

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح ممنوعیت صدور و تمدید هر نوع پروانه اشتغال برای شاغلین یا بازنشستگان»**

مقدمه

«طرح ممنوعیت صدور و تمدید هر نوع پروانه اشتغال برای شاغلین یا بازنشستگان» با هدف جلوگیری از برون سپاری خدمات دستگاه‌های مختلف به بازنشستگان یا شاغلین و همچنین باز نمودن فضای اشتغال برای جوانان، تحت عنوان ماده واحد ذیل اعلام وصول شده است:

**ماده واحد -** صدور و تمدید هر نوع مجوز یا پروانه اشتغال به کار و کالت، کارشناسی از قبیل قانون کارشناسی رسمی دادگستری، نظام مهندسی، خدمات مشاوره، ترخیص کاری و خدمات گمرکی، ازدواج و طلاق، امور اتباع بیگانه، تعویض پلاک، صدور گواهینامه، حج و زیارت، قرارداد برون سپاری، انواع داروخانه‌ها و مراکز درمانی، خدمات انتظامی و قضایی و سایر عناوین مشابه به افراد حقیقی و حقوقی که هریک از اعضای آن در هریک از صندوق‌های بیمه حقوق و یا مستمری دریافت می‌کنند یا در هریک از آنها عضو می‌باشند ممنوع است.

**تبصره -** کسانی که قبلاً مجوز یا پروانه دریافت کرده‌اند باید تا یک سال بعد از این قانون با افراد دارای صلاحیت جایگزین گردند.

**الف) برخی سوابق قانونی**

۱. قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان در سال ۱۳۹۵ به تصویب رسید. بر مبنای ماده واحد این قانون، به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا باز خرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد. بر اساس تبصره «۲» ماده واحد این قانون، حداکثر ساعات مجاز برای استفاده از بازنشستگان، یک سوم ساعات اداری کارمندان رسمی است. ملاحظه می‌شود با وجود آنکه قانون بر عدم استفاده از بازنشستگان تأکید دارد، قید یک سوم ساعات اداری را جهت اس‌تفاده از تجربیات و توانمندی‌های فرد بازنشسته در نظر گرفته است. تردیدی نیست که تهی کردن فضاهای مختلف اداری و پژوهشی از افراد باتجربه، پیامدهای منفی برجای خواهد گذاشت.

۲. ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (با اصلاحیه‌ها و الحاقات آن) نیز در بردارنده احکامی در خصوص صدور مجوزهای کسب و کار است.<sup>۱</sup>

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۰۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

اقتصادی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۵۰۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۲/۱۱



۱. مفاد مرتبط ماده مذکور به شرح زیر است:

«... تبصره «۲» - هریک از مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب و کار را مطابق شرایط مصرح در پایگاه اطلاع رسانی مذکور دریافت و بررسی کنند. صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار»، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند...»

## ب) ابهام‌ها و اشکال‌های متن طرح

۱. اطلاق طرح، به جهت عدم رعایت اصول قانون‌نویسی، با جزء‌های «۱»، «۳»، «۶»، «۷»، «۸» و «۱۰» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری<sup>۱</sup>، مغایر به نظر می‌رسد.
۲. این طرح فاقد مقدمه توجیحی مبتنی بر دلایل متقن و قوی برای توضیح ضرورت ارائه این طرح است. در مقدمه کوتاه طرح صرفاً با توجیه وجود جوانان مستعد و البته بیکار، این نتیجه گرفته شده است که دستگاه‌های مختلف نتوانند تحت عنوان برون‌سپاری، بسیاری از خدمات خود را به بازنشستگان یا شاغلین دستگاه‌های سازمانی خود یا بازنشستگان سایر دستگاه‌ها بسپارند و لازم است از این کار ممنوع شوند.
۳. ابهام دیگر آن است که در عنوان طرح صدور پروانه اشتغال برای شاغلین هم ممنوع شده است. فارغ از این موضوع که این عبارت مبهم است، موضوع جالب توجه آن است که در متن طرح فقط به بازنشستگان (مستمری‌بگیران از صندوق بیمه) پرداخته شده است.
۴. ابهام مهم دیگر این طرف به کار بردن عبارت «و سایر عناوین مشابه» برای ذکر رسته‌های شغلی و مشاغل مورد نظر طراحان است؛ که از منظر قانونگذاری باید به صراحت تمامی مشاغل مشخص شود؛ که در آن صورت نیز ممکن است هر کدام از عناوین مورد نظر دارای شرایط حقوقی و قانونی خاصی بوده باشند که دقت در به‌کارگیری آنها نیز نیازمند بررسی و دقت است. برای مثال بانک‌ها، عمدتاً در مشاغل مدیریتی خود از بازنشستگان استفاده می‌کنند که دارای سابقه تجربیات مهم و با ارزشی هستند، در حالی که می‌توانند از مدیران جوان و یا مشاوران بازنشسته بهره‌گیرند و طرح هیچ اشاره‌ای به آنها نکرده است.
۵. در متن طرح آمده است «افراد ... حقوقی که هریک از اعضای آن در هریک از صندوق‌های بیمه حقوق و یا مستمری دریافت می‌کنند» اعضای شخص حقوقی ابهام دارد و مشخص نیست منظور چیست؟ در همین جمله دریافت حقوقی از صندوق بیمه محل اشکال است، زیرا حقوق در زمان اشتغال و توسط کارفرما پرداخت می‌شود و در دوران بازنشستگی صرفاً مستمری پرداخت می‌شود.
۶. در بخش بعدی آمده است «در هریک از صندوق‌های بیمه «عضو» می‌باشند». عضو بودن افراد در صندوق‌ها امری طبیعی است که شاغلین تمامی کسب‌وکارها به‌منظور آینده‌نگری و دریافت مستمری در دوره بازنشستگی به آن اقدام می‌کنند و صرف عضویت در آنها، ارتباطی با انحصار در فعالیت‌های مذکور ندارد.
۷. ابهام دیگر در این طرح آن است که به دقت مشخص نشده تکلیف کسانی که از صندوق‌های بیمه‌ای، حقوق و مستمری دریافت نمی‌کنند، چه خواهد شد؛ به عبارت دیگر، ممنوعیت استفاده از بازنشستگان فقط شامل آن دسته از افرادی می‌شود که وابستگی و

---

... تبصره «۴» - «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» موضوع تبصره «۳» این ماده، موظف است ظرف مدت حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار را به تفکیک هر کسب‌وکار در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار منتشر کند. پس از راه‌اندازی «پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور»، تغییر در شرایط صدور یا تمدید مجوزهای کسب‌وکار چنانچه در جهت تسهیل صدور و تمدید مجوزها باشد، بلافاصله به دستور رئیس هیئت در پایگاه اطلاع‌رسانی یاد شده اعمال می‌شود و چنانچه تغییر، شامل افزایش مراحل یا مدارک مورد نیاز و به هر نحو، مشکل کردن صدور یا تمدید باشد، شرایط جدید باید از ۶ ماه قبل از اجرا، در این پایگاه اعلام شود...».

۹-۱ رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

۱. قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن.
۲. معطوف بودن به نیازهای واقعی.
۳. شفافیت و عدم ابهام.
۴. استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.
۵. بیان شناسه تخصصی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن.
۶. ابتدا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون.
۷. ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.
۸. انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی.
۹. جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری.
۱۰. عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی.

رابطه مالی با صندوق‌های بیمه دارند؟ در عین حال لازم است مراد دقیق از صندوق‌ها نیز به صراحت ذکر شود.

### ج) برخی ملاحظات کارشناسی

۱. تجربیات کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد، دانش مترکّم بازنشستگان و سالمندان، از طریق مراکز پژوهشی، نهادهای مدنی و بخش‌های توسعه‌ای بوروکراسی، جذب و مورد استفاده قرار می‌گیرد. لذا حرکت به سمت کنار نهادن بازنشستگان از امور حساسی مانند وکالت، ازدواج و طلاق و خدمات قضایی، می‌تواند جامعه را در بلندمدت از دانش انباشت‌شده که راهگشای مسائل اجتماعی متعددی است، محروم کند.

۲. با توجه به آنچه که از این طرح استنباط می‌شود، یکی از اهداف این طرح رفع انحصار از فعالیت‌های اشاره شده است. لکن رفع انحصار نیازمند پیش‌نیازهای قانونی و نهادی است و اگر استنباط طراحان بر این است که هر کدام از رسته‌های شغلی نام‌برده شده در طرح، دارای انحصار بوده، لازم است تا هریک از موارد را در جایگاه و محمل قانونی خاص خود اصلاح نمود و نمی‌توان صرفاً با بیان کلی، مجموعه انحصارات موجود در رسته‌های گوناگون را برطرف ساخت. به عبارتی تنوع موارد مورد نظر طرح به حدی است که نمی‌توان نظریه واحدی درخصوص آنها ارائه داد؛ «وکالت»، «کارشناسی رسمی دادگستری»، «نظام مهندسی»، «خدمات مشاوره»، «ترخیص‌کاری و خدمات گمرکی»، «ازدواج و طلاق»، «امور اتباع بیگانه»، «تعویض پلاک»، «صدور گواهینامه»، «حج و زیارت»، «قرارداد برون‌سپاری»، «انواع داروخانه‌ها و مراکز درمانی»، «خدمات انتظامی و قضایی». از طرف دیگر، اگر هدف رفع برخی از تعارض منافع‌ها باشد، اشتغال شاغلان خاص مابه‌ازای بازنشستگان هر دستگاه با توجه به عدم رعایت شرایط احراز شغل، می‌تواند خود به نوعی باعث افزایش تعارض منافع در این زمینه نیز باشد. هرچند که برای مثال در مورد مشاغلی مانند «ترخیص‌کاری و خدمات گمرکی»، «صدور گواهینامه» و «تعویض پلاک» به‌عنوان امور اداری و دارای ضوابط مشخص، شاید حضور افراد بسیار باتجربه ضرورتی نداشته باشد، لکن در مورد «خدمات مشاوره»، «ازدواج و طلاق»، «امور اتباع بیگانه»، «وکالت» و «کارشناسی رسمی دادگستری»، تجربه سالیان اشتغال بازنشستگان، می‌تواند در تشخیص مشکلات، حل مسائل و کمک به ذی‌نفعان بسیار حائز اهمیت باشد.

۳. برخی موارد مذکور در این طرح، از جمله کانون کارشناسی رسمی دادگستری، براساس قانون تشکیل شده و اداره آن از طریق افراد حقوقی و زیر نظر نهادهای خاص همانند قوه قضائیه است؛ لذا هرگونه قانونگذاری در این امور و ایجاد ممنوعیت صدور مجوز برای افراد مطرح شده و یا حتی مهلت یک‌ساله برای فعالان فعلی خود موجب اخلاف در کار آنها و خدمات‌رسانی ایشان می‌شود، لذا رفع انحصارات فعلی الزاماً با ایجاد محدودیت برای فعالان فعلی در حوزه‌های کسب‌وکار حاصل نشده و خود این ممنوعیت یا محدودیت‌ها عاملی در جهت کاهش کمیت و کیفیت ارائه خدمات به مردم خواهد شد. در عین حال در کارشناسی رسمی که اصولاً تجربه، ملاک عمل است، حذف بازنشستگان و افراد شاغل حرفه‌ای، امری خلاف واقعیت اجتماعی و مغایر با منافع عمومی به نظر می‌رسد. لذا در این موارد، محرومیت بازنشستگان از تصدی آنها مغایر با حق بر امنیت شغلی و حق انتخاب شغل موضوع اصول بیست و دوم (۲۲) و بیست و هشتم (۲۸) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۴. در مواردی که به موجب قانون، تصدی مشاغل برای شاغلان یا بازنشستگان، حق مکتسب باشد، اطلاق حکم طرح نسبت به آنها مغایر با شرع و اصول نوزدهم (۱۹)، بیستم (۲۰) و بیست و دوم (۲۲) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد و از طرفی دیگر اطلاق حکم این طرح با ذیل اصل یکصد و چهل و یکم (۱۴۱) قانون اساسی، مغایرت دارد.

۵. در خصوص برخی نهادهای فعلی ارائه‌دهنده مجوز، اموری همانند تعویض پلاک که در انحصار نیروی انتظامی است و مسائل مربوط به حج و زیارت که در اختیار سازمان حج و زیارت است، نه تنها جامعیت وجود ندارد، بلکه این سؤال مطرح است که در صورت ایجاد محدودیت‌های فعلی، چه کسانی می‌توانند کسب‌وکارهای مذکور در طرح را راه بیندازند؟ به عبارت دیگر، در برخی مشاغل امکان بهره‌گیری کامل از نیروهای جدید و اشتغال به‌جای تمامی نیروهای بازنشسته یا دارای تجربیات کافی، به‌صورت کامل امکانپذیر نیست و نیاز به تأمل و بررسی بیشتری دارد.

۶. داشتن صلاحیت‌های حرفه‌ای برای دریافت مجوزهای مربوط به رسته‌های شغلی اعلامی، ضروری است و منطقاً نهادهای مربوطه باید استانداردها و صلاحیت‌های مورد نیاز را به‌صورت شفاف اعلام کرده و در عین حال، امکان رقابت سالم و منصفانه نیز باید برای متقاضیان دریافت مجوزهای مربوطه وجود داشته باشد. در طرح ارائه شده، مسائل مذکور مورد توجه قرار نگرفته است.

۷. در مواردی که فعالیت‌های مذکور، یک شغل تمام‌وقت باشد مانند دفاتر خدمات قضایی و داروخانه، طرح مذکور از جهت تطبیق با قانون و اشتغالزایی جوانان صرفاً در مورد منع صدور جواز برای افراد شاغل، مطابق با بندهای «۹» و «۱۲» اصل سوم (۳)<sup>۱</sup> و بندهای «۲» و «۳» اصل چهل‌وسوم (۴۳) قانون اساسی<sup>۲</sup> به‌نظر می‌رسد.

۸. مشخص نیست براساس این حکم چه تعداد مجوز باید به اشخاص جدید منتقل شود و آیا پیش‌بینی فرصت یک‌ساله برای جایگزینی افراد واجد صلاحیت داشتن مجوز با افراد جایگزین، امکانپذیر است؟ لکن به‌نظر می‌رسد که عملاً در اصنافی مانند کارشناسی رسمی دادگستری که تعداد زیادی افراد بازنشسته یا شاغل هستند، امکان اینکه در مهلت یک سال، همه این اشخاص بازنشسته شوند، وجود ندارد و نیز امکان جذب میزان کارشناس لازم و آموزش‌های آن در این مدت کوتاه اساساً وجود ندارد. لذا حکم تبصره به جهت قابل اجرا نبودن، با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح فوق با هدف جایگزین کردن جوانان فاقد کار با بازنشستگان در برخی رسته‌های شغلی است، لکن به این موضوع به‌صورت سطحی و روبنایی ورود نموده است، درحالی که نیازمند اصلاحات ریشه‌ای در حوزه‌های مختلف است؛ علاوه بر آن طرح فاقد مقدمه توجیهی و دلایل کافی برای اثبات ضرورت است. همچنین عنوان و متن طرح دارای اشکال‌ها و ابهام‌های گوناگون است که در موارد متعدد با سیاست‌های کلی قانونگذاری مغایر است. علاوه بر آن محتوای طرح نیز دارای اشکالات جدی است و مهم‌تر از همه آنکه به‌نظر می‌رسد فاقد قابلیت اجراست؛ بنابراین رد کلیات این طرح مورد پیشنهاد است.

۱. اصل سوم (۳) - دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم (۲)، همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کار برد: ... ۹- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی. ... ۱۲- پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

۲. اصل چهل‌وسوم (۴۳) - برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ... ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل ... این اقدام باید ... با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد. ۳- تنظیم برنامه اقتصادی کشور به‌صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.