

بررسی اصل ممنوعیت جمع مشاغل دولتی و شایسته سالاری در نظام حقوق اداری ایران

پژمان غفوری^۱

چکیده

منع جمع مشاغل یکی از موضوعات مهم و اساسی در حقوق عمومی به شمار می‌رود این موضوع در نظم حقوقی ایران، قاعده‌های جدید و ایجادشده به وسیله‌ی 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 م صوب ۱۲۸۶، ابعاد جدیدی نیز به آن بخشیده است. 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. لذا در این پژوهش سعی بر آن شد تا ضمن بیان مبانی اصلی ممنوعیت مشاغل دولتی به شرح در باره دلایل توجیهی استثنایبی که در ممنوعیت جمع مشاغل از سوی دولت اعمال شده پرداخته شود. در نهایت می‌توان به این نتیجه رسید که با توجه به مواد قانونی در حال حاضر اعضای هیات علمی از شمول قانون منع مداخله کارکنان دولت مستثنی می‌باشند. غیر از سمت‌های آموزشی، افرادی که توسط مقام معظم رهبری نیز در منصب‌های شغلی مدنظر منصوب می‌شوند از حکم این قاعده مستثنا شده‌اند. در این خصوص می‌توان گفت قانونگذار عادی حدود ترسیم شده در ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی قاعده‌ی قانون اساسی را رعایت نکرده و روزه روز بر شمار این استثنائات افزوده است. همچنین در خصوص جایگاه ممنوعیت جمع مشاغل در شایسته سالاری باید گفت از آنجایی که پرورش مدیران آینده و آن هم در کلاس جهانی نیازمند به شناسایی افراد با شایستگی‌های ویژه است و مستلزم برنامه ریزی اصولی در جهت توانمند نمودن آنهاست ممنوعیت تعدد مشاغل می‌تواند ابزاری قدرتمند برای شناسایی شایستگان و تحقق شایسته سالاری باشد.

کلید واژه: شغل، تعدد مشاغل، شایسته سالاری، مستثناء جمع مشاغل، اصل ۱۴۱ قانون اساسی

Investigating the principle of prohibition of collecting government jobs and meritocracy in the Iranian administrative law system

Prohibition of gathering of jobs is one of the most important and fundamental issues in public law. This issue is not a new rule in the Iranian legal order created by the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Rather, this rule is one of the rules approved by the constitution and while confirming this issue, it has given new dimensions to the previous laws, including the constitutional amendment approved in 1286. Prohibition of collective bargaining between government jobs, regardless of its scope and scope, has been a concern of the country's administrative and political system. Accordingly, the nature of legislation on this issue is rooted in the history of the Iranian legal system. Therefore, in this study, while stating the main principles of the ban on government jobs, an attempt was made to explain the reasons for the exceptions that have been applied by the government to the ban on the collection of jobs. Finally, it can be concluded that according to the legal provisions, faculty members are currently excluded from the law prohibiting government employees from interfering. Apart from educational positions, persons who are also appointed by the Supreme Leader to job positions are exempt from this rule. In this regard, it can be said that the ordinary legislator has not complied with the constitutional rule in the limits drawn in the prohibition of holding more than one government job, and the number of these exceptions has increased day by day. Regarding the position of banning the collection of jobs in meritocracy, it should be said that since educating future managers in the world class requires the identification of people with special competencies and requires principled planning to empower them, banning multiple jobs can be a powerful tool to identify Be worthy and realize meritocracy.

Keywords: Jobs, Multiple Occupations, Meritocracy, Excluding Total Jobs, Article 141 of the Constitution.

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۴۱، ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل را در سال ۵۸ مطرح و ضمانت اجرایی این ممنوعیت را مقرر نکرده بود. این اصل پس از ۱۵ سال، در سال ۱۳۷۳ بموجب پیدا نمود. مخاطب این اصل قانون اساسی، کارمندان دولت و عبارتی کارکنان دستگاههای دولتی هستند که بنا به مصالح اجتماعی و جلوگیری از قدرت انحصاری تصدی بیش از یک شغل دولتی و حتی به مراتب سختگیرانه عضویت در انواع شرکت‌های خصوصی نیز منع گردیده‌اند.

مستند به ماده ۳۰ آئین نامه استخدام اعضای هیات علمی، منصرف از اینکه استخدام در دانشگاه مقدم یا مؤخر از اشتغال در خارج از آن باشد، مبین عدم اشتغال بکار اعضای هیات علمی (تمام وقت) در خارج از دانشگاه بوده است که با ظهور اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مواجه با تخصیص و محدودیت شده است. در تبصره (۲) ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و سمت، قانونا اشتغال همزمان کارمند دستگاه دولتی در دانشگاهها و موسسات آموزش عالی، بعنوان عضو هیات علمی به اعتبار حکم مصرحه اصل قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، بلامانع، بلااشکال و بلامعارض است.

بند ۵ تبصره ۳ لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولتی و... مصوب ۱۳۳۷، انعقاد قرارداد مطالعات و مشاورات فنی و مالی و حقوقی با کلیه کارکنان دولت از جمله (اعضای هیات علمی دانشگاهها) ممنوع و مستلزم مجازات مقرر در قانون مذکور دانسته شده است. لیکن در لایحه منع مداخله جدید در انتهای همین بند اعضای هیات علمی دانشگاهها از شمول این ممنوعیت مستثنی شده‌اند که در صورت تصویب نهایی در مجلس گام مهمی در راستای استفاده از ظرفیت کامل آموزشی و علمی کشور برداشته شده است. البته در بند ۱۰۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور اعضای هیات علمی آموزشی و پژوهشی شاغل در دانشگاهها با اطلاع مدیریت دانشگاه برای عضویت در هیات مدیره شرکتهای پژوهشی و مهندسی مشاور، مشمول قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ نیستند. این عدم ممنوعیت یکساله بوده و صرفا برای سال ۱۳۹۰ اعتبار خواهد داشت اما در سنوات گذشته بنادالف ماده ۱۵۴ قانون برنامه سوم توسعه (که به موجب ماده ۵۱ قانون برنامه چهارم

تو سعه تنفيذ گردیده است) قانونگذار بطور خاص صاجازه انعقاد قرارداد تو سط د ستگاههای اجرایی با اعضای هیات علمی یا شرکتهایی که اعضای هیات علمی در آن سهام دارند را داده است. لذا با توجه به مواد قانونی فوق الذکر در حال حاضر اعضای هیات علمی از شمول قانون منع مداخله کارکنان دولت مستثنی می‌باشند.

گفتاریکم - مفهوم و مصادیق مشاغل دولتی

ماده ۷ قانون استخدامی کشوری، شغل را به قرار زیر تعریف می‌کند: شغل عبارت است از مجموع وظایف و مسئولیت‌های مرتبط و مستمر و مشخص است که از طرف سازمان تمور اداری و استخدامی کشور به عنوان کار واحد شناخته می‌شود. برطبق دستور این ماده گونه‌های شغل را سازمان امور اداری و استخدامی کشور باید تعیین کند. آگاهی از انواع شغل‌ها مستلزم داشتن آمار دقیق از شغل‌های سازمان‌های کشور از یک سو و پیدا کردن ضابطه‌های روشن برای تعیین وظایف و مسئولیت‌های مستمر آن شغل‌ها از سوی دیگر است.^۱

لازم به یادآوری است که سازمان امور اداری و استخدامی کشوری در سال ۱۳۷۸ در پی ادغام با سازمان برنامه و بودجه، به سازمان مدیریت و برنامه ریزی تغییر نام داد. در سال‌های اخیر نیز این سازمان ضمن تغییر از صورت سازمان به معاونت، با عنوان معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور از زمره انواع معاونت‌های ریاست جمهوری در آمده است. هر شغل می‌تواند دارای چند پست سازمانی باشد که به تعداد پست‌های سازمانی موجود افرادی به کار گمارده می‌شوند. ماده ۸ قانون استخدام کشوری پست ثابت سازمانی را به شرح زیر تعریف می‌کند:

پست سازمانی عبارت از محلی است که در سازمان وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی به طور مستمر برای یک شغل و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته شده، اعم از آنکه دارای متصدی باشد یا خیر.^۲

۱. عبدالحمید، ابواحمد، (۱۳۷۹)، حقوق اداری، چاپ ششم، انتشارات توس، صفحه ۱۳۹.

۲. موسی زاده، رضا، (۱۳۸۴)، حقوق اداری؛ کلیات و ایران، چاپ هفتم، صفحه ۱۹۶.

لازمه وجود پست سازمانی، بودن اعتبار مربوط به آن پست است، به این ترتیب هر اداره دارای شماره پست ثابت سازمانی است؛ که اعتبار آنها در بودجه کشور تأمین شده است.

وجود چند شغل ثابت سازمانی در یک سازمان که از نظر وظایف و مسئولیت‌ها و دشواری کار مشابه یکدیگر و شرایط احراز آنها یکی است، به گونه‌ای که بتوان نام واحدی بر آنها اطلاق کرد، یک طبقه شغلی نامیده می‌شوند، یک یا چند طبقه شغلی یک رشته شغلی را تشکیل می‌دهند و همچنین چند رشته شغلی که از لحاظ نوع کار و رشته تحصیلی و تجربی وابستگی نزدیکی با یکدیگر داشته باشند، در مجموع یک رشته شغلی را به وجود می‌آورند^۱.

قانون مدیریت خدمات کشوری که جایگزین قانون استخدامی کشور گردیده است در ماده ۶ پست سازمانی را بدین گونه تعریف می‌نماید.

پست سازمانی عبارت است از جایگاهی که در ساختار دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص پیش بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد ایجاد خواهد شد.

همانگونه که ملاحظه می‌گردد تعریف پست در این قانون با تعریف قانون استخدامی کشوری مشابهت‌های زیادی داشته و هر دو یک مفهوم را بیان می‌دارند؛ و تفاوت تنها در نوع الفاظ و کلمات به کار رفته در این دو تعریف می‌باشد. در موردی دیگر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در تبصره دوم خود شغل را به این صورت تعریف می‌نماید.

منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود.

به این ترتیب برابر یک نظر سنجی مستخدمین پیمانی از شمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل خارج می‌گردند؛ زیرا ثابت، استمرار و تمام وقت بودن از ویژگی‌های یک پست سازمانی محسوب می‌گردند و برابر ماده ۸ قانون استخدامی کشوری پست‌هایی که ثابت و مستمر نیستند، پست‌های موقت بوده، استخدام افراد، به طور رسمی برای تصدی آنها ممنوع است. مفهوم این ماده چنین است که برای پست‌های ثابت سازمانی استخدام افراد به طور پیمانی ممنوع است و نتیجتاً

۱. طباطبائی مومنی، منوچهر، (۱۳۹۴)، حقوق اداری ایران، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات سمت، صفحه ۱۵۷.

با این برداشت این افراد مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نمی‌گردند. هر چند که در مباحث بالا به برداشت متفاوت دیگری اشاره کردیم که به موجب آن مستخدمین پیمانی نیز در دوره اشتغال خود مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌باشند این برداشت بر این امر تکیه دارد که عدم استخدام مستخدمین پیمانی در پست‌های رسمی، به معنای عدم شمول ضوابط استخدامی و از جمله ممنوعیت تصدی مشاغل متعدد بر آنها نیست و مستخدمین پیمانی چونان هر مستخدم دیگری موظف به رعایت مقررات و ضوابط اداری و استخدامی می‌باشند. توجه به این امر نیز ضروری است که دو ویژگی استمرار و تمام وقت بودن اشتغال از جمله وظایف و مسئولیت‌های مستخدمین عمومی به شمار می‌آیند. منظور از تکلیف اشتغال به طور تمام وقت آن است که مستخدم در تمام اوقات اداری در اختیار اداره بوده و به کار و خدمت خویش مشغول باشد، بنابراین مستخدم حق ندارد:

اولاً به مشاغل خصوصی که خارج از شغل اداری او یا منافی آن است اشتغال داشته باشد و این امر در تمام اوقات اداری، برای تمام مستخدمین ممنوع است، زیرا مستخدم عمومی، این اوقات را به اداره متبوع خود فروخته است، به علاوه اشتغال به این امور در اوقات اداری مخالف انضباط و مصالح اداری نیز می‌باشد.

ثانیاً: مستخدم عمومی حق اشتغال به دو شغل دولتی را ندارد، مصالح اداری ایجاب می‌کند که به یک مستخدم بیش از یک شغل ارجاع نشود و در صورت ارجاع دو شغل، شغل دوم مانع اجرای وظایف شغل اصلی نباشد و مستخدم فقط از حقوق یکی از مشاغل خود استفاده نماید. منظور از شغل مستمر این است که مستخدم عمومی مکلف است به طور مستمر به انجام وظایف قانونی خود بپردازد و از انجام هر گونه عملی که موجب تعطیل و اخلال اداره شود، خودداری ورزد؛ این تکلیف ناشی از اصل ثبات و مداومت امور عمومی است که حکم می‌کند در کار سازمان‌های اداری وقفه و تاخیری رخ ندهد.^{۱۱} این ممنوعیت‌ها عبارت است از ممنوعیت جمع دو شغل دولتی، ممنوعیت دارا بودن شغل دیگر در مؤسسات دولتی و عمومی، ممنوعیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و نیز ممنوعیت ریاست و مدیریت عامل و یا عضو در هیات مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی (جز شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات)

۱. طباطبائی مومنی، منوچهر، (۱۳۹۴)، حقوق اداری ایران، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات سمت، صفحه ۱۷۰.
 ۲. رستمی، ثریا، (۱۳۸۸)، منع جمع مشاغل و نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، صفحه ۹-۱۰.

گفتار دوم - مبانی اصل ممنوعیت جمع مشاغل

فلاسفه سیاسی و علمای حقوق دلایل گوناگونی برای منع تعدد مشاغل ذکر کرده اند که این دلایل ناظر به مشاغل سیاسی و اداری می‌باشد. «نظم و اعمال اداری هر کشوری (اعم از سیاسی و جزایی)، به هر ترتیبی که باشد، ارتباط همه جانبه ای با تمام امور و شئون جامعه دارد. دموکراسی و حقوق ملت، حقوق بیت المال، جلوه حکومت، زندگی روزانه مردم و نظایر اینها و کلاً ارزشهای حاکم بر جامعه نمونه‌هایی هستند که اعمال اداری همواره در برخورد و تماس با عرض و طول آنها است».^۱

در نظام حقوقی کشورهای جهان به منظور بالا بردن بازدهی کار و افزایش بهره وری، انجام مطلوب وظایف محوله و جلوگیری از تشدید بیکاری و نیز پیشگیری از هر گونه اعمال نفوذ، تداخل امور، لوٹ شدن مسئولیت‌ها، جلوگیری از تبعیض و تضییع حقوق عامه و فساد اداری و نظایر آن ممنوعیت تعدد مشاغل پیش بینی گردیده است که این موارد به تفکیک بیان می‌شود.

بندیکم - تحقق اصل شایسته سالاری

در بندهای ۱۷، ۱۰ و ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز به نوعی بر کارآمد کردن و افزایش تحرک و کارایی مدیران و قضات لایق و امین تأکید شده و اصلاح نظام اداری و آموزشی کشور در مسیر شایسته سالاری یک گام مهم تلقی شد ممنوعیت تعدد مشاغل باعث استفاده از دانش و توانایی افراد مختلف در یک جامعه و جلوگیری از افت توانایی افراد شایسته در آن جامعه می‌گردد.^۲

بند دوم رعایت اصل استخدامی

در هنجارهای اساسی و عادی هر جامعه‌ای بر برابری افراد در قانون و در مقابل قانون تأکید گردیده است و اجرای صحیح عدالت از آرمانهای هر جامعه‌ای است. عدالت استخدامی و اشتغال یکی از محوری‌ترین شاخه‌های عدالت می‌باشد. چنین ضرورتی ایجاب می‌نماید که به منظور ایجاد

۱. هاشمی، سید محمد، (۱۳۹۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دهم، تهران، نشر دادگستر، صفحه ۷۸.

۲. موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۳)، حقوق اداری، چاپ سوم، تهران، انتشارات دادگستر، صفحه ۴۵.

فرصت‌ها و موقعیتهای شغلی یکسان و مساوی برای همه کردم، کارکنان دولتی از تمرکز مشاغل در انحصار خود، خودداری نمایند تا از این طریق ضمن انجام مطلوب وظایف محوله، زمینه استقرار عدالت فراهم گردد. تعدد مشاغل عمومی باعث تمرکز و تراکم این مشاغل، در افراد معین می‌گردد و این امر اصل برابری افراد را نقض می‌کند و منجر به نادیده انگاشتن عدالت استخدامی می‌گردد.^۱

بند سوم بر خورداری عادلانه از خدمات عمومی و اقتصادی

از جمله موارد دیگری که اصل برابری افراد ایجاد می‌کند، برابری در برخورداری از خدمات عمومی می‌باشد، اگر ایجاد فرصت شغلی توسط دولت را به مثابه ارائه یک خدمت عمومی به شهروندان بدانیم، اشتغال مضاعف در مشاغل عمومی در واقع تبعیض در استفاده از مشاغل عمومی و در نتیجه نقض اصل برابری می‌باشد. عدالت اقتصادی از جمله شاخه‌های مهم عدالت می‌باشد که ناشی از اصل برابری می‌باشد این اصل ایجاد می‌کند اشخاصی که دارای شرایط یکسان می‌باشند از لحاظ وضعیت مالی با یکدیگر اختلاف معناداری نداشته باشند و همه افراد جامعه از حداقل معیشتی برخوردار باشند.^۲

بند چهارم تخصص گرایی

تقسیم عادلانه مشاغل بر مبنای تخصص زمینه را برای یکپارچگی اجتماع و تضمین وحدت آن جامعه فراهم می‌کند و به حفظ تعادل و توازن در آن جامعه کمک می‌کند آسکره‌تان^۳ می‌گوید:

کامل شدن، آموختن نقش خویش است، آماده شدن برای ایفای وظایف خویش است... معیار کمال دیگر آن نیست که... از اینکه در همه چیز دستی داریم لبخند رضایت بر لب داشته باشیم، بلکه در این است که چه خدمتی انجام داده‌ایم و تا چقدر قادریم انجام دهیم. مسلماً هر قدر در

۱. شادمان، علی، (۱۳۸۸) ممنوعیت تعدد مشاغل عمومی ایران، ژاپن و فرانسه، پایان نامه دوره کارشناسی اشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی، صفحه ۶۳.

۲. مهرپور، حسین (۱۳۹۲)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ چهارم، تهران، نشر دادگستر، صفحه ۸۷.

۳. توحیدی، احمد رضا، (۱۳۸۵)، تاملی در اصول کلی نظام، حقوق آزادی‌های مردم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، نشر معارف، صفحه ۱۲۵.

جامعه‌ای تخصص‌گرایی بیشتر باشد آن جامعه پیشرفته می‌گردد و تخصص‌گرایی به تقسیم بیشتر کارها و نتیجتاً ایجاد مشاغل بیشتر منجر می‌شود زیرا شغل نتیجه تقسیم کار است.^۱

بند پنجم - حفظ استقلال صاحبان مشاغل عمومی

یکی از دلایل ممنوعیت تعدد مشاغل عمومی (کشوری)، استقلال مقامات عمومی در انجام وظایف و اعمال اختیاراتشان می‌باشد. استاد لافریر دلیل اصلی ممنوعیت تعدد مشاغل را نگرانی بر استقلال صاحبان مشاغل و مقامات عمومی می‌داند. ممنوعیت تعدد مشاغل باعث می‌شود مقامات عمومی بالاخص نمایندگان مجلس از اهرم‌ها و ابزارهای فشاری که قوه مجریه در اختیار دارد، در امان بمانند.^۲

بند ششم ایجاد زمینه برای استعدادها

این مسئله مهمترین دلیل وجود پدیده تعدد مشاغل در کشورهای توسعه یافته و پیشرفته می‌باشد، در این جوامع برای استفاده از خدمات اینگونه افراد به آنان اجازه داده می‌شود که مشاغل دیگری نیز داشته باشند. (شادمان، ۱۳۸۸: ۸۳) تشخیص و استفاده از استعدادهای فردی افراد یکی از سازنده‌ترین کارها در یک جامعه است، این امر منجر به افزایش کارایی و بهره‌وری هر جامع‌های می‌شود.^۳

بند هفتم - جلوگیری از حذف اجتماعی

فقدان فرصت‌های شغلی موجب بحرانهای عمده در زندگی خانواده‌ها نیز می‌شود و آنها را در معرض آسیب‌های فراوان دیگری مانند اعتیاد و... قرار می‌دهد. در واقع فقدان کار منظم و درآمد

۱. میراب مرتضوی، سید هاشم، (۱۳۹۰)، بررسی مسئولیت‌گیری تعدد مشاغل در حقوق ایران، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه پیام نور (مرکز تهران جنوب)، صفحه ۷۴.
۲. فخر، حسین، (۱۳۹۰)، بررسی قلمرو قاعده ممنوعیت جمع مشاغل دولتی، مجله پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال دوم، شماره سوم، صفحه ۱۳۸.

۳. آقازاده، احمد، آرمند، محمد، (۱۳۹۲)، اشتغال در ایران، چاپ دوم تهران، انتشارات سمت، صفحه ۱۳۸.

ثابت، ساز و کار اصلی حذف اجتماعی در هر جامعه ای می‌باشد. این فرایند باعث می‌شود که افراد حذف شده چون هیچ راهی برای ادامه زندگی متعارف و رضایت بخش نداشته باشد به سمت فعالیت‌های درآمد زای دیگر بروند که این فعالیت‌ها از لحاظ هنجارهای اجتماعی جرم محسوب و منجر به پیگیری می‌شود، این امر نهایتاً به افزایش جرم و جنایت و افزایش تعداد زندانیانی می‌شود که تحقیقات نشان داده است، بدلیل نیاز به شغل، مجازات آنان تأثیر اندکی بر وقوع اینگونه جرائم دارد. لذا در هر جامعه‌های که تعداد حذف شدگان اجتماعی (محروم از شغل) زیاد باشد باید انتظار وقوع بحرانهای عمده اجتماعی را در آن جوامع داشت!

بند هشتم - مبانی قانونی ممنوعیت تعدد شغل

اولین قانون در ارتباط با ممنوعیت تعدد شغل را می‌توان در اصل ۶۸ قانون اساسی مشروطیت جستجو نمود که مقرر می‌دارد «وزراء موظفاً نمی‌توانند خدمت دیگر غیر از شغل خودشان بر عهده 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...» بعد از این دو قانون 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^۱ اگر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل را به نوعی مفسر اصل ۱۴۱ قانون اساسی باید بگوییم از نظر قانون گذار اصل این است که هیچ کس نمی تواند بیش از یک شغل دولتی داشته باشد مگر آن که مشمول استثنایی باشد که قانون مقرر کرده است.

گفتار سوم - دلایل توجیهی استثنای ممنوعیت جمع مشاغل

ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی فقط دو استثناء در این مورد ذکر شده است که یکی عضویت در هیأت مدیره یا مدیریت عامل شرکت های تعاونی ادارات و مؤسسات 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 شرکت های تعاونی مسکن و مصرف یا اعتبار بین کارکنان دولت امری معمول تلقی می شود. این شرکت ها فاقد جنبه تجاری است و سود اندک آنها بین اعضا تقسیم می شود. به علاوه، شرکت های تعاونی ادارات یک مجموعه غیردولتی است که سرمایه آن تماماً از آورده کارکنان دولت به عنوان یک شخص حقیقی تأمین می شود. لذا احتمال سوءاستفاده از اموال و جوهرات دولتی، اعمال نفوذ و... در مورد اعضای آنها اصولاً منتفی است. از طرف دیگر انتخاب اعضای هیأت مدیره تعاونی های کارکنان اداری و سازمان های دولتی خارج از کارکنان و شاغلین همان اداره یا سازمان ممکن نیست، به همین دلیل عضویت در هیأت مدیره تعاونی ادارات و مؤسسات از شمول اصل ۱۴۱ استثناء شده است.

استثناء دیگر سمت های آموزشی در دانشگاه ها و مؤسسات تحقیقاتی است. ضرورت ارتباط بین مراکز علمی و سایر دستگاه های دولتی یا عمومی برای انتقال متقابل یافته های علمی از دانشگاه ها

۱. فخر، حسین، (۱۳۹۰)، بررسی قلمرو قاعده ممنوعیت جمع مشاغل دولتی، مجله پوهی فقه و حقوق اسلامی، سال دوم، شماره سوم، صفحه ۴۶.

و مؤسسات 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 مؤسسات 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 فراقانونی 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، صرف‌نظر 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 فراقانونی 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 جهت 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.^۱

گفتار چهارم - تأثیر ممنوعیت جمع‌مشاغل بر شایسته‌سالاری و کاهش فساد اداری

سامانه شایستگی به منزله موضوعی بدیع و مجموعه‌ای پیچیده از ساز و کارهایی است که می‌بایست طی فرایندی بلند مدت، علمی و سنجیده در ادارات و سازمانها استقرار یابد. لازمه شایسته‌سالاری فراهم آوردن زیر بناهای مربوطه از نظر ساختاری، نگرشی، قانونی و سازمانی است. استقرار شایسته‌سالاری در یک سازمان با شایسته‌دوستی شروع، با شایسته‌گزینی و شایسته‌پروری تکامل و با شایسته‌داری تداوم می‌یابد. در واقع اجرای شایسته‌سالاری به کوششی دراز مدت، پیگیر و مستمر برای دگرگونی اجتماعی و فرهنگی نیاز دارد. برای دگرگونی هم می‌بایست زمینه‌های مختلف به طور همزمان به کار گرفته شوند.

در ماده ۱۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه دولت موظف شده است به منظور استقرار نظام شایسته‌گرایی و ایجاد ثبات در خدمات مدیران، لایحه‌ای را تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. در این لایحه باید مشاغل مدیریتی در دو بخش سیاسی و حرفه‌ای، تعریف و طبقه‌بندی گردد و نیز در انتخاب و انتصاب افراد، به پست‌های حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم معین شده باشد تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مرتبه‌های بالاتر ارتقا یابند و در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با انجام ارزیابی‌های مدیریتی و تخصصی لازم، انتخاب صورت پذیرد.

مدیران توانمند و شایسته، بزرگ‌ترین سرمایه‌های یک کشور و محور توسعه و پیشرفت آن محسوب می‌شوند. تربیت مدیر به مراتب مشکل‌تر و طولانی‌تر از تربیت افراد در هر حرفه دیگری است. برای مدیر شدن، بیشترین یادگیری در محل کار و با انجام وظایف شغلی یا تجربه صورت

۱. فخر، حسین، (۱۳۹۰)، بررسی قلمرو قاعده ممنوعیت جمع‌مشاغل دولتی، مجله پوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال دوم، شماره سوم، صفحه ۱۵۸.

می‌گیرد. پرورش مدیران آینده و آن هم در کلاس جهانی نیازمند به شناسایی افراد با شایستگی‌های ویژه است و مستلزم برنامه ریزی اصولی در جهت توانمند نمودن آنهاست. ضرورت ایران امروز برای حضور در عرصه‌های جهانی و تحقق برنامه‌های توسعه و سند چشم انداز توسعه کشور که ایران را کشوری دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در مقیاس منطقه‌ای، توسعه یافته همراه با رشد شتاب علمی، کاهش نرخ بیکاری و ارتقاء سطح و کیفیت زندگی مردم تصویر کرده است، با داشتن منابع غنی و مردمانی خلاق، فقط و فقط شایسته سالاری و شایسته محوری است. در پس شایسته سالاری است که مدیران توانمند و شایسته سکان اداره امور کشور را به دست گرفته و با تلاش خویش و اعتماد و حمایت مردم راه ترقی ایران اسلامی را طی می‌کنند. باید در راستای تحقق عدالت محوری، از همه کسانی که مستعد هستند و می‌توانند به صورت بالقوه نیازهای آتی کشور را برطرف کنند دعوت شود، آن‌ها وارد مراکز فرایند ارزیابی و آزمون شوند، شایستگان انتخاب و به کار گمارده شوند. کانون‌های ارزیابی که به جهت ماهیت و کارایی، برخی متخصصان از آن به عنوان کانون‌های توسعه نام می‌برند ابزاری قدرتمند برای شناسایی شایستگان و تحقق شایسته سالاری است. ممنوعیت تعدد مشاغل باعث استفاده از دانش و توانایی افراد مختلف در یک جامعه و جلوگیری کردن از افت توانایی افراد شایسته در آن جامعه می‌گردد.^۱ همچنین می‌توان گفت جلوگیری از فساد اداری مهمترین دغدغه قانونگذار در وضع قوانینی همچون منع تصدی بیش از یک شغل است، فساد اداری به رفتارانی دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند. یکی دیگر از صاحب‌نظران معتقد است که فساد اداری به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن، فرد برای تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر، خارج از چهار چوب رسمی وظایف، یک نقش دولتی عمل می‌کند. تجربه نشان داده که مشاغل گوناگون و متعدد، قدرت بیشتری را به دنبال دارد. به همین جهت قانون گذار اساسی با حساسیت ویژه‌ای اصل ممنوعیت جمع مشاغل سیاسی و اداری را در حقوق اساسی و عادی کشور، مورد توجه قرار داده است که فلسفه تصویب اصل ۱۴۱ بنا بر مذاکرات هنگام وضع قانون و به گفته مرحوم شهید بهشتی، جلوگیری از تمرکز مشاغل در افراد معین، مبارزه با انحصارطلبی قدرت و نوعی مبارزه با اعمال نفوذ بوده است.^۲

۱. امینی زازرانی، علی، (۱۳۹۰) فرهنگ مصادیق: شایسته سالاری در سازمانها، لزوم پیاده سازی نظام شایسته
 ۲. فرزادی نژاد، محسن، (۱۳۸۰)، فساد اداری و روشهای کنترل آن، فصلنامه علمی پژوهشی مدرس، دوره پنجم، صفحه

نتیجه گیری

قانون اساسی در اصل، ۱۴۱ غیرمجاز بودن تصدی بیشتر از یک شغل را در سال ۱۳۵۸ تصویت نمود اما ضمانت اجراهای این قانون را تعیین نکرده بود؛ اما در سال ۱۳۷۳ با تصویب «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» ضمانت اجرای نسبتاً مناسبی برای آن در نظر گرفته شد. شمول این اصل ۱۴۱ قانون اساسی، کارمندان دولت و به نوعی کارکنان دستگاه‌های دولتی هستند که به علت ایجاد عدالت اجتماعی و جلوگیری از انحصار طلبی و جلوگیری از فساد اداری پذیرش بیش از یک شغل دستگاه‌های دولتی و بیش از این حتی عضو شدن در هیئت مدیره شرکت‌های وابستگی دولتی دارند (غیر از شرکت‌های تعاونی) و نیز عضویت در شرکت‌های خصوصی نیز از مصادیق ممنوعیت این قانون می‌باشد. تعریف شغل در تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و سمت که مشتمل بر شغل و مقام رسمی است، قانوناً اشتغال هم‌زمان کارمند ادارات دولتی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، به عنوان عضو هیات علمی به اعتبار حکم مصرحه اصل قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بدون اشکال و ایراد است. همچنین در تبصره ۳ ماده ۵ قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت مصوب ۱۳۳۷، بستن قرارداد مطالعات و مشاورات فنی و مالی و حقوقی با کلیه کارکنان دولت از (اعضای هیات علمی دانشگاه‌ها) ممنوع و مستلزم مجازات مقرر شده در قانون مذکور دانسته شده است. علی‌ایحال با تحولات قانونی در این زمینه لذا با توجه به مواد قانونی فوق‌الذکر در حال حاضر اعضای هیات علمی از شمول قانون منع مداخله کارکنان دولت مستثنی می‌باشند. غیر از سمت‌های آموزشی، افرادی که توسط مقام معظم رهبری نیز در منصب‌های شغلی مدنظر منصوب می‌شوند از حکم این قاعده مستثنا شده‌اند. در این خصوص می‌توان گفت قانونگذار عادی حدود ترسیم شده در ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی قاعده‌ی قانون اساسی را رعایت نکرده و روزه روز بر شمار این استثنائات افزوده است. این موضوع نه تنها عملکرد مجلس شورای اسلامی، بلکه عملکرد نهاد تأییدکننده‌ی این مصوبات و دادرسی‌های جمهوری اسلامی ایران را نیز در این موضوع با سؤال مواجه می‌کند. با وجود ایراد عملکرد قانونگذار عادی در این زمینه، آنچه به عنوان 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 ضابطه مند کند.

در خصوص جایگاه ممنوعیت جمع مشاغل در شایسته سالاری باید گفت از آنجایی که پرورش مدیران آینده و آن هم در کلاس جهانی نیازمند به شناسایی افراد با شایستگیهای ویژه است و مستلزم برنامه ریزی اصولی در جهت توانمند نمودن آنهاست، باید در راستای تحقق عدالت محوری، از همه کسانی که مستعد هستند و می‌توانند به صورت بالقوه نیازهای آتی کشور را برطرف کنند دعوت شود، آنها وارد مراکز فرایند ارزیابی و آزمون شوند، شایستگان انتخاب و به کار گمارده شوند که می‌توان به این نتیجه رسید که ممنوعیت تعدد مشاغل ابزاری قدرتمند برای شناسایی شایستگان و تحقق شایسته سالاری است.

منابع

۱. عبدالحمید ا. حقوق اداری. توس. ۱۳۹۷؛ ششم.
۲. موسی زاده ر. حقوق اداری؛ کلیات و ایران ۱۳۸۴؛ چاپ هفتم.
۳. طباطبایی م. حقوق اداری ایران. سمت. ۱۳۹۴؛ چاپ هجدهم.
۴. رستمی ث. منع جمع مشاغل و نظام حقوقی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز. ۱۳۸۸:۹-۱۰.
۵. هاشمی م. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تهران، نشر گستر. ۱۳۹۴؛ چاپ دهم.
۶. موسی زاده ا. حقوق اداری؛ کلیات و ایران. چاپ هفتم. ۱۳۹۳:۴۵.
۷. شادمان ع. ممنوعیت تعدد مشاغل عمومی ایران، ژاپن و فرانسه. پایان نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی. ۱۳۸۸:۶۳.
۸. مهرپور ح. مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. چاپ چهارم. ۱۳۹۲؛ تهران، نشر دادگستر: ۸۷.
۹. توحیدی. تاملی در اصول کلی نظام، حقوق آزادی‌های مردم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. قم، نشر معارف. ۱۳۸۵:۱۲۵.
۱۰. میراب مرتضوی سه. بررسی مسئولیت کیفری تعدد مشاغل در حقوق ایران. پایان نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه پیام نور (مرکز تهران جنوب). ۱۳۹۰.
۱۱. فخر ح. بررسی قلمرو قاعده ممنوعیت جمع مشاغل دولتی، مجله پژوهشی فقه و حقوق اسلامی. سال دوم، شماره سوم. ۱۳۹۰.
۱۲. آقازاده، آرمند. اشتغال در ایران. چاپ دوم تهران، انتشارات سمت. ۱۳۹۲:۱۳۸.
۱۳. کاستلز. عصر ارتباطات، جلد سوم، چاپ چهارم. تهران، انتشارات طرح نو. ۱۳۸۴:۹۱-۴.
۱۴. امینی زازرانی. فرهنگ مصادیق: شایسته‌سالاری در سازمانها، لزوم پیاده‌سازی نظام شایسته. ۱۳۹۰.
۱۵. فرهادی نژاد. فساد اداری و روشهای کنترل آن. فصلنامه علمی پژوهشی مدرس، دوره پنجم. ۱۳۸۰.