

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام  
نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۲۳

تاریخ: ۱۳۹۵/۰۵/۱۳



## شناسنامه

عنوان:

**نظرات استدلالی شورای نگهبان**

**لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام  
نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران**

استخراج، تنقیح و تدوین:

**امین‌اله زمانی**

بازبینی:

**محمدهادی توکل‌پور**

نظارت علمی:

**کاظم گوهی اصفهانی**

**گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان**

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۵/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان



## فهرست مطالب

۲	.....مقدمه
	لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی
۳	.....جمهوری اسلامی ایران
۳	.....درآمد
۴	.....مرحله نخست
۷	.....مرحله دوم
۸	.....نظر نهایی شورای نگهبان

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

## لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

### درآمد

لایحه «تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» که در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۶ هیئت وزیران به تصویب رسیده بود، به موجب نامه‌ی شماره ۴۸۸۳۰/۹۵۳۲۱ برای طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی به این نهاد ارسال شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: «نظر به اینکه مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲، در بهمن ماه ۱۳۹۲ به پایان می‌رسد و نیروی انتظامی پس از دوره مذکور از حیث استخدامی دچار خلأ قانونی خواهد شد، لذا به منظور اجتناب از بروز این مشکل، لایحه زیر جهت طی تشریفات قانونی تقدیم می‌گردد.»

این لایحه، در مجلس شورای اسلامی برای بررسی به صورت یک شوری به کمیسیون مشترک (متشکل از کمیسیون‌های امنیت ملی و سیاست خارجی، اجتماعی، برنامه و بودجه و محاسبات) ارجاع شد که این کمیسیون، آن را با اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۹ به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۲۱، لایحه مزبور را با اصلاحاتی تصویب و طی نامه‌ی شماره ۳۳۶/۲۰۹۴۹ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۴/۴، مفاد این مصوبه را مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۲۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۴/۷ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۶/۵ اصلاحات لازم را در این مصوبه اعمال و آن را طی نامه‌ی شماره ۳۳۶/۳۹۰۲۱ مورخ ۱۳۹۳/۶/۹ برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در دستور کار جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ شورای نگهبان قرار گرفت که اعضای شورا پس از بحث و بررسی راجع به این مصوبه، ایراد پیشین را برطرف شده دانستند و نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن مفاد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۹۹۹ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کردند.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۳/۲۱ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۴/۴

ماده واحده- مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ به مدت دو سال تمدید می‌شود.

تبصره- دولت موظف است برای دائمی شدن این قانون، اقدامات قانونی لازم را ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب به عمل آورد.

#### دیدگاه مغایرت

الف) تبصره‌ی ماده‌ی مزبور که توسط مجلس وضع و به لایحه اضافه شده است، دولت را موظف کرده است که برای دائمی شدن قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و خروج آن از وضعیت آزمایشی، اقدامات لازم را به عمل آورد. آنچه از عبارت «اقدامات قانونی لازم» در این تبصره برداشت می‌شود، همان تقدیم لایحه از سوی دولت به مجلس است و اقدام دیگری در این خصوص قابل تصور نیست. با توجه به اصل (۷۴) قانون اساسی که اشعار می‌دارد لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود، تهیه و ارائه‌ی لایحه از اختیارات و صلاحیت‌های دولت بوده و مجلس نمی‌تواند دولت را ملزم به ارائه‌ی لایحه کند. بنابراین، تبصره‌ی مزبور از آن جهت که دولت را ملزم به ارائه‌ی لایحه کرده است، مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی است. اگر در این ماده قید شده بود که مجلس، مقررات مربوط به استخدام نیروی انتظامی را در صورتی تصویب می‌کند که توسط دولت به صورت لایحه‌ی دائمی ارائه شود، این ماده با ایرادی مواجه نبود، ولی با توجه به ذکر عبارت «این قانون»، مجلس در صدد الزام دولت به دائمی کردن «همین قانون» است که با توجه به الزام دولت به ارائه‌ی همین متن در قالب لایحه، این ماده مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی است.

ب) مطابق با اصل (۸۵) قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در موارد ضروری، اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم قانون اساسی،

به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند؛ در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شوند. بر اساس این اصل، دائمی یا آزمایشی شدن یک مصوبه از اختیارات مجلس و در صلاحیت این نهاد است و دولت در این زمینه اختیاری ندارد. هرچند ظاهر تبصره‌ی مزبور، دولت را موظف کرده است تا برای دائمی شدن این قانون، اقدامات لازم را به عمل آورد، لیکن با توجه به اینکه دائمی شدن یک مصوبه بر عهده‌ی مجلس است، مستفاد از منطوق این تبصره این است که دولت موظف است در این خصوص، لایحه‌ای به مجلس تقدیم کند. لذا این برداشت که تبصره‌ی مزبور تنها در مقام الزام دولت به دائمی کردن این قانون است و دولت را ملزم به ارائه‌ی لایحه نمی‌کند، قابل پذیرش نیست. بنابراین تبصره‌ی مزبور از آن جهت که دولت را ملزم به ارائه‌ی لایحه به مجلس می‌کند، مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی است که ارائه لایحه را از جمله اختیارات دولت دانسته است.

**ج) اختیار تصویب قوانین آزمایشی که طبق اصل (۸۵) به کمیسیون‌های داخلی مجلس اعطا شده است، منوط به «موارد ضروری» است.** شورای نگهبان در تصویب قوانین آزمایشی بر ضروری بودن این قوانین نیز نظارت داشته و به بیان دیگر، این ضرورت باید برای شورای نگهبان نیز احراز شود. با توجه به اینکه از مدت اجرای آزمایشی این قانون ده سال می‌گذرد و اگر قرار بر اصلاح این قانون بود، دولت نسبت به آن اقدام می‌کرد، شرایط ضرورت برای تمدید آزمایشی این قانون از بین رفته است. بر این اساس، با توجه به عدم احراز ضروری بودن تصویب این قانون، تمدید مهلت اجرای آزمایشی آن مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

### دیدگاه عدم مغایرت

**الف) تبصره‌ی ماده‌ی مزبور درصدد الزام دولت به تقدیم لایحه نیست؛ بلکه مفید این معنا است که تصویب مجدد مقررات مربوط به این قانون، منوط به ارائه‌ی آن در قالب لایحه‌ای دائمی است.** به بیان دیگر این تبصره بیان می‌دارد که در صورتی که دولت اقدامات قانونی لازم در خصوص دائمی کردن این قانون را انجام ندهد، مجلس این قانون را بار دیگر به صورت آزمایشی تصویب نخواهد کرد. بنابراین این تبصره به معنای الزام دولت به تقدیم لایحه نبوده و لذا مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی در خصوص صلاحیت اختیاری دولت در تقدیم لوایح نیست.

**ب) ذکر عبارت «این قانون» در این تبصره بدین معنا نیست که متن همین قانون**

به صورت لایحه‌ی دائمی ارائه شود، بلکه بدین معنا است که مقررات مربوط به استخدام نیروی انتظامی در قالب لایحه‌ای دائمی ارائه شود؛ زیرا تصریح ماده‌ی مزبور به تمدید دوساله این قانون، با دائمی کردن همین قانون منافات دارد و اگر مجلس خواهان دائمی کردن متن همین قانون بود، در همین مرحله آن را به صورت دائمی تصویب می‌کرد. بنابراین ذکر عبارت «این قانون» به معنای الزام دولت به ارائه‌ی متن همین قانون در قالب لایحه نیست؛ لذا این تبصره، مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی در خصوص صلاحیت اختیاری دولت در تدوین لوایح و تقدیم آنها به مجلس نیست.

ج) با توجه به اینکه مقررات مربوط به استخدام نیروهای انتظامی، وضعیت خدمتی و پرداختی آنان بر اساس قانون مذکور است، عدم تمدید مدت اجرای آن، به معنای بروز خلأ قانونی در این خصوص و به تبع آن نامعلوم بودن وضعیت این افراد است. لذا هر چند دولت می‌توانست در این بازه ده‌ساله نسبت به تدوین و ارائه لایحه‌ای دائمی اقدام کند، ولی در حال حاضر تمدید آن واجد ضرورت است. بر این اساس، تمدید این قانون به صورت آزمایشی بر اساس ضرورت انجام شده و لذا این مصوبه نیز ملاک تصویب قوانین به صورت آزمایشی (= ضروری بودن) در اصل (۸۵) قانون اساسی را دارا است و از این حیث، مغایرتی با این اصل ندارد.

د) هر چند شورای نگهبان برای احراز مغایرت و یا عدم مغایرت مصوبه‌ی آزمایشی کمیسیون‌های داخلی مجلس با اصل (۸۵) قانون اساسی، باید وجود «ضرورت» را احراز کند، ولی این احراز ضرورت، تنها در مرحله‌ی «نخست» تصویب آزمایشی آن قانون، صورت می‌پذیرد. بنابراین، برای تمدید قانون آزمایشی - که قبلاً ضرورت آن توسط شورای نگهبان احراز شده است - نیاز به احراز دوباره‌ی ضرورت نیست؛ زیرا فرض بر آن است که همچنان ضرورت سابق وجود دارد و تنها در صورتی که بر فقدان ضرورت، علم وجود داشته باشد، می‌توان آن را مغایر با اصل (۸۵) دانست. با توجه به فقدان این آگاهی، ضرورت تمدید قانون آزمایشی استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران توسط کمیسیون داخلی مجلس، همچنان وجود داشته و تصویب این مصوبه مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد.

### نظر شورای نگهبان

عبارت تبصره به نحو مذکور، ظهور در الزام دولت به اقدام قانونی جهت دائمی کردن متن همین قانون را دارد؛ لذا مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی شناخته شد.



تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۶/۵ (مرحله دوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۶/۱۹

ماده واحده - مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ به مدت دو سال تمدید می‌شود.

تبصره - دولت موظف است برای دائمی شدن قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، اقدامات قانونی لازم را ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب به عمل آورد.

### دیدگاه مغایرت

مطابق با اصل (۷۴) قانون اساسی، تقدیم لایحه به مجلس از صلاحیت‌های اختیاری هیئت وزیران است و بر این اساس، مجلس نمی‌تواند دولت را به ارائه لایحه ملزم کند. با این حال، تبصره‌ی اصلاحی این مصوبه، دولت را موظف کرده است که برای دائمی شدن قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، اقدامات لازم را ظرف مدت یک سال به عمل آورد. مفهوم این تبصره همچنان به معنای الزام دولت به ارائه‌ی لایحه در خصوص قانون دائمی استخدام نیروی انتظامی، ظرف مدت یک سال است. حذف واژه‌ی «این» قبل از عبارت «قانون» از تبصره‌ی قبلی و اضافه کردن عبارت «استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» به این تبصره‌ی اصلاحی، موضوع الزام دولت به ارائه‌ی لایحه را تغییر نداده است؛ زیرا در هر صورت موظف کردن دولت به دائمی کردن یک قانون، مستلزم الزام دولت به ارائه‌ی لایحه به مجلس است، خواه این لایحه، لایحه‌ای معین - مثل همین قانون - و یا به صورت کلی، لایحه‌ای غیر معین مانند قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران باشد. بنابراین، اصلاحات صورت گرفته در این مصوبه، برطرف‌کننده‌ی مغایرت تبصره‌ی مزبور با اصل (۷۴) قانون اساسی نیست.

### دیدگاه عدم مغایرت

هر چند در بررسی مصوبه‌ی نخست مجلس، این استدلال توسط برخی اعضای شورای نگهبان مطرح شد که الزام به دائمی کردن این قانون یا هر مقررات دیگر توسط

مجلس، مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی در خصوص نفی اختیار دولت در تقدیم لایحه است، ولی در نهایت، این استدلال به عنوان نظر شورا پذیرفته شد و در متن نامه‌ی شورا به مجلس نیز قید شد که الزام به دائمی کردن متن «همین قانون» توسط تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل (۷۴) است. مجلس نیز برای رفع ایراد شورای نگهبان، با حذف واژه‌ی «این» قبل از عبارت «قانون» و اضافه کردن عبارت «استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» به تبصره‌ی مزبور، این ایراد شورا را برطرف کرده و لذا مصوبه‌ی اصلاحی مجلس را نمی‌توان واجد ایراد دانست.

### نظر شورای نگهبان

تبصره‌ی ماده واحده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

### نظر نهایی شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

مصوبه مجلس در خصوص لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

---

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۹۹۹ مورخ ۹۳/۶/۱۹ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir