

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح بازنشستگی زودتر از موعد مشاغل قضائی غیرستادی»

#### مقدمه

قضاوت و دادرسی از روزگار قدیم که به صورت ساده و ابتدایی و در قالب داوری و قضاوت خصوصی جریان داشته، امروزه به صورت نظامی پیچیده در آمده است و متناسب با درجه تمدن نوع حکومت و مقتضیات و ملاحظات سیاسی اجتماعی و علمی جوامع، تغییر و تحول یافته است. قوه قضائیه در کشور جمهوری اسلامی ایران یکی از نهادهای حکومتی است که در عرض دو قوه مجریه و مقننه و مستقل از آنهاست. هدف این نهاد تضمین حقوق فردی و اجتماعی، تحقق صلح، عدالت و امنیت است، لذا بروز هرگونه آسیب و یا معضلی در روند کاری آن، آسیب به اصول نظام را منجر خواهد شد. از این رو، پایش و توسعه مستمر قوه قضائیه از اهمیتی دوچندان برخوردار است که این مهم، بارها توسط مقام معظم رهبری به مسئولین و ذینفعان قضایی کشور تذکر داده شده است. در راستای اقدامات صورت گرفته برای توسعه و بهبود وضعیت موجود، در خلال سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۴، به دستور مستقیم مقام معظم رهبری و پیگیری‌های مجدانه رئیس قوه قضائیه، ۲۵۸ آسیب مرتبط با دستگاه قضا شناسایی، طبقه‌بندی و اولویت‌بندی شد. در میان آسیب‌های احصا شده «ارجاع نامناسب پرونده‌ها بدون لحاظ کردن تخصص و تمایل قضات»، «کم بودن نیروی انسانی با توجه به حجم پرونده‌های ورودی»، «نبود قضات متخصص به قدر کفایت» و «کثرت پرونده‌های ارجاعی به قضات» در اولویت‌های بالا قرار گرفتند. به سبب بروز معضلات پیش گفته، شغل قضاوت برای متصدیان آن بسیار سخت و طاقت‌فرسا شده است. برای حل این مشکل و با هدف کاهش فشارهای شغلی قضات، دادیاران و سایر مشاغل غیرستادی قوه قضائیه و از طریق تحت شمول قرار دادن این افراد در قانون مشاغل سخت و زیان‌آور و استفاده از شرایط بازنشستگی پیش از موعد، «طرح بازنشستگی زودتر از موعد مشاغل قضایی غیرستادی» در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. طرح مذکور با ابهامات و ایراداتی همراه است که در ادامه بدان‌ها اشاره شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۱۱

شماره چاپ:

۶۲۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۶/۱۳

معاونت پژوهش‌های  
اجتماعی - فرهنگی  
دفتر: مطالعات  
اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۷۳۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۱/۲

#### ارزیابی طرح از منظر محتوایی

۱. با عنایت به اینکه طبق تبصره «۳» ماده واحده قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷/۹/۱ مقرر است:

«تبصره ۳»- شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور که وظایف مربوط به شغل آنان باعث بروز ناراحتی‌های جسمی و روحی می‌گردد، می‌توانند با داشتن حداقل بیست سال سابقه خدمت بر اساس درخواست کتبی خود با حداکثر پنج سال ارفاق بازنشسته شوند» و جزئیات اجرایی تبصره مذکور در آیین‌نامه اجرایی قانون، موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۵۶۶۴۰ت ۶۵۲ مورخ ۱۳۶۸/۵/۲۸ پیش‌بینی شده است، علیهذا نیازی به قانونگذاری مجدد و متفاوت برای گروهی از کارکنان تابع قانون و آیین‌نامه مذکور وجود ندارد، مگر آنکه مصوبات مذکور در رابطه با اشخاص مورد نظر واجد اشکالاتی باشد که با توضیح و توجیه آنها می‌توان نسبت به اصلاح قانون یا تصویب‌نامه بالا اقدام کرد.

۲. ارجاع بیش از حد و بدون لحاظ کردن تخصص و تمایل قضات به ماهیت پرونده‌ها، اگرچه شرایط قضاوت را بسیار سخت و طاقت‌فرسا کرده است، لکن زیان‌آور به‌شمار نمی‌آید.<sup>۱</sup> به‌عبارت دیگر تصدی بلندمدت مشاغل غیرستادی دستگاه قضایی کشور، ناتوانی جسمانی و روانی متصدیان آن مشاغل را به‌دنبال نخواهد داشت، لذا انتساب مشاغل سخت و زیان‌آور به این رشته شغلی نادرست است و این شائبه را در میان سایر مشاغل پرمشغله ایجاد می‌نماید که آنها نیز می‌توانند مشمول بازنشستگی زودتر از موعد باشند. از طرفی صعوبت کار قضاوت در قانون اداری و استخدامی خاص قوه قضائیه و در قالب نظام جبران خدمات به شایستگی جبران شده است. اصلح است به‌جای خارج کردن زودتر از موعد شاغلین از دادگاه‌ها و دادسراها، آسیب‌های متعددی چون «نامناسب بودن سیستم ابلاغ»، «پایین بودن سطح اطلاعات حقوقی مردم»، «نبود رسیدگی‌های خصوصی و ضعف نهاد داور» و سایر عوامل<sup>۲</sup> که به سخت و پیچیده شدن این مشاغل منجر شده را اصلاح نموده تا به تبع رفع آن آسیب‌ها، معضل سخت و پیچیده بودن مشاغل غیرستادی قوه قضائیه نیز مرتفع شود.

۳. علیرغم توضیحاتی که در ماده واحده و تبصره «۱» آن در باب تعریف و تحدید مشاغل موضوع این طرح به عمل آمده، باز هم این نکته خطیر ناقص باقیمانده و لذا طبق تبصره «۴» ناچار تشخیص آن برعهده سه نفر شخص حقیقی محول شده است. به‌عبارت دیگر تشخیص مشمولین قانون به داور اشخاص محول شده که اولاً می‌تواند در طول زمان دستخوش تغییر واقع شود و ثانیاً داور اشخاص ذیربط می‌تواند با یکدیگر متفاوت باشد. اینکه دامنه شمول قانون موقوف به نظر اشخاص باشد از لحاظ حقوقی غیرقابل تأیید و از نظر کارشناسی با اشکالات منطقی و اجرایی روبرو است. بنابراین مشمولین طرح نامشخص است.

۴. تصویب ضوابطی متفاوت از مقررات مصوب بالا برای مشمولین این طرح در زمینه‌های متعدد نظیر تشخیص مشاغل

---

۱. براساس ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور، مصوب ۱۳۶۸، مشاغل سخت و زیان‌آور و درجات مربوط به پست سازمانی که عمدتاً در شرایط محیطی نامساعد از قبل وجود گازهای شیمیایی، کار با مواد رادیواکتیو و پرتوهای مضره، محیط عفونت‌زا، کار در اعماق، انفجار، کار با معلولین ذهنی و جسمی و غیره انجام شود و وظایف مربوط به شغل موجب بروز ناراحتی‌های جسمی و روحی شدید گردد، بنا به پیشنهاد هریک از دستگاه‌های مشمول این قانون و تأیید شورای امور اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۲. کمبود شدید داورز باتجربه، کم بودن نیروی انسانی با توجه به حجم پرونده‌های ورودی، نقل و انتقالات و جابجایی قضات قبل از اتمام رسیدگی به پرونده‌ها، متناسب نبودن ساختار قضایی با حجم پرونده‌های ورودی، نبود قضات متخصص به قدر کفایت، ضعف دادرسی الکترونیک در دستگاه قضا، ارجاع نامناسب پرونده‌ها بدون لحاظ نمودن تخصص و تمایل قضات، نداشتن تخصص نیروهای شوراهای حل اختلاف، عدم آگاهی مردم نسبت به وظایف قوه قضائیه و شیوه عملکرد آن، کمبود کارشناس و عملکرد نامناسب کارشناسان، زیاد شدن وظایف دیوان عدالت اداری در آیین دادرسی جدید، عملکرد ضعیف هیئت‌های بدوی اداری و مراجع شبه‌قضایی، عملکرد نامناسب شورای حل اختلاف، آشنا نبودن مردم به حقوق خود، کم‌رنگ شدن روحیه تسامح و گذشت در بین مردم، کثرت پرونده‌های ارجاعی به قضات، عدم محدودیت زمانی در طرح دعاوی.

سخت و زیان‌آور، سنوات خدمت لازم برای بازنشستگی پیش از موعد و میزان حقوق بازنشستگی موجب تبعیض ناروا بین این گروه از اشخاص و سایر مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری خواهد شد.

۵. ضوابط تبعیض‌آمیز این طرح به تدریج موجب طرح تقاضاهای مشابه توسط اقشاری از کارکنان دستگاه‌های ذیربط خواهد شد که وظایف محوله به آنان کم و بیش به وظایف مشمولین قانون شباهت دارد یا از همان نوع می‌باشد و این فرآیند ادامه و استمرار پیدا خواهد کرد و دستگاه‌های ذیربط را همواره گرفتار خواهد ساخت.

۶. بازنشستگی پیش از موعد مشاغل قضایی غیرستادی اعم از قضات، دادیاران، دادستان و... می‌تواند باعث خروج افراد مجرب از بدنه نهاد قضایی کشور و به تبع آن ضعف در عملکرد این نهاد تأثیرگذار شود.

۷. به موجب بند «۱۵» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی، بازنشستگی عبارت است از «عدم اشتغال بیمه شده به کار...». حال آنکه بازنشستگی زودتر از موعد افراد باعث می‌شود افراد در سنی بازنشسته شوند که به لحاظ شرایط سنی به مرحله بازنشستگی نرسیده است. این مسئله علاوه بر داشتن آثار منفی روحی و روانی برای فرد بازنشسته، فرد را در تأمین معاش و هزینه‌های زندگی نیز با مشکل مواجه می‌کند. در نتیجه این افراد به دلیل شرایط سنی و تخصصی که دارند به آسانی جذب بازار کار می‌شوند و این امر موجب برهم خوردن فرصت‌های شغلی موجود می‌شود و ازسوی دیگر دستیابی به اهداف و سیاست‌های اشتغال و کاهش نرخ بیکاری را نیز با مشکل مواجه می‌سازد. به ویژه اینکه براساس قانون قضات بازنشسته دارای ۵ سال سابقه وکالت بدون آزمون و گذراندن دوره کارآموزی می‌توانند پروانه وکالت اخذ کنند و این امر اشتیاق زیاد قضات موضوع این طرح به بازنشستگی بیش از موعد است.

۸. با توجه به اینکه این طرح قرار است در مورد مشاغل معینی به اجرا گذارده شود، لذا بسته به میزان مطلوبیت آن نزد اقشار ذیربط می‌تواند در زمان شروع اجرای قانون موجب خروج ناگهانی تعداد کثیری از اشخاص در مشاغل ذیربط شود که در این صورت دستگاه‌های مربوط با بحران نیروی انسانی در مشاغل خاص روبرو خواهند شد.

۹. توجیهاتی که در مقدمه (دلایل توجیهی) ذکر شده به نظر نمی‌رسد در رابطه با کارکنان دیوان محاسبات کشور و سازمان تعزیرات حکومتی مصداق داشته باشد.

### ارزیابی طرح از منظر آثار آن بر صندوق‌های بازنشستگی

۱. بازنشستگی‌های پیش از موعد یکی از مؤلفه‌های مؤثر در ایجاد بحران مالی در صندوق‌های بازنشستگی محسوب می‌شود. صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان صندوق بیمه‌گر قضات به سبب تحمیل بار مالی ناشی از تصویب این طرح ضرر بسیاری را متقبل خواهد شد. با در نظر گرفتن این مسئله که به محض تصویب این طرح، چه تعداد افراد واجد شرایط خواهند بود؛ بیانگر آثار مالی ناشی از تصویب این طرح بر صندوق بازنشستگی کشوری، خواهد بود. این درحالی است که این صندوق در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، بالغ به ۲۰ هزار میلیارد تومان از دولت کمک دریافت می‌کند. تصویب قوانین اینچنینی می‌تواند هزینه‌های این صندوق را افزایش داده و به افزایش هزینه‌های عمومی کشور منجر شود.

۲. به گزارش سازمان بهداشت جهانی سن امید به زندگی در ایران هم‌اکنون برای مردان ۷۴ سال و برای زنان ۷۷ سال است. همان‌گونه که می‌دانیم سن امید به زندگی در دهه ۱۹۶۰ میلادی در ایران حدود ۴۵ سال بود این موضوع به روشنی نشان می‌دهد که این شاخص در ایران در حال رشد است. رشد سن امید به زندگی بر مدت سال‌های دریافت مستمری توسط بیمه

شده اثرگذار است و می‌تواند برای برنامه‌ریزی صندوق‌های بازنشستگی واجد اهمیت باشد. طبیعتاً با افزایش سن امید به زندگی، اعمال اصلاحات پارامتریک از جمله افزایش سن و سابقه بازنشستگی از مؤلفه‌های اصلی حفظ و بقای صندوق‌های بازنشستگی تلقی می‌شود امری که طی دهه‌های اخیر علیرغم افزایش سن امید به زندگی ثابت باقیمانده و در واقع باعث شده است که دوران سنوات دریافت حقوق بازنشستگی و مستمری افراد افزایش یابد و صندوق‌ها را به نقطه ورشکستگی سوق دهد. افزایش سن و سابقه بازنشستگی به موازات افزایش سن امید به زندگی، امری است که در تمام کشورهای دنیا اتفاق می‌افتد و کشورها از طریق این‌گونه اصلاحات سعی در کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به منابع عمومی و حفظ و بقای آنان دارند. حال آنکه این طرح کاملاً در تغایر با این سیاست‌ها و اصلاحات و به دنبال کاهش سن و سابقه بازنشستگی است.

۳. علاوه بر موارد فوق‌الذکر همچنان که تبصره «۴» ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور، مصوب ۱۳۶۸، اعلام می‌دارد: کسور بازنشستگی سهم دستگاه توسط دستگاه و سهم مستخدم برحسب مدت سنوات ارفاقی توسط مستخدم با رعایت سایر قوانین و مقررات مربوط محاسبه و به حساب صندوق بازنشستگی مربوط واریز خواهد شد. از این‌رو بار مالی ناشی از کاهش سنوات بیمه‌پردازی به سبب بازنشستگی پیش از موعد برای این افراد بر بودجه دولت تحمیل می‌گردد، که این امر در تعارض با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی قرار دارد.

### نتیجه‌گیری

طبیعتاً هر اقدامی که به ارتقای بهره‌وری و کارآمدی نظام قضایی و کیفیت قضاوت در نهاد قضایی کشور منجر گردد ارزشمند و مورد تأیید است، لکن «طرح بازنشستگی زودتر از موعد مشاغل قضایی غیرستادی» به جهت خروج نیروی انسانی متخصص و باتجربه نه تنها به بهبود عملکرد این نهاد منجر نمی‌شود، بلکه اثر منفی بر عملکرد این نهاد خواهد داشت. اثر منفی بر صندوق‌های بازنشستگی و آثار منفی که به جهت بازنشستگی پیش از موعد بر قضات بازنشسته دارد از دیگر مشکلات طرح حاضر است. ضمن اینکه این طرح به جهت بار مالی که برای دولت به همراه دارد و طرق تأمین هزینه آن پیش‌بینی نشده است با ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز مواجه است و از سوی دیگر به تحریک شاغلین مشاغل مشابه در سایر دستگاه‌های اجرایی کشور برای برخورداری از مزایای بازنشستگی پیش از موعد منجر خواهد شد. در صورتی که طراحان قائل به سخت و طاقت‌فرسا بودن شکل قضاوت هستند می‌توانند از طرق دیگر از جمله کاهش تعداد پرونده‌های ارجاعی و کاهش ساعات کار قضات در سنوات خدمتی بالاتر و از طریق نظام جبران خدمت، صعوبت کار قضات را کاهش و جبران کنند. کاهش سن و سابقه بازنشستگی قضات به هیچ عنوان رافع حل مسئله نیست و نه تنها کمکی به قضات نمی‌کند، بلکه دستگاه قضا را نیز با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌سازد. بنابراین پیشنهاد رد کلیات طرح را دارد.

