

بررسی قلمرو قاعده ممنوعیت جمع مشاغل دولتی

حسین فخر^۱

«پادشاهان بیداردل و وزیران هوشیار، به همه روزگار، هرگز دو شغل یک مرد را نفرمودندی و یک شغل دو مرد را، تا کارهای ایشان بنظم و با رونق بودی. از بهر آن که چون دو شغل یک مرد را فرمایند، همیشه از این دو شغل یکی بر خلل باشد و با تقصیر، از جهت آنکه اگر مرد در این شغل به واجب قیام کند و تمارش به جد بر دست گیرد، در آن دیگر شغل خلل و تقصیر افتد و اگر در آن شغل به واجب قیام کند و اهمامی نماید، در این شغل به همه حال تقصیر و خلل راه یابد و چون نیک نگاه کنی، هر آن کس که او دو شغل دارد همواره هر دو شغل بر خلل باشد و او مقصر و ملامت‌زده و فرمایند متشکی و رنجور دل» (سیاستنامه).

چکیده

قاعده ممنوعیت جمع مشاغل دولتی یا عمومی در اصل صد و چهل و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین متعدد دیگر مورد تصریح شده است. اگر چه رویکرد تفسیری شورای نگهبان همواره موجب تقویت و تحکیم قلمرو شمول آن اصل بوده است اما در مقام عمل بعضی از مقامات کشور از جمله بعضی اعضای شورای نگهبان همزمان دارای مناصب و سمت‌های دیگری بوده و هستند که این امر انتقادات و ایرادات صاحب‌نظران، ارباب مطبوعات، افکار عمومی و بعضی نمایندگان مجلس را در پی داشته است. با وجود انتقادات فراوان آن شورا کوشیده است که اعضای خود را از این ممنوعیت قانونی مستثنی سازد.

در این مقاله، نخست ثابت می‌شود که قانون اساسی و سایر قوانین مربوطه چنین استثنایی را بر نمی‌تابند و تعدد مشاغل اعضای آن شورا با قانون اساسی و قوانین عادی مغایرت دارد. سپس آثار منفی چند شغلگی ایشان بر عملکرد قوا و نهادهای قانونی حاکم و تضعیف وجهه جمهوریت نظام تبیین می‌شود.

واژه‌های کلیدی: تعدد مشاغل، تفسیر قانون اساسی، شورای نگهبان، استقلال قوا.

مقدمه

اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر منع جمع مشاغل دولتی تصریح کرده و صرفاً داشتن سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها 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 فرصت‌های 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. به همین منظور شورای نگهبان به عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی همواره تفسیری جامع و شامل از آن اصل به عمل آورده است لیکن وجود نمونه‌های متعدد از اشخاص چند شغله در سطوح عالی قوای سه‌گانه، از جمله خود شورای نگهبان، در گذشته و حال و طرح برخی توجیهات برای بقاء در مناصب گوناگون حاکی از بی توجهی به حکم صریح اصل ۱۴۱ قانون اساسی است. تصدی مناصب و ایرادات مکرر مطبوعات و صاحب‌نظران نمایندگان مجلس شورای اسلامی را واداشت که نخست با استفسار و سپس با تصویب طرحی، مانع از ادامه حضور همزمان بعضی از اعضای شورای نگهبان در چند منصب مهم حکومتی شوند اما آن شورا به مخالفت با مصوبه مجلس پرداخت تا اینکه با اصرار مجلس بر طرح مصوب خود و تأیید مصوبه مجلس توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام حقوقدانان شورای نگهبان از داشتن چند شغل دولتی منع شدند.

در این مقاله ابتدا به اختصار واژگان اصل ۱۴۱ قانون اساسی مثل شغل، کارمند دولت، مؤسسات عمومی یا دولتی تعریف می‌شود. سپس منابع حقوقی، ضمانت اجراها و استثنائات ممنوعیت چند شغله بودن بررسی می‌شود. آنگاه با مرور نظریات شورای نگهبان در مورد اصل ۱۴۱ قانون اساسی و با تکیه بر نظریات گذشته آن شورا و قوانین عادی حاکم که همگی به تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند، اثبات می‌شود که عضویت در آن شورا بی‌تردید یک شغل شناخته می‌شود. در ادامه با بررسی استفساریه و مصوبه مجلس و موضع‌گیری شورای نگهبان در قبال آن و نهایتاً مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام ثابت می‌شود که نظر آن شورا از استحکام حقوقی برخوردار نیست و بالاخره آثار منفی چند شغله بودن بعضی

از اعضای آن شورا بر اصل بنیادین استقلال قوا و کارکرد نهادهای قانونی نظام مورد بررسی قرار می‌گیرد.^۱

۱- شرح واژگان

اصل ۱۴۱ قانون اساسی 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 موسساتی 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 شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.»

ابهام و تفسیرپذیری کلماتی مثل شغل، کارمند، موسسه دولتی یا عمومی در اصل ۱۴۱ ممکن است به برداشت‌های گوناگون و احیاناً ناصواب از اصل مذکور منتهی شود.^۲ لذا نخست به تعریف اصطلاحات مذکور می‌پردازیم.

۱-۱- تعریف شغل

مهم‌ترین واژه‌ای که موجب ابهام در گستره شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی شده واژه «شغل» است که از لحاظ لغوی آن را معادل پیشه و کار تلقی کرده‌اند. ماده ۷ قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) شغل را چنین تعریف می‌کند: «شغل عبارت از مجموع وظایف و مسئولیت‌های مرتبط، مستمر و مشخص است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی

۱- لازم به ذکر است که این مقاله بلافاصله پس از رد مصوبه مجلس شورای نگهبان در اوایل تابستان ۱۳۸۷ به تحریر در آمد، اما متأسفانه روند کند و بطئی بررسی و چاپ مقاله در نشریات تخصصی حقوقی باعث تأخیر در چاپ آن گردید. البته در اصلاح و بازنگری متن مقاله، مطالب جدیدی از جمله مصوبه تشخیص مصلحت نظام به آن افزوده شد.

۲- به عنوان مثال یکی از حقوقدانان شورای نگهبان که در دولت نهم، همزمان وزیر دادگستری، رئیس ستاد قاجاق کالا و ارز، سخنگوی دولت و عضو هیأت علمی دانشگاه تهران بود، در برابر سوالات مکرر خبرنگاران در مورد چند شغله بودنش چنین پاسخ می‌دهد که چون از تمام این شغل‌ها پولی دریافت نمی‌کند غیرقانونی عمل نکرده، و اضافه می‌کند که مشاغل مذکور وقت چندان از او نمی‌گیرند و به اندازه یک شغل کامل نیستند (روزنامه اعتماد، دوشنبه ۱۹ و پنجشنبه ۲۹ فروردین ۱۳۸۷: ۱و۲).

کشور به عنوان واحد شناخته می‌شود». همچنین طبق تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (۱۳۷۳) «منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود». از لحاظ مقررات اداری شغل با اختصاص پست سازمانی شناسایی می‌شود که ماده ۸ قانون استخدام کشوری در تعریف آن می‌گوید: «پست ثابت سازمانی محلی است که در سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی به طور مستمر برای یک شغل و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته شده اعم از اینکه دارای متصدی یا بدون متصدی باشد».

آخرین قانونی که در این مورد باید به آن اشاره کنیم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) است. ماده ۶ این قانون به جای شغل به تعریف پست سازمانی پرداخته است که طبق آن: «پست سازمانی عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی شده و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی، که جنبه استمرار دارد، ایجاد خواهد شد». هم از این ماده و هم از ماده ۹۴ قانون مذکور که اعلام می‌دارد: «تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع می‌باشد...» و هم از قانون استخدام کشوری استنباط می‌شود که در حقوق اداری و قوانین و مقررات استخدامی، شغل و پست سازمانی معنای کاملاً مرتبط به هم دارند، به گونه‌ای که برای هر شغل یک پست سازمانی در نظر گرفته می‌شود.

از تبصره ۲ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، سه ویژگی استمرار، اختصاص پست سازمانی و تمام وقت بودن برای تعریف شغل به دست می‌آید (هاشمی، ۱۳۷۵: ۱۹). اما قانون مدیریت خدمات کشوری با تقسیم پست سازمانی به ثابت و موقت، پست‌های ثابت سازمانی را فقط برای امور حاکمیتی، که جنبه استمرار دارند، قابل ایجاد می‌داند و پست‌های موقت که از جنبه استمرار برخوردار نیستند، به امور غیر حاکمیتی (امور اجتماعی و فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی) اختصاص پیدا می‌کنند^۱. بنابراین از قانون مدیریت

۱- به مواد ۸، ۹، ۱۰ و ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مراجعه کنید.

خدمات کشوری استنباط می‌شود که نه استمرار از ویژگی‌های شغل است و نه تمام وقت بودن، بلکه شغل با داشتن پست ثابت یا موقت سازمانی در ساختار یک دستگاه اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص تعریف می‌شود. بدین ترتیب درمی‌یابیم که قانون مدیریت خدمات کشوری در مقایسه با قوانین گذشته، تعریفی گسترده‌تر از شغل ارائه کرده است.^۱

۱-۲- تعریف کارمند و موسسه دولتی یا عمومی

عناوین دیگری مثل کارمندان دولت، موسسات دولتی یا عمومی به دلیل کلیتی که دارند باید تعریف شوند تا گستره اصل ۱۴۱ قانون اساسی کاملاً روشن شود. برای رعایت اختصار، از آوردن تعاریف مذکور در سایر قوانین صرف‌نظر می‌کنیم و به تعریف مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌پردازیم.^۲

طبق ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری «کارمند دستگاه اجرایی فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود». دستگاه اجرایی عنوان عامی است که در قانون مذکور برای کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، موسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، به کار رفته است (ماده ۵). وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب

۱- تأکید بر قانون مدیریت خدمات کشوری بیشتر از آن رو است که قانون مذکور آخرین قانون مرتبط با مسائل اداری و استخدامی و شغلی است و ماده ۱۲۷ آن کلیه قوانین و مقررات عام و خاص (به جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵) مغایر را ملغی شناخته است. برای اطلاع بیشتر از این تعریف‌ها می‌توانید به قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) و قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶) مراجعه فرمایید.

۲- طبق تبصره ۳ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراهای موسسات 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 سازمانی صورت می‌گیرد، شغل دیگر محسوب نمی‌شود، لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.

قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد (ماده ۱). موسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده‌اند در حکم موسسه دولتی شناخته می‌شوند (ماده ۲). همچنین، موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد (ماده ۳).^۱

شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت که به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌شود. ایجاد این شرکت‌ها و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است (ماده ۴). همچنین، شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده و یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند (تبصره ۲ ماده ۴).

۲- شغل بودن عضویت در شورای نگهبان به عنوان یک موسسه دولتی

با توجه به تعاریف فوق که عیناً از فصل اول قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شد، بدیهی است که شورای نگهبان یک موسسه دولتی تلقی می‌شود. زیرا ماده ۲ قانون مذکور موسسه دولتی را واحد سازمانی مشخصی می‌داند که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، استقلال حقوقی برخوردار است و بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است، انجام می‌دهد. سپس در ذیل آن ماده تصریح شده است

۱- برای اطلاع بیشتر به قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی (۱۳۷۳) و الحاقات بعدی آن مراجعه نمایید.

که «کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم موسسه دولتی شناخته می‌شود». بنابراین مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، دیوان محاسبات، ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران، نیروی انتظامی، قوه قضائیه، دیوان عالی کشور، دادستانی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، صدا و سیما و سایر سازمان‌ها و مراجعی که در قانون اساسی ذکر شده‌اند و از جمله شورای نگهبان، یک موسسه دولتی تلقی می‌شوند. این شورا واجد تمام عناصری است که در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری برای تعریف مؤسسات دولتی به کار رفته است: یک واحد سازمانی مشخص مبتنی بر عالی‌ترین قانون کشور، برخوردار از استقلال حقوقی کامل و بخشی از قوه مقننه است که عهده‌دار امور حاکمیتی بسیار مهم و اساسی همچون پاسداری از شریعت و قانون اساسی در نظام قانون‌گذاری و نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی است.

بنابراین با توجه به قانون مدیریت خدمات کشوری گزاره‌های صغروی زیر حاصل می‌شود. ۱- شورای نگهبان یک موسسه دولتی است (ذیل ماده ۲)، ۲- موسسه دولتی نوعی دستگاه اجرایی است (ماده ۵)، ۳- انجام وظیفه در یک دستگاه اجرایی پست سازمانی محسوب می‌شود (ماده ۶)، ۴- کسی که در پست سازمانی یک دستگاه اجرایی به حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار به خدمت پذیرفته می‌شود، کارمند نامیده می‌شود (ماده ۷) و «هر یک از کارمندان دستگاه‌های اجرایی، متصدی یکی از پست‌های سازمانی خواهند بود و هرگونه به کارگیری افراد و پرداخت حقوق بدون داشتن پست سازمانی مصوب پس از یک سال از ابلاغ این قانون ممنوع است» (ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری). در نتیجه می‌توان گفت که اعضای شورای نگهبان کارمند دستگاه اجرایی تلقی می‌شوند. لذا در شمول اصل ۱۴۱ بر آنها تردیدی وجود ندارد. در تأیید این دیدگاه به قوانین دیگری که بر شغل بودن عضویت شورای نگهبان و عدم امکان جمع آن با مشاغل دیگر دلالت دارند، اشاره می‌کنیم.

تبصره ۲ ماده ۱ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (۱۳۷۰) مقرر می‌دارد: «اعداد مبنای حقوق ماهانه مقامات و همپراز آنان به شرح زیر تعیین می‌گردد که با اعمال ضریب مذکور در ماده (ا) قابل پرداخت خواهد بود: الف) معاونین وزراء (۱۷۰۰، ب) استانداران و سفرا

۱۸۰۰، ج) وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونین رئیس جمهور، معاونین قوه قضائیه و رئیس کل دیوان محاسبات ۱۹۰۰، د) معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان ۲۰۰۰، هـ) روسای سه قوه ۲۲۰۰» تبصره ۳ اضافه می‌کند که «مقامات مذکور پس از پایان دوران تصدی به ترتیب در بالاترین گروه‌های جدول فوق تخصیص می‌یابند و حقوق هر یک از آنان براساس عدد مبنای گروه مربوط تعیین خواهد شد». چنانچه ملاحظه می‌شود عدد مبنای حقوق اعضای شورای نگهبان معادل معاون اول رئیس جمهور و نواب رئیس مجلس است. به اضافه از عنوان قانون مذکور نیز کاملاً مشخص می‌شود که اعضای شورای نگهبان جزء کارکنان دولت تلقی می‌شوند و اگر غیر از این بود نباید در قانونی که ناظر به «کارکنان دولت» است از اعضای شورای نگهبان سخن به میان می‌آمد.

طبق تبصره ۹ ماده واحده قانون منع تصدی بیش از یک شغل «کلیه سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و شرکت‌ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت و موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مشمول این قانون می‌باشند». از آنجا که در قانون بودجه سالانه هر سال ردیف بودجه ویژه‌ای به شورای نگهبان اختصاص می‌یابد، لذا به حکم صریح تبصره مذکور، قانون منع تصدی بیش از یک شغل شامل اعضای آن شورا نیز می‌شود.

قانون مدیریت خدمات کشوری از صراحت بیشتری در این زمینه برخوردار است و از چند ماده این قانون (علاوه بر موادی که قبلاً ذکر شد) شغل بودن عضویت شورای نگهبان استفاده می‌شود. ماده ۷۱ قانون یاد شده مقرر می‌دارد: «سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به شرح زیر تعیین می‌گردد: الف) روسای سه قوه ۱۸۰۰ امتیاز، ب) معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان ۱۷۰۰، ج) وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور ۱۶۰۰ امتیاز، د) استانداران و سفرا ۱۵۰۰ امتیاز، هـ) معاونین وزراء ۱۴۰۰ امتیاز» و تبصره ۲ همان ماده اضافه می‌کند: «علاوه بر حقوق موضوع ماده فوق و امتیازات ویژگی‌های شاغل (مذکور در ماده ۶۶) که

حقوق ثابت تلقی می‌گردد، فوق‌العاده‌های ماده ۶۸ این قانون نیز حسب مورد به مقامات تعلق خواهد گرفت». به اضافه طبق تبصره ۳ ماده مذکور «مقامات مذکور در این ماده که حداقل دو سال در پست مدیریت‌های سیاسی انجام وظیفه نموده یا بنمایند پس از تصدی مقام، در صورتی که به سمت پایین‌تری منصوب شوند، چنانچه حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر آنها در مسئولیت جدید از هشتاد درصد حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی کمتر باشد به میزان مابه‌التفاوت تا هشتاد درصد را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق با ارتقاهای بعدی (عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها) مستهلک می‌گردد و این مابه‌التفاوت در محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه ملاک عمل خواهند بود».

همانگونه که ملاحظه می‌شود ماده ۷۱، اعضای شورای نگهبان را از لحاظ حقوق، امتیازات شغلی و فوق‌العاده‌ها هم ردیف معاون اول رئیس جمهور و نواب رئیس مجلس شورای اسلامی قرار داده و از آنان تحت عنوان مدیر سیاسی و مقام نام می‌برد. در بند (ه) ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز از مقامات مذکور در ماده ۷۱، از جمله اعضای شورای نگهبان، به عنوان مقامات اجرایی یاد شده و برای آنها پست‌های مشاوره به شرح زیر تعیین شده است: «تعداد پست‌های مشاور برای مقامات اجرایی مذکور در بندهای الف، ب و ج ماده ۷۱ حداکثر ۱۰ و برای سایر مقامات اجرایی مذکور در این ماده حداکثر ۴ و برای موسسات دولتی با گستره کشوری حداکثر ۳ پست در سقف پست‌های مصوب تعیین می‌گردد».

از مجموع مباحث و مواد قانونی پیش گفته معلوم می‌شود که عضویت در شورای نگهبان یک شغل به حساب می‌آید و همانگونه که از حقوق و امتیازات یک شغل برخوردار

- از لحاظ شکلی و ماهوی جزایی هم اعضای شورای نگهبان در ردیف سایر مشاغل و مقامات عالی حکومتی قرار گرفته‌اند. به طور مثال در مواد ۵ و ۵۲۵ قانون مجازات اسلامی جعل مهر، امضاء یا نوشته اعضای شورای نگهبان و در ماده ۶۰۸ همان قانون، توهین به اعضای شورای نگهبان در ردیف جرایم واقع علیه دیگر مقامات عالی یا کارمندان دولت قرار داده شده است. همچنین تبصره ماده ۴ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (۱۳۸۱) رسیدگی به کلیه اتهامات اعضای شورای نگهبان را مثل اعضای مجمع تشخیص مصلحت، نمایندگان مجلس، وزراء و معاونین آنها، معاونان و مشاوران روسای سه قوه، سفراء دادستان و رئیس دیوان محاسبات، دارندگان پایه قضایی، استانداران، فرمانداران جز در مواردی که در صلاحیت سایر مراجع قضایی است، در صلاحیت دادگاه کیفری استان تهران دانسته است.

است، مشمول اصل منع جمع مشاغل نیز می‌شود. زیرا نمی‌توان پذیرفت که افرادی از تمام حقوق و امتیازات یک شغل برخوردار باشند ولی تابع محدودیت‌های قانونی آن نشوند.

۳- منابع حقوقی، ضمانت اجراها و استثنائات اصل منع جمع مشاغل

اصل منع جمع مشاغل از سابقه‌های طولانی و منابعی متعدد در نظام قانون‌گذاری ایران برخوردار است و ضمانت‌های اجرایی نیز برای آن پیش‌بینی شده است و البته استثنائاتی نیز بر این اصل وجود دارد.

۳-۱- منابع حقوقی اصل منع جمع مشاغل

نخست می‌توان از اصل ۶۸ قانون اساسی مشروطیت یاد کرد که مقرر می‌داشت «وزراء موظفاً نمی‌توانند خدمت دیگر غیر از شغل خودشان برعهده گیرند». آن اصل فقط وزراء را شامل می‌شد، اما بعدها ماده ۴۳ قانون استخدام کشوری آن را به همه مستخدمین رسمی تسری داد و مقرر داشت که «مستخدم رسمی نمی‌تواند تصدی بیش از یک پست سازمانی را داشته باشد...» تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نگران از تجربه تلخ نفوذ برخی صاحب‌منصبان و افراد ذی‌نفوذ در مناصب و مشاغل متعدد قبل از انقلاب و بدون توجه به نظر بعضی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر عدم مناسبت اصل منع جمع مشاغل در قانون اساسی و واگذاشتن آن به قوانین عادی یا محدود کردن دایره شمول آن در موارد ضرورت، در اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این ممنوعیت را به تمام کارمندان دولت (غیر از دارندگان سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی) گسترش دادند (مدنی، ۱۳۷۴: ۳۲۷ و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۳۳۱-۱۳۴۰ و ۱۳۵۸-۱۳۶۱).

طبق ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل «با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر شخصی می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود» و به موجب تبصره ۴ آن «تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در موسساتی 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 موسسات، برای کارکنان دولت ممنوع است». این تبصره در واقع با اندک تفاوتی تکرار اصل ۱۴۱ قانون اساسی است. همچنین ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع می‌باشد...».

برای اصل ممنوعیت جمع مشاغل دلایلی نظیر پرهیز از وقفه در کارها، جلوگیری از اعمال نفوذ، انحصارطلبی و استبداد، تفریط در بودجه عمومی، لوٹ شدن مسئولیت‌ها، رشد بیکاری، تضییع حقوق مردم و تبعیض عنوان شده است (هاشمی، ۱۳۷۵: ۱۸) با این حال از دیگر دلایل قبول این اصل و تأکید مکرر بر آن در قوانین اساسی و عادی، رعایت اصل بسیار مهم استقلال قوا و جلوگیری از تمرکز و فساد اداری است. بدیهی است که در صورت تعدد مشاغل مقامات عالی کشوری، انحصارطلبی، تمرکز قدرت، اعمال نفوذ و سایر مفاسد اداری و نقض اصل استقلال قوا بیش از همیشه نمود پیدا می‌کنند. بنابراین، باید دید که برای تضمین اصل منع جمع مشاغل و جلوگیری از آثار سوء نقض آن، چه ضمانت‌اجراهایی در قوانین پیش‌بینی شده است.

۳-۲- ضمانت‌اجراهای اصل منع جمع مشاغل

ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری پس از بیان ممنوعیت تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت، عدم رعایت مفاد آن ماده را تخلف محسوب و تصمیم‌گیری راجع به آن را به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری واگذار می‌کند. متن تبصره ماده ۹۴ چنین است: «عدم رعایت مفاد فوق‌الذکر توسط هر یک از کارمندان دولت، اعم از قبول‌کننده پست دوم یا مقام صادرکننده حکم، تخلف محسوب و در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی و اتخاذ تصمیم خواهد شد». به موجب بند ۲۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) نیز «داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت‌های آموزشی و تحقیقاتی» جزء تخلفات اداری تلقی گردیده است. ماده ۹ آن قانون برای تخلفات اداری ۳۸ گانه مذکور در ماده ۸ تنبیهات اداری از اخطار، توبیخ، کسر حقوق، انفصال موقت،

تغییر جغرافیایی محل خدمت، تنزل مقام یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی، تنزل گروه یا تعویق در اعطای گروه، بازخرید خدمت، بازنشستگی، اخراج و انفصال داریم از خدمات دولتی را پیش‌بینی کرده اما مشخص نکرده که هریک از این تنبیهات اداری شامل کدام یک از تخلفات اداری است. تبصره ۴ ماده ۹ آن قانون اضافه می‌کند که «هیأت‌ها پس از رسیدگی به اتهام یا اتهامات منتسب به کارمند در صورت احراز تخلف یا تخلفات در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات‌های موضوع این قانون را اعمال خواهند نمود». بنابراین هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌توانند به تناسب نوع تخلف و اهمیت آن یکی از تنبیهات متنوع اداری را انتخاب کنند.

با این حال تبصره ۵ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، حکم عام ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را تخصیص زده و ضمانت اجرای معینی را برای تخلف تصدی بیش از یک شغل مقرر کرده است: «متخلف از این قانون به انفصال خدمت موقت از ۶ ماه تا یک سال محکوم می‌گردد و وجوه دریافتی از مشاغلی که در یک زمان تصدی آن را داشته است، به جزء حقوق و مزایای شغل اصلی وی، مسترد می‌گردد. در صورت تکرار در مرتبه دوم، علاوه بر این، طبق تبصره ۶ قانون اخیر»، آمر و صادرکننده احکام در صورت اطلاع، به نصف مجازات مذکور در صدر تبصره ۵ (یعنی ۳ تا ۶ ماه انفصال موقت) محکوم می‌گردند.^۱ «و طبق تبصره ۷ همان قانون» مسئولین 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».

۱- قبل از تصویب این قانون اداره حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۷/۴۶۶ مورخ ۱۳۶۵/۲/۱۵ اعلام کرده بود: «نقض ممنوعیت احراز دو شغل و دریافت دو حقوق که در اصل ۱۴۱ قانون اساسی مقرر شده تخلف اداری است و با توجه به انجام کار در ازای دریافت حقوق و مزایا، استرداد آنها مجاز نیست» (شهری و ستوده چهرمی، ۱۳۷۳: ۵۱۸).

۳-۳- استثنائات اصل منع جمع مشاغل

ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی فقط دو استثناء در این مورد ذکر شده است که یکی عضویت در هیأت‌مدیره یا مدیریت عامل شرکت‌های تعاونی ادارات و موسسات است؛ با توجه به محدودیت توان اقتصادی کارکنان دولت و لزوم تأمین نیازهای متعارف آنها و نقش تعاون جمعی در این امر تأسیس، عضویت و اداره شرکت‌های تعاونی مسکن و مصرف یا اعتبار بین کارکنان دولت امری معمول تلقی می‌شود. این شرکت‌ها فاقد جنبه تجاری است و سود اندک آنها بین اعضا تقسیم می‌شود. به علاوه، شرکت‌های تعاونی ادارات یک مجموعه غیردولتی است که سرمایه آن تماماً از آورده کارکنان دولت به عنوان یک شخص حقیقی تأمین می‌شود. لذا احتمال سوءاستفاده از اموال و وجوهات دولتی، اعمال نفوذ و... در مورد اعضای آنها اصولاً منتفی است. از طرف دیگر انتخاب اعضای هیأت‌مدیره تعاونی‌های کارکنان اداری و سازمان‌های دولتی خارج از کارکنان و شاغلین همان اداره یا سازمان ممکن نیست، به همین دلیل عضویت در هیأت‌مدیره تعاونی ادارات و موسسات از شمول اصل ۱۴۱ استثناء شده است.

استثناء دیگر سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی است. ضرورت ارتباط بین مراکز علمی و سایر دستگاه‌های دولتی یا عمومی برای انتقال متقابل یافته‌های علمی از دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی به عرصه عمل و اجرا و تجارب مراکز اجرایی، تولیدی و صنعتی به دانشگاه‌ها چنین استثنایی را توجیه می‌کند. ناگفته نماند که این استثناء فقط ناظر به سمت‌های آموزشی است و سمت‌های اداری، اجرایی و مدیریتی در دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی را شامل نمی‌شود. نظریات تفسیری شورای نگهبان مؤید این معناست که بعداً ذکر خواهد شد.

سه استثناء دیگر بر اصل ۱۴۱ در قوانین عادی وارد شده است که به یقین هر سه مورد خلاف اصل مذکورند. نخست، تبصره ۸ قانون منع تصدی بیش از یک شغل مقرر می‌دارد: «افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌گردند از شمول مفاد این قانون مستثنی خواهند بود». استثنای مذکور، که به

معنای فرا قانونی بودن اختیارات رهبری و مستثنی انگاشتن وی از حاکمیت قانون اساسی تلقی می‌شود، علاوه بر مغایرت با اصل ۱۴۱، نافی عبارت ذیل اصل یکصد و هفتم قانون اساسی است که مقرر می‌دارد: «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است». بدون تردید استثناء کردن مقام رهبری از شمول قانون اساسی و تلقی اختیارات فرا قانونی برای وی، نه تنها به تقویت جایگاه رهبری نمی‌انجامد بلکه به دلیل شائبه تبعیض به تضعیف جایگاه معنوی و روحانی رهبری در اذهان عمومی منجر می‌شود. افزون بر این، صرف نظر از مباحث نظری رایج درباره جایگاه و قلمرو اختیارات ولی فقیه، چون از لحاظ عینی و حقوقی صلاحیت‌ها و اختیارات رهبر متکی بر قانون اساسی است، بنابراین توسعه فرا قانونی اختیارات وی متضمن یک تناقض آشکار قانونی و عقلی است که نتیجه آن متزلزل گردیدن جایگاه بلند قانون اساسی و تنزل مقام رفیع رهبری است.

در ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری استثناء دیگری بر منع جمع مشاغل اضافه شده است. طبق این ماده «تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع می‌باشد. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئول مافوق تصدی پست سازمانی مدیریتی یا حساس به صورت سرپرستی، بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر چهار ماه مجاز می‌باشد». در این مورد به اختصار می‌توان گفت که اولاً عدم دریافت حقوق و مزایا جمع دو شغل را ولو به طور موقت، توجیه نمی‌کند. زیرا شغل فقط با دریافت حقوق و مزایا تعریف نمی‌شود و فلسفه اصل منع جمع مشاغل نیز فقط عدم دریافت دو حقوق نیست. ثانیاً اجتماع دو شغل در یک فرد، حتی به صورت موقتی، با اطلاق اصل ۱۴۱ مغایرت دارد. ثالثاً در مقام عمل مدت چهار ماه مذکور ممکن است به کرات تمدید شود و راه برای نقض بیشتر اصل ۱۴۱ هموار گردد. رابعاً موارد ضرورت و مقام مافوق پست سازمانی مدیریتی یا حساس در آن ماده، بسیار قابل تفسیر است. بنا به جهات مذکور جمله دوم ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری با اصل ۱۴۱ مغایرت دارد و انتظار می‌رفت که شورای نگهبان به علت مغایرت با قانون اساسی، آن را تأیید نکند و جهت حذف این استثناء آن را به مجلس بازگرداند.

با تصویب قانون مورد بحث در مورد ممنوعیت افراد شاغل در قوای سه‌گانه و موسسات و سازمان‌های دولتی از عضویت در شورای نگهبان به عنوان حقوقدان، فقهای آن شورا به طور ضمنی از چنین ممنوعیتی معاف شدند و بدین ترتیب یک استثناء دیگر به طور تلویحی به دو استثناء قبلی افزوده شد که در سطور آتی به آن خواهیم پرداخت.

۴- تفسیر دوگانه و خود استثنایی شورای نگهبان از اصل ۱۴۱ قانون اساسی

شورای نگهبان که به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی تنها مرجع رسمی تفسیر آن قانون است. بارها به تفسیر اصل ۱۴۱ قانون اساسی پرداخته است. ما برای رعایت ایجاز و اجتناب از اطناب سخن از نقل متن نظریات شورای نگهبان در این باره خودداری و فقط جمع نظرات آن شورا را در زیر خلاصه می‌کنیم و خوانندگان علاقه‌مند را به مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان در مورد اصول قانون اساسی ارجاع می‌دهیم.

در این نظریات شورای نگهبان همواره تفسیری عام و گسترده از اصل ۱۴۱ به عمل آورده و موارد سوال را مشمول منع جمع مشاغل قلمداد کرده است. از آن جمله، عدم امکان جمع هر یک از مشاغل قضاوت، سرپرستی سازمان اوقاف، ریاست دانشگاه، ریاست دانشکده، عضویت در هیأت‌های بازسازی و گزینش ادارات و سازمان‌ها، اشتغال به کار در نهادهای ارگان‌ها و بنیادهای انقلابی و ریاست دیوان محاسبات کشور با نمایندگی مجلس شورای اسلامی است. همچنین قبول ریاست سازمان‌ها یا ارگان‌های دادگستری توسط اعضای شورای عالی قضایی (سابق) و تصدی وزیر یا رئیس یا مدیر یک وزارتخانه یا سازمان بر موسسات و سازمان‌های تابعه آن وزارتخانه یا سازمان، توسط شورای نگهبان با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مغایر تلقی شده است (موذنیان، ۱۳۸۱: ۱۱، ۲۵، ۳۶، ۴۵، ۵۵، ۶۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۹۶، ۲۰۰، ۲۴۶، ۲۳۸، ۴۵۵، ۴۵۶).

با این حال تجربیات فراوان نشان می‌دهد که اصل ممنوعیت جمع مشاغل، خصوصاً در مشاغل سیاسی و رده بالا، چندان مورد اعتنا و احترام نبوده است. در کنار موارد متعدد عدم رعایت اصل ممنوعیت جمع مشاغل، عضویت هم‌زمان معاون اول رئیس‌جمهور در شورای نگهبان در دوره‌های پنجم (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲) و ششم (۱۳۷۲ به بعد) ریاست جمهوری

نمونه‌ای از آنهاست» (هاشمی، ۱۳۷۵: ۲۶-۲۷) اشغال مناصب عالی وزارتی یا معاونت رئیس جمهور یا ریاست سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه یا سمت مدیریتی و اجرایی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی توسط بعضی از اعضای شورای نگهبان در سال‌های اخیر انتقاد صاحب‌نظران و فعالان سیاسی، مطبوعات و بعضی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی را برانگیخت و فشار نمایندگان مجلس هفتم باعث شد که رئیس آن مجلس از شورای نگهبان سوال کند که «آیا عضویت در شورای نگهبان شغل محسوب می‌شود و مصداق اصل ۱۴۱ قانون اساسی می‌باشد یا خیر؟» پاسخ دبیر آن شورا به رئیس مجلس چنین بود: «نامه شماره ۱۰/۳۳۷۲۹/۱۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۶ مبنی بر درخواست اظهار نظر تفسیری درباره اصل ۱۴۱ قانون اساسی و اینکه آیا عضویت در شورای نگهبان شغل محسوب می‌شود و مصداق اصل ۱۴۱ قانون اساسی می‌باشد یا خیر؟ در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۳/۱۶ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نتیجتاً شورا به نظر تفسیری نرسید^۲» (مراجعه کنید به تارنمای مرکز تحقیقات شورای نگهبان به نشانی www.shora.gc.ir) با وجود این پاسخ فاقد دلیل مبنی بر عدم دستیابی به نظر تفسیری در خصوص شمول اصل ۱۴۱ بر اعضای شورای نگهبان، اظهار نظر بعضی از اعضای آن شورا^۳ نشان داد که دست کم بعضی از اعضای آن شورا خود را از شمول اصل ۱۴۱ استثناء می‌دانند اما به هر دلیل حاضر به اعلام رسمی و کتبی آن نیستند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱- نامه شماره ۱۰/۳۳۷۲۹/۱۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۶ رئیس مجلس هفتم به شورای نگهبان.

۲- نامه شماره ۸۶/۳۰/۲۱۶۶۷ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۶ دبیر شورای نگهبان به رئیس مجلس هفتم.

۳- یکی از اعضای شورای نگهبان، که همزمان معاونت رئیس قوه قضائیه و ریاست سازمان ثبت اسناد و املاک را نیز به عهده داشت، گفت که از نظر شورای نگهبان عضویت در این شورا شغل محسوب نمی‌شود و در واقع تفسیر شورا از عضویت در آن شغل نیست. به گزارش ایسنا، ایشان در مورد اینکه طبق قانون برای حقوقدان رده شغلی ۱۹، که هم ردیف معاون رئیس جمهور است پیش‌بینی شده، بنابراین شغل محسوب می‌شود، اظهار کرد: در شورا تصمیمات به صورت جمعی گرفته می‌شود و بنابر تفسیر آنها حقوقدان بودن یک فرد شغل نیست (روزنامه اعتماد، چهارشنبه ۱۳۸۶/۵/۳۱: ۵). کمیسیون اجتماعی مجلس هفتم نیز در رد طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، به وجود چنین تفسیری از طرف شورای نگهبان استناد کرده است (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، مشروح مذاکرات جلسه شماره ۴۱۱ مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۸۳۸۴ مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۶: ۱۱). به توجهات دیگر عضو شورای نگهبان نیز در پاورقی شماره ۲ همین مقاله توجه فرمایید.

پس از بی‌نتیجه ماندن استفساریه مذکور، یک فوریت طرحی تحت عنوان «الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳» در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۸ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که علیرغم درخواست رد آن طرح توسط کمیسیون اجتماعی مجلس، پس از سخنان موافقان و مخالفان، ماده واحده‌ای به شرح زیر با اکثریت قاطع آرای نمایندگان (۱۸۷ رأی از مجموع ۲۱۰ رأی)، در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۸ به تصویب رسید: «عضویت کلیه اشخاص شاغل در هر یک از قوای سه‌گانه و موسسات و سازمان‌های تابعه آنها و شرکت‌ها و موسسات دولتی یا وابسته به دولت که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و به هر مقدار از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، در شورای نگهبان به عنوان حقوقدان^۱ ممنوع است و این ممنوعیت مشمول^۲ اعضای کنونی شورای نگهبان که قبل از این قانون انتخاب شده‌اند نیز می‌شود و چنانچه ظرف یک ماه پس از تصویب این قانون استعفا ندهند از عضویت در شورای نگهبان مستعفی شناخته می‌شوند» (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۸۳۸۴ تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۶: ۱۱-۱۸).

اما شورای نگهبان که قبلاً در قبال سوال مجلس، پاسخ قانع‌کننده‌ای ارائه نکرده بود، این بار نیز به دلایل زیر مصوبه مذکور را به مجلس برگرداند: «۱- صدر تبصره الحاقی مغایر اصل ۹۱ و ۱۴۱ قانون اساسی شناخته شد و همچنین قسمت اخیر تبصره الحاقی در خصوص اعضای کنونی شورا مغایر اصل ۹۱ قانون اساسی است، ۲- از جهت اینکه آیا ممنوعیت مزبور شامل مشاغل آموزشی هم می‌گردد یا خیر، ابهام دارد. پس از رفع ابهام

۱- قید حقوقدان در این طرح باعث می‌شود که فقهای شورای نگهبان از شمول طرح خارج شوند، در حالی که چنین استثنایی خلاف اصل ۱۴۱ بوده و چیزی جز تبعیض تلقی نمی‌شود. نمایندگان مجلس هفتم برای این استثناء ضمنی و تبعیض آشکار چه توجیهی می‌توانند داشته باشند؟

۲- کلمه «شامل» درست است ولی در متن ماده واحده «مشمول» به کار رفته است.

۳- اصل ۹۱: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای با آنها، شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود: ۱- شش نفر فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسایل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲- شش نفر حقوقدان در رشته‌های مختلف حقوقی از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند».

اظهار نظر خواهد شد» (مراجعه کنید به تارنمای مرکز تحقیقات شورای نگهبان به نشانی www.shora.gc.ir).

برای بررسی حقوقی نظر شورای نگهبان ابتدا یادآور می‌شویم که مصوبه مجلس شامل سه نکته بود: ۱- ممنوعیت عضویت کلیه اشخاص شاغل در هر یک از قوای سه‌گانه و... در شورای نگهبان به عنوان حقوقدان، ۲- شمول این ممنوعیت بر حقوقدانان فعلی شورای نگهبان، ۳- مستعفی شناخته شدن حقوقدانان فعلی مشمول این مصوبه از عضویت در شورای نگهبان در صورت عدم استعفا ظرف یک ماه پس از تصویب این قانون. اما در مورد نظر شورای نگهبان موارد زیر قابل ذکر است:

اولاً: معلوم نیست که صدر مصوبه (یعنی ممنوعیت عضویت اشخاص شاغل در قوای سه‌گانه در شورای نگهبان) با اصل ۹۱ قانون اساسی، که ناظر به هدف، ترکیب، شرایط و نحوه انتصاب یا انتخاب اعضای شورای نگهبان است، چه مغایرتی دارد.

ثانیاً: چگونگی مغایرت قسمت اخیر مصوبه در خصوص مستعفی شناخته شدن حقوقدانان فعلی مشمول مصوبه از عضویت شورای نگهبان در صورت عدم استعفا با اصل ۹۱ نیز بیان نشده است. اگر منظور شورای نگهبان از مغایرت این است که شمول ممنوعیت دو شغل نسبت به حقوقدانان کنونی شورای نگهبان و مستعفی شناخته شدن آنها در صورت عدم استعفا، مغایر با رأی قبلی نمایندگان به حقوقدانان آن شورا است، می‌توان گفت که بر فرض وجود چنین مغایرتی، رأی قاطع نمایندگان به این مصوبه به معنای عدول مجلس از رأی قبلی به حقوقدانان و پس گرفتن آن است.

ثالثاً: استناد شورای نگهبان به اصل ۱۴۱ قانون اساسی برای رد مصوبه‌ای که در صدد اجرایی‌تر کردن و پای‌بندی بیشتر مقامات عالی به رعایت آن اصل است، نقض غرض محسوب می‌شود و مایه شگفتی بیشتر است.

شاید تنها تعبیر ممکن از نظر شورای نگهبان چنین باشد که چون اعضای آن شورا صراحتاً در اصل مذکور ذکر نشده‌اند، مصوبه مجلس مغایر با آن اصل است. این برداشت نیز مردود

است چون با توجه به آنچه قبلاً گفتیم در شمول اصل ۱۴۱ نسبت به اعضای شورای نگهبان هیچ تردیدی وجود ندارد.

رابعاً: بند (۲) نظر شورای نگهبان مبنی بر وجود ابهام در مصوبه مجلس از جهت شمول یا عدم شمول آن به مشاغل آموزشی و منوط کردن اظهار نظر به رفع ابهام مذکور نیز اساساً وارد نیست زیرا با اعلام مغایرت مصوبه با اصل ۹۱ و ۱۴۱ قانون اساسی در بند (۱) نظر شورای نگهبان، که اساس و هدف طرح مصوب را زیر سوال می‌برد، دیگر جایی برای رفع ابهام باقی نمی‌ماند.

به اضافه با توجه به اینکه عنوان مصوبه مجلس «طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳» بود، بدیهی است تبصره یک آن قانون و جمله اخیر اصل ۱۴۱ قانون اساسی، که سمت‌های آموزشی را از اصل منع تعدد مشاغل استثناء می‌کنند، به قوت خود باقی بوده و مصوبه مجلس اساساً در مقام تعرض به این استثنا نبوده است که شورای نگهبان از این جهت طرح را مبهم شناخته و به مجلس برگرداند.

به هر حال آنچه بیان شد، نشانگر آن است که نهاد پاسدار قانون اساسی چه از طریق تفسیر آن قانون (هاشمی، ۱۳۷۵: ۲۷۵) و چه از طریق ممیزی قوانین عادی درصدد خود استثنایی از این محدودیت قانونی است. امری که با اصول متعدد و روح مساوات محور و ضد تبعیض قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کاملاً مغایرت دارد.

۵- آثار چند شغله بودن اعضای شورای نگهبان

شورای نگهبان جایگاه بسیار مهمی که در قانون اساسی دارد و به خاطر وظایف خطیری که در سه حوزه بررسی مصوبات مجلس، نظارت بر انتخابات و تفسیر قانون اساسی به این نهاد

۱- بند (۱) نظر شورای نگهبان دایر بر مغایرت مصوبه مجلس با اصول ۹۱ و ۱۴۱ در واقع اساس و هدف آن طرح را به کلی زیر سوال برده و نشان داد که تلاش مجلس برای تأمین نظر شورا بی‌نتیجه خواهد ماند و شورای نگهبان به چیزی کمتر از کنار گذاشته شدن کل مصوبه مذکور رضایت نخواهد داد. تلاش مجلس برای اصلاح مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۵ و رد مجدد مصوبه اصلاح شده به همان دلایل قبلی در جلسه ۱۳۸۷/۲/۲ شورای نگهبان (رجوع کنید به مصاحبه سخنگوی شورای نگهبان در روزنامه اعتماد، یکشنبه ۱۳۸۷/۳/۵: ۲ و نیز پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان به نشانی www.shora.gc.ir) موید ادعای ماست که نمایندگان مجلس شورای اسلامی را در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۶ ناچار به ارجاع مصوبه قبلی خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام کرد.

فقهی و حقوقی سپرده شده است، باید کاملاً مستقل از قوای مجریه، قضائیه و حتی قوه مقننه، که خود بخشی از آن است، عمل کند و از هر گونه وضعیتی که به جایگاه بی‌بدیل آن خدشه وارد نماید و اعتبار تصمیمات و نظرات آن را متزلزل سازد جلوگیری کند و حتی از قرار گرفتن در مظان اتهام بپرهیزد. ورود بعضی از اعضای شورای نگهبان به ترکیب سازمان‌ها یا قوای دیگر، تحت هر عنوانی که باشد علاوه بر اینکه آنان را از ایفای وظایف خطیر خود که نیاز به فرصت، مطالعه و جهد فراوان دارد، باز می‌دارد، اصل استقلال قوا را نیز مخدوش می‌سازد و قوای حاکم در کشور را از انجام شایسته وظایف قانونی خود باز می‌دارد و راه را برای اعمال نفوذ هموار می‌سازد. موارد زیر از جمله آثار و تبعات سوء این امر است.

۵-۱- تضعیف کار ویژه قانونگذاری مجلس شورای اسلامی

لوايح قضایی از طریق قوه قضائیه^۱ تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران و لوايح قانونی از طریق خود هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی فرستاده می‌شوند و پس از تصویب مجلس به شورای نگهبان ارسال می‌گردند تا از جهت عدم مغایرت با شریعت مقدس اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرند. چنانچه کسانی از اعضای شورای نگهبان در سطوح عالی قوه قضائیه یا هیأت وزیران حضور داشته باشند، در واقع آنها حداقل دو بار راجع به لوايح مذکور اظهار نظر و رأی می‌کنند، یک بار قبل از تصویب در قوه قضائیه یا هیأت وزیران و بار دیگر بعد از تصویب مجلس در شورای نگهبان. در نتیجه اگر مجلس تغییراتی غیر از آنچه مدنظر قوه قضائیه یا دولت بوده است، در لایحه انجام دهد آنها می‌توانند در شورای نگهبان با آن مخالفت کنند و بدین وسیله هم حیطه قانونگذاری مجلس را محدود و هم استقلال نظر شورای نگهبان در برابر قوای قضائیه یا مجریه را مخدوش کنند.^۲

۱- اصل ۱۵۶ قانون اساسی: «وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است... ۲- تهیه لوايح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی...».

۲- لازم به یادآوری است که طبق اصول مسلم دادرسی، سابقه اظهار نظر قاضی در یک موضوع از جهات رد دادرسی بوده و مانع از ورود مجدد وی به همان موضوع است (به بند «د» ماده ۹۱ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی (۱۳۷۹) و بند «د» ماده ۴۶ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری (۱۳۸۷) مراجعه نمایید.

آنچه گفتیم در مورد طرح‌های قانونی پیشنهادی نمایندگان نیز صادق است. یعنی چنانچه مجلس طرحی را برخلاف نظر دولت یا قوه قضائیه تصویب کند، آن دسته از اعضای شورای نگهبان که در دولت یا قوه قضائیه نیز حضور دارند، ممکن است به هنگام بررسی طرح مصوب مجلس در شورای نگهبان، از بی طرفی خارج شدند و در اظهارنظرها و آرای خود تأمین نظر دولت یا قوه قضائیه را ملاک قرار دهند. نمونه بارز آن سه مرحله مخالفت شورای نگهبان با طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی در جهت تأمین نظر رئیس دولت نهم است.^۱ نمونه دیگر آن دو مرحله مخالفت شورای نگهبان با طرح مورد بحث (طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل) است که در صفحات قبل بررسی شد. جالب اینکه به هنگام تصویب این طرح در مجلس، دولت نیز هم‌نوا با شورای نگهبان، مخالفت خود را با تصویب آن اعلام کرده است (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۸۳۸۴ مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۶: ۱۸). به سختی می‌توان پذیرفت که حلقه‌های وصل دولت و شورای نگهبان در این مخالفت هماهنگ بی‌تأثیر باشند. چگونه می‌توان پذیرفت که حضور اعضای قوه مجریه یا قوه قضائیه در جلسه شورای نگهبان به عنوان عضو حقوقدان در رد این طرح و خود استثنایی از اصل ۱۴۱ قانون اساسی بی‌تأثیر بوده است؟

۱- در پی مصوبه یکصد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری (۱۳۸۶/۴/۲۴) مبنی بر ادغام ۲۸ شورای عالی در دو شورای عالی و یک کمیسیون، مجلس شورای اسلامی با تصویب ماده واحده‌ای در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ تحت عنوان طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی، دولت را موظف کرد که با لغو اثر از مصوبه یکصد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری و مصوبات پیرو آن، کلیه شوراهای عالی را با حفظ اختیارات، وظایف و اعضای آنها مطابق مصوبات مجلس کما فی‌السابق تشکیل و اداره کرده و ظرف سه ماه ترتیبات قانونی لازم را برای بازنگری در وضعیت شوراهای عالی از حیث اصلاح شرح وظایف، اختیارات و اعضا و امکان حذف یا ادغام در یکدیگر برای افزایش کارایی و تشکیل مستمر آنها اتخاذ نماید. عمده استدلال نمایندگان مجلس این بود که شوراهای مذکور به موجب قوانین مصوب مجلس ایجاد شده‌اند و انحلال یا ادغام آنها نیز جزء اختیارات مجلس است و شورای عالی اداری با تجاوز از حدود اختیارات خود وارد حیطه اختیارات قوه مقننه شده است. اما شورای نگهبان، علیرغم اینکه خود قوانین موجد شوراهای مذکور را قبلاً تأیید کرده بود، ابتدا مصوبه مجلس را مبهم نامید و پس از رفع ابهام در دو مرحله پیاپی آن را مغایر بعضی اصول از جمله اصول ۷۴۶ و ۱۳۸ قانون اساسی که ناظر به وظایف قوه مجریه هستند، تشخیص و به مجلس عودت داد و بالاخره با اصرار نمایندگان، طرح مذکور به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردید و آن مجمع با تأیید نظر مجلس، دولت را به تشکیل مجدد جلسات شوراهای عالی ملزم کرد. جهت گیری شورای نگهبان به نفع قوه مجریه در این موضوع کاملاً مشهود است (به نامه‌های شماره ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ مورخ ۸۶/۱۰/۲۰ و ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ مورخ ۸۶/۳۰/۲۵۲۶۶ و ۸۶/۱۱/۱۱ مورخ ۸۶/۳۰/۲۵۲۶۶ مورخ ۸۶/۱۲/۱۱ قایم مقام دبیر شورای نگهبان خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی مراجعه کنید).

۵-۲- تضعیف کار ویژه نظارتی مجلس شورای اسلامی

یکی از وظایف مهم مجلس، نظارت بر عملکرد قوا و نهادهای دیگر است که از طرق گوناگون از جمله تصویب قوانین نظارتی لازم، رای اعتماد به وزراء، تحقیق و تفحص از قوه مجریه یا قوه قضاییه، سؤال، تذکر یا استیضاح هر یک از وزراء یا هیأت وزیران یا رئیس جمهور و یا رسیدگی به شکایات مردم از طرز کار آنها انجام می‌گیرد.^۱ از طرف دیگر نظارت بر انتخابات مجلس که یکی از مراحل مهم آن بررسی صلاحیت کاندیداهاست، توسط شورای نگهبان صورت می‌پذیرد. وقتی که یک فرد یا افرادی از اعضای شورای نگهبان، وزیر یا معاون رئیس جمهور یا معاون رئیس قوه قضائیه باشند، به طور طبیعی اعمال حق نظارت مجلس بر قوای مذکور محدود می‌شود، زیرا مثلاً اگر نماینده‌ای به وزیر پیشنهادی رای اعتماد ندهد یا طرح استیضاح آن وزیر را امضاء کند یا پس از استیضاح رای عدم اعتماد دهد یا به تحقیق و تفحص از وزارتخانه یا سازمان تحت امر وی رای دهد، وی نیز می‌تواند به عنوان عضو شورای نگهبان در مورد صلاحیت نمایندگی او برای دوره آینده انتخابات مجلس رای منفی دهد. نتیجه اینکه نمایندگان مجلس با ملاحظه چنین عاقبتی از انجام دقیق و کامل وظیفه نظارتی خودشان صرفنظر می‌کنند.

۵-۳- تضعیف کار ویژه نظارت انتخاباتی شورای نگهبان

به موجب اصل نود و نهم قانون اساسی، «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». «هدف از نظارت جلوگیری از هر گونه تخلف یا تقلب در جریان مراحل مختلف انتخابات یا همه‌پرسی به ویژه از سوی مجریان و ایجاد اعتماد برای عموم جامعه در مورد مؤثر بودن رأی آنها و در نتیجه افزایش مشارکت عمومی در جریان اداره امور کشور است، امری که لازمه جمهوریت نظام «جمهوری اسلامی» و جلوگیری از استبداد است و قانون اساسی بر آن تأکید دارد». اصل ششم آن قانون مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود...».

۱- به اصول ۸۹، ۸۸، ۷۶ و ۹۰ قانون اساسی رجوع کنید.

اولین و بدیهی‌ترین شرط نظارت صحیح بر انتخابات که به افزایش اعتماد، مشارکت و تحکیم رابطه ملت و حاکمیت منجر خواهد شد، استقلال و بی‌طرفی ناظران انتخابات است. به همین دلیل قانون اساسی نظارت بر انتخابات را به نهادی مستقل از قوه مجریه که مجری انتخابات است، واگذار کرده است. از این رو، قبول سمت‌های اجرایی مثل وزارت و معاونت رئیس‌جمهور یا نمایندگی خبرنگاران توسط اعضای شورای نگهبان می‌تواند آن شورا را به طور طبیعی و غیرقابل انکاری از موضع استقلال و بی‌طرفی خارج سازد و کسانی را که باید نگهبان قانون اساسی باشند، در معرض نقض قانون اساسی قرار دهد. در مورد انتخابات ریاست جمهوری ممکن است آنها سعی کنند با حفظ وضع موجود در قوه مجریه، موقعیت خود را در آن حفظ کنند. این به معنای آن است که دست کم بعضی از اعضای شورای نگهبان از ناظر مستقل و بی‌طرف انتخابات به حامی و حافظ منافع فرد یا جناحی خاص تبدیل شوند.

در خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی، ممکن است تلاش کنند که کاندیداهای حامی دولت بیشترین کرسی‌های مجلس را کسب کنند و مجلس تک‌صدایی را تشکیل دهند. این مشکل در مورد انتخابات خبرنگاران جهات گوناگونی پیدا خواهد کرد، اولاً نامزدی اعضای شورای نگهبان در انتخابات خبرنگاران، به معنای بررسی صلاحیت و صحت انتخاب سایر نامزدهای خبرنگاران به وسیله رقبای انتخاباتی خود آنهاست. ثانیاً صلاحیت و صحت انتخابات اعضای شورای نگهبان برای مجلس خبرنگاران در شرایطی برابر با سایر نامزدهای خبرنگاران قابل بررسی نخواهد بود. ثالثاً از آنجا که برگزیدن رهبر و نظارت بر عملکرد او، وظیفه مجلس خبرنگاران است، ورود برخی از اعضای شورای نگهبان منصوب رهبری به ترکیب خبرنگاران، مستلزم دور باطلی است که نتیجه آن بروز ایراد حقوقی در نحوه انتخاب رهبر و نظارت بر او در طول دوران رهبری است.

۴-۵- خروج از بی‌طرفی در تفسیر قانون اساسی

بدون تردید یکی از مسایل مهم علم حقوق فنون و شیوه‌های تفسیر قوانین است. زیرا همواره قوانین قابل تفسیر هستند و قانون اساسی نیز نه تنها از این امر مستثنی نیست، بلکه

به دلیل کلی بودن، از ظرفیت تفسیرپذیری بیشتری نسبت به سایر قوانین برخوردار است. قانون اساسی، فراتر از همه قوانین است و بر خلاف قوانین عادی ناظر به یک موضوع خاص نیست، بلکه اصول و سیاست‌های کلی اداره امور کشور را از جهات گوناگون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، آموزشی و... بیان می‌کند. تفسیر قانونی در حکم قانون است، لذا همان طور که خود قانون لازم‌الاجراست، تفسیر آن نیز لازم‌الاجرا و در مسایل مختلف کشور اثرگذار است. برابر اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر آن قانون به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود. واگذاری وظیفه مهم تفسیر قانون اساسی به شورای نگهبان، که در عمل ارزشی همسنگ با خود آن قانون دارد و به همان اندازه لازم الاجراست، به این معناست که «عالی‌ترین سند سیاسی و حقوقی کشور در اختیار تعداد معدودی از اعضا می‌باشد و شورای نگهبان را، خصوصاً از نظر اخلاقی در موقعیت حساس و خطیری قرار می‌دهد که با اقدام [تفسیر] خود، به راحتی قادر به تغییر سرنوشت فردی و اجتماعی مردم می‌باشد» (هاشمی، ۱۳۷۵: ۳۰۴، ۳۰۳). بنابراین اهمیت مطلب نشان می‌دهد که چرا نویسندگان قانون اساسی، تفسیر آن را به شورای نگهبان سپرده و تصویب سه چهارم آنها را نیز شرط تفسیر قرار داده‌اند. جمعی برگزیده متشکل از شش نفر فقیه عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسایل روز و شش نفر حقوقدان مسلمان در رشته‌های مختلف حقوقی^۱، یعنی دوازده نفر کارشناس برجسته از لحاظ علمی و اخلاقی، باید در تفسیر قانون اساسی به لوازم و اصول منطقی تفسیر قانون، به خصوص اصل غیرقابل انکار بی‌طرفی پایبند باشند تا در آن کوچک‌ترین خدشه یا ابهام یا تردیدی روی ندهد.

با توجه به آنچه گذشت، دو یا چند شغله بودن برخی از اعضای شورای نگهبان می‌تواند بی‌طرفی آنها را در تفسیر اصول مختلف قانون اساسی مورد تردید قرار دهد. به عنوان مثال، عضویت بعضی از اعضای شورای نگهبان در ترکیب قوه مجریه، تحت هر اسم یا عنوانی که باشد، این شائبه را دامن می‌زند که در تفسیر اصول قانون اساسی، نظر قوه مجریه غلبه پیدا کند و مانع از تفسیر منطقی و بی‌طرفانه قانون اساسی شود. همین طور اگر تعدادی از

۱- به اصل ۹۱ قانون اساسی مراجعه فرمایید.

اعضای شورای نگهبان خود دو شغله نبودند، بعد از آن همه نظریات تفسیری همسو در تأکید بر اصل ۱۴۱ قانون اساسی، این بار شاهد تفسیر و عملکردی کاملاً متفاوت از سوی شورای نگهبان که باعث مستثنی شدن خود آنها از اصل مذکور شود، نمی‌بودیم.

نتیجه‌گیری

اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بیان اصل ممنوعیت جمع مشاغل از چنان تفصیلی برخوردار است که در جامعیت و شمول آن نسبت به کلیه سازمانها، نهادها، موسسات و... تردیدی باقی نمی‌ماند. شورای نگهبان نیز به عنوان مفسر قانون اساسی در تفاسیر متعدد خود نوعاً برداشتی جامع و فراگیر از این اصل ارائه کرده است. با این همه در عمل شاهد تعدد مشاغل دولتی و رسمی تعدادی از صاحب منصبان عالی کشور از جمله بعضی از اعضای شورای نگهبان بوده و هستیم. وزارت، معاونت یا ریاست همزمان بعضی از اعضای شورای نگهبان در قوای مجریه یا قضائیه به ویژه در سال‌های اخیر رویه‌ای جا افتاده است که علیرغم مغایرت با اصل ۱۴۱ قانون اساسی، شورای نگهبان خود هیچ‌گاه حساسیتی به آن نشان نداده و سایر مراجع قانونی نیز تا زمان‌های اخیر توجه جدی به آن نکردند. عدم حساسیت شورای نگهبان نسبت به تعدد مشاغل بعضی از اعضای آن، عدم ارائه پاسخ منطقی به استفساریه مجلس در مورد شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی نسبت به آنها، رد مصوبه مجلس در مورد ممنوعیت دو شغله بودن حقوقدانان شورای نگهبان و بالاخره اظهارات بعضی از آنها در توجیه مشاغل متعدد خود، فی‌الواقع همگی حکایت از آن دارد که آنان خود را مشمول این ممنوعیت نمی‌دانند.

بعضی از حقوقدانان عضو آن شورا برای توجیه اشتغال خود در دیگر مشاغل دولتی از شغل نبودن عضویت در شورای نگهبان، یا عدم دریافت حقوق از دو محل، زمان‌بر نبودن امر وزارت و... سخن گفته و اضافه کرده‌اند که نمایندگان که با آگاهی از عضویت آنها در

شورای نگهبان به وزارت‌شان رأی اعتماد داده‌اند نباید برای ممنوعیت تعدد مشاغل اعضای شورای نگهبان قانون تصویب کنند^۱.

در این مقاله با ارائه دلایل مختلف ثابت شد که عضویت در شورای نگهبان بی‌تردید شغل محسوب می‌شود. شورای نگهبان از بودجه عمومی استفاده می‌کند و اعضای آن طبق قوانین متعدد از لحاظ حقوق و مزایا و فوق‌العاده‌ها همپایه معاون اول رئیس‌جمهور و نواب رئیس مجلس شورای اسلامی شناخته شده‌اند. به اضافه، معیار تعریف شغل دریافت حقوق یا مقدار زمان لازم برای انجام آن نیست که ادعای عدم دریافت حقوق از دو محل یا زمان بر نبودن یک سمت، توجیه‌کننده اشتغالات متعدد افراد باشد. رویه جاری گذشته نیز خلاف قانون اساسی است و نمی‌تواند ادامه وضعیت خلاف قانون را توجیه کند، بلکه بازگشت به قانون و جلوگیری از نقض آن، هر زمان که شروع شود، آغاز مبارکی است که باید به استقبال آن شتافت. استناد به رأی اعتماد نمایندگان به وزیر با علم به عضویت او در شورای نگهبان نیز صحیح نیست. زیرا اولاً رئیس دولت نباید عضو شورای نگهبان را بدون کناره‌گیری از عضویت در آن شورا به معاونت خود برگزیند یا به عنوان وزیر به مجلس معرفی کند. ثانیاً نمایندگان مجلس نباید پیش از استعفای نامزد پست وزارت از شورای نگهبان، به وی رأی اعتماد دهند. ثالثاً رأی قاطع نمایندگان به طرح ممنوعیت تعدد مشاغل حقوقدانان شورای نگهبان را می‌توان عدول از رأی اعتماد قبلی تلقی کرد.

به هر حال اگر چه اصل ۱۴۱ قانون اساسی از اعضای شورای نگهبان به خصوص نام برده است، اما شورای نگهبان یکی از موسسات دولتی مذکور در آن اصل تلقی می‌شود و اگر به ادله و مبانی آن اصل توجه گردد، معلوم می‌شود که وقتی آن اصل شامل تمام کارمندان دولت گردد، به طریق اولی شامل اعضای شورای نگهبان نیز می‌شود. اگر در مورد کارمندان عادی دولت، فلسفه ممنوعیت عمدتاً عدم دریافت دو حقوق از بیت المال و توزیع

۱- اشاره به اظهارات دو تن از اعضای شورای نگهبان که یکی از آنان همزمان رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و دیگری وزیر دادگستری، سخنگوی دولت نهم و رئیس ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز بوده است (روزنامه اعتماد روزهای چهارشنبه ۱۳۸۶/۵/۳۱ دوشنبه ۱۳۸۷/۱/۱۹ و پنج شنبه ۱۳۸۷/۱/۲۹ و نیز روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۸۲۸۴ مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۶: ۱۱ تا ۱۸).

عدالانه فرصت‌های شغلی و امکان اختصاص وقت کافی برای انجام وظایف شغلی است، در مورد مدیران ارشد و به ویژه کسانی که در سطوح عالی حاکمیت از قدرت تصمیم‌گیری کلان و اختیارات گسترده برخوردارند، حفظ استقلال و بی‌طرفی، جلوگیری از تمرکز قدرت و اعمال نفوذ و سوء استفاده از اختیارات قانونی نیز مدنظر است. همچنانکه گفتیم تعدد مشاغل اعضای شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات و نظارت قوه مقننه بر عملکرد سایر قوا و نهادها خلل ایجاد می‌کند و مغایر با اصل ۱۴۱ و اصول متعدد قانون اساسی به ویژه اصل بنیادین تفکیک قواست.

در نهایت این موضوع از منظر آیین دادرسی نیز قابل توجه است. طبق اصول مسلم آیین دادرسی سابقه اظهارنظر قاضی در یک موضوع مانع از صلاحیت اوست. در چنین مواردی برای رعایت بی‌طرفی قانون‌گذار قاضی یا دادرس را از رسیدگی منع کرده و به اصحاب دعوا نیز اجازه رد آنها را داده است.^۱

با توجه به موارد رد قاضی که مشابه آن در سایر قوانین نیز پیش‌بینی شده است^۲، اظهارنظر رسمی یا غیررسمی و صریح یا ضمنی شورای نگهبان در مورد استفساریه و مصوبه مجلس دائر بر شغل محسوب نشدن عضویت در شورای مذکور، با دو ایراد حقوقی روبروست؛ نخست آنکه آراء و اظهارات شورا و اعضای آن درباره موضوعی که مستقیماً به خودشان مربوط است ممکن است از رویکردی سودانگارانه در تفسیر قانون اساسی از سوی نهاد نگهبان آن قانون حکایت کند. دیگر آنکه اظهار نظر و رأی برخی از اعضای حقوقدان شورای نگهبان، که در قوه قضائیه یا مجریه عضویت داشته یا دارند در مورد لوایح قانونی یا قضایی مصوب مجلس با توجه به سابقه اظهارنظر آنها در قوه مجریه یا قضائیه، نمی‌تواند مستقل از نظر و رأی قبلی آنها باشد و می‌تواند از موارد رد آنها تلقی گردد. با توجه به آنچه

۱- به ماده ۹۱ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی (۱۳۷۹) و ماده ۴۶ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری (۱۳۷۸) مراجعه فرمایید.

۲- از جمله اصل ۹۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد... انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان» بدیهی است این استثناء برای جلوگیری از اظهارنظر و تصمیم‌گیری شورای نگهبان درباره انتخاب اعضای خویش است و کاملاً منطقی به نظر می‌رسد.

گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که ممنوعیت تعدد مشاغل بی‌تردید شامل تمام اعضای شورای نگهبان نیز می‌شود. این برداشت، نه تنها با اصول متعدد قانون اساسی و روح حاکم بر آن که قبلاً مورد اشاره قرار گرفت، سازگار است بلکه با اصل تساوی عموم در برابر قانون^۱ نیز هماهنگی و همسویی کامل دارد. امید آنکه «شورای نگهبان قانون اساسی» در عمل به این میثاق ملی بی‌هیچ شائبه و ایرادی پیشرو و الگو باشد که گفته‌اند: «حرمت امامزاده با متولی آن است».



منابع

- ۱- ابوعلی حسن (نظام الملک)، *سیاست‌نامه*، انتخاب و توضیح از جعفر شعار، انتشارات ققنوس، چاپ ششم، زمستان ۱۳۷۷.
- ۲- باباخانی، حسن (۱۳۸۲)، *قانون استخدام کشوری*، انتشارات مجد، چاپ پنجم.
- ۳- پایگاه اطلاع‌رسانی شورای اطلاع‌رسانی دولت (www.sbac.ir)
- ۴- پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان (www.irish.vom) و (www.shora-gc.ir)
- ۵- پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی (www.Majles.ir).
- ۶- پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز تحقیقات شورای نگهبان (www.shora.Rc.ir).
- ۷- دوانی، غلام‌حسین (۱۳۷۸)، *مجموعه قوانین و مقررات دیوان محاسبات و قانون محاسبات عمومی*، انتشارات کیومرث، چاپ اول.
- ۸- روزنامه اعتماد، دوشنبه ۱۳۸۷/۱/۱۹، پنج‌شنبه ۱۳۸۷/۱/۲۹، چهارشنبه ۱۳۸۶/۵/۳۱ و یکشنبه ۱۳۸۷/۳/۵.
- ۹- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۸۲۷۱ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۹، شماره ۱۶۸۲۳ مورخ ۱۳۸۱/۹/۷ و شماره ۱۸۳۸۴ مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۶.
- ۱۰- شهری، غلام‌رضا و ستوده جهرمی، سروش (۱۳۷۳)، *نظریات اداره حقوقی قوه قضائیه در مسایل کیفری*، جلد اول، انتشارات روزنامه رسمی کشور، چاپ اول.
- ۱۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) بازنگری شده (۱۳۶۸).
- ۱۲- قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری (۱۳۷۸).
- ۱۳- قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی (۱۳۷۹).
- ۱۴- قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶).
- ۱۵- کمانگر، احمد (۱۳۴۸)، *قانون اساسی*، بی‌تا، بی‌نا.

- ۱۶- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۴)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، ناشر مولف، چاپ سوم.
- ۱۷- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹)، جلد دوم، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
- ۱۸- مهاجری، علی (۱۳۷۹)، *جرایم خاص کارکنان دولت*، انتشارات کیهان، چاپ اول.
- ۱۹- موذنیان، محمدرضا (۱۳۸۴)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، جلد ۴ (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۸۰-۱۳۵۹)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول.
- ۲۰- ناصرزاده، هوشنگ (۱۳۷۵)، *مجموعه کامل قوانین و مقررات جزایی*، انتشارات خورشید، چاپ سوم.
- ۲۱- هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی ۲۱-۲۱ جمهوری اسلامی ایران*، جلد اول (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، مجتمع آموزشی عالی قم، چاپ دوم.