

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه اصلاح موادی از قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲

مرحله اول: جلسه ۱۳۹۰/۱/۲۴

مرحله دوم: جلسه ۱۳۹۰/۴/۱۵

استخراج، تنقیح و تدوین: امین الله زمانی

بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

## ۱- مقدمه

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۲، قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران را به تصویب رساند. با گذشت چندین سال از تصویب این قانون، وجود برخی ابهام‌ها و نارسایی‌ها در این قانون و همچنین لزوم همسان‌سازی با سایر قوانین نیروهای مسلح، موجب شد که لایحه اصلاح این قانون، از سوی هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد.

این لایحه در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۳ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و جهت طی روند قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی، به شورای نگهبان ارسال گردید. شورای نگهبان پس از بحث و بررسی، با مبهم دانستن یکی از مواد این مصوبه، نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۱۹۸۶ مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۴ به مجلس اعلام کرد و اظهارنظر نهایی خود را به رفع ابهام از مصوبه منوط کرد. مجلس شورای اسلامی در راستای رفع ایراد شورای نگهبان، لایحه مزبور را در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۴/۸ اصلاح کرد و مجدداً به شورای نگهبان ارسال کرد. این شورا در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ خود، پس از بررسی مصوبه، نظر خود را مبنی بر مغایر نبودن مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی، طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۸۹۲ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ به مجلس اعلام کرد.

## ۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه اصلاح موادی از قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۳ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

### ۲-۱- ماده ۴۱

”ماده ۴۱- آیین‌نامه اجرایی مورد نیاز حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به تناسب برابر مفاد پیش‌بینی شده در این قانون با تأیید ستاد کل نیروهای مسلح، به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.“

### ۲-۱-۱- نظرات استدلالی

#### ۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) اطلاق ماده ۴۱، چون اختیار تصویب همه مقررات و حتی امور مربوط به صلاحیت‌های فرماندهی کل قوا؛ از جمله وظایف نیروی انتظامی را به هیأت وزیران می‌دهد واجد اشکال است؛ زیرا هیأت وزیران تنها می‌تواند برخی آیین‌نامه‌ها که در زمره امور اجرایی و مربوط به حوزه اداری است را تغییر دهد و به تصویب رساند و صلاحیت تغییر و تصویب آیین‌نامه‌های مرتبط با وظایف نیروهای مسلح که در حیطه اختیارات مقام فرماندهی کل قوا می‌باشد را ندارد. با این وصف، مقرراتی که باید به تأیید مقام فرماندهی کل قوا برسد، دیگر به تصویب هیأت وزیران رسیدن آنها وجهی ندارد؛ چه آنکه داشتن اختیار تصویب آیین‌نامه به معنای داشتن حق تغییر و تصرف در آن نیز می‌باشد.

ب) در این ماده، بیان شده که «آیین‌نامه‌های مورد نیاز ... با تأیید ستاد کل نیروهای مسلح، به تصویب هیأت وزیران می‌رسد»؛ اگر عبارت «تأیید» در این ماده، بدان معنا باشد که آیین‌نامه‌های مربوط، تنها نیازمند موافقت ستاد کل نیروهای مسلح است، بدون آنکه نیازمند تأیید فرماندهی کل قوا باشد، این ماده، خلاف اصل ۱۱۰ قانون اساسی است؛ زیرا مقام صلاحیت‌دار برای تصمیم‌گیری در خصوص مقررات نیروهای مسلح، فرماندهی کل قوا است که وفق بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مقام رهبری عهده‌دار آن است و ستاد کل نیروهای مسلح نیز زیر نظر و تحت تدابیر فرماندهی کل قوا انجام وظیفه می‌کند.

#### ۲-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

الف) دستورات فرماندهی کل قوا به ستاد کل نیروهای مسلح، دوگونه است: گاهی این دستورات به صورت مستقیم به ستاد کل ابلاغ می‌شود که در این صورت، ستاد کل نمی‌تواند از این دستورات تخلف کند؛ گاهی نیز این دستورات به صورت سیاست‌های کلی به ستاد کل ابلاغ شده است که در این صورت، تصمیم‌گیری در چارچوب این سیاست‌ها به مسئولین مربوط در ستاد واگذار شده است. بر این اساس، ستاد کل در حوزه‌هایی

که رهبری به وی اختیار داده، حق تصمیم‌گیری دارد و تصمیمات آن نیز در حکم تصمیمات فرماندهی کل قوا می‌باشد. لذا در این ماده، منظور از شأنیت در نظر گرفته شده برای ستاد کل در خصوص تأیید مقررات آیین-نامه‌ها، مواردی است که این ستاد، از سوی فرماندهی کل قوا اختیار تصمیم‌گیری دارد.

ب) در این ماده، به کار بردن واژه «تأیید»، موضوعیت دارد و معنای اصلی خود؛ یعنی لزوم موافقت را به همراه دارد؛ چه آنکه اگر منظور از آن، تنها آگاهی ستاد کل یا ارائه نظرات پیشنهادی بود، قانونگذار مانند سایر موارد، از عبارت «با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح» استفاده می‌کرد. بنابراین، «تأیید» در این ماده، قید «تصویب» است و بدین معنا است که تصویب آیین‌نامه‌های مقرر در این ماده توسط هیأت وزیران، منوط به تأیید ستاد کل نیروهای مسلح می‌باشد.

#### ۲-۱-۱-۳- دیدگاه ابهام

در این ماده، صلاحیت در نظر گرفته شده برای ستاد کل نیروهای مسلح در خصوص وضع آیین‌نامه‌های اجرایی (تأیید)، اگر بدین معنا است که تصویب آیین‌نامه توسط دولت، نیازمند موافقت ستاد کل نیروهای مسلح است و به عبارت دیگر، دولت نمی‌تواند در مفاد مقرراتی که به تأیید ستاد کل رسیده، تغییر یا اصلاحی انجام دهد، پس ذکر عبارت «تصویب» معنایی ندارد؛ زیرا داشتن اختیار تصویب آیین‌نامه به معنای داشتن حق تغییر و تصرف در آن می‌باشد؛ و اگر به این معناست که هیأت وزیران می‌تواند مفاد آیین‌نامه را بعد از تأیید ستاد کل تغییر دهد، مغایر با بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون است؛ زیرا هیأت وزیران نمی‌تواند در خصوص مواردی که در حیطه فرماندهی کل قوا است، تغییر یا اصلاحی انجام دهد؛ بنابراین واژه «تأیید» و حیطه صلاحیت واگذار شده به ستاد کل نیروهای مسلح در این ماده، ابهام دارد.

#### ۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

در ماده (۴۱) که مقرر گردید آیین‌نامه مربوطه پس از تأیید ستاد کل نیروهای مسلح، علی‌الاطلاق باید به تصویب هیأت وزیران برسد، از این جهت که مشخص نیست آیا به معنای تجویز در تغییر مفاد آیین‌نامه در این خصوص توسط هیأت وزیران است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر می‌گردد.

### ۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه اصلاح موادی از قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰/۴/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

#### ۳-۱- ماده ۴۱

"ماده ۴۱- نیروی انتظامی موظف است کلیه آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و اساسنامه‌های مندرج در این قانون را به جز در مواردی که مهلت مشخصی برای آنها تعیین شده است، حداکثر ظرف شش ماه تهیه کند و در سیر مراحل تصویب در مراجع ذیصلاح برابر مفاد این قانون قرار دهد."

#### ۳-۱-۱- نظرات استدلالی

##### ۳-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) ماده اصلاحی، ایراد شورای نگهبان را رفع نکرده است؛ زیرا در این ماده، مشخص نشده که آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و اساسنامه‌های موضوع این قانون در چه مرجعی می‌بایست به تصویب برسد، حال آنکه تعیین و تشخیص مرجع ذیصلاح تصویب آیین‌نامه، خود مجلس شورای اسلامی است و نه نیروی انتظامی؛ به عنوان مثال، طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی که صلاحیت وزرا را برای تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به حوزه مسئولیتشان بیان می‌کند، مرجعی که می‌تواند چنین اختیاری به وزیر مربوطه بدهد، مجلس شورای اسلامی است. بنابراین، این ماده همچنان واجد ایراد است.

ب) چنان چه به اشکال پیشین شورای نگهبان نسبت به این ماده توجه شود، متوجه رفع نشدن آن در این اصلاحیه می‌شویم؛ اشکال این بود که در ماده (۴۱) سابق تصویب کلیه آیین‌نامه‌های اجرایی لازم برای این قانون را به هیأت وزیران واگذار کرده بود که این حکم در برخی موارد با اختیاراتی که رهبری به عنوان فرماندهی کل قوا دارد، مغایرت دارد. حال در این اصلاحیه، هیأت وزیران را برداشته‌اند و تشخیص اینکه مرجع ذیصلاح تصویب هر مورد (اعم از آیین‌نامه، دستورالعمل و اساسنامه) چه مرجعی است به نیروی انتظامی داده‌اند. به نظر می‌رسد این اصلاح، اشکال را بیشتر کرده است؛ چه آنکه صلاحیت هیأت وزیران را که در مواردی حق تصویب آیین‌نامه را دارد، حذف کرده است، صلاحیت ستاد کل نیروهای مسلح را هم به رسمیت نشناخته و کلّ مسئولیت و وظیفه تشخیص این موضوع را به عهده نیروی انتظامی گذاشته است. بنابراین، با توجه به اینکه مجلس نمی‌تواند مرجع تشخیص این موضوع را نیروی انتظامی قرار دهد، ایراد پیشین شورای نگهبان مرتفع نشده است.

##### ۳-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

**الف)** ماده اصلاحی، مغایرتی با اصول قانون اساسی ندارد؛ زیرا مجلس در این ماده، با تصویب حکمی کلی بیان کرده که در هر مورد (آیین نامه، دستورالعمل، اساسنامه)، مرجع ذیصلاح مربوطه به تصویب آنها اقدام می کند. این مراجع ذیصلاح هم به طور مشخص در قوانین معین شده است؛ در برخی موارد هیأت دولت است و گاهی مجلس است و... . در مواردی هم که احیاناً مرجع ذیصلاح در قوانین مشخص نشده است، قانون مربوطه با ابهام مواجه است که باید با اصلاح قانون، نسبت به تعیین مرجع ذیصلاح اقدام شود. بنابراین، این ماده متضمن حکمی مغایر با اصول قانون اساسی نیست.

**ب)** مجلس در این ماده اصلاحی بیان کرده که مرجع ذیصلاح قانونی برای تصویب آیین نامه، دستورالعمل و یا اساسنامه، حسب مورد به تصویب آنها اقدام کند، منتها منطبق کردن این مرجع ذیصلاح در خارج را به نیروی انتظامی داده است. به عبارت دیگر، مجلس در این ماده، قانون گذاری کلی انجام داده است و در مقام عمل، وقتی این حکم کلی به درستی عمل شده است که نیروی انتظامی طبق قوانین و آنچه که مجلس مصوب کرده، تدوین آیین نامه یا دستورالعمل یا اساسنامه را به مرجع ذیصلاح بدهد. مجلس در این ماده نمی گوید که نیروی انتظامی به تشخیص خود، مرجع ذیصلاح را تعیین کند تا اینکه کأته قانون گذاری را به نیروی انتظامی داده باشد، بلکه صرفاً تعیین مصداق در مقام عمل را به آن واگذار کرده است که این تعیین حکم مسئله به نیروی انتظامی نیست تا اشکال داشته باشد. اگر در این ماده، به طور کلی مجلس را از قانون گذاری نسبت به تعیین مرجع ذیصلاح منع و حذف کرده بود، اشکال وارد بود.

### ۳-۱-۱-۳- دیدگاه ابهام

اشاره کلی ماده ۴۱ اصلاحی به عبارت «مراجع ذیصلاح»، بیانگر آن است که این قانون تنها هیأت دولت را مرجع تصویب آیین نامه ها، دستورالعمل ها و اساسنامه ها نمی داند و سایر مراجع دیگر مانند وزیر، رئیس قوه قضائیه و... نیز مشمول اطلاق «مراجع ذیصلاح» می باشند. بنابراین از آنجا که ماده ۴۱ اصلاحی این مراجع ذیصلاح را به صراحت مشخص نکرده است؛ واجد ابهام است.

### ۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

ماده (۴۱)، با توجه به اصلاح به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

**نظر نهایی شورای نگهبان:** مصوبه مجلس در خصوص لایحه اصلاح موادی از قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.