

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ممنوعیت کارمندان و مدیران دستگاههای اجرائی از عضویت در

هیأت‌های مدیره و مدیریت عامل»

مقدمه

به موجب اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثناست.

طرح «ممنوعیت کارمندان و مدیران دستگاه‌های اجرائی از عضویت در هیئت‌های مدیره و مدیریت عامل» با اهدافی همچون جلوگیری از تعدد مشاغل مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرائی و پرهیز از حضور همزمان یک نفر در چندین هیئت مدیره به نمایندگی از سهام دولت در شرکت‌ها و مؤسسات که بعضاً موجبات سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی را تشدید کرده و نیز موجب تبعیض بین کارکنان دولت از حیث میزان درآمد می‌گردد تهیه گردیده است که این اهداف از مقدمه آن و همچنین نظرات طراحان قابل استخراج است، این هدف که کاملاً با هدف قانونگذار اساسی از وضع و تصویب اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی تطابق دارد هدف مقدسی است که به دلیل برخی اشکالات و ایرادات موجود در طرح، نیل به آن در صورت تصویب نهایی این طرح همچنان با مشکل مواجه است. گفتنی است که قانونگذار عادی در سال ۱۳۷۳ با تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نیز سعی در اجرائی کردن مفاد اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی داشت که به دلیل برخی نقایص و ایرادات این قانون، هم‌اکنون شاهد امکان حضور یک کارمند دولت در هیئت‌های مدیره شرکت‌های متعدد دولتی هستیم که خود منشأ مشکلات فراوانی است که به برخی از آنها اشاره شد. علاوه بر این در بعد ضمانت اجرا نیز قانون مصوب سال ۱۳۷۳ با نواقصی روبروست که جای اصلاح دارد. با این توضیحات به نظر می‌رسد در جهت تکمیل طرح حاضر بهتر است مفاد این طرح ضمن رفع ایرادات آن، به عنوان اصلاح و تکمیل قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل ارائه شود.

در این گزارش ضمن بررسی مفاد اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، به بررسی طرح حاضر می‌پردازیم و در نهایت پیش‌نویس طرح اصلاح قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل به عنوان جایگزین طرح حاضر، ذکر می‌گردد.

بررسی سوابق قانونی موجود

تحلیل مفاد اصل یکصد و چهل و یکم

با عنایت به مفاد اصل یکصد و چهل و یکم باید گفت ظاهر این اصل نشان‌دهنده ایجاد ممنوعیت توسط قانونگذار اساسی برای کارکنان دولت در خصوص تصدی برخی مشاغل از جمله نمایندگی مجلس شورای اسلامی است. توضیح آنکه در صدر اصل یکصد و چهل و یکم مقامات قوه مجریه نام برده شده‌اند و در ذیل آن تصدی برخی مشاغل برای مشمولین صدر اصل منع شده است. منطقاً تصدی شاغلین مشمول ذیل اصل از جمله نمایندگان مجلس به مشاغل صدر اصل نیز مشمول ممنوعیت است. بنابراین آنچه از ظاهر اصل یکصد و چهل و یکم برمی‌آید این است که اولاً کارکنان دولت نمی‌توانند نماینده مجلس، وکیل دادگستری، مشاور حقوقی، عضو هیئت‌مدیره

شرکت‌های خصوصی و یا عضو هرگونه مؤسسات وابسته به دولت و یا مؤسسات عمومی باشند ثانیاً شاغلین در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آنها متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است، وکلای دادگستری، مشاورین حقوقی، اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های خصوصی و نمایندگان مجلس نمی‌توانند در دولت شاغل باشند.

بررسی قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳

قانونگذار عادی در سال ۱۳۷۳ برای اجرای اصل یکصد و چهل و یکم اقدام به تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نمود.

به موجب قانون فوق هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود. براساس تبصره «۲» قانون فوق منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل و یا پستی که به‌طور تمام‌وقت انجام می‌شود.

به موجب تبصره «۳» این قانون شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیئت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکت‌های دولتی که به‌عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد شغل دیگر محسوب نمی‌گردد لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.

همان‌طور که مشاهده می‌شود یکی از نقایص قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مفاد تبصره «۳» آن است که عملاً امکان حضور یک کارمند دولت در هیئت‌مدیره شرکت‌های متعدد دولتی را بدون محدودیت فراهم آورده و فقط دریافت حقوق بابت شرکت در هیئت‌های مدیره به نمایندگی از سهام دولت را ممنوع کرده که در این زمینه باید گفت اولاً هدف قانونگذار اساسی منع حضور یک نفر در دو سمت به دلیل معایب و اشکالات این امر بوده است و اخذ یا عدم اخذ حقوق از دو سازمان موضوع ممنوعیت اصل یکصد و چهل و یکم نیست، ثانیاً در خصوص ممنوعیت ذکر شده در این تبصره نیز این ممنوعیت دقیق بیان نشده و فقط دریافت «حقوق» بابت عضویت و شرکت در جلسات هیئت‌های مدیره را منع کرده است که این ممنوعیت شامل مزایای این سمت‌ها از جمله حق حضور در جلسات و پاداش اعضای هیئت مدیره و مواردی از این قبیل نمی‌شود.

تبصره «۴» قانون فوق مقرر می‌دارد: تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای کارکنان دولت ممنوع است.

براساس تبصره «۸» قانون فوق افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌گردند از شمول مفاد این قانون مستثنا خواهند بود.

تبصره «۹» قانون فوق مقرر می‌دارد: کلیه سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مشمول این قانون می‌باشند.

همچنین به موجب تبصره‌ای که در سال ۱۳۸۸ به قانون فوق الحاق شد مقرر گردید: عضویت همزمان کلیه اشخاص شاغل در هر یک از قوای سه‌گانه و مؤسسات و سازمان‌های تابعه آنها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و به هر مقدار از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، در شورای نگهبان بجز مشاغل آموزشی موضوع تبصره «۱» و افراد موضوع تبصره «۸» قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ به‌عنوان حقوق‌دان ممنوع است و این ممنوعیت شامل اعضای کونی شورای نگهبان که قبل از این قانون انتخاب شده‌اند نیز می‌شود و چنانچه ظرف دو ماه پس از تصویب این قانون استعفا ندهند از عضویت در شورای نگهبان مستعفی شناخته می‌شوند.

بررسی طرح

به موجب ماده واحده این طرح: «عضویت همزمان کلیه کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی اعم از کارمندان و مدیران حرفه‌ای و سیاسی (مقامات) در هیئت‌مدیره و مدیریت عامل یا عناوین مشابه در شرکت‌های دولتی و غیردولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آنها ممنوع و مشمول محدودیت‌های مقرر در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ می‌شوند و به شرطی مجاز می‌باشند که هیچ‌گونه شغل دیگری نداشته باشند».

۱. ماده واحده طرح فوق‌الاشاره صراحتاً عضویت مقامات سیاسی (از جمله نمایندگان مجلس شورای اسلامی موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری) و سایر کارکنان دستگاه‌های اجرایی از جمله مؤسسات دولتی و وابسته به قوای مقننه و قضائیه، در هیئت‌مدیره و مدیریت عامل یا عناوین مشابه در شرکت‌های دولتی و غیردولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را منع کرده است.

۲. موضوع این طرح در راستای اهداف و نظرات اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (خبرگان قانون اساسی) در سال ۱۳۵۸ است و نگاهی به مشروح مذاکرات این مجلس در خصوص اصل یکصد و چهل و یکم نیز مؤید مطلوبیت دیدگاه حداکثری در خصوص ممنوعیت جمع

مشاغل در میان قاطبه کسانی است که در آن مجلس پیرامون این اصل صحبت کردند، عمده مطالبی که در این ارتباط از مشروح مذاکرت مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قابل ذکر است عبارتند از:

- جلوگیری از بیکاری عده بسیاری و پرکاری عده‌ای دیگر و انحصارطلبی قدرت و تمرکز مشاغل در افراد معین.
- ممانعت از اعمال نفوذ و سوءاستفاده.

- در جامعه اسلامی باید کسانی در رأس امور باشند که سوجدو و دنیاطلب نباشند و با مشاغل متعدد، به دنبال جمع‌آوری مال نباشند.
- مسئولان و دولتمردان و کارمندان دولتی، از انجام دادن وظایف خود باز نمانند و مسئولیت خود را در برابر ملت و کشور انجام دهند.
- لزوم تعیین استثنای ممنوعیت جمع مشاغل دولتی (سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی) در قانون اساسی و عدم احاله آن به قانون عادی.

۳. عبارت «دستگاه‌های اجرایی» در متن این طرح مبهم است و اگر منظور دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است باید به این امر تصریح شود.

۴. جمله اخیر ماده مبنی بر «... به شرطی مجاز می‌باشند که هیچ‌گونه شغل دیگری نداشته باشند» دارای ابهام است. آیا منظور از «نداشتن هیچ‌گونه شغل دیگر» آن است که در صورتی که شخصی در هیچ‌یک از دستگاه‌های اجرایی اشتغال نداشته باشد، منعی برای عضویت در موارد منع شده در ماده ندارد و یا اینکه جمله مزبور در صدد بیان یک استثنا بر قاعده کلی ماده می‌باشد؟ به نظر می‌رسد اگر مقصود، معنای اول باشد، ذکر و یا عدم ذکر آن تأثیری در تبیین مفهوم ماده نداشته باشد، و بهتر است حذف گردد.

۵. جمله «... و مشمول محدودیت‌های مقرر در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ می‌شوند...» از این جهت که به روشنی نسبت حکم مقرر در ماده را با ماده واحده و تبصره‌های قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، معین نمی‌کند و از این نظر دچار ابهام است، و می‌تواند منجر به آن شود که حکم ماده واحده طرح حاضر، حمل بر اطلاق گردد، پیشنهاد می‌شود جمله مزبور بدین شرح اصلاح گردد: «... و مشمول محدودیت‌ها و استثنائات مقرر در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌شوند...».

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

متن زیر به عنوان جایگزین طرح حاضر مورد پیشنهاد قرار می‌گیرد:

طرح اصلاح قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

مقدمه توجیهی

به موجب اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی تصدی بیش از یک شغل در نهادها، سازمان‌های عمومی و یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به نهادهای فوق را ممنوع دانسته شده است. در همین راستا مجلس شورای اسلامی به منظور اجرایی نمودن اصل فوق و با توجه به اینکه تصدی بیش از یک شغل در نهادها و مؤسسات عمومی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته آنها موجبات عدم پویایی، سوءاستفاده و عدم کارآیی فرد در مشاغل گوناگون می‌شود اقدام به تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نموده است. لکن قانون مزبور پاسخگوی تمامی دغدغه‌های فوق نیست. از مهمترین ایرادات قانون فوق را می‌توان تعریف شغل، عدم ممنوعیت عضویت در هیئت‌مدیره و مدیریت عامل شرکت‌های دولتی و یا وابسته به نهادهای عمومی و ضمانت اجراهای ضعیف آن دانست. به همین جهت طرح اصلاح قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل برای رفع ایرادات قانونی فوق تقدیم می‌گردد.

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل به نحو زیر اصلاح می‌شود:

ماده واحده- کلیه مدیران، اعضا و کارکنان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آنها متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی (اعم از دولتی و غیردولتی) است و شوراهای اسلامی شهر روستا و مؤسسات و شرکت‌هایی که وابسته به نهادهای فوق می‌باشند و نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری (با اذن ایشان) و نهادها و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم تصریح و یا ذکر نام است نمی‌توانند در نهادهای فوق بیش از یک شغل داشته باشند. همچنین نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، تصدی و اشتغال در دفاتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق، مشاوره حقوقی و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات با مدیریت، عضویت، یا هر نوع اشتغال در نهادهای فوق غیرقابل جمع است.

سرپرستی موضوع ماده (۹۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مشمول این حکم نمی‌شود.

تبصره «۱» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۱» - تدریس و پژوهش در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی دارای مجوز از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه آزاد اسلامی از حکم این ماده مستثنا می‌باشد.

تبصره «۲» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۲» - منظور از شغل در این قانون تصدی هر نوع سمت مدیریتی (اعم از سیاسی و حرفه‌ای)، قضایی، اجرایی و اداری اعم از دائم و موقت و تمام‌وقت و پاره‌وقت و عضویت در هیئت‌مدیره و مدیریت عامل، مشاور و مشاور ارشد و سایر عناوین مشابه است.

تبصره «۳» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۳» - شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی مؤسسات و شرکت‌های وابسته نهادهای موضوع ماده واحده که به‌عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد شغل دیگر محسوب نمی‌گردد، لکن پرداخت یا دریافت هرگونه حقوق و مزایا از قبیل حقوق ثابت، پاداش و حق حضور در جلسه بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود. هرگونه پاداش و مزایای مالی که به سهم دولت در این مؤسسات و شرکت‌ها تعلق می‌گیرد باید دریافت شده و به خزانه واریز شود.

تبصره «۴» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۴» - مقامات اداری مربوطه و نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور و سازمان حسابرسی مکلفند بلافاصله پس از اطلاع از وقوع جرم موضوع این قانون موضوع را به مراجع قضایی صالحه اطلاع دهند و مرجع قضایی مربوطه نیز مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی نموده و حکم مقتضی را صادر نماید.

تبصره «۵» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۵» - متخلف از این قانون مجرم محسوب و به انفصال موقت از ۶ ماه تا ۲ سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی و مسترد داشتن وجوه دریافتی از مشاغل دیگر که همزمان تصدی آن را داشته و (۱) تا (۲) برابر حقوق و مزایای دریافتی غیر قانونی، جزای نقدی محکوم می‌گردد.

تبصره «۶» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۶» - آمر و صادرکننده احکام استخدام، انتصاب و عضویت مشمولان ممنوعیت‌های مقرر در این قانون، به انفصال موقت از خدمات دولتی و جزای نقدی درجه ۳ و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی و جزای نقدی درجه ۲ محکوم می‌گردند.

تبصره «۷» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۷» - مسئولین ذی‌مسئولیت و واحدهای مالی دستگاه‌های دولتی در صورت پرداخت حقوق و مزایا بابت شغل دیگر، در صورت مطلع بودن از شغل اول به انفصال موقت از خدمات دولتی از ۶ ماه تا دو سال محکوم خواهند گردید.

تبصره «۸» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۸» - انتصاب مستقیم افرادی که مشمول این قانون می‌شوند از سوی مقام معظم رهبری از شمول مفاد این قانون مستثناست.

تبصره «۹» این قانون به نحو زیر اصلاح می‌شود:

تبصره «۹» - کلیه کسانی که به موجب این اصلاحیه مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌شوند باید حداکثر ظرف ۳ ماه از تاریخ تصویب این قانون شغل اول و در صورت عدم ترتب زمانی یکی از مشاغل مورد تصدی را انتخاب نموده و از سایر مشاغل استعفا دهند. از تاریخ تصویب این قانون هرگونه پرداخت به افراد مشمول منع تصدی بیش از یک شغل (بجز مزایای مربوط به شغل اول) ممنوع است. (لازم به ذکر است به‌موجب قانون الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ تبصره‌ای در سال ۱۳۸۸ به ماده واحده مذکور الحاق گردیده است که با توجه به اینکه تبصره مذکور مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است و تغییر آن توسط مجلس بدون سپری شدن مدت زمان معتنی به، با ایراد شورای نگهبان مواجه می‌شود، در اینجا متن آن بدون تغییر آورده شده است).

تبصره «۱۰» - عضویت همزمان کلیه اشخاص شاغل در هریک از قوای سه‌گانه و مؤسسات و سازمان‌های تابعه آنها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و به هر مقدار از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، در شورای نگهبان بجز مشاغل آموزشی موضوع تبصره «۱» و افراد موضوع تبصره «۸» قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ به‌عنوان حقوق‌دان ممنوع است و این ممنوعیت شامل اعضای کنونی شورای نگهبان که قبل از این قانون انتخاب شده‌اند نیز می‌شود و چنانچه ظرف دو ماه پس از تصویب این قانون استعفا ندهند از عضویت در شورای نگهبان مستعفی شناخته می‌شوند.