

شرحی بر قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت

در معاملات دولتی و کشوری

ابراهیم محمدی¹

مقدمه:

همواره یکی از مهمترین رویکردهای قانونگذاری، از بین بردن زمینه های بروز جرم و فساد بوده است. از جمله موقیعت های فسادآور، آزادی مطلق و بدون قید و شرط، مداخله کارمندان دولت در قراردادهای و معاملات دولتی است. کارمندان دولت، به جهت وابستگی به قدرت حاکمیت با بهره گیری از رانت اطلاعاتی و توانایی نهفته، اعمال نفوذ در فرآیند مناقصه ها و مزایده ها، قادراند، موفقیت دیگر شرکت کنندگان را زایل کنند و زمینه رقابت سالم اقتصادی را از بین ببرند. بر همین اساس، قانونگذار به موجب قانونهای مختلف تلاش کرده است که امکان مداخله کارمندان دولت را در معاملات دولتی، از بین ببرد. یکی از مهمترین این قانون ها، لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲ است که در این نوشتار، به طور خلاصه از آن با عنوان قانون منع مداخله یاد می شود.

تحولات اجتماعی و سیاسی پس از وضع قانون منع مداخله و وضع مقررات مغایر با قانون مذکور و شیوه تنظیم و نوع نگارش متن بعضی ماده ها و بندها و به کار بردن اصطلاحات و عبارات، نیازمند تفسیر و همچنین جاری و ساری بودن قانون مذکور در بیشتر اعمال حقوقی دستگاه های اداری مشمول، به رغم گذشت مدت زیاد از تصویب آن، لزوم شرح و بسط این قانون را ایجاب می کند.

¹ - معاون منابع انسانی دادگستری کل استان اصفهان

بعضی اشخاص و پست های مذکور در قانون منع مداخله مانند: نخست وزیر و یا نمایندگان مجلس سنا، بر اثر تحولات بعدی از ساختار اداری و حاکمیتی کشور حذف شده اند و در مقابل، پست ها و سمت های جدید در ساختار حکومتی و اداری کشور تعریف شده که شمول قانون بر آنها نیازمند تفسیر و توضیح است.

شیوه تنظیم و نگارش بعضی از بخش های قانون نیز به گونه ای است که درک و فهم آنها نیازمند شرح و توضیح است.

عبارات و اصطلاحاتی مانند (دستگاههای وابسته)، (دستگاههای تحت نظارت) (دریافت حقوق مستمر)، (کمک مستمر)، (داشتن سمت مدیریت) در قانون منع مداخله به کار رفته که نه در این قانون و نه در قانونهای دیگر با صراحت تعریف نشده اند.

به مرور زمان قانونهایی وضع شد که در تعارض باقانون منع مداخله، آن قانون را تخصیص زده اند

موارد مذکور نگارنده را بر آن داشت تا به رغم بضاعت علمی با ارایه شرحی بر قانون منع مداخله و در معرض قضاوت اهل فن قرار دادن آن موجبات تبیین بیشتر این قانون را فراهم آورد. امید است صاحب نظران و اهل علم با ارایه نظریات ارزشمند خود برای رفع نواقص و اشتباهات این نوشتار، نگارنده را یاری فرمایند.

در این نوشتار برای بزه موضوع قانون منع مداخله عنوان جزایی (دخالت غیرمجاز کارمندان در معاملات دولتی) برگزیده شده و مورد استفاده قرار گرفته است. هرچند عنوان مذکور به طور دقیق، جامع و مانع نیست.

کلید واژگان: کارمندان و مدیران - دولت و دستگاههای وابسته - معاملات دولتی - داوری - منع مداخله

بخش اول - عناصر جرم

گفتار اول - عنصر مادی

الف - اشخاص موضوع قانون (شخص مرتکب)

در (ماده ۱ قانون منع مداخله)، اشخاص، موضوع قانون احصا شده اند. مخاطبان قانون مزبور، فقط کارکنان دولت نیستند، بلکه اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف اعم از دولتی و عمومی وحتا خصوصی، مشمول قانون مذکوراند.

این موضوع در نظریه شماره (۷۸/۳/۲۲ مورخ ۳/۳۰۲/۷۸/۱۸۵ کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی کل کشور) نیز مورد اشاره قرار گرفته است.^۲ طبق ماده یک این قانون اشخاص حقیقی و حقوقی ذیل، مخاطب و مشمول قانون بوده و ممنوع از شرکت در معاملات و سایر اعمال حقوقی مذکور در قانون هستند:

۱- نخست وزیر و وزیران و معاونان آنها - در اصلاحیه سال ۱۳۶۸ قانون اساسی، پست نخست وزیری از ساختار حکومتی جمهوری اسلامی ایران حذف شد.

۲- نمایندگان مجلسین - مراد از مجلسین، مجلس شورای ملی و مجلس سنای سابق است که در حال حاضر این بند فقط شامل نمایندگان مجلس شورای اسلامی می شود.

۳- سفرا- جمع سفیر است به رئیس نمایندگان سیاسی دولتی نزد دولت دیگر سفیر می گویند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ص ۲۱۷۳)

۴- استانداران و فرمانداران کل - فرمانداری کل از واحدهای تقسیمات کشوری بوده که طبق اصلاحات به عمل آمده در قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران در سال ۱۳۲۶ ایجاد گردید و همردیف استاندار بود و اکنون چنین واحدی در تقسیمات کشوری وجود ندارد و فرمانداریهای ویژه را نمی توان معادل یا جایگزین فرمانداری کل قلمداد کرد. در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب (۱۳۶۲/۴/۱۵) نیز چنین واحدی تعریف نشده است.

۵- شهرداران و نمایندگان انجمن شهر - در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر و روستا جایگزین انجمن شهر شده اند.

۶- کارمندان و صاحب منصبان کشوری و لشکری و شهرداریها - صاحب منصب به مامور دولت که پست مهم کشوری یا لشکری داشته باشد می گویند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ص ۲۳۳۹)

طبق (ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری)، کارمند، فردی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار، در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می شود. گرفته شده از ماده قانونی مذکور و نیز (ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)، کارمندان دو گونه هستند: کارمندان رسمی

^۲- درگاه الکترونیکی سازمان بازرسی کل کشور به نشانی www.gio.ir

(ثابت) و کارمندان موقت (برای مدت معین). در قانون استخدام کشوری از واژه مستخدم به جای کارمند استفاده شده، ولی در همان معانی مذکور به کار برده شده است. بنابراین دیگر کارکنان کشوری و لشکری و شهرداریها که مشمول تعریف کارمند نیستند و همچنین بازنشستگان از شمول (بند ۳ ماده ۱ قانون منع مداخله) خروج موضوعی دارند.

اطلاق کلمه کارمند، در (بند ۳ ماده ۱ قانون منع مداخله) دلالت بر شمول قانون بر هر دو گونه کارمند (رسمی و موقت) دارد. نظریه شماره (۷/۶۳۵۸ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۵ اداره کل حقوقی قوه قضاییه) نیز موید این نظر است. (شهری، ۱۳۸۶، ص ۱۱۷۹)

همچنین قانون استفساریه (ماده ۳۳^۳ قانون معادن مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۸) را که کارمندان غیر رسمی اعم از قراردادی و خرید خدمت و بستگان نسبی و سببی آنان را مشمول ممنوعیت نمی داند، باید فقط ناظر بر (ماده ۳۳ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷) محسوب کرد. زیرا قانونگذار در مقام تفسیر (ماده ۳۳) قانون مزبور بوده است. بر این اساس (ماده ۳۳ قانون معادن) شامل کارمندان قراردادی و خرید خدمت نشده و اینگونه کارمندان پس از قطع اشتغال، ممنوع از مداخله در معاملات و امتیازات موضوع قانون معادن نیستند.

۷- کارکنان سازمانها و موسسه ها و بانکها و بنگاه ها و دستگاههایی که وابسته و یا زیر نظر و مدیریت و اداره دولت و شهرداریها هستند و یا بیشتر سهام و منافع آن دستگاه ها متعلق به دولت و یا شهرداریها است. در (بند ۴ ماده ۱ قانون منع مداخله) از واژه «کارکنان» که اعم از کارمندان و مشمولان قانون کار هستند، استفاده شده است. بنابراین بند مذکور شامل همه کارکنان دستگاههای مذکور است.

۸- اشخاصی که از دستگاه های مذکور در بند ۷ و یا خزانه دولت و مجلسین به نحوی از انحاء حقوق یا مقرری یا حق الزحمه یا پاداش و یا امثال آن به طور مستمر دریافت می دارند (به استثنای حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری قانونی)

۱- «ماده ۳۳ - کارکنان رسمی دولت در وزارت معادن و فلزات و شرکتها و سازمانهای تابعه دولتی در زمان اشغال و تا یکسال بعد از قطع شدن اشتغال نمی توانند به طور مستقیم یا غیر مستقیم در معاملات و امتیازات موضوع این قانون ذی سهم و یا ذینفع باشند در صورت تخلف ...» ماده واحده قانون استفساریه ماده ۳۳ قانون معادن - منظور از ممنوعیت مصرح در ماده (۳۳) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۷ مجلس شورای اسلامی موارد مذکور در لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری (مصوب ۱۳۷۷/۱۰/۲۲) می باشد ممنوعیت فوق شامل کارمندان غیر رسمی اعم از قراردادی و خرید خدمت و بستگان نسبی یا سببی آنان نمی گردد.

به استناد (مواد ۶۵، ۶۶، ۶۸) و ذیل تبصره (ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری)، حقوق ثابت شامل: حق شغل و حق شاغل و فوق العاده مدیریت و مزایای مستمر شامل فوق العاده‌های ایثارگری، سختی کار و کار در محیط‌های نامتعارف و فوق العاده مشاغل تخصصی است. مجموع این پرداخت‌ها را می‌توان جزو پرداخت‌های مستمر محسوب کرد. دیگر دستگاه‌های مشمول این قانون مانند: بانکها، شهرداریها و نیروهای مسلح که مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند، در قانونهای مربوط، تعریف خاص خود از حقوق و مزایای مستمر را ارایه کرده‌اند. برای مثال: در (مواد ۱۳۱ تا ۱۵۲ مکرر قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶) به تفصیل انواع حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر معین شده‌اند.

با توجه به روح قانون منع مداخله (بند ۵ ماده ۱) و با عنایت به مواد استنادی در قانون مدیریت خدمات کشوری و دیگر قانونها، می‌توان گفت: منظور از دریافت‌های مستمر در این قانون دریافت‌هایی است که نخست از حیث زمانی تا پایان دوره قرارداد استخدام (اعم از موقت یا دائم) پرداخت می‌شوند و دوم اینکه پرداخت آنها الزامی است. بنابراین دریافت‌های مقطعی و یا پرداخت‌هایی که کارفرما الزامی به پرداخت آنها ندارد، مشمول حکم نیستند. بر همین اساس مستمری بگیران کمیته امداد امام خمینی (ره) و یا سازمان بهزیستی از این جهت که استمرار پرداخت به آنها الزام قانونی ندارد، مشمول حکم نیستند. ولی جانبازان حالت اشتغال، از این جهت که نخست رابطه استخدامی آنها با سازمان مربوط قطع نشده است و دیگر اینکه به طور مستمر از دولت حقوق دریافت می‌کنند، مشمول حکم بوده و ممنوع از مداخله در معاملات دولتی هستند.

در مورد شمول قانون منع مداخله بر جانبازان حالت اشتغال، اداره کل حقوقی قوه قضاییه در پاسخ به استعلام اداره کل بازرسی استان اصفهان به موجب نظریه شماره (۷/۳۰۳۶ مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۹) اعلام داشته است:

«طبق ماده واحده قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز، از کارافتاده و مفقودالانقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، مستخدمین شهید، جانباز، از کارافتاده کلی، جانباز آزاده از کارافتاده و مفقودالانقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، از نظر حقوق، مزایا و ارتقاء اداری مشمول مصراحت این ماده واحده می‌باشند و به منزله مستخدمین شاغل تلقی و رابطه استخدامی آنان با سازمان مربوطه قطع نشده و همچنان جزو کارکنان دولت محسوب می‌شوند لذا اولاً مشمول لایحه قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی می‌باشند. ثانیاً تخلفات قبلی آنان در هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌شود. ثالثاً مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌باشند.»

همچنین در این باره کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی کل کشور نیز به موجب نظریه شماره (۳۰۲/۸۸/۳۲۰۴۸) مورخ ۱۳۸۸/۵/۴) اعلام داشته است :

«همان طور که در ماده واحده قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز از کار افتاده و مفقود الاثر انقلاب و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲/۶/۳۰، افراد مشمول آن قانون به منزله مستخدمین شاغل تلقی شده و از سوی دیگر مطابق بندهای ۳ و ۵ ماده ۱ قانون منع مداخله ...، کارمندان و صاحب منصبان کشوری و لشکری و شهرداری ها و دستگاه های وابسته به آن ها و همچنین اشخاصی که به نحوی از انحاء از خزانه دولت یا مجلسین و یا موسسات مذکور در بندهای ۱ الی ۴ حقوق یا مقرری یا حق الزحمه یا پاداش و یا امثال آن به طور مستمر (به استثنای حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری قانونی) دریافت می دارند ممنوع از معامله با دستگاه های دولتی می باشند، لذا افراد مشمول قانون حالت اشتغال که مستخدم دولت محسوب می گردند نمی توانند شخصاً و یا به نام و یا واسطه اشخاص دیگر مبادرت به انجام معامله با دولت نمایند.»

در بند ۵ ماده یک قانون منع مداخله به موجب عبارات داخل پرانتز، دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری قانونی از شمول قانون مستثنا شده اند.

به استناد (بند ۱۶ ماده ۲ و مواد ۷۰ الی ۸۰ قانون تامین اجتماعی)، مستمری عبارتست از: وجهی که بابت جبران قطع تمام یا قسمتی از درآمد به بیمه شده پرداخت می شود که بر سه قسم است: مستمری بازنشستگی، مستمری از کارافتادگی (کلی و جزئی) و مستمری بازماندگان. در قانون استخدام کشوری از دو مورد اخیر با عنوان حقوق وظیفه از کارافتادگی و حقوق وظیفه وراثت یاد شده است.

بعضی اشخاص که در زمان تصویب قانون در ساختار حکومتی تعریف نشده بوده اند، مانند: رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه، اعضای مجلس خبرگان رهبری، اعضای شورای نگهبان، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر نهادهایی که بعد از انقلاب ایجاد شده اند، با عنوان های کلی کارمند یا صاحب منصب یا حقوق بگیر حسب مورد مشمول یکی از (بندهای ۳ تا ۶ ماده ۱ قانون منع مداخله) اند.

۹- مدیران و کارکنان بنگاههای خیریه ای که از دولت یا از شهرداریها کمک مستمر دریافت می دارند.

اشخاص مذکور (بندهای یک الی هفت و بند ۹ فوق) اعم از اینکه در مقابل خدمتی که انجام می دهند حقوق یا مالی دریافت دارند یا آن که آن خدمت را به طور افتخاری انجام دهند، مشمول قانون و حکم ممنوعیت مذکور می باشند. (بند ۸ ماده یک قانون منع مداخله) این اشخاص چنانچه در مرخصی بدون حقوق به سر برند و یا در حالت آماده به خدمت باشند، هم مشمول قانون مذکور و حکم ممنوعیت مصرح در آن می باشند.

اداره کل حقوقی قوه قضاییه به موجب نظریه شماره (۷/۴۸۵۲ مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۲) در مورد کارمندانی که در مرخصی بدون حقوق به سر می برند اعلام داشته است:

«طبق بند ب ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ با اصلاحات بعدی، وضع استخدامی کارمند رسمی که در مرخصی بدون حقوق بسر می برد. یکی از حالات استخدامی است. به بیان دیگر، رابطه استخدامی چنین کارمندی با دستگاه متبوع وی قطع نمی شود و لذا، مشمول مقررات لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ است.» (شهری، ۱۳۸۶، ص ۱۱۸۱)

مرجع مذکور همچنین در مورد کارمندانی که در حالت آماده به خدمت به سر می برند به موجب نظریه شماره ۷/۴۷۱۶ مورخ ۶۱/۹/۹ چنین اظهار نظر نموده است:

«با توجه به اینکه مستخدم آماده به خدمت طبق بند ت ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری کارمند دولت محسوب و به ترتیب مقرر در مواد ۱۱۷ و ۱۱۸ این قانون از صندوق دولت حقوق دریافت می کند لذا چنین مستخدمی مشمول حکم بندهای سوم و پنجم ماه اول لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و ... کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری است و شرکتی هم که چنین مستخدمی در آن صاحب سهم است در صورتی که با ضوابط مندرجدر بند هفتم ماده اول لایحه قانونی مذکور انطباق داشته باشد طبق بن هشتم این ماده حق مداخله در معاملات دولتی و کشوری را ندارد.» (نیسی، ۱۳۸۵، ص ۲۲۶)

۱- شرکتهای و موسسات خصوصی که تعداد صاحبان سهام آنها کمتر از ۱۵۰ نفر بوده و پنج درصد یا بیشتر سهام یا سرمایه یا منافع آنها متعلق به یک نفر از اشخاص مذکور در فوق (بندهای ۱ تا ۹) یا بیست درصد سهام یا سرمایه یا منافع آنها متعلق به چند نفر اشخاص مذکور در فوق می باشد.

۲- شرکتها و موسسات خصوصی که تعداد صاحبان سهام آنها کمتر از ۱۵۰ نفر بوده و مدیریت و

نظارت و یا اداره و یا بازرسی آنها با اشخاص مذکور در فوق (بندهای ۱ الی ۹) می باشد.

شرکتها و موسسات خصوصی که تعداد صاحبان سهام آنها ۱۵۰ نفر و یا بیشتر بوده، مشمول قانون منع مداخله نمی باشند، مشروط بر اینکه هیچ یک از اشخاص مذکور در فوق بیش از پنج درصد سهام یا منافع آن شرکت ها و موسسات را نداشته باشند و به علاوه دارای سمتهای مدیریتی و یا نظارتی و یا بازرسی در آن شرکتها و موسسات نباشند. (اجتماع هر دو شرط، به این معنی که اگر یکی از شروط فوق زایل شود. به طور مثال یکی از آن اشخاص مذکور در بندهای ۱ الی ۹ بیش از پنج درصد سهام را در این شرکتها داشته باشند، این شرکتها مشمول منع مداخله می شوند.)

مطابق (تبصره ۲ ماده ۱ قانون منع مداخله) شرکت های تعاونی کارمندان موسسات مذکور در این ماده در امور مربوط به تعاون از مقررات این قانون مستثنا هستند. قید (در امور مربوط به تعاون) مفید این معناست که استثنای مذکور فقط ناظر به امور مربوط به تعاون که خاص کارمندان دولت و به منظور رفاه آنان صورت می گیرد، می باشد و تجاوز از آن با نص قانون مغایرت دارد. بنابراین شرکت های تعاونی چند منظوره و شرکتهای تعاونی که در اساسنامه آنها موضوع فعالیت آنها متعدد است، از شمول استثنای مذکور خارج هستند.

نظریات شماره های (۷/۴۵۲۷ مورخ ۱۳۸۳/۶/۲۹ و ۷/۴۱۰۴ مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۶ اداره کل حقوقی قوه قضاییه) (شهری، ۱۳۸۶، ص ۱۱۸۰) نیز موید این موضوع می باشند:

«نظریه شماره ۷/۴۵۲۷ مورخ ۱۳۸۳/۶/۲۹:

«همانطور که در تبصره ۲ ماده اول لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت ذکر شده فقط امور مربوط به تعاون در شرکت های تعاونی کارمندان از قانون مذکور مستثنی شده است. ضمناً شرکت های تعاونی چند منظوره جزو مستثنیات مقرر در تبصره ۲ ماده اول لایحه قانون مذکور نیست.»

نظریه شماره ۷/۴۱۴۰۴ مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۶:

«با مستثنی شدن شرکت های تعاونی موضوع تبصره ۲ ماده یک لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت، انجام هرگونه معامله و تنظیم قرارداد در حدود تبصره ۳ آن توسط هیات مدیره

یا مدیر عامل یا رئیس شرکت تعاونی ادارات و موسسات مندرج در قانون فقط در امور مربوطه به تعاون که با رفاه کارمندان عضو شرکت تعاونی در ارتباط باشد مانند تعاونی مصرف و مسکن کارمندان دولت، مجاز بوده و نمی توان به عنوان شرکت تعاونی با دستگاه های ذیربط قرارداد مقاطعه کاری یا انجام خدمات عمرانی و غیره تنظیم نمود یا با تشکیل شرکت های تعاونی چند منظوره تحت عنوان تعاونی کارمندان دولت مانند موسسات و سازمان های دولتی که وظیفه آنها انجام امور تجاری، اقتصادی یا عمرانی است دست به کارهای تجاری، اقتصادی و عمرانی بزنند اگر چنین استدلالی را قبول نکنیم نقض غرض قانونگذار از وضع قانون راجع به منع مداخله کارمندان در انجام معاملات دولتی فراهم خواهد شد و نتیجه آنکه این کارمندان از یک طرف کارمندان دولت هستند و از طرف دیگر طرف تجاری وی. بنابراین تنظیم قرارداد از جانب شرکت های تعاونی با دستگاه های دولتی فقط در حدود همان امور مربوط به تعاون که خاص کارمندان دولت و به منظور رفاه آنان صورت می گیرد. مجاز و تجاوز از آن با نص قانون مغایرت دارد.»

۳- شرکت های خصوصی که اکثریت سهام یا سرمایه یا منافع آنها متعلق به شرکت های مندرج در بندهای ۱۰ تا ۱۲ می باشد.

۴- پدر و مادر و خواهر و برادر و زن و یا شوهر و اولاد بلافصل و عروس و داماد اشخاص مذکور در بندهای ۱ تا ۹، مشروط بر اینکه این اشخاص (اشخاص مذکور در بندهای یک تا نه) در دستگاه های مذکور در قانون (وزارتخانه ها، بانکها، شهرداریها و ...) دارای سمت وزارت و یا معاونت و یا مدیریت باشند. (قسمت اول تبصره ۱ ماده ۱ قانون منع مداخله)

۵- شرکت ها و موسسات خصوصی که پدر و مادر و خواهر و برادر و زن و یا شوهر و اولاد بلافصل و عروس و داماد اشخاص مذکور در بندهای ۱ تا ۹ به نحو مذکور در بندهای ۱۰ تا ۱۲ در آن شرکتها و موسسات خصوصی سهام یا دارای سمت اند، مشروط بر اینکه آن اشخاص (اشخاص مذکور در بندهای ۱ تا ۹) در دستگاه های متبوع (وزارتخانه ها، بانکها و ...) دارای سمت وزارت یا معاونت و یا مدیریت باشند، به عنوان مثال: چنانچه کسی در اداره کل راه و ترابری استان اصفهان دارای سمت مدیریت و یا معاونت باشد و پدر وی در شرکت (الف) مالک پنج درصد یا بیشتر سهام باشد شرکت (الف) ممنوع از معامله با اداره کل راه و ترابری استان اصفهان است.

اگرچه در (قوانین موضوعه) سمت مدیریت به جز مدیریتهای سیاسی موضوع (ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری) به صراحت تعریف و تبیین نشده است، اما به نظر می‌رسد، طبق مصوبه مورخ ۷۵/۲/۱۵ شورای امور اداری و استخدامی کشور درباره نظام جدید آموزش مدیران موضوع بخشنامه (۱۷۸۲/د مورخ ۱۳۷۵/۵/۱۰) و بخشنامه شماره ۱۹۴۱۵۵ (۱۸۰۳/ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۰ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)، سمت مدیریت شامل روسای سازمانهای استانی، مدیران کل، شهرداران، فرمانداران و معاونان این مدیران و مشاغل همتراز، معاونان وزرا و معاونان استانداران و روسای سازمانهای دولتی و مشاغل همتراز و روسای ادارات، قسمت‌ها و مشاغل همتراز می‌شود. بدیهی است، مقامات بالاتر مانند: استانداران و وزرا که در مقررات مذکور ذکر شده‌اند نیز جزو مدیران محسوب می‌شوند. این تفسیر منطبق با اصل (تفسیر مضیق قوانین کیفری) است. در غیر این صورت دامنه قانون آن قدر گسترده می‌شود که مدیران مدارس در روستاها را هم در بر می‌گیرد. در مقابل نظریه مذکور نظریه دیگری نیز قابل ارایه است و آن اینکه همه کسانی که طبق تبصره (۲ ماده ۶۵ قانون مدیریت خدمات کشوری) فوق العاده مدیریت دریافت می‌کنند، مدیر محسوب و مشمول قانون منع مداخله می‌شوند.

۱۵- طبق (ماده ۳ قانون منع مداخله) نمایندگان مجلس در طی دوره نمایندگی حق قبول و کالت در محاکم و مراجع دادگستری را ندارند.

۱۶- مستخدمان دولتی و دیگر اشخاص مذکور در (بندهای ۱ تا ۹) که از طرف دولت با اشخاص مذکور در (بندهای ۱ الی ۱۵) معامله می‌نمایند. (شق دوم ماده ۲ قانون منع مداخله)

ب) اعمال حقوقی موضوع قانون (موضوع جرم)

۱- داوری: طبق (بند ۸ ماده ۱ قانون منع مداخله)، اشخاص موضوع قانون که در بند قبل به تفصیل مورد بررسی قرار گرفتند، نمی‌توانند در دعوایی که یک طرف آن دولت یا مجلس یا شهرداریها و یا دستگاههای وابسته به آنها و یا موسسات مذکور در (بندهای ۴ و ۶ ماده ۱ قانون منع مداخله) است، به عنوان داور وارد شوند. مقررات مربوط به داوری به تفصیل در (مواد ۴۵۴ تا ۵۰۱ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی)

۱- اعمال حقوقی - کارهایی که از روی قصد واقع شود و موجب اثر یا آثار حقوقی باشد مانند عقود، ایقاعات، اقرار، شهادت دادن، صدور رای، تصمیمات اداری، ارتکاب جرائم. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۴۸۷) در مقابل اعمال حقوقی، وقایع حقوقی قرار دارد که از آنها تحت عنوان ضمان قهری هم یاد می‌شود و اراده اشخاص در وقوع آنها تاثیری ندارد مانند اتلاف غیر عمدی مال غیر

بیان شده است. داور کسی است که به موجب قرارداد اعم از کتبی یا شفاهی به منظور حکمیت بین طرفین برای رفع تنازع و اختلاف فعلی یا تنازع و اختلاف احتمالی آینده تعیین می شود. داور ممکن است از اشخاص طرف قرارداد یا شخص ثالث باشد. پس از انتخاب داور و قبول داوری توسط داور منتخب، مطابق مفاد قرارداد داوری، داور مبادرت به رسیدگی و صدور رای داوری می کند. بنابراین داوری دارای سه مرحله است: مرحله انعقاد قرارداد داوری، مرحله قبول داوری توسط داور منتخب و مرحله انجام داوری، به نظر می رسد، تنها مرحله سوم یعنی انجام داوری موضوع ممنوعیت مصرح در قانون است.

۲-معاملات: ^۵ اشخاص موضوع قانون نمی توانند در معاملات با دولت یا مجلس یا شهرداریها و یا دستگاههای وابسته به آنها و یا موسسات مذکور در (بندهای ۴ و ۶ ماده ۱ قانون منع مداخله) شرکت کنند. طبق (تبصره ۳ ماده ۱ قانون منع مداخله) معاملات مذکور احصا گردیده و عبارتند از:

۲-۱- مقاطعه کاری (به استثنای معاملات محصولات کشاورزی ولو آنکه از طریق مقاطعه انجام شود) مقاطعه کاری به معنی پیمانکاری است. مقاطعه کار، کسی است که ضمن عقد قرارداد یا پیمان یا صورتمجلس مناقصه، انجام هرگونه عمل و یا فروش کالایی را با شرایط مندرج در قرارداد یا پیمان یا صورتمجلس مناقصه، در قبال مزد یا بها و به مدت معین تعهد نماید. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸، ص ۶۷۶) (ماده ۷) شرایط عمومی پیمان نیز پیمانکار را چنین تعریف می کند: «پیمانکار، شخصی حقوقی یا حقیقی است که سوی دیگر امضا کننده پیمان است و اجرای موضوع پیمان را براساس اسناد و مدارک پیمان، به عهده گرفته است نمایندگان و جانشینهای قانونی پیمانکار در حکم پیمانکار می باشند.»

۲-۲- حق العمل کاری - بر اساس (ماده ۳۵۷ قانون تجارت) حق العمل کار کسی است که به اسم خود ولی به حساب دیگری (آمر) معاملاتی کرده و در مقابل حق العملی دریافت می دارد.

۲-۳- اکتشاف و استخراج و بهره برداری (به استثنای معادن طبقه اول مندرج در قانون معادن و همچنین نمک طعام که معادن مذکور در ملک شخصی آنها واقع است.)

۱- معامله یا عقد در ماده ۱۸۳ قانون مدنی چنین تعریف شده است: عقد عبارت است از اینکه یک یا چند نفر در مقابل یک یا چند نفر دیگر تعهد بر امری نمایند و مورد قبول آنها باشد.

طبق (بند الف ماده ۳ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷) مواد معدنی طبقه اول عبارتند از: سنگ گچ، شن و ماسه معمولی، نمک طعام (آبی و سنگی) سنگ ساختمانی و امثال آن، گفتنی است، بر اساس (ماده ۳۳ قانون معادن)، کارکنان دولت در وزارت معادن و فلزات (وزارت صنایع و معادن فعلی) و شرکتها و سازمانهای وابسته، در زمان اشتغال و یا یکسال بعد از قطع اشتغال، نمی توانند به طور مستقیم و یا غیرمستقیم در معاملات و امتیازات موضوع این قانون ذی سهم و یا ذی نفع باشند و در صورت تخلف به انفصال ابد از خدمات دولتی و محرومیت از پنج تا ده سال از هرگونه عقد قرارداد معدنی و اخذ موافقت اصولی محکوم می شوند.

۴-۲- قرارداد نقشه برداری و قرارداد نقشه کشی و نظارت در اجرای آن.

۵-۲- قرارداد مطالعات و مشاورات فنی و مالی و حقوقی. بایست توجه داشت، انعقاد قرارداد وکالت با وکیل رسمی دادگستری، برای طرح دعوا یا دفاع مشمول این بند نیست، زیرا قرارداد مشاوره با قرارداد وکالت متفاوت است. همچنین قراردادهای پژوهشی را نبایست با قرارداد مطالعات یکی دانست. طبق (بند ۱ ماده ۱ آیین نامه اجرایی بند «و» تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور) پژوهش عبارت است از: کار نظام مند و خلاق که به منظور افزایش ذخیره دانش علمی و کاربرد عملی آن انجام می گیرد. حال آنکه موضوع قراردادهای مطالعاتی بررسی و اظهارنظر در مورد چگونگی اجرای طرحها (به ویژه طرحهای عمرانی) است. در طرح پژوهشی، هدف، تولید یافته‌های جدید علمی (نوآوری) است، اما در طرح مطالعاتی، هدف، گردآوری اطلاعات است که به طور حتم به نوآوری نمی انجامد.

۶-۲- خرید و فروشهایی که باید طبق قانون محاسبات عمومی با مناقصه و یا مزایده انجام شود، هر چند به موجب قانون های دیگر از مناقصه و مزایده استثنا شده باشد.

مطابق (تبصره ۴ ماده ۱ قانون منع مداخله)، معاملات اجناس و کالاهای انحصاری دولت و امور مطبوعاتی دولت و شهرداریها از موضوع این قانون مستثنا است.

۳- شرکت در مزایده و مناقصه- اعم از اینکه موضوع مزایده یا مناقصه خرید یا فروش یا اجاره و یا دیگر معاملات باشد. اطلاق (بند ۶ تبصره ۳ ماده ۱ قانون منع مداخله) دلالت بر این دارد که صرف شرکت در مزایده و مناقصه مشمول قانون بوده ولو اینکه منجر به انعقاد معامله نشود.

ج - شیوه های ارتکاب جرم (فعل مرتکب) - بر اساس (ماده ۲ قانون منع مداخله) اشخاص مذکور در ماده ۱، چه به صورت مستقیم (شخصی) و یا به طور غیر مستقیم (به نام یا واسطه اشخاص دیگر) در داوری و معاملات موضوع قانون مداخله کنند. مجرم محسوب و مستوجب مجازات مقرراند.

گفتار دوم - عنصر معنوی (روانی)

صرف انجام معاملات و دیگر اعمال حقوقی موضوع قانون، جرم محسوب می شود و مستلزم تحقق نتیجه، یعنی ورود ضرر نیست. ولی داشتن سوء نیت، شرط تحقق بزه موضوع قانون است، به این معنی که اگر مرتکب از مشمول قانون منع مداخله بودن معامله و یا داوری اطلاع نداشته باشد و به عبارت دیگر جهل به موضوع داشته باشد و یا اگر مرتکب از مستخدمان دولتی و یا دیگر اشخاص مذکور در (بندهای ۱ تا ۶ ماده ۱ قانون منع مداخله) است که از طرف دولت یا دیگر دستگاههای متبوع خود مبادرت به انجام معامله یا داوری می کند، از مشمول منع مداخله بودن شخص طرف معامله یا داوری اطلاع نداشته باشد، عمل وی به لحاظ نداشتن سوء نیت مشمول مجازاتهای مقرر در این قانون نیست.

بخش دوم - قانون ها و مقررات معارض

پس از وضع قانون منع مداخله در زمانهای مختلف قانون ها و مقرراتی وضع شده که در تعارض با قانون منع مداخله بوده و به لحاظ خاص بودن این قانون ها، قانون منع مداخله را تخصیص زده اند. بعضی از این قانونها عبارتند از:

۱ - (بند الف تبصره ۶۳ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور) که مقرر می دارد: «دولت می تواند اتومبیلهای سواری داخلی به شرط پنج سال سابقه کار و اتومبیلهای سواری خارجی به شرط ده سال سابقه کار را از طریق مزایده بین کارکنان دولت به فروش رسانده و عواید حاصل از آن را به خزانه واریز نماید.» لایحه قانونی نحوه استفاده از اتومبیلهای دولتی و فروش اتومبیلهای زاید مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب نیز اجازه داده بود، اتومبیلهای موضوع قانون به کارمندان دولت فروخته شوند.

۲- قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب ۱۳۷۳ - به موجب (ماده ۶) قانون مذکور ده درصد سهام دولت و یا متعلق به دولت قابل واگذاری به کارمندان دولت و سی و سه درصد، قابل واگذاری به کارگران شاغل در همان واحد است.

۳- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی (اصل ۴۴ قانون اساسی) - به موجب ت (بصره ۳ ماده ۲۰) قانون مذکور فروش اقساطی حداکثر پنج درصد از سهام بنگاه های مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد به دیگر مدیران با تجربه و متخصص و کارآمد مجاز است.

۴- قانون سهیم کردن کارکنان شرکتهای وابسته به وزارت آب و برق در سرمایه گذاری و سود شرکتهای مزبور مصوب ۱۳۴۹/۱/۲۷ - به موجب قانون مذکور وزارت آب و برق (وزارت نیرو فعلی) مجاز شناخته شده بود که چهل و نه درصد سهام شرکتهای مذکور در قانون را به کارکنان ثابت همان شرکتهای بفروشد.

۵- به موجب ماده واحد قانون فروش خانه های سازمان مصوب ۱۳۸۹/۴/۶ در فروش خانه های سازمانی متعلق به دولت، کارکنان دولت و ... در اولویت قراردارند.

۶ - لایحه قانونی معافیت واگذاری واحدهای مسکونی متعلق به شهرداری تهران، واقع در اراضی شمس آباد، شمال چهل و پنج متری سید خندان، به کارکنان شهرداری مزبور از شمول مقررات قانون منع مداخله کارکنان دولت و آیین نامه معاملات شهرداری مصوب ۱۳۶۴.

بخش سوم - ضمانت اجرای قانون

قانونگذار برای اجرای قانون منع مداخله کارمندان دولت، دو گونه ضمانت اجرا وضع کرده است: ضمانت اجرای کیفری و ضمانت اجرای حقوقی.

۱- ضمانت اجرای کیفری (وضع مجازات) - طبق (ماده ۲ قانون منع مداخله) اشخاصی که برخلاف مقررات (ماده ۱) آن قانون، به طور شخصی و یا به نام و یا واسطه اشخاص دیگر مبادرت به معامله کنند و یا به عنوان داوری در دعوی موضوع (بند ۸ ماده ۱) شرکت کنند و همچنین هر یک از مستخدمان دولتی (اعم از کشوری و

لشکری) و دیگر اشخاص مذکور در ماده ۱ قانون در هر رتبه و درجه و مقامی که باشند، هرگاه بر خلاف مقررات این قانون عمل کنند، به حبس مجرد^۱ از دو تا چهار سال محکوم خواهند شد و همین مجازات برای مسوولان شرکتها و موسسات مذکور در (بندهای ۷ و ۸ ماده ۱) که با علم و اطلاع بستگی و ارتباط خود و یا شرکا را در موقع تنظیم قرارداد و انجام معامله اظهار نکنند نیز مقرر است.

(ماده ۲ قانون منع مداخله) دارای سه شق است، شق اول ماده ناظر بر تعیین مجازات برای اشخاص مذکور در (بندهای ۱ تا ۶ و تبصره ۱ ماده ۱ قانون منع مداخله) است که با دولت و دیگر دستگاههای مذکور در (بندهای ۳ و ۴ ماده ۱ قانون منع مداخله) (شهرداریها، نیروهای نظامی و انتظامی و بانکها و ...) وارد معامله یا داوری می شوند. شق دوم ناظر بر تعیین مجازات مستخدمان دولت و دیگر اشخاصی است که از طرف دولت و دیگر دستگاههای مذکور در (بندهای ۳ و ۴ ماده ۱ قانون منع مداخله) مبادرت به معامله یا شرکت در داوری با اشخاص مذکور در (بندهای ۱ تا ۸ و تبصره ۱ ماده ۱ قانون منع مداخله) می کنند. شق سوم ناظر بر تعیین مجازات مسوولان شرکتها و موسسات مذکور در (بندهای ۷ و ۸ ماده ۱ قانون منع مداخله) است.

۲- ضمانت اجرای حقوقی- قانونگذار علاوه بر وضع مجازات در مورد تخلفات ناشی از نقض قانون منع مداخله، معاملاتی که بر خلاف آن قانون منعقد شده است را، باطل اعلام می کند و متخلف را مسوول جبران خسارات وارد شده می داند و اگر متخلفان بیش از یک نفر باشند، برای آنها مسوولیت تضامنی در نظر گرفته است. قسمت آخر (ماده ۲ قانون منع مداخله) مقرر می دارد:

«... و معاملات مذکور باطل بوده و متخلف شخصاً و در صورت تعدد متضامناً مسوول پرداخت خسارات ناشی از آن معامله یا داوری و ابطال آن می باشند.»

منابع :

- جعفری لنگرودی ، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، دوره ۴ جلدی، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ دوم ۱۳۸۱ .

- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ بیست و دوم ۱۳۸۸.
- حجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای مالی و محاسباتی، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ هفتم ۱۳۸۵
- دوانی، غلامحسین، مجموعه قوانین و مقررات کار و تامین اجتماعی، موسسه حسابرسی و خدمات مالی دایرایان، تهران، انتشارات کیومرث، چاپ هیجدهم ۱۳۸۶
- رضایی پور، آرزو، قانون مدیریت خدمات کشوری، تهران، نشر اندیشه عصر، چاپ اول ۱۳۸۶
- شرکت تعاونی سازمان معین ادارات، مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، تهران، انتشارات شرکت تعاونی سازمان معین ادارات، چاپ سوم ۱۳۸۱
- شهری، غلامرضا و دیگر نویسندگان، مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات کیفری به اهتمام معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، انتشارات روزنامه رسمی کشور، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۶.
- شهری، غلامرضا و دیگر نویسندگان، مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات حقوقی به اهتمام معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، انتشارات روزنامه رسمی کشور، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۶
- فاطری، صدیقه-قنوتی، قدرت الله، مجموعه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ناشر: دفتر حقوقی سازمان تأمین اجتماعی، تهران، انتشارات چاپخانه بهمن، چاپ اول ۱۳۷۴
- منصور، جهانگیر، مجموعه قوانین و مقررات استخدامی و اداری، تهران، انتشارات دیدار، چاپ ۱۳۸۷.
- نیسی، سعید، مجموعه نظریه های مشورتی اداره حقوقی دادگستری جمهوری اسلامی ایران در مسائل مدنی، تهران، انتشارات بهنامی، چاپ اول ۱۳۸۵