



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

طرح اصلاح ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

کد گزارش: ۹۴۰۶۰۳۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۶/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

طرح اصلاح ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۶۰۳۱

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۶/۳۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

مقدمه

طرح اصلاح ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در تاریخ ۱۳۹۴/۵/۲۵ اعلام وصول و دو فوریت آن به تصویب رسیده بود، نهایتاً پس از تصویب در کمیسیون تخصصی مربوطه در جلسه علنی مورخ ۹۴/۶/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.^(۱)

بررسی و تبیین

مصوبه حاضر در مقام ایجاد ممنوعیت مطلق جهت بکارگیری افراد بازنشسته و یا بازخرید شده در کلیه دستگاه‌های اجرایی به تصویب رسیده است. در خصوص این مصوبه نکات ذیل قابل توجه می‌باشد:

۱) اولین مسأله‌ای که در خصوص این مصوبه وجود دارد این است که، مطابق بند «۸» سیاست‌های کلی نظام اداری، «حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها» از جمله این سیاست‌ها محسوب شده است. بدون تردید منع هرگونه بکارگیری بازنشستگان و در هر صورتی، با لزوم «بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید» این افراد منافات دارد ولذا اطلاق مصوبه حاضر از این جهت

۱- لازم به ذکر است که علی‌رغم تصویب دو فوریت طرح حاضر، ماده واحده و تبصره‌های آن در جلسه علنی مورخ ۹۴/۶/۴ تصویب و در خصوص پیشنهادهای نمایندگان درباره این طرح در جلسه مورخ ۹۴/۶/۲۹ تصمیم‌گیری گردید.

برخلاف بند «۸» سیاستهای مزبور بوده و لذا مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۲) مسأله دیگر اینکه نظیر چنین حکمی در بند «ب» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه^(۱) وجود دارد. لیکن مطابق ذیل بند مزبور، احکام مواد (۴۱) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)»، (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و (۹۱) قانون استخدام کشوری همچنان پابرجا بودند و لذا در موارد ذیل امکان بکارگیری افراد بازنشسته وجود داشت:

۱. به کارگیری افراد بازنشسته در دستگاه‌های اجرایی با تصویب هیأت وزیران (ماده ۴۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت «۱»)^(۲).

۲. به کارگیری بازنشستگان متخصص (با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر) در موارد خاص به عنوان اعضاء کمیته‌ها، کمیسیون‌ها، شوراهای، مجامع و

۱- ماده ۶۵- قانون برنامه- به منظور ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت:
الف- ...

ب- هرگونه به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات، با خرید یا بازنشسته شده یا می‌شوند به استثناء مقامات، اعضاء هیأت علمی، ایثارگران، فرزندان شهداء و فرزندان جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر در دستگاه‌های اجرائی یا دارای ردیف یا هر دستگاهی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کند، ممنوع و همچنین هرگونه پرداخت از هر محل و تحت هر عنوان به افراد بازنشسته و با خرید توسط دستگاه‌های مذکور ممنوع است. کلیه قوانین و مقررات عام مغایر این حکم به استثناء ماده (۴۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۹۱) قانون استخدام کشوری لغو می‌گردد.

۲- ماده ۴۱- هر نوع به کارگیری افراد بازنشسته در وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات و شرکتهای وابسته و تابع آنها و هر دستگاهی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نماید، جز با تصویب هیأت وزیران تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد. (ایثارگران تا قبل از سی سال خدمت از حکم این ماده مستثنی هستند).

خدمات مشاوره‌ای غیرمستمر، تدریس و مشاوره‌های حقوقی مشروط بر اینکه مجموع ساعت اشتغال آنها در دستگاه‌های اجرائی از ساعت اداری کارمندان موظف تجاوز نکند (ماده ۹۵ قانون مدیریت خدمات کشوری).^(۱)

۳. اعاده به خدمت بازنشستگان جهت انتصاب به برخی مقامات (ماده ۹۱ قانون استخدام کشوری).^(۲)

اما براساس مصوبه حاضر با نسخ مواد مزبور، در واقع کلیه استثنائات موجود حذف شده است. مسأله‌ی قابل توجه این است که براساس احکام مذکور، دستگاه‌های اجرایی اجازه داشته‌اند در مواردی با بکارگیری برخی از بازنشستگان و صرفاً با پرداخت حق‌الزحمه، برخی از تکالیف و امور خود را انجام دهند. لیکن در صورت وضع چنین ممنوعیتی، دستگاه‌های اجرایی در مواردی مجبور به استفاده از نیروهای دیگری می‌شوند که لازم است بنا به مورد نسبت به بیمه‌نمودن و سایر هزینه‌های جاری مربوط به بکارگیری نیروهای

۱- ماده ۹۵- به‌کارگیری بازنشستگان متخصص (با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر) در موارد خاص به‌عنوان اعضاء کمیته‌ها، کمیسیون‌ها، شوراها، مجامع و خدمات مشاوره‌ای غیرمستمر، تدریس و مشاوره‌های حقوقی مشروط بر اینکه مجموع ساعت اشتغال آنها در دستگاه‌های اجرائی از یک‌سوم ساعت اداری کارمندان موظف تجاوز نکند بلامانع می‌باشد.
حق‌الزحمه این افراد متناسب با ساعات کار هفتگی معادل کارمندان شاغل مشابه تعیین و پرداخت می‌گردد.

۲- ماده ۹۱- قانون استخدام (اصلاحی ۱۳۵۱/۱۲/۲۴) از تاریخ تصویب این اصلاحیه اشتغال مستخدمین رسمی بازنشسته در مقامات مذکور در تبصره ماده ۳۲ یا ریاست مؤسسات و شرکتهای دولتی که انتصاب آن مستلزم صدور دستور رئیس‌جمهور و وزراء است مشروط به‌آنکه به سن بازنشستگی اجباری نرسیده باشند اعاده به‌خدمت تلقی و مدت اشتغال به شرط پرداخت کسور بازنشستگی مقرر جزو مدت خدمت رسمی محسوب می‌گردد. وزراء و نخست‌وزیران که از تاریخ ۲۲ بهمن ماه ۱۳۵۷ به این مقامات منصوب شده‌اند بدون رعایت شرط سن بازنشستگی اجباری اعاده به‌خدمت خواهند شد.

جدید اقدام نمایند و لذا چنین موضوعی می‌تواند در بردارنده بار مالی برای دولت باشد که باتوجه به عدم پیش‌بینی طریق تأمین آن در طرح حاضر مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۳) مطابق تبصره «۱» ماده واحده، «افرادی که برخلاف مفاد این قانون به‌کارگیری شده‌اند، ظرف مدت ۶۰ روز از تاریخ تصویب این قانون، باید سمت و پست خود را ترک نمایند ...» مسأله قابل تأملی که در رابطه با این حکم وجود دارد این است که، هم‌اکنون دستگاه‌های اجرایی براساس مجوزهای قانونی موجود، بازنشستگی را در جایگاه‌های مختلف و به منظور ارائه خدمات عمومی بکار گرفته‌اند. بدون تردید مدت زمان تعیین شده جهت خروج این دسته از افراد از خدمات دولتی و از سوی دیگر عدم امکان جذب یا بکارگیری افراد جدید در این مدت محدود، ممکن است دستگاه‌ها را در ارائه خدمات خود دچار اختلال کند و لذا حکم تبصره مزبور از این حیث مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تکلیف دولت در ایجاد نظام اداری صحیح به نظر می‌رسد.

۴) مسأله دیگری که در خصوص این ماده وجود دارد این است که حکم مصوبه حاضر علاوه بر دستگاه‌های اجرایی، شامل هر دستگاهی که به هرنحوی از انحاء از بودجه استفاده می‌کند نیز شده است. (اگرچه نظیر چنین حکمی در ماده (۴۱) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)» ذکر شده است و بر اساس آن هر دستگاهی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نماید، مشمول ممنوعیت مقرر در این ماده گردیده است.) لیکن نکته قابل تأملی که در این خصوص وجود دارد این است که، اطلاق

عنوان «هر دستگاهی که به هرنحوی از انحاء از بودجه استفاده می‌کند» شامل مؤسسات و اشخاص حقوقی خصوصی، که مطابق قانون بودجه از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند نیز می‌شود و در نتیجه براساس مصوبه حاضر این اشخاص از بکارگیری بازنشستگان و حتی افراد بازخرید شده به طور کلی منع می‌شوند.

توضیح آنکه در قسمت جداول کلان قوانین بودجه و به طور مثال در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، جدولی با عنوان «برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۹۴» (جدول شماره ۹)) ذکر گردیده که شرح تفصیلی آن در جدولی مجزا بیان می‌شود. بر همین اساس جدول شماره (۱۷) با عنوان «کمک به اشخاص حقوقی غیردولتی موضوع جزء «۳» ردیف ۵۴۰۰۰۰ جدول شماره (۹)» تنظیم شده است که در آن نام نهادهای خصوصی متعددی از جمله دانشگاه امام صادق (ع)، بیمارستان سپهر، دانشگاه غیردولتی - غیرانتفاعی عدالت، شهرک مهدیه، و ... مشاهده می‌گردد. بنابراین مطابق قوانین بودجه، به این نهادها منابعی اختصاص یافته است و در نتیجه این قبیل نهادها و اشخاص ذیل عنوان «دستگاهی که به هرنحوی از بودجه استفاده می‌کند» به حساب آمده و مشمول حکم مذکور در این مصوبه می‌گردند.

۵) به موجب مصوبه مجلس علاوه بر بازنشستگان، افراد بازخرید شده نیز مشمول ممنوعیت مطلق بکارگیری در دستگاه‌های موضوع این قانون شده‌اند. «بازخرید» به حالتی گفته می‌شود که دولت یا مؤسسه استخدام‌کننده بدون بازنشسته کردن مستخدم، سنوات خدمتی او را در ازای مبلغی بخرد و بدین وسیله خدمت وی خاتمه یابد. به طور کلی فردی می‌تواند بازخرید شود که

واجد شرایط بازنشستگی نباشد. «بازخرید خدمت» ممکن است در چندین حالت مختلف تحقق پیدا کند، که به عنوان مثال بازخریدی به درخواست مستخدم، بازخریدی با تصمیم اداره و بازخریدی به عنوان مجازات اداری از جمله این موارد می باشد.

نکته‌ی قابل طرح این است که بازخرید کردن خدمت همواره به درخواست مستخدم و یا به عنوان مجازات اداری نیست. در برخی حالات مستخدم بدون هیچ‌گونه اراده‌ای در موقعیت‌هایی قرار می‌گیرد که منجر به بازخریدی وی می‌گردد. در چنین مواردی منع مطلق بکارگیری چنین افرادی در دستگاه‌های اجرایی، نظیر مجازات انفصال دائم از خدمات دولتی تلقی می‌گردد، درحالی‌که چنین امری درحقیقت یک مجازات می‌باشد و لذا اعمال آن نسبت به مستخدمین بازخرید شده در برخی موارد موجه نیست. به عنوان مثال مطابق ماده (۱۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری «کارمندان رسمی دستگاه‌های اجرایی در حالات زیر به صورت آماده به خدمت، که مدت آن حداکثر یک سال خواهد بود در می‌آیند:

- ۱- انحلال دستگاه اجرایی ذی‌ربط.
 - ۲- حذف پست سازمانی کارمندان.
 - ۳- نبود پست سازمانی بعد از اتمام مأموریت یا مرخصی بدون حقوق.
 - ۴- کارمندانی که براساس تصمیم مراجع مذکور در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضائی از خدمت معلق یا آماده به خدمت شده باشند.
- تبصره ۱- در دوران آمادگی به خدمت، به کارمندان مزبور حقوق ثابت پرداخت خواهد شد و در صورت عدم اشتغال در دستگاه‌های اجرایی دیگر کارمندان آماده

به خدمت در صورت دارا بودن شرایط بازنشستگی، بازنشسته و در غیر این صورت با دریافت یک ماه و نیم حقوق و مزایای مستمر به ازاء هر سال سابقه خدمت و وجوه مرخصی‌های ذخیره شده بازخرید خواهند شد. ...»

همانگونه که مشاهده می‌شود در چنین مواردی احتمال بازخرید شدن مستخدم بدون اینکه مرتکب تخلفی شده و یا اراده‌ای در این خصوص داشته باشد وجود دارد. لذا به نظر می‌رسد اطلاق حکم مزبور مبنی بر منع مطلق بکارگیری افراد بازخرید شده محل تأمل است.

البته لازم به ذکر است که هم‌اکنون به موجب بند «ب» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه نظیر چنین حکمی وجود دارد و به موجب ماده (۸) قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی (مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷)^(۱) نیز چنین محدودیتی در بکارگیری مستخدمین بازخرید شده پیش‌بینی شده است.

۱- ماده ۸- اشتغال به کار کلیه بازنشستگان و نیز کسانی که سنوات خدمات آنان بر اساس قوانین و مقررات استخدامی بازخرید شده است در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها ممنوع است و در صورت نیاز دولت به تخصص بعضی از این افراد، اشتغال آنان بصورت غیررسمی و برای مدت معین با تصویب هیأت وزیران مجاز خواهد بود.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظرافت اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir