرایی بند «خ» ماده \(۷۱\) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران](#) (موضوع ایجاد نظام رهگیری و ردیابی، بسته بندی و شناسه دار کردن محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبی و آریزایی باقیمانده ها)» در تاریخ ۱۹ اسفند ماه ۱۴۰۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

### نقطه نظرات / یافته های کلیدی

آیین نامه اجرایی مذکور در حد کلیات باقی مانده و به بیان جزئیات اجرایی کردن برنامه شناسنامه دار کردن و رهگیری محصولات نپرداخته است و بخشی از وظایف و برنامه های عملیاتی در آن به تدوین ضوابط آتی موقوف شده است. از سوی دیگر، آیین نامه اجرایی مذکور از لحاظ نبود انطباق با [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) و سایر قوانین و مقررات مشابه با چالش های اساسی مواجه است. نخستین چالش، ناهمخوانی آیین نامه مربوطه با احکام [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) است. از جمله، می توان به انحراف از تقسیم مسئولیت پیش بینی شده در بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) اشاره کرد. علاوه بر این، تضییق دامنه شمول محصولات تحت پوشش، از جمله به محصولات بسته بندی شده، از دیگر نقاط ضعف این آیین نامه محسوب می شود. این موضوع، نه تنها با شمول گسترده بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) در تعارض است؛ بلکه می تواند خلأهای خطرناکی در نظام ایمنی غذایی ایجاد کند.

چالش دیگر، به لحاظ نکردن نقش شورای عالی سلامت و امنیت غذایی بازمی گردد که بر اساس ماده (۷) [قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور](#) تشکیل شده و دارای آیین نامه اجرایی است. علاوه بر این، ماده (۳) آیین نامه اجرایی، به «تهیه شناسنامه و فراهم کردن امکان تخصیص شناسه برای محصولات خام کشاورزی و فراورده های خام دامی» اشاره کرده است. در حالی که هدف اصلی بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#)، تحقق ۱۰۰ درصدی شناسنامه دار کردن کلیه محصولات کشاورزی، انجام آریزایی های لازم و اعلام عمومی نتایج بوده است و نه صرفاً فراهم کردن امکان تخصیص شناسه. همچنین مصوبه هیئت وزیران عرضه نکردن محصولات دارای آلودگی و فاقد شناسنامه را به بعد از استقرار سامانه و نیز بسته بندی (مواد ۵، ۷ و ۸) موقوف کرده و از آنجایی که جزئیات و زمان بندی خاصی برای استقرار سامانه تعیین نشده است و بسته بندی تمامی محصولات خام کشاورزی، امکان پذیر و منطقی نیست؛ لذا قطعاً تکلیف [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) محقق نخواهد شد.

نکته اساسی دیگر اینکه آیین نامه مذکور با توجه به اینکه در حوزه ایمنی غذایی تدوین شده است، باید تکلیف کمی مندرج در جدول ماده (۳۲) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) را به عنوان هدف غایی خود تلقی می کرد. در واقع مصوبه مذکور در حال حاضر مشخص نکرده است که خروجی نهایی اقدام های متصوره، چه میزان کاهش در آلودگی های احتمالی محصولات کشاورزی کشور خواهد بود. از سوی دیگر، تعارض هایی نیز بین برخی احکام آیین نامه اجرایی از جمله بین بندهای «۱» و «۲» ماده (۷) مشاهده می شود.

انتظار بر این بود که آیین نامه اجرایی حاضر با رویکردی عملیاتی تر نسبت به متن [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) تدوین می شد و با پیش بینی سازوکارهای اجرایی مشخص، از جمله بهره گیری از ظرفیت تشکلهای، تأمین و توزیع نهاده های غیر شیمیایی و ایجاد بسترهای لازم



برای تولید محصولات سالم، زمینه تحقق اهداف قانونی را فراهم می‌کرد. تجربه اجرای قوانین مشابه در برنامه‌های پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه نشان می‌دهد که تأکید صرف بر کنترل انتهای زنجیره عرضه محصولات و جلوگیری از عرضه محصولات آلوده به باقیمانده غیرمجاز، بدون ایجاد بسترهای لازم در مراحل تولید، نمی‌تواند به تحقق اهداف مورد نظر منجر شود. این در حالی است که آیین‌نامه فعلی نیز بدون توجه به این تجارب ارزشمند، رویکردی مشابه را تکرار کرده است و از این حیث نیز در اجرایی‌سازی بند «خ» ماده (۷۱) مذکور نمی‌تواند مؤثر واقع شود. لذا این نارسایی‌ها و تعارضات با بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، کارآمدی نظام نظارتی را با تهدید جدی مواجه ساخته است.

### ■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- چالش‌های فوق‌الذکر ضرورت بازنگری اساسی در آیین‌نامه مذکور و انطباق آن با قوانین و مقررات مشابه را بیش از پیش آشکار می‌سازد. در ادامه پیشنهادهایی برای اصلاح و بازنگری آیین‌نامه مطرح شده است:
  - اصلاح و بازنگری در آیین‌نامه با رویکردی جزئی‌نگرانه‌تر نسبت به متن قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و تشریح جزئیات، راهکارهای عملیاتی و جدول زمان‌بندی؛
  - اشاره به سایر قوانین مرتبط با موضوع سلامت محصولات کشاورزی علی‌الخصوص مفاد مربوطه در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، در جهت رفع تناقض‌ها و مغایرت‌های موجود در آیین‌نامه فعلی؛
  - تعیین وظایف هر یک از دستگاه‌های مسئول در نظام رهگیری و ردیابی و شناسنامه‌دار کردن محصولات و ارزیابی باقیمانده؛
  - هدف‌گذاری اجرای برنامه براساس جدول ماده (۳۲) برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت؛ برای تحقق ۱۰۰ درصدی شناسنامه‌دار کردن کلیه محصولات کشاورزی؛
  - گسترش دامنه شمول آیین‌نامه به محصولات فله و وارداتی و رفع ابهام در این خصوص؛
  - توجه به نقش شورای عالی سلامت و امنیت غذایی در مباحث مربوط به سلامت و ایمنی غذایی کشور؛
  - اشاره به موضوع فراهم‌سازی بسترهای لازم در حوزه تأمین نهاده‌های غیرشیمیایی، آموزش و حمایت کشاورزان و بهره‌گیری از ظرفیت‌های تشکلی جهت تولید محصولات سالم؛
  - پیش‌بینی سازوکارهای حمایتی برای تولیدکنندگانی که نسبت به بسته‌بندی محصولات و اخذ شناسنامه اقدام می‌کنند و مبنا قرار دادن سلامت محصولات در اعطای مشوق‌ها؛
  - در نظر گرفتن الزامات و تدابیر جامع برای بهینه‌سازی مصرف نهاده‌ها؛
  - تغییر مسئول فراخوان رسمی جمع‌آوری محصولات آلوده از تولیدکنندگان یا عرضه‌کنندگان به مراجع دولتی ذی‌ربط و شفاف‌سازی سرنوشت و سازوکار عملی جمع‌آوری محصولات آلوده؛
  - اشاره به بهره‌گیری از فناوری‌های نوین از جمله زنجیره‌بلوکی و هوش مصنوعی به منظور بهبود رهگیری محصولات، افزایش سرعت پردازش و امنیت داده‌ها.
- با توجه به ایرادهای ذکر شده و نارسایی‌ها و تعارض‌های موجود در متن آیین‌نامه با بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، کارآمدی نظام نظارتی با تهدید جدی مواجه می‌شود و در صورت اصلاح نشدن، این وضعیت می‌تواند به کاهش سطح ایمنی مواد غذایی، اتلاف منابع دولتی و در نهایت تهدید سلامت عمومی منجر شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود مستند به اصول (۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰) قانون اساسی یا دولت این مصوبه را ابطال کند و یا رئیس محترم مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه را برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بازگرداند.

## ۱. مقدمه

مواد غذایی ناسالم به عنوان تهدیدی جهانی برای سلامت عمومی شناخته می شود. در سراسر جهان، میلیاردها نفر در معرض مخاطرات ناشی از مصرف مواد غذایی ناسالم می باشند که در این میان گروه های آسیب پذیر از جمله کودکان، سالمندان و بیماران در معرض خطرهای بیشتری قرار دارند. براساس آمارهای موجود، سالیانه میلیون ها مورد بیماری و صدها هزار مورد مرگ ناشی از مصرف غذای آلوده در جهان گزارش می شود؛ از این رو، دستیابی به ایمنی غذایی به عنوان عاملی حیاتی در حفظ جان و سلامت انسان ها تلقی می شود. تأمین غذای سالم نه تنها موجب ارتقای سطح سلامت فردی می شود، بلکه به عنوان محرکی برای بهبود شاخص های سلامت جامعه و تقویت رشد اقتصادی در مناطقی که استانداردهای ایمنی مواد غذایی را رعایت می کنند، ایفای نقش می کند [۱]. با وجود پیشرفت های ایجاد شده در علم و فناوری در سراسر جهان، دغدغه های مرتبط با ایمنی مواد غذایی و وجود آلاینده های در مواد غذایی، کماکان به عنوان یکی از چالش های اساسی در حوزه سلامت مطرح است. امروزه مصرف کنندگان نسبت به کیفیت و ایمنی محصولات غذایی حساسیت فزاینده ای نشان می دهند، چرا که مواد غذایی به عنوان منبع تأمین انرژی و ریز مغذی های ضروری برای بقای انسان از جایگاه حیاتی برخوردار است. در این راستا، مصرف کنندگان انتظار دارند دستگاه های نظارتی و حاکمیتی با اعمال استانداردهای سختگیرانه، تضمین کنند که کلیه محصولات غذایی علاوه بر دارا بودن ایمنی لازم، مطابق با مشخصات مندرج بر روی برچسب های آنها به بازار عرضه شوند [۱].

چالش ها و بحران های حوزه ایمنی مواد غذایی عمدتاً ناشی از عوامل شیمیایی، زیستی، بهداشت فردی و مخاطرات محیط زیستی است. بررسی سوابق تاریخی حاکی از ثبت موارد متعددی از آلودگی محصولات غذایی به این گونه عوامل است. به عنوان نمونه، براساس مستندات موجود، کشورهای متعددی از جمله ژاپن، عراق و ایالات متحده آمریکا با حوادثی مواجه شده اند که به بیماری هزاران نفر، و در موارد متعددی به مرگ افراد منجر شده است. از جمله برجسته ترین این موارد، می توان به مسمومیت با متیل جیوه اشاره کرد که نخستین بار در سال ۱۹۵۶ و سپس تکرار آن در سال ۱۹۶۵ در دو منطقه متفاوت از ژاپن شناسایی شد. عامل ایجاد این مسمومیت ناشی از تجمع تدریجی متیل جیوه در بدن آبزیان مصرف شده نظیر ماهی ها و صدف ها بوده که در نهایت از طریق زنجیره غذایی به انسان منتقل شد [۲].

رشد صنایع، کاربرد روزافزون مواد شیمیایی کشاورزی و فعالیت های شهری می توانند در ایجاد آلودگی های غذایی نقش داشته باشند. یکی از محورهای مهم آلاینده های غذایی، استفاده از کودها و آفت کش ها است که در صورت ورود به بدن انسان می توانند مشکلات اساسی برای سلامتی ایجاد کنند. مطالعات متعدد باقیمانده آفت کش ها را در میوه ها و سبزیجات شناسایی کرده اند [۳]. مطالعات علمی نشان می دهند که تجاوز از حد مجاز باقیمانده آفت کش ها می تواند تهدیدات جدی برای سلامت به ویژه در قالب آثار سرطان زایی، اختلالات هورمونی و مشکلات عصبی ایجاد کند [۴].

افزون بر آن، فلزات سنگین نظیر کادمیم، سرب، جیوه و آرسنیک که به عنوان مواد سمی شناخته شده اند ممکن است در هوا، خاک و آب وجود داشته باشند و در نتیجه به مواد غذایی منتقل شوند [۳]. وجود فلزات سنگین در مواد غذایی مختلف از جمله سبزیجات، گوشت، ماهی و شیر به دلیل قابلیت تحرک و تجمع زیستی آن ها در آبزیان، شناسایی شده است. این فلزات صرف نظر از مسیر ورود به مواد غذایی و آشامیدنی ها، پس از ورود به بدن اکسید شده و پیوندهای پایدار با آنزیم ها یا مولکول های پروتئینی تشکیل می دهند. این فرایند منجر به اختلال عملکرد، ناهنجاری های زیستی و در مواردی آسیب های جدی می شود [۵]. در حال حاضر نگرانی های فزاینده ای در خصوص محتوای باقیمانده آفت کش ها، کودها و فلزات سنگین در مواد غذایی و پیامدهای آن بر زنجیره ایمنی رژیم



غذایی روزانه و سلامت افراد وجود دارد.

به صورت کلی، آلودگی محصولات غذایی با آلاینده‌های شیمیایی، میکروبی و سایر عوامل تهدیدکننده سلامت، نه تنها موجب آسیب به سلامت افراد جامعه می‌شود، بلکه پیامدهایی از قبیل افزایش هزینه‌های درمانی و نیز اتلاف سرمایه‌های ملی را در پی دارد [۱]. با توجه به مصرف بالای سموم و کود شیمیایی در کشور و آلودگی‌های برخی اراضی کشاورزی و منابع آبی با فلزات سنگین، لازم است رویکردهای سلامت غذا، فراتر از ارتقای ویژگی‌های تغذیه‌ای و شفاف‌سازی ترکیبات مصرفی عمل کند. این رویکردها باید شامل نظام نظارت مستمر، پایش فعال و اجرای مؤثر قوانین مرتبط با محصولات غذایی برای حفاظت از سلامت عمومی و پیشگیری از بیماری‌های ناشی از مواد غذایی باشد. توسعه روزافزون فناوری‌های نوین در زمینه تولید، فراوری و ردیابی مواد غذایی، لزوم تدوین و استقرار سازوکارهای نظارتی جامع و مقررات پویا و کارآمد را بیش از پیش آشکار می‌سازد. این چارچوب‌های نظارتی باید امکان دسترسی مستمر کلیه شهروندان به محصولات غذایی سالم، ایمن و غنی از مواد مغذی را تضمین کرده و از ضمانت‌اجرائی کافی برخوردار باشند. رهگیری مواد غذایی، امکان رهگیری محصولات غذایی و کشاورزی را از مزرعه تا سفره فراهم کرده و در فرایند نظارت بر ایمنی و کیفیت مواد غذایی کمک می‌کند [۶، ۷]. برای بهبود ایمنی و امنیت غذا، یک سیستم مدیریتی مناسب ضروری است. به کارگیری فناوری‌های نوین دیجیتال از جمله زنجیره بلوکی<sup>۱</sup> این قابلیت را دارد که سیستم‌های غذایی موجود را تقویت کند. فناوری زنجیره بلوکی اطلاعات را در مجموعه‌های داده به هم پیوسته ذخیره می‌کند که به صورت زنجیره‌ای از بلوک‌ها گروه‌بندی و مرتبط شده‌اند [۸، ۹] و می‌تواند اطلاعات دقیق و شفاف را در مورد رهگیری و ردیابی مواد غذایی در حین حرکت در طول زنجیره تأمین فراهم آورد که منجر به بهبود ردیابی و کنترل می‌شود [۱۰]. از ویژگی‌های اصلی این فناوری می‌توان به افزایش دقت رهگیری، شفافیت و امنیت اشاره داشت [۱۱]. بنابراین، تحقق این اهداف مستلزم وجود چارچوب‌های قانونی و مقررات جامع و همسو با فناوری‌های نوین، در حوزه ایمنی غذایی است.

از مواد قانونی اخیر کشور در حوزه ارتقای ایمنی غذایی که با هدف رهگیری زنجیره و ردیابی آلودگی در طول زنجیره تأمین مصوب شده است، می‌توان به بند «خ» ماده (۷۱) **قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت** اشاره داشت که در آن به موضوع «ایجاد نظام رهگیری و ردیابی، بسته‌بندی و شناسه‌دار کردن محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبرزی و ارزیابی باقیمانده‌ها» پرداخته است و بررسی آیین‌نامه مصوب شده برای بند قانونی مذکور، موضوع گزارش حاضر است.

## ۲. پیشینه



### ۲-۱. سوابق مطالعاتی

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با عنوان خلاصه مدیریتی طرح پژوهشی «تحلیل وضعیت ایمنی غذایی در کشور و تبیین راهکارهای مربوطه؛ پیامدهایی برای قانونگذاری» با شماره مسلسل ۱۶۱۲۴، به چالش‌های حوزه آفت‌کش‌ها و ایمنی غذایی در کشور پرداخته است. این گزارش بیان می‌دارد ضعف نهادی، فقدان دستیابی کشاورزان به نهاده‌های زیستی با کیفیت و قیمت مناسب، تعارض منافع، فقدان ارائه آموزش‌های کاربردی و مستمر در خصوص روش‌های کنترل زیستی و مدیریت تلفیقی آفات، فقدان نظام کدگذاری و رهگیری محصولات بازار متمایز برای محصولات سالم و ارگانیک و فقدان برخورد مناسب با محصولات آلوده به باقیمانده غیرمجاز، از موانع توسعه کاربرد نهاده‌های

1. Blockchain

زیستی و کم خطر و استفاده صحیح از آفت کش ها بر شمرده شده است [۱۲].

بر اساس نتایج یک گزارش کارشناسی دیگری که در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران انجام گرفته است فرایند تأمین، توزیع، عرضه و نحوه مصرف آفت کش ها در کشور با مشکلاتی روبه رو است که موجب شده کاربران آفت کش ها از کارایی آفت کش ها رضایت مندی لازم را نداشته که به ایجاد دغدغه های جدی از منظر بهداشتی به دلیل افزایش مصرف آفت کش ها و آلودگی های محیط زیستی منجر شده است. منشأ مشکلات موجود به نحوه ثبت آفت کش ها، کنترل کیفی آفت کش ها، توزیع، فروش و رفتار کاربران مربوط می شود. همچنین این مطالعه منطقی ترین روش برای استفاده اصولی از آفت کش ها و پرهیز از مخاطرات آن ها در کشور را، مدیریت و رهگیری آفت کش ها عنوان کرده است و انجام اقدام های فوری برای ساماندهی و مدیریت آفت کش ها و رهگیری آفت کش های مصرفی را در کشور ضروری دانسته است [۱۳]. همچنین مطابق نتایج مطالعه دیگر صورت گرفته در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران که به نقشه راه بهبود مصرف سموم شیمیایی در بخش کشاورزی پرداخته است، مصرف نادرست آفت کش ها در کشاورزی نشان دهنده آن است که تمام فرایند مدیریت کنونی آفت کش ها در کشور نیاز به ارتقای کیفی تولیدات داخلی دارد. همچنین بخشی از عوارض ناشی از مصرف آفت کش ها به علت نبود آگاهی کافی و فقدان رعایت اصول مصرف توسط کشاورزان است. بنابراین، وضع قوانین کنترلی، آموزش کشاورزان و ارتقای نظارت بر واردات و مقابله با قاچاق آفت کش های بی کیفیت و ایجاد نظام های نظارت بر باقیمانده آفت کش ها از راهکارهای مهم در این حوزه به شمار می رود [۱۴].

## ۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی

موضوع سلامت و ایمنی محصولات و مواد غذایی در قوانین، مقررات و اسناد بالادستی کشور همواره مورد توجه قرار گرفته است جدول ۱. در راستای تحقق ایمنی غذایی، بر مباحثی همچون مبارزه تلفیقی با آفات، استفاده از آفت کش ها و کودهای زیستی، اختصاص شناسه رهگیری برای محصولات، کاهش و بهینه سازی مصرف آفت کش ها و کودهای شیمیایی، آموزش کشاورزان و کنترل باقیمانده های غیر مجاز در محصولات غذایی تأکید شده است. برخی از احکام قوانین برنامه های پنج ساله توسعه به این موضوعها پرداخته اند و شامل مفادی برای ارتقای سلامت و ایمنی مواد غذایی هستند. در این گزارش، با توجه به بررسی یکی از بندهای **قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت**، تمرکز اصلی بر مباحث مرتبط با ایمنی غذایی در این قانون برنامه قرار گرفته است. همچنین، به مواد مرتبط با ایمنی غذایی که در قوانین برنامه های پنج ساله پنجم و ششم توسعه ذکر شده و ارتباط مستقیمی با این آیین نامه دارند، نیز اشاره می شود (جدول ۱).

موضوع شناسنامه دار کردن محصولات کشاورزی در بندهای «الف» ماده (۳۵) و «خ» ماده (۷۱) **قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت** [۱۵] اشاره شده است. مطابق بند «الف» ماده (۳۵) این قانون وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است که با مشارکت اتاق اصناف کشاورزی و منابع طبیعی ایران و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی شناسنامه دار کردن محصولات کشاورزی را انجام دهد. علاوه بر این، بر اساس بند «خ» ماده (۷۱) قانون فوق الذکر، وزارت جهاد کشاورزی، مکلف شده است تا با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران پس از ایجاد نظام رهگیری، ردیابی، بسته بندی و شناسنامه دار کردن و نشان سازی برای محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبی از سطح مزرعه و دامداری، این محصولات را از نظر باقیمانده سموم کشاورزی، شوره (نیترات)، فلزات سنگین و باقیمانده داروهای دامی در زنجیره تأمین، جهت انجام اقدام قانونی لازم، ارزیابی و اعلام کند. افزون بر این، در جدول ماده (۳۲) قانون برنامه مذکور، سنجه های عملکردی برای تأمین امنیت غذایی پایدار، تولید غذای سالم و با کیفیت برای آحاد جامعه و افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی، تعریف شده است که از جمله این موارد می توان به کاهش سهم هر یک از محصولات دارای آلاینده های غیر مجاز از محصولات پر مصرف، افزایش سهم بازار داخلی مرغ سایز (مرغ سلامت محور) و افزایش سهم سطح زیر کشت محصولات زیستی (ارگانیک) اشاره کرد.



به موجب بند «و» ماده (۳۴) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) [۱۶] و بند «ت» ماده (۷۲) [قانون برنامه ششم توسعه](#) [۱۷]، وزارت بهداشت، درمان و آموزش موظف شد تا با همکاری وزارت جهاد کشاورزی مقدار مصرف سموم و کودهای شیمیایی برای تولید محصولات باغی و کشاورزی را مشخص کند و عرضه محصولات غیر مجاز از سموم و کودهای شیمیایی استفاده کرده اند را ممنوع کند. همچنین براساس این بندهای قانونی، اطلاع رسانی و فرهنگ سازی در زمینه کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی و فراهم کردن امکان دسترسی مردم به محصولات که از سلامت لازم برخوردارند، بر عهده وزارت جهاد کشاورزی قرار داده شد. همچنین براساس بند «د» ماده (۳۱) [قانون برنامه ششم توسعه](#) دولت مکلف شده است تا زیرساخت شناسه گذاری، بارنامه الکترونیکی و رهگیری کالا و نهاده کشاورزی و دامی صنعتی و نیمه صنعتی تارسیدن به مصرف کننده نهایی راه اندازی کند. با وجود تأکید قوانین برنامه های پیشین توسعه به موضوع ایمنی غذایی و کنترل باقیمانده های غیر مجاز در محصولات کشاورزی، اجرایی سازی آن در کشور به صورت مطلوب صورت نپذیرفته است و لازم است در این حوزه آیین نامه بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) [۱۵] با ارائه یک برنامه مدون و دقیق، ضوابط فنی، اصول اجرایی و جدول زمان بندی آن را به صورت کامل و همراه با جزییات مورد نیاز ارائه دهد.

#### جدول ۱. اهمیت مباحث مربوط به ایمنی غذایی و رهگیری محصولات در قوانین برنامه های اخیر توسعه

عنوان قانون	مرجع و تاریخ تصویب	متن قانونی
<a href="#">قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) [۱۵]</a>	مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳/۰۳/۰۱	بند «الف» ماده (۳۵)، <b>شناسنامه دار کردن</b> محصولات کشاورزی برای ایجاد قابلیت رهگیری و شناسایی مبدأ محصولات تولیدی و بهینه سازی مصرف نهاده ها در مبدأ توسط وزارت جهاد کشاورزی با مشارکت اتاق اصناف کشاورزی و منابع طبیعی ایران و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران انجام می گیرد.
		بند «خ» ماده (۷۱)، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران پس از ایجاد نظام رهگیری، ردیابی، بسته بندی و <b>شناسنامه دار کردن</b> و نشان (برند) سازی برای محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبی از سطح مزرعه و دامداری، این محصولات را از نظر باقیمانده سموم کشاورزی، شوره (نیترات)، فلزات سنگین و باقیمانده داروهای دامی در زنجیره تأمین، جهت انجام اقدام قانونی لازم، ارزیابی و اعلام کند. آیین نامه اجرایی این بند توسط وزارت جهاد کشاورزی با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد.
		جدول ماده (۳۲)، - سالیانه ۱۰ درصد از سهم هر یک از محصولات دارای آلاینده های غیر مجاز از محصولات پر مصرف کاهش یابد. - سهم سطح زیر کشت محصولات زیستی (ارگانیک) به حداقل ۲ درصد (در انتهای برنامه) برسد. - سالیانه حداقل ۱۰ درصد سهم بازار داخلی مرغ سایز (مرغ سلامت محور) افزایش یابد و در پایان برنامه حداقل به ۵۰ درصد برسد.

عنوان قانون	مرجع و تاریخ تصویب	متن قانونی
قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) [۱۷]	مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۵/۱۲/۱۴	بند «د» ماده (۳۱)، راه اندازی زیرساخت شناسه گذاری، بارنامه الکترونیکی و رهگیری کالا و نهاده کشاورزی و دامی صنعتی و نیمه صنعتی تا رسیدن به مصرف کننده نهایی در روزآمد کردن شناسه این کالاها
قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) [۱۶]	مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۹/۱۰/۱۵	بند «ت» ماده (۷۲)، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، مقدار مجاز سموم باقیمانده در مواد غذایی و فرآورده های غذایی و نیز مصرف کود شیمیایی را برای محصولات مذکور مشخص کند و عرضه محصولاتی که به صورت غیر مجاز از سموم و کودهای شیمیایی استفاده کرده اند را ممنوع کند. وزارت جهاد کشاورزی موظف است ضمن اطلاع رسانی و فرهنگ سازی و اقدام برای کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی امکان دسترسی مردم را به محصولاتی که از سلامت لازم برخوردارند، فراهم آورد.
قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) [۱۶]	مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۹/۱۰/۱۵	بند «و» ماده (۳۴)، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی مقدار مصرف مجاز سموم و کودهای شیمیایی برای تولید محصولات باغی و کشاورزی را مشخص نماید و عرضه محصولاتی که به صورت غیر مجاز از سموم و کودهای شیمیایی استفاده کرده اند را ممنوع نماید. وزارت جهاد کشاورزی موظف است ضمن اطلاع رسانی و فرهنگ سازی در زمینه کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی امکان دسترسی مردم را به محصولاتی که از سلامت لازم برخوردارند، فراهم آورد.

مأخذ: یافته های پژوهش.

### ۳. ارزیابی کلیات آیین نامه



آیین نامه اجرایی موضوع بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت به رغم اهمیت موضوع، به صورت کلی و فاقد جزئیات ضروری و مورد نیاز تدوین شده است و به بخش قابل توجهی از الزام های اجرایی و جزئیات برنامه شناسنامه دار کردن و رهگیری محصولات نپرداخته است. همچنین، اکثر وظایف و برنامه های عملیاتی در این آیین نامه مشخص نشده و بخشی از آن ها به تدوین آیین نامه ها و ضوابط آتی موکول شده است. این نقصان ها می تواند به تأخیر در اجرای برنامه، کاهش کارایی و حتی موفق نشدن در دستیابی به اهداف مورد نظر منجر شود. علاوه بر این آیین نامه مذکور ابهامات متعددی در موضوع های مسخترت از قبیل وظایف محوله به دستگاه ها و تعاریف ارائه داراست که این موضوع می تواند موجب برداشت تفاسیر مختلف از موضوع ها شده و در نهایت اجرای آیین نامه را از هدف اصلی آن دور سازد.

با وجود اینکه بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت، سه وظیفه ۱. استقرار نظام پایش، ۲. رهگیری و ۳. ارزیابی باقیمانده ها را مشخصاً تکلیف کرده است؛ ولی آیین نامه اجرایی مصوب، جزئیات لازم را در هر یک از این سه وظیفه مشخص نکرده و فقط به این موضوع اشاره کرده که رئوس اصلی «ضوابط فنی، فرایندها و برنامه اجرایی» ظرف شش ماه آینده تدوین شود. علاوه بر این، آیین نامه اجرایی مدنظر از منظر نبود انطباق با قوانین بالادستی با چالش های اساسی مواجه است که از جمله مهم ترین این قوانین می توان به قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و اصلاحات بعدی) [۱۸] و قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت اشاره داشت. علاوه بر این، آیین نامه مذکور، با آیین نامه اجرایی قانون حفظ نباتات (مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۰۴) نیز در تعارض است. در بخش بعدی گزارش حاضر، مواد فوق الذکر به تفصیل تشریح خواهد شد.

نکته قابل تأمل دیگر آن است که با وجود اینکه در ماده (۱۰) این آیین نامه به سایر قوانین مرتبط اشاره شده است، اما این رویکرد در سایر بخش های مصوبه مذکور رعایت نشده است. به عنوان مثال، در جدول ماده (۳۲) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت که مستقیماً به موضوع



ایمنی غذایی پرداخته، مقرر شده است که سهم محصولات دارای آلاینده غیر مجاز از محصولات پرمصرف، سالیانه به میزان ۱۰ درصد کاهش یابد. با وجود ارتباط تنگاتنگ این حکم با موضوع بند «خ» ماده (۷۱)، آیین‌نامه اجرایی از اشاره به آن غفلت کرده است. این در حالی است که آیین‌نامه‌های اجرایی باید با نگاهی نظام‌مند و جامع، تمامی احکام مرتبط را سنجیده و از تعارض یا نقض آن‌ها جلوگیری کنند. به‌ویژه آنکه موضوع ایمنی غذایی به‌صورت یک منظومه به‌هم پیوسته است و احکام مختلف قانون بر نامه در این حوزه مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند. بنابراین شایسته بود در تدوین آیین‌نامه اجرایی، علاوه بر توجه به بند «خ» ماده (۷۱)، سایر ضوابط مرتبط از جمله ماده (۳۲) و بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت [۱۵]، بند «۴» ماده (۶۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور [۱۸] و ماده (۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی [۱۹] نیز مورد توجه قرار می‌گرفت تا از یک‌سو هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف قانون برقرار شود و از سوی دیگر، دستگاه‌های اجرایی با چارچوبی جامع و بدون تناقض مواجه باشند. این قوانین در صورت استناد و بهره‌گیری مناسب، می‌توانست به غنای محتوایی آیین‌نامه افزوده و اجرای مؤثرتر بند «خ» ماده (۷۱) را تسهیل کند.

لازم به ذکر است که در تدوین این آیین‌نامه نکات حیاتی و مهم دیگری نیز مورد غفلت واقع شده است که می‌تواند اجرایی‌سازی آیین‌نامه را با چالش‌های اساسی مواجه کند، لذا ضرورت دارد که این نکات به‌صورت جدی مورد توجه قرار گیرند و اقدام‌های لازم برای اصلاح و درج این موضوع‌ها در آیین‌نامه مبذول شود. در ادامه به مهم‌ترین نکات مغفول مانده در آیین‌نامه «خ» ماده (۷۱) اشاره شده است:

- نحوه ارزیابی باقیمانده سموم و آلاینده‌ها، مراکز مسئول ارزیابی، مسئول پرداخت هزینه‌های ارزیابی و شناسنامه‌دار کردن محصول،
- نحوه برچسب‌گذاری و انواع برچسب؛ برای استفاده از ابزار بازار برای اصلاح رفتار تولیدکنندگان،
- به‌کارگیری از ظرفیت بخش سوم، سمن‌ها در دفاع از حقوق مصرف‌کنندگان و شفافیت و نیز جلوگیری از ارتشاء احتمالی در نهادهای دولتی مسئول.

#### ۴. ارزیابی تفصیلی مواد آیین‌نامه



۴-۱. ماده (۱)

##### ماده (۱)

- در این آیین‌نامه، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:
۱. محصول: هر یک از انواع محصولات خام کشاورزی و فرآورده‌های خام دامی.
  ۲. محصولات خام کشاورزی: هر گونه محصول کشاورزی که منشأ گیاهی دارد و به غیر از عملیات کشاورزی، هیچ‌گونه فرآوری دیگری بر روی آن انجام نشده است.
  ۳. فرآورده‌های خام دامی: موادی مانند شیر، عسل، تخم پرندگان، تخم آبزیان، گوشت و آلبیس خوراکی که در زمان حیات دام، طیور و آبی یا بعد از کشتار یا صید به دست می‌آید و برای مصرف غذایی انسان استفاده می‌شود.
  - تبصره - فرآورده‌های دامی که برای حفظ، نگهداری و مصرف باروش‌های صنعتی یا غیرصنعتی، تغییر شکل داده و از حالت خام درآمده باشند، مشمول تعریف فرآورده‌های خام دامی نیستند.
  ۴. بسته‌بندی: بهره‌گیری از پوششی مناسب و مجاز مطابق ضوابط و مقررات مربوط که برای محافظت، نگهداری و نشانه‌گذاری محصول به کار می‌رود.
  ۵. شناسنامه‌دار کردن محصول: تخصیص شناسه و درج آن در نشانه‌گذاری محصول به شیوه‌های مختلف از جمله برچسب‌گذاری، به‌منظور ایجاد قابلیت رهگیری و شناسایی محصول در تمام مراحل (از تولید تا عرضه یا صادرات).
  ۶. شناسنامه محصول: مجموعه‌ای از اطلاعات و عناصر توصیفی محصول (از جمله مشخصات محل و فرایند تولید و تولیدکننده) برای توصیف مشخصات و ایجاد برداشت مشترک از هر قلم محصول.
  ۷. شناسه محصول: شناسه یکتای مجموعه اطلاعات شناسنامه هر قلم محصول.
  ۸. نظام رهگیری و ردیابی: ساز و کار ایجاد قابلیت شناسایی محصول در تمام مراحل زنجیره تأمین در بستر سامانه‌های مربوط.
  ۹. نشان (برند) سازی: طراحی، ثبت و بهره‌گیری از یک نشان (برند) تجاری با رعایت قوانین و مقررات مربوط.
  ۱۰. نشان (برند): عبارت و یا طرح (لوگو) و یا نماد اختصاصی برای شناساندن و متمایز ساختن یک یا چند محصول بسته‌بندی شده از محصولات مشابه تولیدی توسط سایر تولیدکنندگان.
  ۱۱. باقیمانده‌ها: باقیمانده هر یک از سموم کشاورزی و دامپزشکی، نیترات و فلزات سنگین و داروهای دامپزشکی در محصول.
  ۱۲. بیشینه مجاز باقیمانده‌ها: حداکثر غلظت مجاز هر یک از باقیمانده‌ها در محصول، برابر قوانین و مقررات مربوط.
  ۱۳. ارزیابی محصول: بررسی وضعیت باقیمانده‌ها در زنجیره تأمین محصول.
  ۱۴. زنجیره تأمین: کلیه مراحل و فرایندها شامل تولید، نگهداری، بسته‌بندی و عرضه یا صادرات محصول.

## ۱-۴. نبود توجه به اجرای نظام رهگیری و ارزیابی باقیمانده‌های محصولات وارداتی

بند «۵» ماده (۱) آیین نامه اجرایی که به تعریف «شناسنامه دار کردن محصول» می‌پردازد، به صورتی تدوین شده که دامنه شمول آیین نامه را محدود به تولیدات داخلی می‌کند. در این بند صرفاً به تخصیص شناسه در فرایند «از تولید تا عرضه یا صادرات» اشاره شده و به موضوع واردات هیچ اشاره‌ای نشده است. این در حالی است که بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#)، نظام پایش باقیمانده‌ها و رهگیری محصولات را به صورت عام و بدون تفکیک بین تولید داخل و واردات مقرر داشته است. این نقیصه در تعریف پایه، می‌تواند مبنایی برای تفسیر محدود کننده از شمول آیین نامه ایجاد کند. این مشکل تنها به بند «۵» ماده (۱) محدود نمی‌شود، بلکه در بررسی سایر مواد آیین نامه نیز ملاحظه می‌شود که رویکرد غالب، تمرکز بر تولیدات داخلی است و موضوع واردات عمدتاً مورد غفلت قرار گرفته است.

در موارد معدودی که به برچسب گذاری و ایجاد قابلیت رهگیری محصولات صادراتی اشاره شده، باز هم پایش و ارزیابی محصولات وارداتی به صورت کلی نادیده گرفته شده است؛ این در حالی است که آلودگی بالای برخی محصولات وارداتی چه از مبدأ و چه در بنادر به مواد ناسالم مسبوق به سابقه است. این ابهام با کاربرد مکرر واژه «تولید» در متن آیین نامه، بدون تصریح به شمول آن بر محصولات وارداتی، تشدید شده است. البته موضوع جالب اینکه در حالی در بند «۲» ماده (۸)، وارد کنندگان مکلف به فراخوان و جمع آوری محصول شده‌اند که در احکام قبلی تکلیفی در خصوص واردات وضع نشده است. چنین رویکردی در تدوین آیین نامه، با روح حاکم بر بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) که به صراحت شامل کلیه کالاهای موضوع این بند اعم از تولید داخل و وارداتی می‌شود، در تعارض است. بنابراین لازم است در بازنگری آیین نامه، ابتدا در بند «۵» ماده (۱) با افزودن عبارت «واردات» در کنار «تولید» و «صادرات»، تعریف شناسنامه دار کردن محصول به صورت جامع اصلاح شود. سپس در سایر مواد مرتبط نیز باید به صراحت به شمول آیین نامه نسبت به محصولات وارداتی اشاره شود تا از هر گونه تفسیر محدود کننده جلوگیری شود. این اصلاحات تضمین خواهد کرد که آیین نامه اجرایی به طور کامل اهداف قانونی مقرر در بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) را محقق کند.

## ۲-۴. نبود جامعیت در تعریف باقیمانده‌ها

در بند «۱۱» که به تعریف باقیمانده‌ها پرداخته است، زهرا به (توکسین)<sup>۱</sup>های مهم و خطرناک مورد توجه قرار نگرفته است.

## ۲-۴. ماده (۲)

### ماده (۲)

به منظور شناسنامه دار کردن، رهگیری و ردیابی محصول در زنجیره تأمین، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با رعایت ماده (۱۰۷) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳، ضوابط فنی، فرایند و برنامه اجرایی آن را ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ این آیین نامه، تدوین و اعلام نماید. تبصره - وزارت صنعت، معدن و تجارت، اتاق اصناف کشاورزی و منابع طبیعی ایران و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران موظف به همکاری در اجرای این ماده می‌باشند.



## ۱-۲-۴. بی توجهی به الزام‌های گزارش دهی شش ماهه در قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت و تأخیر در تدوین آیین‌نامه

### اجرایی

با توجه به تصریح بند «خ» ماده (۷۱) مبنی بر تکلیف وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ملی استاندارد به ارائه گزارش عملکرد هر شش ماه یکبار به کمیسیون‌های مرتبط در حوزه‌های بهداشت و کشاورزی، انتظار بر آن بود که آیین‌نامه اجرایی پیش از این تدوین می‌شد تا امکان ارائه گزارش اقدام‌های انجام‌شده در خصوص سه وظیفه محول شده در بند «خ» ماده (۷۱) قانون یعنی ۱. استقرار نظام پایش، ۲. رهگیری و ۳. ارزیابی باقیمانده‌ها به صورت منظم فراهم شود. با این حال، علی‌رغم الزام قانونی به ارائه گزارش سه اقدام مذکور در بازه‌های شش ماهه، تدوین آیین‌نامه اجرایی با فاصله زمانی حدود ۷ ماه از تاریخ ابلاغ قانون برنامه صورت پذیرفته است و مطابق ماده (۲) آیین‌نامه، مهلت شش ماهه دیگری نیز برای تهیه «ضوابط فنی، فرایندها و برنامه اجرایی» در نظر گرفته شده است. این امر به معنای تأخیر حدود ۱۳ ماه (یک سال و یک ماه) از زمان ابلاغ قانون تا آغاز گزارش دهی است که مغایر با روح قانون است و نقض غرض محسوب می‌شود، چرا که گزارش دهی منظم شش ماهه مستلزم آماده‌سازی زیرساخت‌ها در کوتاه‌ترین زمان ممکن است.

همچنین از آنجا که اصولاً آیین‌نامه باید با جزئیات و نحوه اجرای قانون تدوین شود، لازم بود حداقل به رئوس اصلی «ضوابط فنی، فرایندها و برنامه اجرایی» در این آیین‌نامه اشاره می‌شد؛ لذا برای رفع این تعارض و تحقق اهداف قانونی، به‌ویژه در بخش زمان‌بندی اجرا، ضروری است مهلت تعیین‌شده در ماده (۲) آیین‌نامه، از شش ماه به حداقل زمان ممکن (۱ یا ۲ ماه) کاهش یابد تا امکان نظارت و ارزیابی به‌موقع فراهم شود. در غیر این صورت، تأخیر یادشده موجب اختلال در اجرای صحیح بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) و گزارش دهی دوره‌ای خواهد شد.

## ۲-۲-۴. ضعف در ضوابط تدوین ضوابط فنی، فرایندها و برنامه اجرایی شناسنامه‌دار کردن محصولات

با توجه به مفاد بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#)، وزارت جهاد کشاورزی موظف است به همراه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد نسبت به استقرار نظام رهگیری، ردیابی، بسته‌بندی و شناسنامه‌دار کردن محصولات اقدام کرده و نتایج ارزیابی‌های مربوطه را اعلام کنند. این موضوع نشان‌دهنده ضرورت هماهنگی و همکاری سه‌جانبه این نهادها در اجرای کامل مفاد قانون است. با این حال، ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی این بند صرفاً وزارت جهاد کشاورزی را مکلف به تهیه و اعلام «ضوابط فنی، فرایندها و برنامه اجرایی» شناسنامه‌دار کردن، رهگیری و ردیابی محصول در زنجیره تأمین کرده و به نقش وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد اشاره‌ای نداشته است. بنابراین این رویکرد با مفاد بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) در تعارض است.

## ۳-۲-۴. مغایرت با ماده (۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی مذکور با ماده (۷) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#) (مصوب ۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۵ و اصلاحات بعدی) آن نیز مغایرت دارد، چرا که به موجب این ماده، شورای عالی سلامت و امنیت غذایی تشکیل شده و آیین‌نامه اجرایی آن در تاریخ ۱۹ دی ماه ۱۳۹۷ به تصویب رسیده است. در این آیین‌نامه سازوکارهای لازم برای فعالیت شورای عالی مذکور در حوزه سلامت و ایمنی غذایی پیش‌بینی شده است، اما ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) به این شورا اشاره‌ای نکرده و از این حیث، با آیین‌نامه اجرایی شورای مذکور در تعارض است.

### ماده (۳)

وزارت جهاد کشاورزی موظف است نسبت به تهیه شناسنامه و فراهم کردن امکان تخصیص شناسه برای محصولات خام کشاورزی و فراورده‌های خام دامی در بستر سامانه‌های رهگیری و ردیابی مربوط اقدام نماید. جدول زمان بندی اجرای این برنامه از سوی وزارت جهاد کشاورزی به نحوی ارائه می شود که تا پایان اجرای قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران عملیاتی گردد. تبصره - سامانه‌های رهگیری و ردیابی محصول که توسط وزارت جهاد کشاورزی با استفاده حداکثری از سامانه‌های موجود حسب مورد، ایجاد، تکمیل و به روز رسانی می شوند، به منظور هماهنگی با سایر دستگاه‌های ذی ربط، باید امکان تبادل داده با سامانه جامع یکپارچه سازی و نظارت بر فرایند تجارت (سامانه جامع تجارت)، سامانه گمرک و سامانه‌های سازمان غذا و دارو و سازمان ملی استاندارد ایران را دارا باشند و درگاه مورد نیاز جهت دسترسی ذی نفعان موضوع این آیین نامه را فراهم کنند.

### ۳-۴. ماده (۳)

#### ۳-۴. ابهام در ضوابط تهیه شناسنامه

در ماده (۳) آیین نامه اجرایی، همانند ماده (۲)، اشاره‌ای به نقش وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد نشده است. این ماده وزارت جهاد کشاورزی را مکلف کرده تا نسبت به تهیه شناسنامه و فراهم کردن امکان تخصیص شناسه برای محصولات خام کشاورزی و فراورده‌های خام دامی اقدام کند.

علاوه بر این، عبارت مذکور از حیث محتوایی دارای ابهام است؛ به گونه‌ای که صرفاً تأکید کرده است وزارت جهاد کشاورزی تا انتهای قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت، امکان تخصیص شناسه را فراهم کند نه اینکه همه محصولات را دارای شناسنامه و شناسه کند. این نبود شفافیت با هدف اصلی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت که اجرای کامل نظام شناسنامه دار کردن محصولات و نه صرفاً فراهم کردن امکان تخصیص شناسه را دنبال می کند، همخوانی ندارد. به ویژه آنکه عبارت «فراهم کردن امکان تخصیص شناسه» در ماده (۳)، حاکی از فرایند محور بودن این تکلیف است و نه نتیجه گرا بودن آن؛ در حالی که قانون برنامه به استقرار عملیاتی این نظام و حصول نتیجه نهایی آن تأکید دارد.

#### ۳-۴-۲. ابهامات مفهومی و اجرایی در تعیین جدول زمانی اجرای برنامه نظام رهگیری و شناسه دار کردن

علاوه بر این، در بخش پایانی ماده (۳)، به ارائه «جدول زمانی اجرای این برنامه» از سوی وزارت جهاد کشاورزی اشاره شده است، در حالی که در متن ماده و یا روی هم رفته آیین نامه واژه «برنامه» به صورت صریح تعریف نشده و مشخص نیست دقیقاً چه برنامه‌ای با چه اجزایی مدنظر است. همچنین، این عبارت که «تا پایان اجرای قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت عملیاتی شود» مبهم و نیازمند شفاف سازی است، زیرا روشن نیست کدام بخش از فرایند (تهیه شناسنامه، تخصیص شناسه یا اجرای کامل نظام رهگیری و شناسه دار کردن) باید در این بازه زمانی محقق شود. از سوی دیگر، آیا مقصود، تحقق ۱۰۰ درصدی شناسنامه دار کردن کلیه محصولات کشاورزی، انجام ارزیابی‌های لازم (حتی به صورت نمونه‌ای و تصادفی) و اعلام عمومی نتایج در خصوص کلیه محصولات کشاورزی است (کما اینکه مقصود قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت همین موضوع بوده است). این ابهامات در حالی است که منطقاً باید به صراحت به تحقق کامل اهداف مندرج در بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت اشاره می شد. نبود شفافیت در این گونه موارد، می تواند به موجب تفسیرهای متفاوت شود و به اختلاف نظر در اجرا و ارزیابی اقدام‌های انجام شده، منجر شود. لازم به ذکر است که صرف اشاره به «ارائه جدول زمانی» توسط وزارت جهاد کشاورزی، بدون تعیین شاخص‌های کمی و کیفی روشن برای تحقق این اهداف، موجب ابهام در میزان التزام به اجرای کامل نظام رهگیری می شود. به جای این عبارت کلی، به وضوح باید در آیین نامه مقرر می شد که «کلیه محصولات کشاورزی باید تا پایان اجرای قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت به صورت کامل شناسنامه دار شده، مورد ارزیابی قرار گیرند و نتایج به صورت عمومی اعلام شود». این سطح از شفافیت می تواند از بروز تفسیرهای متفاوت و تعلل در اجرای کامل نظام رهگیری پیشگیری کند.

#### ۳-۴. بی توجهی به آگاه سازی عمومی در زمینه ایمنی غذایی

در تبصره ماده (۳) که به اتصال و ایجاد سامانه‌های رهگیری و دسترسی ذی نفعان به اطلاعات اشاره دارد، به موضوع آگاه سازی عمومی جامعه



که امروزه به‌عنوان یکی از راهبردهای اساسی ایمنی غذایی در جهان شناخته می‌شود، توجهی صورت نگرفته است. در حالی که ضروری است با رعایت ضوابط و سازوکارهای مناسب، امکان دسترسی شفاف مصرف‌کنندگان به اطلاعات مربوط به باقیمانده‌ها فراهم شود؛ به‌گونه‌ای که سطح آگاهی عمومی با رعایت ملاحظه نبود ایجاد تنش‌های اجتماعی ارتقا یابد. این موضوع در متن آیین‌نامه به روشنی مورد توجه قرار نگرفته است. این در حالی است که بند «خ» ماده (۷۱) صراحتاً به موضوع «اعلام» نتایج تأکید دارد، اما آیین‌نامه از تعیین چارچوب و شیوه‌های مناسب برای تحقق این امر حائز اهمیت غافل مانده است.

#### ۴-۳-۴. بی‌توجهی به تشریح جزئیات و راهکارهای عملیاتی اجرای نظام رهگیری و ردیابی

با توجه به ساختار کشاورزی خرده‌مالکی در کشور که اجرای نظام رهگیری و ردیابی را با پیچیدگی‌های خاصی مواجه می‌سازد، انتظار می‌رفت آیین‌نامه اجرایی با درک این واقعیت، جزئیات و راهکارهای عملیاتی متناسب با این شرایط را ارائه کند. حال آنکه صرفاً به تکرار مفاد قانونی اکتفا شده و حل مسئله را به آیین‌نامه‌ای که قرار است شش ماه بعد تدوین شود، محاله داده است. این در حالی است که طبق اصول حقوقی، آیین‌نامه‌های اجرایی باید با افزودن جزئیات و سازوکارهای لازم در چارچوب قانون، به شفاف‌سازی و تسهیل اجرای روند قانون کمک نمایند. بنابراین از این منظر نیز آیین‌نامه اجرایی، اهداف مورد نظر در بند «خ» ماده (۷۱) را پوشش نمی‌دهد و در اجرای این بند قانونی با مشکل مواجه خواهد شد.

#### ۵-۳-۴. ابهام در محتوای سامانه‌های رهگیری و ردیابی محصول

در این تبصره به موضوع «سامانه‌های رهگیری و ردیابی محصول» اشاره شده است، لیکن این عبارت از دید محتوایی دارای ابهام است. مشخص نیست آیا مقصود، راه‌اندازی و یا تخصیص سامانه‌های جداگانه برای هر یک از محصولات کشاورزی است و یا طراحی یک سامانه یکپارچه برای کلیه محصولات منظور است. این نبود شفافیت در حالی است که در بخش تعاریف آیین‌نامه نیز هیچ‌گونه تعریفی از مفهوم «سامانه»، ساختار فنی و الزامات اجرایی آن ارائه نشده است؛ لذا ضروری است، تعریف دقیقی از «سامانه رهگیری و ردیابی محصول» ارائه شود و ویژگی‌های کلی، ساختار اطلاعاتی و نحوه عملکرد آن به‌گونه‌ای تبیین شود که قانونگذار را نسبت به امکان تحقق کامل اهداف مندرج در بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) مطمئن سازد.

#### ۴-۴. ماده (۴)

##### ماده (۴)

وزارت جهاد کشاورزی موظف است ضوابط، دستورالعمل‌ها و برنامه‌های اجرایی مربوط به عرضه محصول به صورت بسته‌بندی شده را با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان ملی استاندارد ایران (در خصوص کالاهای دارای استاندارد ملی) و وزارت صنعت، معدن و تجارت و مبتنی بر مقتضیات بازارهای مربوط، ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه، تدوین و اجرایی نماید.

در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی نیز همانند ماده (۳)، نقص‌های مشابهی مشاهده می‌شود. این ماده، صرفاً به تکرار مفاد بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) اکتفا کرده و مقرر داشته که «ضوابط، دستورالعمل‌ها و برنامه‌های اجرایی عرضه محصولات به صورت بسته‌بندی شده» ظرف شش ماه تدوین و اجرایی شود. این در حالی است که خود قانون به صراحت این تکلیف را برای دستگاه‌های مسئول (وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد) مقرر کرده بود و این ماده از آیین‌نامه، بدون افزودن ارزش اجرایی یا محتوایی مشخصی، صرفاً به ذکر مهلت شش ماهه بسنده کرده است. نکته حائز اهمیت آن است که اصولاً آیین‌نامه اجرایی

باید در این بخش، به تعیین معیارها و شاخص‌های ضروری می‌پرداخت؛ از جمله آنکه مشخص می‌کرد چه محصولاتی در شرایط فعلی در صورت فقدان بسته‌بندی موجب تهدید سلامت عمومی می‌شوند و لذا بسته‌بندی آن‌ها به لحاظ ایمنی غذایی ضرورت دارد و چه گروهی از محصولات امکان عرضه به هر دو شکل (بسته‌بندی شده و فله) را دارا می‌باشند. همچنین آیین نامه اجرایی باید به منظور بهبود رهگیری محصولات افزایش سرعت پردازش و امنیت داده‌ها، به بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و دقیق از جمله زنجیره بلوکی و هوش مصنوعی در تدوین «ضوابط، دستورالعمل‌ها و برنامه‌های اجرایی مربوط به عرضه محصول به صورت بسته‌بندی شده» اشاره می‌کرد.

البته بعدها ذکر خواهد شد که تبصره ماده (۸) این آیین نامه، با ممنوع کردن عرضه محصول فاقد بسته‌بندی در مراکز توزیع و عرضه، به نوعی بسته‌بندی را برای کلیه محصولات کشاورزی اعم از زراعی، باغی و غیره، الزامی کرده است که عملاً امکان پذیر نیست. ضمن آن که براساس جزء «پ» بند «۶» ماده (۳) آیین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها (مصوب ۵ مرداد ماه ۱۳۸۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی)، شیوه‌های تولید و مصرف به نحوی که پسماند کمتری ایجاد کند، باید مدنظر قرار گیرد، همچنین الزام به بسته‌بندی کردن محصولات، به خصوص بدون توجه به مواد مناسب برای بسته‌بندی، می‌تواند حجم زیادی از پسماند را تولید کند. به این ترتیب، از آنجایی که نظارت بر آلاینده‌های غیر مجاز نیز طبق ماده (۷) آیین نامه، صرفاً محدود به محصولات ثبت شده در نظام رهگیری و ردیابی گردیده است و تنها، محصولات بسته‌بندی شده در این نظام ثبت می‌شوند؛ لذا می‌توان نتیجه گرفت که هدف قانونگذار از تقنین بند «خ» ماده (۷۱) محقق نخواهد شد. چرا که براساس ترتیبات آیین نامه اجرایی صرفاً بر محصولات کشاورزی بسته‌بندی شده مندرج در نظام رهگیری و ردیابی نظارت خواهد شد. علاوه بر این، آیین نامه می‌توانست با اولویت‌بندی محصولات براساس میزان خطرپذیری، راهکارهای اجرایی متناسب با انواع محصولات و شرایط تولید و عرضه آن‌ها ارائه کند.

## ۵-۴. ماده (۵)

### ماده (۵)

کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی که به نحوی در زمینه تولید، واردات و عرضه محصول فعالیت دارند، مکلف به اجرای ضوابط و دستورالعمل‌های اعلامی وزارت جهاد کشاورزی در خصوص این آیین نامه می‌باشند.  
تبصره ۱- کلیه مراکز مرتبط با توزیع محصول از جمله اصناف و شهرداری‌ها موظف‌اند پس از راه‌اندازی سامانه، از عرضه محصولات فاقد شناسه رهگیری و یا محصولات شناسه‌دار دارای باقیمانده غیر مجاز در مراکز تحت نظارت و مدیریت خود جلوگیری نمایند.  
تبصره ۲- پس از برقراری نظام رهگیری و ردیابی محصولات توسط وزارت جهاد کشاورزی، صرفاً محصولات دارای شناسنامه، مجاز به صادرات بوده و گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف به رعایت مفاد این آیین نامه می‌باشد.

## ۱-۵-۴. ابهام در دامنه شمول

طبق این ماده، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که به نحوی در زمینه تولید، واردات و عرضه محصول فعالیت دارند، مکلف شده‌اند که ضوابط و دستورالعمل‌های اعلامی وزارت جهاد کشاورزی در خصوص این آیین نامه را اجرا کنند. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، الزام کلیه واحدهای خرده‌مالکی، فارغ از مساحت و میزان تولیدی که دارند، به بسته‌بندی محصول، به خصوص با توجه به تعریفی که در ماده (۱) آیین نامه اجرایی از این عبارت به عمل آمده است؛ عملاً امکان پذیر نیست و واحدهای خرد، توان مالی مناسب برای بسته‌بندی و شناسه‌دار کردن محصولات خود ندارند. لذا برای گروهی از واحدهای مذکور که امکان معقول بسته‌بندی را دارند، باید سازوکارهای حمایتی لازم برای جبران این افزایش هزینه‌ها از جمله تسهیلات، صدور گواهی دسته‌جمعی (نظام‌های تضمین مشارکتی)<sup>۱</sup> و غیره در آیین نامه مذکور برای آن پیش‌بینی شود و

1. Participatory Guarantee Systems (PGS)



مصادیق این سازو کارها در قانون مرتبط آورده شود. علاوه بر این، الزامی کردن عرضه کلیه محصولات کشاورزی سبب افزایش مضاعف هزینه مصرف‌کننده خواهد شد و در کشورهای پیشرو و یا همسایه نیز چنین ضابطه‌ای دیده نمی‌شود.

#### ۲-۵-۴. تعارض با سامانه‌های موضوع ماده (۳)

در تبصره «۱» ماده (۵)، مراکز توزیع محصولات از جمله اصناف و شهرداری‌ها ملزم به همکاری در اجرای برنامه رهگیری «پس از راه‌اندازی سامانه» شده‌اند. در اینجا مشخص نیست آیا منظور، همان سامانه‌های موضوع ماده (۳) است یا سامانه مستقل و متفاوت دیگری، مدنظر بوده است. علاوه بر این، سازو کار نظارتی و ابزارهای کنترل مراکز عرضه مذکور برای اطمینان از اینکه محصولات فاقد شناسه رهگیری و یا محصولات شناسه‌دار دارای باقیمانده غیرمجاز را عرضه نمی‌کند و همچنین شیوه‌های گزارش‌دهی مردمی، در این بند اشاره نشده است.

#### ۳-۵-۴. مشروط کردن جلوگیری از عرضه محصولات آلوده و فاقد شناسنامه به استقرار سامانه

تبصره «۱» ماده (۵)، عرضه نکردن محصولات دارای باقیمانده غیرمجاز و یا فاقد شناسنامه را به بعد از استقرار سامانه موکول کرده و از آنجایی که جزئیات ضرور و زمان‌بندی خاصی برای استقرار سامانه تعیین نشده است، لذا تحقق هدف اصلی تکلیف بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) دچار ابهام است.

#### ۴-۵-۴. نبود الزام رعایت حد مجاز باقیمانده‌ها در محصولات صادراتی شناسنامه‌دار

در تبصره «۲» ماده (۵) صرفاً به الزامی بودن برخورداری از شناسنامه برای محصولات صادراتی اشاره شده است، در حالی که این تبصره، از ذکر شرط اساسی نبود وجود باقیمانده‌های غیرمجاز در محصولات صادراتی غفلت ورزیده است. در واقع، ممکن است محصول شناسنامه‌دار، حاوی باقیمانده‌های غیرمجاز باشد که در این صورت صادرات آن مغایر با اهداف ایمنی غذایی و سلامت مصرف‌کنندگان خواهد بود.

#### ۶-۴. ماده (۶)

##### ماده (۶)

تولیدکنندگان محصول و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با زنجیره تأمین این محصولات، در صورت بسته‌بندی، اخذ شناسه محصول و نشان (برند) سازی برای محصولات تولیدی خود، در اولویت بهره‌مندی از مشوق‌ها، حمایت‌های قانونی و تسهیلات اعطایی می‌باشند.

#### ۱-۶-۴. مبنا قرار ندادن سلامت محصولات در اعطای مشوق‌ها

ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی، تولیدکنندگانی را که نسبت به بسته‌بندی محصولات و اخذ شناسه اقدام کنند، مشمول مشوق‌های حمایتی می‌داند. با توجه به اینکه مشوق‌ها دامنه متنوعی دارند، بهتر بود که ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی سازو کارهای مشوق‌های حمایتی را پیش‌بینی می‌کرد. همچنین ضروری است در این ماده، سلامت محصول و نبود باقیمانده‌های غیرمجاز به‌عنوان شرط اصلی دریافت حمایت‌ها تصریح شود. استفاده شود. این رویکرد با هدف بند «خ» ماده (۷۱) و نیز جدول ماده (۳۲) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) که در یکی از ردیف‌های آن، بر کاهش محصولات آلوده تأکید شده است، همخوانی ندارد. فراهم ساختن امکان عرضه مستقیم محصولات فاقد باقیمانده‌های غیرمجاز، بر چسب‌گذاری و متمایز کردن محصولات مذکور در بازار با هدف انتفاع بیشتر تولیدکنندگان مربوطه در مقایسه با سایر کشاورزان می‌تواند سبب استفاده از ابزار بازار برای اصلاح رفتار تولیدکنندگان شود.

ماده (۷)

وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران، محصولاتی که در نظام رهگیری و ردیابی ثبت شده اند را به منظور انجام اقدامات قانونی لازم مورد بررسی و نظارت قرار دهد. ۲- وزارت جهاد کشاورزی موظف است محصول خام کشاورزی بسته بندی شده شناسنامه دار شده را برای برنامه ریزی ارزیابی این محصولات در سطح عرضه، به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران اعلام کند، تا هر یک حسب وظایف قانونی مربوط، اقدام نمایند. تبصره - در مورد فرآورده های خام دامی، سازمان دامپزشکی کشور مکلف است برنامه ملی پایش باقیمانده ها را در سطح تولید و عرضه به طور سالانه تدوین و اجرا نماید.

۴-۷-۱. ابهام در مفهوم «اقدام های قانونی لازم»

در ماده (۷) آیین نامه اجرایی، ابهامات مختلفی مشاهده می شود. در بند «۱» این ماده، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است تا با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد، محصولات ثبت شده در نظام رهگیری و ردیابی را «به منظور انجام اقدام های قانونی لازم مورد بررسی و نظارت قرار دهد». این عبارت از چند جهت نیازمند شفاف سازی است. نخست آنکه مفهوم «اقدامات قانونی لازم»، به روشنی تعریف نشده و مشخص نیست دقیقاً چه نوع اقدام هایی مدنظر بوده است. دوم آنکه دامنه و محل اجرای نظارت (سطح مزرعه، باغ، بازار یا کل زنجیره تأمین) و نیز محتوای نظارت (ارزیابی باقیمانده ها، پایش مصرف کود و سموم یا سایر موارد) به روشنی مشخص نشده است.

۴-۷-۲. فقدان شفافیت در تفکیک وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد

این ابهامات در بند «۲» ماده مذکور تشدید شده است. واگذاری مسئولیت ارزیابی به دو دستگاه مختلف (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد) بدون تعیین دقیق حدود وظایف، اختیارات و حوزه فعالیت هر یک، زمینه را برای بروز مشکلاتی از قبیل موازی کاری، تعارض نظرها، تفاوت در نتایج ارزیابی و حتی ترک فعل فراهم می آورد. تجربه سال های گذشته نشان داده است که چنین وضعیتی می تواند به اختلال در اجرای صحیح نظام اجرایی منجر شود. نکته حائز اهمیت دیگر، ناهماهنگی میان مقررات موجود، از جمله آیین نامه اجرایی شورای عالی سلامت و امنیت غذایی (مصوب ۱۹ دی ماه ۱۳۹۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی) است که می توانست به عنوان چارچوبی برای هماهنگی بین دستگاهی مورد استناد قرار گیرد. این کاستی ها در حالی است که انتظار می رفت آیین نامه اجرایی با تعیین سازوکارهای دقیق و شفاف، از بروز چنین مشکلاتی پیشگیری کند.

۴-۷-۳. تناقض بین بندهای «۱» و «۲»

در بررسی تطبیقی بندهای «۱» و «۲» ماده (۷)، نیز ابهام های ساختاری قابل توجهی مشاهده می شود. بند «۱» وزارت جهاد کشاورزی را مکلف به بررسی و نظارت محصولات ثبت شده در نظام رهگیری و ردیابی می کند، حال آنکه بند «۲» همان ماده، مسئولیت ارزیابی را به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد محول کرده و نقش وزارت جهاد کشاورزی را صرفاً به اعلام محصولات خام بسته بندی شده شناسنامه دار محدود کرده است. این رویکرد نه تنها موجب تداخل وظایف می شود، بلکه از حیث اجرایی نیز فاقد توجیه منطقی است، زیرا در صورت وجود سامانه یکپارچه رهگیری، دستگاه های مربوطه می توانند مستقیماً به اطلاعات محصولات دسترسی داشته باشند و نیازی به اعلام جداگانه توسط وزارت جهاد کشاورزی نیست. نکته قابل تأمل دیگر، محدود کردن دامنه ارزیابی، به محصولات خام بسته بندی شده شناسنامه دار است که با شمول گسترده بند «خ» ماده (۷۱)



**قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت** در خصوص کلیه محصولات خام کشاورزی در تعارض است. از آنجایی که در سایر احکام آیین‌نامه اجرایی به خصوص ماده (۳) نیز تکلیف صریحی دال بر شناسنامه و شناسه‌دار کردن کلیه محصولات خام کشاورزی و دامی تا انتهای **قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت** وضع نشده است، محدود کردن دامنه ارزیابی، به محصولات خام بسته‌بندی شده شناسنامه‌دار، باعث می‌شود محصولاتی که معمولاً به صورت فله عرضه می‌شوند، از چرخه نظارتی خارج شوند و عملاً بند «خ» ماده (۷۱) تحقق مناسبی نداشته باشد. چنین رویکردی نه تنها با روح **قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت** مغایرت دارد، بلکه می‌تواند خلأهای نظارتی خطرناکی در ایمنی غذایی کشور ایجاد کند.

#### ۴-۷-۴. غفلت از تعیین تکلیف در خصوص تدوین و اجرای برنامه ملی اصلاح مصرف نهاده‌ها و الگوی رفتار

در بررسی تبصره ماده (۷) ملاحظه می‌شود که سازمان دامپزشکی صرفاً مکلف به تدوین و اجرای برنامه ملی پایش باقیمانده‌ها شده است؛ حال آنکه برای تحقق کامل اهداف بند «خ» ماده (۷۱) **قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت**، باید تمهیدات جامعی در جهت اصلاح مصرف نهاده‌ها و اصلاح الگوی رفتار دامداران برای تحقق اهدافی از جمله کاهش مصرف آنتی‌بیوتیک‌ها و داروهای شیمیایی دامی، در نظر گرفته شود. این در حالی است که آیین‌نامه اجرایی، از تعیین تکلیف در خصوص مسئولیت تدوین و اجرای چنین برنامه‌های راهبردی غفلت کرده است. نقص مذکور از آن جهت حائز اهمیت است که صرف پایش باقیمانده‌ها بدون برنامه‌ریزی برای اصلاح الگوی مصرف و تغییر رفتار تولیدکنندگان، نمی‌تواند به صورت پایدار به تولید محصولات فاقد باقیمانده‌های غیرمجاز منجر شود؛ لذا از این رو نیز آیین‌نامه اجرایی تدوین شده، نمی‌تواند اهداف بند «خ» ماده (۷۱) **قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت** را به درستی محقق کند.

#### ۸-۴. ماده (۸)

##### ماده (۸)

هرگاه وجود باقیمانده‌ها به میزانی بیشتر از بیشینه مجاز آن در محصول در سطح عرضه، حسب مورد توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان ملی استاندارد ایران و سازمان دامپزشکی کشور تشخیص داده شود:  
۱- وزارت جهاد کشاورزی مکلف است حسب گزارش‌های دریافتی، درباره علت و منشأ آن، بررسی و با توجه به نتایج حاصله، راهکارهای لازم برای پیشگیری از وقوع مجدد این موضوع را اتخاذ و حسب مورد اجرا نماید.  
۲- تولیدکننده یا عرضه‌کننده محصول (حسب مورد) موظف است نسبت به فراخوان و جمع‌آوری محصول از سطح عرضه و تعیین تکلیف، حسب ضوابط مرجع ذی‌صلاح قانونی مربوط، اقدام نماید. متخلف از این موضوع، به مرجع صالح قانونی ذی‌ربط، معرفی می‌شود.  
تبصره- در صورت شناسایی عرضه‌کننده محصول فاقد شناسه، بسته‌بندی و غیرقابل رهگیری و ردیابی در مراکز توزیع و عرضه، برخلاف ضوابط، دستورالعمل‌ها و برنامه‌های اجرایی وزارت جهاد کشاورزی، مرجع قانونی ذی‌ربط، متخلف را به سازمان تعزیرات حکومتی معرفی می‌کند.

#### ۸-۴-۱. تداخل وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد در پایش باقیمانده‌ها

در ماده (۸) آیین‌نامه نیز همانند بند «۱» ماده (۷)، ملاحظه می‌شود که وظیفه مشترکی به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد محول شده است. در واقع، در این ماده مسئولیت پایش باقیمانده‌ها به صورت مشترک به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد محول شده است؛ بدون آنکه حدود وظایف و حوزه فعالیت هر یک از این دستگاه‌ها به روشنی تعیین شده باشد. این رویکرد با ضوابط موجود از جمله بند «ت» ماده (۷) **قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی)** و ماده (۲۸) آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ نباتات (مصوب ۴ دی ماه ۱۳۴۶) که مسئولیت اصلی پایش باقیمانده‌ها را بر عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار داده است، در تعارض است و می‌تواند منجر به موازی کاری، اتلاف منابع و در نهایت ترک فعل هر دو دستگاه شود.

## ۲-۸-۴. بی توجهی به اقدام‌های زیربنایی و الزام‌های کاهش محصولات آلوده

مطابق جدول ماده (۳۲) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت، کاهش سهم محصولات دارای آلاینده‌های غیر مجاز مورد هدف گذاری کمی قرار گرفته است که تحقق این هدف، مسلماً مستلزم اتخاذ اقدام‌های زیربنایی و جامع از سوی وزارت جهاد کشاورزی است. این اقدام‌ها باید شامل آموزش کشاورزان، تأمین و پخش نهاده‌های غیر شیمیایی، زیستی و گیاه پایه و نیز توسعه نظام‌های حمایتی مانند کشاورزی قراردادی باشد. آیین نامه اجرایی، از بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی موجود مانند تشکل‌های موضوع مواد (۲) و (۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۲۳ تیر ۱۳۸۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی) [۱۹] که می‌توانند در استاندارد سازی تولید محصولات سالم نقش آفرینی کنند و طبق ماده (۶) همین قانون، وظایفی در همین راستا بر عهده دارند، غافل مانده است. این در حالی است که آیین نامه‌های اجرایی باید با نگاهی جامع و نظام‌مند، کلیه ظرفیت‌های قانونی موجود را به کار گرفته و با تعیین ساز و کارهای عملیاتی مشخص، تحقق اهداف قانونی را تسهیل کنند. عبارت اجرای «راهکارهای لازم» توسط وزارت جهاد کشاورزی بسیار کلی بوده و ماده (۸) از پرداختن به ساز و کارهای عملیاتی لازم برای تحقق این هدف و پیشگیری از تولید آن‌ها غفلت کرده است.

## ۳-۸-۴. ابهام در نحوه تعیین تکلیف محصولات آلوده و تولیدکنندگان آن‌ها بعد از شناسایی

در بند «۲» ماده (۸)، ابهامات متعددی در خصوص مفهوم عبارت «تعیین تکلیف» مشاهده می‌شود. این عبارت به روشنی مشخص نمی‌کند که آیا منظور معدوم سازی محصول است یا سایر اقدام‌های نظارتی و کنترلی مد نظر است. در واقع مشخص نشده است که این گونه محصولات پس از فراخوان باید چه برخوردی با آن‌ها صورت گیرد. آیا لازم است که این محصولات معدوم شوند، یا با قیمت پایین‌تر فروخته شوند و... در صورت معدوم کردن یا فروش با قیمت پایین یا هر راهبرد دیگر و متضرر شدن تولیدکنندگان مربوطه، آیا باید خسارتی برای بار اول به کشاورزان پرداخت شود؟ این موارد باید به صراحت در آیین نامه شفاف سازی شود. این نبود شفافیت در حالی است که موضوع از حساسیت بالایی برخوردار بوده و باید مصادیق و حدود آن به صورت دقیق در آیین نامه تعیین شود. اشاره به «حسب ضوابط مرجع ذی صلاح قانونی مربوط» بدون تعیین مشخص این مراجع (از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان ملی استاندارد)، بر ابهام مذکور افزوده و می‌تواند در عمل به اختلاف نظرهای اجرایی منجر شود.

## ۴-۸-۴. شفاف نبودن ساز و کار عملی جمع آوری محصولات آلوده در فراخوان

نکته دیگر، مربوط به الزام تولیدکنندگان، واردکنندگان و عرضه‌کنندگان به انجام فراخوان و جمع آوری محصولات آلوده است. در این زمینه چند ابهام اساسی وجود دارد؛ نخست آنکه فراخوان رسمی باید توسط مراجع دولتی ذی ربط انجام شود، نه توسط خود تولیدکنندگان (واردکنندگان) یا عرضه‌کنندگان. دوم آنکه، ساز و کار عملی جمع آوری محصولات به ویژه برای تولیدکنندگان خرده پا که ممکن است محصولات شان در سطح وسیعی توزیع شده باشد، مشخص نشده است. به عنوان مثال، کشاورزی که محصول او از یک روستا به میادین میوه و تره بار یا فروشگاه‌های مختلف در استان‌های دیگر عرضه شده است، عملاً امکان پیگیری و جمع آوری وجود نخواهد داشت. همچنین تعریف دقیقی از «عرضه کننده» ارائه نشده است و مشخص نیست که منظور فروشگاه‌های خرده فروشی، عمده فروشان و یا میادین میوه و تره بار می‌باشند. به نظر می‌رسد ضروری است در بازنگری آیین نامه اجرایی، این موارد به صورت شفاف و عملیاتی تبیین شود تا از بروز مشکلات اجرایی پیشگیری شود. تعیین مرجع صالح برای صدور فراخوان، تشریح فرایند جمع آوری و تعریف دقیق مسئولیت‌های هر یک از حلقه‌های زنجیره تأمین می‌تواند به رفع این ابهامات کمک شایانی کند.

## ۵-۸-۴. فقدان طراحی دوره گذار به محصول کشاورزی گواهی شده

همچنین ماده (۸) ساز و کارهای اجرایی مناسب برای دوره گذار از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب را ارائه نکرده است. به عنوان مثال، پیش بینی ساز و کارهای صدور اخطار در وهله اول، معدوم سازی بخشی از محصولات آلوده و جبران خسارات از طریق بیمه در وهله بعدی، مورد توجه قرار نگرفته



است. این کاستی‌ها در حالی است که اجرای موفقیت‌آمیز این سیاست‌ها مستلزم پیش‌بینی تمهیدات لازم برای دوره گذار و همراه نمودن ذی‌نفعان است.

#### ۴-۸-۶. الزامی کردن بسته‌بندی برای کلیه محصولات و نادیده گرفتن نقش دو نهاد دیگر

در تبصره ماده (۸) نیز دو چالش مطرح است. نخست آنکه الزام به بسته‌بندی برای کلیه محصولات کشاورزی که در این تبصره اشاره شده است، در عمل غیر قابل اجرا بوده و با واقعیات نظام تولید و پخش محصولات کشاورزی در کشور همخوانی چندانی ندارد. نکته قابل تأمل دیگر، انحصار تعیین ضوابط به وزارت جهاد کشاورزی است که با مفاد بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در تعارض است. در حالی که قانون برنامه، سه نهاد وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد را به صورت مشترک مسئول دانسته است.

#### ۴-۸-۷. ابهام در سازوکار برخورد با متخلفان

در تبصره ماده (۸) تصریح شده است که متخلفان به سازمان تعزیرات معرفی شوند. این حکم دارای چالشی جدی است زیرا؛ عرضه محصول فاقد شناسه، بسته‌بندی و قابلیت رهگیری به عنوان تخلف تلقی شده است، در حالی که عرضه محصول آلوده تخلف محسوب نشده است. ابهام اساسی دیگر به سازوکار برخورد با متخلفان و نحوه رسیدگی به شکایات مصرف‌کننده مربوط می‌شود. ارجاع پرونده‌های تخلف مربوط به سلامت غذا که موضوعی تخصصی است، به سازمان تعزیرات حکومتی که عمدتاً در حوزه‌هایی مانند گران‌فروشی و احتکار فعالیت دارد، با وظایف قانونی و ذاتی این نهاد همخوانی مناسبی ندارد. همچنین، عبارت «مرجع قانونی ذی‌ربط» به اندازه کافی شفاف نبوده و مشخص نیست دقیقاً کدام نهاد (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، شهرداری یا دستگاه دیگر) مسئول تشخیص تخلف و معرفی به تعزیرات است.

#### ۴-۸-۸. نبود شفافیت در نظام پایش آلاینده‌ها در سطح عرضه

در ماده (۸) آیین‌نامه مذکور، از «محل عرضه» به عنوان نقطه پایش محصولات نام برده است. هر چند بسته به نوع آلودگی محصولات تاحدودی مشخص می‌شود که در کدام یک از مراحل زنجیره، آلودگی با مواد مجاز در اندازه غیر مجاز و مواد غیر مجاز، اتفاق افتاده است، ولی برای شفافیت کامل نیاز است که نظامات لازم برای پایش عوامل ایجادکننده آلاینده‌گی در طول زنجیره تأمین، در آیین‌نامه اجرایی پیش‌بینی شود.

#### ۴-۹. ماده (۹)

##### ماده (۹)

سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران موظف است به استناد ماده (۱۸) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، با درخواست وزارت جهاد کشاورزی برای ترویج فرهنگ مصرف محصولات بسته‌بندی شده و دارای شناسه رهگیری و اطلاع‌رسانی در زمینه تولید و مصرف این قبیل محصولات نسبت به تولید و پخش برنامه‌های آموزشی و ترویجی اقدام نماید.

این ماده صرفاً به فرهنگ‌سازی محصولات بسته‌بندی شده و دارای شناسه رهگیری اشاره نموده و از توجه به ترویج مصرف محصولات فاقد آلاینده‌های غیرمجاز، غفلت کرده است. این در حالی است که ترویج و حمایت از تولید و عرضه این گونه از محصولات می‌توانست به عنوان یکی از راهکارهای مؤثر برای تحقق اهداف بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در نظر گرفته شود. از سوی دیگر، این ماده با توجه به نبود امکان و منطقی نبودن عرضه تمامی محصولات کشاورزی به صورت بسته‌بندی شده، دارای اشکال است و همچنین می‌تواند منجر به افزایش تولید پسماند شود.

## ۱۰-۴. ماده (۱۰)

### ماده (۱۰)

سازمان برنامه و بودجه کشور اعتبارات لازم برای اجرای این آیین نامه را با پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی ذی ربط و با رعایت بند «ت» ماده (۱۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، بندهای «د» و «ه» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، در لایحه بودجه سنواتی پیش بینی می نماید.

مورد تأیید است.

## ۱۱-۴. ماده (۱۱)

### ماده (۱۱)

وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ملی استاندارد ایران موظفند گزارش عملکرد اجرای این آیین نامه را هر شش ماه یکبار به کمیسیون‌های بهداشت و درمان و کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.

در ماده (۱۱) آیین نامه اجرایی، ملاحظه می شود که این ماده صرفاً به تکرار مفاد بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) در خصوص ارائه گزارش عملکرد اکتفا کرده است، بدون آنکه ارزش افزوده‌ای در قالب تعیین جزئیات و سازوکارهای عملیاتی به متن قانون اضافه کند. این در حالی است که انتظار بر آن بود که آیین نامه اجرایی با تعیین چارچوب دقیق گزارش دهی، ضوابط و معیارهای ارزیابی عملکرد را به صورت شفاف تبیین کند. به عنوان مثال، باید مشخص می شد که گزارش عملکرد باید شامل چه مؤلفه‌ها و شاخص‌هایی باشد، از چه روش‌ها و فناوری‌های نوین کم هزینه و مبتنی بر نظارت عمومی، برای پایش و رصد باقیمانده‌ها استفاده شود و چه بخش‌هایی باید در این گزارش‌ها گنجانده شود. این نقیصه در حالی است که آیین نامه‌های اجرایی منطقاً و براساس اصول حقوقی موجود باید با افزودن جزئیات لازم، به تسهیل اجرای قانون کمک کنند، نه آنکه صرفاً به تکرار مفاد قانونی بسنده کنند.

## ۵. جمع بندی و نتیجه گیری



ایجاد نظام ردیابی و اختصاص شناسه به محصولات کشاورزی، لازمه ارتقای سلامت و ایمنی محصولات کشاورزی، حمایت از حقوق مصرف کنندگان و ایجاد شفافیت و رهگیری در زنجیره تأمین است. در این راستا، بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران](#) به موضوع ایجاد نظام رهگیری و شناسه گذاری و اقدام‌های مکمل بعدی پرداخته است که به شرح زیر است:

«وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران، پس از ایجاد نظام رهگیری، ردیابی، بسته بندی و شناسنامه دار کردن و نشان (برند) سازی برای محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبی از سطح مزرعه و دامداری، این محصولات را از نظر باقیمانده سموم کشاورزی، شوره (نیترات)، فلزات سنگین و باقیمانده داروهای دامی در زنجیره تأمین، جهت انجام اقدام قانونی لازم، ارزیابی و اعلام کند. آیین نامه اجرایی این بند توسط وزارت جهاد کشاورزی با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد. وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ملی استاندارد ایران مکلفند گزارش عملکرد این بند را هر شش ماه یکبار به کمیسیون‌های بهداشت و درمان و کشاورزی، آب، منابع طبیعی و



محیط زیست مجلس ارسال کنند».

آیین‌نامه اجرایی این بند با عنوان «آیین‌نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع ایجاد نظام رهگیری و ردیابی، بسته‌بندی و شناسه‌دار کردن محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبی و ارزیابی باقیمانده‌ها)» در تاریخ ۱۹ اسفند ماه ۱۴۰۳ به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی (با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران) به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است و تاریخ اجرای آن ۲۶ فروردین ماه ۱۴۰۴ است.

آیین‌نامه اجرایی موضوع بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) به‌رغم اهمیت موضوع، در حد کلیات باقی مانده و به‌عنوان یک آیین‌نامه اجرایی که وظیفه بیان نحوه اجرای قانون است، به جزئیات اجرایی کردن برنامه شناسنامه‌دار کردن و رهگیری محصولات نپرداخته است و دارای اشکالاتی است. همچنین، اکثر وظایف و برنامه‌های عملیاتی در این آیین‌نامه مشخص نشده و بخشی از آن‌ها به تدوین آیین‌نامه‌ها و ضوابط آتی موکول شده است. این نقصان‌ها می‌تواند به تأخیر در اجرای برنامه، کاهش کارایی و حتی ناکامی در دستیابی به اهداف موردنظر منجر شود. با وجود اینکه بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#)، سه وظیفه ۱. استقرار نظام پایش، ۲. رهگیری و ۳. ارزیابی باقیمانده‌ها را مشخصاً تکلیف کرده است؛ ولی آیین‌نامه اجرایی، جزئیات لازم را در هر یک از این سه وظیفه مشخص نکرده و صرفاً اشاره کرده رئیس اصلی «ضوابط فنی، فرایندها و برنامه اجرایی» ظرف شش ماه آینده تدوین شود. همچنین آیین‌نامه، در به‌کارگیری فناوری‌های نوین همانند زنجیره بلوکی که می‌تواند موجب افزایش دقت، سرعت رهگیری محصولات و ارتقای امنیت داده‌ها شود، تأکیدی نداشته است.

از سوی دیگر، آیین‌نامه اجرایی مذکور از لحاظ منطبق نبودن با [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) و هماهنگی با سایر مقررات مشابه با چالش‌های اساسی مواجه است. نخستین چالش، ناهمخوانی آیین‌نامه مربوطه با احکام [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) است. از جمله می‌توان به انحراف از تقسیم مسئولیت پیش‌بینی شده در بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) اشاره کرد. علاوه بر این، تضییق دامنه شمول محصولات تحت پوشش، از دیگر نقاط ضعف این آیین‌نامه محسوب می‌شود. تمرکز صرف بر ۱. محصولات خام بسته‌بندی شده و نبود پوشش محصولات فله، ۲. فقدان پوشش محصولات وارداتی و ۳. تمرکز عمده بر بسته‌بندی و شناسنامه‌دار کردن محصولات و غفلت از حمایت از محصولات فاقد آلاینده غیرمجاز در مواد (۵)، (۶) و (۹)، نه تنها با شمول گسترده بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) در تعارض است، بلکه می‌تواند خلأهای خطرناکی در نظام نظارتی ایمنی مواد غذایی ایجاد کند. این در حالی است که محصولات فله کشاورزی نظیر محصولات زراعی از جمله گندم و محصولات باغی مانند میوه‌ها، سهم قابل توجهی در سبد مصرفی خانوارها دارند. همچنین آلودگی بالای برخی محصولات وارداتی چه از مبدأ و چه در بنادر به مواد ناسالم مسبوق به سابقه است. البته آیین‌نامه مربوطه، به‌نوعی کلیه محصولات کشاورزی خام را ملزم به بسته‌بندی کرده است که عملاً امکان‌پذیر و منطقی نیست.

چالش دیگر به نادیده گرفته شدن نقش و جایگاه شورای عالی سلامت و امنیت غذایی بازمی‌گردد که براساس ماده (۷) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور \(مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و اصلاحات بعدی\)](#) تشکیل شده و آیین‌نامه اجرایی آن نیز در تاریخ ۱۹ دی ماه ۱۳۹۷ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. با وجود سازوکارهای مشخص شده برای این شورا در حوزه سلامت و ایمنی غذایی، آیین‌نامه مذکور به‌طور کلی این نهاد مؤثر را نادیده گرفته است.

افزون بر این، ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی، به «تهیه شناسنامه و فراهم کردن امکان تخصیص شناسه برای محصولات خام کشاورزی و فراورده‌های خام دامی» اشاره کرده است. در حالی که هدف اصلی بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#)، تحقق ۱۰۰ درصدی شناسنامه‌دار کردن کلیه محصولات کشاورزی، انجام ارزیابی‌های لازم (حتی به صورت نمونه‌ای و تصادفی) و اعلام عمومی نتایج

بوده است و نه صرفاً فراهم کردن امکان تخصیص شناسه. اصولاً این تکلیف باید در آیین نامه اجرایی به صورت صریح مورد تأکید قرار می گرفت. ماده (۵) مصوبه هیئت وزیران نیز عرضه محصولات آلوده و فاقد شناسنامه را به بعد از استقرار سامانه موکول کرده است و از آنجایی که جزئیات ضروری و زمان بندی خاصی برای استقرار سامانه تعیین نشده است؛ لذا تحقق هدف اصلی تکلیف بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) دارای ابهام است. ضمن اینکه بدون فراهم سازی زمینه ها و بسترهای لازم از جمله در حوزه تأمین نهاده های غیر شیمیایی و حمایت از آن ها و آموزش کشاورزان، ممنوعیت عرضه محصولات مذکور چندان عملی نخواهد شد. علاوه بر این، مصوبه هیئت وزیران، تولید کنندگان (وارد کنندگان) یا عرضه کنندگان را مسئول فراخوان رسمی جمع آوری محصولات آلوده کرده است در حالی که این امر باید توسط مراجع دولتی ذی ربط صورت بپذیرد، نه آنکه توسط خود تولید کنندگان (وارد کنندگان) یا عرضه کنندگان. به ویژه که کشاورزی از یک شهرستان، چگونه باید اقدام به فراخوان جمع آوری محصول آلوده خود از بازار تهران کند؟

ابهام مهم دیگر به ساز و کار برخورد با متخلفان مربوط می شود. ارجاع پرونده های تخلف مرتبط با سلامت غذا که موضوعی تخصصی است، به سازمان تعزیرات حکومتی که عمدتاً در حوزه هایی مانند گران فروشی و احتکار فعالیت دارد، با وظایف قانونی و ذاتی این نهاد همخوانی مناسبی ندارد. از آنجایی که کشور فاقد ضوابط قانونی اثربخش و بازدارنده ای در برخورد با متخلفان حوزه ایمنی غذایی است، لذا لازم است برای رفع ضعف های موجود و برخورد مؤثر با متخلفان حوزه غذا و ایمنی غذایی، قانون جامع تغذیه و ایمنی غذایی تدوین شود.

نکته اساسی دیگر اینکه آیین نامه مذکور با توجه به اینکه در حوزه ایمنی غذایی تدوین شده است، باید تکلیف کمی مندرج در جدول ماده (۳۲) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) را به عنوان هدف غایی خود تلقی می کرد. در واقع مصوبه مذکور در حال حاضر مشخص نکرده است که خروجی نهایی اقدام های متصوره، چه میزان کاهش در آلودگی های احتمالی محصولات کشاورزی کشور خواهد بود. از سوی دیگر، تعارض هایی نیز بین برخی احکام آیین نامه اجرایی از جمله بین بندهای «۱» و «۲» ماده (۷) مشاهده می شود. انتظار می رفت آیین نامه اجرایی حاضر با رویکردی عملیاتی و جزئی نگر تر نسبت به متن [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) تدوین می شد و با پیش بینی ساز و کارهای اجرایی مشخص و جامع، از جمله بهره گیری از ظرفیت تشکل ها و شرکت های مرتبط، تأمین و توزیع نهاده های گیاه پایه و غیر شیمیایی و ایجاد بسترهای لازم برای تولید محصولات سالم، زمینه تحقق اهداف قانونی را فراهم آورد. با این حال، ملاحظه می شود که آیین نامه حاضر صرفاً به ذکر کلیات بسنده کرده و از تعیین الزام های عملیاتی لازم غفلت کرده است. تجربه اجرای قوانین مشابه در برنامه های پنجم و ششم توسعه نشان می دهد که تأکید صرف بر کنترل انتهای زنجیره عرضه محصولات و جلوگیری از عرضه محصولات آلوده به باقیمانده غیر مجاز، بدون ایجاد بسترهای لازم در مراحل تولید، نمی تواند اهداف مورد نظر را محقق سازد.

این در حالی است که آیین نامه فعلی نیز بدون توجه به این تجارب ارزشمند، رویکردی مشابه را تکرار کرده است و از این حیث نیز در اجرایی سازی بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#) نمی تواند مؤثر واقع شود. در آیین نامه اجرایی مربوطه، اجرایی شدن بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#)، در برخی موارد اساسی، به تدوین ضوابط و دستورالعمل های دیگری موکول شده است و از این حیث نمی تواند به تحقق کامل اهداف مدنظر در بند قانونی مربوطه منجر شود. این نارسایی ها و تعارض ها با بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت](#)، کارآمدی نظام نظارتی را با تهدید جدی مواجه ساخته و در صورت نداشتن صلاحیت، می تواند به کاهش سطح ایمنی مواد غذایی، اتلاف منابع دولتی و در نهایت تهدید سلامت عمومی منجر شود. چالش های مذکور ضرورت بازنگری اساسی در آیین نامه مذکور و انطباق آن با قوانین و هماهنگی با سایر مقررات مشابه را بیش از پیش آشکار می سازد. در ادامه پیشنهادهایی برای اصلاح و بازنگری آیین نامه مطرح شده است:

- اصلاح و بازنگری در آیین نامه با رویکردی عملیاتی تر و جزئی نگرانه تر نسبت به متن قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت و تشریح جزئیات، راهکارهای عملیاتی و جدول زمان بندی مورد نیاز اجرای برنامه؛



- اشاره به سایر قوانین مرتبط با موضوع ایمنی غذایی و سلامت محصولات کشاورزی علی‌الخصوص مفاد مربوطه در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، در جهت رفع تناقض‌ها و مغایرت‌های موجود در آیین‌نامه فعلی؛
- تعیین وظایف هر یک از دستگاه‌های مسئول در نظام رهگیری و ردیابی، بسته‌بندی و شناسنامه‌دار کردن محصولات و ارزیابی باقیمانده؛
- هدف‌گذاری اجرای برنامه براساس جدول ماده (۳۲) برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت؛ برای تحقق ۱۰۰ درصدی شناسنامه‌دار کردن کلیه محصولات کشاورزی و نه صرفاً فراهم کردن امکان تخصیص شناسه برای محصولات؛
- گسترش دامنه شمول آیین‌نامه به محصولات فله و وارداتی و رفع ابهام متن آیین‌نامه در این خصوص؛
- توجه به نقش شورای عالی سلامت و امنیت غذایی در مباحث مربوط به سلامت و ایمنی غذایی کشور و اشاره به آیین‌نامه اجرایی این شورا (مصوب ۱۹ دی ماه ۱۳۹۷ هیئت‌وزیران) و وظایف آن؛
- ارائه تعریف دقیقی از «سامانه رهگیری و ردیابی محصول» و تعیین جزئیات ضروری و جدول زمان‌بندی آن در جهت استقرار سامانه لازم برای رهگیری و شناسنامه‌دار کردن محصولات؛
- اشاره به موضوع فراهم‌سازی زمینه و بسترهای لازم در حوزه تأمین نهاده‌های غیرشیمیایی، حمایت از آن‌ها، آموزش و حمایت کشاورزان و بهره‌گیری از ظرفیت تشکل‌ها جهت تولید محصولات سالم و فاقد باقیمانده غیرمجاز؛
- پیش‌بینی سازوکارهای حمایتی برای تولیدکنندگانی که نسبت به بسته‌بندی محصولات و اخذ شناسه اقدام می‌کنند و مبنای قرارداد سلامت محصولات در اعطای مشوق‌ها؛
- در نظر گرفتن الزام‌ها و تمهیدات جامعی از جمله اصلاح مصرف نهاده‌ها؛
- تغییر مسئول فراخوان رسمی جمع‌آوری محصولات آلوده از تولیدکنندگان (واردکنندگان) یا عرضه‌کنندگان به مراجع دولتی ذی‌ربط و شفاف‌سازی سرنوشت محصولات آلوده و سازوکار عملی جمع‌آوری محصولات آلوده در فراخوان؛
- طراحی سازوکارهای اجرایی مناسب برای دوره گذار از وضعیت موجود به وضعیت محصولات سالم فاقد آلاینده غیرمجاز و گواهی شده؛
- لحاظ کردن موضوع آگاه‌سازی عمومی جامعه در آیین‌نامه که امروزه به‌عنوان یکی از راهبردهای اساسی ایمنی غذایی در جهان شناخته می‌شود؛
- اشاره به بهره‌گیری از فناوری‌های نوین از جمله زنجیره بلوکی و هوش مصنوعی به منظور بهبود رهگیری محصولات، افزایش سرعت پردازش و امنیت داده‌ها.
- با وجود ایرادها و مشکلات فوق‌الذکر، طبق اطلاعات واصله، «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» مصوبه هیئت‌وزیران را عیناً تأیید کرده است، در حالی که این نارسایی‌ها و تعارض‌ها با بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#)، کارآمدی نظام نظارتی را با تهدید جدی مواجه می‌سازد و در صورت صلاحیت نداشتن، می‌تواند به کاهش سطح ایمنی مواد غذایی، اتلاف منابع دولتی و در نهایت تهدید سلامت عمومی منجر شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود مستند به اصول «۱۳۸ و ۸۵، ۱۷۰» قانون اساسی یا دولت این مصوبه را ابطال کند و یا رئیس محترم مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه را برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بازگرداند.

- [1] Fung, F., Wang, H. S., & Menon, S. (2018). Food safety in the 21st century. *Biomed J*, 41(2), 88-95.
- [2] Shimohata, T., Hirota, K., Takahashi, H., & Nishizawa, M. (2015). Clinical aspects of the Niigata Minamata disease. *Brain and Nerve= Shinkei Kenkyu no Shinpo*, 67(1), 31-38.
- [3] Kamboj, S., Gupta, N., Bandral, J. D., Gandotra, G., & Anjum, N. (2020). Food safety and hygiene: A review. *International journal of chemical studies*, 8(2), 358-368.
- [4] Wolniak, R., & Grebski, W. W. (2025). Food Safety in the European Union: A Comparative Assessment Based on RASFF Notifications, Pesticide Residues, and Food Waste Indicators. *Foods*, 14(14), 2501.
- [5] Goswami, A. K., & Baroliya, P. K. (2022). Heavy Metals Adsorption: Low-Cost Adsorbents. *Walter de Gruyter GmbH & Co KG*.
- [6] Feng, H., et al., Applying blockchain technology to improve agri-food traceability: A review of development methods, benefits and challenges. *Journal of cleaner production*, 2020. 260: p. 121031.
- [7] Prashar, D., Jha, N., Jha, S., Lee, Y., & Joshi, G. P. (2020). Blockchain-based traceability and visibility for agricultural products: A decentralized way of ensuring food safety in india. *Sustainability*, 12(8), 3497.
- [8] Shakhbulatov, D., Arora, A., Dong, Z., & Rojas-Cessa, R. (2019). Blockchain implementation for analysis of carbon footprint across food supply chain. *2019 IEEE International Conference on Blockchain (Blockchain)*,
- [9] Vern, P., Panghal, A., Mor, R. S., & Kamble, S. S. (2025). Blockchain technology in the agri-food supply chain: a systematic literature review of opportunities and challenges. *Management Review Quarterly*, 75(1), 643-675.
- [10] Duan, J., Zhang, C., Gong, Y., Brown, S., & Li, Z. (2020). A content-analysis based literature review in blockchain adoption within food supply chain. *International journal of environmental research and public health*, 17(5), 1784.
- [11] Taherdoost, H. (2022). A critical review of blockchain acceptance models—blockchain technology adoption frameworks and applications. *Computers*, 11(2), 24.
- [۱۲] ورمزیاری، حجت و حسین کیانی (۱۳۹۷). تحلیل وضعیت ایمنی غذایی در کشور و تبیین راهکارهای مربوطه؛ پیامدهایی برای قانونگذاری. گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۶۱۲۴.
- [۱۳] گزارش کارشناسی خلاصه نتایج مطالعات بررسی وضعیت تولید، واردات، ثبت، توزیع، فروش، کنترل کیفی و مصرف آفت کش‌ها در کشور - چالش‌ها و راهکارها (۱۳۹۳). دفتر ساماندهی و توانمندسازی امور کشاورزی و آب، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران..
- [۱۴] گزارش کارشناسی نقشه راه بهبود مصرف سموم شیمیایی در بخش کشاورزی (۱۴۰۳). معاونت بررسی‌های اقتصادی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.
- [۱۵] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳) (مصوب ۱۴۰۳).

<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=15033449572675229448>.

[۱۶] قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹).

<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=12938660761870829220>.

[۱۷] قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) (مصوب ۱۳۹۵).

<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=6692614242613958019>.

[۱۸] قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶).

<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=11124862449016338596>

[۱۹] قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹).

<https://qavanin.ir/Law/PrintText/171794>.

#### گزیده سیاستی

آیین‌نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه هفتم، که اخیراً تصویب شده، با قانون برنامه مغایرت داشته و در مواردی موجب تغییر آن شده است. همچنین، به دلیل تبیین نشدن جزئیات اجرایی، ناهماهنگی‌های موجود در حوزه سلامت محصولات کشاورزی را تشدید خواهد کرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)