

پژوهشهای حقوقی

شماره ۱۲

هزار و سیصد و هشتاد و شش - نیمسال دوم

مقالات

- حقیقت و مجاز حقوق هسته‌ای ایران در پرتو قطعنامه ۱۸۰۳ شورای امنیت
- بررسی روابط حقوقی طرفهای اعتبار اسنادی الکترونیک
- ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه
- شرکتهای خصوصی نظامی و امنیتی و حقوق بین‌المللی بشردوستانه
- تشخیص بزه سیاسی و تأثیر رویه دیوان عالی کشور بر آن در فرانسه
- مطالعه تطبیقی تعزیر خصوصی با نظریه کیفر خصوصی متجاوز به حقوق معنوی

موضوع ویژه: حقوق راهنمایی و رانندگی

- تأثیر قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی در قانونمداری رفتارهای اجتماعی
- پیوند قواعد بیمه‌ای و حقوق حوادث رانندگی
- حقوق و تکالیف عابران پیاده در ترافیک
- نگاهی به راهکارهای قانونی حمایت از عابر پیاده
- جنایت غیر عمدی ناشی از تقصیر در رانندگی
- سازمان ملل متحد و مقابله با «بحران جهانی سوانح رانندگی»

نقد و معرفی

- نقدی بر قانون جدید ثبت اختراعات (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۳)
- نقش اینترپل در مبارزه با قاچاق بین‌المللی مواد مخدر





ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه

دکتر جواد تقی زاده*

چکیده: اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ممنوعیت جمع مشاغل را برای صاحبان مشاغل عمومی ترسیم کرده است. نحوه تحریر اصل مذکور به گونه‌ای است که می‌تواند محصور بودن شمول حکم آن بر کارکنان قوه مجریه را به ذهن متبادر کند. بررسی دقیق اصل مورد نظر در کنار نظریات تفسیری شورای نگهبان خلاف این برداشت را تأیید می‌نماید. تمام صاحبان مشاغل عمومی مشمول حکم کلی منع جمع یعنی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل یا مقام می‌باشند. این حکم در صورتی جاری است که شغل دیگر از مشاغل عمومی باشد. تنها استثناء اساسی در این حوزه سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی است. در خصوص مشاغل خصوصی اصل بر جواز تصدی آنها در کنار شغل یا مقام عمومی است. با این وجود قانونگذار متصدیان مشاغل عمومی را از تصدی برخی مشاغل خصوصی مانند وکالت دادگستری یا مشاوره حقوقی منع کرده است. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و برخی دیگر از قوانین و مقررات عمومی مانند قانون شوراها و شوراهای اسلامی کشور نیز احکام جدیدی را برای تبیین و تکمیل دایره شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی ذکر نموده‌اند.

کلیدواژه‌ها: حقوق اداری، حقوق اساسی، شغل، مشاغل عمومی، منع جمع مشاغل.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

مقدمه

ممنوعیت جمع^۱ در مقام تعریف *Incompatibilité* در حقوق فرانسه ذکر می‌شود که حقوقدانان ایرانی از آن تحت عناوین منافات،^۲ تعارض،^۳ تناقض یا ناهماهنگی^۴ و یا مانعه‌الجمع^۵ نام می‌برند. این وضعیت حقوقی پس از انتخاب یا انتصاب به شغل یا مقام دیگر مطرح می‌شود که این موضوع از موارد تمایز آن با انتخاب‌ناپذیری است که مانعی برای داوطلبی می‌باشد و پیش از انتخابات مطرح است.^۶ شخص در وضعیت منع جمع باید از بین دو شغل یا مقام یکی را برگزیند و یا احیاناً قانونگذار تصدی سمت جدید و از دست دادن شغل یا مقام قبلی را بر او تحمیل می‌کند. این مسأله با فلسفه ممنوعیت جمع که عبارت است از تضمین استقلال مأمور (چه بسا با پیروی از منطق تفکیک قوا) و انجام مطلوب‌تر مأموریت‌های محوله سازگاری دارد و لزوماً به محرومیت اشخاص از حق انتخاب-پذیری منجر نمی‌شود. به همین دلیل شورای قانون اساسی فرانسه انتخاب‌پذیری رئیس جمهور اسبق (آقای والرئ ژیسکاردستن) در مجلس ملی را بر خلاف عضویت استحقاقی او در شورای قانون اساسی پذیرفت. شورا در تصمیم مورخ ۸ ژوئن ۱۹۹۳ اعلام می‌دارد که «از ترکیب مواد ۵۶ و ۵۷ قانون اساسی بر می‌آید که انتخاب رئیس جمهور سابق در پارلمان مانع حضور او در شورای قانون اساسی خواهد بود و لذا او باید بین عضویت در پارلمان و عضویت در شورای قانون اساسی یکی را انتخاب کند».^۷ اشخاص در وضعیت

1. Interdiction de cumul.
۲. محمدعلی فروغی، *حقوق اساسی یعنی آداب مشروطیت دول*، تجدید چاپ به کوشش علی اصغر حقدار، تهران: کویر، ۱۳۸۲، ص ۴۹.
۳. حبیب دادفر، *پارلمان*، تهران: اطلاعات، آبان ۱۳۴۳، ص ۱۵۷؛ و محمد جواد صفار، *آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، چاپ هجدهم: ۱۳۸۲، ص ۱۴۳.
۴. علی وفادار، *حقوق اساسی و تحولات سیاسی*، تهران: وفادار، چاپ سوم: اسفند ۱۳۸۲، ص ۳۰۲.
۵. ابوالفضل قاضی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، ج ۱، تهران: دانشگاه تهران، چاپ چهارم: دی ۱۳۷۲، ص ۴۷۳.
6. Michel de VILLIERS, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris: Armand Colin, 2e edition: 1999, p. 116.
7. Yves GUCHET, *Droit parlementaire*, Paris: Economica, 1996, p. 86.

انتخاب ناپذیری نمی‌توانند در انتخابات داوطلب شوند. از دست دادن شرایط انتخاب-پذیری در حین تصدی سمت نیز گاهی به انتخاب ناپذیری و نتیجتاً از دست دادن سمت ناشی از انتخابات منجر می‌شود. انتخاب ناپذیری مانعی حقوقی برای کسب عنوان نمایندگی است و از این رو خودبه‌خود موجب ابطال انتخاب نماینده می‌شود در حالی که مانعه الجمع بودن برخی مشاغل با نمایندگی به اصل انتخابات لطمه‌ای وارد نمی‌آورد. اگر شخص انتخاب ناپذیر در انتخابات موفق نشود برای بازیافتن شغل یا مقام خود تضمینی ندارد در حالی که در مانعه‌الجمع قاعداً نامزد انتخاباتی خطری نمی‌کند بلکه بعد از انتخابات آن هم در صورت موفقیت می‌تواند گزینش بین دو شغل یا مقام را انجام دهد.^۸

استاد لافریر دو دلیل اصلی برای منع جمع ذکر می‌کند. اولین دلیل در موضوع مشکل بودن یا عدم امکان مادی انجام هم زمان دو نقش نهفته است. دلیل دوم که دلیل اصلی ممنوعیت جمع است ریشه در نگرانی برای استقلال صاحبان مشاغل و مقامات عمومی دارد.^۹ ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل زمینه تصدی مشاغل عمومی توسط اشخاص صلاحیت‌دار دیگر را فراهم می‌کند.^{۱۰} اصل ممنوعیت جمع با امکان دادن به افراد مختلف زمینه بیشتری را برای تحقق عدالت استخدامی و شایسته‌سالاری در بخش عمومی فراهم می‌کند.^{۱۱} ممنوعیت جمع مشاغل را می‌توان در آئینه هنجارهای اساسی یعنی هنجارهای مصوب قوه مؤسس (مبحث اول) و هنجارهای قانونی یعنی هنجارهای مصوب قوه مقننه (مبحث دوم) بررسی کرد با این توضیح که مراد از شغل در این تحقیق تصدی هر نوع پست، سمت یا مقام است. شغل در حقوق اداری عبارت است از واژه‌ای که یک پست کاری پیش‌بینی شده در بودجه و دارای اعتبارات لازم برای حقوق و مزایای متصدی آن را

۸ ابوالفضل قاضی، پیشین، صص ۷۰۷-۷۰۶.

9. Julien LAFERRIERE, Manuel de droit constitutionnel, Paris: Domat - Montchrestien, 1947, p. 670.

۱۰. سید جلال‌الدین مدنی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پایدار، چاپ هفتم: بهار ۱۳۸۴، ص ۳۲۷.

۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱»، شماره ثبت ۷۳۴، شماره چاپ ۱۸۷۱، شهریور ۱۳۸۶، ص ۱۰.

مشخص می‌کند.^{۱۲}

مبحث اول: ممنوعیت جمع مشاغل در آئینه هنجارهای اساسی

هنجارهای اساسی برترین هنجارهای نظم حقوقی‌اند که بر آنها عنوان هنجارهای درجه اول اطلاق می‌گردد. در نظام‌های دارای قانون اساسی نوشته، غالب هنجارهای اساسی در متن قانون اساسی ذکر شده‌اند. برخلاف نظام‌های دارای قانون اساسی عرفی، مانند انگلستان، که غالب هنجارهای اساسی آنها به صورت عرفی و ناشی از آداب و رسوم سیاسی است. در کنار متن قانون اساسی، برخی از هنجارها تحت عناوینی مانند اصول، توقعات و تفاسیر اساسی نیز وجود دارند. این هنجارها از ارزشی برابر با متن اساسی برخوردارند. قاعدتاً تفسیر اساسی باید در مقام تبیین و توضیح متن اساسی باشد به گونه‌ای که هنجارسازی محسوب نگردد. اما تجربه نشان می‌دهد که در عمل مفسران قانون اساسی که گاهی رسماً توسط قوه مؤسس اصلی تعیین می‌گردند هنجارهای جدیدی را در قالب تفسیر وارد نظم حقوقی می‌کنند. لذا در مقام تبیین ممنوعیت جمع مشاغل در آئینه هنجارهای اساسی می‌توان موضوع را در پرتو متن قانون اساسی (الف) و تفسیر قانون اساسی (ب) بررسی کرد.

الف - ممنوعیت در پرتو متن قانون اساسی

اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران 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 مستثنا است.»

12. Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Paris: Dalloz, 12e edition: 1999, p. 222.

جهت تبیین مراد قانونگذار اساسی باید متن اصل ۱۴۱ را بررسی کرد.

۱. رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت از داشتن بیش از یک شغل دولتی یا هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است منع شده‌اند. ابهام در مراد قانونگذار اساسی از به‌کارگیری واژه‌های «دولت» و «مؤسسات عمومی» به مباحثی درباره حدود شمول حکم اصل ۱۴۱ دامن زده است.

از مؤسسه عمومی در قوانین و مقررات ایران تعریفی ارائه نشده است^{۱۳} لکن در برخی قوانین از جمله قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ می‌توان تعاریفی از برخی مصادیق مؤسسات عمومی استخراج کرد. دکتر منوچهر طباطبایی با تأکید بر قانون محاسبات عمومی^{۱۴} مؤسسات عمومی را به سه گروه مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی

۱۳. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، *حقوق اداری ایران*، تهران: سمت، چاپ دهم: تابستان ۱۳۸۴، ص ۱۲۴.

۱۴. مواد ۳، ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ به ترتیب مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را تعریف می‌نمایند. مطابق قانون مذکور: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد». «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد». «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود. فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». در این راستا قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مورخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ و قانون مورخ ۱۳۷۷/۶/۱۳ به تصویب رسیدند که بسیاری از نهادهای عمومی و انقلابی را غیردولتی دانسته‌اند. لذا برخی از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی عبارتند از: ۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آن، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری باشد، ۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، ۳. هلال احمر، ۴. کمیته امداد امام خمینی، ۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی، ۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۷. کمیته ملی المپیک ایران، ۸. بنیاد ۱۵ خرداد، ۹. سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۰. بنیاد امور بیماری‌های خاص، ۱۱. کتابخانه آیه‌الله مرعشی نجفی و ۱۲. جهاد دانشگاهی. این فهرست نهایی نیست و قانونگذار می‌تواند به پیشنهاد دولت نهادها و مؤسسات جدیدی را نیز در آن بگنجاند.

غیردولتی تقسیم می‌کند.^{۱۵} قانون مدیریت خدمات کشور تغییراتی را در تعاریف قانون محاسبات عمومی صورت داده است. مواد ۲، ۳ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به ترتیب مؤسسه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت دولتی را تعریف می‌کنند. مطابق قانون مذکور: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد». «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». «شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها،^{۱۶} مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است». به این ترتیب، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند هر نوع شغل دیگری در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است عهده‌دار شوند. در واقع مراد قانونگذار اساسی از تدوین اصل ۱۴۱ این بود که شاغلان در تمام مؤسسات و سازمانهای عمومی را مشمول قاعده ممنوعیت جمع کند. لذا «کلیه مؤسسات قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دیوان محاسبات و غیره)، قوه مجریه (وزارتخانه‌ها،

۱۵. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، همان، ص ۱۲۷.

۱۶. ماده ۲ قانون محاسبات عمومی کشور وزارتخانه را به این صورت تعریف می‌کند: «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده و یا بشود». این تعریف در قانون مدیریت خدمات کشوری تغییر کرده است. مطابق ماده ۱ قانون اخیر: «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد».

مؤسسات دولتی، شرکتهای دولتی، سازمانهای نظامی و انتظامی، دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و غیره)، قوه قضائیه (ریاست قوه، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، بازرسی کل کشور، دادگاهها و غیره)، صدا و سیما، شوراها، قانونی، بنیادها و نهادهای انقلابی، علمی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و غیره که هر یک به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مشمول اصل کلی ممنوعیت مطرح شده در اصل یکصد و چهل و یکم می‌باشند.^{۱۷} رویه شورای نگهبان در ارائه نظریات تفسیری از اصل ۱۴۱ نیز مؤید این مطلب است که مفسر قانون اساسی تمام شاغلان در نهادها و قوای عمومی از جمله قوای سه‌گانه را مشمول ممنوعیت اصل ۱۴۱ قانون اساسی می‌داند. در این راستا می‌توان از نظریات شورای نگهبان در خصوص ممنوعیت جمع ریاست دیوان محاسبات کشور با نمایندگی مجلس شورای اسلامی (دو شغل یا سمت در قوه مقننه)، قضاوت با نمایندگی مجلس شورای اسلامی (یک شغل در قوه قضائیه و یک سمت در قوه مقننه) و یا عضویت در شورای عالی قضائی با ریاست یکی از سازمانها و ارگانهای دادگستری (دو شغل یا سمت در قوه قضائیه) نام برد.

باید اذعان کرد که واژه «کارمندان دولت» رسا نیست. زیرا اصطلاح کارمندان دولت معمولاً به کارمندان قوه مجریه اطلاق می‌گردد اما می‌تواند به نوعی بر کارمندان تمام بدنه حکومت از جمله قوای مقننه و قضائیه نیز اطلاق شود که در این صورت دسته اخیر نیز از تصدی بیش از یک شغل عمومی منع می‌شوند. اگر «کارمندان دولت» را به مفهوم فقط کارمندان قوه مجریه بپنداریم، شمول حکم اصل ۱۴۱ قانون اساسی بر کارمندان سایر نهادها و قوای عمومی مردد خواهد بود. لذا برخی از حقوقدانان^{۱۸} معتقدند که به جای «کارمندان دولت» بهتر بود که «کارمندان کشور» به کار برده می‌شد تا کارمندان هر سه قوه و همه مؤسسه‌های عمومی را دربرگیرد. در واقع، با استفاده از واژه «کارمندان کشور»، قانونگذار اساسی می‌توانست تمام کارمندان حاضر در بدنه حکومت اعم از قوای سه‌گانه یا خارج از قوای سه‌گانه (مانند نهادهای زیر نظر رهبری و نهادهای عدم تمرکز سرزمینی یا فنی) را صراحتاً مشمول قاعده ممنوعیت جمع مشاغل کند. البته متن کنونی اصل ۱۴۱

۱۷. سیدمحمد هاشمی، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، تهران: میزان، چاپ ششم: پائیز ۱۳۸۱،

صص ۱۶-۱۷.

۱۸. عبدالحمید ابوالحمد، *حقوق اداری ایران*، تهران: توس، چاپ هفتم: اسفند ۱۳۸۳، صص ۴۱۶-۴۱۵.

قانون اساسی از توان شمول تمام صاحبان مقامات و مشاغل عمومی برخوردار است. مؤسسه عمومی اعم از انواع سه‌گانه مذکور در قانون محاسبات عمومی کشور یا قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد.

۲. بنیان ممنوعیت جمع در حمایت از استقلال منتخبان در برابر سایر مقامات عمومی یا برخی مشاغل خصوصی نهفته است.^{۱۹} غرض اصلی از وضع مقررات راجع به ممنوعیت جمع برای اعضای پارلمان این است که نمایندگان مردم از فشار قدرت دولت یا منافع خصوصی در امان باشند.^{۲۰} ممنوعیت جمع، آزادی منتخبان و سلامت انجام وظایفشان را تضمین می‌کند. بدون قاعده کلی ممنوعیت جمع، دولت از ابزار فشار جدی بر نمایندگان کارمند و داوطلبان استخدام عمومی برخوردار است.^{۲۱} هدف اصلی چنین ممنوعیتی این است که نماینده حتی المقدور وارسته و آزاده بماند و استقلال خود را با وابسته شدن به ارگانهای دیگر از کف ندهد زیرا قبول عضویت اجرائی به توانایی او در اعمال وظیفه پارلمانی مسلماً زیان می‌رساند.^{۲۲} در واقع ممنوعیت جمع، وضعیتها و فعالیتهایی را دربرمی‌گیرد که بقای آنها اگر تحمل گردد استقلال منتخب و در نتیجه استقلال نهادی که عضو آن است را خدشه‌دار می‌کند.^{۲۳} لذا در مقام تقریر موارد ممنوعیت جمع مشاغل رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت، اصل ۱۴۱ قانون اساسی به نمایندگی مجلس شورای اسلامی نیز اشاره کرده است. ظاهراً ممنوعیت تصدی هر شغل دیگر در مؤسسات عمومی شامل نمایندگی مجلس نیز می‌شود. قانونگذار اساسی صراحتاً نمایندگی مجلس شورای اسلامی را به دلیل اهمیت آن ذکر کرده است.^{۲۴} ممنوعیت جمع نمایندگی مجلس با سایر مشاغل دولتی به این هدف است که از

19. Didier MAUS, *Le Parlement sous la Ve République*, Paris: puf, 3e edition: 1996, p. 46.

۲۰. رضا طجرلو، «بررسی انتخابات مجلس شورای اسلامی و مقایسه با انتخابات مجلس نمایندگان کانادا»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۷۰، ص ۱۴۹.

21. Habib DADFAR, "La Constitution de l'Iran et la séparation des pouvoirs", *Thèse*, Université de Paris, 1952, p. 44.

۲۲. ابوالفضل قاضی، *پیشین*، ص ۴۷۳.

23. Jean-Claude MASCLET, *Droit électoral*, Paris: puf, 1989, p. 125.

۲۴. سیدمحمد هاشمی، «سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران»، *مجله دانش مدیریت*، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، ش ۸، بهار ۱۳۶۹، ص ۷۵.

نمایندگان در برابر نفوذ قوه مجریه که روی اعضای خود دارای نظارت سلسله مراتبی و انتظامی است حمایت کند، خدمت عمومی را از فشارهای سیاسی مصون نگه دارد و بی‌طرفی آن را تأمین کند.^{۲۵} نماینده‌ای که شغل دولتی داشته باشد از نظر افکار عمومی استقلال لازم را برای انجام وظایف نمایندگی ندارد.^{۲۶} این ممنوعیت پیش از انقلاب اسلامی نیز وجود داشت زیرا قوانین انتخاباتی، پس از انتخاب‌ناپذیر دانستن وزیران و کارمندان عالی‌رتبه در سراسر کشور یا در قلمرو مأموریتشان، تصریح می‌کردند که سایر مستخدمان دولتی انتخاب پذیرند به شرط آنکه پس از انتخاب برای مدت نمایندگی از شغل خود استعفا دهند (ماده ۱۳ قانون انتخابات مجلس شورای ملی). مستخدمان دولت باید بلافاصله پس از انتخاب شدن از شغل خود استعفا کنند. در مقام پاسخ گویی به این سؤال که در صورت عدم استعفا حق نمایندگی سلب می‌شود یا عنوان مستخدمی، برخی معتقدند که تا زمانی که کارمند از مقام دولتی خود استعفا ننماید نماینده مجلس شناخته نمی‌شود زیرا مقنن استعفای پس از انتخاب شدن را شرط لازم نمایندگی دانسته است و مادام که استعفای مستخدم از شغل دولتی تقدیم نشود، تشریفات انتخاب او به نمایندگی تکمیل نگردیده است.^{۲۷}

در فرانسه از زمان ژول گروی^{۲۸} در سال ۱۸۷۹، ممنوعیت عرفی جمع سمت ریاست جمهوری و نمایندگی پارلمان وجود دارد^{۲۹} که برخی از حقوقدانان^{۳۰} این ممنوعیت را ناشی از اصل تفکیک قوا می‌دانند. ماده ۲۳ قانون اساسی فرانسه نیز عضویت در دولت^{۳۱} را با نمایندگی پارلمان غیرقابل جمع می‌داند. این قاعده در فرانسه از زمانی مقرر شد که در اثر تعدی‌های دوران موناشری ژوئیه عادت شده بود که به اعضای پارلمان که خواسته‌های دولت را برآورده می‌کردند مشاغلی در استخدام دولت به عنوان قدردانی واگذار می‌شد.^{۳۲} پیش‌بینی ممنوعیت جمع مشاغل دولتی با عضویت در پارلمان در قانون

25. Jean-Claude MASCLET, *Droit des élections politiques*, Paris: puf, 1992, p. 46.

۲۶. حبیب دادفر، *پیشین*، ص ۱۵۹.

۲۷. همان، ص ۱۶۰.

28. Jules Grévy.

29. Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Droit constitutionnel*, Paris: puf, 2004, p. 465.

30. Michel AMELLER et Georges BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris: puf, 2e édition: 2000, p. 29.

31. Gouvernement.

32. Jean-Claude MASCLET, *Droit des élections politiques*, p. 46.

اساسی جمهوری پنجم فرانسه از برداشت خاص ژنرال دوگل از تفکیک قوا نشأت می‌گیرد که این اصل را به عنوان توقع بنیادین یک نظام سیاسی مطلوب می‌دانست.^{۳۳} این ممنوعیت توسط برخی حقوقدانان فرانسوی^{۳۴} شدیداً مورد انتقاد قرار گرفته است زیرا این امر را سبب تضعیف پارلمان می‌دانند.

۳. تصدی ریاست جمهوری یا سایر کارمندی دولت با اشتغال به وکالت دادگستری یا مشاوره حقوقی سازگار نیست.^{۳۵} از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر می‌آید که مطلق اشتغال به وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی ممنوع است.^{۳۶} نایب رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی در توجیه متن اصل ۱۴۱ دو نکته را به این ترتیب ذکر می‌کند: «ذیلش برای جلوگیری از اعمال نفوذ احتمالی است و صدرش مربوط به این است که مشاغل دولتی متراکم نشود».^{۳۷} البته درج وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی (حتی وکالت و مشاوره خصوصی) در بین مشاغل مشمول حکم منع جمع تا حدودی غیرقابل توجیه به نظر می‌رسد. اصولاً توجه قانونگذار اساسی به این موضوع و ذکر آن در قانون اساسی غیرمتعارف است. پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۵۰ وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی را از موارد ممنوعیت جمع با مقامات عمومی می‌دانست که البته این موضوع با توجه به اهمیت جایگاه مقامات مشمول حکم ممنوعیت در آن متن توجیه‌پذیر بود چراکه پیش‌نویس قانون اساسی تنها در مقام تقریر ممنوعیت جمع مقامات عالی و نیز ممنوعیت جمع آنها با سایر مشاغل قرار داشت و هنجارسازی در خصوص ممنوعیت جمع مشاغل کم اهمیت با همدیگر را عملاً به قوه مقننه واگذار می‌کرد. در حال حاضر تمام صاحبان مشاغل عمومی اصولاً از تصدی وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی ممنوعند هرچند چنین ممنوعیتی

33. Yves GUCHET et Jean CATSIAPIS, *Droit constitutionnel*, Paris: Ellipses, 1996, p. 127.

34. Voir par exemple: Pierre AVRIL, "Le dévoiement", *Pouvoirs*, 1993, n° 64, pp. 143-144.

۳۵. ماده سوم قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین در معاملات دولتی مصوب دی ماه ۱۳۳۷ مقرر

می‌داشت: «هیچ‌یک از نمایندگان مجلسین در دوره نمایندگی حق قبول وکالت در محاکم و مراجع

دادگستری ندارند». محرومیت مطلق نمایندگان از وکالت (حتی اگر طرف دعوا شخص خصوصی باشد)

توسط برخی از حقوقدانان مورد انتقاد بوده است. نک: حبیب دادفر، پیشین، ص ۱۷۵.

۳۶. نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: اداره

کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۶۴، صص ۱۳۳۵-۱۳۳۲.

۳۷. همان، ص ۱۳۳۲.

عملاً از ضمانت اجرای جدی برخوردار نیست.

۴. در خصوص جمع مقامات و مشاغل عمومی اصل بر ممنوعیت است اما در خصوص مشاغل خصوصی اصل بر جواز می‌باشد. این موضوع در حقوق فرانسه نیز صادق است.^{۳۸} لذا پرداختن به مشاغل خصوصی توسط صاحبان مقامات و مشاغل عمومی اصولاً ممنوع نیست. با این وجود قانونگذاران اساسی، ارگانیک یا عادی تصدی برخی مشاغل خصوصی را به جهت اهمیتشان و به دلیل امکان سوء استفاده از موقعیت در راستای تأمین منافع خصوصی ممنوع می‌نمایند. در ایران ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی برای مضمولان اصل ۱۴۱ قانون اساسی ممنوع است. 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.^{۳۹} به علاوه، ماده ۵۲ قانون استخدام کشوری دولت را مکلف می‌کند تا تأسیس مؤسسات تعاونی مستخدمان رسمی را تشویق و با آن مؤسسات همکاری و نسبت به آنها کمک لازم را بنماید. شورای نگهبان قانون اساسی در نظریه تفسیری شماره ۱۱۸ مورخ ۱۳۶۸/۲/۱۹ اعلام می‌دارد که عضویت وزرا و کارمندان دولت در هیأت امنای مؤسسات خصوصی و یا دولتی (از جمله عضویت در هیأت امنای دانشگاهها و مدارس غیرانتفاعی) به لحاظ اینکه سمتهای مذکور شغل سازمانی تلقی نمی‌گردند مغایرتی با اصل ۱۴۱ قانون اساسی ندارد.^{۴۰}

۵. افراد دارای سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی از قاعده ممنوعیت جمع استثناء شده‌اند. در فرانسه نیز اساتید دانشگاهها می‌توانند هم زمان عضو مجالس پارلمانی باشند. این استثناء به این صورت توجیه می‌شود که اساتید آموزش عالی با کمال استقلال در برابر دولت به شغل خود می‌پردازند و این استقلال در تصمیم مورخ ۲۰ ژانویه ۱۹۸۴ شورای قانون اساسی راجع به آزادی‌های دانشگاهیان به عنوان اصل

38. Michel de VILLIERS, *op. cit.*, p. 116.

۳۹. عبدالمجید رحمانیان کوشکی، «منع جمع مشاغل»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پائیز ۱۳۷۷، ص ۱۳۱.

۴۰. *مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تابستان ۱۳۸۱، ص ۲۰۰.

بنیادین شناخته شده توسط قوانین جمهوری (PFRLR) شمرده شده است.^{۴۱} استثناء اساتید آموزشی دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی به این دلیل صورت می‌گیرد که نهادهای قانون‌گذاری یا اجرائی بتوانند از تجارب آنها استفاده کنند و حال آنکه این بهره‌مندی به محرومیت دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی از دانش آنها منجر نگردد.^{۴۲} فارغ از فراهم نمودن زمینه نشر و توسعه علم و دانش، با استثناء اساتید دانشگاهها از شمول قاعده ممنوعیت جمع، هیچ حق عمومی تضييع نمی‌شود مضاف بر اینکه جای هیچ نوع اعمال نفوذ و قدرت اجرائی هم نیست.^{۴۳}

برخی از نویسندگان^{۴۴} معتقدند که واژه «سمتهای آموزشی» رسا نیست زیرا تعریف جامع و مانعی از سمتهای آموزشی ارائه نشده است و بر همین اساس است که بسیاری از افرادی که در مؤسسات آموزشی اشتغال دارند هرگونه شغلی را در آن مؤسسات، آموزشی تلقی می‌کنند. به نظر آنها بهتر بود به جای «سمتهای آموزشی»، «سمت آموزشی» آورده می‌شد. برخی دیگر^{۴۵} معتقدند که سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی فقط کارهای آموزشی مانند آموزش و پژوهش نیست و سمتهایی مانند مدیریت گروه‌های آموزشی را می‌تواند دربرگیرد. ریاست و معاونت دانشگاهها و یا ریاست و معاونت دانشکده‌ها سمتهای صرفاً آموزشی نیستند و سمتهای اداری محسوب می‌شوند. شورای نگهبان نیز با برداشت گسترده از سمتهای آموزشی موافق نیست. در نظریات تفسیری شورا، سمتهای ریاست دانشگاه و ریاست دانشکده صراحتاً سمتهای اداری شمرده شده‌اند و بعید نیست که بتوان راجع به سایر سمتهای اداری در سازمان داخلی دانشگاهها و مراکز تحقیقاتی، حتی مدیریت گروه‌های آموزشی، نیز حکم منع جمع را جاری دانست.

تحریر نامناسب اصل ۱۴۱ قانون اساسی زمینه ارائه نظریات تفسیری توسط شورای نگهبان را فراهم کرده است. نظریات تفسیری مفسر رسمی قانون اساسی دارای ارزش هنجاری اساسی است.

41. Jean-Claude MASCLLET, *Droit des élections politiques*, p. 47.

۴۲. سید محمد هاشمی، «سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران»، ص ۷۷.

۴۳. محمد یزدی، *قانون اساسی برای همه*، تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۵، ص ۶۳۴.

۴۴. عبدالمجید رحمانیان کوشککی، *پیشین*، صص ۳۱-۳۲.

۴۵. عبدالحمید ابوالحمد، *پیشین*، ص ۴۱۶.

ب - ممنوعیت در پرتو تفسیر قانون اساسی

شورای نگهبان به عنوان مفسر رسمی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۹۹)، در نظریات تفسیری از اصل ۱۴۱ برای تبیین مراد قانونگذار اساسی تلاش کرده است. قضات،^{۴۶} رؤسای دانشگاهها^{۴۷} و دانشکده‌ها،^{۴۸} رئیس دیوان محاسبات،^{۴۹} سرپرستی سازمان اوقاف،^{۵۰} کارمندان تمام مؤسسات که سرمایه آنها دولتی یا متعلق به مؤسسات عمومی است نمی‌توانند هم زمان نماینده مجلس شورای اسلامی باشند. عضویت در هیأت‌های بازسازی و گزینش برای نمایندگان مجلس در صورتی که شغل سازمانی تحت عناوین مذکور پیش‌بینی شده باشد و نماینده با عضویت در هیأت‌های مزبور کارمند دولت محسوب شود مانع از اشتغال او به نمایندگی مجلس است.^{۵۱} نهادها و ارگانها و بنیادهای انقلابی که دولت بودجه آنها را تأمین می‌نماید و مسؤولیتهای اجرائی بر حسب قانون عهده‌دار می‌باشند دولتی محسوب می‌شوند و کارمندی آنها کارمندی دولت می‌باشد و مانع از اشتغال به نمایندگی است و چنانچه در رابطه با خدماتی که می‌نمایند مسؤولیتهای اجرائی قانونی ندارند کارمندی آنها کارمندی دولت محسوب نمی‌گردد هرچند دولت به آنها کمک مالی بنماید.^{۵۲} شورای نگهبان معتقد است که اصل ۱۴۱ شامل افرادی که شغل دیگری نمی‌پذیرند و صرفاً نمایندگان سهام نهادهای عمومی در شرکتها

۴۶. مجموعه نظریات شورای نگهبان، پیشین، ص ۱۱.

۴۷. همان، صص ۱۰۳-۱۰۲.

۴۸. همان، ص ۲۴۶.

۴۹. همان، ص ۲۳۸. شورای نگهبان در این تصمیم به این صورت نظر می‌دهد: «چون رئیس دیوان محاسبات کشور کارمند دولت محسوب می‌شود لذا با حفظ سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در دیوان محاسبات انجام وظیفه نماید و موضوع با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مغایر شناخته شد». ممنوعیت جمع نمایندگی مجلس شورای اسلامی با ریاست دیوان محاسبات در چارچوب منطبق ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات عمومی در درون قوه مقننه معنا می‌دهد. ریاست سازمانها و مؤسساتی که به قوه مقننه وابسته‌اند از قبیل ریاست کتابخانه مجلس، ریاست مرکز پژوهشها (در صورت پست سازمانی داشتن) و دیوان محاسبات و یا کارمندان وابسته به آنها و کارکنان مجلس نمی‌توانند تصدی بیش از یک شغل یا مقام دولتی را داشته باشند. نک: عبدالمجید رحمانیان کوشکی، پیشین، ص ۱۰۷.

۵۰. مجموعه نظریات شورای نگهبان، همان، ص ۲۵.

۵۱. همان، ص ۱۰۳.

۵۲. همان، ص ۱۰۳.

می‌باشند نمی‌شود.^{۵۳} بر اساس نظریه تفسیری کلی شماره ۲۰۹۱ مورخ ۱۳۶۰/۲/۳ خطاب به مرحوم شهید رجایی، «ممنوعیت دو شغل داشتن اعم از موظف بودن است و در مورد مؤسسات و سازمانهای تابعه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی اگر آن مؤسسات ضمیمه وزارتخانه یا اداره باشد به طوری که تصدی و سرپرستی آن جزو وظایف وزیر یا رئیس مربوط باشد و تعیین مسؤل دیگر برای آن قانوناً منتفی باشد تصدی آن مغایر قانون اساسی نیست. ولی اگر تصدی سازمان یا مؤسسه با حفظ استقلال آن برای شخص وزیر یا رئیس یا مدیر به عنوان رئیس یا سرپرست آن واحد باشد مخالف قانون اساسی است».^{۵۴} اعضای شورای عالی قضائی نمی‌توانند رئیس یکی از سازمانها یا ارگانهای دادگستری باشند زیرا این موضوع با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مغایر است.^{۵۵}

اصل ۱۴۱ قانون اساسی دایره ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات عمومی را گسترش داده است اما اصولاً از قوه مجریه سخن می‌گوید. قانونگذار اساسی وضعیت ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات در بسیاری از قسمتهای سایر نهادها و قوای عمومی را به وضوح مشخص نمی‌کند. نظریات شورای نگهبان از گسترش دامنه شمول قاعده ممنوعیت جمع به صاحبان سایر مشاغل و مقامات عمومی حکایت دارند اما شورا اجرای قاعده مذکور را درباره اعضایش نمی‌پذیرد. با توجه به اینکه شورای نگهبان یکی از ارکان قوه مقننه است،^{۵۶} تصدی مقامات و مشاغل در قوای مجریه و قضائیه توسط اعضای آن می‌تواند استقلال قوای مذکور در اصل ۵۷ قانون اساسی را خدشه‌دار کند. خلل در استقلال اعضای شورای نگهبان می‌تواند بی‌طرفی این نهاد در تصمیم‌گیری را با تردید مواجه کند که این موضوع زیننده نهاد متصدی صیانت از قانون اساسی نیست. «شایسته است اعضای شورای نگهبان برای رعایت اصل بی‌طرفی، انجام بهینه وظایف محوله و جلوگیری از

۵۳. همان، ص ۳۶.

۵۴. همان، ص ۴۵.

۵۵. همان، ص ۶۱.

۵۶. مطابق مواد ۶ و ۸ قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۲/۷/۱۰، شورای نگهبان دارای ردیف بودجه مستقل و دارایی و اموال می‌باشد و اعضای آن از حقوق ثابت برخوردارند. ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، عضویت در شورای نگهبان را از سمتهای مدیریت سیاسی و مقام شناخته و اعضای آن را در برخورداری از امتیاز شغلی هم‌تراز با معاون اول رئیس جمهور و نواب رئیس مجلس شورای اسلامی دانسته است.

تمرکز قدرت و فساد احتمالی ناشی از آن هیچ وظیفه‌ای جز عضویت در شورای نگهبان نداشته باشند تا به نحو احسن از قانون اساسی و احکام اسلامی پاسداری کنند.^{۵۷} دکتر سید محمد هاشمی معتقد است که به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان گفت که هیچ‌یک از کارکنان و اعضای قوای سه‌گانه حق ندارند شغل دیگری در قوه‌ای دیگر داشته باشند.^{۵۸} فارغ از ابهاماتی که اصل ۱۴۱ قانون اساسی با آن مواجه است، ظاهراً هنجارهای قانونی نیز امکان‌گریز بسیاری از صاحبان مشاغل و مقامات عمومی از دایره شمول قاعده ممنوعیت جمع را فراهم می‌کنند.

مبحث دوم: ممنوعیت جمع مشاغل در آئینه هنجارهای قانونی

قانونگذار اساسی هیچگاه نمی‌تواند تمام قواعد و مقررات راجع به تنظیم قدرت (نهادهای اساسی) و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی (بنیادین) را در متن قانون اساسی ذکر کند. لذا تنظیم حیات سیاسی و اجتماعی جهت استقرار حکومت قانون نیازمند هنجارسازی قانونگذاران ارگانیک و عادی است. موضوع ممنوعیت جمع مشاغل در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (الف) و در سایر قوانین و مقررات عمومی (ب) نیز مورد توجه قرار گرفته است.

الف - ممنوعیت در پرتو قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

۱. ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ مقرر می‌دارد: «با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود». مطابق تبصره ۱ قانون سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی از قاعده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مستثنا می‌باشند. قانونگذار عادی با قرار دادن مؤسسات آموزشی در کنار دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی (مذکور در قانون اساسی) ظاهراً تبیین مطلوب‌تر سمتهای آموزشی را

۵۷. مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک تبصره به قانون

ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل...»، پیشین، ص ۱۳.

۵۸. سید محمد هاشمی، «سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران»، ص ۷۸.

اراده کرده است. به نظر می‌رسد مراد قانونگذاران اساسی و عادی اشتغال به سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات عالی آموزشی و تحقیقاتی است. تبصره ۹ قانون کلیه سازمانها، نهادها و ارگانهایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و شرکتها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است را مشمول این قانون دانسته است. مطابق تبصره ۲ قانون «منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود». به این ترتیب صاحبان بسیاری از مشاغل و مقامات از جمله اعضای شورای نگهبان می‌توانند با عدم لحاظ وظایفشان در زمره وظایف مستمر و یا با پاره وقت دانستن آنها از شمول قانون مزبور معاف گردند. تبصره ۳ قانون تصدی پاره‌ای از سمتها را با شرایطی مجاز می‌داند: «شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکتهای دولتی که به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسؤولیتهای پست 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».^{۵۹} با تبصره ۸ قانون منصوبان رهبری در نهادها و سازمانهای عمومی از شمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل استثناء شده‌اند. این تبصره مقرر می‌دارد: «افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمتهایی در دستگاههای مختلف منصوب می‌گردند از شمول مفاد این قانون مستثنا خواهند بود». لذا بسیاری از منصوبان مستقیم رهبری در نهادهای عمومی به تصدی سایر مقامات و مشاغل عمومی نیز می‌پردازند.

استثناء منصوبان رهبری از شمول مفاد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل با اصل برابری شهروندان در برخورداری از حقوق و امتیازات سیاسی و اجتماعی مغایرت دارد. اصل ۱۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز

۵۹. ذیل بخشنامه شماره ۳۸۰۴۹ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۶ معاون اول رئیس جمهور در مورد ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مقرر می‌دارد: «در مواردی که با توجه به تبصره ۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل ابهامی وجود دارد قبلاً بررسی حقوقی توسط دفاتر حقوقی دستگاه ذیربط انجام و در نهایت نکات باقیمانده، با رعایت سوابق بررسی، از معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور استعلام گردد».

نخواهد بود.^{۶۰} قانونگذار بین منصوبان رهبری و سایر شهروندان تفاوت قائل شده است و حال آنکه ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی رهبر را در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی می‌داند. تساوی رهبری با سایر افراد کشور در برابر قانون «با حکمت خاصه خود از فضایل بارز نظام جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌رود که آن را از نظامهای طاغوتی کاملاً متمایز می‌کند».^{۶۱} بدون شک اصرار بر مستثنا نمودن مقام رهبری یا منصوبان وی از حکومت قانون بویژه قانون اساسی را نمی‌توان از نقاط قوت نظام تلقی کرد. استثناء مذکور در تبصره ۸ با فلسفه ممنوعیت جمع نیز ناسازگار است. «به هر حال، ممنوعیت جمع مشاغل برای دفع هرگونه فساد مقدر (انحصار طلبی، لوٹ مسئولیتها، تبعیض، افزایش قدرت فردی و...) است. بنابراین، اگر اشکالات وارده بر جمع مشاغل مورد قبول و ناشی از وجدان جمعی جامعه اسلامی باشد، تسری آن به افراد منصوب از طرف مقام رهبری نه تنها هیچ خللی بر امر رهبری وارد نمی‌کند بلکه نتایج نیک اصل تجربه شده ممنوعیت جمع مشاغل متوجه آن مقام نیز خواهد شد».^{۶۲} استثناء منصوبان مستقیم رهبری از شمول قاعده ممنوعیت جمع مشاغل با ایراد مهم مغایرت با اصل ۱۴۱ قانون اساسی نیز مواجه است چراکه این افراد معمولاً به مقامات و مشاغل در دستگاههای مختلف عمومی (اعم از قوای سه‌گانه) می‌پردازند. اگر مقام رهبری با سایر شهروندان در برابر قوانین مساوی است، چرا باید منصوبان مستقیم او را با دیگران برابر ندانست و در موقعیت متمیزی قرار داد.

۲. تبصره‌های متعدد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل برخی از ضمانت‌اجراهای قاعده ممنوعیت جمع مشاغل در جمهوری اسلامی ایران را بیان کرده‌اند. تبصره ۵ مقرر می‌دارد: «متخلف از این قانون به انفصال خدمت موقت از ۶ ماه تا یک سال محکوم می‌گردد و وجوه دریافتی از مشاغلی که در یک زمان تصدی آن را داشته است به جز حقوق و مزایای شغل اصلی وی مسترد می‌گردد. در صورت تکرار در مرتبه دوم، علاوه بر استرداد وجوه موضوع این تبصره به انفصال دائم از مشاغل محکوم می‌گردد». تبصره ۶

۶۰. بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی نیز «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» را از اموری می‌شمارد که دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم همه امکانات خود را برای آنها به‌کار برد.

۶۱. سید محمد هاشمی، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، صص ۱۹-۲۰.

۶۲. همان، ص ۲۰.

مقرر می‌نماید: «آمر و صادر کننده احکام در صورت اطلاع به نصف مجازات مذکور در صدر تبصره ۵ محکوم می‌گردند». تبصره ۷ مقرر می‌دارد: «مسئولین ذیحسابی و واحدهای مالی دستگاههای دولتی در صورت پرداخت حقوق و مزایا بابت شغل دیگر، در صورت مطلع بودن از شغل دوم به انفصال خدمت موقت بین ۳ تا ۶ ماه محکوم خواهند گردید». تنبیهات اداری مقرر در قانون مذکور و قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷^{۶۳} می‌توانند در صورت رعایت شدن از خصیصه بازدارندگی نسبی برخوردار باشند. با این وجود به نظر می‌رسد که بازدارندگی مؤثرتر را می‌توان در پیش‌بینی ضمانت‌های کیفری و نیز از دست دادن خودبه‌خود شغل یا مقام قبلی در صورت پذیرش شغل یا مقام جدید جستجو کرد که هنوز لزوم پیش‌بینی آنها توجه قانونگذار را جلب نکرده است. شورای نگهبان با برداشت از اصل ۱۴۱ قانون اساسی، در خصوص نمایندگان مجلس شورای اسلامی نظر داده است که با قبول و عهده‌دار شدن یکی از مشاغل دولتی مذکور در اصل مرقوم (۱۴۱) در حکم مستعفی از نمایندگی خواهند بود هرچند به‌طور رسمی استعفا نداده و یا استعفایشان در مجلس قرائت نشده باشد.^{۶۴} نظریه تفسیری شورای نگهبان یادآور اصل ۳۲ متمم قانون اساسی مشروطیت است که مقرر می‌کرد: «چنانچه یکی از وکلا (اعضای مجلسین شورای ملی و سنا) در ادارات دولتی موظفاً مستخدم بشود از عضویت مجلس منفصل می‌شود و مجدداً عضویت او در مجلس موقوف به استعفا از شغل دولتی و انتخاب از طرف ملت خواهد بود». نکته قابل تأمل در خصوص نظریه شورای نگهبان این است که آیا نمی‌توان از آن نوعی رویه قضائی اساسی استنتاج کرد و حکم مذکور در آن را برای سایر مشمولان قاعده ممنوعیت جمع که به مشاغل

۶۳. مطابق بند ۲۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «داشتن شغل دولتی دیگر به استثناء سمتهای آموزشی و تحقیقاتی» از موارد تخلفات اداری است. ارتکاب تخلفات اداری می‌تواند به تنبیهات اداری مذکور در ماده ۹ قانون منجر شود. ماده ۱۸ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸/۸/۴ هیأت عالی نظارت مقرر می‌دارد: «هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در صورت شکایت یا اعلام اشخاص اعم از ارباب رجوع، مردم یا کارمندان، مدیران، سرپرستان اداری، بازرسان هیأت عالی نظارت، مقامات و اشخاص مندرج در مواد ۱۲ و ۱۷ قانون، دفاتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات، سازمان بازرسی کل کشور و همچنین در موارد نقض رأی توسط دیوان عدالت اداری یا هیأت عالی نظارت حسب مورد شروع به رسیدگی می‌نمایند».

۶۴. مجموعه نظریات شورای نگهبان، پیشین، ص ۵۵.

ممنوع گمارده می‌شوند جاری دانست؟

علاوه بر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، قانونگذار در برخی دیگر از قوانین و مقررات عمومی کشور اشاراتی به موضوع ممنوعیت جمع داشته است.

ب. ممنوعیت در پرتو سایر قوانین و مقررات عمومی کشور

۱. در فرانسه اکثر مقامات عالی‌رتبه دولت در انتخابات پارلمانی و محلی انتخاب پذیرند اما در صورت انتخاب شدن باید بین نمایندگی ناشی از انتخابات و سمت قبلی یکی را اختیار کنند. منتخبان مجلس ملی یا سنا اگر شغلی غیر از نمایندگی را اختیار نمایند، جانشینان (علی‌البدل‌های) آنها که هم زمان انتخاب می‌شوند به سمت نمایندگی می‌پردازند. برخلاف قانونگذار فرانسوی، قانونگذار ایرانی بیشتر به سوی پیش‌بینی انتخاب-ناپذیری متمایل شده است و بسیاری از صاحبان مقامات و مشاغل عمومی برای انتخاب-پذیری باید پیش از ثبت نام در انتخابات استعفا دهند. این موضوع هم در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و هم در قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور کاملاً مشهود است.

قانونگذار در مقام تقریر موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی در شوراهای محلی، اشاره‌هایی به ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات عمومی با عضویت در شوراهای اسلامی سراسر کشور داشته است. در این راستا بندهای ۱ و ۲ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ جالب توجه می‌باشند. این ماده اشخاصی را که به واسطه شغل یا مقامشان از داوطلبی در شوراهای اسلامی محرومند ذکر می‌کند. بند ۱ ماده ۲۸ قانون مقرر می‌دارد:

«رئیس جمهور و مشاورین و معاونین وی، وزرا و معاونین و مشاورین آنان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی،^{۶۵} اعضای شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه و معاونین و مشاورین وی، رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و معاونین و مشاورین آنان، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، شاغلین نیروهای

۶۵. مطابق ماده ۱۰ قانون شهرداری مصوب تیرماه ۱۳۳۴، عضویت یکی از مجلسین ملی و سنا مانع انتخاب-پذیری در انجمنهای ایالتی و ولایتی و شوراهای بلدی بوده است.

مسلح، روسای سازمانها و ادارات عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح، رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و معاونین وی، روسا و سرپرستان سازمانهای دولتی، رئیس دانشگاه آزاد اسلامی، روسای کل و مدیران عامل بانکها، رئیس جمعیت هلال احمر و معاونین وی، رئیس بنیاد مستضعفان و جانبازان، سرپرست بنیاد شهید، سرپرست بنیاد مسکن، سرپرست کمیته امداد امام، روسای سازمانها، مدیران عامل شرکتهای دولتی (مانند شرکت مخابرات، دخانیات...)، سرپرست نهضت سوادآموزی، رئیس سازمان نظام پزشکی ایران، مدیران کل تشکیلات ستادی وزارتخانه‌ها و سازمانها و ادارات دولتی و سایر رؤسا، مدیران و سرپرستانی که حوزه مسئولیت آنان به کل کشور تسری دارد از **عضویت در شوراهای اسلامی سراسر کشور محرومند مگر** آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند».

بند ۲ ماده ۲۸ قانون نیز مقرر می‌دارد:

«استانداران و معاونین و مشاورین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، بخشداران، مدیران کل ادارات استانداری، مدیران کل، سرپرستان ادارات کل، معاونین ادارات کل، دادستانها، دایارها، بازپرسها، قضات، روسای دانشگاهها، روسای بانکها، روسا، سرپرستان و معاونین سازمانها و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت که از بودجه عمومی به هر مقدار استفاده می‌نمایند و سایر روسا، مدیران و سرپرستان استان، شهرستان و بخش به ترتیب از **عضویت در شوراهای اسلامی واقع در محدوده استان، شهرستان و بخش محرومند مگر** آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند».

بند ۳ ماده فوق‌الذکر شهرداران و مدیران مناطق و مؤسسات و شرکتهای وابسته و شاغلان در شهرداری و مؤسسات و شرکتهای وابسته به آن را از **عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محروم می‌نماید**، مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۲. در فرانسه رویه جمع دو یا چند نمایندگی یکی از سنتهای پایدار حیات سیاسی است.^{۶۶} این رویه در اکثر کشورهای دموکراتیک قابل قیاس با فرانسه وجود ندارد.^{۶۷} لذا

66. Jean-Claude MASCLÉ, *Droit des élections politiques*, p. 50.

67. Jean-Claude MASCLÉ, "Un remède homéopathique? les lois sur le cumul des mandats et des fonctions électifs", *AJDA*, 1986, p. 215.

برخی از حقوقدانان^{۶۸} پیشنهاد می‌کنند که بین نمایندگی پارلمان و سمت اجرائی سرزمینی (مثل تصدی سمتهای شهردار، رئیس شورای شهرستان یا رئیس شورای منطقه) یا بین دو سمت اجرائی سرزمینی ممنوعیت جمع تعیین شود. در ایران وضعیت متفاوت است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌توانند هم زمان عضویت در شوراهای اسلامی محلی را دارا باشند ولو آنکه عضویت در شوراهای اسلامی شهر یا روستا افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود.^{۶۹} موضعگیری قانونگذار ایرانی سختگیرانه است چراکه اعضای شوراها حتی نمی‌توانند در انتخابات مجلس شورای اسلامی داوطلب شوند. در واقع اعضای شوراها در وضعیت انتخاب‌ناپذیری نسبی در مجلس شورای اسلامی قرار دارند و در صورتی می‌توانند داوطلب شوند که از نمایندگی محلی یعنی عضویت در شورای اسلامی استعفا دهند و این استعفا توسط شورا پذیرفته شده باشد.^{۷۰} نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز در انتخابات شوراهای محلی انتخاب‌ناپذیر نسبی می‌باشند و نمی‌توانند در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور داوطلب شوند مگر اینکه قبل از ثبت نام استعفا دهند.^{۷۱} سختگیری قانونگذار ایرانی بدون تردید قابل انتقاد است. به جای انتخاب‌ناپذیری، قانونگذار می‌توانست تنها ممنوعیت جمع نمایندگی‌های ملی و محلی را پیش‌بینی کند. موضع قانونگذار فرانسوی نیز در این مورد مصون از انتقاد نیست. «جمع نمایندگی‌های ملی و محلی در برنامه‌ریزی زمانی نمایندگان پارلمان بسیار تأثیرگذار است و آنها را از دسترسی لازم برای انجام وظایف ملی‌شان محروم می‌کند».^{۷۲} پیش‌بینی ممنوعیت هر نوع جمع نمایندگی‌های ملی و محلی می‌تواند با پایان دادن به نظام تراکم حداکثر مسؤولیتهای محلی توسط منتخب ملی و تمام تعدی‌های ناشی از آن به جابجایی نخبگان و مدیران محلی منجر شود و فرهنگ مشتری‌یابی^{۷۳} را از بین برد.^{۷۴} «تحمل زیاد

68. *Ibid.*, p. 220.

۶۹. نک: ماده ۱۴ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶).

۷۰. نک: تبصره ۳ ماده ۱۴ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶).

۷۱. نک: بند ۱ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶).

72. Jean-Claude MASCLET, *Droit des élections politiques*, p. 50.

73. Clientélisme.

74. Pascal JAN, *Le Parlement de la Ve République*, Paris: Ellipses, 1999, p. 67.

حقوق فرانسه به سمتی کشیده شده است که گویا نمایندگی ملی باید لزوماً با نمایندگی‌های محلی همراه باشد.^{۷۵} امکان جمع نمایندگی‌های ملی و محلی در فرانسه وجود دارد و حال آنکه قوانین راجع به عدم تمرکز سرزمینی وظایف منتخبان محلی را بسیار افزایش داده‌اند و این موضوع زمینه تحقق رسوایی‌های مالی دولتمردان خصوصاً به منظور تأمین هزینه‌های رقابت انتخاباتی را فراهم می‌کند. برخی از حقوق‌دانان^{۷۶} معتقدند درمان واقعی رسوایی‌های مالی داوطلبان و احزاب سیاسی فرانسه در ممنوعیت جمع بسیاری از سمتهای اجرایی محلی (مثلاً تصدی سمت شهردار) با نمایندگی‌های ملی (عضویت در پارلمان) نهفته است.

۳. جمع افقی نمایندگی‌های محلی در ایران ممنوع است و لذا تبصره ۱ ماده ۱۴ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مقرر می‌دارد: «هر فرد می‌تواند فقط عضو یک شورای روستا یا شهر باشد». اما اجتماع عمودی نمایندگی‌های محلی در ایران نه تنها امکان‌پذیر بلکه اجتناب‌ناپذیر است چراکه اعضای شوراهای بالاتر یعنی شوراهای اسلامی بخش، شهرستان، استان و عالی استانها توسط اعضای شوراهای پایین‌تر و از بین خودشان انتخاب می‌شوند. مثلاً اعضای شورای عالی استانها هم زمان عضو شوراهای استان، شهرستان، شهر یا بخش و احیاناً روستای محل انتخاب خود نیز می‌باشند. ماده ۵ آئین‌نامه داخلی شورای عالی استانها مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ هیأت وزیران مدت عضویت در شورای عالی را تا پایان مدت عضویت چهارساله فرد در شورای شهر و روستای مربوط دانسته است. بنابراین با عضویت در شورای عالی استانها عملاً جمع پنج نمایندگی محلی (عضویت در شوراهای روستا، بخش، شهرستان، استان و عالی استانها) امکان‌پذیر است. با این وجود در ایران، برخلاف فرانسه،^{۷۷} نمی‌توان نمایندگی محلی (عضویت در شوراهای اسلامی محلی) را با سمتهای شهردار یا دهیار جمع کرد. تبصره ۲ ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی محلی مقرر کرده است که شهردار نمی‌تواند هم زمان عضو هیچ‌یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد. بند «ل» از ماده ۴۹ آئین‌نامه

75. Jean-Claude MASCLLET, *Droit des élections politiques*, p. 50.

76. Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris: Armand Colin, 20e edition: 2003, p. 403.

۷۷. شهردار و معاونان شهردار در فرانسه الزاماً از بین اعضای شورای شهر انتخاب می‌گردند. لذا هم زمان با عضویت در شورای شهر این افراد به سمتهای اجرایی مذکور در شهرداری نیز می‌پردازند.

اجرائی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران نیز بیان می‌کند که «دهیار نمی‌تواند هم زمان عضو شورای روستا باشد». عدم امکان تصدی هم زمان سمتهای شهردار یا دهیار با عضویت در شورای شهر یا روستا می‌تواند به کاهش حقانیت مردمی شهرداران و دهیاران منجر شود. شهرداران یا دهیاران می‌توانند از بین اعضای شوراهای اسلامی شهر یا روستا انتخاب شوند اما نمی‌توانند هم زمان در عضویت شورای محلی باقی بمانند.

نتیجه‌گیری

۱. اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از استقلال قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه سخن می‌گوید.^{۷۸} دکتر سید محمد هاشمی معتقد است که اشتغال هم زمان یک شخص در سمتهای جداگانه در نهادهای وابسته به دو قوه جداگانه نقض آشکار اصول تفکیک و استقلال قوا خواهد بود و فلسفه وجودی آنها را خدشه‌دار می‌کند.^{۷۹} پیش از انقلاب اسلامی نیز از اندیشه مغایرت تصدی هم زمان نمایندگی و وزارت با قاعده تفکیک قوای مذکور در اصول ۲۷ و ۲۸ متمم قانون اساسی مشروطیت^{۸۰} توسط برخی از حقوقدانان^{۸۱} دفاع می‌گردید. استاد اسمن نیز بر همین اندیشه تأکید کرده است زیرا هنگام بحث از ممنوعیت جمع پارلمانی می‌گوید: «به نظر می‌رسد که به دو دلیل تمام وظایف عمومی باید غیرقابل جمع اعلام شوند. اولاً وظیفه قانون‌گذاری به اندازه‌ای مهم و مشکل است که یک شخص به صورت کامل و تمام وقت به آن بپردازد. ثانیاً وظایفی که قرار است شخص به آن بپردازد ضرورتاً در اداره به معنای وسیع یعنی قوای مجریه و قضائیه

۷۸. اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۷۹. سید محمد هاشمی، «سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران»، ص ۷۸.

۸۰. اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطیت قوای مملکت را به سه قوه مقننه، قضائیه (حکمی) و اجرائیه تقسیم می‌کرد. اصل ۲۸ متمم قانون اساسی مشروطیت مقرر می‌داشت: «قوای ثلاثه مزبوره همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بود».

۸۱. حبیب دادفر، پیشین، ص ۱۶۶.

جای می‌گیرد و اجتماع آنان با نمایندگی مجلس نقض اصل تفکیک قوا خواهد بود.^{۸۲} 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 نظامهایی که توزیع قدرت بین افراد و نهادهای متفاوت صورت گرفته است می‌توان از وجود تفکیک قوا سخن گفت. اما پذیرش تصدی هم زمان مقامات و مشاغل متعدد منسوب به قوای مختلف و یا پذیرش مداخله هر یک از قوا در حوزه‌های مربوط به قوای دیگر (مانند دخالت دولت در فرآیند قانون‌گذاری) به شکل ریاستی یا پارلمانی نظام سیاسی وابسته است. در واقع باید بین نظامهای ریاستی و پارلمانی تمایز قائل شد. در نظام ریاستی تفکیک قوا به صورت سخت وجود دارد و ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات در نهادهای مختلف جدی است اما در نظام پارلمانی تفکیک قوا به صورت نرم و بین قوا همکاری وجود دارد لذا ممنوعیت جمع جدی نیست.^{۸۳} ممنوعیت جمع سمتهای اجرائی و نمایندگی مجلس از منطق نظام ریاستی پیروی می‌کند چراکه در نظام پارلمانی اشتغال به سمتهای اجرائی توسط نمایندگان مجلس یکی از عناصر همکاری قوا را تشکیل می‌دهد.^{۸۴} در این راستا تجربه انگلستان که اتفاقاً متسکیو از آن الهام گرفت و در مقام تبیین اساس حکومت آن کشور نظریه تفکیک قوا را شرح کرد جالب توجه است. «در حقوق بریتانیا اصل مانعه الجمع بودن مشاغل اجرائی و تقنینی وجود ندارد، بلکه بر عکس، الزامات رژیم پارلمانی جمع شغل نمایندگی و وزارت را ایجاب کرده است. از آنجا که طبق سنت هیچ وزیری نمی‌تواند وارد مجلسی شود مگر آنکه عضو آن مجلس بوده باشد، وزرای انگلستان در درجه نخست از میان نمایندگان مجلس عوام و در درجه دوم از مجلس لردان تعیین می‌شوند. حتی خود نخست وزیر هم لزوماً باید از نمایندگان مجلس عوام باشد».^{۸۵}

۲. پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۱۴۹ و ۱۵۰ مواردی از مضمولان ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات عمومی و احکام آنها را ذکر می‌کرد که با

82. Adhémar ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris: Recueil Sirey, 6e édition: 1914, p. 869.

83. Frédéric ANCEL, *Les incompatibilités parlementaires sous la 5e République*, Paris: puf, 1975, pp. 28-29.

84. Jean-Claude MASCLÉ, *Droit des élections politiques*, p. 46.

۸۵ ابوالفضل قاضی، پیشین، صص ۴۷۴-۴۷۵.

تغییراتی متن فعلی اصل ۱۴۱ قانون اساسی گردید. بررسی متن اصول ۱۴۹ و ۱۵۰ پیش‌نویس می‌تواند مجال مقایسه بین آنها و اصل ۱۴۱ قانون اساسی را فراهم کند. اصل ۱۴۹ پیش‌نویس مقرر می‌کرد: «هیچ‌کس نمی‌تواند بیش از یکی از مقامهای زیر را دارا باشد. قبول مقام دیگر به منزله استعفای از مقام نخست است. ریاست جمهور، نخست‌وزیری و نیابت آن، وزارت و قایم مقامی و معاونت آن، استانداری و فرمانداری، نمایندگی مجلس شورای ملی، عضویت در شورای نگهبان قانون اساسی، عضویت در شورای عالی قضائی. تنها نخست‌وزیر در مورد تصدی وزارتخانه‌های دیگر از این قاعده مستثنا است».^{۸۶} اصل ۱۵۰ پیش‌نویس مقرر می‌کرد: «مقامات یاد شده در اصل پیش، با تصدی مقام قضاء و دادستانی (جز در مورد عضویت قضات در شورای نگهبان و شورای عالی قضائی) و هرگونه وظیفه اداری دولتی و هر نوع شغل در مؤسساتی که تمام یا بخشی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نیز با ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت‌های مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی و یا وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی منافات دارد. سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات علمی از این قاعده مستثنا است».^{۸۷}

نگاهی گذرا بر متن اصول ۱۴۹ و ۱۵۰ پیش‌نویس حاکی از مزایای آن بر متن اصل ۱۴۱ قانون اساسی است که برخی از آنها عبارتند از: الف) منع جمع مقامات عالی حکومتی اعم از تقنینی، قضائی و اجرائی را با همدیگر و با سایر مقامات، وظایف و مشاغل پیش‌بینی کرده بود. ب) عضویت در شورای نگهبان و عضویت در شورای عالی قضائی را صراحتاً در مجموعه مقامات عالی مشمول حکم منع جمع ذکر کرده بود. ج) قبول مقام مهم دیگر توسط صاحبان مقامات مهم را به منزله استعفای از مقام نخست تلقی کرده بود. لذا ضمانت اجرای ممنوعیت جمع مقامات مهم، با قابلیت بازدارندگی شدید، تعیین شده بود. البته می‌توان بر متن پیش‌نویس ایراد کرد که تنها ممنوعیت جمع مقامات عالی با سایر مقامات، وظایف و مشاغل را مقرر می‌نمود و قانونگذار اساسی در صورت تصویب این متن حکم جمع سایر مقامات، وظایف و مشاغل با همدیگر را معین نمی‌کرد.

۸۶ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۴، تهران: اداره کل

امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تیر ۱۳۶۸، ص ۲۱.

۸۷ همان.

این ایراد ظاهراً منطقی نیست چراکه قانونگذار اساسی اصولاً ملزم نیست که تمام موضوعات را در متن قانون اساسی ذکر کند. هنجارسازی در خصوص موضوعات دارای اهمیت بنیادین توسط قوه مؤسس صورت می‌گیرد و در خصوص سایر موضوعات توسط پارلمان^{۸۸} یا سایر نهادهای صلاحیتدار انجام می‌شود.

۸۸ برخی از حقوقدانان (سید جلال الدین مدنی، پیشین، ص ۳۲۷) معتقدند که قانونگذار اساسی ایران در مقابل صاحبان مشاغل متعدد در نظام گذشته با این شدت و حدت حساسیت نشان داده است، لذا بهتر بود منع جمع مشاغل را بر عهده قانون عادی می‌گذاشت تا بر حسب زمان و شرایط تنظیم گردد.

JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. VI, No. 2

2007-2

Articles

- The SC Resolution 1803: Objective Dimensions of Iran's Nuclear Rights
- Legal Relations of Parties to Electronic Letter of Credit
- Illegality of Holding more than One Public Post in Iran: With a Glance at the French Legal System
- Private Military and Security Companies and International Humanitarian Law
- The Criterion of Political Offence in French Law and Effect of Supreme Courts on It
- Non-physical Harms and Compensatory Measures: A Comparative Study

Special Issue: Traffic Law

- The Impact of the Traffic Regulations on Social Behaviors
- Insurance and Traffic Law: A Connective Relationship
- Rights and Duties of the Pedestrians
- An Overview of Legal Measures to Protect Pedestrians
- Unintentional Homicide and Wounding Resulting from Driving Faults
- United Nations and Campaign against "Global Road Traffic Crisis"

Critique and Presentation

- A Critique of the Iranian Patents Act of 2008
- Policies and Procedures of the Interpol in Combating International Drug Trafficking

ISSN: 1682-9220



S. D. I. L.
The S.D. Institute of Law
Research & Study