

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح دائمی شدن قانون استخدامی ناجا»

مقدمه

قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۹ به تصویب رسید و براساس ماده (۱) آن، وزارت کشور مکلف به ادغام نیروهای انتظامی موجود و تشکیل ناجا شد که این امر در سال ۱۳۷۰ تحقق یافت. ماده (۳) قانون مذکور، هدف از تشکیل ناجا را استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی و نگرهبانی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی در قلمرو ملی جمهوری اسلامی ایران بیان کرده است. از این رو نقش بسیار مهمی را در حفظ و ارتقای نظم و امنیت کشور دارد و نیازمند مقررات مناسب و خاصی برای جذب و استخدام جهت انجام وظایف و مأموریت‌های مهم و گسترده است. بر همین اساس قانون «مقررات استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۷۴/۰۶/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید تا به مدت پنج سال به صورت آزمایشی اجرا شود. این قانون در تاریخ ۱۳۷۹/۰۴/۲۹ به مدت ۶ ماه تمدید شد. بعد از آن قانون «استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید تا به مدت ۱۰ سال به صورت آزمایشی اجرا شود. لایحه اصلاحی قانون مزبور نیز در تاریخ ۱۳۹۰/۰۶/۰۸ تصویب شد و به تأیید شورای نگهبان رسید.

با توجه به دائمی نشدن این قانون در بازه زمانی مصوب، لایحه تمدید آن به مدت دو سال به مجلس شورای اسلامی ارائه شد و در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۰۵ مورد تصویب قرار گرفت. با وجود این در این مدت نسبت به دائمی شدن آن اقدامی صورت نگرفته و مجدداً لایحه تمدید مدت قانون مذکور به مدت یک سال در تاریخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۸ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. طی جلساتی که کمیسیون‌های مربوطه جهت بررسی این لایحه برگزار کردند، ستاد کل نیروهای مسلح و نیروی انتظامی اعلام کردند که لایحه دائمی شدن قانون استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به دولت ارائه شده و در حال بررسی است. بر همین اساس مجلس شورای اسلامی نیز جهت ارائه فرصت لازم برای بررسی این لایحه، در جلسه علنی ۲۷ بهمن ماه ۱۳۹۵ قانون مذکور را به مدت دو سال دیگر تمدید نمود و در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ به تأیید شورای نگهبان رسید که ماده واحده آن به شرح ذیل است.

«ماده واحده - مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱۳۸۲/۱۲/۲۰ از تاریخ انقضای مدت اجرای آزمایشی قانون مذکور به مدت دو سال تمدید می‌شود».

با وجود اتمام مهلت قانون مذکور، دولت تاکنون لایحه‌ای جهت دائمی کردن آن، ارائه نکرده است. بر همین اساس جهت رفع خلأ قانونی و مشکلات ایجاد شده برای ناجا و همچنین با توجه به مدت‌زمان طولانی اجرای قانون مذکور به صورت آزمایشی، طرحی با عنوان «دائم شدن قانون استخدام ناجا» به مجلس ارائه شده که ماده واحده آن به شرح ذیل می‌باشد:

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۹۵

شماره چاپ:

۹۰۶

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفا تر: مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۵۸۷۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۳/۸

«ماده واحده - قانون استخدام ناجا مصوب ۱۳۸۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی از تاریخ انقضای مدت اعتبار آزمایش آن دائمی می‌گردد».

بررسی طرح

- عنوان صحیح طرح «دائمی شدن قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» است که پیشنهاد می‌شود اصلاح شود.
- قانون استخدام ناجا تا ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ تمدید شده و در نتیجه هم‌اکنون در این زمینه خلأ قانونی وجود دارد. زیرا براساس تبصره «۲» ماده (۱۶۷) آیین‌نامه داخلی مجلس «پس از انقضای زمان آزمایشی، این‌گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهند داشت». شایان ذکر است طبق تبصره «۱» ماده (۱۶۷) آیین‌نامه داخلی مجلس «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد. هیئت رئیسه موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ کند که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد». از این‌رو استمرار قانون در این زمینه صورت نگرفته و در دو دهه اخیر، بارها خلأ قانونی در زمینه جذب و استخدام در نیروی انتظامی وجود داشته است. عدم تعیین تکلیف قوانین آزمایشی خلاف قانون و موجب ایجاد خلأ در نظام حقوقی کشور است و لزوم تعیین تکلیف در این زمینه ایجاب می‌کند تا هرچه سریع‌تر تصمیم لازم از سوی مجلس شورای اسلامی اتخاذ شود و ماده واحده پیشنهادی نیز با همین رویکرد در دستور قرار گرفته است.
- نحوه نگارش متن ماده واحده پیشنهادی به‌نحوی است که با گذشت چند ماه از تاریخ انقضای زمان آزمایشی، در واقع احکام مندرج در قانون مذکور را، از تاریخ تصویب دائمی شدن آن عطف به‌ماسبق می‌کند و احکام آن را به ماه‌های گذشته نیز تسری می‌دهد. به‌موجب ماده (۴) قانون مدنی «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد» که در ماده واحده پیش رو، با درج عبارت «از تاریخ انقضای مدت اعتبار آزمایشی» در این خصوص تعیین تکلیف نموده است و احکام قانون را به قبل از تاریخ تصویب دائمی شدن قانون تسری داده است.
- قوانین مرتبط با استخدام در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۷۴ تاکنون (نزدیک به ۲۳ سال) به‌صورت آزمایشی اجرا شده‌اند. در حالی که تصویب آزمایشی و تمدید بیش از حد قانون، امری خلاف قاعده و استثنایی است. در واقع اجرای یک قانون به‌صورت آزمایشی معمولاً در خصوص موضوعات جدید صورت می‌گیرد که در رابطه با قانون استخدامی نیروی انتظامی این امر جدید نبوده که به‌صورت آزمایشی در مدت‌زمان طولانی اجرا شود. شایان ذکر است که مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، تصویب قوانین آزمایشی در موارد ضروری صورت می‌گیرد. در حالی که این ضرورت در خصوص تداوم اجرای آزمایشی قانون استخدامی ناجا وجود ندارد.
- به‌نظر نمی‌رسد اصلاح قانون مذکور و دائمی نمودن آن بسیار مشکل و زمانبر باشد، بلکه احتمالاً دلایل دیگری در این زمینه دخیل هستند که لازم است ستاد کل نیروهای مسلح، نیروی انتظامی و دولت توضیحات لازم را در این خصوص به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.
- به‌نظر می‌رسد ضعف‌ها و کاستی‌های قانون استخدامی ناجا، موجب شده تاکنون به‌صورت آزمایشی اجرا شود و متناسب با زمان، شرایط و تحولات کشور نیست. در واقع یکی از نقدهای وارده بر ناجا عدم بهره‌گیری از یک قانون استخدامی دائم می‌باشد. بر این اساس دائمی نمودن قانون مذکور با توجه به ایرادات آن، چالش‌های زیادی را برای ناجا و حفظ و ارتقای نظم و امنیت کشور به‌همراه خواهد داشت.
- در دائمی نمودن قوانینی که به‌صورت آزمایشی به تصویب رسیده‌اند، ارائه ماده واحده‌ای مبنی بر دائمی شدن احکام مندرج، از حیث تخصصی و کارشناسی، اقدامی حداقلی است. بیش از دو دهه از تصویب قانون اولیه مربوط به استخدام نیروی انتظامی می‌گذرد و قانون دوم نیز ۱۵ سال پیش، به تصویب مجلس رسید. با این وصف لازم بود مجلس شورای اسلامی با همکاری نهادهای مرتبط، پیش از اتمام تاریخ انقضای مدت آزمایشی آن، ضمن بررسی قانون و به‌روزرسانی موارد مورد نیاز، جهت اقدام مقتضی اصلاح ایرادات آن، انجام می‌داد و یا جهت تسریع در ارائه لایحه دولت و قرار گرفتن هرچه سریع‌تر آن در دستور بررسی، اقدام می‌نمود.

جمع‌بندی و پیشنهادات

فلسفه اجرای یک قانون به صورت آزمایشی، ارزیابی آن در یک بازه زمانی معین و سپس اصلاح مناسب آن براساس ارزیابی انجام شده، می‌باشد. لذا با توجه به گذشت زمان زیادی از اجرای قانون استخدامی ناجا، به نظر می‌رسد تاکنون کاستی‌ها و نواقص احتمالی آن مشخص شده و بنابراین ضروری است با اصلاح و رفع ایرادات موجود، قانون مذکور به صورت دائمی تصویب شود. با وجود این خروج قانون مذکور از وضعیت آزمایشی بدون اصلاح آن، اقدامی است که در کوتاه‌مدت برخی از مشکلات، از جمله خلأ قانونی ایجاد شده را رفع می‌کند، لکن لازم است تا با پیگیری از دولت، جهت ارائه لایحه جدید، ایرادات این قانون مرتفع شده و احکام آن متناسب با شرایط کنونی به‌روزرسانی شود. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود در صورت عدم ارائه لایحه از سوی دولت، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس با همکاری ستاد کل نیروهای مسلح و نیروی انتظامی، طرحی را در خصوص اصلاح و دائمی نمودن این قانون ارائه و تصویب نمایند و تا زمان تحقق این امر در بازه زمانی مشخص، قانون فعلی تمدید شود. تبصره «۱» ماده (۱۶۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نیز این اجازه را به مجلس داده است.

یکی از معایب نظام قانونگذاری ایران، وجود تعداد زیاد قوانین آزمایشی است که بعضاً چندین دهه از اجرای آنها می‌گذرد. قوانینی که دائماً در حال تمدید هستند و معمولاً حکم تبصره «۱» ماده (۱۶۷) آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص آنها رعایت نمی‌شود. لذا مجلس شورای اسلامی و دولت باید در این زمینه تمهیداتی اندیشیده و تکلیف این‌گونه قوانین که فرصت کافی برای ارزیابی آنها وجود داشته را مشخص نموده و نسبت به اصلاح و دائمی شدن آنها اقدام نمایند.



۱. تبصره «۱» - دولت باید حداکثر ۶ ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد. هیئت رئیسه موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد. طرح یا لایحه می‌تواند به صورت ماده واحده و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود.