

بررسی مسئله منع تعدد مشاغل در نظام حقوقی ایران

نام نویسندگان: بهروز حسینی نژاد، یدالله شریفی

چکیده

موضوع «منع جمع مشاغل یا (تعدد) مشاغل» یکی از مباحث مهم حقوق عمومی است که در جهت حسن جریان امور سیاسی و اداری است. این اصل، در قوانین اساسی بسیاری از کشورها از جمله کشور ایران در راستای ایجاد نظام اداری صحیح به کار رفته و مورد تصریح قانون گذار اساسی قرار گرفته است. در توجیه ممنوعیت تعدد مشاغل دلایلی از قبیل جلوگیری از وقفه در کارها، عدم اعمال نفوذ و جلوگیری از فساد اداری و استبداد و انحصارطلبی و پیشگیری از رشد بیکاری بیان شده است. اصل «ممنوعیت تصدی چند شغل به صورت همزمان» هم در حقوق اساسی در اصول ۱۴۱ و ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم در حقوق اداری در قانون پیش‌بینی شده و بر آن تأکید شده است. علاوه بر قوانین فوق‌الذکر، سایر قوانین و مقررات عمومی نظیر قانون شوراها، اسلامی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ارتباط با اصل ممنوعیت تصدی چند شغل، موادی در ارتباط با این موضوع را به تصویب رسانیده‌اند و مطالبی را در این زمینه پیش‌بینی نموده‌اند. طبق این اصول، تمام صاحبان مشاغل عمومی، ممنوع از تصدی بیش از یک شغل هستند؛ تنها استثناء در این حوزه سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی و عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های تعاونی است. در خصوص مشاغل خصوصی، اصل بر جواز تصدی آن‌ها در کنار شغل یا مقام عمومی است. با این وجود، برخی از مشاغل خصوصی نظیر وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی مشمول اصل و قاعده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل هستند.

واژگان کلیدی: شغل، تعدد مشاغل، نظام حقوقی ایران.

مقدمه

اشتغال همواره یکی از مهمترین مسائل در جوامع انسانی بوده است. در کشورهای در حال توسعه که زیر ساختها و ظرفیت های لازم، برای اشتغال مردم در فعالیت ها خصوصی و تعاونی تمهید نگردیده و اشتغال در مشاغل و فعالیت های دولتی از بهترین راه های امرار معاش می باشد، عدالت استخدامی و اشتغال یک از محوری ترین شاخه های عدالت می باشد. چنین ضرورتی ایجاب می نماید که به منظور ایجاد فرصت ها و موقعیت های شغلی یکسان و مساوی برای همه مردم، کارکنان دولت از تمرکز مشاغل دولتی در انحصار خود، خودداری نمایند تا از این طریق ضمن انجام مطلوب وظایف محوله، زمینه استقرار عدالت فراهم گردد. حساسیت این موضوع باعث وضع اصل ۱۴۱ توسط خبرگان قانون اساسی گردید و متعاقب آن قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی در دی ماه ۱۳۷۳ به تصویب نمایندگان ملت رسید. اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر منع جمع مشاغل دولتی تصریح کرده و صرفاً داشتن سمت های آموزشی در دانشگاه ها و مؤسسات تحقیقاتی را از شمول آن استثنا کرده است. منع جمع مشاغل دولتی در قوانین عادی هم مورد تأکید قرار گرفته و ضمانت اجرای اداری و کیفری برای دارندگان مشاغل متعدد دولتی تعیین شده است. توزیع فرصت های شغلی بین تمام افراد جامعه و کاهش بیکاری، ایجاد نظام اداری سالم، جلوگیری از اعمال نفوذ ناروا، جلوگیری از تمرکز قدرت و حفظ اصل بنیادین استقلال قوا از اهداف منظور در این زمینه است.

۱. سیر تحولات قانونی مربوط به منع تعدد مشاغل

در متمم قانون اساسی مشروطیت مورخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵، سه اصل به موضوع منع جمع مشاغل اختصاص یافته بود که در ذیل این اصول را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱- اصل سی و یکم: «یک نفر نمی تواند در زمان واحد عضویت هر دو مجلس را داشته باشد».

۲- اصل سی و دوم: «چنانچه یکی از وکلا در ادارات دولتی موظفاً مستخدم بشود، از عضویت مجلس منفصل می شود و مجدداً او در مجلس موقوف به استعفا از شغل دولتی و انتخاب از طرف ملت خواهد بود».

۳- اصل شصت و هشتم: «وزرا موظفاً نمی توانند خدمت دیگری غیر از شغل خودشان بر عهده گیرند».

تا پایان دوران سلطنت پهلوی در ایران قانون خاص دیگری در خصوص منع جمع مشاغل به جز اصول پیش گفته در متمم قانون اساسی مشروطیت و تبصره نامبرده به تصویب نمی رسد و تا پیروزی انقلاب اسلامی همان اصول چندگانه ملاک عمل بوده است که نیاز چندانی به همین اصول نیز آن گونه که قبلاً مطرح گردید احساس نمی گردیده است [۱]. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ و تغییر و تحولاتی که در ساختار حکومت و رژیم حکومتی به عمل آمد و قوانین متعددی بعد از انقلاب اسلامی به تصویب رسید که مهم ترین قانون، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می باشد که تمامی قوانین بعدی بایستی مطابق با این قانون تصویب شدند. اصل ۱۴۱ قانون اساسی به مسأله منع تعدد مشاغل پرداخته است. همچنین به موجب ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ «تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع می باشد. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئول مافوق، تصدی موقت پست سازمانی مدیریتی یا حساس به صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر ۴ ماه مجاز می باشد».

تبصره: «عدم رعایت مفاد ماده فوق الذکر توسط هریک از کارمندان دولت، اعم از قبول کننده پست دوم یا مقام صادرکننده حکم، تخلف محسوب و در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی و اتخاذ تصمیم خواهد شد».

۲. مصادیق منع جمع شاغل در نظام حقوق اداری ایران

الف: نمایندگی مجلس شورای اسلامی: جمع بین کارمند دولت بودن با سمت نمایندگی به صراحت در اصل ۱۴۱ و تبصره ۳۴ ماده واحده منع گردیده است. فلسفه این ممنوعیت و پذیرفته شدن آن در دکتترین برای آن است که نماینده مجلس حتی المقدور آزاده و وارسته باقی بماند و استقلال رأی خود را به مناسبت وابسته شدن به دستگاه‌هایی غیر از پارلمان از دست ندهد [۲]. این که کارمند دولت به سمت نمایندگی انتخاب شود بستگی به شرایط انتخاب نمایندگان مجلس دارد. با توجه به قانون مربوط، کارمندان دولت که قصد نامزدی دارند از پست کارمندی استعفا می‌دهند و در صورت انتخاب شدن پس از اتمام دوره نمایندگی مجدداً به محل خدمت مراجعه می‌نمایند. نکته مهم این است که در حال حاضر، نمایندگان مجلس که در استخدام دستگاه‌های دولتی باشند، از خدمت دولتی کناره‌گیری نمی‌کنند، بلکه از سمت خود موقتاً استعفا می‌دهند، ولی همان‌طور که اخذ پروانه وکالت باشد، باید ابتدا از کارمندی دولت استعفا بدهد تا موفق به اخذ اجازه وکالت گردد، به نظر می‌رسد این امر برای نمایندگی مجلس نیز صدق می‌کند [۳].

ب: وکالت دادگستری: وکیل دادگستری، حق الوکاله خود را از اصحاب دعوا دریافت می‌کند و اصولاً متصدی شغل دولتی و عمومی نیست. از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر می‌آید که مطلق اشتغال به وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی اعم از دولتی و غیر دولتی، ممنوع است [۴].

در ماده ۱۰ لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳، قضات و مستخدمین دولتی و بلدی و مملکتی و بنگاه‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت است، در حین اشتغال به خدمت به استثنای استادان دانشکده حقوق که اشتغال به تدریس در یکی از شعب حقوقی دارند در صورت اجازه شورای دانشگاه ممنوع از اشتغال به وکالت هستند.

ج: مشاوره حقوقی: مشاوره حقوقی عبارتست از اظهار نظر تفسیری و عالمانه‌ای است که توسط حقوقدانان معتبر و باتجربه، به صورت کتبی و شفاهی ارائه می‌شود و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد [۵].

بند (ز) ماده ۵ آیین‌نامه اجرائی ماده ۱۸۷ مصوب ۱۳۸۱/۶/۱۳، یکی از شرایط متقاضیان اخذ مجوز تأمین مؤسسه مشاوره حقوقی را «عدم اشتغال اعم از رسمی، قراردادی، پیمانی در وزارت‌خانه‌ها، ادارات و شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلابی، شهرداری‌ها و مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و عدم اشتغال به سردفتری یا دفتر یاری در زمان صدور مجوز و پس از آن مادامی که شخص به مشاوره حقوقی و وکالت موضوع این آیین‌نامه اشتغال دارد (برای متقاضیان وکالت و مشاوره حقوقی)» بیان می‌دارد.

د: ریاست و مدیریت عامل و عضویت در هیأت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی: به نظر می‌رسد، مقنن برای جلوگیری از هر گونه سوءاستفاده و تبانی و ... این ممنوعیت را وضع نموده است، لذا کارمند دولت تحت هیچ شرایطی نمی‌تواند در شرکت خصوصی شخصاً عضویت هیأت مدیره (اعم از موظف و یا غیرموظف) و یا مدیریت عامل آن را بپذیرد [۶].

حضور همزمان کارکنان دولتی و حکومتی در سایر مشاغل، نوعی رانت اطلاعاتی ایجاد می‌کند و این شائبه را به وجود می‌آورد که افراد از اطلاعات دستگاه‌های دولتی یا حکومتی به نفع شرکت‌های خود سوءاستفاده می‌کنند.

ه: ریاست یا مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های دولتی بدون نمایندگی از طرف دولت: عضویت کارمند دولت در هیأت مدیره و مدیریت شرکت‌های دولتی به دو صورت ممکن است، وجود داشته باشد: کارمند دولت به نمایندگی از دولت و به موجب قانون این عضویت را بپذیرد (طبق تبصره ۳ ماده واحده شغل دیگری محسوب نمی‌شود).

کارمند دولت بدون نمایندگی از دولت و به عنوان شخص حقیقی در هیأت مدیره و یا مجامع و شوراهای شرکت‌ها و مؤسسات دولتی عضویت یابد. [۷].

در این جا دو حالت متصور است:

الف) عناوین فوق دارای پست سازمانی و یا مستمر باشد و یا مستلزم اشتغال تمام وقت به نحوی که در تعریف شغل ذکر گردیده است (عضو موظف).

ب) عناوین فوق دارای شرایط و عناصر مذکور در تعریف شغل مندرج در تبصره ۲ ماده واحده را دارا نباشند. (عضو غیر موظف) گفتنی است که در شرکت‌های دولتی عموماً اعضای هیأت مدیره بر خلاف مدیر عامل که به طور موظف و تمام وقت انجام وظیفه می‌نماید، به طور غیر موظف می‌باشند

و) ریاست یا مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره مؤسسات عمومی غیر دولتی: در تبصره ۹ ماده واحده، چنین آمده است:

«کلیه سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و ... مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، مشمول این قانون می‌باشد.»

با توجه به این که در تبصره، عبارت «به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند»، درج شده است؛ بنابراین شامل هر سازمان و مؤسسه خواهد شد، حتی اگر کمتر از ۵۰ درصد بودجه آن از بودجه عمومی تأمین شود؛ اما در موارد ۱ و ۳ طرح مجلس، عضویت در هیأت مدیره و مدیریت عامل مؤسسات دولتی و غیردولتی و شرکت‌های خصوصی به صورت موظف و غیرموظف به صراحت مورد ممنوعیت قرار گرفته است.

ز) سردفتری و دفتریاری اسناد رسمی: به طور کلی، به زعم پاره‌ای از علمای حقوقی، دفاتر اسناد رسمی از شخصیت حقوقی حقوق عمومی برخوردار بوده و برخی نیز بر اساس فعالیت‌های دفاتر اسناد رسمی برای آن شخصیت حقوقی حقوق خصوصی قائل‌اند.

سردفتری اسناد رسمی قابل جمع با مشاغل دولتی و نمایندگی مجلس نبوده و لیکن چنین محدودیتی در مورد سران دفاتر ازدواج و طلاق صادق نبوده و موجود نیست، اما در طرح جدید مجلس، سران دفاتر ازدواج و طلاق نیز مورد ممنوعیت جمع مشاغل قرار گرفته‌اند.

طبق ماده ۱۵ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵، قضاوت و وکالت دادگستری و عضویت در مؤسسات دولتی و اشتغال به امر تجارت مغایر با اشتغال به شغل سردفتری و دفتریاری اسناد رسمی است.

این شغل از جمله مشاغل حساس و پر مخاطره بوده که انتصاب به آن دارای شرایط سنگین و از موارد جلوه استقلال قوا و تمامی حساسیت‌های فوق جهت حفظ حقوق اساسی مردم می‌باشد [۸].

۳. استثنائات مربوط به قاعده ممنوعیت جمع مشاغل

هرچند که قانون اساسی نسبت به ممنوعیت جمع مشاغل مضاعف دولتی و عمومی تأکید فراوان دارد، اما بر اساس دلایلی، بعضی از سمت‌ها و مشاغل را با صراحت مورد استثناء قرار داده است که بدین شرح است:

الف) عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات: شرکت تعاونی، شرکتی است که به منظور رفع نیازمندی‌های مشترک و بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی شرکا تشکیل می‌شود و اداره آن‌ها بر عهده هیأت مدیره‌ای است که از بین اعضای شرکت انتخاب می‌شوند.

شرکت‌های تعاونی، غیرتجاری هستند و اصولاً در مضان سوءاستفاده که نوعاً متوجه شرکت‌های تجاری می‌شود، قرار نمی‌گیرند (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۷). ریاست، مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره. شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات بلامانع است؛ زیرا باید افراد همان ادارات و مؤسسات انجام این امور را بر عهده گیرند [۹].

ب) تبصره ۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی: تبصره ۳ «شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و 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 نمی‌گردد، لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.»

شرکت و عضویت کارمند دولت در هیأت مدیره شرکت‌های دولتی به عنوان نمایندگی قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های شغل و پست سازمانی شغل دیگری محسوب نمی‌شود.

ج) سمت‌های آموزشی: افراد دارای سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از قاعده ممنوعیت جمع استثناء شده‌اند. همانگونه که در تبصره ۲ ماده واحده ذکر شده لازمه تصدی یک شغل، انسجام وظایف مستمر مربوط به پست سازمانی است یا انجام آن پست به طور تمام وقت می‌باشد و این مغایرت دارد با این که به کسی پست یا شغل دیگری همزمان محول گردد و از سوی دیگر، در انتهای اصل ۱۴۱ قانون اساسی و تبصره ۱ ماده واحده (سمت‌های آموزشی آمده است. در حالی که در صدور اصل ۱۴۱ قانون اساسی و در متن ماده واحده، واژه «شغل» قید شده است و اگر منظور مقنن داشتن همزمان دو شغل تمام وقت دولتی می‌بود، می‌توانست به جای عبارت «سمت آموزشی» عبارت پست یا شغل آموزشی را بیان می‌نمود. بنابراین کارمند دولت مجاز نیست که همزمان عضو هیأت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی گردد.

کارمند دولت می‌تواند به عنوان استاد مدعو به صورت پاره‌وقت یا قراردادی، حق‌التدریس و امثال آن ساعتی را در دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی تحت عنوان سمت آموزشی در غیر ساعات اداری مشغول باشد؛ زیرا هدف از وضع این مقرر این است که به لحاظ کمبود نیروی انسانی متخصص در کشور، امکان استفاده از آن‌ها در خارج از ساعات کاری در آموزش و تدریس مهیا گردد [۱۰].

آنچه را که در اصل ۱۴۱ مورد استثناء قرار گرفته «سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی» است بنابراین این استثناء شامل «سمت‌های پژوهشی دانشگاه‌ها» نمی‌شود.

اعضای پژوهشی، «سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها» ندارند و داشتن سمت آموزشی آنان در «مؤسسات تحقیقاتی» مورد تردید جدی است. اگر این گونه باشد، اعضای هیأت علمی پژوهشی، مشمول این استثناء نخواهد بود [۱۱].

در طرح جدید مجلس، تدریس و پژوهش در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی مشخص شده است؛ در حالی که در قانون قبلی فقط از سمت‌های آموزشی نام برده شده بود. بنابراین هر کسی می‌تواند برداشتی از آن داشته باشد، معمولاً هم در محیط‌های آموزشی هرکسی هر سمتی داشت، همه را سمت آموزشی تلقی می‌کردند، در صورتی که در قانون جدید تنها تدریس و پژوهش مورد نظر قرار گرفته است و هرگونه مسئولیت دیگری مثل ریاست دانشکده جزو ممنوعیت‌ها به حساب می‌آید [۱۲].

د) افراد منصوب از طرف مقام رهبری: طبق تبصره ۸. افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌گردند، از شمول مفاد این قانون مستثناء خواهند بود. استثنای ناشی از تبصره ۸ ماده واحده، ظاهراً ناشی از مستثنی انگاشتن مقام رهبری از حاکمیت قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ه) تصدی موقت پست سازمانی: فصل ۱۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ تحت عنوان حقوق و تکالیف کارمندان به موضوع منع جمع مشاغل پرداخته است، ماده ۹۴ این فصل مقرر می‌دارد:

«تصدی بیش از یک پست سازمانی، برای کلیه کارمندان ممنوع می‌باشد. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئولیت مافوق، تصدی موقت پست سازمانی مدیریتی یا حساس به صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر ۴ ماه مجاز می‌باشد.»

طبق این ماده کارمندان دولت می‌توانند حداکثر برای مدت ۴ ماه تصدی موقت پست مدیریتی را به صورت سرپرستی با تشخیص و اجازه مقام مسئول مافوق خود، به عهده بگیرند.

و) جمع مشاغل دولتی و خصوصی: اشتغال به صنعت و تجارت و شرکت در اداره امور مؤسسات خصوصی در ساعات اداری برای کلیه مستخدمین اصولاً ممنوع است؛ زیرا مستخدم در قبال اوقات اداری حقوق دریافت می‌دارد؛ یعنی این اوقات را به اداره فروخته است؛ از این رو، نمی‌تواند در عین حال از حقوق اداره استفاده کند و ساعات اداری خود را وقف کار خصوصی بنماید. اشتغال به مشاغل خصوصی خارج از وقت اداری هیچ منع قانونی ندارد [۱۳].

۴. ممنوعیت جمع مشاغل در پرتو اصل تفکیک قوا

ممنوعیت جمع مشاغل را می‌توان در اصل ۵۷ قانون اساسی نیز مورد استفاده قرار داد. اصل ۵۷ که موضوع تفکیک قوا را بیان نموده در این زمینه مقرر می‌دارد:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردد. این قوا مستقل از یکدیگرند.» لازمه تفکیک و استقلال اعمال سازمان‌ها، اشخاص و مدیران و اموال این قوا از یکدیگر است.

الف) قوه قضائیه: با توجه به بخشنامه‌های رئیس قوه قضائیه، قاضی نباید به شغل دیگری اشتغال ورزد، چون اشتغال به امور دیگر موجب تأخیر و اطاله رسیدگی در پرونده‌های جزائی و حقوقی می‌شود (بخشنامه شماره ۱۷۹/۶۱۳۸ مورخ ۷۹/۵/۸ رئیس قوه قضائیه) علاوه بر قاضی، کارکنان اداری شاغل در واحدهای تابعه قوه قضائیه نیز مشمول حکم صریح اصل ۱۴۱ قانون اساسی و ممنوع از تصدی بیش از یک شغل هستند (بخشنامه شماره ۱۷۹/۱۸۵۵۳ مورخ ۷۹/۱۱/۳ رئیس قوه قضائیه) هم‌چنین قضات طبق بخشنامه مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۸ از پذیرش و اشتغال به مشاغل اعم از رسمی و آزاد، از جمله سردفتری اسناد رسمی، ازدواج و طلاق هم‌چنین مشاوره در دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و ... ممنوع شده‌اند.

ب) قوه مقننه: چنانچه شورای نگهبان را به نوعی از نهادهای مربوط به قانون‌گذاری در ایران بدانیم بحث در مورد اعضای آن در این جا در ذیل قوه مقننه قرار می‌گیرد؛ بنابراین، تصدی مقامات و مشاغل در قوای مجریه و قضائیه توسط اعضای آن می‌تواند استقلال قوای مذکور در اصل ۵۷ قانون اساسی را خدشه‌دار کند. [۱۴].

دلایل ممنوعیت جمع بین عضویت در شورای نگهبان با مشاغل دیگر با توجه به اصل قانون اساسی:

۱. به دلیل تصریح استثنائات در اصل ۱۴۱ و این که شورای نگهبان مورد استثنا واقع نشده‌اند.

۲. طبق اصل ۹۷ قانون اساسی، «اعضای شورای نگهبان باید هنگام مذاکره درباره طرح یا لایحه فوری در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند و هم‌چنین با توجه به وظایف با اهمیتی که قانون اساسی برای شورای نگهبان در نظر گرفته ایجاب می‌کند که اعضای شورای نگهبان به هیچ‌کدام از وزارتخانه‌ها مؤسسات عمومی، دولتی، نهادهای و قوای سه‌گانه وابستگی نداشته باشند (اظهار نظر کارشناسان درباره طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱، ۱۳۸۶: ۱۰).

در این راستا تبصره الحاقی مصوب ۱۳۸۷ مقرر می‌دارد که عضویت همزمان یکی از اشخاص شاغل در هریک از قوای سه‌گانه و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت به هر مقدار از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، در شورای نگهبان به جز موارد استثنا شده در قانون به عنوان حقوقدان شورای نگهبان ممنوع شده‌است.

ج) قوه مجریه: شوراهای محلی از لحاظ جایگاه حقوقی، از آن جا که طبق اصل ۷ قانون اساسی ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند، نوعی پارلمان محلی محسوب می‌شوند، ولی چون دارای رکن اجرائی شهردار و دهیار هستند، آن را زیرمجموعه قوه مجریه قرار می‌دهیم.

عضویت در شوراهای شهرها از منظر نقش اثرگذار در تعیین و اعمال سیاست‌های شهری در حوزه‌های اداری و غیر اداری (به استثنای حوزه‌های سیاسی) دارای اهمیتی ویژه است، بدین جهت ضروری به نظر می‌رسد که با تصویب قوانین مورد نیاز، مانع از عضویت همزمان کارمندان دولت در شوراهای شهر گردید [۱۵].

طبق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ و قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۱، عضویت در شورای شهر منوط به کناره‌گیری از شغل دولتی است.

با توجه به اینکه بر اساس ماده ۱۴ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ عضویت در شوراهای افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود، محرومیت اعضای شوراهای محلی از انتخاب‌پذیری در انتخابات مجلس شورای اسلامی منطقی به نظر نمی‌رسد.

به هر حال، مجلس نباید از کسانی تشکیل شود که تابع حکومت‌اند و گرنه تفکیک و استقلال قوا معنی نخواهد داشت و پارلمان نمی‌تواند با آزادی کامل قوه مجریه را نظارت و مهار کند.

۵. مراجع رسیدگی و ضمانت اجرای تخلفات مربوط به منع جمع مشاغل

با توجه به اصول کلی، اگر داشتن دو شغل دولتی جرم باشد، مرجع صالح رسیدگی به این امر، مرجع قضائی است و اگر تخلف اداری صرف باشد، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صالح به رسیدگی خواهند بود. طبق ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۷۰/۱۰/۱۱ هر نوع فعل یا ترک فعلی که قانون‌گذار مجازات برای آن در نظر گرفته باشد، جرم است. در مورد تخلف اداری می‌توان گفت: تخلف اداری فعل یا ترک فعلی است که ارتکاب آن مستخدم را مستحق مجازات اداری می‌نماید.

تخلفات اداری از نقطه نظر پیامد حقوقی آن دارای دو جنبه هستند. یک دسته از تخلفات که می‌توان از آن‌ها به عنوان تخلف اداری محض نام برد، ارتکاب آن‌ها مستخدم را صرفاً مستحق مجازات‌های اداری می‌نماید؛ اما دسته دیگر از افعال یا ترک فعلی که ممکن است کارمندان مرتکب آن‌ها شوند، علاوه بر این که تخلف اداری محسوب می‌شوند و مستخدم را مستحق مجازات اداری می‌نماید جرم نیز محسوب می‌شوند و مرتکبین آن طبق مقررات جزائی به مجازات مندرج در این گونه قوانین محکوم می‌شوند.

الف) قوه قضائیه: با توجه به اصل ۱۵۹ دادگستری دارای صلاحیت عام در رسیدگی به جرائم و تظلمات است و آراء وحدت رویه صادر شده از دیوان عالی کشور نیز مبین این امر است.

بر اساس بند (د) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در جرائم دارای حیثیت عمومی، مانند جرم تصدی بیش از یک شغل، اعلام جرم بر عهده سازمان بازرسی و صدور حکم بر عهده مرجع صالح قضایی قرار گرفته است.

اگر چه بارها و بارها و به حق از زبان رئیس سازمان بازرسی شنیده‌ام که مدیران دو شغله، بدون تذکر و اخطار مستقیماً به دادگاه معرفی می‌شوند اما در عمل تاکنون چنین اتفاقی رخ نداده است.

مرجع دیگر در زمینه رسیدگی به ممنوعیت جمع مشاغل دیوان عدالت اداری است. البته نکته قابل ذکر این است که صلاحیت دیوان در این خصوص، تنها از منظر اداری و به صورت صدور حکم مبنی بر ابطال اقدامات خلاف قانون می‌باشد.

ب) قوه مقننه: در صورتی که تخلف از قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل توأم با ضرر و زیان باشد و یا حقوقی از این بابت دریافت شده باشد، دیوان محاسبات کشور نیز صالح به رسیدگی بوده و طبق تبصره ۱ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور، هیأت‌های مستشاری ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده متخلف را به مجازات اداری نیز محکوم می‌نماید.

ج) قوه مجریه: تبصره ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری عدم رعایت این اصل را تخلف اداری به شمار آورده و رسیدگی به آن را در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌داند. [۱۶].

در ماده ۷ طرح جدید مجلس به صراحت نهادهای نظارتی را از جمله سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات عمومی و نهادهای حراستی و امنیتی را مأمور نظارت بر چند شغله‌ها اعلام کرده است.

تبصره‌های ۵ و ۶ و ۷ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل به عنوان ضمانت اجرای ممنوعیت جمع مشاغل محسوب می‌شوند.

مجازات‌های لحاظ شده در تبصره‌های ۵ و ۷ ماده واحده که عبارتند از انفصال موقت از خدمت بین ۳ تا ۶ ماه یا ۶ ماه تا یک سال و انفصال دائم از مشاغل، هم سنخ تنبیهات اداری و انضباطی مندرج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱/۲۱ و اصلاحات بعدی مورخ ۱۳۷۰/۶/۵ می‌باشد

در طرح جدید مجلس در ماه ۹، علاوه بر مجازات‌های انضباطی، مجازات‌های مالی نیز پیش‌بینی شده است.

نتیجه‌گیری

لازمه ایجاد یک نظام اداری صحیح و عادلانه، تفکیک قوا، استقلال قوای سه‌گانه از یکدیگر و توزیع قدرت میان نهادهای حکومتی است. این‌ها از جمله مواردی هستند که باعث جلوگیری از استبداد، انحصارطلبی و فساد و رفع تبعیض در جامعه می‌شود؛ به عبارت دیگر، نگرانی اصلی این بوده است که ایفای دو یا چند نقش توسط یک فرد ممکن است، تضاد منافعی را ایجاد کند که عواقب سنگینی برای کشور داشته باشد. یکی از راهکارهای مناسب جهت جلوگیری از استبداد و انحصارطلبی، تفکیک قوا و توجه به اصل شایسته‌سالاری، ممنوعیت جمع مشاغل سیاسی و اداری در هر جامعه‌ای است. تجربه نشان داده است که شغل‌های گوناگون و متعدد قدرت بیشتری را به دنبال دارد، به همین جهت اصل ممنوعیت جمع مشاغل سیاسی و یا ممنوعیت جمع مشاغل اداری در حقوق اساسی و اداری کشورها پیش‌بینی شده است. حقوقدانان رشته حقوق اساسی به هنگام بیان مسائل تفکیک قوا، استقلال قوای سه‌گانه، توزیع قدرت و جلوگیری از استبداد و انحصارطلبی و امثال این‌ها، این موضوع را مطرح می‌سازند و حقوقدانان رشته حقوق اداری در مبحث تکالیف و تعهدات مستخدم و کارمند کشور، در شرح و بسط «منع جمع مشاغل» سخن می‌رانند. اصل تفکیک قوا و اصل ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل لازم و ملزوم یکدیگر هستند؛ به عبارتی لازمه اصل تفکیک قوا برقراری اصل ممنوعیت تصدی مشاغل مختلف است و تنها در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا می‌توان انتظار اجرای کامل اصل ممنوعیت تصدی مشاغل را داشت. یکی از تکالیف مستخدمین رسمی منع داشتن دو شغل است. برای قانون‌گذار این تکلیف از درجه‌ای از اهمیت برخوردار است، به طوری که یکی از اصول قانون اساسی به این موضوع اختصاص یافته است.

اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مسئله منع تعدد مشاغل پرداخته و به صورت صریح و نسبتاً جامع در خصوص موارد گوناگون تصدی چند شغل، به صدور دستور ممنوعیت اقدام نموده است. بدین ترتیب که داشتن بیش از یک شغل دولتی را، در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است، برای رئیس‌جمهور، وزیران و تمام کارمندان دولت ممنوع نموده است و تنها استثناء در این زمینه مربوط به عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های تعاونی و مشاغل آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی می‌باشد. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳ نیز به عنوان یک قانون عادی موارد دیگری را نیز در زمینه منع تعدد مشاغل پیش‌بینی نموده است و به نوعی دنباله رو قانون اساسی در زمینه ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بوده است. بدین ترتیب با تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، این قانون حدود و ثغور قانون اساسی را در این مورد با روشنی بیشتری مشخص کرده

است. قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون شوراهاى اسلامى نیز از دیگر قوانینى هستند که در مورد اصل مزبور مطالبی را بیان نموده‌اند. در نظام حقوقی ایران در زمینه منع جمع مشاغل، در مرحله قانون‌گذاری توجه قابل ملاحظه‌ای اعمال گردیده، اما آنچه که در این نظام در این مورد محل فراموشی است، مرحله اجرا و اعمال می‌باشد که بدون آن هر قانونی فاقد اثر گردیده و اجرا نخواهد شد.

مراجع

- رستمی، ث، ۱۳۸۸، منع جمع مشاغل و نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، ۱۳۸۸.
- قاضی، ۱۳۸۳، ا، بایسته های حقوق اساسی، انتشارات میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۳.
- هندی، س. ا، ۱۳۸۱، گذری بر اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله دانش حسایری، شماره ۲، ۱۳۸۱.
- تقی زاده، ج، ۱۳۸۶، ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، مجله پژوهش های حقوقی، شماره ۱۲، ۱۳۸۶.
- هاشمی، س. م، ۱۳۶۹، سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران، مجله دانش مدیریت، دانشکده علوم اداری و بازرگانی، شماره ۸، ۱۳۶۹.
- هندی، س. ا، ۱۳۸۱، گذری بر اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله دانش حسایری، شماره ۲، ۱۳۸۱.
- همان مأخذ
- صالح محمدی، س، ۱۳۸۵، جایگاه دفاتر اسناد رسمی، وبلاگ ساسان صالح محمدی، ۱۳۸۵.
- رحمانیان کوشککی، ع. م، ۱۳۷۷، منع جمع مشاغل، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، پاییز ۱۳۷۷.
- کارمزدی، ع. ک، ۱۳۸۸، تحلیل قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، ماهنامه دادرسی، شماره ۷۳، ۱۳۸۸.
- جباری، م. ۱۳۸۹، تأملی در ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی (بحثی در همزمانی دو شغل استادی دانشگاه و وکالت)، فصلنامه حقوق، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴، ۱۳۸۹.
- استوار سنگری، ک. بناکار، ز، ۱۳۹۲، ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند، فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری، سال اول، شماره ۱، پاییز ۱۳۹۲.
- همان مأخذ
- تقی زاده، ج، ۱۳۸۶، ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، مجله پژوهش های حقوقی، شماره ۱۲، ۱۳۸۶.
- رستمی، ث، ۱۳۸۸، منع جمع مشاغل و نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، ۱۳۸۸.
- محسنی، س. ع، ۱۳۸۰، منع تصدی بیش از یک شغل دولتی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۰.