

به نام خدا

شماره چاپ: ۶۳۷

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت: ۲۹۴

تاریخ چاپ: ۱۳۸۸/۱/۲۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح تبصره‌های (۱) و (۹) ذیل ماده واحده قانون

ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	سابقه قانونی
۳.....	تأثیرات تصویب طرح
۵.....	تطبيق طرح با قانون اساسی
۸.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۶۴۷

اردیبهشت ماه ۱۳۸۸

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

«طرح اصلاح تبصره‌های (۱) و (۹) ذیل ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳»

چکیده

ورود سازمان بازرسی کل کشور به موضوع نظارت بر حسن اجرای قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در کمیته ملی المپیک، فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی و ایرادهای این سازمان به حضور برخی کارمندان دولت به صورت هم‌زمان در سمت‌های ورزشی، نمایندگان مجلس را بر آن داشت تا جهت رفع این مشکل اقدام به پیشنهاد طرحی جهت اصلاح تبصره‌های «۱۱» و «۹» قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نموده و علاوه بر سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی، تصدی برخی سمت‌های ورزشی را نیز از حکم ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مستثنی سازند. به نظر می‌رسد این امر بسط استثنای مقرر در اصل ۱۴۱ قانون اساسی و در نتیجه مغایر اصل مزبور می‌باشد.

مقدمه

به دنبال ایرادات و تذکرات سازمان بازرسی کل کشور در خصوص ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل توسط کارکنان دولت که برخی از آنان به طور هم‌زمان، تصدی



سمت‌هایی در هیئت اجرایی کمیته ملی المپیک، هیئت‌های رئیسه فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی و نیز هیئت مدیره باشگاه‌های ورزشی را در قالب رئیس، مدیرعامل یا عضو برعهده داشتند و در پی مکاتبات و مصاحبه‌های رسانه‌ای اخطار آمیز مسئولین سازمان بازرسی کل کشور از یک طرف و پاسخ‌ها و دفاعیه‌های مسئولان ورزشی و سازمان تربیت بدنی از طرف دیگر، برخی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی بر آن شدند تا از طریق اعمال برخی تغییرات در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مشکل پیش آمده را برطرف کرده، امکان حضور کارمندان دولت را در سمت‌های مدیریتی ورزش کشور فراهم آورند.

سابقه قانونی

پیشینه تاریخی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در نظام حقوقی ایران به قانون اساسی مشروطیت مصوب ۱۳۲۵ هجری قمری (۱۲۸۶ هجری شمسی) بازمی‌گردد. بیش از یکصد سال قبل قانون‌گذار اساسی در تصویب متمم قانون اساسی با اختصاص سه اصل سی و یکم^۱، سی و دوم^۲ و شصت و هشتم^۳ به این موضوع، عزم جدی خود بر ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل توسط برخی مقامات را نشان داد. البته قانون اساسی مشروطیت ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل را فقط نسبت به

۱. اصل سی و یکم متمم قانون اساسی مشروطیت: «یک نفر نمی‌تواند در زمان واحد عضویت هر دو مجلس را دارا باشد».

۲. اصل سی و دوم متمم قانون اساسی مشروطیت: «چنانچه یکی از وکلا در ادارات دولتی موظفاً مستخدم بشود از عضویت مجلس منفصل می‌شود و مجدداً عضویت او در مجلس موقوف به استعفای از شغل دولتی و انتخاب از طرف ملت خواهد بود».

۳. اصل شصت و هشتم متمم قانون اساسی مشروطیت: «وزرا موظفاً نمی‌توانند خدمت دیگر غیر از شغل خودشان در عهده گیرند».



نمایندگان مجلسین و وزرا لازم و جاری می‌دانست، اما قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ با تلفیق اصول ۱۴۹ و ۱۵۰ طرح پیش‌نویس قانون اساسی در قالب اصل ۱۴۱ و به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی و پیشگیری از تراکم مشاغل در دستان یک نفر و پرهیز از انحصارطلبی و تمرکز قدرت، علاوه بر رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر (در اصلاحات سال ۱۳۶۸، نخست‌وزیر از این اصل و سایر اصول قانون اساسی حذف گردید) و وزیران، تمام کارمندان دولت را از داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است منع کرد. شورای نگهبان نیز از سال ۱۳۵۹ تا سال ۱۳۷۳ مجموعاً در خصوص اصل ۱۴۱، ۱۴ نظریه تفسیری ارائه کرده است که در عمده آنها به صورت مصدق، مواردی را در پاسخ به استعلامات به عمل آمده مشمول ممنوعیت موضوع این اصل دانسته است. البته در برخی موارد، تصدی عناوینی همچون نمایندگی سهام دولت در شرکت‌ها و حضور در هیئت امنای مؤسسات خصوصی و دولتی (از جمله دانشگاه‌ها) را به لحاظ اینکه سمت‌های مذکور شغل تلقی نمی‌گردند، توسط کارمندان دولت مجاز دانسته است. در نهایت در دی ماه سال ۱۳۷۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در یک ماده واحده و ۹ تبصره به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسید.

تأثیرات تصویب طرح

الف) علاوه بر اینکه اصولاً عام‌الشمول بودن قانون، ویژگی ذاتی آن است (خصوصاً در مورد قوانین ارگانیک که ریشه در قانون اساسی دارند) و باید در تعیین موارد استثناء



به حداقل ممکن و آن هم بنابر ضروریات اکتفا کرد، تجربه نشان داده است که تصویب طرح یا لوایحی از این دست که برخی شخصیت‌های حقیقی و حقوقی را از حکم یک قانون مستثنی می‌سازد (همچون قانون نظام هماهنگ پرداخت که پس از مدت کوتاهی از تصویب آن تعدادی از دستگاه‌های اجرایی به دلایل مختلف خود را از شمول این قانون مستثنی کردند) باعث گسترده شدن دایره مستثنیات آن قانون با گذشت زمان و در نتیجه منتهی شدن هدف قانون‌گذار از تصویب قانون اولیه می‌گردد. اهمیت این مطلب در خصوص قوانینی که در راستای اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی وضع گردیده‌اند (همچون قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل) دوچندان است.

ب) از آنجا که تغییرات پیشنهادی در این طرح صرفاً شامل تبصره‌های «۱» و «۹» قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بوده و در سایر قسمت‌های مرتبط از جمله تبصره «۴» قانون فوق، تغییری ایجاد نگردیده و باتوجه به اینکه از یک طرف تبصره «۴» قانون مذکور تصریح بر ممنوعیت تصدی شغل در «مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است» دارد و از طرف دیگر اولاً سازمان تربیت بدنی سازمانی کاملاً دولتی بوده و ثانیاً مطابق بندهای «۷» و «۱۱» قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، به ترتیب کمیته ملی المپیک ایران و فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران نیز جزء مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشند، لذا در صورت تصویب طرح به صورت فعلی، شاهد بروز ناهماهنگی و عدم تناسب منطقی میان تبصره «۴» قانون با مفاد مصوبه جدید خواهیم بود.

ج) باتوجه به آنچه در مقدمه گزارش ذکر شد، می‌توان گفت این طرح در واقع به‌منظور ایجاد محمل قانونی برای فعل انجام شده از سوی سازمان تربیت بدنی و مؤسسات و



نهادهای وابسته ارائه شده است و از آنجا که متأسفانه مواردی از دوشغله بودن، مشابه آنچه در ورزش کشور وجود دارد، در سایر دستگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی در زمینه‌های فرهنگی، هنری و رسانه‌ها وجود دارد، لذا بسیار محتمل است که متعاقباً درخواست‌های مشابهی از سوی سازمان‌های موصوف، بدهتاً یا به‌دنبال ورود سازمان بازرسی کل کشور به موضوع دو شغله‌ها در آنها ایجاد شود که به مصلحت نیست.

تطبيق طرح با قانون اساسی

الف) در خصوص تغییر به عمل آمده در تبصره «۱» ذیل ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل قابل ذکر است، تبصره یادشده در قانون مصوب سال ۱۳۷۳ عیناً به بیان استثنای مذکور در ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی یعنی مستثنی بودن سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی از این ممنوعیت می‌پردازد و توسعه شمول این استثنا به ریاست، دبیرکلی، عضویت در هیئت اجرایی کمیته ملی المپیک، ریاست و عضویت در هیئت‌های رئیسه فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی، مدیریت عامل و هیئت مدیره باشگاه‌های ورزشی، بازرسین، خزانه‌دار و مسئولین کمیته‌های داخلی فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی، از آنجا که قانون‌گذار اساسی در مقام بیان، صرفاً به استثنای یادشده (به‌علاوه عضویت در هیئت مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات) می‌پردازد، مغایر این اصل به نظر می‌رسد. صراحت مذکور در اصل ۱۴۱ مبنی بر ممنوعیت «داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است» و نیز حتی ممنوعیت



عضویت کارمندان دولت در هیئت مدیره شرکت‌های خصوصی، مؤید این نظر بوده و راه را بر هر گونه تفسیر دیگر مسدود می‌کند.

در پاسخ به توضیحات برخی موافقان این طرح مبنی بر اینکه عضویت در هیئت رئیسه و هیئت اجرایی کمیته ملی المپیک و سایر سمت‌های مذکور در طرح، مستلزم حضور دائمی نبوده و لذا با توجه به ماده (۷) قانون استخدام کشوری که شغل را مجموعه وظایف مرتبط و مستمر می‌داند، این سمت‌ها شغل محسوب نمی‌گردد تا مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل باشد نیز باید گفت: براساس ماده (۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، **پست سازمانی** عبارت از جایگاهی است که در ساختار سازمانی **دستگاه‌های اجرایی** برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص ثابت و **موقت** در نظر گرفته می‌شود. بنابر ماده (۵) همین قانون دستگاه اجرایی علاوه بر کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شامل **مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی** نیز می‌گردد که با توجه به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، کمیته ملی المپیک و فدراسیون‌های ورزشی نیز جزء مؤسسات عمومی غیردولتی بوده و لذا تصدی سمت‌هایی که در طرح نمایندگان محترم نام برده شده است قطعاً شغل محسوب می‌شود.

علاوه بر نظریات تفسیری شورای نگهبان در این مورد، نظری به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز می‌تواند ما را در درک صحیح منظور واضعان این اصل یاری رساند. برای مثال برخی پیشنهادها نمایندگان آن مجلس بیان می‌شود که مدلول آن پیشنهادها می‌توانست مؤید تغییرات مدنظر طراحان محترم در تبصره «۱» ذیل ماده واحده باشد، اما تمامی پیشنهادها موصوف از سوی اکثریت نمایندگان خبرگان قانون اساسی رد گردید:



یکی از نمایندگان محترم آن مجلس با این استدلال که «با گذشت زمان نیازهای مملکت تغییر پیدا می‌کند و به‌علاوه در یک شرایط ممکن است فرضاً شغل زیاد باشد و نفرات کم باشد» پیشنهاد می‌نماید در ذیل ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل اضافه گردد: «مگر در موارد ضرورت به تصویب مجلس»^۱ و یا نماینده دیگری بیان می‌کند «اینجا که نوشته شده رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزیران درست، ولی در مورد کارمندان کاری بکنید، دست اینها باز باشد... کاری نکنید که در مزیقه باشند»^۲ نماینده دیگری پیشنهاد می‌کند غیر از رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزیران، تعیین تکلیف سایر کارمندان به‌عده مجلس شورا قرار داده شود^۳ و یا یکی دیگر از نمایندگان در انتقاد از اصل، ذکر کردن موارد استثنا در متن اصل را مورد انتقاد قرار داده و می‌گوید این کار (ذکر موارد استثنا) باید از طریق قانون عادی صورت پذیرد،^۴ اما در نهایت تمامی این پیشنهادها از سوی اکثریت کنار گذاشته می‌شود و اصل ۱۴۱ به‌صورت فعلی (با لحاظ حذف واژه نخست‌وزیر و حذف امکان تصدی برخی وزارتخانه‌ها توسط نخست‌وزیر، در اصلاحات سال ۱۳۶۸) با شصت رأی موافق، سه رأی ممتنع و تنها یک رأی مخالف به‌تصویب می‌رسد.

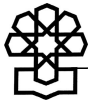
ب) درخصوص تغییر به‌عمل آمده در تبصره «۹» نیز قابل ذکر است، تبصره «۹» قانون سال ۱۳۷۳ درصدد تأکید بر شمول آن قانون نسبت به کلیه سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌ها و به‌عبارت دیگر شمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بر کلیه

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه ۴۹، ص ۱۳۳۳.

۲. همان.

۳. همان.

۴. همان، ص ۱۳۳۴.



دستگاه‌های اجرایی با تعریف ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است. تغییری که طراحان محترم در این تبصره ایجاد کرده‌اند مستثنی کردن سازمان تربیت بدنی، کمیته ملی المپیک، فدراسیون‌های ورزشی و هیئت‌های ورزشی تابعه آن و باشگاه‌های ورزشی از شمول قانون فوق‌الاشاره است. در این خصوص می‌توان گفت گرچه تصویب قوانین عادی در چارچوب شرع و قانون اساسی و نیز تعیین دامنه شمول اصول قانون اساسی در صلاحیت ذاتی مجلس شورای اسلامی است، اما در مورد این قانون خاص و برخی دیگر از قوانین عادی که درصدد بیان و توضیح اصل یا اصولی از قانون اساسی هستند، حق قانون‌گذار در تعیین دامنه شمول اصل، محدود به دامنه شمول مذکور در خود اصل قانون اساسی است. لذا با توجه به عبارت «و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است ... ممنوع است» در اصل ۱۴۱، استثنا کردن نهادها و فدراسیون‌های ورزشی فوق‌الذکر که از مصادیق اصل موصوف قانون اساسی می‌باشند از قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در واقع مستثنی کردن آنها از قانون اساسی و در نتیجه مغایر با این اصل به‌نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

علی‌رغم نیت مثبت نمایندگان محترم در تدوین این طرح، نظر به توضیحات پیش‌گفته، تغییرات به‌عمل آمده در تبصره‌های «۱» و «۹» قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مغایر قانون اساسی است. به‌نظر می‌رسد حل مشکل پیش‌آمده از طریق اصلاح قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل میسر نبوده و نمایندگان محترم باید راهکار



دیگری برای حل این معضل اتخاذ کنند. برای مثال رایزنی و همکاری با نهادهای ذی‌ربط در جهت افزایش بودجه برای استخدام افراد جدید فاقد شغل دولتی و یا فراهم آوردن امکان بازنشستگی پیش از موعد، مأموریت و یا انتقال کارمندی که حضور آنها در عرصه ورزش کشور ضروری است.

حذف عناوین کمیته ملی المپیک ایران و فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مذکور در بندهای «۷» و «۱۱» قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از این قانون نیز می‌تواند به‌عنوان راهکاری جایگزین جهت حل مشکل ایجادشده، مدنظر نمایندگان محترم قرار گیرد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۶۴۷

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح تبصره‌های (۱) و (۹) ذیل ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: محمد بهادری

مدیر مطالعه: محمد بهادری

ناظر علمی: جلیل محبی

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: ابوالفضل خورشیدی (دفتر فرهنگی)، محمدرضا مالکی (دفتر برنامه و بودجه)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی (فارسی / انگلیسی): —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۱/۲۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۲/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۲/۲۰