

ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند

کوروش استوار سنگری^۱

زینب بناکار^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۴/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۷/۱۷

چکیده

موضوع «منع جمع مشاغل» یکی از مباحث مهم حقوق عمومی است که در جهت حسن جریان امور سیاسی و اداری است. این اصل، در قوانین اساسی بسیاری از کشورهایی که در راستای ایجاد نظام اداری صحیحی برآمده‌اند، به کار رفته است. برای ممنوعیت جمع مشاغل دلایلی از قبیل جلوگیری از ایجاد وقفه در کارها، عدم اعمال نفوذ و جلوگیری از استبداد و انحصار طلبی و پیشگیری از رشد بیکاری آورده شده است. اصل «ممنوعیت تصدی چند شغل» هم در حقوق اساسی در اصول ۱۶۱ و ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم در حقوق اداری در قانون ماده واحده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ (قانون عادی) پیش‌بینی شده و بر آن تأکید شده است. علاوه بر قوانین فوق‌الذکر، سایر قوانین و مقررات عمومی مانند قانون شوراها، قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ارتباط با اصل ممنوعیت تصدی چند شغل، مطالبی را بیان کرده‌اند. طبق این اصول، تمام صاحبان مشاغل عمومی، ممنوع از تصدی بیش از یک شغل هستند؛ تنها استثنا در این حوزه، سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی و عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های تعاونی است. در خصوص مشاغل خصوصی، اصل بر جواز تصدی آن‌ها در کنار شغل یا مقام عمومی است. با این وجود، برخی از مشاغل خصوصی مانند وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل هستند. در کشور هند نیز با وجود نظام تلفیق قوا به جای تفکیک قوا، اصل ممنوعیت تصدی چند شغل هم در حقوق اساسی و هم در حقوق اداری پیش‌بینی شده است.

کلید واژه‌ها: حقوق اساسی، حقوق اداری، ممنوعیت، جمع مشاغل، ایران، هند.

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز (نویسنده مسئول) kourosh_ostovar_s@yahoo.com

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی z_b_esfahan@yahoo.com

مقدمه

لازمه‌ی ایجاد یک نظام اداری صحیح و عادلانه، تفکیک قوا، استقلال قوای سه‌گانه از یکدیگر و توزیع قدرت میان نهادهای حکومتی است، این‌ها از جمله مواردی است که باعث جلوگیری از استبداد، انحصار طلبی و فساد و رفع تبعیض در جامعه می‌شود؛ به عبارت دیگر، نگرانی اصلی این بوده است که ایفای دو یا چند نقش توسط یک فرد ممکن است، تضاد منافی را ایجاد کند که عواقب سنگینی برای کشور داشته باشد (رحمانی، ۱۳۸۴).

یکی از راهکارهای مناسب جهت جلوگیری از استبداد و انحصار طلبی، تفکیک قوا و توجه به اصل شایسته‌سالاری، ممنوعیت جمع مشاغل سیاسی و اداری در هر جامعه‌ای است. تجربه نشان داده است که شغل‌های گوناگون و متعدد قدرت بیشتری را به دنبال دارد، به همین جهت اصل ممنوعیت جمع مشاغل سیاسی و یا ممنوعیت جمع مشاغل اداری در حقوق اساسی و اداری کشورها پیش‌بینی شده است.

حقوقدانان رشته حقوق اساسی به هنگام بیان مسائل تفکیک قوا، استقلال قوای سه‌گانه، توزیع قدرت و جلوگیری از استبداد و انحصار طلبی و امثال این‌ها، این موضوع را مطرح می‌سازند و حقوقدانان رشته حقوق اداری در مبحث تکالیف و تعهدات مستخدم و کارمند کشور، در شرح و بسط «منع جمع مشاغل» سخن می‌رانند (رحمانیان کوشکی، ۱۳۷۷: ۸).

اصل تفکیک قوا و اصل ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل لازم و ملزوم یکدیگرند؛ به عبارتی لازمه‌ی اصل تفکیک قوا برقراری اصل ممنوعیت تصدی مشاغل مختلف است و تنها در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا می‌توان انتظار اجرای کامل اصل ممنوعیت تصدی مشاغل را داشت.

یکی از تکالیف مستخدمین رسمی منع داشتن دو شغل است. برای قانون‌گذار این تکلیف از درجه‌ی اهمیت بسیار بالایی برخوردار است، به طوری که یکی از اصول قانون اساسی به این موضوع اختصاص یافته است.

این مقاله در صدد است که به بررسی این موضوع که از مسائل مهم و اساسی در کشور ایران است، بپردازد و قوانین و مقررات کشور هند که یک کشور آسیایی دموکراتیک و دارای رژیم پارلمانی محسوب می‌شود را در این خصوص در حد امکان مورد بررسی تطبیقی به عمل آورد و دلایل ممنوعیت جمع مشاغل، ضمانت‌های اجرائی این اصل و شدت و حدت این ضمانت اجراها را در نظام حقوقی ایران و هند در حد امکان بررسی کند.

۱. دلایل منع جمع مشاغل

در اغلب سازمان‌های اداری جهان سوم، مدیران به دنبال اهداف فردی خود بوده و از امکانات و منابع سازمان برای نیل به اهداف شخصی خود بهره می‌گیرند. حفظ مقام و شغل از عمده‌ترین مسائل هر مدیر بوده و او در ارتباطات و فعالیت‌هایش بیشترین تلاش را در تحقق این هدف داشته و از نظر وی مسائل سازمانی در درجات بعدی اهمیت قرار دارند. بدین ترتیب که مدیران فکر می‌کنند مشاغل و منابع سازمان جزء مایملک آنان بوده و با نظر و سلیقه و قضاوت شخصی آن‌ها قابل تقسیم و توزیع است. وجود نظام ناشایستگی در جوامع در حال توسعه موجب می‌شود، سازمان‌ها در انتصابات و ارتقا، پایبند ضوابط و مقررات نبوده و عواملی از قبیل خویشاوندی و آشنایی، توصیه مقامات ذی‌نفوذ، وابستگی به مراتب عالی سازمان و روابط شخصی، اساس استخدام قرار می‌گیرد. شاید این موضوع، مهم‌ترین دلیل وجود تعدد مشاغل در جوامع در حال توسعه باشد (قربانی، ۱۳۸۹).

فلاسفه سیاسی و علمای حقوق دلایل گوناگونی برای منع جمع مشاغل ذکر کرده‌اند که این دلایل ناظر به مشاغل سیاسی و اداری می‌باشد.

الف. جلوگیری از ایجاد وقفه در کارها

شخصی که مشاغل متعددی را تصدی نماید، نمی‌تواند به‌طور کامل و صحیح همه‌ی امور را رسیدگی کند. پیامد منفی تصدی مشاغل متعدد به‌طور همزمان، ایجاد وقفه در انجام کارها است.

از آن جا که بر اساس ماده ۵۵ قانون استخدام کشوری، کارمند دولت (به معنای عام خود) موظف است که تمامی امور محوله خود را به موقع انجام داده و از ایجاد اختلال و وقفه در کارها با دست زدن به اعمال مختلف از جمله تصدی شغل دیگر اعم از دولتی و غیر دولتی پرهیز نماید، این دلیل ناشی از اصل ثبات و مداومت امور عمومی است که حکم می کند در کار سازمان های اداری وقفه و تأخیری رخ ندهد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۱۷۰)

ب. جلوگیری از انحصار طلبی و استبداد

یکی از موجبات استبداد و انحصار قدرت در دست اشخاص معین، تصدی مشاغل متعدد است؛ یعنی شخصی که دارای شغل ها و سمت های مختلفی در دستگاه های متعدد می شود، احتمال سوء استفاده و استبداد در وی بسیار فراوان است. تجربه نشان داده است که شغل های گوناگون، قدرت بیشتری به بار آورده است. این قدرت نه تنها آن فرد را در مظان خودمحموری، انحصار طلبی، اعمال نفوذ و غیره قرار می دهد، بلکه اثر آن جنبه خانوادگی و موروثی پیدا می کند و منجر به بروز و ظهور طبقاتی می شود که با مردم عادی تفاوت کلی خواهند داشت؛ در این صورت، نظام اداری به ناهنجاری کشیده می شود که خود آن نیز دارای آثار و پیامدهای بدی خواهد بود (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۲).

ج. پیشگیری و جلوگیری از اعمال نفوذ احتمالی

اگر شخصی مشاغل متعددی را در هر یک از قوای سه گانه اختیار نماید، احتمال نفوذ و سوء استفاده شدیدتر می شود؛ زیرا اصل تفکیک قوا در هم می ریزد و باعث تأثیرگذاری برخی از اقتدارات قوه ای بر قوه ی دیگر می گردد. اصل، تعارض بین عضویت مقننه و اجرائیه و قضائیه است (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷۳). از آن جا که فردی که دارای مشاغل متعدد در سازمان ها و مؤسسات متفاوت شود، نفوذ و اقتدار وی در این دستگاه ها به مراتب بیشتر بوده و این امر موجب سوء استفاده و اعمال نفوذ و بی قانونی و انجام امور بر اساس

رابطه به جای ضابطه می‌شود؛ از این رو، با اعمال قاعده ممنوعیت تصدی مشاغل می‌خواهند جلوی اعمال نفوذ احتمالی را بگیرند تا نظام صحیح اداری داشته باشیم. (رحمانیان کوشکی، ۱۳۷۷: ۶۰)

د. عدالت شغلی و استخدامی

در کشورهای در حال توسعه که زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های لازم، برای اشتغال مردم در فعالیت‌های خصوصی و تعاونی تمهید نگردیده و اشتغال در مشاغل و فعالیت‌های دولتی از بهترین راه‌های امرار معاش می‌باشد، عدالت استخدامی و اشتغال یکی از محوری‌ترین شاخه‌های عدالت است (متی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۳۶۵). با توجه به این که همه‌ی مردم در برابر قانون یکسان‌اند و از طرفی مکلف به اجرای قوانین هستند و از طرف دیگر، باید از مزایای قانونی برخوردار گردند؛ از این رو، عدالت استخدامی ایجاب می‌کند تمامی کسانی که دارای شرایط قانونی هستند، عندالافتضاء بتوانند مشاغل دولتی اختیار نمایند. با تمرکز این مشاغل در دست فرد یا افراد معین (تصدی چند شغل توسط فرد معین) آن اصل قانون اساسی (قاعده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل) رعایت نشده و تبعیض و انحصار قدرت در جامعه حاکم می‌گردد.

ه. جلوگیری از تضییع بودجه عمومی (بیت المال)

یکی دیگر از دلایل ممنوعیت جمع مشاغل این است که یک شخص بیش از یک بار از صندوق دولت، حقوق دریافت نکند (به جز موارد استثنا)؛ یعنی علاوه بر این که شخص از تصدی شغل دیگر ممنوع بوده، بلکه از دریافت بیش از یک حقوق و مزایا از بودجه عمومی ممنوع است (محسنی، ۱۳۸۰: ۱۵).

این اصل بسیار مهمی در قانون اساسی است که در راستای ایجاد عدالت اقتصادی تعریف شده و ضمن آن که مانع از برداشت اضافی از بودجه دولت می‌شود، از تجمیع قدرت در دست افراد خاص نیز جلوگیری می‌کند.

۲. جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران

به دلیل اهمیت موضوع، قانون گذار هم در قانون اساسی و هم در قانون عادی به طور مفصل، به اصل منع جمع مشاغل پرداخته است. استناد اساسی ممنوعیت جمع مشاغل در قانون اساسی ایران اصل ۱۴۱ است و در قانون عادی ماده واحده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، می باشد. در این مورد در دی ماه ۱۳۹۱، نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی جهت اصلاح قانون عادی و گسترش موارد ممنوعیت جمع مشاغل را ارائه کرده اند که پس از تصویب اولیه، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و هنوز به سرانجام نهایی نرسیده است؛ اما در این مقاله به مواردی از طرح مذکور نیز می پردازیم. در ابتدا به بررسی مفهوم شغل در ایران و سپس تعدد مشاغل را در قوانین مورد بررسی قرار می دهیم.

۲-۱. مفهوم شغل

ماده ۷ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱، تعریف زیر را از شغل ارائه داده است:

«شغل، عبارت است از مجموع وظایف و مسئولیت های مرتبط و مستمر و مشخصی است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به عنوان کار واحد شناخته شده باشد...».

در تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مصوب ۱۳۷۳ نیز آمده است: «منظور از شغل، عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و پستی که به طور تمام وقت انجام شود.»

برخی از حقوقدانان، شغل مستخدم را امری همیشگی و مستمر دانسته اند (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۵۳)؛ بنابراین، «استمرار»، «پست سازمانی» و «تمام وقت بودن» ارکان اصلی «شغل» محسوب می شوند تا بتوان حکم قانونی ممنوعیت جمع مشاغل را بر آن ها جاری کرد؛ ولی در طرح جدید مجلس، شغل به هر نوع پستی، اعم از این که مدیران باشند (که به

نظر می‌رسد؛ بیشتر مدیران عالی مملکتی مد نظر بوده‌اند) گفته شده است؛ چون پست‌های مدیریتی در حال حاضر، دو نوع هستند: پست‌های سیاسی و پست‌های حرفه‌ای و پست‌های سیاسی همین مقامات هستند. این‌جا هر دو موضوع را در نظر گرفته است و به صراحت توضیح داده است: هر نوع پست مدیریتی و فرقی نمی‌کند که پست سیاسی، حرفه‌ای، مدیریتی، آموزشی، قضائی، اداری، اجرائی و

۲-۲. منع جمع مشاغل در قوانین

در خصوص ممنوعیت جمع مشاغل، 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 مؤسساتی 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.»

در اجرای اصل ۱۴۱ قانون اساسی، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مقرراتی را بیان داشته که شامل ماده واحده و ۹ تبصره و یک تبصره الحاقی مصوب ۱۳۸۷ است. به بررسی این اصل و قانون مذکور که از این اصل ناشی می‌شود، می‌پردازیم.

در اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل آمده است که «رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند.»

با توجه به متن فوق، کارکنان دولت از داشتن شغل دولتی دیگر منع شده‌اند؛ اما نمی‌توانند هر تعداد مسئولیت غیر دولتی را بپذیرند و تصدی آن را عهده‌دار شوند،

به طوری که در ماده واحده، کارمندان دولت از تصدی مشاغل و عناوین ذیل نیز منع شده‌اند.

۲-۳. مصادیق منع جمع مشاغل

الف. نمایندگی مجلس شورای اسلامی: جمع بین کارمند دولت بودن با سمت نمایندگی به صراحت در اصل ۱۴۱ و تبصره ۴ ماده واحده منع گردیده است. فلسفه این ممنوعیت و پذیرفته شدن آن در دکترین برای آن است که نماینده مجلس حتی المقدور آزاده و وارسته باقی بماند و استقلال رأی خود را به مناسبت وابسته شدن به دستگاه‌هایی غیر از پارلمان از دست ندهد (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۰۳).

این که کارمند دولت به سمت نمایندگی انتخاب شود، بستگی به شرایط انتخاب نمایندگان مجلس دارد، با توجه به قانون مربوط، کارمندان دولت که قصد نامزدی دارند، از پست کارمندی استعفا می‌دهند و در صورت انتخاب شدن پس از اتمام دوره نمایندگی مجدداً به محل خدمت مراجعه می‌نمایند. نکته مهم این است که در حال حاضر، نمایندگان مجلس که در استخدام دستگاه‌های دولتی باشند، از خدمت دولتی کناره‌گیری نمی‌کنند، بلکه از سمت خود موقتاً استعفا می‌دهند؛ ولی همان‌طور که اخذ پروانه وکالت دادگستری برای کارمند دولت مجاز نیست و اگر متقاضی در زمره‌ی کارمندان دولت باشد، باید ابتدا از کارمندی دولت استعفا بدهد تا موفق به اخذ اجازه وکالت گردد، به نظر می‌رسد، این امر برای نمایندگی مجلس نیز صدق می‌کند (هندی، ۱۳۸۱: ۴).

ب. وکالت دادگستری: وکیل دادگستری، حق الوکاله خود را از اصحاب دعوا دریافت می‌کند و اصولاً متصدی شغل دولتی و عمومی نیست. از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر می‌آید که مطلق اشتغال به وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی اعم از دولتی و غیر دولتی، ممنوع است (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۶۶).

در ماده‌ی ۱۰ لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳، قضات و مستخدمین دولتی و بلدی و مملکتی و بنگاه‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه‌ی آن

ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند ۱۲۳

متعلق به دولت است؛ در حین اشتغال به خدمت به استثنای استادان دانشکده حقوق که اشتغال به تدریس در یکی از شعب حقوقی دارند در صورت اجازه شورای دانشگاه ... ممنوع از اشتغال به وکالت هستند.

ج. مشاوره حقوقی: مشاوره حقوقی، عبارت از اظهار نظر تفسیری و عالمانه‌ای است که توسط حقوقدانان متبحر و با تجربه، به صورت کتبی و شفاهی ارائه می‌شود و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۵). بند (ز) ماده ۵ آیین‌نامه اجرائی ماده‌ی ۱۸۷ مصوب ۱۳۸۱/۶/۱۳، یکی از شرایط متقاضیان اخذ مجوز تأسیس مؤسسه مشاوره حقوقی را «عدم اشتغال اعم از رسمی، قراردادی، پیمانی در وزارتخانه‌ها، ادارات و شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلابی، شهرداری‌ها و مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و عدم اشتغال به سردفتری یا دفتریاری در زمان صدور مجوز و پس از آن مادامی که شخص به مشاوره حقوقی و وکالت موضوع این آیین‌نامه اشتغال دارد (برای متقاضیان وکالت و مشاوره حقوقی)» بیان می‌دارد.

د. ریاست و مدیریت عامل و عضویت در هیأت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی: به نظر می‌رسد، مقنن به جهت جلوگیری از هر گونه سوء استفاده و تبانی و ... این ممنوعیت را وضع نموده است؛ لذا کارمند دولت تحت هیچ شرایطی نمی‌تواند در شرکت خصوصی شخصاً عضویت هیأت مدیره (اعم از موظف و یا غیر موظف) و یا مدیریت عامل آن را بپذیرد (هندی، ۱۳۸۱: ۹).

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

هـ. ریاست یا مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های دولتی بدون نمایندگی از طرف دولت: عضویت کارمند دولت در هیأت مدیره و مدیریت عامل شرکت‌های دولتی به دو صورت ممکن است، وجود داشته باشد:

کارمند دولت به نمایندگی از دولت و به موجب قانون این عضویت را بپذیرد. (طبق تبصره ۳ ماده واحده شغل دیگر محسوب نمی‌شود.)
کارمند دولت بدون نمایندگی از دولت و به‌عنوان شخص حقیقی در هیأت مدیره و یا مجامع و شوراها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی عضویت یابد.
در این جا دو حالت متصور است:

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

ب. عناوین فوق دارای شرایط و عناصر مذکور در تعریف شغل مندرج در تبصره ۲ ماده واحده را دارا نباشد (عضو غیر موظف).

گفتنی است که در شرکت‌های دولتی عموماً اعضای هیأت مدیره بر خلاف مدیر عامل که به‌طور موظف و تمام وقت انجام وظیفه می‌نماید، به‌طور غیر موظف می‌باشند (هندی، ۱۳۸۱: ۱۲).

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

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

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

ز. سردفتری و دفتریاری اسناد رسمی: به طور کلی، به زعم پاره‌ای از علمای حقوق، دفاتر اسناد رسمی از شخصیت حقوقی حقوق عمومی برخوردار بوده و برخی نیز بر اساس فعالیت‌های دفاتر اسناد رسمی برای آن شخصیت حقوقی حقوق خصوصی قائل‌اند. سر دفتری اسناد رسمی قابل جمع با مشاغل دولتی و نمایندگی مجلس نبوده و لیکن چنین محدودیتی در مورد سران دفاتر ازدواج و طلاق صادق نبوده و موجود نیست؛ اما در طرح جدید مجلس، سران دفاتر ازدواج و طلاق نیز مورد ممنوعیت جمع مشاغل قرار گرفته‌اند.

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

این شغل از جمله مشاغل حساس و پر مخاطره بوده که انتصاب به آن دارای شرایطی سنگین و از موارد جلوه استقلال قوا و تمامی حساسیت‌های فوق جهت حفظ حقوق اساسی مردم می‌باشد (صالح احمدی، ۱۳۸۵).

۴-۲. موارد استثنای ممنوعیت جمع مشاغل

هر چند که قانون اساسی نسبت به ممنوعیت مشاغل مضاعف دولتی و عمومی تأکید فراوان دارد؛ اما براساس دلایلی، بعضی از سمت‌ها و مشاغل را با صراحت مورد استثنا قرار داده است که بدین شرح است:

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

شرکت‌های تعاونی، غیر تجاری هستند و اصولاً در مظان سوء استفاده‌هایی که نوعاً متوجه شرکت‌های تجاری می‌شود، قرار نمی‌گیرند (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۷). ریاست،

مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات بلامانع است؛ زیرا باید افراد همان ادارات و مؤسسات انجام این امور را بر عهده گیرند (رحمانیان کوشکی، ۱۳۷۷: ۱۳۱).

ب. تبصره ۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی: تبصره ۳. «شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکت‌های دولتی که به‌عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد، شغل دیگر محسوب نمی‌گردد، لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.»

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

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

کارمند دولت می تواند به عنوان استاد مدعو به صورت پاره وقت یا قراردادی، حق التدریس و امثال آن ساعاتی را در دانشگاه ها و مراکز آموزشی تحت عنوان سمت آموزشی در غیر ساعات اداری مشغول باشد؛ زیرا هدف از وضع این مقرره، این است که به لحاظ کمبود نیروی انسانی متخصص در کشور، امکان استفاده از آنها در خارج از ساعات کاری در آموزش و تدریس مهیا گردد (کارمزدی، ۱۳۸۸: ۱۶).

آنچه را که در اصل ۱۴۱ مورد استثنا قرار گرفته، «سمت های آموزشی در دانشگاه ها و مؤسسات تحقیقاتی» است؛ بنابراین این استثنا شامل «سمت های پژوهشی دانشگاه ها» نمی شود.

اعضای پژوهشی، «سمت های آموزشی در دانشگاه ها» ندارند و داشتن سمت آموزشی آنان «در مؤسسات تحقیقاتی» مورد تردید جدی است. اگر این گونه باشد، اعضای هیأت علمی پژوهشی، مشمول این استثنا نخواهد بود (جباری، ۱۳۸۹: ۱۴۱).

در طرح جدید مجلس، تدریس و پژوهش در دانشگاه ها و مؤسسات تحقیقاتی مشخص شده است؛ در حالی که در قانون قبلی فقط از سمت های آموزشی نام برده شده بود. بنابراین هر کسی می تواند برداشتی از آن داشته باشد، معمولاً هم در محیط های آموزشی هر کسی هر سمتی داشت، همه را سمت آموزشی تلقی می کردند، در صورتی که در قانون جدید تنها تدریس و پژوهش مورد نظر قرار گرفته است و هر گونه مسئولیت دیگری مثل ریاست دانشکده جزو ممنوعیت ها به حساب می آید.

د. افراد منصوب از طرف مقام رهبری: طبق تبصره ۸ افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت هایی در دستگاه های مختلف منصوب می گردند، از شمول مفاد این قانون مستثنا خواهند بود.

استثنای ناشی از تبصره ۸ ماده واحده، ظاهراً ناشی از مستثنی انگاشتن مقام رهبری از حاکمیت قانون اساسی به نظر می رسد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۹).

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

«تصدی بیش از یک پست سازمانی، برای کلیه کارمندان ممنوع می‌باشد. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئول مافوق، تصدی موقت پست سازمان مدیریتی یا حساس به صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر ۴ ماه مجاز می‌باشد.» طبق این ماده کارمندان دولت می‌توانند حداکثر برای مدت ۴ ماه، تصدی موقت پست مدیریتی را به صورت سرپرستی با تشخیص و اجازه مقام مسئول مافوق خود، به عهده بگیرند.

و. جمع مشاغل دولتی و خصوصی: اشتغال به صنعت و تجارت و شرکت در اداره‌ی امور مؤسسات خصوصی در ساعات اداری برای کلیه مستخدمین اصولاً ممنوع است؛ زیرا مستخدم در قبال اوقات اداری حقوق دریافت می‌دارد؛ یعنی این اوقات را به اداره فروخته است؛ از این رو، نمی‌تواند در عین حال از حقوق اداره استفاده کند و ساعات اداری خود را وقف کار خصوصی بنماید. اشتغال به مشاغل خصوصی خارج از وقت اداری هیچ منع قانونی ندارد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۲۵۱).

۲-۵. ممنوعیت جمع مشاغل در پرتو اصل تفکیک قوا

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

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

لازمه تفکیک قوا، استقلال قوا از یکدیگر است. بدین ترتیب، تفکیک و استقلال قوای سه‌گانه، مستلزم تفکیک و استقلال اعمال سازمان‌ها، اشخاص و مدیران و اموال این قوا از یکدیگر است.

الف. قوه قضائیه: با توجه به بخشنامه‌های رئیس قوه قضائیه، قاضی نباید به شغل دیگری اشتغال ورزد؛ چون اشتغال به امور دیگر موجب تأخیر و اطاله رسیدگی در پرونده‌های جزائی و حقوقی می‌شود (بخشنامه شماره ۱/۷۹/۶۱۳۸ مورخ ۷۹/۵/۸ رئیس قوه قضائیه). علاوه بر قاضی، کارکنان اداری شاغل در واحدهای تابعه قوه قضائیه نیز مشمول حکم صریح اصل ۱۴۱ قانون اساسی و ممنوع از تصدی بیش از یک شغل هستند (بخشنامه شماره ۱/۷۹/۱۸۵۵۳ مورخ ۷۹/۱۱/۳ رئیس قوه قضائیه)؛ هم‌چنین قضات طبق بخشنامه مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۲۸ از پذیرش و اشتغال به مشاغل اعم از رسمی و آزاد، از جمله سردفتری اسناد رسمی، ازدواج و طلاق هم‌چنین مشاورت در دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و ... ممنوع شده‌اند.

ب. قوه مقننه: چنانچه شورای نگهبان را به نوعی از نهادهای مربوط به قانون‌گذاری در ایران بدانیم بحث در مورد اعضای آن در این‌جا در ذیل قوه مقننه قرار می‌گیرد؛ بنابراین، تصدی مقامات و مشاغل در قوای مجریه و قضائیه توسط اعضای آن می‌تواند استقلال قوای مذکور در اصل ۵۷ قانون اساسی را خدشه‌دار کند (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۷۰).

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

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

۲. طبق اصل ۹۷ قانون اساسی، «اعضای شورای نگهبان باید هنگام مذاکره درباره‌ی طرح یا لایحه فوری در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند و هم‌چنین با توجه به وظایف با اهمیتی که قانون اساسی برای شورای نگهبان در نظر گرفته ایجاب می‌کند که اعضای شورای نگهبان به هیچ کدام از وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی، دولتی، نهادها و قوای سه‌گانه وابستگی نداشته باشند (اظهار نظر کارشناسی درباره‌ی طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۸۶، ۷۳/۱۰/۱۱: ۱۰).

در این راستا، تبصره الحاقی مصوب ۱۳۸۷ مقرر می‌دارد که عضویت همزمان کلیه اشخاص شاغل در هریک از قوای سه‌گانه و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت به هر مقدار از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، در شورای نگهبان به جز موارد استثنا شده در قانون به‌عنوان حقوقدان شورای نگهبان ممنوع شده‌اند.^۱

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

عضویت در شوراهای شهرها از منظر نقش اثرگذار در تعیین و اعمال سیاست‌های شهری در حوزه‌های اداری و غیر اداری (به استثنای حوزه‌های سیاسی) دارای اهمیتی ویژه است، بدین جهت ضروری به نظر می‌رسد که با تصویب قوانین مورد نیاز، مانع از عضویت همزمان کارمندان دولت در شوراهای شهر گردید (رستمی، ۱۳۸۸: ۹۸).

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

۱. طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل که به موجب آن ممنوعیت جمع مشاغل شامل حقوقدانان شورای نگهبان نیز می‌باشد در جلسه ۱۳۸۷/۰۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی تصویب شد و ظاهراً اکثریت شورای نگهبان (۷ رأی از ۱۲ رأی) در جلسات ۱۳۸۷/۰۱/۲۸ و ۱۳۸۷/۰۲/۰۴، آن را مغایر اصول ۹۱ و ۱۴۱ قانون اساسی اعلام کرد. استدلال اصلی اکثریت اعضای شورای نگهبان این بوده است که عضویت در شورای نگهبان به‌عنوان حقوقدان، شغل نیست. به همین دلیل، مشمول اصل ۱۴۱ نمی‌گردد؛ علاوه بر آن، در این شرایط برای عضویت حقوقدانان در شورا، مغایر با اصل ۹۱ قانون اساسی است؛ چرا که قانون اساسی در مقام بیان سکوت نموده و در این موارد مجلس حق قانون‌گذاری ندارد؛ اما اقلیت موافق طرح، مصوبه مذکور را خلاف قانون اساسی نمی‌دانست. این مصوبه به علت اختلاف نظر میان شورای نگهبان و مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد که مجمع تشخیص در جلسه ۱۳۸۸/۰۵/۲۰، نظر مجلس شورای اسلامی را تأیید کرد. ر.ک: مبانی آراء و نظرات شورای نگهبان مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷ (مرکز تحقیقات شورای نگهبان)، فروردین ۱۳۹۱، تهران: نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، صص ۱-۵.

ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند ۱۳۱

با توجه به این که بر اساس ماده ۱۴ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، عضویت در شوراها افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود، محرومیت اعضای شوراهای محلی از انتخاب‌پذیری در انتخابات مجلس شورای اسلامی منطقی به نظر نمی‌رسد (تقی‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۷).

به هر حال، مجلس نباید از کسانی تشکیل شود که تابع حکومت‌اند و گرنه تفکیک و استقلال قوا معنی نخواهد داشت و پارلمان نمی‌تواند با آزادی کامل قوه مجریه را نظارت و مهار کند (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۱۳).

۶-۲. مراجع رسیدگی و ضمانت اجرای تخلفات منع جمع مشاغل

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

تخلفات اداری از نقطه نظر پیامد حقوقی آن دارای دو جنبه هستند. یک دسته از تخلفات که می‌توان از آنها به‌عنوان تخلف اداری محض نام برد، ارتکاب آنها مستخدم را صرفاً مستحق مجازات‌های اداری می‌نماید؛ اما دسته دیگر از افعال یا ترک فعلی که ممکن است کارمندان مرتکب آنها شوند، علاوه بر این که تخلف اداری محسوب می‌شوند و مستخدم را مستحق مجازات اداری می‌نماید، جرم نیز محسوب می‌شوند و مرتکبین آن طبق مقررات جزائی به مجازات مندرج در این گونه قوانین محکوم می‌شوند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۲۵۸).

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

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

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

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

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

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

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

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

ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند ۱۳۳

مجازات‌های لحاظ شده در تبصره‌های ۵ و ۷ ماده واحده که عبارتند از انفصال موقت از خدمت بین ۳ تا ۶ ماه یا ۶ ماه تا یک سال و انفصال دائم از مشاغل، هم‌سنخ تنبیهات اداری و انضباطی مندرج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۲۱ و اصلاحات بعدی مورخ ۱۳۷۰/۶/۵ می‌باشد (محسنی، ۱۳۸۰: ۹۲).

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

۳. جمع مشاغل در نظام حقوقی هند

در ابتدا قبل از هر چیز، به مفهوم شغل در کشور هند می‌پردازیم و سپس تعدد مشاغل را در قوانین و مقررات این کشور مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۳-۱. مفهوم شغل

در کشور هند، دولت بزرگ‌ترین تأمین‌کننده شغل برای مردم است و به‌عنوان یک وسیله قدرتمند در استخدام تعداد زیادی از مردم ظاهر می‌شود. نقش خدمت دولتی در یک کشور دموکراتیک مانند هند از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ زیرا وظیفه‌ای برای کارمندان دولت به منظور اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولت تعیین شده است (کساری، ۲۰۱۲: ۵۴).

یک پست دولتی به معنای انتصاب یا تصدی از طرف دولت و شامل کلیه کارمندان استخدام شده در اداره دولتی است. آنچه که در ایجاد یک پست دولتی از اهمیت بسزایی برخوردار است. رابطه‌ی رئیس و مرئوس بین دولت و کارمند می‌باشد. عواملی می‌باید در تعیین این رابطه مد نظر قرار گیرد.

زمانی که دولت، ۱. کارمند را انتخاب کند؛ ۲. او را منصوب نماید؛ ۳. حقوق و مزایای او را پرداخت کند؛ ۴. بر شیوه‌ی کار وی نظارت داشته باشد؛ ۵. اختیار تعلیق و برکناری او را داشته باشد؛ ۶. شرایط خدمت او را تعیین کند؛ ۷. بتواند به کارمند دستور دهد؛ آن هنگام است که یک پست تحت نظارت دولت (پست دولتی) ایجاد شده است.

یک پست دولتی ممکن است به طور منظم میزان حقوق مشخصی نداشته باشد، ممکن است بر مبنای کارمزد حقوق به او پرداخت گردد و لازم نیست که این سمت، تمام وقت باشد، ممکن است نیمه وقت باشند. با این حال آنچه مهم است رابطه‌ی کارمند و دولت است (جین، ۲۰۱۱: ۱۵۶۴-۱۵۶۵).

۲-۳. مبنای منع جمع مشاغل در قوانین و مقررات

قانون اساسی هند، طولانی‌ترین قانون اساسی مکتوب در جهان است. برخی از قوانین موجود در متن قانون اساسی هند، در دیگر کشورها جزو قوانین عادی است و نه جزو قانون اساسی.

برخی از اصولی که به ممنوعیت جمع مشاغل مقامات مربوط می‌شود، عبارتند از: اصل ۱۰۲ قانون اساسی هند که به ممنوعیت تعدد مشاغل نمایندگان مجالس مرکزی مربوط می‌شود و اصل ۵۹ نیز یکی از شرایط ریاست جمهوری هند را منع جمع مشاغل اعلام می‌دارد.

تنها شرطی که قانون اساسی هند برای نیل به مقام وزارت مقرر داشته این است که شخص کاندیدای وزارت باید عضو پارلمان باشد. اگر شخصی به مقام وزارت منصوب شود که نماینده پارلمان نباشد، باید سعی کند ظرف ۶ ماه از طرف مردم به نمایندگی پارلمان انتخاب شود و الا از وزارت برکنار می‌شود. در کشورهای پارلمانی که سازمان حکومت بر مبنای همکاری نزدیک میان دو قوه مقننه و مجریه پی‌ریزی شده جمع بین نمایندگی پارلمان و وزارت ممکن می‌باشد و گاهی از باب استحکام روابط دو قوه ضروری هم تشخیص داده می‌شود (مدنی، ۱۳۸۸: ۲۳۰).

در سال ۱۹۵۵ قانون خدمات عمومی مرکزی (قانون عادی) به تصویب پارلمان رسید و در سال ۱۹۶۴ اصلاح شد.^۱ اکنون قانون خدمت عمومی مصوب ۱۹۶۴ به عنوان اصلی‌ترین و مهم‌ترین قانون در زمینه نظام استخدام کشوری می‌باشد. این قانون

1. The Central Civil Services (Conduct) Rules, 1964,
<www.referencer.in/CS_Regulations/CCS> (Conduct) Rules1964/Default.aspx.

محدودیت‌های بسیاری را بر فعالیت‌های مربوط به کارمندان دولت قائل شده است. نظام خدمت عمومی به‌عنوان ستون نظام اداری هند محسوب می‌شود (میشرا، ۲۰۰۲). یک کمیسیون خدمات عمومی به موجب اصل ۳۱۵ قانون اساسی تشکیل می‌شود.^۱ کمیسیون خدمات عمومی مؤسساتی هستند که از اهمیت بسزایی برخوردارند و جهت عملکرد مناسب یک دموکراسی ضروری است که این کمیسیون‌ها توسط افرادی با بالاترین مهارت و بی‌طرف و مستقل اداره شوند. در نتیجه، انتخاب در پست‌های دولتی مختلف را می‌توان از انواع عوامل خارجی نظیر فشار سیاسی یا جانب‌داری شخصی مصون کرد و صرفاً براساس شایستگی انجام شوند.

اصول ۳۰۸ الی ۳۲۳ قانون اساسی هند مربوط به قوانین و مقررات مربوط به استخدام در مشاغل عمومی و دولتی و شرایط انتصاب افراد در این پست‌ها و مشاغل و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های شغلی است که در مباحث بعدی، اصولی که مربوط به ممنوعیت تعدد مشاغل کارمندان دولت می‌باشد، بررسی خواهد شد.

۳-۳. موارد ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های کارمندان دولت مرکزی هند

الف. محدودیت فعالیت سیاسی کارمندان دولت مرکزی هند: بند ۱ ماده ۵ قانون خدمات عمومی مرکزی مقرر می‌دارد: «کارمندان دولت نباید عضو سازمان یا حزب سیاسی باشند و نباید در مباحث سیاسی شرکت کنند و همچنین نباید به هیچ جنبش سیاسی کمک کرده و یا با آن‌ها در ارتباط باشند.»

کارمندان دولت از هرگونه تبلیغ انتخاباتی مربوط به نمایندگان مجلس و یا مقامات محلی (اعضای شوراها) ممنوع شده‌اند و انتخاب و کاندیدا شدن برای نمایندگی مجلس یا مقام محلی منوط به استعفای کارمند است، با این حال، هیچ گونه ممنوعیتی

۱. بند ۱ اصل ۳۱۵: «یک کمیسیون خدمات عمومی برای کل اتحادیه (دولت مرکزی) و برای هر ایالت نیز به‌صورت جداگانه، کمیسیون خدمات عمومی وجود خواهد داشت. دو یا سه ایالت می‌توانند با هم برای داشتن یک کمیسیون واحد توافق کنند.»

علیه یک کارمند دولت که واجد شرایط رأی دادن در این انتخابات و استفاده از حق رأی می‌باشد، وجود ندارد.

این بند از قانون، به روشنی پیشنهاد یا پشتیبانی یک کارمند دولت از یک داوطلب انتخابات را منع می‌کند؛ به عبارتی، رأی کارمند دولت الزاماً باید مخفی باشد.

ب. محدودیت اشتغال کارمندان دولت به همراه اشتغال در مؤسسات دولتی: در قسمت (ب) بند ۱ ماده ۱۵ آمده است: «هیچ کارمند دولتی، جز با کسب اجازه‌ی قبلی از دولت نباید شغل دیگری را بر عهده بگیرد و یا حتی برای استخدام در آن شغل وارد مذاکره شود.»

این بند، داشتن شغل دیگر را برای کارمندان دولت منع کرده است و آن را تنها با کسب اجازه‌ی قبلی از دولت مجاز اعلام داشته است و این یک محدودیت برای کارمندان دولت مرکزی است.

علاوه بر این، در تصمیمات اتخاذ شده توسط وزارت کشور، شماره ۱۳۰/۵۴ که در تاریخ ۱۹۵۵/۲/۲۶ صادره شده، مقرر شده که داشتن شغل‌های پاره وقت در مؤسسات دولتی و نیمه دولتی حتی اگر اشتغال به آن‌ها خارج از ساعات کار اداری فرد باشد، جز با کسب اجازه‌ی قبلی از دولت ممنوع است و کسب مجوز از دولت نیز زمانی است که کارمند دولت، یک کارمند تمام وقت نباشد.

ج. ممنوعیت و محدودیت اشتغال کارمندان دولت به همراه اشتغال در شرکت‌های خصوصی تجاری: بند ۱ ماده ۱۵ بیان می‌دارد که کارمندان دولت (مگر در صورتی که مجوز قبلی دولت را در اختیار داشته باشند) نباید به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم در هر گونه تجارت یا کسب و کار دست داشته باشند یا شغل دیگری داشته باشند.

تجارت (trade) در یک معنای وسیع، شامل هر معامله و خرید و فروش و یا هر شغلی که برای امرار معاش و کسب سود باشد و آن می‌تواند به معنای خرید و فروش کالا یا خدمات باشد و یا شامل هر شغلی که با هدف کسب سود باشد (سینگ، ۲۰۰۸: ۱۶۰).

ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند ۱۳۷

به صورت مستقیم یعنی اشتغال کارمند دولت در دفاتر بیمه یا دفاتر نمایندگی ممنوع است که تحت مالکیت خود یا همسر یا یکی از اعضای خانواده وی قرار دارد و نیازمند اخذ مجوز از دولت می باشد و غیر مستقیم، یعنی اگر یکی از اعضای خانواده کارمند، مالکیت یا مدیریت دفاتر بیمه یا دفاتر نمایندگی را در دست داشته باشد، این موارد باید توسط کارمند گزارش شود.

در تصمیم شماره ۲۹/۳/۶۶ که توسط وزارت کشور در تاریخ ۱۹۶۶/۰۲/۰۸ اتخاذ شده، آمده است که هیچ کارمند دولت نمی تواند بدون داشتن مجوز قبلی از رئیس اداره، به انجام مذاکرات تجاری مبادرت کند؛ بنابراین کارمندان دولت از دادن مشاوره به شرکت های خصوصی نیز منع شده اند و این به عنوان سوء استفاده از موقعیت شغلی کارمند در نظر گرفته شده است و برای جلوگیری از اعمال نفوذ احتمالی چنین تصمیمی اتخاذ شده است.

در دستور شماره ۱۱۰۱۳/۲/۸۹ صادر شده توسط سازمان آموزش و استخدام زیر نظر وزارت کارگزینی و شکایات عمومی، مورخ ۱۹۸۹/۰۳/۲۸ آمده است که:

«هیچ یک از کارمندان دولت نمی توانند بدون داشتن مجوز از دولت به صورت مستقیم یا غیر مستقیم در هر گونه فعالیت تجاری، تبلیغاتی و مدیریتی سازمان دیگری به منظور اهداف تجاری مشارکت داشته باشند؛ هم چنین کارمندان دولت نمی توانند در فعالیت ها و رقابت های طراحی شده از سوی شرکت های خصوصی با هدف پشتیبرد منافع تجاری آنها و تبلیغ محصولات آنها با هدف بالا رفتن تولیداتشان و کسب سود شرکت کنند و شرکت در این گونه فعالیت ها با ماده ۱۵ قانون خدمات عمومی مرکزی منافات دارد.»

هم چنین طبق قسمت (و) بند ۱ ماده ۱۵ قانون خدمات عمومی هرگونه شرکت در تولید یا حضور در برنامه رسانه ای دولتی که توسط شرکت های خصوصی تولید شده، ممنوع است و تنها با کسب اجازه از دولت مجاز می باشد، تنها یک استثنا وجود دارد و

آن نیز زمانی است که در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست اداری‌اش توسط رسانه دولتی، برنامه‌ای تولید شود، نیازی به اخذ مجوز از دولت ندارد.

د. تدریس در مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی: طبق تصمیم اتخاذ شده توسط وزارت امور مالی هند شماره (۹۴) ۱۰ مورخ ۱۳/۰۹/۱۹۵۸، تدریس پاره وقت در صورتی که حقوق ثابتی برای فرد داشته باشد، نیازمند اخذ مجوز از دولت است؛ اما شغل‌های پاره وقت که ماهیتاً موقتی و گاهگاهی است نیازمند اخذ مجوز از دولت نمی‌باشد؛ بنابراین تدریس پاره وقت به صورت حق التدریس نیازمند اخذ مجوز از دولت نیست.

۴-۳. موارد استثنای ممنوعیت جمع مشاغل

الف. استخدام در خدمات دفاعی کشور: این استثنا در خصوص کارمندانی که می‌خواهند به صورت تمام وقت به خدمات دفاع کشوری بپیوندند، قابل اعمال نخواهد بود. این دسته از کارمندان باید علاوه بر دریافت حقوق و مزایای شغل اصلی خود، فوق العاده‌هایی را نیز به دلیل شرکت در خدمات دفاع کشوری دریافت کنند.

ب. انجام کارهای افتخاری با ماهیت خیریه و یا اجتماعی: یک کارمند دولت می‌تواند بدون نیاز به مجوز قبلی از دولت در ثبت نام، پیشبرد یا مدیریت یک انجمن خیریه یا علمی یا ادبی فعالیت کند، مشروط بر این که هدف انجمن مذکور، ورزشی، فرهنگی یا تفریحی بوده باشد.

ج. مدیریت شرکت‌های تعاونی: به دلیل این که هدف از این شرکت‌ها، منفعت و سود رساندن به سایر کارمندان دولت است و نه سود شخصی، مورد استثنا جمع مشاغل قرار گرفته است.

۴-۵. ضمانت اجرای قوانین ممنوعیت جمع مشاغل

در هند، ضمانت‌های اجرای قانون ممنوعیت جمع مشاغل متنوع‌اند که آن‌ها را در سه دسته بررسی می‌کنیم:

الف. ضمانت اجرای مالی: طبق بند ۴ ماده ۱۵ قانون خدمات عمومی، کارمندان دولت از هر گونه دریافت دستمزد بابت کار اضافی که در شرکت‌های غیر دولتی با کسب مجوز از دولت انجام می‌دهند، منع شده‌اند و تنها با کسب اجازه از مسئول مربوطه، آن هم طبق یک دستور خاص یا عام از طرف دولت، دریافت حق الزحمه مجاز اعلام شده است.

ب. ضمانت اجرای انضباطی: مطابق بند ۳ اصل ۳۱۷ قانون اساسی، رئیس جمهور این اختیار را دارد که یک کارمند یا رئیس کمیسیون خدمات عمومی را بدون ارجاع به دادگاه عالی برکنار نماید اگر او: در طی مدت خدمت خود در اداره، درگیر شغل دیگری که حقوق به او پرداخت می‌شده و خارج از تعهدات اداره خود باشد. برکناری از خدمت رسمی سلب صلاحیت برای استخدام در آینده برای شغل دولتی نخواهد بود و وی واجد شرایط برای حقوق بازنشستگی و غیره نخواهد بود.

ج. ضمانت اجرای کیفری: طبق ماده‌ی ۱۶۸ قانون کیفری هند: «هر کسی که کارمند دولت باشد و به لحاظ قانونی موظف به درگیر نشدن در تجارت باشد، در معامله‌ای شرکت کند، محکوم به حبس به مدت حداکثر یک سال یا پرداخت جریمه نقدی یا هر دو خواهد بود.»

این ماده، کارمندان دولت را که به لحاظ قانونی موظف به شرکت نکردن در تجارت هستند را محکوم می‌نماید. اگر به کارمندان دولت اجازه داده شود در تجارت شرکت کنند، آن‌ها قادر نخواهند بود، توجه کامل خود را وقف کار رسمی خود نمایند. علاوه بر این، ممکن است نسبت به سایر تاجران در موقعیت رسمی خود جهت پیشرفت تجارت خود از مزیت‌های ناعادلانه‌ای برخوردار باشند. تجارت در مفهوم گسترده‌تر خود هرگونه معامله، تجارت، تخصص، شغل، پیشه یا صنعت را در بر می‌گیرد. کار تهیه‌ی نقشه‌ها و برآوردها نیز یک معامله محسوب می‌شود (میسرا، ۲۰۱۲: ۳۵۹).

براین اساس، اگر کارمندان دولت به‌طور غیر قانونی در تجارت شرکت کنند، ممکن است ناقض این اصل از قانون اساسی «حقوق مساوی در برابر کار مساوی با شرایط برابر» شود.

۴. بررسی تطبیقی

قانون‌گذار در هر دو کشور هم در قانون اساسی و هم در قانون عادی به این امر مهم پرداخته است. در ایران در اصل ۱۴۱ قانون اساسی و ماده واحده قانون منع تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ و در کشور هند، در اصول مختلفی از قانون اساسی از جمله اصل ۱۰۲ و اصل ۵۹ و قانون خدمات عمومی مرکزی مصوب ۱۹۶۴ (قانون عادی) به اصل ممنوعیت جمع مشاغل پرداخته‌اند.

در قوانین و مقررات هر دو کشور واژه شغل به گونه‌ای متفاوت تعریف شده است. در ایران، طبق تبصره ۲ ماده واحده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، شغل به وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و پستی گفته می‌شود که به طور تمام وقت انجام می‌شود؛ بنابراین استمرار، پست سازمانی و تمام وقت بودن از ارکان اصلی شغل محسوب می‌شود؛ اما طبق قوانین و مقررات کشور هند، زمانی که دولت، ۱. کارمند را انتخاب کند؛ ۲. او را منصوب نماید؛ ۳. حقوق و مزایای او را پرداخت کند؛ ۴. بر شیوه‌ی کار او نظارت داشته باشد؛ ۵. اختیار تعیین و برکناری او را داشته باشد؛ ۶. شرایط خدمت او را تعیین کند؛ ۷. بتواند به کارمند دستور دهد. آن زمان است که یک پست دولتی ایجاد شده است؛ اما یک پست دولتی ممکن است به‌طور منظم میزان حقوق مشخصی نداشته باشد و امکان دارد که بر مبنای کارمزد حقوق به او پرداخت شود، ممکن است نیمه وقت باشد؛ اما آن چه در ایجاد پست دولتی مهم است، رابطه‌ی کارمند و دولت می‌باشد (جین، ۲۰۱۱: ۱۵۶۴-۱۵۶۵).

در ایران، کارمند دولت کسی است که به موجب حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار به خدمت یکی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی پذیرفته شده باشد (امامی، استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۲۰۰). در کشور هند، کارمند دولت، افراد استخدام شده در اداره دولتی است؛ زمانی که رابطه‌ی رئیس و مرئوس بین دولت و کارمند برقرار باشد، آن هنگام است که یک پست تحت نظارت دولت ایجاد شده است حتی اگر حقوقش را از منبعی غیر از صندوق ذخیره هند دریافت کند.

در کشور هند سازمانی به نام «کمیسیون خدمات عمومی» فعالیت دارد که طبق اصل ۳۱۵ قانون اساسی تشکیل شده است و با هدف تضمین دموکراسی و به دور از فشارهای سیاسی و سودجویی‌های شخصی و به منظور جلوگیری از استبداد و پارتی بازی در قضیه‌ی استخدام و این که استخدام صرفاً بر مبنای شایستگی صورت بگیرد، می‌باشد (جین، ۲۰۱۱: ۱۶۳۱).

تهیه اصول و برنامه‌هایی برای تعیین پست‌ها و ترفیع و انتقال کارمندان از یک خدمتی به خدمت دیگر، اجرای آزمون‌هایی برای استخدام در خدمات دولتی و اجرای منصفانه و شفاف آزمون‌ها در شرایط برابر از جمله وظایف این کمیسیون می‌باشد (سینگ، ۲۰۰۸: ۹۰۱).

وظیفه مهم دیگر این کمیسیون بررسی در مورد مسائل انضباطی مؤثر بر خدمات کارمندان است؛ به عبارتی دیگر، کمیسیون بررسی می‌کند که افراد دو شغله نباشند؛ بنابراین این کمیسیون به عنوان یک مرجع رسیدگی و پیشگیری از تخلف جمع مشاغل در کشور هند عمل می‌کند. در هر دو کشور ایران و هند صریحاً کارکنان کشوری از پذیرفتن بیش از یک شغل دولتی ممنوع شده‌اند.

در هند، پذیرفتن بیش از یک شغل دولتی محدود شده است به کسب مجوز از دولت؛ با این وجود، کارمندان تمام وقت دولت نمی‌توانند شغل دولتی دیگری را توأم با شغل اصلی خود داشته باشند حتی با کسب مجوز و کسب مجوز از دولت برای زمانی است که کارمند به صورت پاره وقت مشغول به کار باشد.^۱

در ایران کارکنان دولت طبق تبصره ۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۷۳، عضویت و شرکت در هیأت مدیره و مدیریت عامل شرکت‌های دولتی به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی، شغل محسوب نشده و برای آن‌ها منع ندارد. در

۱. تصمیم شماره ۱۳۰/۵۴ مورخ ۱۹۵۵/۰۲/۲۶ وزارت کشور هند.

این زمینه، اختلاف نظر بین نویسندگان وجود دارد، برخی معتقدند که با توجه به تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، اگر کارمند دولت عضویت در هیأت مدیره مؤسسات دولتی را قبول نماید به نحوی که پست سازمانی را اشتغال نکند (عضو غیرموظف) ممنوعیت جمع مشاغل به آن تسری پیدا نمی‌کند (هندی، ۱۳۸۱: ۱۲)؛ اما برخی دیگر معتقدند که شرکت و عضویت، خواه پست سازمانی را اشتغال کند و خواه پست سازمانی را اشتغال نکند، در جلسات هیأت مدیره موجب اعمال نفوذ و سوء استفاده از موقعیت شغلی خواهد شد و چون تفاوتی بین آرای اعضای موظف و اعضای غیرموظف در مورد تصمیمات متخذ شرکت وجود ندارد؛ بنابراین عضویت کارمندان دولت به‌عنوان اعضای هیأت مدیره چه به‌صورت موظف و چه به‌صورت غیرموظف و چه به‌عنوان شخص حقیقی و یا حقوقی ممنوع است و مغایر با مفاد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌باشد (شمس، ۱۳۸۱: ۳۰).

ولی به نظر می‌رسد، از آن‌جا که از ظاهر قوانین استنباط می‌شود و اطلاق افاده عموم می‌کند، عضویت کارمندان دولت در جلسات هیأت مدیره اعم از موظف و غیرموظف مغایر با اصل منع جمع مشاغل می‌باشد.

طبق تبصره ۹ قانون منع تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ عضویت کارمندان دولت در سازمان‌ها و نهادهایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد و بنابراین ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره نهادهای عمومی غیردولتی نیز ممنوع است و قاعده منع تصدی به شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی نیز تسری پیدا می‌کند.

در قوانین ایران و هند نیز به صراحت برای نمایندگی مجلس، ممنوعیت جمع مشاغل قائل شده‌اند. در هند، خدمت نمایندگان مجلس در پست افتخاری تنها مشورتی است و کاری که به او واگذار می‌شود نباید شامل اعمال اجرائی، اداری یا قضائی باشد؛ بنابراین در هند می‌توان از نماینده مجلس مشورت خواست ولی از انجام و اعمال اجرائی

و اداری و یا قضائی ممنوع شده است. در ایران نیز کارمندان دولت که قصد کاندیداتوری دارند، از پست کارمندی استعفا می‌دهند.

در مورد جمع مشاغل دولتی و خصوصی در ایران کارکنان فقط از عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های خصوصی منع شده‌اند و فعالیت‌های خصوصی به همراه شغل دولتی بیشتر برای آنان منعی ندارد در خصوص جمع مقامات و مشاغل عمومی اصل بر ممنوعیت است؛ اما در خصوص مشاغل خصوصی اصل بر جواز است؛ لذا پرداختن به مشاغل خصوصی توسط صاحبان مقامات و مشاغل عمومی اصولاً برای آن‌ها ممنوع نیست. در قانون «منع مداخله» مصوب سال ۱۳۳۷، قانون‌گذار جمع میان شغل کشوری و آزاد را نه تنها منع نکرده است، بلکه آن را به گونه‌ای پذیرفته است (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۴۱۹).

در ایران جمع بین وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و سر دفتری و دفتریاری اسناد رسمی و اشتغال در دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی ممنوع شده است. در هند نیز مانند ایران، کارمندان دولت از اشتغال در دفاتر نمایندگی یا دفاتر بیمه که تحت مالکیت یا مدیریت خود یا همسر یا یکی از اعضای خانواده کارمند قرار دارد منع شده‌اند. علاوه بر این، اعضای خانواده کارمندان دولت در هند در صورت اشتغال در دفاتر نمایندگی یا دفاتر بیمه تحت مالکیت یا مدیریت خود، کارمند موظف است که به دولت گزارش‌های لازم را ارائه نماید.

در کشور هند، کارمندان دولت جز با کسب اجازه قبلی از دولت نمی‌توانند به صورت مستقیم یا غیر مستقیم (از سوی اعضای خانواده کارمند) در هر گونه فعالیت تجاری تبلیغاتی یا مدیریتی سازمان دیگر با اهداف تجاری مشارکت داشته باشند و مشارکت کارمندان دولت در شرکت‌های خصوصی با هدف پیشبرد منافع تجاری و کسب سود و هم‌چنین انجام مذاکرات و مشاوره به شرکت‌های خصوصی منع شده‌اند؛ اما مشارکت کارمندان دولت در فعالیت‌های شرکت‌های خصوصی با اهداف غیر تجاری اصولاً برای آن‌ها منعی ندارد و نیازی به اخذ مجوز از دولت نیز ندارند.

طبق قوانین و مقررات کشور هند، کارمندان دولت نمی‌توانند بدون کسب اجازه از دولت در برنامه‌های رسانه‌ای که توسط شرکت‌های خصوصی تولید شده یا مورد حمایت مالی قرار گرفته باشد، شرکت و یا همکاری نمایند، تنها یک استثنا در این مورد وجود دارد و آن هم زمانی که کارمند برای تولید برنامه‌ای در خصوص مقام و پست اداری‌اش توسط رسانه دولتی، شرکت یا همکاری نماید نیازی به کسب مجوز از دولت نیست و تنها در این صورت، محدودیت وجود ندارد؛ اما در کشور ایران قبول تصدی پاره از کارهای غیر مستمر مانند تألیف، گویندگی و اجرای برنامه‌های آموزشی و فرهنگی و هنری نه تنها منع نشده است، بلکه دریافت حق الزحمه نیز مجاز دانسته شده است. چون یکی از ارکان اصلی شغل «استمرار» می‌باشد؛ بنابراین این قبیل از کارها به دلیل این که غیر مستمر می‌باشند، شغل محسوب نشده است.

در ایران کارکنان به صراحت از عضویت در هیأت مدیره یا مدیریت عامل شرکت‌های خصوصی منع شده‌اند. به نظر می‌رسد، که مقنن به جهت جلوگیری از هر گونه سوء استفاده و تبانی، این ممنوعیت را وضع نموده است.

هر چند که قوانین و مقررات دو کشور به اصل ممنوعیت جمع مشاغل تأکید دارند؛ اما براساس دلایلی، طبق قوانین و مقررات کشورهای ایران و هند، بعضی از مشاغل با صراحت، مورد استثنا واقع شده‌اند.

در ایران عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات به دلیل این که غیر تجاری هستند و به منظور رفع نیازمندی‌های مشترک و بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی کارکنان ادارات و مؤسسات تشکیل شده است و اصولاً در مظان سوء استفاده‌هایی که نوعاً متوجه شرکت‌های تجاری می‌شود قرار نمی‌گیرد مورد استثنا منع جمع مشاغل قرار گرفته است (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۷-۷۸).

در کشور هند نیز مانند ایران عضویت و پیشبرد و مدیریت یک شرکت تعاونی که طبق قانون شرکت‌های تعاونی به ثبت رسیده باشند، به دلیل سود رساندن به کارمندان

دولت و این که این شرکت‌ها به دنبال کسب سود شخصی نیستند، مورد استثنای جمع مشاغل می‌باشد و محدودیتی در خصوص کسب مجوز از دولت نیز ندارد. چنان که در تبصره ۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی آمده است، شرکت و عضویت کارمند دولت به نمایندگی از شخص حقوقی در جلسات هیأت مدیره یک شرکت دولتی، مغایرتی با اصل ۱۴۱ و قانون ماده واحد ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل ندارد و همچنین اگر کارمند دولت در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست سازمانی خود شغلی را بر عهده بگیرد و شغل دوم صرفاً در شرح وظایف آن شخص پیش‌بینی شده باشد، از شمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل خارج بوده و این شخص مرتکب تخلفی نگردیده است.

در قوانین و مقررات کشور ایران سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از حکم ممنوعیت جمع مشاغل مستثنی گردیده است. به این منظور، استثنای اساتید آموزشی دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی به این دلیل است که نهادهای قانون‌گذاری و یا اجرائی بتوانند از تجارب آن‌ها استفاده کنند و حال آن که این بهره‌مندی به محرومیت دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از دانش آن‌ها منجر نگردد. در این جا منظور مقنن از سمت‌های آموزشی، کارمندان دولتی است که به‌عنوان استاد مدعو، به‌صورت پاره وقت یا قراردادی و حق التدریس ساعاتی را در دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی تحت عنوان سمت آموزشی در غیر ساعات اداری مشغول می‌باشند. (کارمندی، ۱۳۸۸: ۱۶). در قوانین کشور هند نیز مانند ایران، کارمندان دولت برای تدریس در یک مؤسسه آموزشی که دارای حقوق منظم و ثابت است، نیازمند اخذ مجوز از دولت هستند.^۱

افراد منصوب از طرف مقام رهبری نیز از شمول مفاد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مستثنا هستند.

۱. تصمیم شماره (۹۴) ۱۰ مورخ ۱۳/۰۹/۱۹۵۸ وزارت امور مالی هند.

در کشور هند طبق مقررات مصوبه توسط وزارت کشور، استخدام در خدمات دفاعی کشور از شمول ممنوعیت جمع مشاغل استثنا شده‌اند، این دسته از کارمندان باید علاوه بر دریافت حقوق و مزایای شغل اصلی خود، فوق‌العاده‌هایی را نیز به دلیل شرکت در خدمات دفاع کشوری دریافت کنند. این استثنا برای کارمندان تمام وقت دولت اعمال نخواهد شد. هم چنین طبق بند ۲ ماده ۱۵ قانون خدمات عمومی مرکزی هند، کارمندان دولت می‌توانند کارهای افتخاری‌ای را بپذیرند که ماهیتاً اجتماعی، علمی یا فرهنگی باشند.

البته مشارکت کارمندان دولت در این گونه فعالیت‌ها در صورتی است که این فعالیت‌ها توسط بخش‌ها و ادارات دولتی هند سازماندهی شده باشد و طبق همین ماده نیز کارمندان دولت می‌توانند در پیشبرد و ثبت نام یا مدیریت یک انجمن خیریه یا علمی و یا ادبی فعالیت کنند.

به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه، و قوه قضائیه و این قوا مستقل از یکدیگرند. بدین ترتیب، تفکیک و استقلال قوای سه‌گانه، مستلزم تفکیک و استقلال اعمال سازمان‌ها، اشخاص و مدیران و اموال این قوا را از یکدیگر است.

در هر دو کشور ایران و هند، قوه قضائیه طبق اصول قانون اساسی مستقل است و ممنوعیت جمع مشاغل در قوه قضائیه به گونه‌ای در قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است. در ایران در اصل ۱۴۱ قانون اساسی به صراحت به منع جمع مشاغل قوه قضائیه اشاره‌ای نشده؛ اما طبق بخشنامه‌های رئیس قوه قضائیه، با توجه به اهمیت امر قضاوت و این که اشتغال به امور دیگر موجب تأخیر و اطاله رسیدگی در پرونده‌های جزائی و حقوقی می‌شود، قاضی نباید به شغل دیگری (جز موارد مستثنی شده در اصل ۱۴۱ قانون اساسی) اشتغال ورزد و از اشتغال به مشاغل دیگر اعم از رسمی و آزاد ممنوع‌اند و جز انجام وظایف قضائی محول، نباید به حرفه‌ی دیگری هر چند با واسطه یا با

ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند ۱۴۷

شرکت دیگری بپردازند. علاوه بر قضات، کارکنان اداری واحدهای قضائی و اداری و سازمان‌های تابع قوه قضائیه از تصدی بیش از یک شغل ممنوع می‌باشند.

درباره‌ی ممنوعیت جمع مشاغل قوه مقننه، طبق اصل ۱۰۲ قانون اساسی هند اعضای پارلمان نباید به شغل و منصب دولتی اشتغال داشته باشند.

در ایران نیز علاوه بر نمایندگان مجلس که به صراحت مورد ممنوعیت واقع شده‌اند، تصدی مقامات و مشاغل در قوای مجریه و قضائیه توسط اعضای شورای نگهبان نیز می‌تواند استقلال قوا را خدشه‌دار کند. (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۷۰)

درباره‌ی ممنوعیت جمع مشاغل قوه مجریه نیز طبق قوانین و مقررات کشور هند نخست وزیر از میان اعضای پارلمان انتخاب می‌شود و تنها شرطی که قانون اساسی هند برای نیل به مقام وزارت مقرر داشته، این است که شخص کاندیدای وزارت باید عضو پارلمان باشد. در کشور هند نیز مانند سایر کشورهای پارلمانی جمع بین نمایندگی پارلمان و وزارت ممکن است.

در کشور ایران نیز علاوه بر رئیس جمهور و معاونان وی و وزیران و کارمندان دولت که به صراحت، در اصل ۱۴۱ قانون اساسی مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌باشند، طبق قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، کارمندان دولت و بسیاری از اعضای خدمات کشوری نیز برای عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محروم هستند، مگر آن که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست، شاغل نباشند. علاوه بر قانون فوق‌الذکر، قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ نیز بر ممنوعیت جمع مشاغل در شوراهای شهر نیز تأکید داشته است. به عبارت دیگر، عضویت در شوراهای شهر را منوط به کناره‌گیری از شغل دولتی نموده است. طبق ماده ۱۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور مصوب سال ۷۵، اعضای شوراها نمی‌توانند برای مجلس شورای اسلامی داوطلب شوند، مگر این که از عضویت در شورای اسلامی استعفا دهند. در ایران جمع

افقی نمایندگی‌های محلی ممنوع است و فقط امکان جمع عمودی میان عضویت در شوراهای محلی وجود دارد (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۷۸).

در کشور هند، طبق ماده ۵ قانون خدمات عمومی مرکزی، کارمندان دولت نباید برای هیچ انتخابات مربوط به مجلس یا مقام محلی تبلیغ کند یا در آن دخالت کند و برای داوطلب شدن در مجلس یا مقام محلی ناچار به استعفا می‌باشد. در ایران برای نامزدی کارکنان کشور در این خصوص، در وضعیت انتخاب ناپذیری قرار دارند و برای نامزد شدن در انتخابات باید از سمت خود استعفا دهند (تقی‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۷).

در کشور هند کارکنان دولت نه تنها از عضویت در احزاب سیاسی و تبلیغ و جمع آوری آراء منع شده‌اند بلکه رأی کارمند دولت در هند الزاماً باید مخفی باشد؛ حال آن که در ایران چنین محدودیتی برای کارمندان دولت وجود ندارد.

در ایران طبق مواد ۵، ۶ و ۷ قانون ممنوعیت تصدی بیش از شغل مصوب ۷۳، ضمانت اجراهای شغلی و انضباطی برای افراد دارای مشاغل مضاعف اعمال می‌شود. مجازات‌های لحاظ شده در تبصره ۵ و ۷ ماده واحده که عبارتند از انفصال موقت از خدمت بین ۳ و ۶ ماه تا یک سال و انفصال دائم از مشاغل، هم سنخ تنبیهات اداری و انضباطی می‌باشد. در کشور هند، علاوه بر برکناری کارمند از شغل اصلی خود ضمانت اجرای کیفی نیز برای او در نظر گرفته شده است (حبس و جریمه نقدی).

نتیجه‌گیری

منع جمع مشاغل به دلیل اهمیت و ضرورت موضوع، در اصول مربوط به قوانین اساسی کشورهای دموکراتیک جهان مورد توجه قرار گرفته و به آن پرداخته شده است، همان‌طور که در قانون اساسی کشور هند به آن پرداخته شده است.

مقایسه بین قوانین و مقررات دو کشور ایران و هند در خصوص موضوع نشان می‌دهد که در این کشورها، به منظور جلوگیری از ایجاد وقفه در کارها و جلوگیری از

انحصار طلبی و استبداد، جلوگیری از اعمال نفوذ و تداخل امور و عدالت شغلی و استخدامی، اصل ممنوعیت جمع مشاغل سیاسی و اداری در حقوق اساسی و اداری کشورها پیش‌بینی شده است.

در ایران نیز از صدر مشروطه این اصل مورد توجه مقنن قرار گرفته است. در قانون اساسی، در اصل ۱۴۱، به صورتی نسبتاً جامع به موارد گوناگون ممنوعیت تصدی چند شغل پرداخته است. در کشور هند نیز در اصول مختلفی از قانون اساسی به اصل ممنوعیت تصدی چند شغل اشاره شده است؛ اما قانون مهم و اصلی در زمینه اجرای نظام اداری صحیح و کارآمد و اصل ممنوعیت جمع مشاغل، قانون عادی آن‌هاست که به طور مفصل به این اصل پرداخته‌اند.

در قانون خدمات عمومی مرکزی هند کمیسیونی پیش‌بینی شده که از هر گونه استبداد و پارتی بازی در قضیه‌ی استخدام پیشگیری شود و اشخاص زبده براساس اصل شایسته‌سالاری به خدمت گرفته شوند.

علاوه بر تأکید قانون اساسی، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ نیز به عنوان قانون عادی، حدود و ثغور قانون اساسی را با روشنی بیشتری مشخص نموده است. قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون شوراها نیز از دیگر قوانینی هستند که در مورد اصل مزبور به بیان مطالبی پرداخته‌اند.

در کشور هند علاوه بر اصول مختلفی از قانون اساسی که به اصل ممنوعیت تصدی چند شغل تأکید دارد؛ اما براساس رژیم سیاسی این کشورها که به صورت پارلمانی اداره می‌شود، جمع بین عضویت در پارلمان و وزارت ممکن است و همکاری قوا موجبات عدم رعایت اصول مربوط به ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل را به وجود نمی‌آورد؛ اما در ایران با وجود اصل ۵۷ و ۱۴۱ قانون اساسی و تأکید آن بر تفکیک و استقلال قوا باز هم شاهد عدم رعایت این اصل هستیم. به نظر می‌رسد، اصل تفکیک قوا ماهیتاً مخالف جمع عضویت در پارلمان با عضویت در دولت نیست. تفکیک قوا به معنای پرهیز از

تمرکز قدرت در دستان فرد یا نهاد واحد به منظور جلوگیری از بروز استبداد است. در نظام‌های پارلمانی و تفکیک نرم قوا، امکان نفوذ و اقتدار قوا روی یکدیگر وجود دارد. هر چند که طبق قوانین هند محدودیت‌های بسیاری بر فعالیت کارمندان دولت اعمال می‌شود؛ اما در زمینه‌ی ضمانت اجرای منع جمع مشاغل، قانون‌گذار هندی سخت‌گیری بیشتری نسبت به قانون‌گذار ایرانی نموده است. در هند علاوه بر ضمانت اجرای انضباطی مانند انفصال و تعلیق، ضمانت اجرای کیفری نیز در قوانین پیش‌بینی شده است؛ لذا در این کشور ضمانت اجرای ممنوعیت تصدی چند شغل با قابلیت بازدارندگی شدید تعیین شده است.

در نظام حقوقی ایران، عدم رعایت اصل منع جمع مشاغل، ناشی از ضعف قانون نیست هرچند که ضمانت اجرای این اصل چنان بی‌اثر است که هرکس می‌توانست در هر زمان چند مصداق از کارمندی که بیش از یک شغل دولتی داشتند را نام ببرد؛ اما آنچه که در این نظام، در این مورد محل فراموشی است، مرحله اجرا و نظارت می‌باشد که بدون آن هر قانونی فاقد اثر گردیده و اجرا نخواهد گشت. با این حال، نمایندگان مجلس شورای اسلامی تصمیم گرفته‌اند با سخت‌تر کردن ضمانت اجرای تصدی بیش از یک شغل، به مبارزه با این معضل در نظام اداری کشور بروند. اما برای اجرای این قانون باید به انتظار تصمیم شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت قانون با شرع و قانون اساسی نشست.

فهرست منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)؛ حقوق اداری ایران، ج ۲، تهران: توس.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری، ج ۱، تهران: میزان.
- تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۶)؛ «ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، مجله پژوهش‌های حقوقی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، شماره ۱۲، صص ۵۷-۸۲.
- _____ (۱۳۸۸)؛ «انتخاب ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی محلی با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، شماره ۴، صص ۷۱-۹۷.
- جباری، مصطفی (۱۳۸۹)؛ «تأملی در ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی (بحثی در همزمانی دو شغل استادی دانشگاه و وکالت)»، فصلنامه حقوق، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴، صص ۱۳۹-۱۵۳.
- رحمانی، علی (۱۳۸۴)؛ «چرا دوشغله بودن خلاف قانون اساسی است؟»، www.dadkhahi.net/modules.php?name=Forums&file=viewtopic&t=535
- رحمانیان کوشککی، عبدالمجید (۱۳۷۷)؛ «منع جمع مشاغل»، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- رستمی، ثریا (۱۳۸۸)؛ «منع جمع مشاغل و نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شیراز.
- شمس، محمد (۱۳۸۱)؛ «نگاهی دیگر به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»، دانش حسابرسی، شماره ۵، صص ۲۸-۳۱.
- صالح احمدی، ساسان (۱۳۸۵/۰۶/۲۸)؛ «جایگاه دفاتر اسناد رسمی»، www.sasansalehahmadi.blogfa.com/post-1.aspx.

- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱)؛ حقوق اداری، تهران: سمت.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۱)؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱، تهران: دانشگاه تهران.
- _____ (۱۳۸۳)؛ بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان.
- قربانی، حمید (۱۳۸۹/۰۸/۲۹)؛ «مشکلات و تنگناهای نظام اداری جهان سوم»، www.modiriyat.blogfa.com/post-52.aspx.
- کارمزدی، عبدالکریم (۱۳۸۸)؛ «تحلیل قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی»، نشریه دادرسی، شماره ۷۳، صص ۱۴-۲۴.
- محسنی، سیدعیسی (۱۳۸۰)؛ «منع تصدی بیش از یک شغل دولتی»، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۸)؛ حقوق اساسی تطبیقی، تهران: جنگل، جاودانه.
- متنی‌نژاد، صادق (۱۳۸۶)؛ حقوق کیفری مالی جرایم مالی علیه دولت، تهران: دیوان محاسبات کشور، مرکز آموزش و بهسازی منابع انسانی.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: میزان.
- _____ (۱۳۶۹)؛ «سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران»، دانش مدیریت، تهران: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، شماره ۸، صص ۷۲-۸۱.
- هندی، سیداصغر (۱۳۸۱)؛ «گذری بر اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دانش حسابرسی، شماره ۲، صص ۶-۱۵.
- _____ (۱۳۸۱)؛ «نگاهی عمیق‌تر به اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»، دانش حسابرسی، شماره ۶، صص ۳-۱۳.
- اظهارنظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۷۳/۱۰/۱۱، (۱۳۸۶)؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نشر مطالعات حقوقی و مطالعات اجتماعی.

ممنوعیت جمع مشاغل در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نظام حقوقی هند ۱۵۳

- مبانی آراء و نظرات شورای نگهبان مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷ (مرکز تحقیقات شورای نگهبان) (۱۳۹۱)؛ تهران: نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

- Jain, M.P,(2012); **Indian constitutional law**, Haryana: lexis nexis butterworths wadhwa Nagpur.
- Kesari, U.P.D & Kesari, Aditya (2012); **Administrative Law**, Allahabad: Central law publications.
- Mishra, R.K,(2002); National Civil Service System in India: A Critical View
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006306.pdf>.
- Misra, S.N,(2012); **Indian penal code**, Allahabad-2:central law publications.
- Pandey, J.N, (2012); **The Constitutional law of India**, Allahabad-2:central law agency.
- singh, Mahendra P ,(2008); **Constitution of India**, lucknow :Eastern book company.

