

اظهار نظر کارشناسی درباره:
طرح «الحاق دو تبصره به قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان»

مقدمه

به منظور اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب سال ۱۳۹۵، در ماده واحد ذیل الحاق دو تبصره به قانون مذکور پیشنهاد شده است.

ماده واحد - دو تبصره به عنوان تبصره‌های «۶» و «۷» به ماده واحد قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ به شرح ذیل الحاق می‌شود:

تبصره «۶» - در صورتی که بازنشستگان اعم از کشوری و لشکری در دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اشتغال یابند، صرفاً از مستمری بازنشستگی یا حقوق شغل مربوط می‌توانند استفاده نمایند و دریافت هم‌زمان مستمری و حقوق، ممنوع است.

تبصره «۷» - بازنشستگان موضوع تبصره «۶» فقط با رعایت سقف ساعات کاری مندرج در تبصره «۲» می‌توانند صرفاً با یک دستگاه اجرایی مذکور قرارداد همکاری منعقد نمایند.

در این گزارش پس از بررسی اجمالی پیشینه قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان، ابعاد مختلف این طرح مورد واکاوی قرار گرفته است.

مروری اجمالی بر پیشینه قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان

طرح دوفوریتی «ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» به شماره ثبت ۵۹۶ در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۵ و با امضای ۱۳۷ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. در این طرح نمایندگان پیشنهاددهنده با ذکر دلایلی چون اشتغال به خدمت بسیاری از بازنشستگان در مشاغل مدیریتی و کارشناسی و نیز ضرورت چابک‌سازی نظام اداری با بهره‌گیری از جوانان، خواستار ایجاد محدودیت‌هایی برای اشتغال و اعاده به خدمت بازنشستگان شدند. این طرح پس از اعمال اصلاحاتی نهایتاً در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از تأیید شورای نگهبان مشتمل بر ماده واحد و پنج تبصره جهت اجرا به دولت ابلاغ شد.^۱

۱. **ماده واحد-** از تاریخ ابلاغ این قانون، به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و کلیه دستگاه‌هایی که به‌نحوه ازانحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد.

تبصره «۱»- مقامات مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌ترازان آنها و اینترگران، شهدا و جانبازان هفتاد درصد و بالاتر، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و دارندگان اجازات خاصه مقام معظم رهبری از شمول این قانون مستثنی می‌باشند.

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 بازنشستگان، یک‌سوم ساعات اداری کارمندان رسمی است و حق‌الزحمه این افراد متناسب با ساعات کاری آنها حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان رسمی همان شغل تعیین و پرداخت می‌شود.

تبصره «۳»- دستگاه‌های مشمول مکلفند ظرف مدت شصت روز از تاریخ ابلاغ این قانون آن دسته از افرادی را که برخلاف مفاد این قانون به کار گرفته شده‌اند، از خدمت منتزع و با آنان تسویه حساب کنند. افراد مذکور نیز باید ظرف مهلت قانونی مقرر سمت و پست خود را ترک کنند. پرداخت هرگونه وجهی پس از این مهلت از هر محل و تحت هر عنوان در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است.

تبصره «۴»- کارکنان و اعضای هیئت‌مدیره مناطق آزاد تجاری صنعتی نیز مشمول این قانون می‌باشند.

تبصره «۵»- از تاریخ ابلاغ این قانون، ماده (۴۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵، ماده (۹۱) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۲/۲۱، ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و بند «ب» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ نسخ می‌شود.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۵۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۱۰۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۲/۹



با اجرای این قانون برخی نقاط ضعف آن مشخص شد. از جمله این موارد می‌توان به بروز برداشتهای مختلف پیرامون نحوه اجرای قانون در خصوص مقامات اشاره کرد. دولت با برداشتی موسع از کلمه «مقامات» آن را شامل هم مقاماتی که در گذشته بازنشسته شده‌اند و هم شامل اشخاصی که پس از به‌کارگیری در مشاغل موضوع ماده (۷۱) مسئولیت می‌گیرند، دانست. نمایندگان محترم مجلس در واکنش به این برداشت دولت در مقام تفسیر برآمده و با ارائه طرحی مراد مقنن از کلمه «مقامات» را مشخص کرد. این تفسیر که در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۲ به تصویب مجلس رسید^۱ مبین آن است که «بازنشستگی» که به‌واسطه انتصاب یا انتخاب در یکی از سمت‌های مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌ترازان آنها به‌کارگیری می‌شوند از شمول ممنوعیت این قانون مستثنی هستند و هر سمتی در زمان بازنشستگی یا قبل از آن داشتند، ملاک نیست» و بدین ترتیب ابهام موجود در این زمینه برطرف شد. اما کماکان این قانون از نگاه قانونگذار با اشکال‌هایی مواجه بود از این جهت که دامنه مستثنیات آن، چنان وسیع بود که عملاً مانع تحقق اهداف اولیه قانونگذار می‌شد؛ زیرا علاوه بر مقامات موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری شامل استانداران، سفرا و هم‌ترازان آنان نیز می‌شد که به نسبت طیف وسیعی از بازنشستگان را دربرمی‌گرفت. در همین حال چگونگی به‌کارگیری بازنشستگان نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات نیز با ابهام مواجه بود. از این رو ۱۱۵ نفر از نمایندگان مجلس مجدداً با هدف محدود کردن دامنه استثنائات قانون، جوان‌گرایی در مدیران ارشد و به‌کارگیری کمی و کیفی بیشتر از جوانان ضمن ارائه طرحی اصلاح تبصره «۱» ماده‌واحد قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان را پیشنهاد کردند و این طرح نیز در تاریخ ۱۳۹۷/۶/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.^۲ با اجرای این قانون تعداد قابل‌توجهی از بازنشستگان ناگزیر به ترک سمت‌های خود شدند و این اتفاق زمینه‌ساز طرح ادعاهای متنوعی از سوی دستگاه‌های اجرایی «از حیث دامنه شمول قانون و محدودیت‌های ایجاد شده به‌واسطه آن» شد. نتیجتاً بعضی از مقامات و مسئولان کشور با مراجعه به مقام معظم رهبری با ارائه دلایل و توجیهاتی خواستار اجازه خاص ایشان برای ادامه کار شدند. ادامه این وقایع سبب شد تا ایشان در درس خارج فقه ضمن توصیف قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان به‌عنوان قانونی خوب، دستور بررسی رفع نقاط ضعف احتمالی آن را صادر کنند. دستوری که به‌رغم برگزاری جلسات کارشناسی متعدد و تدوین احکام پیشنهادی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر به‌بوته فراموشی سپرده شده است.^۳

ارزیابی کارشناسی

۱. تبصره «۶» پیشنهادی

در قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان (۱۳۹۵) به‌کارگیری افراد بازنشسته یا باخرید شده در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده «۵» قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند ممنوع شده است. با این وجود در تبصره «۱» اصلاحی و تبصره «۲» این قانون جهت به‌کارگیری دو گروه از افراد استثنائاتی به شرح زیر در نظر گرفته شده است.

۱. قانون استفساریه تبصره «۱» قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۶/۷/۲: **موضوع استفساریه:** آیا در تبصره «۱» ماده‌واحد قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰، منظور از مستثنا شدن مقامات مصرح در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌ترازان آنها، به‌کارگیری افرادی است که در زمان بازنشستگی به یکی از سمت‌های مذکور انتصاب یا انتخاب می‌شوند؟

پاسخ: بلی، بازنشستگی که به‌واسطه انتصاب یا انتخاب در یکی از سمت‌های مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌ترازان آنها به‌کارگیری می‌شوند از شمول ممنوعیت این قانون مستثنی هستند و هر سمتی در زمان بازنشستگی یا قبل از آن داشتند، ملاک نیست.

۲. قانون اصلاح تبصره «۱» قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۷/۶/۶

ماده‌واحد- تبصره «۱» ماده‌واحد قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

تبصره «۱»- به‌کارگیری بازنشستگان، در سمت‌های مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجاز است. همچنین به‌کارگیری بازنشستگان در نیروهای مسلح با مجوز فرمانده معظم کل قوا مجاز است.

به‌کارگیری بازنشستگان وزارت اطلاعات تا سقف یک درصد (۱٪) از مجموع نیروهای شاغل رسمی این وزارتخانه در هر رده مدیریتی صرفاً در وزارتخانه مذکور مجاز می‌باشد.

جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، آزادگان بالای سه سال اسارت و فرزندان شهدا از شمول این قانون مستثنی می‌باشند.

۳. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «بررسی قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان و الحاقات و اصلاحات بعدی آن».

الف) تبصره «۱» اصلاحی: مقامات موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، بازنشستگان در نیروهای مسلح دارای مجوز از فرمانده معظم کل قوا، بازنشستگان وزارت اطلاعات تا سقف یک درصد (۱٪) از مجموع نیروهای شاغل رسمی این وزارتخانه و جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، آزادگان بالای سه سال اسارت و فرزندان شهدا.

ب) تبصره «۲»: بازنشستگان متخصص با مدرک کارشناسی و بالاتر به صورت پاره وقت و ساعتی و حداکثر تا یک سوم ساعات اداری کارمندان رسمی.

در تبصره «۶» طرح پیشنهادی نمایندگان محترم ممنوعیت دریافت همزمان مستمری بازنشستگی و حقوق اشتغال را پیشنهاد کرده‌اند. رویکردی که از جنبه‌های ذیل محل بحث و تأمل است:

الف) حقوق بازنشستگی ناشی از پرداخت کسور بازنشستگی در دوران اشتغال مستخدمین می‌باشد که بدون نیاز به انجام فعالیت یا کار خاصی استحقاق دریافت آن را دارند از این رو الزام به عدم دریافت این حق در صورت اشتغال به کار از منظر منطقی محل اشکال است.

ب) مطابق آموزه‌های دین مبین اسلام و نیز ماده «۳۳۶» قانون مدنی،^۱ پرداخت حقوق اشتغال و اجرت‌المثل انجام کار به جز مواردی که شاغل و کارگر قصد تبرع داشته باشند ضروری است. از این رو عدم پرداخت حقوق اشتغال و اجرت‌المثل از مصادیق بیگاری و استثمار افراد تلقی می‌شود که از منظر شرعی و عرفی نیز محل اشکال است.

ج) طرح پیشنهادی، مشخص نکرده است که کدام یک از مستمری بازنشستگی و یا حقوق اشتغال پرداخت خواهد شد و تصمیم‌گیری در این خصوص برعهده چه کسی است. ایرادی که در صورت مرتفع نشدن زمینه‌ساز تفاسیر متعدد و اجرای سلیقه‌ای قانون خواهد شد. با فرض اینکه حقوق دوران اشتغال افراد قطع گردد این امر مصداق بارز بیگاری و استثمار نیروهای بازنشسته تلقی می‌شود و در صورتی که حقوق دوران بازنشستگی افراد قطع شود و حقوق دوران اشتغال به آن‌ها تعلق گیرد، در خصوص دسته اول (بازنشستگان موضوع بند الف اصلاحی) مشکلی ایجاد نخواهد شد اما گروه دوم (بازنشستگان متخصص) با توجه به سقف و ضابطه تعیین شده در تبصره «۲» قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، حق الزحمه پرداخت شده به این افراد غالباً کمتر از مستمری بازنشستگی آنهاست و تسری این پیشنهاد به گروه مذکور منجر به انصراف همه یا بخش بزرگی از این افراد از ادامه همکاری با دستگاه‌های اجرایی خواهد شد و با عنایت به نیاز دستگاه‌ها به خدمات این‌گونه مستخدمان، آثار زیان‌بار این ممنوعیت معطوف به دستگاه‌های اجرایی خواهد بود.

د) اختیار دادن به فرد بازنشسته در استفاده از یکی از دو روش مستمری بازنشستگی و یا حقوق شغل مربوط بدون ذکر شرایط واجد ایراد است؛ لذا مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام قوانین و بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح به نظر می‌رسد.

هـ) منظور از حقوق شغل مربوط در این تبصره مشخص نیست و دارای ابهام است. بهتر است بعد از عبارت مذکور، عبارت «موضوع تبصره (۲) این قانون» اضافه گردد.

۲. تبصره «۷» پیشنهادی

این تبصره، بازنشستگان موضوع تبصره «۶» را صرفاً مجاز به انعقاد قرارداد همکاری با یک دستگاه اجرایی با رعایت سقف ساعات کاری مندرج در تبصره «۲» کرده است. پیشنهادی که دارای ابعاد ذیل است:

الف) با توجه به اینکه تصدی سمت‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مستلزم انجام خدمت تمام وقت است و تصدی همزمان سمت‌های مذکور برای یک نفر و در آن واحد غیرقابل تصور و غیرممکن است، لذا در تبصره «۷» محدود کردن مقامات مذکور به انعقاد قرارداد همکاری صرفاً با یک دستگاه اجرایی زائد است و توجیهی ندارد. در مورد

۱. ماده «۳۳۶» قانون مدنی هرگاه کسی برحسب امر دیگری اقدام به عملی نماید که عرفاً برای آن عمل اجرتی بوده و یا آن شخص عادتاً همیای آن عمل باشد عامل مستحق اجرت عمل خود خواهد بود مگر اینکه معلوم شود که قصد تبرع داشته است.

سایر بازنشستگان موضوع تبصره «۱» اصلاحی (بازنشستگان نیروهای مسلح، بازنشستگان وزارت اطلاعات، جانبازان بالای پنجاه درصد، آزادگان بالای سه سال اسارت و فرزندان شهدا) هم مانند مقامات ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری اصل بر تمام وقت بودن اشتغال آنان است که مانع اشتغال هم زمان در دو دستگاه اجرایی می شود. اساساً وجه تمایز فی مابین مشمولان تبصره «۱» اصلاحی و تبصره «۲» قانون، تمام وقت و غیر تمام وقت بودن آنان است؛ بنابراین در مورد این گونه بازنشستگان نیز محدودیت مورد بحث زائد و بدون فایده است.

ب) در خصوص بازنشستگان متخصص (گروه دوم) محدودیت پیشنهادی (انعقاد قرارداد با یک دستگاه اجرایی با رعایت سقف ساعات کاری تعیین شده) قابل تأیید است.

نتیجه گیری و پیشنهادها

در طرح «الحاق دو تبصره به قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» به منظور رفع اشکال های مورد نظر طراحان محترم در خصوص دریافت توأمان مستمری بازنشستگی و حقوق اشتغال افراد مشمول تبصره های «۱» و «۲» قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان (۱۳۹۵) دو پیشنهاد ارائه کرده است. پیشنهاد اول در قالب تبصره «۶» الحاقی سازوکار دریافت یکی از دو حقوق اشتغال و یا مستمری بازنشستگی را ارائه کرده است. پیشنهاد مذکور با توجه به متفاوت بودن نحوه اشتغال فعالیت افراد مصرح در تبصره های «۱» و «۲» قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان، نامشخص بودن رویکرد نمایندگان و نیز منطقی بودن دریافت توأمان حقوق اشتغال و مستمری بازنشستگی نیازمند اصلاح و بازنگری است. به نظر می رسد در صورت رفع اشکال های پیش گفته این تبصره حکم آن صرفاً در قبال افراد مشمول تبصره «۱» یعنی مقامات موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، بازنشستگان در نیروهای مسلح دارای مجوز از فرمانده معظم کل قوا، بازنشستگان وزارت اطلاعات تا سقف یک درصد (۰/۱) از مجموع نیروهای شاغل رسمی این وزارتخانه و جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰/٪)، آزادگان بالای سه سال اسارت و فرزندان شهدا قابلیت اجرایی خواهد داشت اما در گروه دوم (بازنشستگان متخصص) با توجه به سقف و ضابطه تعیین شده در تبصره «۲» قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان با توجه به اینکه حق الزحمه پرداخت شده به این افراد غالباً کمتر از مستمری بازنشستگی آنهاست، تسری این پیشنهاد به گروه مذکور منجر به انصراف همه یا بخش بزرگی از این افراد از ادامه همکاری با دستگاه های اجرایی خواهد شد. از این رو برای تامین هدف طراحان محترم، به جای ممنوعیت حقوق بازنشستگی یا اشتغال که هر یک دارای مشکلاتی است که گفته شد، پیشنهاد می شود حکمی تنظیم شود که به موجب آن سقف حقوق دوران بازنشستگی و اشتغال بازنشستگان موضوع تبصره «الف» و «ب» قانون «ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» از سقف حقوق تعیین شده برای کارکنان دستگاه های اجرایی در بودجه های سنواتی تجاوز نکند.

در خصوص تبصره «۷» نیز یادآوری می شود با توجه به تفاوت های ماهوی به کارگیری، ساعات اشتغال و نیز مسئولیت ها و وظایف افراد موضوع تبصره های «۱» و «۲» پیشنهاد ارائه شده صرفاً در خصوص متخصصان بازنشسته یا بازخرید شده (موضوع تبصره «۲») قابل تأیید می باشد لذا ضروری است که در صدر تبصره «۷» عبارت «بازنشستگان موضوع تبصره «۶»» به عبارت «بازنشستگان موضوع تبصره «۲»» اصلاح شود.