

قانون پیشگیری از وقوع جرم

مصوب ۱۳۹۴/۶/۲۱

درباره‌ی قانون

«لایحه پیشگیری از وقوع جرم» بنا به پیشنهاد قوه‌ی قضائیه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۸۴/۵/۲ هیئت وزیران به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: با توجه به نقش حساس و مهم اصل «پیشگیری از وقوع جرم» در نظم عمومی حاکم بر جامعه و با عنایت به ضرورت تعیین سیاست‌های جامع، هماهنگ و اثربخش در این زمینه و تبیین راهکارهای اصلی آن و به منظور اجرایی شدن بند (۵) اصل یکصد و پنجاه و ششم (۱۵۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای تحقق بند (۲) اصل یکصد و پنجاه و هشتم (۱۵۸) آن، این لایحه جهت طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.

مجلس شورای اسلامی این لایحه را جهت بررسی به کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارسال کرد که کمیسیون مذکور در نهایت، این لایحه را با اصلاحاتی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۳ به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این لایحه در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۹ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۴۵/۷۴۲۵ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۵ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۸، برخی از مواد این مصوبه را مغایر با قانون اساسی دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۸۸/۳۰/۳۲۶۶۲ مورخ ۱۳۸۸/۳/۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. پس از آن، رفع ایراد شورای نگهبان در دستور کار مجلس قرار گرفت، لیکن نمایندگان مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، ضمن اصرار بر مصوبه‌ی پیشین خویش در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۰/۶/۷، طبق اصل (۱۱۲) قانون اساسی، این مصوبه را طی نامه‌ی شماره ۴۵/۳۶۴۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۱۲ برای حل اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کردند. بر این اساس، بررسی این مصوبه در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و سرانجام در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۱ مجمع، به تصویب نهایی رسید. مجمع تشخیص مصلحت نظام، ضمن حذف برخی مواد از این مصوبه، آن را در شش ماده و پنج تبصره به تصویب رساند و آن را طی نامه‌ی شماره ۸۷۲۶۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۰ برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ابلاغ کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۸۸/۲/۹ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۸۸/۲/۲۸

- ماده ۱- پیشگیری از وقوع جرم عبارت است از پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن.
- ماده ۲- در اجراء بند (۵) اصل یکصد و پنجاه و ششم (۱۵۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برای تهیه، تنظیم و پیگیری سیاست‌های جامع و هماهنگ در زمینه پیشگیری از وقوع جرم، نظارت بر اجراء آن و حمایت از مشارکت مردم و نهادها و انجمن‌های مردمی، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر تشکیل می‌شود:
- ۱- رئیس قوه قضائیه (ریاست شورا)
 - ۲- معاون اول رئیس جمهور (نایب رئیس)
 - ۳- دادستان کل کشور
 - ۴- رئیس سازمان صدا و سیما
 - ۵- فرمانده نیروی انتظامی
 - ۶- رئیس سازمان بازرسی کل کشور
 - ۷- رئیس سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی
 - ۸- رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح
 - ۹- رؤسای سازمان‌های بهزیستی و تأمین اجتماعی
 - ۱۰- فرمانده نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
 - ۱۱- رئیس سازمان پیشگیری از وقوع جرم (دبیر شورا)
 - ۱۲- دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی از کمیسیون‌های قضایی و حقوقی و اجتماعی هر کدام یک نفر با تصویب مجلس به عنوان ناظر
 - ۱۳- دو نفر از اساتید دانشگاه در رشته‌های حقوق، گرایش جرم‌شناسی، روانشناسی یا جامعه‌شناسی به پیشنهاد رئیس سازمان پیشگیری از وقوع جرم و انتخاب رئیس شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم.
- تبصره- دبیر شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم می‌تواند به تناسب موضوعات مطروحه در این شورا صاحب‌نظران، کارشناسان و نمایندگان دیگر نهادها و سازمان‌ها را به عنوان عضو مدعو دعوت کند.

دیدگاه مغایرت

الف) بر اساس بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم»

بر عهده‌ی قوه‌ی قضائیه گذاشته شده است. این در حالی است که ماده (۲) این مصوبه، مسئولیت اجرای این بند را بر عهده‌ی شورایی گذاشته است که در آن شورا مقاماتی از قوای مجریه و مقننه نیز عضویت دارند. بنابراین، از آنجا که ترکیب شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، قضایی نیست، در این ماده واگذاری تهیه، تنظیم و پیگیری سیاست‌های جامع و هماهنگ در زمینه‌ی پیشگیری از وقوع جرم در راستای اجرای بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، مداخله‌ی سایر قوا در وظایف این قوه محسوب می‌شود. لذا این ماده، از این جهت مغایر با بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی است.

ب) مطابق با بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» از جمله وظایف قوه‌ی قضائیه است. از طرفی، مستفاد از اصل (۱۵۷) قانون اساسی آن است که انجام مسئولیت‌های قوه‌ی قضائیه در کلیه‌ی امور قضایی، اداری و اجرایی بر عهده‌ی رئیس قوه‌ی قضائیه است. اگرچه قانون‌گذار اساسی در برخی اصول دیگر، نسبت به برخی از این وظایف مانند لزوم تشکیل دادگاه‌ها بر اساس قانون (اصل ۱۵۹)، تعیین حدود اختیارات دیوان عدالت اداری توسط قانون (اصل ۱۷۳) و تعیین حدود اختیارات و وظایف سازمان بازرسی کل کشور توسط قانون (اصل ۱۷۴) تعیین تکلیف کرده است، ولی درخصوص برخی وظایف همچون اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم (بند ۵ اصل ۱۵۶) تعیین تکلیف نکرده است و لذا طبق اصل (۱۵۷)، تعیین تکلیف در این خصوص بر عهده‌ی رئیس قوه‌ی قضائیه است. این در حالی است که طبق ماده (۲) مصوبه‌ی حاضر، اجرای بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی و نیز تهیه، تنظیم و پیگیری سیاست‌های جامع و هماهنگ در زمینه‌ی پیشگیری از وقوع جرم به شورایی متشکل از مقامات قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه واگذار شده است. بر این اساس، از آنجا که در این ماده تصمیم در خصوص نحوه‌ی اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم به غیر رئیس قوه‌ی قضائیه واگذار شده است و این موضوع باعث سلب اختیارات رئیس قوه‌ی قضائیه در این خصوص است، ماده‌ی مزبور مغایر با اصل (۱۵۷) قانون اساسی است.

ج) طبق بند (۵) اصل (۱۵۶)، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» از جمله وظایف قوه‌ی قضائیه است. بر اساس بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی نیز ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های مقرر در اصل (۱۵۶) قانون اساسی، از جمله وظایف رئیس قوه‌ی قضائیه دانسته شده است. لذا با عنایت به اینکه تشکیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم نوعی ایجاد تشکیلات در دادگستری محسوب می‌شود، در این ماده صلاحیت ایجاد تشکیلات در دادگستری از شخص رئیس قوه‌ی قضائیه سلب شده است. چنانچه قانون‌گذار در این ماده، اختیار تشکیل این شورا و اعضای آن را در صلاحیت رئیس قوه‌ی قضائیه قرار دهد، این ایراد برطرف

خواهد شد. بنابراین، ماده (۲) این مصوبه از حیث سلب صلاحیت از رئیس قوه قضائیه، مغایر با بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی است.

همچنین عنوان «دادگستری»، مذکور در بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی، اعم از دادگاه‌ها و دادرها است و به معنای قوه قضائیه است؛ زیرا در این بند به ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های مقرر در اصل (۱۵۶) قانون اساسی تصریح شده است. حال از آنجا که برخی وظایف مذکور در اصل (۱۵۶) همچون پیشگیری از وقوع جرم محدود به دادگاه‌ها و دادرها نیست، لذا منظور قانون‌گذار اساسی از «دادگستری» در بند (۱) اصل (۱۵۸)، قوه قضائیه است. بنابراین نمی‌توان با استناد به اینکه منظور این بند، دادگاه‌ها و دادرهای قوه قضائیه است، این صلاحیت رئیس قوه قضائیه را محدود به محاکم دادگستری دانست و با این استدلال، ماده (۲) این مصوبه را از آنجا که مربوط به وظایفی فراتر از وظایف محاکم دادگستری است، مغایر با این اصل قلمداد نکرد.

د) منظور از «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» که در بند (۵) اصل (۱۵۶) به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه برشمرده شده است، اقداماتی است که در چارچوب اهداف و مأموریت‌های قوه قضائیه بگنجد و اقدامات فراقوه‌ای که مربوط به سایر دستگاه‌ها باشد را شامل نمی‌شود. این در حالی است که با توجه به تعریف ماده (۱) مصوبه پیشگیری از وقوع جرم که پیشگیری از وقوع جرم را عبارت از پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن دانسته است، این مصوبه معنایی فراتر از وظایف قوه قضائیه در این خصوص را مد نظر دارد. به بیان دیگر، مستفاد از این تعریف، اقدامات پیشگیرانه‌ای که توسط سایر دستگاه‌ها باید اعمال شود نیز مورد نظر این مصوبه است که این امر مغایر با مفهوم مد نظر بند (۵) اصل (۱۵۶) است. وجود اشخاص مذکور در ماده (۲) این مصوبه که اغلب خارج از مجموعه قوه قضائیه هستند نیز مؤیدی بر این استدلال است. لذا از آنجا که وجود این شورا که ریاست آن با رئیس قوه قضائیه است مستلزم دخالت در امور قوای دیگر است، ماده (۲) این مصوبه مغایر با اصل استقلال قوا، مذکور در اصل (۵۷) قانون اساسی است.

ه) طبق تبصره ماده (۲) این مصوبه رئیس سازمان پیشگیری از وقوع جرم به عنوان دبیر شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم می‌تواند از صاحب‌نظران، کارشناسان و نمایندگان دیگر نهادها و سازمان‌ها برای حضور در آن شورا دعوت کند. این در حالی است که حضور این افراد در آن شورا مبنیاً بر ایراد وارد بر اصل ماده، مغایر با اصول (۱۵۶)، (۱۵۷) و (۱۵۸) قانون اساسی است؛ چه آنکه اولاً اصل ایجاد چنین شورایی بر اساس بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی در صلاحیت رئیس قوه قضائیه است؛ ثانیاً طبق بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، اقدام مناسب

برای پیشگیری از وقوع جرم از جمله وظایف قوهی قضائیه است که بر اساس اصل (۱۵۷) اتخاذ تصمیم در این خصوص صرفاً بر عهدهی شخص رئیس قوهی قضائیه گذاشته شده است. از این رو، تبصره‌ی ماده (۲) مبنیاً بر اصل این ماده اشکال دارد و باید اصلاح شود.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) منظور از «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم»، مذکور در بند (۵) اصل (۱۵۶)، لزوماً انجام اقدامات اجرایی توسط قوهی قضائیه نیست، بلکه منظور از آن می‌تواند هشدار و اعلام خطر به دستگاه‌های متولی جهت انجام وظایف قانونی خود در راستای پیشگیری از جرم باشد. تشکیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم نیز در واقع ابزاری قانونی برای فعلیت بخشیدن به این وظیفه‌ی قوهی قضائیه یعنی اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم است و به معنای ایجاد تشکیلات در قوهی قضائیه نیست. بر این اساس، ماده (۲) این مصوبه را نمی‌توان از این حیث که موجب سلب صلاحیت یا محدودیت در صلاحیت رئیس قوهی قضائیه در ایجاد تشکیلات در این قوه می‌شود، مغایر با بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی دانست، که مقرر می‌کند ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری بر عهدهی رئیس قوهی قضائیه است.

ب) اگرچه شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم نوعی ایجاد تشکیلات به منظور اجرایی کردن اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم محسوب می‌شود، لیکن ایجاد این شورا مغایرتی با بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی ندارد؛ زیرا بنا به صراحت این بند، رئیس قوهی قضائیه صرفاً وظیفه‌ی ایجاد تشکیلات لازم در «دادگستری» را بر عهده دارد. منظور از عنوان «دادگستری» در این اصل نیز محاکم دادگستری یعنی دادگاه‌ها و دادرهاست و سایر دستگاه‌های ذیل قوهی قضائیه را شامل نمی‌شود. لذا از آنجا که ایجاد شورای مذکور در سطح ملی است نه در دادگستری، نمی‌توان تشکیل چنین شورایی را به استناد سلب مسئولیت از رئیس قوهی قضائیه در ایجاد تشکیلات، مغایر با بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی دانست.

نظر شورای نگهبان

- ماده (۲) از این جهت که وظایف قوه قضائیه و رئیس آن قوه را به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم واگذار نموده است، مغایر اصول (۱۵۶)، (۱۵۷) و (۱۵۸) قانون اساسی شناخته شد.
- تبصره ماده (۲)، مبنیاً بر اصل این ماده باید اصلاح شود.

ماده ۳- وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:

۱- تعیین راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم در چهارچوب

قوانین و سیاست‌های کلی نظام

۲- تبیین نوع و محدوده وظایف هر یک از نهادها و سازمان‌ها در امر پیشگیری در چهارچوب وظایف قانونی آنها

۳- اتخاذ تدابیر راهبردی در جهت جلوگیری از اطاله دادرسی و اجراء سریع احکام کیفری

۴- اتخاذ تدابیر مناسب برای هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاه‌های مسئول در امر پیشگیری

۵- اتخاذ سیاست‌های لازم برای توسعه و گسترش فرهنگ پیشگیری و ایجاد زمینه‌های مناسب برای مشارکت سازمان‌های غیر دولتی و مردمی در این زمینه

۶- ارزیابی نتایج اجراء طرح‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری و ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول در این زمینه

۷- پیشنهاد اعتبارات لازم و اتخاذ تدابیر مناسب برای استفاده بهینه از منابع و امکانات موجود در زمینه پیشگیری از طریق دولت و قوه قضائیه.

تبصره ۱- مصوبات این شورا در حوزه وظایف قوه قضائیه توسط رئیس قوه قضائیه و در حوزه وظایف قوه مجریه توسط رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. این مصوبات پس از ابلاغ برای تمامی نهادها و سازمان‌ها در حدود وظایف قانونی آنها لازم‌الاجراء است.

تبصره ۲- دولت موظف است هر ساله بودجه مربوطه را در ردیف مستقل تحت عنوان «پیشگیری از وقوع جرم» ذیل اعتبارات دادگستری جمهوری اسلامی ایران منظور نماید تا با تصویب شورای عالی به سازمان‌ها و نهادهای اجرایی اختصاص یابد.

دیدگاه مغایرت

الف) برخی از وظایف مقرر در ماده (۳) مانند «جلوگیری از اطاله‌ی دادرسی و اجراء سریع احکام کیفری» ماهیت قضایی داشته و از جمله وظایف قوه قضائیه محسوب می‌شود. از طرفی، طبق اصل (۱۵۷) قانون اساسی انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی بر عهده‌ی رئیس قوه قضائیه است. این در حالی است که طبق این ماده، انجام این وظایف به شورایی متشکل از مقامات قوه مقننه و مجریه تحت عنوان شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم واگذار شده است. بنابراین، از آنجا که واگذاری انجام وظایف مربوط به رئیس قوه قضائیه به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم منجر به مداخله‌ی سایر قوا در وظایف رئیس قوه قضائیه می‌شود، این ماده مغایر با اصل (۱۵۷) قانون اساسی است.

ب) برخی از وظایف مقرر در ماده (۳) دارای ماهیت اجرایی است؛ لذا واگذاری انجام این وظایف به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم که در آن شورا مقاماتی از قوه مقننه و قضائیه نیز

حضور دارند، مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق این اصل اعمال قوهی مجریه (جز در اموری که مستقیماً بر عهدهی رهبری گذاشته شده) تنها از طریق رئیس جمهور و وزراء است. بنابراین از آنجا که واگذاری انجام وظایف مربوط به قوهی مجریه به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم منجر به مداخله‌ی سایر قوا در وظایف قوهی مجریه محسوب می‌شود، این ماده مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است.

ج) مطابق با اصل (۱۳۸) قانون اساسی، هیئت وزیران به منظور انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، صلاحیت وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه دارد. این در حالی است که مستفاد از ماده (۳) این مصوبه آن است که مجلس به طور مطلق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های مربوط به هیئت دولت را بر عهدهی شورایی متشکل از مقامات قوهی مقننه و قضائیه تحت عنوان شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم دانسته است. بنابراین، در این ماده واگذاری حق وضع تصویب‌نامه به این شورا در مواردی که مربوط به قوهی مجریه می‌شود، مغایر با اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.

د) رئیس قوهی قضائیه با توجه به شأن ریاست قوه و اعمال مدیریت بر آن و بر اساس مجموعه صلاحیت‌ها و وظایفی که بر اساس اصول (۱۵۸) و (۱۵۶) قانون اساسی بر عهده دارد می‌تواند در حوزهی مسائل قضایی آیین‌نامه تصویب کند. بر همین مبنا شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه‌ای در خصوص اصل (۱۳۸) قانون اساسی،^۱ حق وضع آیین‌نامه در اموری که جنبه‌ی قضایی دارد را در صلاحیت رئیس قوهی قضائیه دانسته است. بر این اساس، تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی قوانینی که ماهیت قضایی دارند با رئیس قوهی قضائیه است. این در حالی است که مستفاد از این ماده آن است که مجلس به طور مطلق وضع آیین‌نامه را حتی نسبت به اموری که واجد ماهیت قضایی است، بر عهدهی شورایی متشکل از مقامات قوهی مقننه و مجریه تحت عنوان شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم دانسته است. بنابراین، واگذاری حق وضع آیین‌نامه به این شورا در این ماده، در اموری که مربوط به قوهی قضائیه می‌شود، مغایر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.

ه) طبق اصل (۵۲) قانون اساسی لایحه‌ی بودجه در صلاحیت دولت است. این در حالی است که تبصره (۲) این ماده دولت را موظف کرده است که تا عنوانی را در بودجه‌های سالانه به پیشگیری از وقوع جرم اختصاص دهد که تصویب آن بر عهدهی شورای عالی پیشگیری از وقوع

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲ شورای نگهبان: «بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید، اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه تصویب کند. در این صورت آیین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است.»

جرم است. بر این اساس، این ماده از این حیث که با موظف کردن دولت به این امر، اختیار دولت در تهیه بودجه را محدود و مخدوش می‌کند، مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است.

و) اگر بتوان پذیرفت که در تبصره (۲) این ماده، منظور از اختصاص یافتن بودجه به سازمان‌ها و نهادهای اجرایی با تصویب شورای عالی پیشگیری، اختصاص بودجه‌ی مربوطه پس از تصویب مجلس شورای اسلامی است، اختصاص بودجه به دستگاه‌های اجرایی و قضایی با توجه به اصول (۶۰) و (۱۵۷) قانون اساسی، حسب مورد در صلاحیت رئیس جمهور، هیئت دولت و رئیس قوه قضائیه است و این امر در صلاحیت شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم نیست؛ زیرا طبق اصل (۶۰) قانون اساسی، اعمال قوه مجریه تنها از طریق رئیس جمهور و وزراء است و طبق اصل (۱۵۷) نیز انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی بر عهده رئیس قوه قضائیه است. بر این اساس، اختصاص بودجه به سازمان‌ها و نهادهای اجرایی با تصویب شورای عالی پیشگیری که در تبصره (۲) این ماده آمده است، مغایر با اصول (۶۰) و (۱۵۷) قانون اساسی است.

ز) مستفاد از تبصره‌های (۱) و (۲) این ماده، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم در حدود مقرر در این ماده، حق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه را دارد؛ حال آنکه پیش‌بینی این صلاحیت برای شورای مذکور مبنیاً بر ایراد وارد بر اصل ماده، مغایر با اصل (۱۳۸) قانون اساسی است؛ چه آنکه مستفاد از اصل (۱۳۸) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل، وضع تصویب‌نامه در اموری که مربوط به قوه قضائیه است باید توسط رئیس قوه قضائیه و در اموری که مربوط به قوه مجریه است باید توسط رئیس قوه مجریه صورت گیرد. لذا از آنجا که تبصره‌های این ماده حق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه را به غیر رؤسای قوای مذکور واگذار کرده است، این دو تبصره مبنیاً بر ایراد وارد بر اصل این ماده، اشکال دارد و باید اصلاح شود.

دیدگاه عدم مغایرت

منظور از موظف بودن دولت در قرار دادن ردیف مستقل بودجه تحت عنوان «پیشگیری از وقوع جرم» ذیل اعتبارات دادگستری جمهوری اسلامی ایران در تبصره (۲) این ماده، آن است که ردیفی در بودجه‌های سالانه به این امر اختصاص یابد، نه اینکه دولت موظف باشد بودجه‌ای که توسط شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم مشخص می‌شود را لزوماً در این ردیف قرار داده و برای تصویب به مجلس ارائه دهد. همچنین منظور از اختصاص یافتن بودجه به سازمان‌ها و نهادهای اجرایی با تصویب شورای عالی پیشگیری، اختصاص بودجه پس از تصویب آن توسط مجلس است که مربوط به مرحله اجرا است. بر این اساس، تبصره (۲) این ماده دولت را ملزم به ارائه بودجه‌ای مشخص نمی‌کند تا بتوان آن را از حیث محدود کردن صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه، مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی دانست.

نظر شورای نگهبان

- در ماده (۳) اموری که مربوط به قوه قضائیه است باید توسط رئیس قوه قضائیه و وظایفی که مربوط به قوه مجریه است باید توسط رئیس قوه مجریه تصویب و اجرا شود؛ لذا این ماده از این جهت که این وظایف را به غیر رؤسای قوای مذکور واگذار نموده است، مغایر اصول (۱۵۷)، (۶۰) و (۱۳۸) قانون اساسی شناخته شد.

- تبصره‌های یک و (۲) ماده (۳)، مبنیاً بر اصل ماده باید اصلاح شوند.

ماده ۴- برای نظارت بر اجراء دقیق مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، کمک به پیشبرد راهبردها و سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای پیشگیری، مطالعه و پژوهش در حوزه‌های راهبردی پیشگیری، با ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ستاد مبارزه با مواد مخدر و با استفاده از امکانات فعلی آنها و قوه قضائیه، سازمان پیشگیری از وقوع جرم با وظایف زیر در قوه قضائیه تشکیل می‌شود:

- ۱- تهیه و تدوین پیش‌نویس برنامه‌های ملی پیشگیری از جرم
 - ۲- ساماندهی و نظارت بر اجراء برنامه‌ها و طرح‌های ملی، منطقه‌ای و محلی پیشگیری از وقوع جرم
 - ۳- بررسی کارشناسی نتایج اجراء برنامه‌ها و طرح‌های پیشگیری از وقوع جرم و تهیه گزارش‌هایی از آنها
 - ۴- ارائه کمک‌های فنی و مشاوره‌ای به نهادها در اجراء برنامه‌های ملی و مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم و تلاش برای رفع موانع و مشکلات اجراء آن
 - ۵- انجام مطالعات فنی و تخصصی در حوزه‌های مختلف پیشگیری و اعلام نتایج آن به دستگاه‌ها و سازمان‌های مربوط
 - ۶- تأمین آمار و اطلاعات لازم برای شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم
 - ۷- بررسی و پیشنهاد اعتبارات لازم برای اجراء طرح‌ها و برنامه‌های پیشگیری به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم
 - ۸- انجام سایر امور محوله از شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم.
- تبصره ۱- رئیس سازمان پیشگیری از وقوع جرم به وسیله رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود.
- تبصره ۲- وظایف قانونی ستاد مبارزه با مواد مخدر و ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز بر عهده این سازمان می‌باشد.

دیدگاه مغایرت

الف) تشکیل سازمان پیشگیری از وقوع جرم در قوه‌ی قضائیه مستلزم صرف هزینه‌های زیادی است. اگرچه مجلس در این ماده نحوه‌ی تأمین هزینه‌ی تأسیس این سازمان را از طریق ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ستاد مبارزه با مواد مخدر و با استفاده از امکانات فعلی این دو ستاد و قوه‌ی قضائیه دانسته است، لیکن این طریق پیش‌بینی شده، همه‌ی این هزینه‌ها را پوشش نمی‌دهد. لذا از آنجا که از طرفی، موضوع تأسیس سازمان مذکور در لایحه‌ی دولت وجود نداشته و مجلس رأساً اقدام به اضافه کردن آن کرده است و از طرف دیگر، تشکیل چنین سازمانی متضمن تحمیل بار مالی بر دولت است، حکم به تشکیل این سازمان در این ماده، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، پیشنهادهایی که نمایندگان مجلس در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و منجر به افزایش هزینه‌ی عمومی برای دولت می‌شود، تنها در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین هزینه‌ی جدید در آن به طور واقعی مشخص و معین شده باشد.

ب) ستاد مبارزه با مواد مخدر به استناد ماده (۳۳) قانون مبارزه با مواد مخدر^۱ تشکیل شده است که مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است. بر این اساس، از آنجا که مطابق با اصل (۱۱۲) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل^۲، هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد، ابطال، نقض و فسخ مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارند، حکم این ماده مبنی بر انحلال و ادغام ستاد مبارزه با مواد مخدر و واگذاری وظایف و اختیارات آن به سازمان پیشگیری از وقوع جرم، مغایر با اصل (۱۱۲) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان پیرامون این اصل است؛ چه آنکه این ماده در عمل باعث نقض مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام خواهد شد.

ج) ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در پی صدور فرمان مقام معظم رهبری «مدظله‌العالی»^۳

۱. ماده (۳۳) قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷/۸/۳ (اصلاحی ۱۳۷۶/۸/۱۷) مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۳۳- به منظور پیشگیری از اعتیاد و مبارزه با قاچاق مواد مخدر از هر قبیل، اعم از تولید، توزیع، خرید، فروش و استعمال آنها و نیز موارد دیگری که در این قانون ذکر شده است، ستادی به ریاست رئیس جمهور تشکیل و کلیه عملیات اجرایی و قضایی و برنامه‌های پیشگیری و آموزش عمومی و تبلیغ علیه مواد مخدر در این ستاد متمرکز خواهد بود ...»

۲. نظریه‌ی تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخه ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان: «هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد؛ اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدبّه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له، موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»

۳. فرمان مورخ ۱۳۸۱/۴/۱۲ مقام معظم رهبری «مدظله‌العالی» برای مبارزه با قاچاق خطاب به رئیس جمهور وقت: «گسترش پدیده قاچاق و تأثیر مخرب آن در امر تولید و تجارت قانونی و سرمایه‌گذاری و اشتغال، خطر جدی و

برای مبارزه با قاچاق در تیرماه سال ۱۳۸۱ تأسیس شد. بر این اساس، حذف و یا ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در صدر ماده (۴) و واگذاری وظایف و اختیارات آن به سازمان پیشگیری از وقوع جرم بدون اذن مقام معظم رهبری، مغایر با اصل (۵۷) قانون اساسی است؛ چه آنکه از یکسو تشکیل و تداوم فعالیت این ستاد بر اساس اختیارات و صلاحیت‌های ولایت مطلقه فقیه مصرح در اصل (۵۷) قانون اساسی انجام شده است و از سوی دیگر، طبق این اصل قوای سه‌گانه‌ی حاکم در جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت عمل می‌کنند. از این رو، تصمیمات و مصوبات مجلس نباید با تدابیر معظم‌له مغایرت داشته باشد. بنابراین، از آنجا که حذف یا ادغام این ستاد به نوعی در تغایر با فرمان مقام ولایت و اختیارات و صلاحیت‌های وی در اصل (۵۷) است، این ماده برخلاف اصل (۵۷) قانون اساسی است.

د) با توجه به فرمان مقام معظم رهبری پیرامون تشکیل ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و تأکید ایشان بر اینکه کانون مرکزی این مبارزه در سطحی عالی نزدیک به رئیس دولت باشد،^۱ رئیس جمهور بر اساس صلاحیت قانونی مذکور در اصل (۱۲۷)، نماینده‌ی ویژه‌ای را برای ریاست این ستاد انتخاب می‌کند. از آنجا که ماده (۴) این مصوبه حکم به انحلال این ستاد داده است، این امر مستوجب سلب این صلاحیت رئیس جمهور می‌شود و لذا این ماده مغایر با اصل (۱۲۷) قانون اساسی است.

ه) مطابق با اصل (۱۷۴) قانون اساسی، صلاحیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری بر عهده‌ی سازمان بازرسی کل کشور است. این در حالی است که در این ماده، نظارت بر اجرای دقیق مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به سازمان پیشگیری از وقوع جرم واگذار شده است. بنابراین، در این ماده واگذاری صلاحیت نظارت بر اجرای مصوبات شورای مذکور به سازمان پیشگیری از وقوع جرم، مغایر با اصل (۱۷۴) قانون اساسی است.

→

بزرگی است که باید با جدیت تمام با آن مبارزه کرد و بر همه دستگاه‌هایی که به نحوی می‌توانند در این امر دخیل باشند واجب است که سهم خود را در این مبارزه ایفا کنند.

اولاً باید کانون مرکزی این مبارزه در سطحی عالی نزدیک به رئیس دولت و دارای اشراف قانونی بر دستگاه‌های ذی‌ربط دولتی باشد. ثانیاً تبلیغات متناسب و هوشمندانه و همه‌جانبه در خدمت این مبارزه قرار گیرد. ثالثاً برخورد قضایی و انتظامی، قاطع و در ارتباط کامل با تصمیم‌گیری‌های آن کانون مرکزی باشد. رابعاً عزم جدی بر این باشد که عمل قاچاقچی کاملاً برخلاف صرفه و همراه با خطر باشد و جنس قاچاق از پیش از مبادی ورودی تا محل عرضه آن در بازار، آماج اقدامات گوناگون این مبارزه قرار گیرد.

البته در این کار لازم است با دقت و مراقبت تمام از آلوده شدن عناصر دست‌اندرکار این مبارزه به بیماری رشوه و امثال آن جلوگیری شود. بدیهی است که دستگاه قضایی از یکسو و دستگاه‌های انتظامی و احیاناً نظامی از سوی دیگر وظیفه دارند در این امر مهم همکاری کامل داشته باشند.

توفیق جناب‌عالی و دیگر دست‌اندرکاران را در این امر بزرگ از خداوند متعال مسئلت می‌کنم.

۱. همان.

و) برخی از وظایف مقرر در ماده (۴) دارای ماهیت اجرایی است؛ لذا واگذاری انجام این وظایف به سازمان پیشگیری از وقوع جرم که زیر نظر قوه قضائیه است، مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق این اصل، اعمال قوه مجریه باید از طریق رئیس جمهور و وزراء انجام شود. بنابراین از آنجا که واگذاری انجام وظایف مربوط به قوه مجریه به سازمان مذکور منجر به مداخله سایر قوا در وظایف قوه مجریه می‌شود، این ماده مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است.

ز) ماده (۴) این مصوبه در راستای تحقق عینی پیشگیری از وقوع جرم در کشور تشکیلاتی را با عنوان «سازمان پیشگیری از وقوع جرم» پیش‌بینی کرده و وظایفی را برای آن سازمان مقرر کرده است. این در حالی است که بر اساس بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های مقرر در اصل (۱۵۶) قانون اساسی، از جمله وظایف رئیس قوه قضائیه دانسته شده است. لذا از آنجا که طبق بند (۵) اصل (۱۵۶)، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» از جمله وظایف قوه قضائیه به‌شمار آمده است، تأسیس سازمان پیشگیری از وقوع جرم در دادگستری طبق قانون، متضمن سلب صلاحیت رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری است. بنابراین، ماده (۴) این مصوبه از حیث سلب صلاحیت از رئیس قوه قضائیه، مغایر با بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) اگرچه تشکیل سازمان پیشگیری از وقوع جرم در قوه قضائیه مستلزم صرف هزینه‌های زیادی است، لیکن از آنجا که در این ماده به تشکیل این سازمان بر اساس ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ستاد مبارزه با مواد مخدر اشاره شده است و این سازمان از امکانات فعلی این دو ستاد و قوه قضائیه استفاده خواهد کرد، تشکیل این سازمان عملاً برای دولت متضمن بار مالی جدید نیست. بر این اساس این ماده را نمی‌توان مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی دانست؛ زیرا طریق تأمین هزینه جدید در آن معلوم شده است و طریق معرفی شده نیز برای تشکیل سازمان مذکور کافی است. طبق اصل (۷۵) پیشنهادهایی که نمایندگان مجلس در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و منجر به افزایش هزینه عمومی برای دولت می‌شود، تنها در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق جبران آن مشخص شده باشد.

ب) ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مجموعه‌ای فراقوه‌ای است که رئیس جمهور با اتکال بر فرمان مقام معظم رهبری،^۱ صلاحیت تعیین رئیس آن را دارا شده است. بر این اساس اگرچه

۱. همان.

انحلال این ستاد مغایر با فرمان ایشان است ولی نمی‌توان آن را از این حیث که موجب سلب صلاحیت رئیس جمهور در خصوص تعیین نماینده ویژه (مذکور در اصل ۱۲۷) می‌شود، مغایر با اصل (۱۲۷) دانست؛ زیرا طبق اصل (۷۱) قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند و اگر فرمان مقام معظم رهبری در این خصوص نبود، به‌رغم اینکه رئیس جمهور می‌تواند با رعایت ضوابط مذکور در اصل (۱۲۷) نماینده ویژه انتخاب کند، مجلس نیز می‌تواند در خصوص تشکیل یا ادغام یک دستگاه دولتی، قانون وضع کند. بر این اساس، پیش‌بینی انحلال ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ماده (۴) این مصوبه را نمی‌توان مغایر با اصل (۱۲۷) دانست.

ج) در این ماده، پیش‌بینی وظیفه‌ی نظارت بر اجرای مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم برای سازمان پیشگیری از وقوع جرم، منافاتی با صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور در خصوص نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری مذکور در اصل (۱۷۴) ندارد. در واقع، همان‌طور که نهادها و سازمان‌ها برای حسن انجام وظایف کارکنان خود ناظر داخلی تعیین می‌کنند، مجلس نیز در این ماده در مقام آن است که سازمان پیشگیری از وقوع جرم را به عنوان ناظر حسن انجام تصمیمات شورای عالی در نهادهای زیر مجموعه‌ی آن سازمان معرفی کند. بنابراین، سازمان بازرسی کل کشور نیز می‌تواند در راستای وظایف نظارتی خود بر تصمیمات این شورا و نیز سازمان پیشگیری از وقوع جرم نظارت داشته باشد. بنابراین، در این ماده پیش‌بینی وظیفه‌ی نظارتی برای سازمان پیشگیری از وقوع جرم مغایرتی با اصل (۱۷۴) قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

- ماده (۴) مبنیاً بر ایرادهای وارده بر مواد (۲) و (۳) اشکال دارد؛ باید اصلاح شود.
 - حذف و یا ادغام ستاد مبارزه با مواد مخدر در صدر ماده (۴) و نیز واگذاری وظایف و اختیارات آن به عهده سازمان پیشگیری از وقوع جرم، مغایر اصل (۱۱۲) قانون اساسی شناخته شد.
 - حذف و یا ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در صدر ماده (۴) و واگذاری وظایف و اختیارات آن به سازمان پیشگیری از وقوع جرم بدون اذن مقام معظم رهبری «مدظله‌العالی»، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۵- برای هماهنگی در اجراء طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری از وقوع جرم، تشویق نوآوری‌های منطقه‌ای و تقویت سازوکارهای محلی در این زمینه، شورای استانی

- پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:
- ۱- استاندار (ریاست شورا)
 - ۲- رئیس کل دادگستری (نایب رئیس)
 - ۳- دادستان شهرستان مرکز استان (دبیر شورا)
 - ۴- رئیس شورای اسلامی استان
 - ۵- فرمانده نیروی انتظامی استان
 - ۶- یک نفر از نمایندگان به انتخاب مجلس به عنوان ناظر
 - ۷- مدیرکل امور زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی استان
 - ۸- رئیس سازمان آموزش و پرورش استان
 - ۹- مدیرکل تبلیغات اسلامی استان
 - ۱۰- مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان
 - ۱۱- مدیرکل کار و امور اجتماعی استان
 - ۱۲- مدیرکل صدا و سیمای استان
 - ۱۳- مدیرکل سازمان بهزیستی استان
 - ۱۴- مدیرکل اداره اطلاعات استان
 - ۱۵- فرمانده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی استان
 - ۱۶- رئیس دانشگاه وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و در صورت تعدد به انتخاب استاندار و دو نفر از اساتید دانشگاه در رشته‌های مرتبط، به انتخاب رئیس شورای استانی.
- تبصره ۱- دبیر شورای استانی به تناسب موضوعات مطروحه در این شورا صاحب‌نظران، کارشناسان و نمایندگان دیگر نهادها و سازمان‌ها را به عنوان عضو مدعو دعوت می‌نماید.
- تبصره ۲- محل استقرار دبیرخانه استانی در دادسرای مرکز استان خواهد بود.

دیدگاه مغایرت

الف) ماده (۵) این مصوبه در راستای تحقق پیشگیری از وقوع جرم در هر استان حکم به ایجاد شورایی با عنوان «شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم» کرده است. این در حالی است که بر اساس بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های مقرر در اصل (۱۵۶) قانون اساسی، از جمله وظایف رئیس قوه قضائیه دانسته شده است. لذا از آنجا که طبق بند (۵) اصل (۱۵۶)، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» از جمله وظایف قوه قضائیه به‌شمار آمده است، ایجاد شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم

متضمن سلب صلاحیت رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری است. بنابراین، ماده (۴) این مصوبه از حیث سلب صلاحیت از رئیس قوه قضائیه، مغایر با بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی است.

ب) بر اساس بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» بر عهده قوه قضائیه گذاشته شده است. این در حالی است که ماده (۵) این مصوبه، مسئولیت اجرای طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری از وقوع جرم را بر عهده شورایی گذاشته است که در آن شورا مقاماتی غیر از قوه قضائیه نیز عضویت دارند. بنابراین، از آنجا که ترکیب شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم قضایی نیست، واگذاری مسئولیت اجرای طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری از وقوع جرم به شورای مذکور در این ماده، مداخله‌ی سایر قوا در وظایف قوه قضائیه محسوب می‌شود. لذا این ماده مغایر با بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی است.

ج) مطابق با بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» از جمله وظایف قوه قضائیه است. از طرفی، مستفاد از اصل (۱۵۷) قانون اساسی آن است که انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی قوه قضائیه بر عهده رئیس قوه قضائیه است. این در حالی است که طبق ماده (۵) مصوبه‌ی حاضر، مسئولیت اجرای طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری از وقوع جرم و تقویت سازوکارهای محلی در این زمینه به شورایی متشکل از مقامات قوه مقننه، مجریه و قضائیه واگذار شده است. بر این اساس، از آنجا که در این ماده تصمیم در خصوص نحوه اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم به غیر رئیس قوه قضائیه واگذار شده است و این موضوع ممکن است باعث محدودیت رئیس قوه قضائیه در این خصوص شود، ماده‌ی مزبور مغایر با اصل (۱۵۷) قانون اساسی است.

د) مستفاد از اصل (۱۰۰) قانون اساسی آن است که به منظور پیشبرد سریع برخی برنامه‌های مربوط به هر استان، اعضای شورای آن استان صرفاً وظیفه‌ی نظارت بر این برنامه‌ها را دارا هستند. این در حالی است که ماده (۵) این مصوبه، مسئولیت اجرای طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری از وقوع جرم و تقویت سازوکارهای محلی در این زمینه را بر عهده شورایی گذاشته است که طبق بند (۴) این ماده، «رئیس شورای اسلامی استان» نیز در آن شورا عضویت داشته و صلاحیت تصمیم‌گیری در این خصوص را دارد. بنابراین بند (۴) این مصوبه از آنجا که صلاحیت تصمیم‌گیری پیرامون امور مربوط به قوه مجریه و قوه قضائیه را به رئیس شورای اسلامی استان نیز داده است، مغایر با اصل (۱۰۰) قانون اساسی است.

نظر شورای نگهبان

- شورای استانی در ماده (۵)، همان ایرادهای اصل تشکیل شورای عالی و سازمان پیشگیری از

وقوع جرم در مواد (۲) و (۳) را دارد.

- بند (۴) ماده (۵)، مغایر اصل (۱۰۰) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۶- وظایف شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:

۱- اجراء تصمیمات و سیاست‌های شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم در سطح استان

۲- تدوین برنامه‌های استانی پیشگیری از وقوع جرم

۳- بررسی تصویب و ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌های استانی و شهرستانی پیشگیری و فراهم

آوردن امکانات و بسترهای لازم برای اجراء آن

۴- برنامه‌ریزی برای سهمیم کردن دیدگاه و نظر شهروندان و ساکنان محله‌ها در تهیه و

تنظیم برنامه‌های پیشگیری

۵- به‌کارگیری و جلب مشارکت نهادهای غیر دولتی و مردمی در اجراء طرح‌ها و

برنامه‌های پیشگیری

۶- ارائه گزارش‌های منظم و ادواری از اجراء طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری به

سازمان پیشگیری از وقوع جرم.

۷- هدایت شوراهای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم و نظارت بر عملکرد آنها

۸- پیش‌بینی بودجه و منابع لازم برای اجراء طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری و

اعلام آن به سازمان پیشگیری از وقوع جرم.

ماده ۷- برای هماهنگی در اجراء طرح‌ها و برنامه‌های شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم

و فراهم آوردن امکانات و بسترهای لازم برای اجراء آن، شورای شهرستانی پیشگیری از

وقوع جرم به شرح زیر می‌باشد:

۱- فرماندار (ریاست شورا)

۲- رئیس دادگستری (در شهرستان مرکز استان رئیس کل دادگاه‌های عمومی و انقلاب)

(نایب رئیس)

۳- دادستان عمومی و انقلاب (دبیر شورا)

۴- رئیس شورای اسلامی شهرستان

۵- فرمانده نیروی انتظامی شهرستان

۶- رئیس اداره تبلیغات اسلامی شهرستان

۷- رئیس اداره زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی شهرستان

۸- رئیس اداره بهزیستی شهرستان

۹- رئیس اداره آموزش و پرورش شهرستان

- ۱۰- رئیس اداره کار و امور اجتماعی شهرستان
- ۱۱- رئیس اداره اطلاعات شهرستان
- ۱۲- فرمانده ناحیه مقاومت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی شهرستان
- ۱۳- سه نفر از متخصصان و کارشناسان در رشته‌های مرتبط به انتخاب رئیس شورای شهرستانی پیشگیری.
- ماده ۸- وظایف شورای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:
- ۱- اجراء مصوبات و سیاست‌های شورای عالی و استانی پیشگیری از وقوع جرم در سطح شهرستان
- ۲- اجراء بندهای مربوط به وظایف شورای استانی موضوع ماده (۶) این قانون در سطح شهرستان
- ۳- پیش‌بینی بودجه و منابع لازم برای اجراء طرح‌ها و برنامه‌های شهرستانی پیشگیری و اعلام آن به شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم.
- ماده ۹- در صورت نیاز به پیشنهاد شورای پیشگیری از وقوع جرم شهرستان و تصویب شورای پیشگیری از وقوع جرم استان، شورای پیشگیری از وقوع جرم بخش با عضویت رئیس یا نماینده آن دسته از دستگاه‌هایی که در بخش هستند و با شرح وظایف مشابه شورای پیشگیری از وقوع جرم شهرستان تشکیل خواهد شد.

دیدگاه مغایرت

الف) برخی از وظایفی که در مواد (۶) و (۸) برای شورای استانی و شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم پیش‌بینی شده است دارای ماهیت اجرایی هستند؛ لذا با عنایت به اینکه در ترکیب این شوراها مقاماتی از غیر قوهی مجریه نیز عضویت دارند، واگذاری انجام وظایف اجرایی به این شوراها، مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق این اصل اعمال قوهی مجریه (جز در اموری که مستقیماً بر عهدهی رهبری گذاشته شده) تنها از طریق رئیس جمهور و وزراء است. بنابراین از آنجا که واگذاری انجام وظایف مربوط به قوهی مجریه به شوراها مذکور منجر به مداخله‌ی سایر قوا در وظایف قوهی مجریه محسوب می‌شود، این مواد مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است.

ب) همان‌طور که در بررسی ماده (۳) این مصوبه بیان شد، برخی از وظایف مذکور در این ماده که برای شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم مقرر شده است ماهیت قضایی داشته و از جمله وظایف قوهی قضائیه محسوب می‌شود. طبق اصل (۱۵۷) قانون اساسی نیز انجام مسئولیت‌های قوهی قضائیه در کلیه‌ی امور قضایی، اداری و اجرایی بر عهدهی رئیس قوهی قضائیه است. این در

حالی است که طبق مواد (۶) و (۸) این مصوبه، اجرای مصوبات سیاست‌های شورای عالی بر عهده‌ی شورای استانی و شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم است. با توجه به عضویت اعضای غیر از قوه‌ی قضائیه در این شوراها، واگذاری انجام این وظایف قضایی به این شوراها منجر به مداخله‌ی سایر قوا در وظایف رئیس قوه‌ی قضائیه می‌شود و لذا این مواد مغایر با اصل (۱۵۷) قانون اساسی هستند.

ج) مواد (۷) و (۹) این مصوبه پیرامون ایجاد «شورای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم» و «شورای بخش پیشگیری از وقوع جرم» مبتنی بر استدلال‌های مذکور در مواد (۲) و (۵) این مصوبه از آنجا که متضمن سلب صلاحیت از رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری هستند، مغایر با بند (۱) اصل (۱۵۸) قانون اساسی و با عنایت به اینکه دخالت در وظایف قوه‌ی قضائیه محسوب می‌شوند، مغایر با بند (۵) اصل (۱۵۶) و نیز اصل (۱۵۷) قانون اساسی هستند.

نظر شورای نگهبان

مواد (۶)، (۷)، (۸) و (۹) همان ایرادهای اصل تشکیل شورای عالی و سازمان پیشگیری از وقوع جرم مذکور در مواد قبلی را دارد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۰/۶/۷ (مرحله دوم) - مصوبه اصراری

ماده ۱- ...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۲) اصرار دارد.]

ماده ۲- در اجراء بند (۵) اصل یکصد و پنجاه و ششم (۱۵۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برای تهیه، تنظیم و پیگیری سیاست‌های جامع و هماهنگ در زمینه پیشگیری از وقوع جرم، نظارت بر اجراء آن و حمایت از مشارکت مردم و نهادها و انجمن‌های مردمی، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر تشکیل می‌شود:

...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۳) اصرار دارد.]

ماده ۳- وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:

...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۴) اصرار دارد.]

ماده ۴- برای نظارت بر اجراء دقیق مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، کمک به پیشبرد راهبردها و سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای پیشگیری، مطالعه و

پژوهش در حوزه‌های راهبردی پیشگیری، با ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ستاد مبارزه با مواد مخدر و با استفاده از امکانات فعلی آنها و قوه قضائیه، سازمان پیشگیری از وقوع جرم با وظایف زیر در قوه قضائیه تشکیل می‌شود:

...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۵) اصرار دارد.]

ماده ۵- برای هماهنگی در اجراء طرح‌ها و برنامه‌های استانی پیشگیری از وقوع جرم، تشویق نوآوری‌های منطقه‌ای و تقویت سازوکارهای محلی در این زمینه، شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:

...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۶) اصرار دارد.]

ماده ۶- وظایف شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:

...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۷) اصرار دارد.]

ماده ۷- برای هماهنگی در اجراء طرح‌ها و برنامه‌های شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم و فراهم آوردن امکانات و بسترهای لازم برای اجراء آن، شورای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر می‌باشد:

...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۸) اصرار دارد.]

ماده ۸- وظایف شورای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر است:

...

[مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۹) اصرار دارد.]

ماده ۹- در صورت نیاز به پیشنهاد شورای پیشگیری از وقوع جرم شهرستان و تصویب شورای پیشگیری از وقوع جرم استان، شورای پیشگیری از وقوع جرم بخش با عضویت رئیس یا نماینده آن دسته از دستگاه‌هایی که در بخش هستند و با شرح وظایف مشابه شورای پیشگیری از وقوع جرم شهرستان تشکیل خواهد شد.

ماده ۱۰- ...

سرانجام مصوبه

* با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبه‌ی خویش، این مصوبه مطابق با اصل (۱۱۲) قانون اساسی، در تاریخ ۱۳۹۰/۶/۱۲ برای رفع اختلاف به مجمع تشخیص

مصلحت نظام ارسال شد.^۱ این مصوبه، در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی قرار گرفت که مجمع، ضمن حذف مواد (۵) تا (۱۰) آن که مرتبط با برنامه‌ها و وظایف شوراهای استانی، شهرستانی و بخشی بود، این مصوبه را در شش ماده و پنج تبصره به شرح زیر به تصویب رساند و آن را جهت طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ابلاغ کرد:^۲

«ماده ۱- پیشگیری از وقوع جرم عبارت است از پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن.

ماده ۲- در اجرای وظایف مندرج در ماده (۴) این قانون، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم با اعضای ذیل تشکیل می‌شود:

۱- رئیس قوه قضائیه (رئیس شورا)

۲- معاون اول رئیس جمهور (نایب رئیس)

۳- نایب رئیس اول مجلس شورای اسلامی

۴- معاون اول رئیس قوه قضائیه

۵- دادستان کل کشور

۶- رئیس سازمان بازرسی کل کشور

۷- وزیر کشور

۸- وزیر اطلاعات

۹- معاون حقوقی رئیس جمهور

۱۰- وزیر دادگستری

۱۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی

۱۲- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی

۱۳- وزیر آموزش و پرورش

۱۴- فرمانده نیروی انتظامی

۱۵- فرمانده نیروی مقاومت بسیج

۱. طی نامه‌ی شماره ۴۵/۳۶۴۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۱۲ رئیس مجلس شورای اسلامی، خطاب به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. مندرج در نامه‌ی شماره ۸۷۲۶۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۰ رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

- ۱۶- رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران
- ۱۷- رئیس دیوان محاسبات
- ۱۸- رئیس کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی
- ۱۹- رئیس کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی
- ۲۰- رئیس سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور
- ۲۱- رئیس ستاد امر به معروف و نهی از منکر
- ۲۲- وزیر یا رئیس نهاد ذی‌ربط حسب موضوع به تشخیص رئیس شورا
- ۲۳- یکی از معاونان رئیس قوه قضائیه به انتخاب ایشان به عنوان دبیر شورا
- تبصره- دبیر شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم می‌تواند به تناسب موضوعات مطروحه در این شورا صاحب‌نظران، کارشناسان و نمایندگان دیگر نهادها و سازمان‌ها را بدون حق رأی دعوت کند.
- ماده ۳- در اجرای وظایف ذیل، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم تشکیل می‌شود:
- ۳-۱- تقسیم کار ملی در چارچوب وظایف و مأموریت‌های قوای سه‌گانه کشور و اتخاذ تدابیر مناسب برای هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاه‌های مسئول در امر پیشگیری
- ۳-۲- تعیین راهبردها، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم در چارچوب قوانین و سیاست‌های کلی نظام
- ۳-۳- بررسی و تصویب برنامه‌های کلان برای گسترش فرهنگ، ایجاد زمینه‌های مشارکت مردم و نهادهای دولتی و غیردولتی در امر پیشگیری از وقوع جرم و حمایت از آنها
- ۳-۴- بررسی و اتخاذ تصمیم جهت شناسایی زمینه‌ها و علل وقوع جرم، کاهش آسیب‌های اجتماعی و ارزیابی نتایج اجرای طرح‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری، سنجش و پیگیری عملکرد نهادهای مسئول در این زمینه
- ۳-۵- اتخاذ سیاست‌های مورد نیاز در جهت حمایت از بزه‌دیدگان و محکومان و خانواده آنان و اصلاح و جامعه‌پذیری محکومان و برخورداری آنان از زندگی شرافتمندانه.
- تبصره- شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم حداقل در هر فصل یک بار تشکیل جلسه خواهد داد.
- ماده ۴- مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم صرفاً با توافق و امضاء سران سه قوه در چارچوب قوانین، لازم‌الاجرا می‌باشد.
- تبصره ۱- پس از ارسال مصوبات شورای عالی برای رؤسای قوا، در صورتی که عدم

- تأیید و یا امضاء مصوبه حداکثر طی دو ماه اعلام نشد، به منزله تأیید می‌باشد.
- تبصره ۲- رئیس جمهور موظف است مصوبات شورای عالی را پس از طی مراحل قانونی، ابلاغ و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد. مصوبات مربوط به نیروهای مسلح پس از اخذ موافقت فرماندهی کل قوا قابل اجرا خواهد بود.
- تبصره ۳- مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم پس از توافق و امضاء سران سه قوه ظرف حداکثر پانزده روز به تمام دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود.
- ماده ۵- برای انجام وظایف زیر، دبیرخانه شورای عالی در قوه قضائیه تشکیل می‌شود:
- ۱-۵- پیگیری اجرای مصوبات ابلاغی شورا
 - ۲-۵- انجام تحقیقات و پژوهش‌های مورد نیاز برای آسیب‌شناسی علل وقوع جرم و راه‌های پیشگیری از آن از طریق نهادهای تحقیقاتی در قوای سه‌گانه و مراکز پژوهشی دانشگاهی و در صورت نیاز انجام تحقیقات مذکور به صورت مستقل و تهیه و انتشار گزارش‌های آماری ادواری و سالانه
 - ۳-۵- شناسایی راه‌های جلب مشارکت مردمی و حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای غیر دولتی در امر پیشگیری از وقوع جرم در چهارچوب قوانین و مقررات و مصوبات شورا
 - ۴-۵- دریافت آمار و اطلاعات مرتبط با وظایف شورا از دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط جهت تجزیه و تحلیل آنها و ارائه گزارش به شورا
 - ۵-۵- تهیه و تدوین پیش‌نویس سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم و اخذ گزارش و جمع‌بندی نتایج اجرای طرح‌ها و برنامه‌های ملی جهت ارائه به شورا
 - ۶-۵- انجام امور دبیرخانه‌ای و سایر امور محوله از سوی شورا.
- ماده ۶- هر یک از قوا موظفند با استفاده از سازوکارها و ساختارهای خود نسبت به تحقیق و مطالعه درباره علل وقوع جرم و راه‌های پیشگیری از آن اقدام نمایند و نسخه‌ای از نتایج به دست آمده را برای شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم ارسال کنند.»