

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ممنوعیت کارمندان و مدیران دستگاههای اجرائی از عضویت

در هیأت‌های مدیره و مدیریت عامل»

مقدمه

قانونگذار عادی در سال ۱۳۷۳ با تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل سعی در اجرایی 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 هیأت‌های مدیره شرکت‌های متعدد دولتی و یا شرکت‌های خصوصی که دولت سهام‌دار آنهاست هستیم که خود منشأ مشکلات فراوانی است. علاوه بر این در بُعد ضمانت اجرا نیز قانون مصوب سال ۱۳۷۳ با نواقصی روبرو است که جای اصلاح دارد. با این توضیحات طرح «ممنوعیت کارمندان و مدیران دستگاه‌های اجرائی از عضویت در هیأت‌های مدیره و مدیریت عامل» جهت رفع این نواقص ارائه شده که در کمیسیون اجتماعی با اصلاحاتی در متن، تحت عنوان «طرح ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل» به تصویب رسیده است تا جایگزین قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ گردد. ذیلاً به بررسی مواد مصوبه کمیسیون اجتماعی پرداخته و در موارد لزوم مفاد طرح حاضر با مفاد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ مقایسه می‌شود.

بررسی مصوبه کمیسیون

ماده (۱)

این ماده نسبت به مواد (۱) و (۹) قانون سابق^۱ جامع‌تر و دقیق‌تر است. ذیل ماده (۱) نیز به بیان مفاد اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی پرداخته است.

تبصره ماده (۱) و ماده (۲)

در تبصره ماده (۱) و نیز ماده (۲) مصوبه به بیان استثنائات ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مذکور در ذیل اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی و ماده (۹۴) قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخته شده که از جهت شمول به مشمولین ماده (۹۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، نسبت به حکم مشابه در قانون سابق عام‌تر است. نکته‌ای که در این خصوص لازم به ذکر است اینکه با توجه به ماهیت یکسان احکام مندرج در تبصره ماده (۱) و نیز مواد (۲)، (۱۱) و (۱۶) مصوبه که همگی به بیان استثنائات این قانون می‌پردازند، با رعایت ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به استناد بند «۷» ماده مذکور پیشنهاد می‌شود، مفاد این تبصره و مواد فوق‌الاشاره ادغام گردیده و به‌عنوان یک ماده واحد ذکر شود.^۲

۱. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳.

۲. ماده (۱۵۵) - پس از تصویب کلیات و در شور نهایی طرح‌ها و لوایح، اولویت رسیدگی به پیشنهادها در جلسه علنی به ترتیب زیر خواهد بود:

۷. پیشنهادهای جدید نمایندگان.

ماده (۳)

این ماده یکی از محاسن مصوبه حاضر نسبت به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ محسوب می‌شود چراکه تعریف شغل در آن قانون بسیار محدود بود و لذا موجبات سوءاستفاده از این مفهوم و تصدی به سمت‌های متعدد به واسطه عدم صدق عنوان شغل بر آنها مشکلات فراوانی را پدید آورده بود.

ماده (۴)

این ماده شرکت کارکنان دولت در مجامع عمومی، هیئت‌های امنا و شوراهای عالی به‌عنوان نمایندگان قانونی دستگاه‌های دولتی به‌موجب قوانین را شغل دیگر محسوب نکرده، اما دریافت هرگونه حقوق و مزایا تحت هر عنوان بابت حضور در این مجامع را ممنوع کرده و در صورتی که مزایای مالی خاصی به اعضای این قبیل مجامع قابل تعلق باشد، سهم مربوط به نماینده دولت باید به حساب دستگاه مربوطه واریز شود. حکم اخیر این ماده در قانون سابق نبود و از این جهت مفاد ماده جامع‌تر از قانون سابق در این موضوع است، همچنین از آنجا که در قانون سابق صرفاً به ممنوعیت دریافت «حقوق» توسط نمایندگان سهام دولت در مجامع و شوراهای مذکور اشاره شده بود، موجبات سوءاستفاده از این عنوان مهیا بود و مزایای دیگری با عناوینی غیر از «حقوق» به این قبیل کارکنان تعلق می‌گرفت که در صورت تصویب این ماده، این مشکل از منظر حقوقی برطرف می‌شود.

مواد (۵) و (۶)

در این دو ماده به ممنوعیت اشتغال کلیه پزشکان مراکز آموزشی - درمانی دولتی و عمومی غیردولتی و کارکنان ستادی وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نیز تعاون، کار و رفاه اجتماعی - که به غلط در متن ماده «رفاه و تأمین اجتماعی» نامیده شده است - و نیز رؤسای بیمارستان‌ها و کارکنان ستادی دانشگاه‌های علوم پزشکی و سازمان‌های بیمه‌گر و کلیه شاغلان بخش بهداشت و درمان دستگاه‌ها و نهادهای عمومی در بخش خصوصی پرداخته شده است. در این خصوص لازم به‌ذکر است بایستی عنوان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در ماده (۶) اصلاح شود، همچنین متن ماده (۶) به‌گونه‌ای تنظیم شده است که ظاهر آن نشان‌دهنده ممنوعیت اشتغال کلیه شاغلان بخش بهداشت و درمان در بخش خصوصی است که اطلاق تعابیر به‌کار گرفته شده در این ماده فراتر از حکم قانونگذار اساسی در اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی بوده و شامل شاغلین بخش بهداشت و درمان بخش خصوصی نیز می‌شود، در واقع گویا قانونگذار حکم کرده است که شاغلین بخش بهداشت و درمان بخش خصوصی نمی‌توانند در همین بخش (بخش خصوصی) بیش از یک شغل داشته باشند که چنین چیزی از اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی برنمی‌آید و توجیهی نیز برای آن متصور نیست، لذا باید متن ماده به‌گونه‌ای تنظیم شود که صرفاً دربرگیرنده ممنوعیت اشتغال به خدمت در بخش بهداشت و درمان بخش خصوصی توسط شاغلین بهداشت و درمان بخش دولتی باشد. لذا با رعایت ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به‌استناد بند «۷» ماده مذکور پیشنهاد می‌شود عبارت «بخش دولتی» بعد از عبارت «رؤسای بیمارستان‌ها و شبکه‌های بهداشتی» و واژه «دولتی» بعد از عبارت «ادارات کل سازمان‌های بیمه‌گر» در ماده (۶) اضافه شود.

ماده (۷)

این ماده موجب تقویت ضمانت اجرای این قانون خواهد بود.

مواد (۸)، (۹) و (۱۰)

مواد فوق به بیان مجازات متخلفین از این قانون پرداخته و این مجازات‌ها نسبت به مجازات‌های قانون سابق مقداری سنگین‌تر هستند و جزای نقدی برای آمرین و صادرکنندگان احکام انتصاب برخلاف این قانون نیز در قانون سابق وجود نداشت.

درخصوص بند «ب» ماده (۸)، از آنجا که ممکن است متخلف از این قانون بجز شغل اصلی خود بیش از یک شغل دیگر داشته باشد با رعایت ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به استناد بند «۷» ماده مذکور پیشنهاد می‌شود عبارت «شغل دیگر» به عبارت «شغل یا مشاغل دیگر» اصلاح شود.

ماده (۱۱)

این ماده انتصاب مستقیم افراد مشمول این قانون توسط مقام معظم رهبری را صرفاً در مورد مسئولیت‌های انتصابی از جانب ایشان مستثنا از مفاد قانون برشمرده است که مفاد آن با تغییری جزئی تکرار حکم تبصره «۸» قانون سابق است. همانطور که پیشتر اشاره شد با رعایت ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به استناد بند «۷» ماده مذکور پیشنهاد می‌شود حکم این ماده با تبصره ماده (۱) و نیز مواد (۲) و (۱۶) تجمیع شده و در ماده واحدی ذکر شود.

ماده (۱۲)

این ماده بیان می‌دارد مجازات‌های این قانون قطعی بوده و قابل تعلیق، تبدیل و تخفیف نمی‌باشد. در این خصوص لازم به ذکر است اطلاق این حکم مغایر اصل سی و چهارم قانون اساسی مبنی بر به رسمیت شناختن حق دادخواهی از جهت غیرقابل تجدیدنظر شدن احکام مجازات موضوع این قانون و نیز مغایر بند «۱۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی مبنی بر اختیار مقام معظم رهبری نسبت به تخفیف مجازات محکومان به نظر می‌رسد. بنابراین با رعایت ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به استناد بند «۷» ماده مذکور پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین ماده (۱۲) گردد: «مجازات‌های مقرر در این قانون قابل تعلیق، تبدیل و تخفیف نیست مگر به موجب بند «۱۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی».

ماده (۱۳)

در این ماده تصدی نمایندگان مجلس به مشاغل دیگر موضوع این قانون به منزله استعفای نماینده از سمت نمایندگی مجلس تلقی شده است، در این خصوص این ابهام وجود دارد که آیا سایر مجازات‌های مقرر در این قانون نیز شامل نماینده مجلس متخلف از مفاد این قانون می‌شود یا خیر؟ لذا برای رفع این ابهام با رعایت ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به استناد بند «۷» ماده مذکور پیشنهاد می‌شود عبارت «علاوه بر اعمال مجازات‌های مقرر در این قانون برای وی» پیش از عبارت «از سمت نمایندگی مستعفی شناخته می‌شود» اضافه گردد.

ماده (۱۴)

حکم موجود در این ماده، در قانون سابق موجود نبود و از این جهت مفاد قانون جامع‌تر شده و ضمانت اجرای آن از جهت مواعد دقیق‌تر شده است.

ماده (۱۵)

این ماده تکرار مفاد تبصره‌ای است که در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و پس از مورد ایراد وارد شدن توسط شورای نگهبان، در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۲۰ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. در این خصوص لازم به ذکر است از آنجا که مفاد این ماده قبلاً توسط شورای محترم نگهبان مغایر قانون اساسی شناخته شده است، به احتمال فراوان در صورت تصویب این ماده به شکل حاضر مجدداً مورد ایراد این شورا قرار می‌گیرد، اما نکته مهم اینجاست که بنابر نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان از اصل یکصد و دهم قانون اساسی، مجلس اختیار رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در مواردی که مصوبه حاصل اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان بوده است - همانند مفاد همین ماده - را ندارد مگر گذشت زمان معتدبه که تغییر

مصلحت موجه باشد. بنابراین در صورت حذف این ماده از مصوبه نیز، موضوع مغایر اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی تلقی خواهد گردید، بنابراین تصویب ماده (۱۵) به همین شکل توصیه می‌شود.

ماده (۱۶)

این ماده اشتغال همزمان در شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان مشروط به مصوبه شورای عالی امنیت ملی به‌نام فرد یا شرکت مربوطه را از شمول این قانون مستثنا دانسته است. در این خصوص لازم به‌ذکر است عبارت ماده بیانگر این است که گویا اشتغال همزمان هر فردی در شرکت‌های دانش‌بنیان ممنوع است درحالی که براساس مفاد این قانون، اشتغال همزمان کارکنان دولت و نهادهای وابسته به دولت و اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا در شرکت‌های خصوصی آن هم به‌عنوان سمت‌های مدیریتی و عضویت در هیئت‌مدیره و مدیریت عامل و مشاور و عناوین مشابه ممنوع شده است. بنابراین با رعایت ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به استناد بند «۷» ماده مذکور پیشنهاد می‌شود ضمن ادغام مفاد این ماده با مواد (۱۱)، (۲) و نیز تبصره ماده (۱) و درج در ماده واحدی، عبارت «مشمولین این قانون» بعد از عبارت «اشتغال همزمان» در صدر ماده اضافه شود.

ماده (۱۷)

این ماده نیز به بیان تکلیف هیئت‌وزیران به تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون به پیشنهاد وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون پرداخته، اما مشخص نیست کدام مواد این قانون نیازمند آیین‌نامه اجرایی هستند. لذا از آنجا که مواد این مصوبه یا ناظر به بیان ممنوعیت‌های قانونی بوده و یا متضمن تعیین مجازات برای متخلفین از مفاد مصوبه هستند که اجرای آن در صلاحیت مراجع قضایی است، لذا به‌نظر می‌رسد نیازی به این ماده نبوده و پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

ماده (۱۸)

در این ماده نیز نسخ صریح قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و اصلاحات بعدی آن اعلام شده است که با قواعد تنقیح قوانین همخوانی داشته و از ابهام در تعیین قوانین لازم‌الاجرا درخصوص مورد جلوگیری می‌کند.

نتیجه‌گیری

با عنایت به توضیحات فوق، تصویب مصوبه کمیسیون در تطابق با اهداف قانونگذار اساسی در اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی ارزیابی می‌شود و می‌تواند تا حدود زیادی مشکلات ناشی از نقایص قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳ را برطرف کند، لذا تصویب طرح حاضر ضمن اعمال اصلاحات پیشنهادی که در این گزارش به آنها اشاره شد در چارچوب بند «۷» ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌گردد.