

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان»

چکیده

به موجب ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان، به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع شده است. طرح حاضر ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان را مورد استفسار قرار داده است تا بدین ترتیب افرادی که اعاده به خدمت شده‌اند را نیز در دامنه شمول قانون قرار دهد. متن طرح استفساریه بدین شرح است:

آیا ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان موضوع قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی، با عنایت به عبارت «بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند» در صدر ماده واحده شامل افرادی که اعاده به خدمت شده‌اند یا می‌شوند، نیز می‌گردد؟

پاسخ: بلی، ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان موضوع ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی، شامل همه مصادیق به کارگیری از جمله افرادی که اعاده به خدمت شده‌اند یا می‌شوند، نیز می‌گردد. بررسی طرح پیشنهادی نشان می‌دهد اشکال‌ها و ابهام‌های متعددی به طرح وارد است که در ادامه ارزیابی شده است.

ارزیابی طرح پیشنهادی

اول - تحلیل موضوع

استفاده از وجود بازنشستگان در دستگاه‌های اجرایی در قوانین متعدد تحت عناوین بسیار متنوعی صورت پذیرفته و در بعضی موارد نیز این معنا بدون کاربرد واژه خاصی تبیین شده است. پرکاربردترین اصطلاحات در این مورد «اشتغال»، «اعاده به خدمت»، و «به کارگیری» بوده، اما در عین حال منحصر به این اصطلاحات هم نبوده است. لذا به جای آنکه فقط یک واژه (اصطلاح) مبهم و فاقد تعریف قانونی، مانند اعاده به خدمت را برای بیان مقصود استفاده کنیم، بهتر است علاوه بر کاربرد اصطلاح مورد نظر محتوی و آثار مهم آن را هم در متن پیشنهادی خود ذکر کنیم. به منظور رعایت اختصار و تسهیل درک مطلب ذیلاً صرفاً در مورد «اعاده به خدمت» توضیحاتی اعلام می‌شود. هر چند توضیح سایر اصطلاحات بالا هم می‌تواند به فهم بهتر اصطلاح مذکور کمک کند.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۹۲

شماره چاپ:

۱۱۷۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۸/۳۰

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر مطالعات اجتماعی

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۱۶۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۰۹/۱۱

اصطلاح «اعاده به خدمت» در مورد بازنشستگان فاقد تعریف عام و واحد در ادبیات حقوق اداری است و لذا استعمال آن در طرح پیشنهادی که نقش کلیدی و مرکزی را در اجرای این طرح دارد می‌تواند به هنگام اجرای قانون با اشکال‌های بسیار مواجه شود. برای پرهیز از بروز ابهام و اشکال در اجرای قانون و در عین حال دقت اجرای آن در مورد جامعه هدف توضیحات زیر در مورد اصطلاح مذکور به آگاهی می‌رسد تا با عنایت به آنها متن پیشنهادی ارزیابی شود:

۱. از نظر زمانی اولین کاربرد اصطلاح «اعاده به خدمت» در مورد بازنشستگان در یک متن قانونی در ماده (۹۱) اصلاحی قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۸ اتفاق افتاده است که دامنه شمول آن صرفاً مستخدمین رسمی مشمول قانون استخدام کشوری را دربر گرفته است. متن این ماده اصلاحی به شرح زیر است:

ماده (۹۱) - از تاریخ تصویب این اصلاحیه (۱۳۵۳/۱۲/۲۸) اشتغال مستخدمین رسمی بازنشسته در مقامات مذکور در تبصره ماده (۳۲) یا ریاست مؤسسات و شرکت‌های دولتی که انتصاب آنان مستلزم امضای وزیر آن وزارتخانه است، مشروط به آنکه به سن بازنشستگی اجباری نرسیده باشند اعاده به خدمت تلقی و مدت اشتغال به شرط پرداخت کسور بازنشستگی مقرر جزء خدمت رسمی محسوب می‌شود.

مستفاد از متن فوق آن است که اعاده به خدمت موجب نفی حالت بازنشستگی مستخدم، بازگشت وی به حالت اشتغال، پرداخت کسور بازنشستگی و لزوم اجرای کلیه قوانین و مقررات لاحق (متأخر) در مورد بازنشستگی (سن، سابقه خدمت، میزان حقوق، بازنشستگی و...) مجدد وی است. باید توجه داشت که ماده مذکور شامل دستگاه‌ها و مستخدمین غیرمشمول قانون استخدام کشوری نبوده و لذا در این قبیل دستگاه‌ها که تعداد آنها کم نیست، امکان دارد بازنشستگان تحت عناوین دیگر یا بدون اطلاق عنوان خاص به مفهوم بالا «اعاده به خدمت» شده باشند.

۲. در بند «چ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم آمده است:

چ) جانبازانی که قبل از تصویب این قانون به صورت پیش از موعد یا عادی و بدون سنوات ارفاقی بازنشسته شده‌اند با رعایت شرط سنی کم‌تر از ۶۵ سال می‌توانند به خدمت اعاده و با تکمیل خدمت ۳۵ ساله خود و با رعایت شرایط عمومی به بازنشستگی نائل آیند.

۳. در بند «ز» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم آمده است:

ز) آزادگانی که به دلیل استفاده از دو برابر شدن سابقه اسارت زودتر از خدمت سی سال بازنشسته شده‌اند، می‌توانند برای یک بار و با رعایت شرط سنی زیر ۶۵ سال با بازگشت به خدمت، حسب مورد ۳۰ یا ۳۵ سال خدمت خود را تکمیل کنند و سپس با لحاظ عین سوابق اسارت به بازنشستگی نائل آیند.

۴. ماده (۴) قانون تسهیلات استخدامی اجتماعی جانبازان مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱

ماده (۴) - دستگاه‌های مشمول این قانون مکلفند حسب درخواست جانبازانی که تا تاریخ تصویب این قانون در خدمت دستگاه بوده‌اند فقط برای یک بار نسبت به اعاده به خدمت آنان اقدام نمایند.

۵. بعضی از مستخدمین بازنشسته به موجب رأی دیوان عدالت اداری بازنشستگی‌شان منتفی و به خدمت اعاده شده‌اند.

۶. گروهی از مستخدمین بازنشسته که برخلاف قوانین و مقررات مربوط بازنشسته شده و دستگاه متبوع آنان با پی بردن به اشتباه خود بازنشستگی را منتفی و آنان را به خدمت اعاده نموده‌اند.

۷. ممکن است فهرست بالا کامل نباشد و در قوانین و مقررات مربوط احکام دیگری راجع به اعاده به خدمت پیش‌بینی شده باشد که در اینجا ذکر نشده یا در اجرای مقررات استخدامی دستگاه‌های مختلف اتفاقاتی روی داده باشد که منجر به لغو حالت بازنشستگی و اعاده مستخدم به حالت اشتغال شده باشد.

با توجه به توضیحات بالا مصادیق بازنشستگان اعاده به خدمت شده روشن می‌شود که این امر در فرایند هرگونه قانونگذاری می‌تواند راهنمای عمل قرار گیرد.

دوم - استفساریه

با توجه به اینکه اعاده به خدمت مستخدمین بازنشسته در موارد مشروحه بالا موجب نفی حالت بازنشستگی می‌شود، لذا اشخاصی که به خدمت اعاده شده‌اند مشمول وصف «بازنشسته» نیستند تا از این طریق ممنوعیت موضوع قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن شامل حال آنان باشد. بنابراین آنچه به عنوان محور اصلی طرح استفساریه مذکور مقرر شده است، تخصصاً از گستره مفهومی قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان خارج می‌باشد بر این اساس با تصویب این طرح، عملاً در قلمرو شمول قانون موضوع استفسار، توسعه مفهومی ایجاد خواهد نمود و لاجرم نوعی اصلاح قانون قلمداد شده و مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی و نیز نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان^۱ در خصوص این اصل خواهد بود. بر فرض که در آینده طرحی در این خصوص تهیه و پیشنهاد شود باید توضیحات بند «اول» را در تدوین متن پیشنهادی مراعات کند تا در مرحله اجرای قانون ابهامی بروز ننماید.

همچنین طرح استفسار در صورت پذیرش، در مغایرت با بندهای «چ» و «ز» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه قرار می‌گیرد، زیرا در این احکام اعاده به خدمت جانبازان و آزادگان با رعایت برخی شرایط مجاز اعلام شده است که طرح حاضر عملاً به‌کارگیری این گروه از افراد را نیز ممنوع اعلام می‌دارد.

جمع‌بندی

طرح پیشنهادی علاوه بر اینکه از لحاظ محتوا با اشکال‌ها و ابهام‌هایی روبه‌رو است، با بندهای «چ» و «ز» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه نیز مغایرت دارد، همچنین از این جهت که دامنه شمول قانون مصوب را توسعه می‌دهد قانونگذاری جدید است و از این جهت مغایر با اصل هفتادوسوم قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۱۳۷۶/۳/۱۰ مورخ ۷۶/۲۱/۱۵۸۳ شورای نگهبان است.



۱. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ در خصوص اصل هفتادوسوم قانون اساسی در پاسخ به استفسار ریاست‌جمهوری تاریخ ۱۳۷۶/۳/۱۰.

۲. مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.

۳. تفسیری از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجرا گذاشته‌اند تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور تسری نمی‌یابد.