

درک ضرورت اجرائی نمودن اصل مذکور، تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل را وجه همت خود قرار داد. البته یکسال پیش از تصویب قانون مذکور یعنی در سال ۱۳۷۲، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ضمن بند ۲۴ ماده ۱۸ خود، داشتن شغل دولتی دیگر را بعنوان تخلف اداری محسوب نموده بود. اما با توجه به تعدد ممنوعیتهای موضوع اصل ۱۴۱ که داشتن شغل دولتی دیگر، صرفاً یکی از شقوق آن است، قانون رسیدگی به تخلفات اداری را باید یک قانون ناقص در این رابطه دانست که نیازمند اصلاح می‌باشد.

وضع اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳، از دلایل مهمی نشأت می‌گیرد و شاید هر یک از این دلایل به تنهایی بتواند در جایگاه خود، توجیه کافی و مناسبی برای توجه خاص قانونگذار به این امر باشد. دلایلی مانند پرهیز از وقفه کارها، اعمال نفوذ، انحصارطلبی و استبداد، تفریط در بودجه عمومی، لوٹ مسئولیتها، رشد بیکاری، تضییع حقوق مردم، فساد اداری، تبعیض، سوءاستفاده از موقعیت شغلی، تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن، از جمله موارد مهمی است که نمایندگان

مجلس وقت^۱ و حقوقدانان^۲ بدان پرداخته‌اند.

در خصوص وجه ارتباط قانون مذکور و اصل ۱۴۱ با بخش تعاون باید گفت، عموم و اطلاق واژه «شرکتهای خصوصی»

اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی جز شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است...» تا ۱۵ سال پس از تصویب، بدون ضمانت اجرا باقی مانده بود و چنانچه فرد یا افرادی ممنوعیتهای یاد

همانگونه که در شماره پیشین مورد اشاره قرار گرفت، علاوه بر قوانینی که اختصاصاً در مورد شرکتهای تعاونی وضع گردیده و در برادرنده احکام مربوط به ضوابط اداره و تفصیل تشکیلات این اشخاص می‌باشد، قوانین دیگری نیز وجود دارد که بدلیل دارابودن مقررات خاصی در مورد شرکتهای تعاونی بایستی آنها را در

زمره قوانین و مقررات مرتبط با بخش تعاون بشمار آورد. لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب سال ۱۳۳۷ از جمله این قوانین بود که در شماره گذشته بدان پرداخته شد. در این شماره نیز بنا داریم قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل را که از درجه بالای اهمیت نیز برخوردار است مورد بررسی قرار دهیم.

این قانون مشتمل بر ماده واحده و ۹ تبصره در تاریخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در واقع ناظر به اجرای اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و در آن علاوه بر تفصیل مقررات مذکور، ضمانت اجرای اصل تعیین گردیده است. اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، 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



حقوقی

«بررسی قوانین و مقررات مرتبط

با بخش تعاون»

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک

شغل مصوب سال ۱۳۷۳

قسمت دوم

احمد رضا فخاری

شده را نادیده گرفته و مرتکب تخلفی در این رابطه می‌شدند، ساز و کار قانونی مناسبی برای برخورد با آنان وجود نداشت. از اینرو مقنن سال ۱۳۷۳ با وقوف بر خلاءهای قانونی در این زمینه و

مهمی که در خصوص حکم ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل لازم به ذکر می‌باشد آن است که این حکم با توجه به موارد متعدد ممنوعیت مندرج در قانون مذکور، از جامعیت لازم برخوردار نیست و اخص از موضوع و محتوای قانون تنظیم گردیده است این تقیصه چنین متبادر به ذهن می‌نماید که قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل صرفاً در مورد ممنوعیت تصدی شغل دولتی دیگر است حال آنکه مواردی چون وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و یا عضویت هیأت مدیره شرکتهای خصوصی شغل دولتی محسوب نمی‌گردند. بنابراین شایسته بود تدوین کنندگان قانون، حکم ابتدایی ماده واحده را به مبانی و کلیت مقررات اختصاص داده و سپس ممنوعیت تصدی شغل دولتی دیگر را مانند سایر موارد ممنوعیت، در قالب یک تبصره بیان می‌نمودند.

۲- ممنوعیت دارا بودن شغل دیگر در مؤسسات دولتی:

ممنوعیت دیگری که موضوع اصل ۱۴۱ قانون اساسی و تبصره ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل قرار گرفته، داشتن هر شغل دیگر در مؤسساتی می‌باشد که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است.»

ماده ۳ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ در تعریف مؤسسه می‌گوید: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که بموجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.»

یکی از حقوقدانان در مورد مدلول «مؤسسات دولتی و عمومی» می‌گوید: «با توجه به تعریف قانون مذکور (ماده ۳ قانون محاسبات عمومی) و مفاد قانون اساسی، منظور از مؤسسات دولتی و عمومی موضوع اصل یکصد و چهل و یکم، کلیه مؤسسات و سازمانهایی که به قدرت عمومی تعلق دارد. به این ترتیب کلیه مؤسسات قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دیوان محاسبات و غیره)، قوه مجریه (وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکتهای دولتی،

سازمانی یا شغل یا پستی که بطور تمام وقت انجام می‌شود.»

چنانکه ملاحظه می‌شود، قانونگذار برای شغل سه عنصر اساسی قائل گردیده است: «استمرار»، «پست ثابت سازمانی» و «تمام وقت بودن». بنابر این چنانچه سمتی (هرچند رسمی) فاقد تمام یا برخی از عناصر مذکور باشد، علی‌الظاهر از دائره شمول این قانون خارج می‌گردد. در همین رابطه تبصره ۳ قانون مذکور که برخی از سمتهای غیر تمام وقت را از تعریف شغل مستثنی دانسته، قابل ملاحظه است. این تبصره می‌گوید: «شرکت و عضویت در شوراها، عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراها، مؤسسات و شرکتهای دولتی که به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظائف و مسؤولیتهای پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد شغل دیگر محسوب نمی‌گردد لیکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.»

در مورد ممنوعیت جمع دو شغل دولتی، قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ نیز حکمی مشابه صدر ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در بر دارد. ماده ۴۳ این قانون اشعار می‌دارد: «مستخدم رسمی نمی‌تواند تصدی بیش از یک پست سازمانی داشته باشد.» و مواد ۷ و ۸ این قانون شغل و پست سازمانی را اینگونه تعریف می‌نماید: «شغل عبارت از مجموع وظائف و مسؤولیتهای مرتبط، مستمر، و مشخص است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور بعنوان کار واحد شناخته شده باشد.» و «پست ثابت سازمانی عبارت از محلی است که در سازمان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به طور مستمر برای یک شغل و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته شده اعم از اینکه دارای یک متصدی یا بدون متصدی باشد.»

گفتنی است برابر قسمت اخیر اصل ۱۴۱ و تبصره ۱ قانون ممنوعیت تصدی، سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات آموزشی و تحقیقات از شمول حکم ممنوعیت مستثنی گردیده‌اند. نکته

مندرج در این مقررات و بعلاوه استثناء مقرر در قسمت اخیر اصل که عیناً در قانون ممنوعیت تصدی نیز وارد گردیده، بخش تعاون را تحت حاکمیت این قوانین قرار می‌دهد. زیرا شرکتهای تعاونی نیز در عداد شرکتهای خصوصی هستند و تصدی سمتهای مدیریت عامل و هیأت مدیره آنها مستلزم خلو از موانع اصل ۱۴۱ و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل است.

چنانکه در اصل ۱۴۱ ملاحظه می‌شود، قانونگذار ممنوعیتهای متعددی را برای کارمندان دولت در ارتباط با تصدی مشاغل دیگر مقرر نموده است که یکی از آنها تصدی ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع شرکتهای خصوصی است.

این ممنوعیتهای عبارتند از: ممنوعیت جمع دو شغل دولتی، ممنوعیت دارا بودن شغل دیگر در مؤسسات دولتی و عمومی، ممنوعیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و نیز ممنوعیت ریاست و مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی (جز شرکتهای تساعونی ادارات و مؤسسات).

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نیز ضمن بیان این ممنوعیتهای استثنائات وارده بر آنها، مجازاتی را برای متخلفین الزامات یاد شده مقرر نموده است که ذیلاً به بررسی آنها می‌پردازیم.

الف - ممنوعیت‌ها

۱- ممنوعیت جمع دو شغل دولتی:

یکی از ممنوعیتهای موضوع قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، دارا بودن شغل دولتی دیگر است. در این خصوص صدر ماده واحده قانون مذکور می‌گوید: «با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده دار شود.»

تبصره ۲ این قانون نیز، شغل را چنین تعریف می‌کند: «منظور از شغل عبارتست از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت

قوای حاکمه بوده است یا آنکه صرفاً قوه مجریه و اجزاء دولت (به معنی الاخص) مورد نظر است. یکی از حقوقدانان در همین رابطه می‌گوید: «واژه "کارمندان دولت" در اصل ۱۴۱ قانون اساسی رسا نیست، زیرا این کارمندان نمی‌توانند کارمندان قوه مقننه یا قوه قضائیه باشند که در این فرض اینان نیز می‌توانند و حق ندارند بیش از دو شغل کشوری داشته باشند. ولی اگر "کارمندان دولت" را به مفهوم فقط کارمند قوه مجریه بپنداریم، کارمندان دو قوه دیگر حق داشتن دو شغل را خواهند داشت. پس به جای "کارمندان دولت" بهتر می‌بود که "کارمندان کشور" بکار برده می‌شد که کارمندان هر سه قوه و همه مؤسسه‌های عمومی را نیز در برمی‌گیرد.»^۶

به نظر نگارنده هرچند هر دو برداشت به طریقی قابل دفاع است، یکی براساس ظاهر و دیگری بر مبنای فلسفه وضع قانون. لیکن برداشت دوم به صواب نزدیکتر است.

در این مورد که واژه دولت به معنای قوه مجریه است، ظاهر اصل ۱۴۱ مفید چنین معنایی است زیرا در صدر اصل مذکور واژه کارمندان دولت متعاقب کلماتی چون رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور و وزیران آمده است که همه از اجزاء متشکله قوه مجریه هستند. بنابراین کارمندان دولت به معنای اعضای قوه مجریه می‌باشد. البته این نکته را بایستی متذکر شد که در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل صرفاً از واژه "کارمندان دولت" بهره‌گیری شده و عناوینی مانند رئیس‌جمهور و... در این قانون به چشم نمی‌خورد.

اما در مورد برداشت دوم، علاوه عموم و اطلاق واژه "کارکنان دولت"، فلسفه وضع قانون نیز مانع از اختصاص اشخاص مذکور به قوه‌ای خاص می‌باشد. به عنوان مثال بروز مفاسدی چون اعمال نفوذ، سوءاستفاده از موقعیت شغلی، تضییع حق مردم و غیره به همان اندازه در مورد تصدی مدیریت شرکت‌های خصوصی بوسیله کارکنان قوه مجریه محتمل است که در مورد قضات دادگستری.

شورای نگهبان در پاره‌ای از نظریات

بسی‌گمان تقسیم‌بندی نظام اقتصادی کشور به سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی (موضوع اصل چهارم و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) نایست این تصور غلط را ایجاد کند که تعاونیها از زمره شرکت‌های خصوصی خارج هستند. تعاونیها بنا به اراده مستقل اعضاء خود (یعنی اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی) تشکیل یافته و تمام یا حداقل ۵۱٪ سرمایه آنها نیز بوسیله همین اعضاء تأمین می‌گردد. علاوه بر این حسب بند ۷ ماده ۲۰ قانون تجارت مصوب سال ۱۳۱۱، شرکت‌های تعاونی از اقسام هفتگانه شرکت‌های تجاری به شمار می‌آیند. بنابراین کارکنان دولت نمی‌توانند به ریاست، مدیریت عامل و یا عضویت هیأت مدیره آنها (غیر از شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات) انتخاب شوند.

در مورد دلیل ممنوعیت تصدی پست‌های مدیریتی شرکت‌های خصوصی، از میان دلایلی که برای وضع قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل برشمرديم، جلوگیری از اعمال نفوذ و سوءاستفاده از موقعیت شغلی و برهیز از فساد اداری، بیش از حد جلب توجه می‌کند. در واقع این ممنوعیتها یک جنبه پیشگیرانه از بروز فساد و وقوع جرائم دیگر را دارا هستند. به عنوان مثال ممکن است کارمندی از رهگذر موقعیت شغلی خود و یا به علت موقعیت خاصی که در دستگاه دولتی دارد، در مورد شرکت خصوصی تحت مدیریت خود ملاحظات خاصی را در نظر گرفته و با مبادرت به کارهایی چون تقلیل مالیات، تسهیل امور دولتی و گمرکی و غیره بنماید. بنابراین با وضع ممنوعیت تصدی، به نوعی راه بروز چنین مفاسدی سد می‌گردد.

نکته مهمی که در خصوص اصل ۱۴۱ و تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی وجود دارد آن است که مراد قانونگذار از واژه کارمندان یا کارکنان دولت در این مقررات به خوبی روشن نگردیده است. این ابهام از دو جهت قابل بررسی است؛ یکی از جهت مدلول واژه دولت و دیگری از حیث دأثره شمول کلمه "کارمندان".

در مورد اول این سؤال وجود دارد که آیا مقصود قانونگذار از واژه "دولت" کلیه

سازمانهای نظامی و انتظامی، دانشگاهها، مؤسسات آموزش عالی و غیره)، قوه قضائیه (ریاست قوه، دیوانعالی کشور، دیوان عدالت اداری، بازرسی کل کشور، دادگاهها و غیره)، صدا و سیما، شوراهای قانونی، بنیادها و نهادهای انقلابی، علمی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و غیره که هر یک به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند مشمول اصل کلی ممنوعیت مطرح شده در اصل یکصد و چهل و یکم می‌باشند.^۴

۳- ممنوعیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی:

از دیگر موارد ممنوعیت تصدی مشاغل برای کارکنان دولت، نمایندگی مجلس شورای اسلامی است. یعنی کارمندان دولت نمی‌توانند در حال اشتغال به پست‌های دولتی، عنوان نمایندگی مجلس شورای اسلامی را نیز احراز نمایند. تصریح قانونگذار بر این موضوع را بایستی نوعی تأکید دانست زیرا ممنوعیت تصدی مشاغل مؤسسات دولتی شامل نمایندگی مجلس شورای اسلامی هم می‌گردد.

وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی نیز از دیگر موارد ممنوعیت قانون مدکو راست. در مورد مشاوره حقوقی این نکته را باید خاطر نشان ساخت که به عقیده برخی حقوقدانان این ممنوعیت اختصاص به تصدی پست مشاوره حقوقی در دستگاههای دولتی و شرکت‌هایی دارد که برای مشاوران، پست سازمانی ثابت پیش بینی نموده‌اند.^۵

۴- ممنوعیت ریاست و مدیریت عامل و عضویت هیأت مدیره شرکت‌های خصوصی:

ممنوعیت دیگری که اصل ۴۱ قانون اساسی و تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی بدان پرداخته و در واقع انگیزه و دلیل ورود ما به بحث حاضر را تشکیل می‌دهد. تصدی سمت‌های ریاست و مدیریت عامل و عضویت هیأت مدیره شرکت‌های خصوصی است.

واژه شرکت‌های خصوصی چنانکه گفته شد شامل شرکت‌های تعاونی نیز می‌گردد و این شرکت‌ها در عداد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به شمار می‌روند.

نتیجه‌ای که از مباحث فوق در ارتباط با شق چهارم ممنوعیتها (یعنی تصدی ریاست و مدیریت عامل و عضویت هیأت مدیره شرکتهای خصوصی) حاصل می‌شود آن است که کلیه کارکنان قوای سه گانه (اعم از مقننه، مجریه یا قضائیه)، فارغ از نوع رابطه استخدامی، حق تصدی مشاغل مذکور را ندارند. بدیهی است این ممنوعیت شامل تصدی سمتهای مدیریتی شرکتهای تعاونی نیز می‌شود.

در این زمینه نکاتی چند لازم به ذکر می‌باشد:

۴-۱- مطابق قسمت اخیر اصل ۱۴۱ و تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات از شمول این ممنوعیت مستثنی گردیده‌اند و بر این اساس کلیه کارمندان دولت (اعم از کارمندان قوه مجریه، مقننه یا قضائیه) می‌توانند سمت مدیرعامل، ریاست هیأت مدیره و یا عضویت هیأت مدیره تعاونیهای ادارات و مؤسسات را تصدی نمایند.

در مورد مدلول واژه "شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات" (چنانکه در شماره پیشین ماهنامه نیز در بررسی لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مورد اشاره قرار گرفت)^{۱۲}، ابهام قانونی وجود دارد. ابهام از این جهت که قانونگذار در این مقررات، ملاک تشخیص تعاونیهای مذکور را تعیین ننموده است. بی‌شک تشخیص این امر از نقطه نظر تفسیر قانون به عهده مجلس شورای اسلامی است^{۱۳} و چنانچه این تفسیر در مقام تعیین دایره شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی باشد، شورای نگهبان صالح به انجام آن است. معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری نیز طی نظریه شماره ۲۲۳۸۸ مورخ ۸۰/۸/۲۸ خود که در پاسخ به استعلام شماره ۱/۳۵۹۱ مورخ ۸۰/۷/۱۲ و وزیر تعاون صادر گردیده ضمن تأکید بر این موضوع اعلام می‌دارد: «... برای تعاونیهای ادارات و مؤسسات (که با توجه به تعریف عضو در ماده ۸ قانون بخش تعاونی در واقع تعاونیهای کارکنان ادارات و مؤسسات می‌باشند) در قانون بخش تعاونی و یا سایر



واژه کارمندان دولت را شامل اجزاء تمامی قوای حاکمه دانست.

ابهام دیگری که در مورد واژه "کارمندان دولت" مندرج در اصل ۱۴۱ قانون اساسی و تبصره چهار قانون ممنوعیت تصدی وجود دارد، دائره مشمول "کارمندان" از حیث نوع رابطه استخدامی است. در این مقررات مشخص نگردیده است که آیا مراد از کارمندان دولت، کارمندان رسمی است یا قراردادی و یا...؟

به نظر نگارنده، عموم و اطلاق واژه مذکور، تمامی کارمندان دولت اعم از رسمی یا قراردادی و... را تحت شمول قانون قرار داده و فلسفه وضع این مقررات نیز مانع از آنست که تعاونی برای نوع رابطه استخدامی فائل گردیم. اداره حقوقی قوه قضائیه در پاسخ به این سؤال که آیا قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل شامل کارمندان غیررسمی و قراردادی هم می‌شود یا خیر؟، طی نظریه شماره ۷/۸۴۹۲ مورخ ۷۳/۱۲/۲۲ اعلام داشته است: «با عنایت به مفاد اصل ۱۴۱ قانون اساسی خصوصاً جمله کارمندان دولت مندرج در آن و ماده ۴۳ قانون استخدام کشوری و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، اطلاق اصل مزبور شامل کلیه کارمندان دولت اعم از رسمی و غیررسمی و قراردادی خواهد بود.»^{۱۴}

تفسیری خود از اصل ۱۴۱ قانون اساسی، همین برداشت دوم را مورد تأیید قرار داده است. برای مثال در نظریه تفسیری شماره م/۴۳ و ۴۲۹ - مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۸ آمده است: «قضاتی که طبق بند سوم اصل ۱۵۷ قانون اساسی از طرف شورای عالی قضایی، استخدام و عزل و نصب آنها با شورای مزبور می‌باشد، مطابق اصل ۱۴۱ قانون اساسی نمی‌توانند نماینده مجلس شورای اسلامی باشند.»^{۱۵}

ملاحظه می‌شود که مطابق این نظریه، قضات دادگستری نیز که از اجزاء قوه قضائیه هستند، کارمند دولت محسوب گردیده و از اشتغال به نمایندگی مجلس شورای اسلامی منع شده‌اند. همچنین نظریه تفسیری شماره ۳۰۹۱ مورخ ۱۳۶۰/۵/۱۳ اشعار می‌دارد: «اعضای شورای عالی قضایی نمی‌توانند رئیس یکی از سازمانها و ارگانهای دادگستری باشند. این با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مغایر است.»^{۱۶}

در این نظریه نیز برخی دیگر از کارکنان قوه قضائیه یعنی اعضای شورای عالی قضایی وقت^{۱۷} از داشتن شغل دولتی دیگر منع گردیده‌اند. با توجه به این نظریات که حسب اصل نود و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^{۱۸} نیز در حکم قانون است، نمی‌توان برای برداشت اول محلی از اعراب فائل بود و بایستی

که به طور تمام وقت انجام می‌شود و کارمند در حالت بازنشستگی، پست ثابت نداشته و شغل تمام وقت نیز تصدی نمی‌کند، لذا ممنوعیتی از این حیث وجود ندارد. بدیهی است چنانچه بازنشستگی به اعتبار اینکه یکی از حالات استخدامی است، شغل تلقی شود، حالات دیگری چون اخراج، انفصال و استعفاء موضوع بندهای (س)، (ر) و (ز) ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری نیز بایستی شغل محسوب گردیده حال آنکه احدی به این برداشت ملتزم نیست. ۱۵

ب- مجازات‌ها

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بمنظور تضمین رعایت الزامات یادشده، مجازات‌هایی را برای تخلف از ممنوعیتها در نظر گرفته است:

- ۱- در مورد کارمندی که ممنوعیت‌های مقرر را نقض می‌کند تبصره ۵ می‌گوید: «متخلف از این قانون به انفصال خدمت موقت از ۶ ماه تا یکسال محکوم می‌گردد و وجوه دریافتی از مشاغلی که در یک زمان تصدی آنرا داشته است به جز حقوق و مزایای شغل اصلی وی مسترد می‌گردد. در صورت تکرار در مرتبه دوم، علاوه بر استرداد وجوه موضوع این تبصره به انفصال دائم از مشاغل محکوم می‌گردد».
- ۲- تبصره ۶ در خصوص آمر و صادر کننده احکام استخدامی مقرر می‌دارد: «آمر و صادرکننده احکام در صورت اطلاع به نصف مجازات مذکور در صدر تبصره ۵ محکوم می‌گردند».
- ۳- تبصره ۷ قانون مذکور نیز مجازاتی برای مسؤولین ذیحسابی و واحدهای مالی دستگاههای دولتی مربوطه در نظر گرفته شده است. وفق این تبصره، «مسؤولین ذیحسابی و واحدهای مالی دستگاههای دولتی در صورت پرداخت حقوق و مزایا بابت شغل دیگر در صورت مطلع بودن از شغل دوم به انفصال خدمت موقت بین ۳ تا ۶ ماه محکوم خواهند گردید».

پرسش و پاسخ حقوقی

■ پرسش: کارشناس محترم یکی از ادارات تابعه، سوالاتی را درخصوص ماده ۳۶ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری

چون غیرتجاری هستند، اصولاً در مظان سوءاستفاده‌هایی که نوعاً متوجه شرکتهای تجاری می‌شود، قرار نمی‌گیرند. بدین دلیل، اصل یکصد و چهل و یکم آنها را مورد استثناء قرار است.» ۱۴

۲-۴- ممنوعیت موضوع قسمت اخیر اصل ۱۴۱ و تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی صرفاً ناظر به احراز سمتهای مدیریتی است و تصدی پست بازرسی شرکتهای مذکور را شامل نمی‌گردد مگر در مورد شرکتهای سهامی عام که به موجب بند ۵ ماده ۱ آئین‌نامه اجرایی تبصره ماده ۱۴۴ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت (مصوب بهمن ماه ۱۳۴۹ کمیسیون خاص مجلسین)، بازرسان اینگونه شرکتهای بایستی اشتغال تمام وقت در مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها داشته باشند.

با توجه به مراتب، تصدی سمت بازرسی کلیه شرکتهای تعاونی برای کارکنان دولت مجاز می‌باشد.

۲-۴- در خصوص سهامداری شرکتهای خصوصی و عضویت شرکتهای تعاونی نیز ممنوعیتی وجود نداشته و با توجه به اصل عدم حظر، ممنوعیت‌های مقرر در اصل ۱۴۱ و قانون مذکور را نمی‌توان به این مورد تسری داد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز طی رأی شماره ۲۷ مورخ ۷۶/۳/۳۱ خود که در مقام ابطال بند الف بخشنامه شماره ۵/۵۹۶۱ مورخ ۷۴/۱۱/۲۳ معاونت وقت امور تعاونیهای وزارت تعاون صادر گردیده اعلام داشته است: «با عنایت به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی، مجرد داشتن رابطه استخدامی با دولت با عنوان کارمند با فرض وجود سایر شرایط مقرر در قوانین، مانع عضویت در شرکتهای تعاونی تولیدی بخش خصوصی نیست».

۳-۴- در مورد عضویت بازنشستگان دولت در هیأت مدیره شرکتهای خصوصی منجمله شرکتهای تعاونی، از آنجا که مطابق تبصره ۲ قانون ممنوعیت تصدی، شغل عبارتست از وظائف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل و یا پستی

قوانین تعریف جداگانه‌ای نشده و معیاری برای تشخیص آنها ارائه نگردیده است تا معلوم شود انواع تعاونیهای مذکور در قانون بخش تعاونی و از جمله تعاونیهای چندمنظوره با چه ملاک و معیاری از جمله تعاونیهای ادارات و مؤسسات محسوب می‌شوند و آیا صرف عضویت کارکنان دولت برای اطلاق عنوان مزبور به آنها کافی است و یا اینکه لازم است عضویت کارکنان دولت در این تعاونیها به اعتبار کارمندی آنها صورت گرفته باشد تا از جمله تعاونیهای ادارات و مؤسسات تلقی شود.»

اما در حال حاضر که چنین تفسیری در دست نیست، به نظر می‌رسد رویکرد دست‌اندرکاران بخش و مجریان قانون در مقام تمیز حق بایستی فلسفه حاکم بر وضع مقررات مذکور باشد و صرف مطلق بودن واژه «شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات»، آنها را از اراده حکیمانه قانونگذار غافل نماید. بیگمان کشف این امر ضروری است که مقنن از چه روی در این مورد قائل به استثناء شده و توالی فاسده ناشی از مدیریت شرکتهای خصوصی را در این گونه تعاونیها منتفی دانسته است. آیا صرف تشکیل یک شرکت تعاونی از ترکیب کارکنان دولت است که امکان اعمال نفوذ و سوءاستفاده از موقعیت شغلی و فساد اداری را منتفی می‌نماید یا اینکه نوع و موضوع فعالیتشان، آنها را از مظان چنین اتهاماتی بدور می‌دارد؟

یکی از حقوقدانان در این زمینه می‌گوید: «شرکتهای تعاونی کارمندی ادارات و مؤسسات از موارد استثنایی ممنوعیت جمع مشاغل در نظر گرفته شده است. کارکنان دستگاههای دولتی و مؤسسات عمومی اصولاً از حقوقی برخوردارند که در تأمین آسایش و رفاه آنها مؤثر است. یکی از این موارد تأسیس مؤسسات تعاونی کارکنان می‌باشد. در این خصوص ماده ۵۲ قانون استخدام کشوری مقرر می‌دارد:

«دولت مکلف است تأسیس مؤسسات تعاونی مستخدمان رسمی را تشویق و با مؤسسات مذکور همکاری و نسبت به آنها کمک لازم را بنماید.» این شرکتهای

تبصره ۱ ماده ۳۶ که ضرورت کسب دو سوم آراء کل اعضاء تعاونی را مختص اعضاء اصلي ندانسته، بنظر می‌رسد، اعضاء علی‌البدل نیز ملزم به بدست آوردن نصاب مزبور می‌باشند.

پی نوشت‌ها:

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسیده است.

۲- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، جلسات ۴۹ و ۵۰، صفحه ۱۳۳۴ و ۱۳۵۹.

۳- ر.ک.، دکتر سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۷، جلد دوم، ص ۱۸- دکتر عبدالحمید ابوالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، ۱۳۷۰، ص ۲۸۱- دکتر رضا موسی‌زاده، حقوق اداری، تهران، بی نا، ص ۲۳۷.

۴- دکتر سید محمد هاشمی، همان مأخذ، ص ۲۰ و ۲۱.

۵- همان مأخذ، ص ۲۲ - همچنین ر.ک.، علی سهاجرى، جرائم خاص کارکنان دولت، انتشارات کیهان، ۱۳۷۹، ص ۲۳۰.

۶- دکتر عبدالحمید ابوالحمید، همان مأخذ، ص ۲۷۹.

۷- دکتر حسین مهرپور، مجموعه نظریات شورای نگهبان، انتشارات کیهان، ۱۳۷۱، ص ۱۸ و ۸- همان مأخذ.

۹- در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸، سمت رئیس فوه قضائیه، حاج‌بگین شورای عالی قضایی گردیده است.

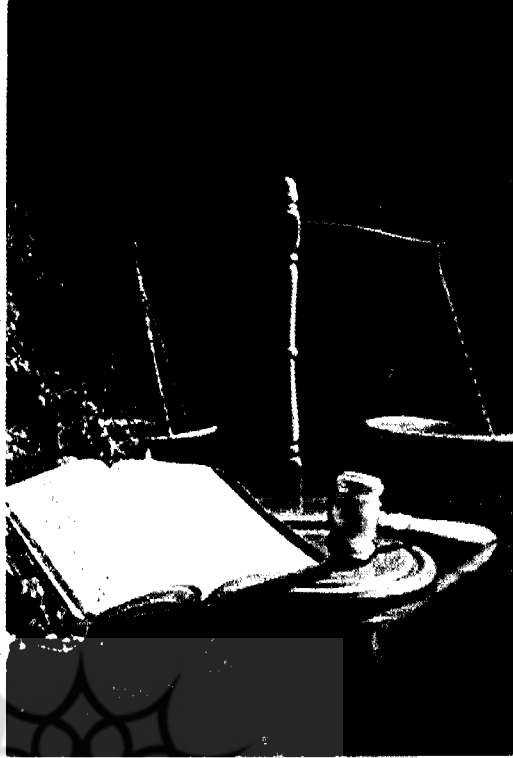
۱۰- مطابق اصل نود و -نیم قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی بعهد شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.

۱۱- غلامرضا شهری و سروش ستوده جهرمی، نظریات اداره حقوقی فوه قضائیه در زمینه مسائل کیفری، انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۵، جلد دوم، ص ۴۷۴.

۱۲- برای اطلاع بیشتر ر.ک.، ماهنامه تعاون، شماره ۱۳۴، آبانماه ۸۱.

۱۳- بموجب اصل هفتاد و سوم قانون اساسی «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.»

۱۴- دکتر سید محمد هاشمی، همان مأخذ، ص ۲۴ و ۲۵- نظریه شماره ۶۵۹۲۸ مورخ ۷۳/۱۱/۱۵ معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری عنوان معاون اول وقت رئیس جمهور. — ●



حاضر در مجامع می‌باشد، آیا منظور تبصره ۱ ماده ۳۶ از دو سوم آراء کل اعضاء شرکت»، آراء حاضرین در مجمع عمومی است؟

■ پاسخ: هرچند در بیشتر موارد، نصاب تصمیم‌گیریها با مبنای عده حاضر در مجامع عمومی می‌باشد، لیکن اهمیت و حساسیت برخی امور ایجاب می‌نماید که مقنن مأخذ قابل انکاء و مطمئن‌تری را در اینخصوص مد نظر داشته باشد. در مورد انتخاب مجدد اعضاء هیأت مدیره برای نوبت چهارم نیز با توجه به اهمیت موضوع، دو سوم آراء کل اعضاء شرکت ملاک عمل است. بعنوان مثال در یک شرکت تعاونی با ۶۰۰ عضو، انتخاب نوبت چهارم مستلزم کسب حداقل ۴۰۰ رای می‌باشد.

■ پرسش: آیا ضرورت کسب دو سوم آراء کل اعضاء شرکت تعاونی بر انتخاب اعضاء علی‌البدل هیأت مدیره نیز ضروری است؟

■ پاسخ: با توجه عموم و اطلاق

اسلامی ایران مطرح نموده‌اند که با ذکر هر مورد به پاسخگویی آنها میپردازیم: آیا مراد ماده ۳۶ قانون بخش تعاون از بلامانع بودن انتخاب مجدد اعضاء هیأت مدیره برای دو نوبت متوالی، انتخاب یک نوبت دیگر غیر از نوبت اول است که در مجموع دو نوبت خواهد شد؟

■ پاسخ: چنانچه در متن ماده مذکور دقت شود، قانونگذار پس از کلمه انتخاب، قید «مجدد» را آورده است و سپس عبارت دو نوبت متوالی را ذکر نموده بنابراین مقصود از دو نوبت متوالی مجدد، دو نوبت دیگر علاوه بر نوبت اول است. در تأیید این موضوع می‌توان مقایسه‌ای بین عبارت یک نوبت متوالی و دو نوبت متوالی بعمل آورد. چنانچه مقنن بجای دو نوبت متوالی، از عبارت یک نوبت متوالی استفاده می‌کرد، مقصود یک نوبت دیگر علاوه بر نوبت اول بود.

■ پرسش: با توجه به اینکه اکثریت قریب به اتفاق نصابهای تصمیم‌گیری در شرکتهای تعاونی، با اخذ و مبنای عده