

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«اصلاح تبصره «۱» قانون منع به کارگیری بازنشستگان»

مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۵۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

اجتماعی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۷۸۴۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۸/۱۶



مقدمه

طرح فوق با هدف اصلاح تبصره «۱» قانون منع به کارگیری بازنشستگان اعلام وصول شده است. در طرح اولیه دامنه شمول استثنائات قانون، به «جانبازان بالای بیست و پنج درصد (۲۵٪)، آزادگان بالای سه سال، رزمندگان بالای ۵۰ ماه جبهه و فرزندان شهدا»، گسترش داده شده بود. در مقدمه توجیهی طرح اشاره شده است که: «نظر به ارج نهادن به مقام شامخ ایثارگران و بهره‌مندی از ظرفیت‌های علمی و عملی جانبازان و ایثارگران پیشنهاد می‌شود تبصره «۱» قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان به نحوی اصلاح شود که میزان جانبازی به ۲۵ درصد کاهش یابد». در همین راستا و پس از آخرین مصوبه کمیسیون اجتماعی، در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۴، دامنه شمول مزایای نسخه اصلاحی کمیسیون از مزایای قید شده در طرح اولیه فراتر رفته که در نهایت طرح به شکل زیر پیشنهاد شده است: «**ماده واحده** - در تبصره «۱» ماده واحده قانون «ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰، با اصلاحات و الحاقات بعدی»، عبارت «جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، آزادگان بالای سه سال، و فرزندان شهدا از شمول این قانون مستثنی می‌باشند»، به عبارت «جانبازان بالای بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، رزمندگان و آزادگان دارای شش ماه و بیشتر سابقه حضور در جبهه یا اسارت، همسران و فرزندان شهدا و همسران و فرزندان جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪) از شمول این قانون مستثنی می‌باشند»، اصلاح شد». در ادامه، گزارش حاضر با عنایت به آخرین مصوبات کمیسیون اجتماعی پیرامون طرح و با بررسی جوانب مختلف آن ارائه خواهد شد.

سوابق قانونی طرح

از سال ۱۳۶۶ که اولین قانون مربوط به منع اشتغال بازنشستگان تصویب شد، تا سال ۱۳۹۵ که قانون منع به کارگیری بازنشستگان به تصویب مجلس رسید، رویکرد کلی سیاستگذار در کشور، خارج کردن بازنشستگان از چرخه اشتغال رسمی و تلاش برای وارد کردن نیروهای جدید به نظام اشتغال بوده است. در این میان هر از چندگاهی استثنائاتی به قوانین مصوب نیز وارد می‌شده است. در جدول ۱ اهم قوانین مصوب این حوزه و مستثنائات قانونی آن احصا شده است.

جدول ۱. پیشینه قانونی طرح

| قانون | تاریخ تصویب | شرح | استثنائات |
|---|-------------|---|---|
| قانون اصلاح قانون منع به کارگیری بازنشستگان | ۱۳۹۷ | ماده واحد- تبصره «۱» ماده واحد قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰، به شرح ذیل اصلاح می شود: تبصره «۱»- به کارگیری بازنشستگان، در سمت های مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، مجاز است. همچنین به کارگیری بازنشستگان در نیروهای مسلح با مجوز فرمانده معظم کل قوا مجاز است. به کارگیری بازنشستگان وزارت اطلاعات تا سقف یک درصد (۱٪) از مجموع نیروهای شاغل رسمی این وزارتخانه در هر رده مدیریتی صرفاً در وزارتخانه مذکور مجاز می باشد. جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، آزادگان بالای سه سال اسارت و فرزندان شهدا از شمول این قانون مستثنا می باشند. | ۱. رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس جمهور، وزرا و معاونین رئیس جمهور و نمایندگان مجلس ۲. بازنشستگان در نیروهای مسلح با مجوز فرمانده معظم کل قوا ۳. فرزندان شهدا ۴. آزادگان بالای سه سال اسارت ۵. جانبازان بالای پنجاه درصد ۶. بازنشستگان وزارت اطلاعات تا سقف یک درصد (۱٪) از مجموع نیروهای شاغل رسمی این وزارتخانه، در هر رده مدیریتی، و صرفاً در همان وزارتخانه. |
| قانون منع به کارگیری بازنشستگان | ۱۳۹۵ | به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه، بازنشسته یا با خرید شده یا بشوند، در دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و کلیه دستگاه هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی کل کشور استفاده می کنند، پس از ابلاغ این قانون، ممنوع می باشد. | ۱. مقامات مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و همتران آنها ۲. ایثارگران ۳. فرزندان شهدا ۴. جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر ۵. نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و دارندگان اجازات خاصه مقام معظم رهبری |
| نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه های دولتی | ۱۳۶۶ | اشتغال به کار کلیه بازنشستگان و نیز کسانی که سنوات خدمات آنان براساس قوانین و مقررات استخدای با خرید شده است، در وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها ممنوع است. | در صورت نیاز دولت به برخی نیروهای متخصص، اشتغال آنان به صورت غیررسمی و برای مدت معین خواهد بود. |

بررسی آماری موضوع

طبق آخرین اطلاعات،^۱ تعداد کل جانبازان کشور ۵۲۵.۲۹۹ نفر است، جانبازان زیر ۲۵ درصد ۳۳۴.۴۵۹ نفر و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر ۲۴۸.۸۷۵ نفر که ۱۹۰ هزار نفر از جمعیت اخیر بین ۲۵ تا ۵۰ درصد جانبازی دارند. طبق طرح اصلاحی کمیسیون، دامنه شمول طرح از میان جانبازان شاغل بالای ۵۰ درصد به جانبازان شاغل ۲۵ درصد و بالاتر گسترش خواهد یافت. از طرفی با توجه به گسترش مزایا به رزمندگان و آزادگان دارای شش ماه و بیشتر سابقه حضور در جبهه یا اسارت، این آمار بالاتر خواهد بود.

جدول ۲. آمار جامعه ایثارگری به تفکیک نوع ایثارگری

| تعداد آزادگان | تعداد جانبازان | | | | | تعداد فرزندان شهدا |
|---------------|----------------|------------------|------------|------------|-----------|--------------------|
| | جمع | ۷۰ درصد و بالاتر | ۵۰-۶۹ درصد | ۲۵-۴۹ درصد | ۱-۲۴ درصد | |
| ۴۳۳۸۹ | ۵۲۵۲۹۹ | ۸۳۹۷ | ۲۲۶۵۳ | ۱۵۹۷۹۰ | ۳۳۴۴۵۹ | ۱۷۷۸۷۵ |

۱. آمار بنیاد شهید و امور ایثارگران (۱۳۹۹).

نقاط قوت طرح

۱. با توجه به کاهش نرخ پشتیبانی (نسبت تعداد بیمه‌پردازان به تعداد مستمری‌گیران) در صندوق‌های بازنشستگی و مواجهه این صندوق‌ها با بحران‌های مالی ناشی از افزایش نامتعادل تعداد خروجی‌ها، تصویب این طرح با افزایش مدت بیمه‌پردازی فرد شاغل ایثارگر، می‌تواند باعث تقویت نقدینگی و افزایش نرخ وابستگی صندوق‌ها شود.

نقاط ضعف طرح

۱. استثنا کردن گروه‌های جدید با فلسفه تصویب قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان که عبارت بود از: «جلوگیری نیروهای بازنشسته و چندشغله و فراهم کردن زمینه حضور نیروهای جوان»، مغایرت دارد. براساس بند «۹» «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری»، ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶، طرح‌ها و لوایح باید مبتنی بر نظرات کارشناسی و متضمن «شمولیت و عمومیت» باشند و حتی‌الامکان از استثنائات قانونی در آنها پرهیز شود. این در حالی است که در طرح فوق، نظر و استدلال کارشناسی دقیقی به‌منظور خروج جانبازان بالای بیست‌وپنج درصد و سایر گروه‌های یاد شده، از شمولیت قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان ارائه نشده است. ضمن اینکه توسعه استثنای موجود در قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان (مصوب ۱۳۹۷/۶/۶)، مغایر «عمومی» و «شامل بودن» قانون است. لذا این طرح با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد.

۲. در مقدمه توجیهی، دلیل ارائه این طرح، ارج نهادن به مقام شامخ ایثارگران و بهره‌مندی از ظرفیت‌های علمی و عملی و عدم قابلیت عملی اجرای اصلاحیه تبصره «۱» قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، مصوب ۱۳۹۷/۶/۶، به‌دلیل عدم اشتغال بخش قابل توجهی از جمعیت جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، عنوان شده است. به‌نظر می‌رسد این استدلال، منحصر در به‌کارگیری مجدد مشمولان در سازمان‌های دولتی نیست و از این جهت مورد خدشه است. بنابراین دلیلی قانع‌کننده برای استثنای مذکور به‌نظر نمی‌رسد.

۳. با توجه به بندهای «۷» و «۸» سیاست‌های کلی «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران» ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۶، حمایت‌های قانونی از ایثارگران یک امر عقلایی و قانونی محسوب می‌شود و در مورد اصل وجود حمایت‌ها از ایثارگران شکی وجود ندارد؛ اما در خصوص نحوه و کیفیت حمایت‌ها باید دقت شود تا با سایر اصول و قواعد حقوقی همخوانی بیشتری داشته باشد. یکی از اصول حقوقی که در بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی بدان اشاره شده، ایجاد نظام اداری صحیح است. اقتضای ایجاد نظام اداری صحیح، جذب نیروهای متخصص و متعهد و کارآمد برای انجام هرچه صحیح‌تر امور اداری است. لذا اصل و قاعده در به‌کارگیری نیروها در نظام اداری، وجود توانایی در انجام امور است. بنابر این قاعده، در به‌کارگیری مجدد نیروهای بازنشسته نیز این امر باید رعایت و مدنظر قرار گیرد؛ علی‌الخصوص راجع به قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان که هدف و مبنای تصویب آن، کارآمد کردن نیروی انسانی است. به‌عبارت بهتر، قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مبتنی بر اصل و قاعده فوق‌الذکر، با هدف بهبود نظام اداری از طریق کارآمد کردن نیروی انسانی دستگاه‌ها به تصویب رسید. بنابراین اگر استثنایی بر این قانون وضع می‌شود باید در همین راستا باشد. طرح حاضر دامنه استثنائات قانون را صرفاً به‌دلیل سابقه ایثارگری فرد (بدون توجه به تخصص و کارآمدی فرد)، توسعه داده است، مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح به‌نظر می‌رسد. این اشکال زمانی جدی‌تر می‌شود که در مقدمه توجیهی طرح نیز بر ناکارآمدی و عدم توانایی استثنائات مطرح شده در قانون تصریح شده است.

۴. براساس موازین و اسناد بالادستی شایسته است که در شرایط یکسان استخدامی، ایثارگران در اولویت قرار گیرند. اما عدالت استخدامی نیز به‌معنای «عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی» در بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری،

ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴، مورد تأکید قرار گرفته است. این بند اصل دیگری در خصوص به کارگیری نیروی کار مورد نیاز دستگاه‌ها را بیان می‌کند. به عبارت دیگر قاعده کلی در به کارگیری نیروی انسانی، رعایت عدالت و عدم تبعیض است. برای عدم رعایت اصل و قاعده مذکور، باید دلیل و استدلال قانع‌کننده و محکمی ارائه شود. علی‌الفرض برای استثنای مذکور در تبصره «۱» قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان دلیل قانع‌کننده‌ای وجود داشته است، اما در طرح حاضر که به نوعی توسعه دامنه تبصره «۱» قانون مذکور به شمار می‌رود، دلیل قانع‌کننده و متقنی برای آن بیان نشده است. لذا مغایر بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بعد از آخرین اصلاحیه قانون منع به کارگیری بازنشستگان در سال ۱۳۹۷، در حوزه ایثارگران، دایره افراد خارج از شمولیت این قانون مشخص و به سه گروه محدود می‌شد: جانبازان بالای پنجاه درصد، آزادگان بالای سه سال اسارت و فرزندان شهدا. اکنون و در طرح پیشنهادی جدید، دامنه این استثنائات، گسترده‌تر شده و نه گروه «جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، رزمندگان و آزادگان دارای شش ماه و بیشتر سابقه حضور در جبهه یا اسارت، همسران و فرزندان شهدا و همسران و فرزندان جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)» نیز اضافه شده‌اند.

با توجه به دلایل اقامه شده، به خصوص مغایرت طرح با قانون اساسی (بند «۱۰» اصل سوم)، سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری (بند «۹») و سیاست‌های کلی نظام اداری (بند «۲») و فلسفه اصلی قانون منع به کارگیری بازنشستگان، **پیشنهاد رد کلیات طرح مورد توصیه است.**

| شماره ماده | مصوبه کمیسیون | موافق | مخالف | ارجاع به کمیسیون | اظهار نظر کارشناسی | متن اصلاحی |
|------------|--|-------|-------|------------------|---|------------|
| ماده واحد | در تبصره «۱» ماده واحد قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰، با اصلاحات و الحاقات بعدی، عبارت «جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، آزادگان بالای سه سال، و فرزندان شهدا از شمول این قانون مستثنی می‌باشند» به عبارت «جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، رزمندگان و آزادگان دارای شش ماه و بیشتر سابقه حضور در جبهه یا اسارت، همسران و فرزندان شهدا و همسران و فرزندان جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪) از شمول این قانون مستثنی می‌باشند» اصلاح شد. | | * | | طرح حاضر با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری، بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و فلسفه اصلی قانون منع به کارگیری بازنشستگان مغایرت دارد. | |