

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: امکان یا عدم امکان عضویت کارکنان دستگاه‌های اجرایی در هیئت مدیره شرکت

نام گروه: گروه پژوهشی حقوق
تهیه و تدوین: محمد برزگر خسروی

متقاضی گزارش: ۱- ریاست پژوهشگاه نیرو ۲- گروه پژوهشی حقوق

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷

جناب آقای دکتر قاضی زاده

ریاست محترم پژوهشگاه نیرو

موضوع: امکان یا عدم امکان عضویت کارکنان دستگاه های اجرایی در هیئت مدیره شرکت ها

با سلام و احترام

پیرو استفسار جنابعالی در خصوص چگونگی و یا امکان عضویت کارکنان دستگاه های اجرایی در هیئت مدیره شرکت ها و نیز در خصوص پذیرش عضویت هیئت مدیره شرکت ها توسط کارمندان دولت در دوران مرخصی بدون حقوق، به استحضار می رساند:

الف) مقدمه

بر طبق اصل ۱۴۱ قانون اساسی، «رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی توانند 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 هیأت مدیره انواع مختلف شرکت های خصوصی، جز شرکت های تعاونی ادارات و مؤسسات، برای آنان ممنوع است. سمت های آموزشی در دانشگاه ها و مؤسسات تحقیقاتی، از این حکم مستثنی است».

در خصوص این اصل شورای نگهبان به عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی، نظرات تفسیری متعددی به شرح ذیل صادر کرده است که در فهم این اصل راه گشا می باشد:

۱. نظریه شماره م ۴۲۹/۲ مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۸ شورای نگهبان: «قضاتی که طبق بند سوم اصل ۱۵۷ قانون اساسی از طرف شورای عالی قضایی استخدام و عزل و نصب آنها با شورای مزبور می باشد، مطابق اصل ۱۴۱ قانون اساسی نمی توانند نماینده مجلس شورای اسلامی باشند.»

بر این اساس منظور از «دولت» در صدر اصل ۱۴۱، حکومت است و صرفاً ناظر به قوه مجریه نیست.
۲. نظریه شماره ۱۴۰۱ مورخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۱ شورای نگهبان: «چون سازمان اوقاف، سازمان دولتی است، سرپرستی آن با سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی مخالف اصل ۱۴۱ قانون اساسی می باشد.»
در این نظر باید توجه داشت که منظور از سرپرست، جدای از پست سرپرستی مقامات می باشد که برای مدت موقت انجام می گیرد.

۳. نظریه تفسیری شماره ۲۰۹۱ مورخ ۱۳۶۰/۲/۳ شورای نگهبان: «ممنوعیت دو شغل داشتن، اعم از موظف بودن است و در مورد مؤسسات و سازمان های تابعه وزارتخانه ها و ادارات دولتی، اگر آن مؤسسه، ضمیمه

وزارتخانه یا اداره باشد، به طوری که تصدی و سرپرستی آن جزو وظایف وزیر یا مدیر یا رییس مربوط باشد و تعیین مسئول دیگر برای آن، قانوناً منتفی باشد، تصدی آن مغایر قانون اساسی نیست. ولی اگر تصدی سازمان مربوطه با حفظ استقلال آن، برای شخص وزیر یا رییس یا مدیر به عنوان رییس یا سرپرست آن واحد باشد، مخالف قانون اساسی است.»

بر این اساس، تصدی بیش از یک شغل دولتی به مناسبت شغلی و به حکم وظیفه قانونی، مجاز شناخته است.

۴. نظریه شماره ۲۷۰۸ م مورخ ۱۳۶۰/۳/۲۷ شورای نگهبان: «مستفاد از اصل ۱۴۱ قانون اساسی این است که نماینده مجلس شورای اسلامی با قبول و عهده‌دار شدن یکی از مشاغل دولتی مذکور در اصل مرقوم، در حکم مستعفی از نمایندگی است؛ هر چند به طور رسمی استعفا نداده باشد یا استعفایش در مجلس قرائت نشده باشد.»

توضیح آن که نمایندگی مجلس یک شغل دولتی است؛ زیرا مستلزم انجام وظیفه به صورت تمام وقت است (این برداشت در متن تبصره ۲ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ با اصلاحات بعدی آن در تعریف شغل دیده می‌شود).

۵. نظریه شماره ۱۷۷۲ مورخ ۱۳۶۰/۱۲/۹ شورای نگهبان: «در صورتی که نمایندگی مرقوم به عنوان مأموریت است و شغل مستقل شمرده نمی‌شود، مانع قانونی ندارد.»

این نظر در پاسخ به این سوال بود که «سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در گذشته چند مورد سرمایه‌گذاری در شرکت‌های خصوصی داشته است و بعد از پیروزی انقلاب برای حفظ منافع سازمان و بیت‌المال، نمایندگان در شرکت‌ها که ۴۹٪ سهام آن متعلق به سازمان است منصوب می‌نماید. اما بعد از تصویب قانون اساسی، نمایندگان سهام‌دار (سازمان) خود را مشمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی دانسته و این امر، مشکلی برای سازمان ایجاد نمود. با توجه به اینکه این اشخاص صرفاً نمایندگان صدا و سیما (سهام‌دار) بودند، لذا دفتر حقوقی سازمان برای حل این مشکل محتاج به تفسیر اصل مزبور به وسیله شورای نگهبان گردید. این نظر نیز در مقام تجویز تصدی بیش از یک شغل به دلیل تکلیف قانونی و به مناسبت و به تبع شغل و یا بر اساس مأموریت اداری است.»

۶. نظریه شماره ۸۵۱۳ مورخ ۱۳۶۲/۲/۲۰ شورای نگهبان: «۱- ریاست دانشگاه، نظر به اینکه سمت اداری محسوب می‌شود مانع از اشتغال به سمت نمایندگی است. ۲ و ۳- عضویت در هیأت‌های بازسازی و گزینش برای نمایندگان مجلس در صورتی که شاغل سازمانی تحت عناوین مذکور پیش‌بینی شده باشد و نماینده با عضویت در هیأت‌های مزبور کارمند دولت محسوب شود، مانع از اشتغال او به نمایندگی مجلس است. ۴- نهادها و ارگان‌ها و بنیادهای انقلابی که دولت بودجه آنها را تأمین می‌نماید و

- مسئولیت‌های اجرایی بر حسب قانون عهده‌دار می‌باشند، دولتی محسوب می‌شوند و کارمندی آنها کارمندی دولت می‌باشد و مانع از اشتغال به نمایندگی است.»
- بر اساس بند ۱ این نظر، سمت آموزشی مصرح در اصل ۱۴۱، شامل پست رئیس دانشگاه نمی‌شود. بر اساس بند ۴ نیز، ملاک دولتی بودن، دو ضابطه «تأمین بودجه» و «داشتن مسئولیت قانونی» می‌باشد.
۷. نظریه شماره ۲۴۳۲ مورخ ۱۳۶۷/۷/۵ شورای نگهبان: «با توجه به ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی اشتغال نماینده مجلس شورای اسلامی به سمت آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی بلا مانع است و در جهات دیگر مذکور در نامه، قوانین عادی باید ملاک عمل قرار گیرد.»
- به نظر شورای نگهبان سمت آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی، علیرغم اینکه شغل دولتی است، از حکم اصل ۱۴۱ قانون اساسی به کلی استثنا می‌باشد.
۸. نظریه تفسیری شماره ۱۱۸ مورخ ۱۳۶۸/۲/۱۹ شورای نگهبان: «عضویت وزرا و کارمندان دولت در هیأت امنای مؤسسات خصوصی و یا دولتی (از جمله عضویت در هیأت امنای دانشگاه‌ها و مدارس غیرانتفاعی) به لحاظ اینکه سمت‌های مذکور، شغل سازمانی تلقی نمی‌گردد، مغایرتی با اصل ۱۴۱ قانون اساسی ندارد.»
- بر طبق این نظر، عضویت در هیأت امنای مؤسسات، شغل نیست زیرا تلازم با صرف زمان به صورت تمام‌وقت ندارد.
۹. نظریه شماره ۵۴۰۰ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان: «چون رئیس دیوان محاسبات کشور کارمند دولت محسوب می‌شود، لذا با حفظ سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی، نمی‌تواند در دیوان محاسبات انجام وظیفه نماید و موضوع با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مغایر شناخته شد.»
- علیرغم اینکه به تصریح اصل ۵۴، دیوان محاسبات مستقیماً زیر نظر مجلس است، به جهت حکم اصل ۱۴۱، ریاست بر دیوان محاسبات را که شغل دولتی است، نمی‌توان به تبع نمایندگی مجلس قلمداد کرد و گفت که یکی از نمایندگان مجلس باید به تبع پست نمایندگی، بر دیوان محاسبات ریاست داشته باشد. دلیل این امر نیز فلسفه حکم اصل ۱۴۱ است؛ یکی از دلایل وضع اصل ۱۴۱، پیشگیری از تداخل قوا و صیانت از استقلال قوا بوده است.
۱۰. نظریه تفسیری شماره ۶۷۷۲ مورخ ۱۳۷۳/۲/۲۲ شورای نگهبان: «به اتفاق آراء نظر به اینکه ریاست دانشکده مانند ریاست دانشگاه، سمت اداری محسوب می‌شود تصدی آن برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی خلاف اصل ۱۴۱ قانون اساسی است.»

ریاست دانشکده نیز مانند ریاست دانشگاه یک پست آموزشی دانسته نشده بلکه یک پست اداری محسوب شده است. در خصوص سایر پست‌ها در دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی نظیر معاون رئیس دانشگاه و معاون ریاست دانشکده نیز این مسئله محل تامل است. به نظر می‌رسد پست مدیر گروه یک منصب اداری نباشد.

(ب) وضعیت عضویت شاغلان دولت در هیئت مدیره شرکت‌ها

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ با اصلاحات بعدی آن، برخی مسائل مرتبط با اصل ۱۴۱ را به شرح زیر تبیین کرده است:

۱- طبق تبصره ۲ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، «منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که به‌طور تمام‌وقت انجام می‌شود».

بر این اساس، مبنای اصلی شناسایی شغل، این است که آن پست، به صورت تمام‌وقت انجام شود. لذا صرفاً استخدام رسمی و یا پیمانی (موضوع ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری) به صورت تمام‌وقت (نه نیمه‌وقت یا پاره‌وقت) را می‌توان شغل دانست و سایر انواع بکارگیری، نظیر قرارداد کارمین و یا ساعت معین، موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که ملازمه با تمام‌وقت بودن ندارند، شغل محسوب نمی‌شوند.

۲- بر طبق تبصره ۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، عضویت کارکنان دولت در هیئت مدیره و یا مجامع شرکت‌های دولتی که به عنوان 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 نشده و لیکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع است.

۳- ملاک دولتی بودن در خصوص شغل دولتی، در تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مورد توجه قرار گرفته است. این تبصره تصریح کرده است که «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 هیأت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای کارکنان دولت ممنوع است». صدر این تبصره دلالت بر این دارد که اشتغال در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است، شغل دولتی محسوب می‌شود؛ لذا نباید وصف «دولتی» را صرفاً ناظر به وزارتخانه‌ها دانست بلکه مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی

و سایر اشخاص حقوقی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است، نیز در این قانون به معنای دولتی تلقی می‌شوند.

۴- تبصره ۸ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، علاوه بر سمت های آموزشی در دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی (موضوع تبصره ۱ قانون مزبور)، افرادی را که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت هائی در دستگاه های مختلف منصوب می شوند از شمول مفاد این قانون مستثنی کرده است.

۵- تبصره ۹ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، اشخاص (نهادهای) مشمول این قانون را معین کرده است و اشعار می دارد: «کلیه سازمان ها، نهادها و ارگان هائی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می نمایند و شرکت ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مشمول این قانون می باشند».

به نظر می‌رسد اشخاص مذکور در تبصره ۹ مزبور، شامل تمامی اشخاصی نمی‌باشد که در قانون اساسی، مورد نظر بوده‌اند. زیرا در اصل ۱۴۱، تمام اشخاصی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است، مشمول حکم اصل ۱۴۱ هستند. حال آنکه تبصره ۹، شامل اشخاصی که شمول قانون بر آنها مستلزم تصریح نام است (نظیر شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی و بیمه مرکزی و بیمه ایران و صداوسیما) نمی‌شود. بر همین اساس مجریان در تفسیر اجرایی خود، با استناد به متن تبصره ۹، عملاً اصل ۱۴۱ را اجرا نمی‌کنند که این تفسیر اجرایی، به دلیل عدم تطابق با قانون اساسی، مشروعیت حقوقی ندارد.

ج) وضعیت عضویت کارمند دولت در ایام مرخصی بدون حقوق در هیئت مدیره شرکت‌ها

۱- بر طبق تبصره ۱ ماده ۸۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، «کارمندان دستگاههای اجرایی می‌توانند در طول مدت خدمت خود با موافقت دستگاه ذی‌ربط حداکثر سه سال از مرخصی بدون حقوق استفاده نمایند و در صورتی که کسب مرخصی برای ادامه تحصیلات عالی تخصصی در رشته مربوط به شغل کارمندان باشد، تا مدت دو سال قابل افزایش خواهد بود».

طبق بند ۳ ماده ۱۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندی که از مرخصی بدون حقوق استفاده کرده است، به حالت آماده به خدمت درمی‌آید. ماده ۱۲۲ مزبور اشعار می‌دارد: «کارمندان رسمی دستگاه‌های اجرایی در حالات زیر به صورت آماده به خدمت، که مدت آن حداکثر یک سال خواهد بود درمی‌آیند: ۱- انحلال دستگاه اجرایی ذی‌ربط. ۲- حذف پست سازمانی کارمندان. ۳- نبود پست

سازمانی بعد از اتمام مأموریت یا مرخصی بدون حقوق. ۴- کارمندانی که براساس تصمیم مراجع مذکور در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضائی از خدمت معلق یا آماده به خدمت شده باشند.» طبق تبصره ۱ ماده ۱۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، در دوران آمادگی به خدمت، به کارمندان مزبور حقوق ثابت پرداخت خواهد شد و در صورت عدم اشتغال در دستگاه‌های اجرائی دیگر، کارمندان آماده به خدمت در صورت دارا بودن شرایط بازنشستگی (۲۵ سال سابقه برای مردان و ۲۰ سال سابقه برای زنان)، بازنشسته و در غیر این صورت با دریافت یک‌ماه و نیم حقوق و مزایای مستمر به ازای هر سال سابقه خدمت و وجوه مرخصی‌های ذخیره شده بازخرید خواهند شد.»

باید به این نکته مهم توجه شود که به موجب ماده ۱۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، «مرخصی بدون حقوق» یکی از حالات استخدامی کارمندان رسمی است.

بنابراین مستخدم دولت در ایام مرخصی بدون حقوق، همانند کارمند شاغل فرض شده و به موجب تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، نمی‌تواند عضو هیئت مدیره ی شرکت‌ها اعم از دولتی و یا خصوصی شود.

۲- بر طبق پاراگراف آخر ماده ی ۱۲۲ قانون بودجه ی سال ۱۳۹۲: «عضویت کارکنان دستگاه‌های اجرایی و دارندگان ردیف و سایر مشمولین قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۱/۱۰/۱۳۷۳ در هیأت مدیره شرکتهای دولتی یا شرکتهای وابسته و تابعه شرکتهای دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت موظف و غیرموظف، فقط در قالب مأموریت با دریافت حقوق و مزایا مجاز بوده و هرگونه دریافتی به هر نحو از جمله به استناد قانون تجارت و اصلاحات بعدی آن فقط از یک محل و یک صندوق مجاز است.»

(د) نتیجه گیری

با عنایت به تمام مراتب فوق ؛

- ۱- عضویت کارکنان دولت (به تبع وظیفه ی سازمانی) در هیئت مدیره و یا مجامع شرکت های دولتی مجاز می باشد اما مجاز به عضویت در هیئت مدیره و یا مجامع شرکت های خصوصی نمی باشند.
- ۲- کارکنان دولت که مستند به تبصره ی یک ماده ی ۸۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، اقدام به اخذ مرخصی بدون حقوق می نمایند، مجاز به عضویت در هیئت مدیره و یا مجامع شرکت های دولتی و خصوصی (جز شرکت های تعاونی ادارات و مؤسسات) نمی باشند. زیرا به موجب ماده ی ۱۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، «مرخصی بدون حقوق» یکی از حالات «استخدام» محسوب شده و بنابراین مستخدم دولت، به موجب تبصره ی

چهار ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، نمی تواند در ایام مرخصی، عضو هیئت مدیره ی شرکت های دولتی و یا خصوصی شود.

دکتر علی یار ارشدی
مشاور ریاست پژوهشگاه نیرو
سرپرست گروه پژوهشی حقوق