

استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» در حقوق ایران؛ از قانون اساسی تا قانونگذاری عادی

ایرج حسینی صدرآبادی^{۱*}، حسین آئینه نگینی^{۲**}

۱. دانشیار، عضو هیئت علمی دانشگاه شهید چمران، اهواز، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۲۰

دریافت: ۱۳۹۵/۶/۱۶

چکیده

در تبیین اهمیت قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» در ایران، همین بس که این قاعده از معدود قواعدی است که قانون اساسی ضمن ترسیم شمول مصداقی آن، به‌صراحت استثنائات این قاعده را نیز بیان کرده است. اهمیت این قاعده در نظم قانون اساسی ایران، ما را بر آن داشت تا التزام قانونگذار عادی به استثنائات این قاعده در قانون اساسی را بررسی کنیم. بنابراین در این مقاله در پی پاسخ به این پرسش بودیم که قانونگذار عادی با استثنائات مقرر برای قاعده‌ی یادشده در قانون اساسی چگونه برخورد کرده است؟

تحدید استثنائات قاعده‌ی یادشده در بخش اخیر اصل ۱۴۱ و جایگاه قانون اساسی در نظم حقوقی، اولین تبادری که به ذهن می‌آورد، این است که این موضوع در قوانین عادی منطبق با قانون اساسی ضابطه‌مند شده است.

بررسی این موضوع به شیوه‌ی تحلیلی^۳ توصیفی نشان داد که با توجه به ابعاد جدید این موضوع در قوانین، نه تنها لازم است که قانونگذار عادی و دادرس اساسی، در رویه‌ی خود در زمینه‌ی این قاعده تجدیدنظر کنند، بلکه به‌منظور حسن اجرای بخش اخیر اصل ۱۴۱، پذیرش مشاغل جدید از طرف دارندگان سمت‌های آموزشی و پذیرش سمت‌های آموزشی از طرف سایر کارمندان نیز ضابطه‌گذاری شود.

واژگان کلیدی: اصل ۱۴۱، تصدی بیش از یک شغل، سمت‌های آموزشی، شغل، مؤسسات دولتی.

* E-mail: Iraj.sadrabadi@gmail.com

E-mail: Hosseinayene69@gmail.com

** (نویسنده مسئول)

مقدمه

ایجاد نظام اداری صحیح، ممانعت از انحصارطلبی، لوٹ شدن مسئولیت‌ها و مبارزه با بیکاری، از جمله اهداف هر نظام سیاسی - حقوقی است. به‌منظور نیل به این اهداف در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصول مختلفی از قانون اساسی، از جمله بند ۱۰ اصل ۳ (نظام اداری صحیح)، بند ۶ اصل ۳ (محو هر گونه انحصارطلبی)، اصل ۲۸ (تأمین امکانات کار برای همه) و بند ۲ اصل ۴۳ (اشتغال کامل)، مستقیماً به موضوعات یادشده پرداخته‌اند. علاوه بر این اصول، برخی اصول قانون اساسی نیز اگرچه به‌صورت مستقیم، اهداف یادشده را بیان نکرده، اما این اهداف، مبنای ظهور این اصول در قانون اساسی بوده است. به دیگر سخن، برخی اصول قانون اساسی به‌عنوان راهکاری در جهت تحقق اهداف یادشده تصویب شده‌اند. از جمله این اصول، اصل ۱۴۱ قانون اساسی است. بخشی از مفاد این اصل، قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی» را به‌عنوان ابزاری برای نیل به اهدافی چون اشتغال کامل، ایجاد نظام اداری صحیح و ممانعت از انحصارطلبی مقرر کرده است (هاشمی، ۱۳۸۷، ج ۲: ۱۴).

منظور از قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی» آن است که هیچ فردی نمی‌تواند همزمان تصدی بیش از یک شغل دولتی را عهده‌دار باشد. به دیگر سخن، بر مبنای این قاعده هر فرد می‌تواند صرفاً تصدی یک شغل دولتی را بر عهده داشته باشد.

قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی» در نظم حقوقی ایران، قاعده‌ای جدید و ایجادشده به‌وسیله‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست، بلکه این قاعده، از جمله قواعدی است که قانون اساسی بر آن صحنه گذاشته و ضمن تأیید این موضوع، نسبت به قوانین سابق، از جمله متمم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۶، ابعاد جدیدی نیز به آن بخشیده است. اصل ۱۴۱ قانون اساسی، در ترسیم ابعاد این قاعده، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت را از تصدی بیش از یک شغل دولتی منع کرده است. علاوه بر این، دارندگان شغل‌های یادشده را از اشتغال در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه‌ی آن‌ها متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی باشد، نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره‌ی حقوقی، ریاست یا مدیریت عامل شرکت‌های خصوصی و عضویت در هیأت مدیره‌ی این شرکت‌ها، منع کرده است. در قسمت اخیر این اصل نیز سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از شمول این حکم مستثنا دانسته شده‌اند.

ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی، فارغ از حدود و قلمرو مصداقی آن، از دغدغه‌های نظام اداری و سیاسی کشور بوده است. بر همین اساس، سررشته‌ی تقنین راجع به این موضوع، ریشه در تاریخ نظام حقوقی ایران دارد. در سابقه‌ی حقوقی این موضوع، برخی مقامات

به صورت مطلق، مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بوده‌اند، همچنان‌که در اصول ۳۲، ۶۸ و ۸۵ متمم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۶، این ممنوعیت، برای نمایندگان مجلس، وزرا و رؤسای محاکم مقرر شده بود. علاوه بر این، در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، این موضوع نه بر مبنای شغل، بلکه بر مبنای پست سازمانی بیان شده بود، و در ماده‌ی ۴۳ این قانون، مستخدمان رسمی از تصدی بیش از یک پست سازمانی منع شده بودند.

در عرض ممنوعیت مطلق برخی مقامات، در بعضی قوانین و مقررات، اشتغال بعضی کارمندان در برخی مشاغل، به عنوان شغل دوم، مشروط به طی فرایندی خاص شده بود. به دیگر سخن، اگرچه این گروه کارمندان مجاز به تصدی شغل دیگری، غیر از شغل اصلی خود بودند، اما برای ورود به برخی مشاغل، فرایند خاصی برای آن‌ها مقرر شده بود. از جمله‌ی این مقررات، می‌توان به تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۵ قانون دفاتر اسناد رسمی و قانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵، اشاره کرد. مفاد این تبصره، اشتغال سردفتران به تدریس در دانشگاه‌ها را منوط به اجازه‌ی وزیر دادگستری دانسته بود. شاهد مثال دیگر این موضوع، بند ۲ ماده‌ی ۱۰ لایحه‌ی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۵ کمیسیون مشترک مجلسین است. این بند اشتغال استادان دانشکده‌های حقوق به وکالت را منوط به اجازه‌ی شورای دانشگاه کرده بود.

بر اساس شواهد ممنوعیت جمع بین مشاغل، نه موضوعی ایجاد شده به وسیله‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بلکه ریشه در تاریخ نظام حقوقی ایران دارد.

از جمله مبانی وضع و اجرای قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی»، می‌توان به اشتغال کامل (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۳۳۵؛ مدنی، ۱۳۸۹: ۳۲۷؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۴۴)، ایجاد نظام اداری صحیح (موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی) و ممانعت از انحصارطلبی اداری (موضوع اصولی چون بند ۶ اصل ۳ و بند ۵ اصل ۴۳) اشاره کرد. بنابراین قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» در نظم حقوقی ایران از چنان اهمیتی برخوردار است که بایدانگاری آن در بنیادی‌ترین سند حقوقی (قانون اساسی) ظهور یافته است. فراتر از آن، جلوه‌ی دیگری که درجه‌ی اهمیت این موضوع را در اندیشه‌ی قانونگذار اساسی ایران مشخص می‌کند، ذکر استثنائات این قاعده در ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی است. کمتر قاعده‌ای در قانون اساسی می‌توان یافت که علاوه بر اصل قاعده، استثنائات آن نیز در متن قانون اساسی بیان شده باشد. با همه‌ی این اهمیت آنچه میزان پابندی نظم حقوقی^۵ هنجاری کنونی ایران به این قاعده را روشن می‌کند، تطبیق استثنائات این قاعده در قوانین عادی با قانون اساسی است. بنابراین در این مقاله عملکرد قانونگذار عادی در

تشریح استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» با معیار قانون اساسی سنجیده شده و میزان پایبندی قانونگذار عادی به اندیشه‌ی مقنن اساسی در این موضوع بررسی خواهد شد. در ادبیات حقوقی موجود اگرچه به صورت کلی و پراکنده در قالب کتاب‌های حقوق اداری و اساسی به بررسی قاعده و ابعاد آن پرداخته شده است، اما به منظور تبیین دقیق و مؤثر این مسئله در نظم حقوقی کشور، در این مقاله مسئله را به صورت متمرکز و از زاویه‌ی تطبیق قوانین عادی بر مبنای قانون اساسی بررسی خواهیم کرد. تا از این رهگذر با تشریح وضع موجود، از یک سو خلأها، نقدها و ایرادات قوانین عادی در این موضوع تبیین شود و از سوی دیگر، شورای نگهبان را در بررسی مصوبات مربوط به این موضوع یاریگر باشد.

بر این اساس، موضوع محوری این مقاله، ارزیابی اقدامات تقنینی قانونگذار عادی در تبیین استثنائات قاعده‌ی یادشده است. بنابراین در این مقاله به شیوه‌ی تحلیلی^۵ توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسناد موجود در پی پاسخ به این پرسش خواهیم بود که در خصوص «استثنائات قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل» در نظم حقوقی ایران، قانونگذار عادی تا چه حد به مفاد قانون اساسی پایبند بوده است؟

با توجه به مفاد ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی که استثنائات قاعده‌ی یادشده را به صراحت و به صورت حصری در سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی محدود کرده است، جایگاه و شأن قانون اساسی و حدود مقرر در آن از یک سو و نظارت دادرسی اساسی بر مصوبات مجلس از سوی دیگر، اولین تبادری که به ذهن می‌آورد این است که این موضوع در قوانین عادی نیز منطبق با قانون اساسی ضابطه‌مند و تقریر شده است.

به منظور تحصیل مقصود، در فصل اول این مقاله شمول قاعده‌ی ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران بررسی می‌شود، و در فصل دوم ضمن تشریح استثنائات این قاعده در قانون اساسی، عملکرد قانونگذار عادی در این زمینه بررسی خواهد شد.

۱. شمول قاعده‌ی ممنوعیت جمع مشاغل در نظم حقوقی ایران

تحدید شمول مصداقی قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» در اصل ۱۴۱ قانون اساسی، وابسته به مفهوم‌شناسی دو کلیدواژه‌ی «شغل» و «دولتی» در این قاعده است. تفسیر منطقی و مبتنی بر مبانی اصل ۱۴۱ قانون اساسی، حاکی از این است که «دولت» در این اصل، و به تبع در قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی»، در مفهوم عام طبقه‌ی حاکم و اعم از سه قوه استفاده شده است (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۶۰؛ نورایی، ۱۳۹۴: ۴۰). بر این اساس همه‌ی نهادهای حاکم (اعمال‌کننده‌ی اقتدار عمومی) حتی نهادهای عمومی غیردولتی نیز در شمول

مصادیق این قاعده قرار دارند. بر همین مبنا، شورای نگهبان در بند ۴ نظر شماره‌ی ۸۵۱۳ مورخ ۱۳۶۲/۲/۲۰، در خصوص گستره‌ی مفاد اصل ۱۴۱ بر بنیادهای انقلاب، مقرر کرده است، در صورتی که دولت بودجه‌ی این واحدها را تأمین کند و براساس قانون مسئولیت‌های اجرایی عهده‌دار باشند، دولتی محسوب می‌شوند و در نتیجه در شمول مفاد اصل ۱۴۱ قرار می‌گیرند. شورای نگهبان در ذیل این بند از نظر خود، بیان می‌کند در صورتی که این نهادها، در زمینه‌ی خدماتی که ارائه می‌کنند، مسئولیت قانونی نداشته باشند، در این صورت، کارمندان آنها کارمند دولت محسوب نمی‌شوند، هرچند دولت به این نهادها کمک مالی کند.

در خصوص مفهوم «شغل» در این اصل، اگرچه در قوانین و مقررات مختلف تعاریف متعددی آمده، اما آنچه در این مقام مبین مفهوم شغل در این قاعده است، تعریف ارائه‌شده در تبصره‌ی ۲ قانون ماده‌ی واحده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، است. در این ماده سه مشخصه‌ی «وظایف مستمر»، «پست ثابت سازمانی» و «شغل یا پست تمام‌وقت»، تعیین‌کننده‌ی مشاغل داخل در قلمرو قاعده‌ی یادشده بیان شده‌اند. از ترکیب این سه مشخصه می‌توان دو نوع شغل را استخراج کرد. اول آن گروه شغل‌هایی که برای آنها پست ثابت سازمانی تعریف شده است، و دیگری مشاغلی که اگرچه واجد پست ثابت سازمانی نیستند، متصدی این پست-ها باید به‌صورت تمام‌وقت در آن پست انجام وظیفه کنند. به دیگر سخن، پست‌های اخیر اگرچه در چارت سازمانی دستگاه، به‌صورت ثابت تعریف نشده‌اند، در برهه‌ای که موجودند، وظایف تعریف‌شده برای آنها جنبه‌ی تمام‌وقت دارد.

در نظم اداری، پست به جایگاهی اطلاق می‌شود که برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص، برای تصدی یک کارمند پیش‌بینی می‌شود (موضوع ماده‌ی ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری). مستند به قوانین و مقرراتی چون ماده‌ی ۸ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و ماده‌ی ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، پست‌های سازمانی، ممکن است به‌صورت ثابت یا موقت تعریف شده باشند. پست ثابت، به پست‌هایی اطلاق می‌شود که در ساختار سازمانی دستگاه، جنبه‌ی استمرار دارند. در مقابل پست‌های موقت، به پست‌های غیرمستمر اطلاق می‌شود. به دیگر سخن، پست‌های اخیر، جایگاه ثابتی در ساختار سازمانی دستگاه ندارند و برای مدت محدودی ایجاد شده‌اند.

علاوه بر پست‌های ثابت و موقت، در تبصره‌ی ۲ ماده‌ی واحده‌ی قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، از پست «تمام‌وقت» نیز سخن به میان آمده است. مفهوم ترکیبی دو واژه‌ی «پست» و «تمام‌وقت» حاکی از این است که پست «تمام‌وقت»، اعم از پست‌های ثابت است و به پست‌هایی گفته می‌شود که متصدی آنها باید به‌صورت تمام‌وقت به انجام وظایف مقرر

برای این پست بپردازد. به دیگر سخن، هم پست‌های ثابت و هم پست‌های موقت، می‌توانند در شمول پست‌های تمام‌وقت قرار داشته باشند. با این شرح که مقصود از پست موقت تمام‌وقت، پست‌هایی است که اگرچه برای مدت محدود و غیرمستمر ایجاد شده‌اند، در همین برهه‌ی موقت، نیاز به متصدی تمام‌وقت دارند. در زمینه‌ی پست‌های ثابت هم باید توجه داشت که رابطه‌ی بین پست ثابت و پست تمام‌وقت، نه رابطه‌ی عموم و خصوص مطلق، بلکه عموم و خصوص من‌وجه است. با این توضیح که برخی پست‌های ثابت ممکن است به‌صورت تمام‌وقت و برخی پست‌های ثابت، به‌صورت پاره‌وقت تعریف شده باشند. مقصود از پست‌های ثابت پاره‌وقت، پست‌هایی است که اگرچه در ساختار سازمانی دستگاه به‌صورت ثابت تعریف شده‌اند، وظایف مقرر برای این پست‌ها نیازمند حضور تمام‌وقت متصدی در آن پست‌ها نیست.

توجه به تعریف ارائه‌شده در تبصره‌ی ۲ ماده‌ی واحده‌ی یادشده، حاکی از این است که شمول تعریف شغل، در این تبصره و به‌تبع در قاعده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، شغل‌های تعریف‌شده برای پست‌های ثابت اعم از تمام‌وقت و غیرتمام وقت و پست‌های موقت تمام‌وقت، در دستگاه‌های دولتی را شامل می‌شود.

اگرچه اصل ۱۴۱ قانون اساسی، شغل را به‌صورت مطلق بیان کرده است، همچنان‌که ذکر شد، در تبصره‌ی ۲ ماده‌ی واحده، این اطلاق به اوصافی چون وصف «تمام‌وقت» مقید شده است. در خصوص موضوع باید توجه داشت که تبصره‌ی ۲ با مفاد اصل ۱۴۱ مغایر نیست، بلکه با توجه به مبانی ممنوعیت جمع بین مشاغل، تفسیری خاص از اصطلاح «شغل» را بیان کرده که شورای نگهبان نیز آن را تأیید کرده است.

با وجود این نکات، تحدید مصادیق شمول قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی»، در برخی ادوار ابهاماتی را در نظم حقوقی ایجاد کرده است. از جمله‌ی این ابهامات، شمول یا عدم شمول اصل ۱۴۱ بر اعضای حقوقدانان شورای نگهبان بوده است. در تاریخ ۱۳۸۶/۳/۶، این موضوع ابتدا در قالب استفسار رئیس مجلس وقت، از شورای نگهبان، ظهور و بروز یافت. با اینکه در متن استفساریه‌ی شماره‌ی ۱۰/۳۳۷۲۹/د، رئیس مجلس، شغل بودن عضویت در شورای نگهبان و شمول اصل ۱۴۱ بر اعضای این نهاد را سؤال کرده بود، در پاسخ به این استفسار شورای نگهبان، نه‌تنها به نظریه‌ی تفسیری نرسید، بلکه نظر مشورتی هم ارائه نکرد. بر این اساس، برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، با مبانی‌ای چون ممانعت از تبعیض ناروا (موضوع بند ۹ اصل ۳)، حراست از اصل بی‌طرفی اعضای شورای نگهبان در ارائه‌ی تفسیر از قانون اساسی، حفظ شأن و جایگاه شورای نگهبان در قانون اساسی و حضور مؤثر اعضای

شورا و اهتمام در انجام صلاحیت‌های این نهاد، در طرح شماره‌ی ۱۸۷۱ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۹، عضویت همزمان افراد شاغل در هر یک از قوای سه‌گانه و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت را به‌عنوان عضو حقوقدان شورای نگهبان، ممنوع اعلام کردند. این طرح در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۸ در مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۹ در راستای اصل ۹۴ برای شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان صدر مصوبه‌ی یادشده را مغایر با اصول ۹۱ و ۱۴۱ و ذیل مصوبه (شمول مصوبه بر اعضای وقت شورای نگهبان) را مغایر اصل ۹۱ دانست و برای اصلاح به مجلس شورای اسلامی ارجاع داد. با طرح دوباره‌ی موضوع در مجلس شورای اسلامی، با وجود رفع ابهامات شورای نگهبان، مجلس بدون آنکه مواردی را که شورای نگهبان مغایر قانون اساسی دانسته بود، اصلاح کند، مصوبه را در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۲۸ برای بررسی به شورای نگهبان ارسال کرد. در نهایت با ایراد مجدد شورای نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه، در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۸ موضوع در راستای اصل ۱۱۲ قانون اساسی، و به‌منظور تشخیص مصلحت نظام، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. در نهایت نیز مجمع با اصلاحاتی جزئی مصوبه‌ی مجلس را تأیید کرد. بر این اساس مستند به تبصره‌ی ۱۰ الحاقی به ماده‌ی واحده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، اعضای حقوقدان شورای نگهبان نیز مشمول این حکم قرار گرفتند.

علاوه‌بر این موضوع، توجه به نظرهای شورای نگهبان در خصوص مفاد این اصل، نشان‌دهنده‌ی این نکته است که بسیاری ابهامات در مورد این قاعده نه ابهام حکمی، بلکه ابهامات مصادیقی است. با این توضیح که شورای نگهبان در بسیاری از نظرهای خود در خصوص این اصل، در مورد مصادیق دو کلیدواژه‌ی «شغل» و «دولتی» در این اصل اظهارنظر کرده است. از جمله‌ی این نظرها می‌توان به نظر تفسیری شماره‌ی ۴۲۹/۲ مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۸ در مورد قضات منصوب شورای عالی قضایی، نظر تفسیری شماره‌ی ۱۴۰۱ مورخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۱ در خصوص سرپرست اداره‌ی اوقاف، نظر تفسیری شماره‌ی ۳۰۹۱ و ۳- مورخ ۱۳۶۰/۵/۱۲ در مورد اعضای شورای عالی قضایی، نظر تفسیری شماره‌ی ۸۵۱۳ مورخ ۱۳۶۲/۲/۲۰ در مورد ریاست دانشگاه، نظر تفسیری شماره‌ی ۵۴۰۰ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ در مورد رئیس دیوان محاسبات، نظر تفسیری شماره‌ی ۶۷۷۲ مورخ ۱۳۷۳/۲/۲۲ در مورد ریاست دانشکده‌ها، نظر تفسیری شماره‌ی ۸۷/۳۰/۲۹۱۷۳ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ در مورد عضویت در هیأت مدیره یا مدیرعامل مؤسسات فرهنگی غیردولتی و غیرعمومی و مؤسساتی که سرمایه‌ی آن تماماً یا جزئاً متعلق به دولت و مؤسسات عمومی نباشد و شرکت دولتی و عمومی هم محسوب نشوند، اشاره کرد. توجه به نظرهای شورای نگهبان در زمینه‌ی اصل ۱۴۱ مبین آن است که از دیدگاه شورا مفاد این اصل

نه صرفاً در خصوص قوه‌ی مجریه، بلکه همه‌ی قوا و نهادهای حاکمیتی را شامل می‌شود. آنچه از مفاد قانون اساسی و نحوه‌ی تنظیم اصل ۱۴۱ استنباط می‌شود، این است که هدف قانونگذار اساسی از وضع این اصل گسترش شمول آن بر همه‌ی مشاغل دولتی بوده و بر همین اساس نیز برای جلوگیری از هر گونه شائبه‌ای استثنائات این قاعده را نیز به‌صراحت و به‌صورت حصری بیان کرده است.

۲. استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» در نظم حقوقی

ایران

پس از سیری در شمول قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی»، در نظم حقوقی ایران، باید دانست که این قاعده نیز همچون سایر قواعد حقوقی، فاقد استثنا نیست. بر این اساس، در بخش اخیر اصل ۱۴۱ قانون اساسی استثنائاتی برای این قاعده بیان شده است، با وجود این آنچه در این فصل موضوع بررسی است، تطبیق عملکرد قانونگذار عادی در این زمینه در زمینه‌ی اندیشه‌ی قانونگذار اساسی است. بنابراین در ادامه ابتدا استثنائات این قاعده در نظم قانون اساسی تشریح می‌شود و در نهایت عملکرد قانونگذار عادی رادر این زمینه بررسی خواهد شد.

۲-۱. استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» در قانون اساسی

ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی در مقام بیان استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی»، مقرر می‌کند که «سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثناست». در تحلیل مبانی این استثنا به‌نظر می‌رسد که از یک سو مؤسسات عمومی اعم از دولتی و غیردولتی، برای پیشبرد اهداف، و افزایش کارایی، نیازمند همکاری و استفاده از دانش استادان و عناصر علمی-آموزشی دانشگاه‌ها بوده و از دیگر سو، در برخی موارد، جامعه‌ی دانشگاهی نیز به‌صورت مستقل توان کافی در تأمین کادر علمی^۵ آموزشی خود را ندارند و لازم است تا به‌منظور تکمیل کادر علمی خود، از نیروهای مشغول در مؤسسات استفاده کنند. بنابراین استثنا شدن این گروه سمت‌ها از شمول قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل، موضوعی قابل دفاع و منطقی به‌نظر می‌رسد (هاشمی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۱۹).

بخش اخیر اصل ۱۴۱ علاوه‌بر مستثنا کردن سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها، مقرر کرده است: «... و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است». در خصوص مفهوم این عبارت، می‌توان دو فرض مطرح کرد؛ فرض اول، این است که مقصود از این عبارت، صرفاً مستثنا

شدن سمت‌های آموزشی در مؤسسات تحقیقاتی است. فرض دیگر، در خصوص مفهوم ذیل اصل ۱۴۱ این است که، قانون اساسی در ذیل اصل ۱۴۱ یک گروه سمت‌ها (سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها) و یک گروه مؤسسات (مؤسسات تحقیقاتی) را از شمول قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل استثنا کرده است. این فرض به این معناست که همه‌ی پست‌های مؤسسات تحقیقاتی، اعم از آموزشی و غیرآموزشی، ستادی و صف، از شمول قاعده‌ی یادشده، مستثنا شده‌اند.

به‌یقین منطق حاکم بر قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل، مبانی این قاعده در نظم حقوقی ایران و فراتر از این، منطق حاکم بر تفسیر موارد استثنا در علم حقوق و تفسیر این موارد به قدر متیقن، یارای آن است که استثنای مطرح‌شده در ذیل اصل ۱۴۱ را به‌صورت حداقلی تفسیر کنیم و صرفاً سمت‌های آموزشی در مؤسسات تحقیقاتی را از شمول این قاعده خارج بدانیم. تبصره‌ی ۱۰ الحاقی به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نیز مؤید این فرض است؛ با این توضیح که این تبصره، عضویت همزمان کلیه‌ی اشخاص شاغل در هر یک از اقوای سه‌گانه و مؤسسات و سازمان‌های تابعه‌ی آن‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و به هر مقدار از بودجه‌ی کل کشور استفاده می‌کنند، به‌عنوان حقوقدان در شورای نگهبان ممنوع اعلام کرده است. در مقام بیان استثنائات این موضوع، ادامه‌ی این تبصره «مشاغل آموزشی موضوع تبصره‌ی ۱ و افراد موضوع تبصره‌ی ۸ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳» را از شمول این حکم مستثنا کرده است. مفاد این تبصره حاکی از این است که در تبصره‌ی ۱ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، که عبارت آخری ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی است، احصای مصادیق استثنا از این قاعده، نه بر مبنای نوع مؤسسه، بلکه بر مبنای نوع مشاغل (آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی) انجام گرفته است. با اثبات این فرض در تفسیر ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی، باید به این پرسش پاسخ داد که آیا مؤسسات تحقیقاتی دارای سمت آموزشی‌اند، تا فرض اول در تفسیر این بند از قانون اساسی را بپذیریم.

فارغ از بحث مؤسسات تحقیقاتی، نمونه‌ی عملی این ابهام، در دانشگاه‌ها نیز وجود دارد؛ با این شرح که براساس ضوابط آموزش عالی، در دانشگاه‌ها دو نوع هیأت علمی آموزشی و پژوهشی وجود دارد (موضوع ماده‌ی ۹ آیین‌نامه‌ی استخدامی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی؛ پژوهشی و فناوری) (جباری، ۱۳۸۹: ۱۹۴). با توجه به این موضوع، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که آیا اعضای هیأت علمی پژوهشی در دانشگاه‌ها نیز مشمول استثنای ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی‌اند؟

در خصوص مفاد این استثنا، باید توجه داشت که به هیچ روی نمی‌توان دستگاه اجرایی محل خدمت را معیار تفکیک سمت آموزشی از غیرآموزشی قرار داد و بر این اساس، همه‌ی سمت‌های موجود در دانشگاه‌ها را سمت آموزشی پنداشت. خصوصیت ممتاز سمت آموزشی، ماهیت وظایفی است که بر عهده‌ی متصدی یک جایگاه قرار داده می‌شود. بر همین مبنا، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره‌ی ۶۷۷۲ مورخ ۱۳۷۳/۲/۲۲، ریاست دانشگاه و دانشکده را به‌عنوان سمت اداری معرفی کرده، و تصدی این دو سمت برای نمایندگان مجلس را مغایر اصل ۱۴۱ دانسته است. بنابراین قدر متیقن از سمت آموزشی این است که این سمت با سمت اجرایی متفاوت است (یزدی، ۱۳۷۵: ۶۳۴). و بر مبنای ماهیت وظایف و مسئولیت‌ها، سمت آموزشی از غیرآموزشی تفکیک می‌شود. البته ذکر این مطلب، به معنای بی‌توجهی به دستگاه محل خدمت دارندگان سمت‌های آموزشی نیست، بر این اساس، نمی‌توان سمت‌های آموزشی در مؤسسات غیر از دانشگاه و مؤسسات تحقیقاتی را در شمول این استثنا گنجانده. برای نمونه، اگرچه تبصره‌ی بند ۴ ماده‌ی ۱۰ اساسنامه‌ی بنیاد ملی نخبگان کشور مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، رئیس بنیاد و قائم‌مقام ایشان، را به‌عنوان سمت آموزشی و پژوهشی معرفی کرده است، با توجه به اینکه بنیاد نخبگان، از مصادیق دانشگاه و مؤسسات تحقیقاتی، محسوب نمی‌شود، بنابراین، نمی‌توان رئیس بنیاد نخبگان و قائم‌مقام ایشان را در شمار استثنائات قاعده‌ی ممنوعیت جمع مشاغل دانست. به دیگر سخن، در تبیین مصادیق استثنای ذکرشده در ذیل اصل، علاوه بر توجه به ماهیت سمت که باید آموزشی باشد، توجه به دستگاه مربوط نیز لازم است، چراکه سمت‌های آموزشی در نهادها و دستگاه‌هایی غیر از دانشگاه و مؤسسات تحقیقاتی در شمول این استثنا قرار ندارد.

علاوه بر این، در تحدید مصادیق سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی، با توجه به اطلاق عبارت سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی، در ذیل اصل ۱۴۱، به هیچ روی نمی‌توان بین دانشگاه‌ها و مؤسساتی که از بودجه‌ی دولتی و عمومی استفاده می‌کنند، با مؤسسات و دانشگاه‌هایی که از بودجه‌ی دولتی و عمومی استفاده نمی‌کنند، قائل به تفکیک بود. بنابراین سمت‌های آموزشی در همه‌ی دانشگاه‌ها اعم از دانشگاه آزاد اسلامی، دانشگاه پیام‌نور و غیرانتفاعی در شمول این استثنا قرار دارند. با وجود این، صدر بخشنامه‌ی ممنوعیت اشتغال همزمان اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد در مؤسسات دولتی و غیردولتی به‌طور تمام‌وقت، مصوب ۱۳۸۹/۱/۸، نه‌تنها اشتغال تمام‌وقت اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد در مؤسسات دولتی و غیردولتی، آموزشی و غیرآموزشی را ممنوع اعلام کرده است، بلکه اشتغال پاره‌وقت را در صورتی مجاز دانسته که منافعی با وظایف محوله به آن‌ها

به‌عنوان عضو هیأت علمی نباشد. مؤید این بخشنامه ماده‌ی ۱۴ آیین‌نامه‌ی تخلفات اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد، مصوب ۱۳۸۷/۶/۲۶ است که اشتغال همزمان اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد به‌صورت تمام‌وقت در سایر سازمان‌ها و مؤسسات دیگر را، از جمله تخلفات انتظامی دانسته است. بنابر این مطالب، مفاد این مصوبه با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مغایرت دارد (قره‌باغی، ۱۳۸۶: ۷۵).

در تبیین مفهوم «سمت آموزشی» ممکن است، سمت آموزشی مترادف با تدریس تعریف شود (جباری، ۱۳۸۹: ۱۸۲)، این مفهوم‌شناسی اگرچه با ظواهر و منطوق عبارت «سمت آموزشی» به ذهن متبادر می‌شود، اما با توجه به پست‌های تعریف‌شده برای مؤسسات تحقیقاتی، محدود کردن سمت آموزشی ذیل اصل ۱۴۱ به تدریس، سبب می‌شود تا استثنا شدن سمت‌های آموزشی در مؤسسات تحقیقاتی (موضوع بخشی از ذیل اصل ۱۴۱) خالی از مفهوم شود. بر همین مبنا، شورای نگهبان در بند ۱ نظر شماره‌ی ۶۹۶۰ مورخ ۱۳۷۳/۷/۱۶، در بررسی مصوبه در خصوص ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، محدود کردن سمت‌های آموزشی به تدریس را مغایر اصل ۱۴۱ دانسته است. مجلس در اصلاح این تبصره، مسئولیت‌های تدریس و تحقیق در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی را در شمول سمت آموزشی قرار داد. اما شورای نگهبان همچنان این مفاد تبصره را با مفاد اصل ۱۴۱ مغایر اعلام کرد.

بر این اساس، از جمله ابهامات اصل ۱۴۱ شمول عبارت «سمت‌های آموزشی» در این اصل است که باید در قالب قانون عادی برطرف شود. اما آنچه از ترکیب عبارات ذیل اصل ۱۴۱ به ذهن متبادر می‌شود، این است که عبارت «سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی» نه صرف تدریس، بلکه سمت‌ها و مشاغل را شامل می‌شود که جنبه‌ی آموزشی دارند. بنابر این تعریف، سمت‌های تدریس، تحقیق، ترجمه و امثال آن در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی در شمول عبارت ذیل اصل ۱۴۱ قرار می‌گیرد. علاوه بر این، در خصوص مفاد ذیل اصل ۱۴۱ باید توجه داشت که استثنا شدن سمت‌های آموزشی از شمول مفاد اصل ۱۴۱، به معنای نفی هر گونه ضابطه‌گذاری برای تصدی شغل جدید دارندگان سمت‌های آموزشی دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی نیست. به دیگر سخن، منطقی آن است که مسئولیت‌هایی که متصدیان سمت‌های آموزشی می‌پذیرند، بر انجام رسالت‌های آموزشی آن‌ها تأثیر سوء نداشته باشد و از دیگر سو فرد بتواند وظایف پست جدید خود را نیز به‌نحو احسن انجام دهد. این مهم در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز مورد توجه برخی از نمایندگان آن مجلس بود. بر این مبنا، برخی نمایندگان آن مجلس پیشنهاد کرده‌اند که در ادامه‌ی استثنا شدن سمت‌های آموزشی، عبارت «در صورتی که مانع کار و مسئولیت آن‌ها نشود» اضافه گردد (طاهری اصفهانی، اداره‌ی کل

امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۳۳۳). به منظور تحقق این هدف، نه تنها باید تعداد تصدی پست‌های مجاز برای متصدیان سمت‌های آموزشی تعیین شود، بلکه در همین محدوده نیز، نباید دارندگان سمت‌های آموزشی به مشاغل پیردازند که مانع از حسن انجام رسالت آموزشی آن‌هاست. علاوه بر این، ترتیبی اتخاذ شود تا متصدیان سایر پست‌ها نیز در صورتی بتوانند به سمت‌های آموزشی مشغول شوند که فرصت و توان کافی برای حسن انجام هر دو تصدی را داشته باشند. برای تحقق این موضوع می‌توان اشتغال مجدد دارندگان سمت‌های آموزشی به سایر شغل‌ها و تصدی پست‌های آموزشی از سوی دارندگان سایر پست‌ها را، منوط به نظر کارگروهی کرد تا رابطه‌ی مسئولیت جدید با سمت آموزشی و تأثیر این دو سمت بر یکدیگر را بررسی کند. به عبارت مختصر، کارگروه پیشنهادی، با بررسی‌های خود به پرسش‌هایی از این قبیل پاسخ می‌دهد که:

- آیا تصدی سمت جدید با توجه به ماهیت آن، قابل جمع با سمت آموزشی است؟
 - آیا فرد مسئول می‌تواند همزمان، همه‌ی این مسئولیت‌ها را به نحو احسن انجام دهد و پذیرش سمت جدید به انجام وظایف سمت سابق او خدشه‌ای وارد نمی‌کند؟
- البته ایجاد چنین سازوکاری برای تصدی شغل دوم در نظم حقوقی ایران، امری بی‌سابقه نیست. برای مثال، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۵ قانون دفاتر اسناد رسمی و قانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵، مقرر کرده بود که «تدریس در دانشکده‌ها و مدارس عالی با اجازه‌ی وزارت دادگستری مانع از اشتغال بشغل سردفتری و یا دفتریاری نخواهد بود». مفاد این تبصره، گویای این حکم است که سردفتران و دفتریاران، در صورتی می‌توانند تصدی سمت آموزشی را نیز بر عهده گیرند، که وزیر دادگستری به آن‌ها این اجازه را بدهد. نمونه‌ی دیگر این موضوع، بند ۲ ماده‌ی ۱۰ لایحه‌ی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۵ کمیسیون مشترک مجلسین است. در این بند، اشتغال استادان دانشکده‌ی حقوق به صورت همزمان به شغل وکالت، منوط به اجازه‌ی شورای دانشگاه شده است.
- بر این اساس، اگرچه ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی، سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی را به صورت مطلق از شمول قاعده‌ی «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» استثنا کرده است، این نکته به این معنا نیست که این موضوع بدون هر گونه سازوکار و قاعده-ای باشد. به دیگر سخن، مطلق دانستن یک موضوع به معنای بی‌ضابطه بودن آن موضوع نیست. در مورد این موضوع هم، استثنا کردن بی‌ضابطه‌ی دارندگان سمت‌های آموزشی از شمول قاعده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، به نقض غرض از این استثنا خواهد انجامید. بنابراین اگرچه اصل ۱۴۱ این سمت‌ها را از شمول ممنوعیت مستثنا دانسته است، این

به معنای عدم صلاحیت مجلس در چارچوب‌گذاری این استثنا و تقریر ضوابطی برای این موضوع نیست. بر این اساس لازم است که مجلس شورای اسلامی برای ممانعت از تالی فاسدهای این موضوع در این زمینه اقدام به قانونگذاری کند. علاوه بر مسائل ذکر شده در مورد تصدی مشاغل متعدد برای دارندگان سمت‌های آموزشی، باید به این نکته هم توجه داشت که هر گاه متصدی سمت آموزشی به شغلی غیرآموزشی اشتغال یافت، پذیرش این شغل مانع از آن است که در عرض دو شغل (سمت آموزشی و شغل غیرآموزشی) به شغل سومی نیز بپردازد، چراکه دارنده‌ی سمت آموزشی با پذیرش شغلی دیگر (مشاغل مندرج در اصل ۱۴۱ از جمله کارمندی دولت) در شمول محدودیت مندرج در صدر اصل قرار خواهد گرفت. به دیگر سخن، دارندگان سمت‌های آموزشی با پذیرش مشاغل مندرج در صدر اصل، تابع ممنوعیت اصل ۱۴۱ خواهند بود. بنابراین از منظر تعدد نیز چنین حصری بر دارندگان سمت‌های آموزشی حاکم است. به هر روی بررسی مفاد اصل ۱۴۱ قانون اساسی گویای این نکته است که تنها سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از شمول قاعده‌ی ممنوعیت جمع مشاغل دولتی استثنا شده‌اند.

۲-۲. عملکرد قانونگذار عادی در تشریح استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی»

همچنان‌که در بند پیش ذکر شد، ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی، صرفاً سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی را از شمول حکم مندرج در اصل ۱۴۱ مستثنا کرده است. آیا قانونگذار عادی در این زمینه مطلق اندیشه‌ی قانونگذار اساسی و مفاد این قانون را رعایت کرده است؟ برای تبیین این موضوع ابتدا این موضوع را در قانون ممنوعیت تصدی بیش و در بندی دیگر این موضوع را در سایر قوانین بررسی خواهیم کرد.

۲-۲-۱. استثنائات قاعده در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

تبصره‌ی ۱ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، در تشریح استثنای ذیل اصل ۱۴۱ مقرر کرده است که: «سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی از این حکم مستثنی می‌باشند»، توجه به منطوق و مفاد این تبصره حاکی از این است که در این قانون علاوه بر سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی، سمت‌های آموزشی در «مؤسسات آموزشی» نیز از شمول حکم ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مستثنا شده‌اند. در تشریح تبصره‌ی یادشده از قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، باید توجه داشت که کلیدواژه‌ی «مؤسسه» به صورت مطلق، شامل مؤسسات دولتی، مؤسسات غیردولتی اعم از

خصوصی و عمومی می‌شود. اگرچه مؤسسه‌ی دولتی و عمومی غیردولتی به ترتیب در مواد ۲ و ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، تعریف شده است، اما شناخت واژه‌ی «مؤسسه» در تبصره‌ی ۱ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، نیازمند بررسی قوانینی است که قبل از تصویب این قانون، در این زمینه تصویب شده‌اند. در مواد ۳ و ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، به ترتیب مؤسسه‌ی دولتی و مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی تعریف شده بود؛ با این توضیح که ماده‌ی ۳ این قانون مؤسسه‌ی دولتی را واحد سازمانی معرفی کرده بود، که به موجب قانون ایجاد می‌شود و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه فعالیت می‌کند. بر این اساس، به نظر می‌رسد که واحدهای سازمانی چون مدارس نیز در شمول مصادیق واژه‌ی سازمان قرار دارند. صفت آموزشی در عبارت «مؤسسات آموزشی» نیز برآمده از مسئولیت و وظیفه‌ی صف و اصلی این نهادها، در ارائه‌ی خدمات آموزشی به افراد جامعه است. بر این اساس، مدارس را می‌توان به‌عنوان مصداق بارز «مؤسسه‌ی آموزشی» دانست، و مستند به تبصره‌ی ۱ قانون یادشده، سمت‌های آموزشی موجود در آن‌ها، از جمله معلمان را، از شمول قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل مستثنا دانست.

فراتر از این، بند ۲۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی، که «داشتن شغل دولتی دیگر» را یکی از تخلفات اداری شمرده، «سمت‌های آموزشی و تحقیقاتی» را به‌صورت مطلق، فارغ از اینکه این سمت‌ها در دانشگاه‌ها یا مؤسسات تحقیقاتی باشد یا در هر مؤسسه‌ی دیگر، از شمول این تخلف خارج دانسته است. بنابراین اگرچه در اندیشه‌ی قانونگذار اساسی همه‌ی فروع دیگر غیر از جمع سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی، با مشاغل دیگر، ممنوع و به تبع تخلف محسوب شده است، قانون مذکور نه تنها سمت‌های آموزشی را به‌صورت مطلق فارغ از اینکه این سمت‌ها در چه نهاد و دستگاهی تعریف شده باشد را تخلف ندانسته، بلکه جمع بین سمت‌های تحقیقاتی با سایر مشاغل را نیز به‌صورت مطلق تخلف ندانسته است. علاوه بر این، مستند به تبصره‌ی ۸ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، منصوبان «مستقیم» رهبری در دستگاه‌های مختلف، از شمول قاعده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل استثنا شده‌اند.

۲-۲-۲. استثنائات قاعده در سایر قوانین

علاوه بر استثنائات ذکرشده در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، ماده‌ی ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، تصدی پست‌های مدیریتی و حساس را به‌صورت سرپرستی، در موارد ضروری به تشخیص مقام مسئول برای مدت چهار ماه مجاز دانسته است. با توجه به

اینکه سرپرستی هر پست، در حکم آن متصدی اصیل آن پست بوده و سرپرست وظایف و اختیارات مربوط به پست مربوط (شغل) را بر عهده دارد. بنابراین، این ماده نیز استثنایی بر قاعده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل است. ممکن است برای مخدوش کردن این استثنا، ادعا شود که تصدی پست‌های مدیریتی و حساس، برای مدت موقت بوده و مستند به ذیل ماده‌ی ۹۴، متصدی این پست در قبال انجام وظایف و صلاحیت‌های این پست حقوق و مزایایی نیز دریافت نمی‌کند. در پاسخ به این ایراد باید گفت: که دائمی بودن و دریافت حقوق و مزایا، از ارکان تعریف شغل محسوب نمی‌شود و وجود و نبود این دو موضوع، به هیچ‌روی خدشه‌ای به شغل دانستن یک مسئولیت وارد نمی‌کند.

برخی قوانین و مقررات از جمله ماده‌ی ۱۱ آیین‌نامه‌ی تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۸/۱ نیز با مجاز دانستن استفاده از کارکنان شاغل دولت به‌عنوان پرسنل مورد نیاز سازمان تعزیرات حکومتی، زمینه‌ی جمع بین مشاغل را فراهم آورده‌اند. در این ماده، استفاده از کارکنان دولت به دو صورت مأمور به خدمت و خارج از وقت اداری مجاز دانسته شده است. در مورد مأمور به خدمت، همچنان که ذکر شد، این موضوع مغایرتی با قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل ندارد، اما استفاده از کارکنان دولت در ساعات غیراداری، با قاعده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، قابل جمع نیست.

علاوه بر مفاد قوانین مذکور که به‌صراحت استثنائاتی فراتر از مفاد قانون اساسی برای قاعده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی قرار داده‌اند، با تفسیری سختگیرانه از تبصره‌ی ماده‌ی ۲۴۱ قانون تجارت^(۱) نیز مصادیق استثنائات این قاعده قابل توسعه است. با این توضیح مفاد تبصره‌ی یادشده ضمن اینکه عضویت هر فردی را به‌عنوان مدیرعامل یا عضو هیأت مدیره در بیش از یک شرکت را که تمام یا بخشی از سرمایه‌ی آن متعلق به دولت یا نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی باشد ممنوع کرده، ماب‌ه‌ازای این تخلف را نیز تقریر کرده است. در تحلیل این تبصره هر گاه عبارت «هر فرد» مندرج در صدر این تبصره را صرفاً ناظر بر اشخاص حقیقی بدانیم، در این صورت این تبصره نه‌تنها ممنوعیت عضویت اشخاص حقوقی را بیان نکرده است، بلکه مفهوم مخالف مفاد این تبصره بر مجاز بودن عضویت اشخاص حقوقی در دو یا چند شرکت دولتی حکایت دارد. اگرچه این برداشت از این تبصره با اصول حاکم بر تفسیر از جمله تفسیر قوانین عادی مبتنی بر قانون اساسی و مفاد سایر قوانین مربوط به این موضوع هماهنگی ندارد، با توجه به موضوع این مقاله در این مجال صرفاً به ذکر این برداشت و مغایرت آن با قانون اساسی بسنده می‌کنیم.

در خصوص مواردی که تحت عنوان استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت تصدی بیش از یک

شغل» در قوانین و مقررات موضوعه (غیر از قانون اساسی) بیان شد، باید این نکته را توجه داشت که ذکر عنوان «استثنا» در مورد این موارد از این نگاه بود که این موارد در قوانین و مقررات لازم‌الاجرائی بیان شده که بسیاری از آن‌ها به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده و این نهاد این موضوعات را مغایر با قانون اساسی ندانسته است. با وجود این، با توجه به صراحت مفاد اصل ۱۴۱، استثنائات ذکر شده در این اصل و منطق اکتفا به قدر متیقن در تفسیر استثنائات هر قاعده، به نظر می‌رسد همه‌ی مواردی که قانون عادی فراتر از مفاد قانون اساسی برای قاعده‌ی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل استثنا قائل شده است، مغایر با مفاد اصل ۱۴۱ قانون اساسی است و بر این اساس، این موارد نه استثنای بر قاعده‌ی یادشده، بلکه مغایر و در تضاد با قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل در نظم حقوقی ایران محسوب می‌شوند.

در پایان بحث از استثنائات قاعده‌ی ممنوعیت جمع بین مشاغل در قوانین و مقررات موضوعه اشاره به این نکته نیز لازم است که در ماده‌ی ۱۶ طرح ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل که در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، اما با ایرادات شورای نگهبان از تصویب نهایی بازماند، علاوه بر تقریر استثنائات یادشده، اشتغال همزمان مضمولان قاعده‌ی ممنوعیت جمع مشاغل در شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان مرتبط با حوزه‌ی کاری سازمان انرژی اتمی، نانو تکنولوژی، بیوتکنولوژی و هوافضا را مشروط به کسب مصوبه‌ی شورای عالی امنیت ملی به نام فرد یا شرکت مربوطه، در مدت زمان مشخص مجاز دانسته بود.

نتیجه‌گیری

به یقین اجرای تام قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی» در نظم حقوقی ایران، منطبق با لوازم و الزامات این قاعده، آنچنان‌که در اصل ۱۴۱ قانون اساسی آمده، از ابزارهای مهم در جهت ایجاد نظام اداری صحیح، ممانعت از انحصارطلبی و رسیدن به اشتغال کامل در جامعه است. بر همین مبنا، اصل ۱۴۱ قانون اساسی، نه تنها ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی را به صورت یک قاعده و اصل پذیرفته، بلکه برای ممانعت از هر گونه سوءاستفاده و انحراف از این قاعده، استثنائات این قاعده را نیز به صورت صریح و حصری بیان کرده است. بررسی‌های انجام‌گرفته نشان داد با توجه به مفهوم کلیدواژه‌ی «دولت» در این اصل، قلمرو و شمول قاعده‌ی «ممنوعیت جمع بین مشاغل دولتی» در نظم حقوقی ایران، نه مختص قوه‌ی مجریه، بلکه همه‌ی نهادهای حاکمیتی و طبقه‌ی فرمانروا را در برمی‌گیرد.

بر این مبنا در اندیشه‌ی قانونگذار اساسی که ماحصل آن در اصول قانون اساسی جلوه کرده، نه تنها قاعده‌ی «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی» به عنوان اصل پذیرفته شده است، بلکه

استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی» نیز محصور در سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی است. بر این اساس در ترسیم استثنائات قاعده‌ی یادشده در قانون اساسی نه تنها نوع سمت (آموزشی)، بلکه مؤسساتی که این سمت‌ها در آن تعریف شده است (دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی)، نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

با وجود صراحت قانون اساسی در احصای استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»، قانونگذار عادی گام‌به‌گام با وضع قوانین مختلف بر شمار این استثنائات افزوده و مصادیقی چون مشاغل آموزشی در مؤسسات آموزشی، منصوبان مستقیم رهبری، سرپرستی پست‌های حساس و مدیریتی و اشتغال در برخی نهادهای حاکمیتی چون سازمان تعزیرات حکومتی را بر استثنائات مندرج در قانون اساسی افزوده است. بنابراین در مورد استثنائات قاعده‌ی «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی»، قانونگذار عادی حدود ترسیم‌شده در قانون اساسی را رعایت نکرده و روزه‌روز بر شمار این استثنائات افزوده است. این موضوع نه تنها عملکرد مجلس شورای اسلامی، بلکه عملکرد نهاد تأییدکننده‌ی این مصوبات و دادرسی اساسی جمهوری اسلامی ایران را نیز در این موضوع با سؤال مواجه می‌کند.

با وجود ایراد عملکرد قانونگذار عادی در این زمینه، آنچه به‌عنوان پیشنهاد اصلاحی در زمینه‌ی این موضوع قابل طرح است، آن است که نه تنها قوه‌ی قانونگذار در عملکرد خود به استثنائات مندرج در ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی پایبند باشد، بلکه تصدی مشاغل دیگر از سوی دارندگان سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی را نیز ضابطه‌مند کند؛ به‌گونه‌ای که پذیرش شغل دیگر غیر از سمت‌های آموزشی برای دارندگان این سمت‌ها به انجام رسالت آموزشی آن‌ها لطمه نزنند و از دیگر سو، دارندگان سایر مشاغل نیز در صورت پذیرش سمت آموزشی در عرض شغل خویش، توانایی و فرصت کافی برای حسن انجام هر دو مأموریت شغلی خود را داشته باشند. بر این اساس، در نظم حقوقی ایران، نه تنها باید تعداد مشاغل مجاز برای تصدی دارندگان سمت‌های آموزشی تحدید شود، بلکه پذیرش مشاغل جدید از سوی دارندگان سمت‌های آموزشی و پذیرش سمت‌های آموزشی از سوی دارندگان سایر مشاغل، نیز منوط به بررسی این موضوع از سوی کارگروهی متخصص باشد، تا با بررسی توانایی و حجم امور محوله به افراد، در خصوص این موضوع نظر دهد. در غیر این صورت، چه‌بسا ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی به مأمنی قانونی برای فرار از قانون، و سوء استفاده از حق و صلاحیت تبدیل شود؛ موضوعی که به‌یقین، نه مدنظر و مورد پسند قانون و مقنن اساسی و نه شایسته‌ی نظام حقوقی ایران است.

یادداشت‌ها

۱. تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲۴۱ قانون تجارت: «هیچ فردی نمی‌تواند اصالتاً یا به نمایندگی از شخص حقوقی همزمان در بیش از یک شرکت که تمام یا بخشی از سرمایه‌ی آن متعلق به دولت یا نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی است به سمت مدیرعامل یا عضو هیأت مدیره انتخاب شود. متخلف علاوه‌بر استرداد وجوه دریافتی به شرکت به پرداخت جزای نقدی معادل وجوه مذکور محکوم می‌شود.»



منابع

الف) کتاب‌ها و مقالات

۱. اداره‌ی کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲.
۲. استوارسنگری، کورش (تابستان ۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه‌ی حقوق اساسی، سال ششم، ش ۱۱، صص ۴۹-۸۵.
۳. جباری، مصطفی (۱۳۸۹)، «تأملی در ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی (بحثی در همزمانی استادی دانشگاه و وکالت)»، فصلنامه‌ی حقوق دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، ش ۴، صص ۱۷۷-۱۹۴.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ پانزدهم.
۵. قره‌باغی، ونوس (۱۳۸۶)، بررسی مقررات استخدامی دانشگاه آزاد اسلامی، تهران: دادگستر، چ اول.
۶. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۹)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پایدار، چ پانزدهم.
۷. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹)، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، تهران: میزان، چ دوازدهم.
۸. نورایی، مهدی (۱۳۹۴/۴/۱۵)، «واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی؛ بررسی واژه‌ی «دولت»»، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره‌ی مسلسل ۱۳۹۴۰۰۷۰.
۹. هاشمی، محمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چ پنجم، ج ۲.
۱۰. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر، چ اول.

ب) قوانین و مقررات

۱۱. آیین‌نامه‌ی تعزیرات حکومتی، ۱۳۷۳/۸/۱، نماینده‌ی ویژه‌ی رئیس‌جمهور.
۱۲. آیین‌نامه‌ی تخلفات اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد، ۱۳۸۷/۶/۲۶.
۱۳. بخشنامه‌ی ممنوعیت اشتغال همزمان اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد، ۱۳۸۹/۱/۸.
۱۴. قانون اساسی مشروطه، ۱۲۸۵.

۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸.
۱۶. قانون استخدام کشوری، ۱۳۰۱، مجلسین ملی و سنا.
۱۷. قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵، کمیسیون خاص مشترک مجلسین.
۱۸. قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران، ۱۳۵۴/۴/۲۵، مجلس شورای ملی.
۱۹. قانون محاسبات عمومی، ۱۳۶۶/۶/۱، مجلس شورای اسلامی.
۲۰. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۲/۹/۷، مجلس شورای اسلامی.
۲۱. قانون ماده واحده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، ۱۳۷۳/۱۰/۱۱، مجلس شورای اسلامی.
۲۲. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶، کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه‌ی مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی.
۲۳. لایحه‌ی استقلال کانون وکلای دادگستری، ۱۳۳۳/۱۲/۵، کمیسیون مشترک مجلسین.
۲۴. ماده واحده‌ی قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، ۱۳۹۵/۲/۲۰، مجلس شورای اسلامی.

The Exceptions of the “Dual Office Holding” Rule in the law of Iran; From the Constitution to Ordinary Laws

Iraj Hoseini Sadrabadi¹ & Hosein Ayene Negini^{2*}

1- Associate Professor, Shahid Chamran university

2- Ph.D student of public law, Tehran university

Abstract

Of the few rules set forth in the Constitution is the dual office holding rule which its subject coverage and also its exceptions are explicitly delineated. The importance of this rule in the Constitution of Iran makes us examine the compliance of those exceptions by the legislator. Thus, this article seeks to explain the manner in which the legislator has confronted with the exceptions of the aforesaid rule. The limitation of the exceptions of the above-mentioned rule in the final section of Article 141 along with the stance of the Constitution in the legal order brings up the idea that this subject is legislated in compliance with the Constitution. The results of this study with a descriptive-analytic method indicate that due to the new aspects of this issue in the statutes, not only the legislator and the Constitutional review institution are to revise their precedent regarding this rule, but also it is necessary for proper implementing of the final section of Article 41 to regulate the acceptance of the new employments from individuals with teaching positions as well as the acceptance of teaching positions from the other governmental officers.

Key words

Article 141 of the Constitution, Dual Office Holding, Teaching Positions, Employment, Governmental Institutions.

*E-mail: Hosseinayene69@gmail.com