



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان»

مقدمه

براساس آنچه در مقدمه توجیهی آمده، طرح حاضر در راستای تحقق فرمایشات مقام معظم رهبری و با هدف فراهم آوردن امکان استفاده از نیروهای مجرب و کارامدی که «بدون جایگزین» هستند و همچنین برای رفع ابهام از برخی عبارات به کاررفته در قانون در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. براساس این طرح متن ماده واحد قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ اصلاح و دو تبصره به عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به آن الحاق شده است. محتوای طرح پیشنهادی به شرح زیر است:

«ماده واحد - به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا با خرید شده یا بشوند، در قوای مجریه، مقننه و قضائیه، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸ مهر ۱۳۸۶ و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه آنها و کلیه دستگاه‌هایی که در قوانین بودجه سنواتی دارای ردیف اعتباری هستند، ممنوع می‌باشد.

تبصره «۲» - افراد بدون جایگزین که کمتر از ۶۵ سال سن دارند با درخواست بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا نهاد مربوط و تأیید سران قوا برای مدت حداکثر پنج سال به کارگیری می‌شوند.

تبصره «۳» - اعضای پیوسته فرهنگستان‌های کشور از شمول این قانون مستثنی می‌باشند.»

در ادامه پس از بررسی رویکرد کارگروه تخصصی اصلاح قانون مذکور، طرح پیشنهادی ارزیابی و پیشنهادهای جایگزین ارائه شده است.

الف) تشکیل کارگروه تخصصی اصلاح قانون «ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان»

در پی فرمایشات رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص قانون منع به کارگیری بازنشستگان و براساس مأموریت رئیس قوه مقننه به مرکز پژوهش‌های مجلس درباره این قانون، کارگروهی برای بررسی و اصلاح قانون مذکور تشکیل شد. سلسله نشست‌هایی با حضور نمایندگان دستگاه‌های نظارتی به منظور پوشش خلأهای قانونی مورد تأکید مقام معظم رهبری برگزار شد و خروجی بررسی‌های کارگروه منتج به ارائه اصلاحیه‌ای شد. به دلیل همزمانی خروجی نتایج کارگروه تخصصی و طرح ارائه شده توسط نمایندگان محترم، گزارش حاضر درصدد است تا ضمن بهره‌گیری از ظرفیت‌های طرح حاضر و رفع ایرادهای آن، پیشنهادهای جایگزین را که حاصل جلسات متعدد کارگروه تخصصی است، ارائه دهد. در اصلاحیه تهیه شده در کارگروه نکات مدنظر مقام معظم رهبری به شرح زیر محور اصلاحات قرار گرفته است:

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۴۷

شماره چاپ:

۱۳۰۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۲/۴

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۴۰۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱/۳۰

۱. قانون مذکور به طور کلی واجد آثار مثبت بوده و مانع از انتصاب بی‌مورد بازنشستگان در مشاغل مدیریتی شده، فرصت‌های لازم را برای مدیران جوان کشور فراهم کرده است. بنابراین در این اصلاحیه، کلیات قانون مذکور که مورد تأیید مقام معظم رهبری قرار گرفته کماکان محفوظ باقی مانده و صرفاً موضوعاتی که مورد اشکال ایشان قرار گرفته مورد بازنگری قرار گرفته است. به عبارت دیگر مفاد قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان که بیش از دو سال سابقه اجرای موفق دارند به عنوان نقطه عزیمت تحقق منویات ایشان انتخاب و سپس اصلاحات مدنظر ایشان در آن اعمال شده است.

۲. اشکال‌های مطرح شده معظم‌له بر این قانون ناظر بر تبصره «۱» اصلاحی و درخصوص دو موضوع بوده است و اصلاحات حول اشکال‌های مطرح شده انجام شده است. اول اطلاق تبصره یعنی دامنه شمول وسیع آن که مانع استفاده از خدمات سودمند و مورد نیاز برخی از بازنشستگان شده است، دوم آنکه به دلیل شرایط سنی و تخصص بعضی از بازنشستگان، استفاده از خدمات آنان برای دستگاه‌های اجرایی مغتنم بوده، محرومیت از آن موجب خسران دستگاه‌های دولتی شده است. از سوی دیگر با توجه به اینکه مقام معظم رهبری یکی از دلایل اشتغال بازنشستگان را غیرقابل جایگزین بودن آنان ذکر کرده‌اند که این وصف را می‌توان معادل تجربه و تخصص فوق‌العاده تلقی کرد، بنابراین به نظر می‌رسد برای تمام بازنشستگانی که در اجرای این قانون اشتغال می‌یابند می‌توان شرط تخصص و تجربه را علی‌الطلاق ضروری تلقی و برای احراز آن اوصافی را احصاء کرد.

بنابراین رویکرد اصلاح قانون در کارگروه تخصصی تمرکز بر اعمال اصلاحات مدنظر مقام معظم رهبری در قانون مصوب بوده و از طرح مسائل و موضوعات مرتبط و جنبی پرهیز شده است. چرا که مسائل و موضوعات بسیار متنوع و متعددی درخصوص قانون مورد بحث قابل طرح است که طرح کردن و حل و فصل هر یک از آنها به اندازه مسئله فعلی می‌توانست دشوار و زمان‌بر باشد.

ب) ارزیابی طرح پیشنهادی

براساس مطالب پیش‌گفته، طرح پیشنهادی ارزیابی شده و پیشنهادهای جایگزین ارائه شده است.

ماده واحد

«به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در قوای مجریه، مقننه و قضائیه، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸ مهر ۱۳۸۶ و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه آنها و کلیه دستگاه‌هایی که در قوانین بودجه سنواتی دارای ردیف اعتباری هستند، ممنوع می‌باشد.»

ارزیابی

ماده واحد طرح پیشنهادی با هدف تأکید بر فراگیر بودن قانون بر کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور که از بودجه عمومی ارتزاق می‌کنند تهیه شده است. اگرچه براساس فرمایشات مقام معظم رهبری ایرادی بر ماده واحد و دامنه شمول آن وارد نبوده است اما حکم مذکور از حیث تأکید بر هدف اشاره شده می‌تواند مثبت قلمداد شود.

توضیح تکمیلی اینکه متن ماده واحد پیشنهادی در مقایسه با متن مصوب دو تفاوت بارز دارد: اول آنکه با افزودن عناوین «قوای مجریه، مقننه و قضائیه» و «مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه آنها» سعی در توسعه دامنه شمول قانون داشته و دوم آنکه با اصلاح جمله «که به نحوی از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند» به جمله «که در قوانین بودجه سنواتی دارای ردیف اعتباری هستند» درصدد رفع ابهام و صراحت بخشیدن بیشتر به قانون برآمده است.

درخصوص اصلاح اول باید گفت که با توجه به اینکه متن مصوب به دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرده و همچنین با توجه به جمله «کلیه دستگاه‌هایی که در قوانین بودجه سنواتی دارای ردیف اعتباری هستند» به نظر نمی‌رسد اصلاحیه پیشنهادی تغییری در این خصوص ایجاد کرده باشد. به این ترتیب اگر هدف طراحان

محترم صرفاً تأکید بر شمول قانون بر کلیه دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و شرکت‌های تابعه آنان است، بهتر است متن زیر جایگزین متن پیشنهادی شود:

«کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح، سازمان انرژی اتمی، سازمان خصوصی‌سازی کشور»

در خصوص اصلاح دوم اگر هدف طراحان محترم تأکید بر شمول قانون بر کلیه دستگاه‌هایی است که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند بهتر است متن زیر جایگزین متن پیشنهادی شود:

«کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند یا دارای ردیف بودجه‌ای بوده یا در جداول بودجه کل کشور دارای اعتبار می‌باشند.»

پیشنهاد جایگزین

ماده واحد

به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازر خرید شده یا بشوند، در کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح، سازمان انرژی اتمی، سازمان خصوصی‌سازی کشور و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند یا دارای ردیف بودجه‌ای بوده یا در جداول بودجه کل کشور دارای اعتبار می‌باشند، ممنوع است.

تبصره «۲» طرح پیشنهادی

«افراد بدون جایگزین که کمتر از ۶۵ سال سن دارند با درخواست بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا نهاد مربوط و تأیید سران قوا برای مدت حداکثر پنج سال به‌کارگیری می‌شوند.»

ارزیابی تبصره «۲»

تبصره «۲» طرح پیشنهادی، سازوکارهایی را برای به‌کارگیری افراد بدون جایگزین ارائه داده است و حاوی نکاتی است که باید مدنظر قرار گیرند:

- برای «افراد بدون جایگزین» در این متن هیچ ویژگی یا توصیفی ارائه نشده و لذا هر فردی را می‌توان بدون جایگزین تلقی کرد. تنها شرط در این خصوص نظر بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سران قوا ذکر شده است که کافی به مقصود نیست. اگر بخواهیم از توصیف مذکور استفاده کنیم لازم است اوصاف و شرایطی را بیآوریم که احراز آنها صرفاً موکول به داوری اشخاص نباشد. متن فعلی امکان انحراف حداکثری تصمیمات شخصی را از حکم قانون فراهم می‌سازد.

- در این متن معلوم نیست تأیید سران قوا برای هر نفر ضرورت دارد یا تأیید یکی از آنها حسب مورد هر قوه برای هر شخص کفایت می‌کند. یادآور می‌شود سران قوای سه‌گانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی دارای هیچ جایگاه قانونی تعریف شده‌ای نیست و مصوبات و تصمیمات ایشان فاقد جایگاه تعریف شده حقوقی است، در حقیقت در وضعیت فعلی کشور جلسات سران قوا و ارزش حقوقی تصمیمات آنها به صورت موقت و به موجب حکم حکومتی مقام معظم رهبری پذیرفته شده است، لذا تعریف صلاحیت دائمی در قوانین دائمی برای آنها محل اشکال است.

- آیا تبصره «۲» برای اشخاص حقیقی و حقوقی مذکور در تبصره «۱» نیز قابلیت اجرا دارد و به آنها مجوز جدید برای استفاده از بازنشستگی می‌دهد یا اینکه این تبصره در مورد اشخاص مذکور قابل اجرا نیست؟ این ابهام باید برطرف شود.

- بهتر است شرط سنی موضوع این تبصره به نحوی اصلاح شود که در مورد سن شروع به خدمت محدودیتی قائل نشود و فقط حداکثر زمان استفاده از خدمات بازنشستگی را به سن هفتادسالگی محدود کند. اشکال متن فعلی آن است که حداکثر سن یکسانی برای اشتغال بازنشستگی تعیین نکرده است، زیرا محدودیت سنی اشتغال می‌تواند برای برخی اشخاص ۶۰ سال یا کمتر و برای برخی دیگر ۷۰ سال

باشد بدون آنکه هیچ دلیلی برای آن وجود داشته باشد. البته باید توجه داشت که در متن پیشنهادی حداکثر دوران اشتغال بازنشستگان پنج سال است در حالی که در فرض پیشنهادی می‌تواند حتی بیش از ۱۰ سال باشد که این تفاوت می‌تواند مطلوب یا نامطلوب تلقی شود. - براساس این پیشنهاد هر یک از قوای سه‌گانه می‌توانند به هر میزان و هر تعداد که احساس نیاز می‌کنند از خدمات افراد بازنشسته برخوردار شوند که این امر در مغایرت کامل با فلسفه وجودی قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان است.

پیشنهاد جایگزین^۱

تبصره «۲» الحاقی - به منظور بهره‌گیری از خدمات بازنشستگانی که دارای تخصص، تجربیات ویژه و بدون جایگزین می‌باشند استفاده از خدمات حداکثر یکصد نفر با حفظ حالت بازنشستگی مجاز می‌باشد. سهمیه دستگاه‌های تابع قوه مجریه و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، قوه قضائیه و قوه مقننه به ترتیب ۴۵، ۳۰ و ۱۰ درصد و سهمیه سایر دستگاه‌های اجرایی کشور ۱۵ درصد رقم مذکور تعیین می‌شود. به‌کارگیری افراد موضوع این تبصره در سمت‌های موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌ترازان آنان ممنوع است. نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات تابع حکم مقرر در تبصره «۱» بوده و مشمول این سهمیه نمی‌شوند. بازنشستگان موضوع این تبصره باید دارای شرایط زیر باشند که احراز آنها در قوای مقننه و قضائیه به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه ذیربط و تأیید رئیس هر قوه و در قوه مجریه و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر دستگاه‌ها با پیشنهاد دستگاه ذیربط، موافقت سازمان اداری و استخدامی کشور و تأیید رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد:

۱. دارای مدرک کارشناسی ارشد یا بالاتر باشند.
 ۲. استفاده از خدمات افراد بازنشسته موضوع تبصره متناسب با تجارب مکتسبه وی در دوران اشتغال باشد.
 ۳. در بدو اشتغال مجدد سن این‌گونه اشخاص نباید از ۶۵ سال تجاوز کند و ادامه خدمت آنان حداکثر تا سن هفتادسالگی مجاز می‌باشد.
 ۴. در اجرای آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی یا هیئت‌های مشابه به مجازات بازنشستگی یا مجازات‌های شدیدتر محکومیت نیافته، همچنین محکومیت کیفری مؤثر نداشته باشند.
- قوای سه‌گانه موظفند در پایان هر سال گزارش عملکرد این تبصره را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند.

تبصره «۳» طرح پیشنهادی

«اعضای پیوسته فرهنگستان‌های کشور از شمول این قانون مستثنی می‌باشند».

ارزیابی

براساس تبصره «۳» پیشنهادی اعضای پیوسته فرهنگستان‌های کشور از شمول این قانون مستثنی خواهند شد. در این خصوص باید خاطر نشان کرد اگرچه به جهت تعداد محدود اعضای فرهنگستان‌ها ممکن است این حکم در گسترش دامنه مستثنیات قانون اثرگذار نباشد، اما به جهت ارائه تقاضاهای مشابه ممکن است زمینه گسترش دامنه مستثنیات را فراهم آورده و از سوی دیگر قانون را از فلسفه وجودی خود تهی سازد. ضمن اینکه ظرفیت به‌کارگیری این افراد در تبصره «۲» پیشنهادی و تبصره «۲» قانون فعلی^۲ فراهم است.

پیشنهاد

تبصره «۳» پیشنهادی حذف شود.

۱. این پیشنهاد با بهره‌گیری از دیدگاه و نظرات نهادهای نظارتی و دستگاه‌های متولی امر و صاحب‌نظران این حوزه و نتایج حاصل از نشست‌های تخصصی با دستگاه‌های ذیربط تهیه شده است که در گزارشی مستقل به چاپ خواهد رسید.

۲. تبصره «۲» - دستگاه‌های موضوع این قانون در صورت لزوم می‌توانند از خدمات بازنشستگان متخصص با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر به صورت پاره‌وقت و ساعتی استفاده کنند. حداکثر ساعات مجاز برای استفاده از بازنشستگان، یک سوم ساعات اداری کارمندان رسمی است و حق‌الزحمه این افراد متناسب با ساعات کاری آنها حداکثر معادل یک سوم کارمندان رسمی همان شغل تعیین و پرداخت می‌شود.

تبصره الحاقی

به منظور تأکید بر عدم برخورداری از پاداش پایان خدمت برای افرادی که به موجب قانون مذکور به کارگیری می‌شوند پیشنهاد می‌شود تبصره ذیل به تبصره‌های قانون مذکور الحاق شود:

تبصره «۴» الحاقی

به افرادی که به هر طریق به موجب این قانون به کارگیری می‌شوند پاداش پایان خدمت تعلق نمی‌گیرد. هرگونه پرداخت تحت این عنوان و عناوین مشابه به عنوان پاداش پایان خدمت به این افراد در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است.

جمع‌بندی

کلیات طرح پیشنهادی با اعمال اصلاحاتی به شرح زیر، مورد تأیید است:

ماده واحد به شرح زیر اصلاح می‌شود:

به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح، سازمان انرژی اتمی، سازمان خصوصی‌سازی کشور و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند یا دارای ردیف بودجه‌ای بوده یا در جداول بودجه کل کشور دارای اعتبار می‌باشند، ممنوع است.

تبصره «۲» الحاقی - به منظور بهره‌گیری از خدمات بازنشستگانی که دارای تخصص، تجربیات ویژه و بدون جایگزین می‌باشند استفاده از خدمات حداکثر یکصد نفر با حفظ حالت بازنشستگی مجاز می‌باشد. سهمیه دستگاه‌های تابع قوه مجریه و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، قوه قضائیه و قوه مقننه به ترتیب ۴۵، ۳۰ و ۱۰ درصد و سهمیه سایر دستگاه‌های اجرایی کشور ۱۵ درصد رقم مذکور تعیین می‌گردد. به کارگیری افراد موضوع این تبصره در سمت‌های موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و همتران آنان ممنوع است. نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات تابع حکم مقرر در تبصره «۱» بوده و مشمول این سهمیه نمی‌شوند. بازنشستگان موضوع این تبصره باید دارای شرایط زیر باشند که احراز آنها در قوای مقننه و قضائیه به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه ذیربط و تأیید رئیس هر قوه و در قوه مجریه و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر دستگاه‌ها با پیشنهاد دستگاه ذیربط، موافقت سازمان اداری و استخدامی کشور و تأیید رئیس جمهور صورت می‌گیرد:

۱. دارای مدرک کارشناسی ارشد یا بالاتر باشند.

۲. استفاده از خدمات افراد بازنشسته موضوع تبصره متناسب با تجارب مکتسبه وی در دوران اشتغال باشد.

۳. در بدو اشتغال مجدد سن این‌گونه اشخاص نباید از ۶۵ سال تجاوز کند و ادامه خدمت آنان حداکثر تا سن هفتادسالگی مجاز است.

۴. در اجرای آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی یا هیئت‌های مشابه به مجازات بازنشستگی یا مجازات‌های شدیدتر محکومیت نیافته، همچنین محکومیت کیفری مؤثر نداشته باشند.

قوای سه‌گانه موظفند در پایان هر سال گزارش عملکرد این تبصره را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند.

تبصره «۴» الحاقی - به افرادی که به هر طریق به موجب این قانون به کارگیری می‌شوند پاداش پایان خدمت تعلق نمی‌گیرد. هرگونه پرداخت تحت این عنوان و عناوین مشابه به عنوان پاداش پایان خدمت به این افراد در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است.