



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال بندهای «ب» و «ج» ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی  
چگونگی صدور و تمدید پروانه کسب و نحوه نظارت بر افراد  
صنفی در فضای مجازی» و ماده (۱) دستورالعمل تأسیس و  
نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های بازاریابی شبکه‌ای

کد گزارش: ۹۵۰۱۰۰۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۱/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بندهای «ب» و «ج» ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی  
چگونگی صدور و تمدید پروانه کسب و نحوه نظارت بر افراد  
صنفی در فضای مجازی» و ماده (۱) دستورالعمل تأسیس و نحوه  
فعالیت و نظارت بر شرکت‌های بازاریابی شبکه‌ای

تهیه و تنظیم:

محمدهادی زرافشان و محمدامین ابریشمی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۱۰۰۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۱/۳۰

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بندهای «ب» و «ج» ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی چگونگی صدور و تمدید پروانه کسب و نحوه نظارت بر افراد صنفی در فضای مجازی» و ماده (۱) دستورالعمل تأسیس و نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های بازاریابی شبکه‌ای

شاکی: آقای محمد برومند

طرف شکایت: وزارت صنعت، معدن و تجارت

جهات مغایرت شرعی: قاعده فقهی «اکل مال به باطل»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۳۰۲۱۲/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۸/۲۳

### مقدمه

شاکی در دادخواست تقدیمی اظهار داشته است که تجویز فعالیت شرکت‌های بازاریابی شبکه‌ای در آیین‌نامه اجرایی و دستورالعمل موضوع شکایت، با توجه به پیش‌بینی امکان دریافت پورسانت، پاداش یا کمیسیون برای بازاریاب سرگروه، از محل فروش بازاریابان زیرگروه که وی آن‌ها را به صورت مستقیم معرفی نکرده است، بنابر فتوای برخی از فقها مصداق «اکل مال به باطل» است و از این لحاظ تقاضای ابطال آن‌ها را به دلیل مغایرت با موازین شرع دارد که در این گزارش، این موضوع از نظر حقوقی بررسی خواهد شد.

### شرح و بررسی

شاکی در این از پرونده ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی چگونگی صدور و تمدید

پروانه کسب و نحوه نظارت بر افراد صنفی در فضای مجازی» (موضوع تبصره ماده (۸۷) «قانون نظام صنفی»)، مصوب ۱۳۹۴/۴/۱۴ وزیر صنعت، معدن و تجارت و همچنین ماده (۱) «دستورالعمل تأسیس و نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های بازاریابی شبکه‌ای»، مصوب ۱۳۹۱/۷/۲ معاونت توسعه بازرگانی داخلی وزیر مذکور شکایت کرده است. در قسمتی از آیین‌نامه موضوع شکایت آمده است که هر بازاریاب می‌تواند با معرفی بازاریاب دیگر به‌عنوان زیرمجموعه خود و ایجاد گروه فروش چندسطحی، موجب گسترش و افزایش فروش شود و در قبال آن پاداش یا کمیسیون (درصدی از فروش محصولات) را دریافت کند و همچنین ماده (۱) دستورالعمل، «بازاریابی شبکه‌ای» را بدین صورت تعریف کرده است که در آن، هر بازاریاب توانایی تشکیل گروه فروش چندسطحی و دریافت پورسانت از آن‌ها را دارد. از نظر شاکلی، این مواد دریافت پورسانت از محل فروش گروه‌های زیرمجموعه را به رسمیت شناخته است، حتی اگر سرگروه، این گروه‌ها را به صورت مستقیم معرفی نکرده باشد و این امر بنا به استفتای صورت گرفته از مراجع تقلید، از جمله حضرت آیت‌ا... خامنه‌ای، مصداق اکل مال به باطل است و صورت شرعی ندارد.

همچنین وی درخواست کرده است که در صورت ابطال این مواد، سایر مواد مرتبط آیین‌نامه و دستورالعمل مذکور که بر همین مبنا صادر شده‌اند، نیز ابطال شوند.

### تبیین حقوقی

پیش از سال ۱۳۸۴ در قوانین جمهوری اسلامی ایران، قوانین پراکنده‌ای برای مبارزه با فعالیت‌های شرکت‌های هرمی وجود داشت که از آن‌ها می‌توان به

مواد (۱)<sup>(۱)</sup> و (۲)<sup>(۲)</sup> «قانون تشدید مجازات مرتکبین اختلاس و ارتشا و کلاهبرداری» مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره کرد. اما با توجه به ناکارآمدی این قوانین و متمرکز نبودن آن‌ها بر مواجهه با آسیب‌های شرکت‌های مذکور، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ «قانون الحاق یک بند و یک تبصره به ماده (۱) قانون مجازات اخلاصگران در نظام اقتصادی کشور - مصوب ۱۳۶۹- و اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) آن» را تصویب کرد که براساس آن، «تأسیس، قبول نمایندگی و عضوگیری در بنگاه، مؤسسه، شرکت یا گروه به منظور کسب درآمد ناشی از افزایش اعضا به نحوی که اعضای جدید جهت منفعت، افراد دیگری را جذب نموده و منجر به توسعه زنجیره یا شبکه انسانی و تداوم آن گردد»، از مصادیق اخلاص اقتصادی شناخته شده و بدین واسطه این اعمال جرم‌انگاری شد.

البته در خصوص این مصوبه ذکر این نکته لازم است که در مصوبه اولیه مجلس، «تأسیس، قبول نمایندگی، عضوگیری و ثبت نام در بنگاه، مؤسسه، گروه

---

۱. ماده ۱- هرکس از راه حيله و تقلب مردم را به وجود شرکت‌ها یا تجارتخانه‌ها یا کارخانه‌ها یا مؤسسات موهوم یا به داشتن اموال و اختیارات واهی فریب دهد یا به امور غیرواقع امیدوار نماید یا از حوادث و پیشامدهای غیرواقع بترساند و یا اسم و یا عنوان مجعول اختیار کند و به یکی از وسایل مذکور و یا وسایل تقلبی دیگر، وجوه و یا اموال یا اسناد یا حوالجات یا قبوض یا مفاصحاسب و امثال آن‌ها تحصیل کرده و از این راه مال دیگری را ببرد، کلاهبردار محسوب و علاوه بر رد اصل مال به صاحبش، به حبس از یک تا ۷ سال و پرداخت جزای نقدی معادل مالی که اخذ کرده است، محکوم می‌شود. ...

۲. ماده ۲- هرکس به نحوی از انحصار امتیازاتی را که به اشخاص خاص به جهت داشتن شرایط مخصوص تفویض می‌گردد، نظیر جواز صادرات و واردات و آنچه عرفاً موافقت اصولی گفته می‌شود، در معرض خرید و فروش قرار دهد و یا از آن سوءاستفاده نماید و یا در توزیع کالاهایی که مقرر بوده طبق ضوابطی توزیع نماید، مرتکب تقلب شود و یا به طور کلی مالی یا وجهی تحصیل کند که طریق تحصیل آن فاقد مشروعیت قانونی بوده است، مجرم محسوب و علاوه بر رد اصل مال، به مجازات سه ماه تا دو سال حبس و یا جریمه نقدی معادل دو برابر مال به دست آمده محکوم خواهد شد. ...

یا فهرست اسامی، با وعده کسب درآمد ناشی از افزایش اعضا به صورت شبکه‌ای، خواه از طریق عرضه کالا یا خدمات یا اجبار به خرید کالا یا دریافت حق عضویت یا شیوه‌های مشابه دیگر خواه از طریق جلب مشتریان با عنوان بازاریاب یا هر عنوان دیگر با وعده دریافت کالا یا خدمات رایگان یا به قیمتی کمتر از قیمت واقعی یا دادن درصد (پورسانت) یا توزیع جایزه» جرم محسوب شده بود که شورای نگهبان در اظهارنظر مورخ ۱۳۸۴/۸/۱۵ خود، احتمال شمول حکم مزبور را بر معاملات صحیح شرعی و قانونی، موجب ایجاد ابهام در این بند دانسته بود؛ لذا پس از اصلاح مصوبه مجلس، این مصوبه به شکل فعلی تصویب و تأیید شد.

قانون مذکور، آخرین مصوبه قانونی موجود در این حوزه تاکنون است که رویکرد جلوگیری از ایجاد شرکت‌هایی با ساختار جذب اعضا جهت کسب منفعت را دنبال می‌کند؛ در حالی که وزارت صنعت، معدن و تجارت از سال ۱۳۸۸ به بعد، در این زمینه فعالیت‌هایی را آغاز کرده و در نهایت به شرکت‌هایی با ساختاری مشابه مجوز داده و سعی کرده است تا با تدوین دستورالعمل و آیین‌نامه، وجه قانونی این شرکت‌ها را نیز ترمیم کند. لازم به ذکر است که تبصره ماده (۸۷) قانون نظام صنفی کشور<sup>(۱)</sup> که مستند قانونی آیین‌نامه است، ارتباط مستقیمی با ساختار اینگونه شرکت‌ها ندارد بلکه تنها به مراحل اعطای

---

۱. ماده ۸۷ - فعالیت افراد صنفی در فضای مجازی (سایبری) مستلزم اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوطه است. تبصره - چگونگی صدور مجوز و نحوه نظارت بر اینگونه فعالیت‌های صنفی به موجب آیین‌نامه اجرائی است که توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه هیأت عالی نظارت و وزارتخانه‌های اطلاعات و ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه می‌شود و پس از تأیید هیأت عالی نظارت حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

مجاز به شرکت‌های سایبری توسط دولت پرداخته است.

در این خصوص به نظر می‌رسد که فارغ از بحث درستی یا نادرستی ساختار چنین شرکت‌هایی، تصمیم‌گیری درخصوص فعالیت آن‌ها امری تقنینی و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی باشد و از این لحاظ می‌توان ورود به این حوزه را خارج از صلاحیت آیین‌نامه و دستورالعمل مذکور معرفی کرد. چنان‌که شاکای در یکی از استنادات خود به استفتائی از مقام معظم رهبری اشاره می‌کند که در آن معظم‌له به لزوم طی مراحل قانونی و تأیید شورای نگهبان در این حوزه تأکید می‌ورزند.

اما شکایت شاکای فارغ از بحث غیرقانونی بودن مقررات موجود صورت‌گرفته و در آن درخصوص وجاهت شرعی یکی از قواعد حاکم بر این شرکت‌ها، یعنی پیش‌بینی امکان اخذ پورسانت برای سرگروه از محل فروش بازارایبان زیرگروه که وی آن‌ها را به صورت مستقیم معرفی نکرده است، تردید شده است.

### تبیین فنی

جهت تبیین بهتر موضوع پرونده لازم قاعده موضوع شکایت، که پس از بررسی چند مقاله تخصصی و با استناد به طرح سوद्धی چند عدد از این شرکت‌ها، به دست آمده است، مطرح گردد؛

در بازاریابی شبکه‌ای موجود که وزارت صنعت، معدن و تجارت آن را تجویز کرده است، تولیدکننده به‌جای استفاده از راه‌های متداول برای فروش کالاهایش (نظیر تبلیغات در رسانه‌های مختلف، تأسیس فروشگاه‌ها و...)، سعی می‌کند از طریق مصرف‌کنندگان خود، کالاهایش را بفروشد؛ بدین صورت که مصرف

کنندگان که مایل باشند در کار فروش کالاها به تولیدکننده کمک کنند، علاوه بر کالاهای مصرفی خود، مقادیری از محصولات تولیدکننده را دریافت کرده و آن را در بین دوستان و آشنایان خود می‌فروشند و در مقابل، شرکت درصدی پورسانت را که از پیش تعیین شده، به آنها می‌پردازد. در اینجا شرکت برای شروع فعالیت مصرف‌کننده خود به عنوان بازاریاب، وجهی به عنوان حق عضویت یا حق جایگاه یا... دریافت نمی‌کند. علاوه بر این، هریک از بازاریابان می‌توانند علاوه بر فروش کالاها، بازاریابان دیگری را نیز جذب کنند و از فروش‌های آنها نیز پورسانت‌هایی را دریافت کنند که البته بسیار کمتر از پورسانتی است که فروشنده واقعی کالا دریافت می‌کند و سطوح آن نیز محدود به چهار یا پنج سطح است؛ یعنی بازاریابان بابت فروش‌های بازاریابان در پنج یا شش سطح پایین‌تر از آنها، معمولاً هیچ مبلغی دریافت نمی‌کنند.

نکته مهم درخصوص پاداشی که هر بازاریاب از فروش‌های بازاریابان زیرمجموعه خود تا چهار یا پنج سطح دریافت می‌کند، این است که با پرداخت این پاداش، از پورسانت فروشنده اصلی کم نمی‌شود. به طور مثال، هر بازاریاب برای فروش هر واحد کالا به مصرف‌کننده ۱۵٪ قیمت کالا را پورسانت دریافت می‌کند. این درصد برای همه بازاریابان در هر سطحی که باشند، یکسان است، اما اگر بازاریاب A بتواند بازاریاب B را جذب کند، علاوه بر پورسانت‌هایی که به خاطر فروش‌های خودش دریافت می‌کند (فروش هر واحد کالا ۱۵٪)، از قبل هر واحد کالای فروش‌رفته B نیز، شرکت ۵٪ پاداش به وی پرداخت می‌کند؛ چراکه شرکت می‌داند فروش بازاریاب B را مدیون بازاریاب A است.

به همین ترتیب، اگر بازاریاب B، بازاریاب C را جذب کند، بازاریاب C نیز



مانند سایرین برای فروش هر واحد کالا ۱۵٪ پورسانت دریافت می‌کند و از قبل هر واحد کالای فروش‌رفته‌ او، شرکت ۵٪ پاداش نیز به A و B پرداخت می‌کند. اگر به همین صورت ادامه یابد و C، D را و D، E را و E، G را جذب کند، A دیگر از فروش‌های G چیزی دریافت نمی‌کند، چون پنج سطح پایین‌تر مربوط به اوست. اما B از فروش‌های او پاداش می‌گیرد؛ درحالی‌که او نیز از فروش‌های بازاریاب بعد از G، پاداشی دریافت نخواهد کرد. بنابراین هر بازاریاب حق‌العمل کار خود را مثل سایرین و به‌طور کامل دریافت می‌کند ولی شرکت برای ترغیب بازاریابان به جذب بازاریابانی هرچه بهتر برای شرکت، پاداش‌هایی را برای فروش بازاریابان زیرمجموعه هر فرد تا چهار یا پنج سطح پایین‌تر به میزان معین در نظر می‌گیرد. در واقع اگر شرکت چنین برنامه‌ای نداشته باشد، بازاریابان شرکت هیچ میلی برای جذب بازاریابان دیگر نخواهند داشت و فروش شرکت افزایش نخواهد یافت؛ یا اگر با جذب هر بازاریاب مبلغی به یک‌باره به فرد داده شود، وی در جذب اشخاص، به مستعدبودن آن‌ها و اینکه بتوانند فروش بالایی داشته باشند، توجه نمی‌کند. در واقع پرداخت پاداش به چهار یا پنج سطح بالاتر از فروشنده اصلی کالا، دارای محملی جهت سوددهی بیشتر است؛ چراکه هر بازاریاب به‌خاطر جذب بازاریاب دیگر و هدایت او برای فروش بیشتر، مستحق دریافت این پاداش است.

آنچه برای منطقی‌تر کردن سامانه‌های پاداش‌دهی در شرکت‌های بازاریابی شبکه‌ای سالم وجود دارد، این است که میزان پاداشی که هر بازاریاب از فروش یک سطح پایین‌تر از خود که شخصاً او را معرفی کرده، دریافت می‌کند، بیش از پاداشی باشد که از فروش‌های بازاریاب سطح بعدی می‌گیرد و به همین صورت

این کاهش ادامه یابد تا سطح چهار یا پنج که آخرین سطحی است که بازاریاب از قِبل فروش او نیز پاداش می‌گیرد. برای نمونه، در مثال بالا A برای هر واحد کالای فروش‌رفته B که شخصاً او را معرفی کرده، ۵٪ و نیز برای هر واحد کالای فروش‌رفته C، ۴٪، فروش‌رفته D، ۳٪، فروش‌رفته E، ۲٪ و فروش‌رفته G، ۱٪، دریافت می‌کند. علاوه بر اینکه همان‌طور که گفته شد، هر بازاریاب برای فروش هر واحد کالا به مصرف‌کننده نهایی ۱۵٪ پورسانت دریافت می‌کند. ذکر این نکته لازم است که در برخی از این شرکت‌ها، محدودیتی برای اعضای هر سطح وجود ندارد اما در برخی دیگر، در این خصوص محدودیت‌هایی ایجاد کرده‌اند؛ مثلاً در هر سطح، هر بازاریاب نباید به‌صورت مستقیم، بیش از چهار نفر زیرگروه داشته باشد؛ یعنی در شرکت‌های اخیر، هر نفر در مجموع پنج سطح زیرمجموعه خود، به‌صورت تصاعدی بیش از ۱۰۲۴ نفر بازاریاب زیرمجموعه (تیم فروش) نخواهد داشت.

البته طبق مفاد آیین‌نامه و دستورالعمل مربوطه، پورسانتی که سرگروه از زیرگروه‌های خود دریافت می‌کند، در قبال آموزشی که سرگروه به زیرگروه‌های خود می‌دهد، نیز تحلیل‌شدنی است که البته در مقام عمل، یک سرگروه به‌سختی می‌تواند با تمامی افراد زیرگروه خود در پنج سطح در ارتباط باشد و دیگر آنکه معیار پرداختی به وی معمولاً براساس میزان فروش بازاریابان زیرگروه است، نه به میزان جلسات آموزشی با بازاریابان زیرگروه.

نکته دیگر در این خصوص این است که در این شرکت‌ها، هر بازاریاب باید ظرف دو ماه بعد از ثبت‌نام، خرید شخصی خود را شروع کند و همچنین در طول مسیر تجارت جهت کسب‌صلاحیت دریافت پورسانت تیم فروش خود

(بازاریابان زیرمجموعه)، باید هر ماه مبلغی، مثلاً صد هزار تومان، از کالاهای شرکت را به صورت فروش شخصی از شرکت خریداری کند؛ در غیر این صورت بازاریاب غیرفعال شناخته می شود و فقط پورسانت خرید خود (زیر صد هزار تومان) را دریافت می کند.

همچنین براساس قواعد حاکم بر این شرکت ها، هر بازاریابی که هیچ شاخه فروش فعالی نداشته باشد، موظف است در هر سه ماه، حداقل یک بار خرده فروشی (خرید شخصی) داشته باشد؛ در غیر این صورت دفتر و حساب کاربری وی بسته خواهد شد، مگر آنکه عذر موجه قانونی، نظیر فوت اقوام درجه یک و... داشته باشد.

### **جمع بندی**

صلاحیت وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص ورود ابتدایی در تدوین آیین نامه و دستورالعمل در این حوزه بدون تجویز مجلس شورای اسلامی، محل تردید است؛ چراکه طبق بند «ز» ماده (۱) «قانون مجازات اخلاصگران در نظام اقتصادی کشور» الحاقی ۱۳۸۴، تأسیس شرکت های با ساختار جذب اعضا جهت کسب منفعت ممنوع شناخته شده و به تبع، ورود مجدد به این حوزه و ترسیم محدوده قانونی آن نیازمند صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی است؛ چنان که مقام معظم رهبری به لزوم طی مراحل قانونی و تأیید شورای نگهبان در این حوزه تأکید کرده اند.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)