



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه استفساریه تبصره «۴» ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»

مقدمه

اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای جلوگیری از تمرکز فرصت‌ها و جلوگیری از فراهم شدن زمینه سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی و نیز فراهم نمودن بستر و مجال مساعدتری برای انجام وظیفه مقامات و مسئولین و تمرکز ایشان بر تحقق وظایف محوله به ایشان از سوی دیگر، مقرر نموده است: «رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند...» و همچنین تصریح گردیده است که این مقامات نمی‌توانند مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی را برعهده داشته باشند.

البته مفاد اصل مذکور در بردارنده چند استثنا و موارد تخصیص زده شده از مضمون اجرای این حکم نیز می‌باشد. یکی از این موارد استثنا شده، مسئله عضویت در هیئت‌های مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات می‌باشد. بنابر تصریح مقدمه توجیهی لایحه، امروزه در مناسبات حکمرانی کشور، اجرای این حکم استثنا شده با چالش‌هایی مواجه است. در حال حاضر نظامات و تعاریف قانونی صریح و مشخصی در خصوص نهادهای تعاونی و مناسبات حقوقی و قانونی بخش تعاون در نظام اقتصادی و قانونی کشور ما وجود ندارد و همین ابهامات قانونی باعث شده است تا اجرای مفاد اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی، حداقل از حیث گستره شمول حکم موضوع اصل و نیز شناسایی موارد مستثنا از حکم با ابهام مواجه باشد.

از این رو دولت جهت حل این مشکل اقدام به ارائه لایحه استفساریه نموده است که مطابق آن این مسئله مطرح شده بود که آیا با لحاظ ضابطه عضویت ۹۰ درصدی کارکنان شاغل و بازنشسته یک دستگاه یا اداره، در شرکت تعاونی کارکنان آن دستگاه یا مؤسسه، مقامات و مسئولین دولتی برای عضویت در هیئت‌های مدیره شرکت‌های تعاونی مذکور، مشمول معافیت ذیل اصل یکصد و چهل و یکم قلمداد می‌شوند یا خیر؟

لکن لایحه پیشنهادی از چند جهت محل اشکال بود فلذا کمیسیون محترم متن ذیل را جایگزین متن پیشنهادی لایحه نمود:

آیا منظور از «شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات» در تبصره «۴» ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱، تنها «شرکت‌های تعاونی کارمندی مسکن، مصرف و اعتبار» می‌باشد؟
پاسخ: بلی

در این گزارش ضمن اشاره به مبانی این موضوع، به بررسی مصوبه کمیسیون در این خصوص خواهیم پرداخت:

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۶۷

شماره چاپ:

۱۰۰۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۱۳

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات

حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۸۴۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۰/۲۳

بررسی مصوبات کمیسیون

ذیلاً ضمن بررسی ایرادات و مسائل مربوط به لایحه پیشنهادی دولت به بررسی مصوبه کمیسیون در این خصوص خواهیم پرداخت:

۱. در لایحه، تعیین ضابطه کمی در قالب تعیین معیار عضویت ۹۰ درصدی کارکنان شاغل و بازنشسته ادارات در یک شرکت تعاونی، برای شناسایی شرکت‌های تعاونی مشمول معافیت و استثنای ذیل تبصره «۴» ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل پیشنهاد گردیده بود. با این حال مراجعه به نص و مشروح مذاکرات تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و نیز حتی مراجعه به نص و مشروح مذاکرات تهیه متن اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی، هیچ زمینه‌ای برای رسیدن به این معیار کمی وجود نداشت. وضع چنین ضابطه‌ای، نه تفسیر متن قانون، بلکه اصلاح و تکمیل آن محسوب می‌گردد. بر این اساس و با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص مفهوم تفسیر قانون و نیز ضرورت اجتناب از قانونگذاری جدید در قالب تصویب استفساریه‌های قانونی، تعیین ضابطه کمی عضویت ۹۰ درصدی کارکنان شاغل و بازنشسته اداره در شرکت‌های تعاونی به‌عنوان معیار شناسایی شرکت‌های مشمول معافیت مندرج در ذیل تبصره «۴» ماده قانونی موضوع استفسار، مغایر اصل هفتاد و سوم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۲. صرف‌نظر از ایراد فوق، قائل شدن به ضابطه کمی تعداد و درصد عضویت کارکنان شاغل و بازنشسته یک اداره یا مؤسسه عمومی در یک شرکت تعاونی، بدون توجه به فلسفه، هدف و کارکرد شرکت تعاونی مذکور، در مسیر رفع دغدغه لایحه حاضر، چندان مفید و مؤثر ارزیابی نمی‌شود. توضیح آنکه به‌موجب مواد (۲۶) و (۲۷) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، شرکت‌های تعاونی، به دو دسته تعاونی‌های تولیدی و توزیعی تقسیم می‌گردد. همچنین به‌موجب فصل چهارم قانون بخش تعاونی، کسب سود و انجام فعالیت‌های انتفاعی و تجاری برای شرکت‌های تعاونی شناسایی و سازوکار قانونی تقسیم این سود میان اعضا معین شده است. این در حالی است که فلسفه و هدف اصلی تعاونی‌های ادارات و مؤسسات دولتی، نه ثروت‌اندوزی و کسب سود و انجام فعالیت انتفاعی، بلکه نوعی تلاش سازمان‌یافته و مورد حمایت اداره و کارکنان آن، در جهت رفع احتیاجات و نیازهای شاغلین و بازنشستگان همان دستگاه می‌باشد. بنابراین یکی از اصلی‌ترین اختصاصات و مؤلفه‌های متمایزکننده تعاونی‌های ادارات و مؤسسات عمومی از سایر شرکت‌های تعاونی عبارتند از:

اول: محدودیت اعضای تعاونی و جامعه خدمت‌رسان آن، به کارکنان شاغل و بازنشسته همان اداره و مؤسسه.

دوم: تلاش در جهت رفع احتیاجات روزمره کارکنان و رفع یا کاهش دغدغه‌های ایشان در خصوص این نیازهای زندگی.

نادیده گرفتن دو شرط فوق در اجرای حکم تبصره «۴» ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، باعث ایجاد تعارض در اجرای این تبصره قانونی می‌گردد. توضیح آنکه شرکت‌های تعاونی در دسته‌بندی‌های عمده، در برابر شرکت‌های عمومی و دولتی قرار می‌گیرند. بنابراین اگر قرار باشد دو شرط محدود شدن اعضای شرکت تعاونی به کارکنان شاغل و بازنشسته و نیز، محدود شدن فلسفه و کارکرد شرکت مذکور به رفع احتیاجات و ملزومات روزمره زندگی کارکنان و اجتناب از ورود به فعالیت‌های تجاری و انتفاعی، برای شرکت‌های تعاونی ادارات مدنظر قرار نگیرد، آنگاه تصریح متن تبصره «۴» قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، به‌استثنای فعالیت کارکنان و مستخدمین در شرکت‌های تعاونی ادارات از حکم کلی ممنوعیت فعالیت ایشان در شرکت‌های خصوصی (عضویت در هیئت مدیره این شرکت‌ها)، متعارض قلمداد می‌گردد.

۳. از آنجایی که قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، در راستای اجرای اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی تصویب گردیده است، لذا در هنگام تصویب این قانون باید به فلسفه و کارکرد اصل مزبور نیز توجه نمود. اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت سیاسی و اداری، اجازه نمی‌دهد مقامات و کارکنان موضوع آن به وکالت دادگستری و یا مشاوره حقوقی و یا ریاست و مدیریت عامل و یا عضویت در هیئت مدیره شرکت‌های خصوصی مشغول شوند؛ بدیهی است چنین امکانی برای سوءاستفاده در شرکت‌های تعاونی تجاری و انتفاعی که با هدف کسب سود نیز اقدام می‌نمایند، وجود خواهد داشت.

۴. در خصوص مصوبه کمیسیون مسئله قابل تأملی که وجود دارد این است که از یکسو اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی به صورت مطلق شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات. موضوع استثنا ذیل اصل قرار گرفته است، در حالی که مصوبه کمیسیون آن را محدود به موارد خاصی نموده است و از طرف دیگر مقصود اصل مزبور صرفاً تعاونی‌های ادارات بوده است، در حالی که براساس مصوبه کمیسیون این استثنا ناظر به تعاونی‌های می‌شود که به نوعی متشکل از کارمندان دولت است و نه اینکه صرفاً تعاونی متعلق به ادارات باشد.

نتیجه‌گیری

نظر به اینکه مصوبه کمیسیون علی‌رغم اطلاق مقرر در اصل (۱۴۱) قانون اساسی، با منحصر کردن شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات به «شرکت‌های تعاونی کارمندی مسکن، مصرف و اعتبار» موجب تضییق دایره شمول قانونگذاری گردیده است، فلذا استفسار محسوب نمی‌شود و از این حیث مغایر نظریه تفسیری شورای نگهبان و در نهایت اصل (۷۳) قانون اساسی است.