

۱- نظم و اعمال اداری هر کشور (اعم از سیاسی و اجرایی)، به هر ترتیبی که باشد، ارتباط همه جانبه‌ای با تمام امور و شئون جامعه دارد. دموکراسی و حقوق ملت، حقوق بیت المال، جلوه حکومت، زندگی روزانه مردم و نظایر اینها و کلاً ارزشهای حاکم بر جامعه، نمونه‌هایی هستند که اعمال اداری همواره در برخورد و تماس با عرض و طول آنهاست. اگر مدیریت اداری، اعمال اداری و تصدی مشاغل دولتی در راستای ارزشهای مدون و پذیرفته شده، حاکم بر جامعه تنظیم نشود، هنجارهای سیاسی و اجتماعی به هم خورده و امنیت خاطر را سلب می‌کند. دموکراسی مخدوش، حقوق مردم، ضایع، بیت المال، ضعیف، ارزشها، مصدوم می‌شود و فساد اداری و استبداد، حاکم می‌گردد و بالاخره مشروعیت نظام اداری به شدت مورد تردید قرار می‌گیرد. چاره ساز رفع این نگرانیهای واقع بینانه، بنیانگذاری نظامی است که از طریق سازماندهی درست بتوان ابواب و منافذ فسار را بر آن اساس مسدود ساخت. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که دربرگیرنده، حقوق سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم بوده و ارزشهای اسلامی و انسانی را برای حکومت بر جامعه مقرر داشته

است، " ایجاد نظام اداری صحیح" رایگی از وظایف مهم دولت می‌داند.^۱

۲- خطوط اصلی نظام اداری، بر اصل مشهور "تفکیک و استقلال قوا" از یکدیگر مبتنی است! یکی از حکمت‌های نهفته تفکیک قوا، جلوگیری از تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن می‌باشد. اصولاً " تعیین خطوط اصلی نظام اداری در شان قانون اساسی است، اما ترسیم خطوط فرعی در مقام سیاستگذاری و اجرا، بر عهده قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. با این وجود، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام اصرار بر تامین حقوق همه جانبه مردم محو استبداد و انحصار طلبی،^۲ مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود،^۳ رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح،^۴ و بعضی از اصول دیگر را جزو عطف می‌شمارد. های کلی قراردادده و آن را بیان نموده است تا راهنمای مسئولان در سیاستگذاریهای اداری باشد که از آن جمله می‌توان به اصل " منع جمع مشاغل" اشاره کرد.

۳- سپردن شغل‌های متعدد به مسئولان، یکی از عوامل مهمی است که موجب فساد اداری دانسته می‌شود. افرادی که به مشاغل متعدد دست می‌یابند، اصولاً " یاد ر شبکه ارتباطات از موقعیت خوبی برخوردارند و بی‌اینکه استعداد، زیرکی و مهارت ویژه‌ای را دارا هستند، به ترتیبی که جمع مشاغل برای این افراد معدود، القاء مشروعیت می‌نماید. این مشروعیت القایی، هر چند ممکن است ابتدای کار مشکل چندان‌ی ایجاد نکند، اما چون از روال معمول خارج می‌گردد، فساد ناشی از آن مطمئناً " بروز خواهد کرد. تجربه نشان داده که شغل‌های گوناگون، قدرت بیشتری به بار آورده است. این قدرت، نه تنها آن فرد را در مظان خود محوری، انحصار طلبی، اعمال نفوذ و غیره قرار می‌دهد، بلکه اثر آن جنبه خانوادگی و موروثی پیدا می‌کند و منجر به بروز و ظهور طبقاتی می‌شود که با مردم عادی تفاوت کلی خواهند داشت، در این صورت نظام اداری به ناهنجاری کشیده می‌شود که خود آن نیز دارای آثار و پیامدهای بدی خواهد بود. به طور کلی، برای ممنوعیت جمع مشاغل دلایلی از این قبیل آورده می‌شود:

- در کارها و وقفه ایجاد نکنند و به وظایف شغلی لطمه وارد نسازد،

- از اعمال نفوذ احتمالی جلوگیری کند،

- موجب انحصار طلبی و استبداد نشود،
 - بودجه عمومی بیش از حد معمول در اختیار یک فرد قرار نگیرد،
 - مسئولیتها لوث نشود،
 - موجب رشد بیکاری نگردد،
 - موجب تضییع حقوق مردم و تبعیض نشود.
 ۴- منبع جمع مشاغل یکی از موضوعات مهم و قابل توجه در حقوق عمومی به شمار می رود و برای آن دلایلی همانند خطر فزاینده نفوذ و اقتدار برای مشاغل سیاسی و نگرانی در تقلیل کار آیی و لوث مسئولیتها برای مشاغل اداری آورده شده است. در حقوق اساسی و حقوق اداری فرانسه قواعد مبسوطی پیرامون منع جمع پستهای سیاسی: *Incompatibilité ministérielle et parlementaire* و منع جمع مشاغل اداری: *Interdiction d'emplois public* وجود دارد:
 (۱) - نمایندگان پارلمان اصولاً " از اشتغال در پستهای عمومی قوه مجریه، عضویت در شوراهای قانونی، عضویت در کمیسیونهای منتخب، نمایندگی در مجلس دوم (سنا یا شورا) و داشتن شغل قضایی ممنوعند، همچنان که نمیتوانند مدیریت شرکتهای بخش خصوصی و وکالت دادگستری را در زمان نمایندگی خود را بباشند.
 از سوی دیگر وزرا و اعضای دولت بطور همزمان از داشتن سمت نمایندگی مجالس مشاغل ملی، کارهای عمومی و هر نوع شغل دولتی ممنوعند تا از مقام و موقعیت خود برای پیشرفت مقاصد شخصی استفاده نکنند!

(۲) - کارکنان دولت نیز اصولاً " از داشتن شغلی دیگر در بخش عمومی و بخش خصوصی بر حذر میباشند.
 (۳) - لازم به یادآوری است که ممنوعیتهای مذکور شامل استادی دانشگاه، کارهای هنری، تحقیقاتی و فرهنگی نمی شود.

در آلمان فدرال، همراهی مشاغل زمامداری با هر شغل دیگر ممنوع است،^{۱۳} اما سپردن مشاغل دولتی مضاعف به کارکنان از سوی عالیتیرین مقام دستگاه مربوط، به شرط اینکه صدمه ای به کار آیی شغل دولتی نزند،^{۱۴} با دریافت و یا دون دریافت حقوق اضافه آزاد است.
 به طور کلی، جمع دو شغل در کشورهای که اصل تفکیک قوا را رعایت می کنند، اصولاً " ممنوع است (مانند آمریکا) اما در کشورهای که بر تفکیک قوا مبتنی نیست (نظیر اتحاد شوروی) و همچنین در رژیمهای پارلمانی (نظیر انگلستان) این اصل رعایت نمی شود.
 در انگلستان، حتی بعضی از وزرا از بین نمایندگان مجلس عوام انتخاب می شوند.^{۱۵}

۵- محور اصلی بحث ما، سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در جمهوری اسلامی ایران می باشد. اصل یکصد و چهارم و یکم قانون اساسی، با صراحت جمع بسیاری از سمتها و مشاغل را ممنوع اعلام کرده است. همچنین اصل پنجاه و هفتم در بیان تفکیک قوای سه گانه و استقلال آنها از یکدیگر، زمینه دیگری برای توسعه و شامل شدن ممنوعیت جمع مشاغل می باشد که ذیلاً " به بررسی آنها می پردازیم:

بند اول - تحلیل حقوق اصل یکصد و چهارم و یکم قانون اساسی ۱۶

جمع دو شغل، موضوع اصل یکصد و چهارم و یکم قانون اساسی از جهات مختلف قابل بحث و بررسی است:
 اول - منع جمع دو شغل دولتی:

ابتدای اصل ۱۴۱ مقرر می دارد: " رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمیتوانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند " در اینجا متوجه می شویم که مقررات اصل مذکور، هم ناظر بر مشاغل سیاسی و هم ناظر بر مشاغل اداری است و



استثنایی در این مورد وجود ندارد.

به موجب ماده هفت قانون استخدام کشوری: "شغل، عبارت از مجموع وظایف و مسئولیتهای مرتبط و مستمر و مشخصی است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به عنوان کار واحد شناخته شده باشد." البته برای بهتر شناختن شغل باید جایگاه و محلی را برای تصدی آن بیابیم. قانون استخدام کشوری این جایگاه را "پست ثابت سازمانی" می‌داند. به موجب ماده هشت این قانون: "پست ثابت سازمانی، عبارت از محلی است که در سازمان، وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی به طور مستمر برای یک شغل و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته شده." به طوری که از این دو ماده استنباط می‌شود، یکی از پایه‌های اصلی شغل و پست "استمرار" می‌باشد. در همین راستا تبصره یک ماده هشت مقرر می‌دارد: "پستهایی که جنبه استمرار ندارد به عنوان پست موقت شناخته شده و استخدام افراد بطور رسمی برای اجرای این پستها ممنوع است."

در این زمینه به نظر می‌رسد که مشاغل موقت (نه تصدی موقت مشاغل) از مصادیق ممنوع اصل ۱۴۱ نباشد. ماده ۴۳ قانون استخدام کشوری در مقرراتی که با اصل ۱۴۱ قابل تطبیق است، ضمن اعلام اینکه، "مستخدم رسمی نمی‌تواند بیش از یک پست سازمانی داشته باشد." در تبصره دو از بعضی از فعالیتها (نظیر تدریس، تالیف، تصنیف و ترجمه و...) که به عنوان کار مستمر برای متصدی مورد نظر تلقی نمی‌شود) این ممنوعیت برداشته است.

دوم - منع جمع دو شغل اعضای قوه مجریه و مؤسسات عمومی

اصل ۱۴۱ "داشتن هر شغل را، در موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا موسسات عمومی است"، ممنوع اعلام کرده است. اصطلاحات به کار گرفته شده در این عبارت قابل بحث است:

الف - مؤسسات دولتی:

منظور از "موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت است"، عبارت از سازمانها و واحدها -

هایی است که دارای شخصیت حقوقی بوده، با حفظ استقلال مالی و اداری، تحت نظارت و قیومیت وزارت - خانه‌ها و یا سازمانهای قوه مجریه می‌باشند. ممکن است این موسسات جنبه انتفاعی یا غیرانتفاعی داشته باشند. قانون استخدام کشوری بر این اساس تعاریفی را ارائه نموده است:

۱- در آنجا که موسسات جنبه غیرانتفاعی دارند، بند "ث" ماده یک قانون استخدام کشوری آن را "موسسه دولتی" نامیده و بدین ترتیب تعریف می‌کند که: "موسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون، ایجاد و به وسیله دولت اداره می‌شود." البته ماده سه قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ این عبارت را در معنای وسیعتری بدین ترتیب بیان کرده است: "موسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون، ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد." به هر حال موسسه غیرانتفاعی دولت از قوه مجریه اعم از لشکری، کشوری، انتظامی، اداری، سیاسی، فنی و غیره می‌باشد و به هر ترتیب ممنوعیت جمع دو شغل شامل همه موارد می‌شود.

۲- در آنجا که موسسات جنبه انتفاعی دارند، بند "ج" ماده یک قانون استخدام کشوری آن را با عنوان "شرکت دولتی" بدین ترتیب تعریف می‌کند که: "شرکت دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و بیش از ۵۰٪ سرمایه آن به دولت متعلق باشد." همین مضمون با تغییراتی در ماده چهار قانون محاسبات عمومی بدین ترتیب تعریف شده است: "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 و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد." به هر حال منع جمع دو شغل، شامل کلیه موسسات انتفاعی دولت نیز می‌باشد.

پ - مؤسسات عمومی:

عبارت "موسسات عمومی" مذکور در اصل ۱۴۱ قابل تشخیص با "موسسات خصوصی" بوده و به نظر

می‌رسد که بطور کلی به کلیه موسسات و سازمان‌هایی که تحت اداره قدرت عمومی و نظام حاکم باشند، اطلاق شود. به این ترتیب کلیه موسسات وابسته به مقام رهبری (نهاد اداری، رهبر، نیروهای مسلح و غیره) ریاست جمهوری (نهاد ریاست جمهوری و غیره) قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دیوان محاسبات و غیره)، قوه مجریه (وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، سازمان‌های نظامی و انتظامی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و غیره)، قوه قضائیه (ریاست قوه قضائیه، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، بازرسی کل کشور، دادگاه‌ها - دادسراها، سازمان‌های وابسته و غیره)، رادیو و تلویزیون، شوراهای قانونی (شوراهای محلی و ملی و غیره) بنیادهای و نهادهای انقلابی، علمی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، و غیره که به ترتیبی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مشمول اصل کلی ممنوعیت موضوع اصل ۱۴۱ می‌باشند.

سوم - منع جمع شغل دولتی با پاره‌ای از مشاغل

جمع مشاغل دولتی با پاره‌ای از مشاغل بسه خاطر اهمیت آنها، در اصل ۱۴۱ با صراحت ممنوع اعلام شده است:

الف - نمایندگی مجلس شورای اسلامی:

نمایندگی مجلس به خاطر قدرتهای قانونی و اختیارات وسیعی که دارد (مانند سئوال، استیضاح، تحقیق و تفحص، اظهار نظر و غیره) با صراحت ممنوعیت قرار گرفته است. به نظر می‌رسد که نمایندگی مجلس در ابواب جمعی "موسسات عمومی" قرار گیرد. به خاطر اهمیت موضوع، این تصریح را صرفاً "به عنوان تاکید دیگری باید مورد توجه قرار داد."

ب - وکالت دادگستری:

وکیل دادگستری شخصی است که با داشتن پروانه وکالت از وزارت دادگستری در پیشگاه مراجع قضایی به موجب وکالتنامه رسمی، طبق آیین خاصی از حقوق صاحب دعوا دفاع می‌کند. وکالت دادگستری در مجموعه مشاغل دولتی و عمومی قرار نمی‌گیرد. وکیل دادگستری، حق الوکاله خود را از صاحب دعوا دریافت می‌کند و

اصولاً "متصدی شغل دولتی و عمومی نیست، اما در مجموعه ممنوعان اصل ۱۴۱ قرار گرفته است. البته، با مراجعه به مباحثاتی که به مناسبت موضوع (بررسی و تصویب اصل ۱۴۱) در مجلس خبرگان وجود داشته، گویا وکالت دادگستری کاملاً "مفهوم نبوده و گفته شده که "منظور، وکلایی است که در استخدام دولتند و وکلایی که شغل دولتی ندارند ممنوع نیستند" در حالی که وکیل دادگستری چنانچه در استخدام رسمی دولت باشد، کارمند دولت محسوب می‌شود. در این صورت عنوان وکیل دادگستری به وی اطلاق نمی‌گردد. به هر حال، نظر به اینکه مذاکرات مجلس استناد قانونی ندارد، با تصریحی که در اصل ۱۴۱ به کار رفته، مطلقاً "وکالت دادگستری" مشمول ممنوعیت جمع دو شغل می‌باشد.

ج - مشاوره حقوقی:

مشاوره حقوقی عبارت از اظهار نظر تفسیری و عالمانه ای است که توسط حقوقدانان متبحر و باتجربه، به صورت کتبی و شفاهی ارائه می‌شود و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. بهره‌برداری از مشاوره حقوقی در بخش دولتی و یا بخش خصوصی امکان پذیر است اما ارزیابی قضیه از دو بخش متفاوت است:

۱- مشاوره در بخش دولتی را نمی‌توان به عنوان یک وظیفه رسمی و یک شغل مستمر توصیف نمود، زیرا مشاور به عنوان امینی بی‌طرف در آزادی کامل و بدون امرونی، قادر به اظهار نظر بی‌طرفانه در مساله خواهد بود. در چنین صورتی است که شغل مشاوره نمی‌تواند از مصادیق ممنوع موضوع اصل ۱۴۱ باشد، اما در عمل مشاهده می‌شود که در دستگاه‌های دولتی برای مشاوران، پست سازمانی و شغل و شرح وظایف پیش بینی نموده اند که منطقی به نظر نمی‌رسد. با این فرض عملی، مشاور در حکم کارمند دولت تلقی می‌شود و مشمول اصل کلی ممنوعیت قرار خواهد گرفت.

۲- حقوقدانانی که کارمند دولت هستند به دلیل داشتن مسئولیتهای مختلف حقوقی و یا قضایی، تجربیات خود را در دستگاه‌های دولتی کسب کرده اند. این افراد نوعاً "دارای اطلاعات وسیع اداری و نفوذ و اعتبار - و موقعیت برجسته هستند. بدین خاطر است که در بخش خصوصی با عنوان "مشاور حقوقی" به خوبی جذب می‌شوند

خدمت اینگونه افراد در زمان اشتغال دولتی در بخش خصوصی ممکن است مورد بهره‌برداری سوء علیه دولت قرار گیرد. بدین لحاظ می‌توان ممنوعیت این نوع مشاوره را منطقی دانست.

چهارم - منع جمع دو شغل دولتی و خصوصی

کارکنان دولت به لحاظ شغلی که دارند، برای ایفای صحیح وظایف کارمندی خود، که تامین منافع عموم است، محدودیتهایی برای آنان وجود دارد که یکی از آنها منع جمع دو شغل دولتی می‌باشد. لکن زندگی خصوصی آنها در بخش خصوصی به خودشان مربوط است و از مسوولان آزادیهای فردی به شمار می‌رود و علی‌الاصول نباید معترض آنها شد. بنابراین آنها حق دارند خارج از ساعات موظف اداری از هر نوع آزادی قانونی برخوردار باشند و حتی فعالیت اقتصادی داشته باشند، اما واقعیت امر این است که بعضی از فعالیتهای بخش خصوصی، به خاطر ارتباطی که از نظر موضوعی، سازمانی و غیره با دستگاه‌های دولتی دارند، ممکن است جمع شغل خصوصی مورد نظر بایک شغل دولتی در مظان سوء استفاده قرار گیرد، به عنوان مثال کارمندی، به خاطر صلاحیت و اقتدار و موقعیتی که دارد، در ارتباط با موسسه خصوصی تحت

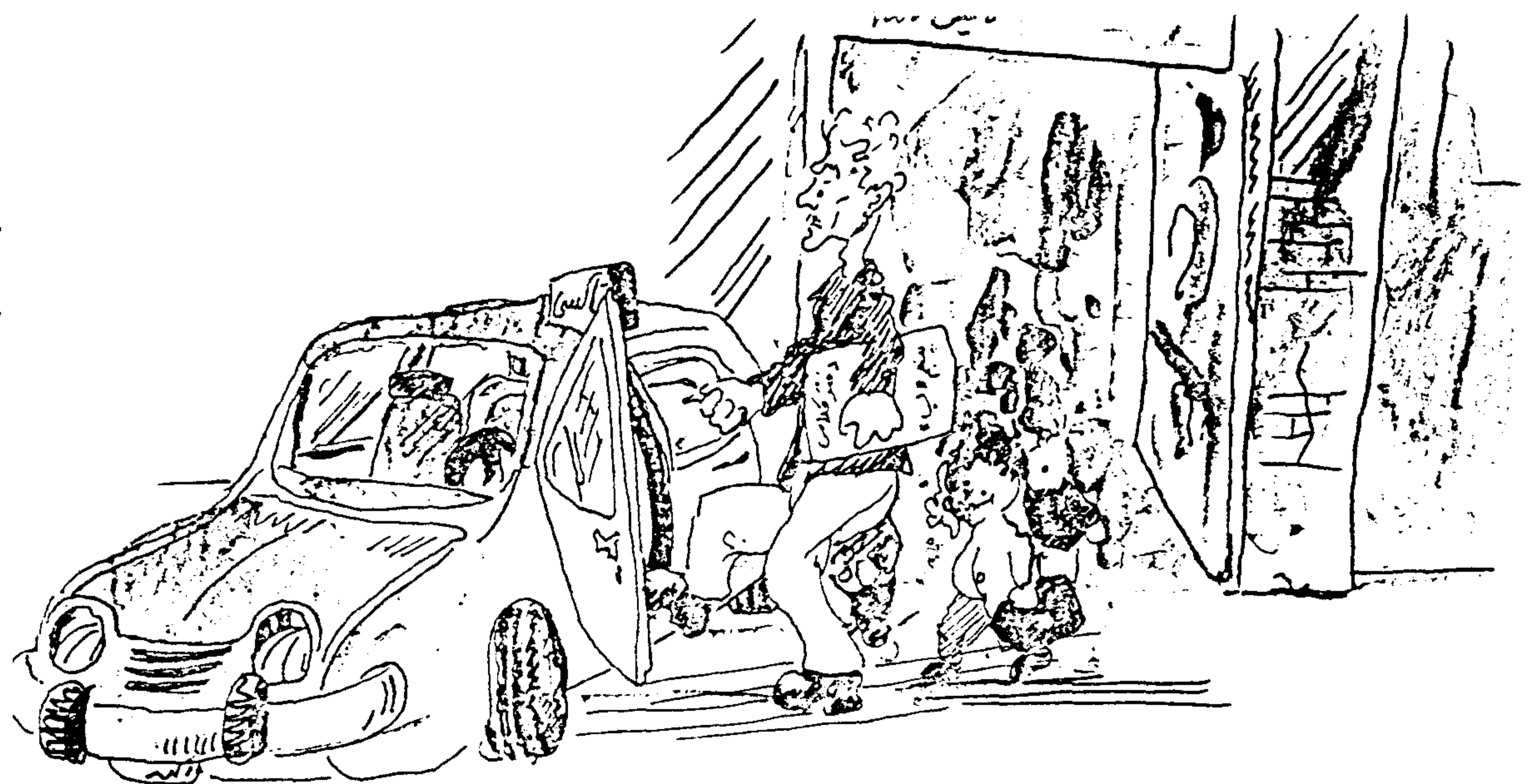
مدیریت خود مبادرت به کارهایی همانند تقلیل مالیات، تسهیل امور دولتی و گمرکی، قائل شدن امتیازات ویژه و غیره بنماید. در این صورت به نظر می‌رسد که ممنوعیت جمع مشاغل دولتی بابت بعضی از مشاغل خصوصی قابل توجیه باشد. تصریحی که ممنوعیت اصل ۱۴۱، بر روی مشاغل مدیریت شرکت‌های بخش خصوصی گذاشته است، از یک طرف، از این جهت قابل توجیه است که بیشتر فعالیت‌های تجاری بزرگ به صورت شرکت عمل می‌شود. بنابراین در این مورد می‌توان جلوسوء استفاده‌های احتمالی ناشی از جمع دو شغل دولتی و خصوصی را گرفت. اما از طرف دیگر جای این ایراد وجود دارد که بسیاری از فعالیتهای بخش خصوصی در موسسات تجاری سازمان می‌یابند و تحت مدیریت و مالکیت یک فرد است، حال آنکه نوع فعالیت آنها با فعالیت شرکت‌ها متنظر و متشابه است. به این ترتیب مشاهده می‌شود قسمتی از فعالیتهای قابل توجه بخش خصوصی که باید در زمره ممنوعیت موضوع اصل ۱۴۱ می‌بود، مورد غفلت قرار گرفته است.

پنجم - موارد استثنای منع جمع مشاغل

هر چند که قانون اساسی نسبت به ممنوعیت مشاغل مضاعف دولتی و عمومی تاکید فراوان دارد، اما بر اساس دلایلی، بعضی از سمت‌ها و مشاغل را با صراحت مورد استثناء قرار داده است که بدین شرح است:

الف - مدیریت شرکت‌های تعاونی ادارات و موسسات:

کارکنان دستگاه‌های دولتی و موسسات عمومی اصولاً از حقوقی برخوردارند که برتامین آسایش و رفاه آنها موثر است. یکی از این موارد، تاسیس موسسات تعاونی کارکنان می‌باشد. در این خصوص ماده ۵۲ قانون استخدام کشوری مقرر می‌دارد: " دولت مکلف است تاسیس موسسات تعاونی مستخدمان رسمی را تشویق و با موسسات مذکور همکاری و نسبت به آنها کمک لازم را بنماید. " شرکت تعاونی شرکتی است که به منظور رفع نیاز مندی بهای مشترک و بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی شرکت‌ها تشکیل می‌شود و اداره آن برعهده هیات 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. از طرف دیگر در شرکتهای تعاونی کارمندی چاره‌ای نیست جز اینکه فردی از بین اعضای آن، که همان کارمندان باشند، مدیریت را برعهده بگیرد. بدین دلیل است که اصل ۱۴۱ آن را مورد استثناء قرار داده است.

ب - سمتهای آموزشی در دانشگاهها و موسسات تحقیقاتی:

دانشگاهها و موسسات آموزش عالی به علت سطح بالای علمی، در همه جای دنیا، همواره از نظر تالیفات و اسناد از عناصر آموزشی در مضیقه هستند. کمترین دانشگاهی را می‌توان یافت که در این مورد به مرحله خودکفایی برسد. از طرف دیگر، دستگاههای دولتی و عمومی، برای برنامه‌ریزیها و سیاستگذاریهای خود، نیازمند به همکاری و همفکری دانشمندان و استادان می‌باشند. چنانچه بسیاری از کارمندان عالی‌رتبه دستگاهها، به دلیل تحمیلات عالی و تجربیات ارزنده خود قادرند که کمبودهای علمی و آموزشی را در اوقات آزاد خود تامین کنند و متقابلاً " از سوی دیگر، عناصر دانشگاهی نیازمندیهای علمی و فکری دستگاهها را برآورده سازند. این همکاری متقابل، حتی در مواردی که خودکفایی نیرو هم وجود داشته باشد، ضروری به نظر می‌رسد. به همین علت است که در کشورهای پیشرفته، بین دانشگاهها و موسسات تحقیقاتی از یکسو و موسسات دولتی و خصوصی از سوی دیگر، همکاری مداوم و مستمر وجود دارد. شان این همکاری و اثر ارزنده‌ای که بر آن مترتب است، جبران‌کننده، عیوب احتمالی جمع دو شغل می‌باشد. بنابراین عاقلانه به نظر می‌رسد که اصل ۱۴۱ قانون اساسی، سمتهای آموزشی را از جمع دو شغل استثناء کرده باشد.

در دانشگاهها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، فعالیت‌های مربوط، به دو بخش آموزشی و تحقیقاتی تقسیم می‌گردد:

* فعالیت آموزشی، مراحل بدین شرح دارد:

- ۱- فراهم کردن مقدمات کار (مطالعه، تحقیق، تهیه و تدوین کتاب و جزوات درسی و وسایل کمک آموزشی)،
- ۲- انتقال مطالب از استاد به دانشجو،
- ۳- بحث و گفتگو و حل مسائل،
- ۴- پرسش و پاسخ و امتحان و ارزیابی کار و اعلام نتیجه،

* تحقیقات نیز مراتبی بدین شرح دارد:

- ۱- مطالعه و تعیین موضوع خاص تحقیق،
 - ۲- اقدام به تحقیق از طریق مشاهده و تجربه، تهیه پرسشنامه کسب اطلاعات، جمع‌آوری مآخذ و غیره،
 - ۳- تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری،
 - ۴- ارائه نتایج تحقیق به صورت مجموعه. باتوجه به موارد بالا، بین آموزش و تحقیق، تفاوت اصولی و عملی وجود دارد، بدین ترتیب که می‌توان گفت هر کار تحقیقاتی در موسسات آموزش عالی نیست و بالعکس هر کار آموزشی در موسسات تحقیقاتی، کار تحقیقاتی نیست.
- آنچه که در اصل ۱۴۱ مورد استثناء قرار گرفته است، " سمتهای آموزشی در دانشگاهها و موسسات تحقیقاتی" است، بنابراین:

- ۱- این استثناء شامل سمتهای اداری دانشگاهها نمی‌شود،
- ۲- این استثناء شامل سمتهای تحقیقاتی دانشگاهها و موسسات تحقیقاتی نمی‌شود،
- ۳- ریاست، معاونت و مدیریت دانشگاهها و موسسات آموزشی، سمتهایی هستند که آموزشی تلقی نمی‌شوند و این استثناء شامل آنها نمی‌شود.

بند دوم - منع جمع مشاغل ناشی از تفکیک قوا:

به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی: " قوای حاکم بر جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه. این قوا مستقل از یکدیگرند."

اول - تفکیک و استقلال قوا

لازم تفکیک قوا، استقلال قوا از یکدیگر است. اگر این شرط لازم رعایت نشود زمینه برای تمرکز قدرت فراهم می‌گردد و علت وجودی آن، که مقابله با سوء استفاده از قدرت است، تضعیف می‌گردد.

به هر حال اصول ۵۸ تا ۶۱ قانون اساسی، خطوط استقلال قوا را ترسیم کرده است، به ترتیبی که بر اساس ضوابط معین، هر یک از سازمانهای قوای سه‌گانه کار خود را مستقلانه انجام می‌دهند. دخالت در انجام دادن کاریکی

از قوا توسط قوای دیگر ناممکن است.

این مشکل بر اصل تفکیک قوا متصور است که فواصل ایجاد شده بین تدوین و اجرا، موجب پراکندگی امور از آغاز تا فرجام می‌شود. چه بسا قوانینی که با اندیشه و تدبیری خاص به تصویب قوه مقننه رسیده اما به هنگام اجرا با مشکلات فراوانی روبرو شده است. با وجود این چون تمرکز قدرت در طول تاریخ هیچگاه از سابقه درخشانی برخوردار نبوده، - افکار سلیم، این راه دراز مشکل آفرین را به آن راه کوتاه فساد آفرین ترجیح داده‌اند.

دوم - آثار استقلال توابع مشاغل عمومی

سازماندهی قوای سه‌گانه مستلزم پرداختن به اداره امور مربوط در هر یک از این قوای باشد. ارکان مهمی که از مفهوم اداره به دست می‌آید عبارتند از: اعمال اداری سازمانهای اداری، اشخاص و مدیران اداری و بالاخره اموال اداری.

پس از تجزیه این ارکان، این مطلب قابل یادآوری است که مفهوم تفکیک و استقلال هر یک از قوا به عنوان کل قوه از یکدیگر عیناً " به ارکان و اجزاء اداره در هر یک از قوا قابل تعمیم می‌باشد. بدین ترتیب تفکیک و استقلال قوای سه‌گانه، مستلزم تفکیک و استقلال اعمال سازمانها اشخاص و مدیران و اموال این قوا از یکدیگر است.

هر یک از اشخاص و مدیران و متصدیان و مسئولان قوای سه‌گانه به دنبال تفکیک و استقلال کلی، در پست موظف خود، مستقلاً کار خود را انجام می‌دهند. تداخل اعمال و افراد از سازمانی و از قوه‌ای به قوه دیگر، استقلال را مخدوش می‌سازد. به عبارت بهتر، چنانچه فرد یا مقامی با شغل و پستی معین در قوه‌ای همزمان متصدی شغل و پست دیگری در قوه دیگر باشد گامی آشکار برای شکستن اصل تفکیک و استقلال قوا برداشته و علت وجودی آن را مورد تجاوز قرار می‌دهد.

نگرانی اصلی در مدیریت امور صرفاً " به خاطر افراد و اشخاصی است که با نفوذ فزاینده و سلطه مقتدرانه خود ارزشها را برهم می‌زنند و برای جامعه مورد نظر، ایجاد مزاحمت می‌کنند.

یکی از هدفهای مهم جمهوری اسلامی ایران محسوس

استبداد و خودکامگی است. بجاست که اصل تفکیک قوا، به عنوان طریقی مطمئن برای رسیدن به آن هدف، مورد احترام و اجرا قرار گیرد. تعدی مدیران و مسئولان در سازمانهای مختلف، شبکه منظم تفکیک قوا را مختل ساخته و موجب از بین بردن هدف اصلی (انتظام امور و محور استبداد و خودکامگی) خواهد شد.

حال با طرح مجدد بحث منع جمع مشاغل، آنچنان که در اصل ۱۴۱ بیان گردیده است، عباراتی در آن اصل ناگفته مانده که با استمداد از اصل تفکیک قوا می‌توان ممنوعیت موضوع این اصل را افزایش داد، بدین ترتیب که هیچ یک از کارکنان و اعضای قوای سه‌گانه حق ندارند شغل دیگری در قوه‌ای دیگر داشته باشند.

سوم - شورای نگهبان و منع جمع شغل

هرچند که اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی تا اندازه زیادی نشان دهنده وسعت منع جمع مشاغل می‌باشد، اما مواردی از ابهام در اجرا مشاهده شده که شورای نگهبان در مقام پاسخگویی، نظر تفسیری اعلام داشته است. علاوه بر آن، طرح قانونی خاصی در مورد منع جمع دوشغل برای اعضای شورای نگهبان تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است.

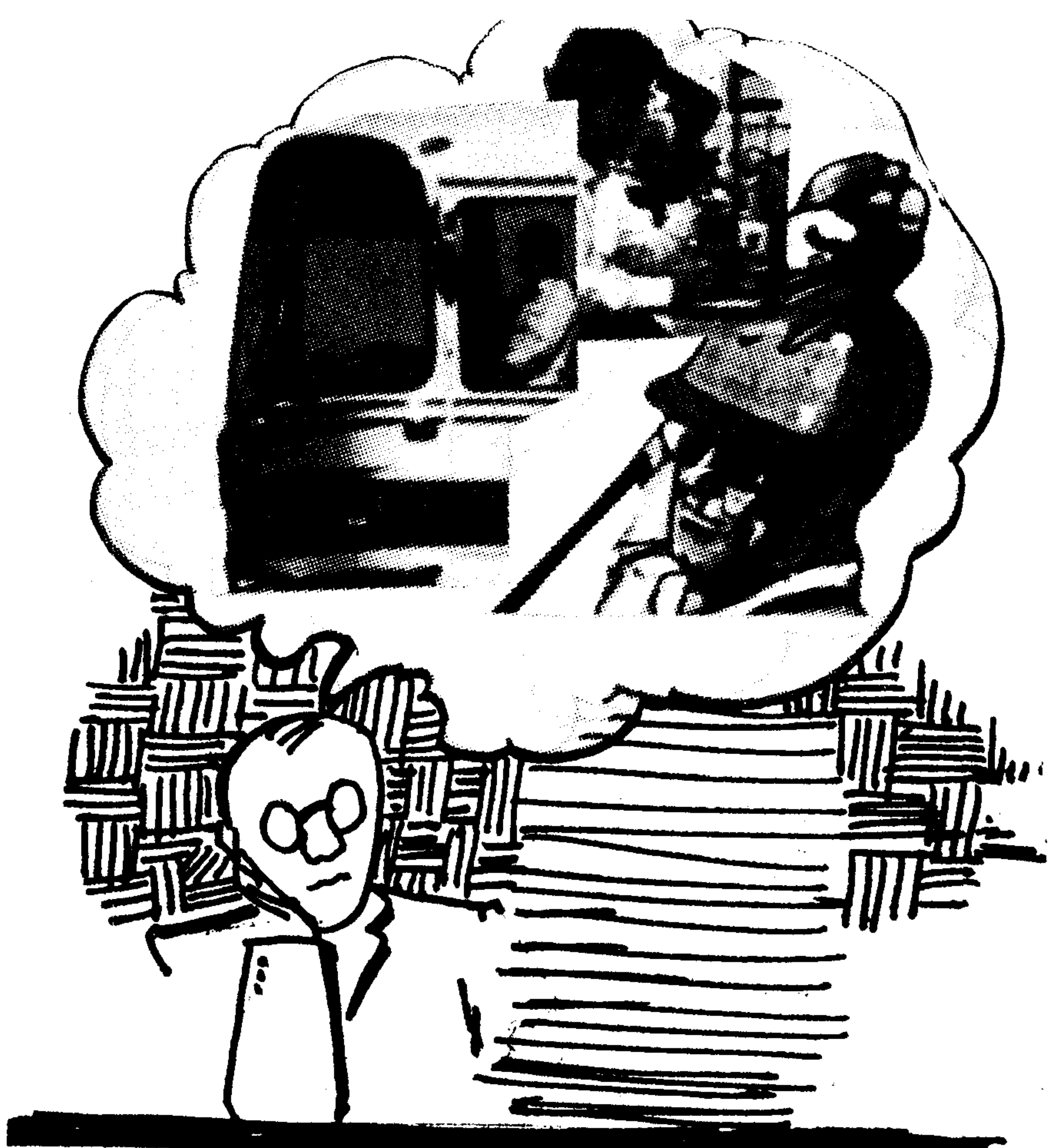
اول - منع جمع مشاغل دولتی و نمایندگی مجلس

با وجود اینکه اصل یکصد و چهل و یکم، مشاغل عمومی و دولتی را کلاً " با نمایندگی مجلس شورای اسلامی غیر قابل جمع دانسته است، نظر تفسیری شورای نگهبان در پاره‌ای از موارد بدین شرح است:

۱- " ریاست دانشگاه، نظریه‌ای که سمت اداری محسوب می‌شود مانع از اشتغال به سمت نمایندگی است"

۲- " عضویت در هیاتهای بازسازی و گزینش برای نمایندگان مجلس در صورتی که مشاغل سازمانی با عناوین مذکور پیش بینی شده باشد و نماینده با عضویت در هیاتهای مزبور کارمند دولت محسوب شود مانع از اشتغال او به نمایندگی مجلس است"

۳- " نهادها و ارگانها و بنیادهای انقلابی که دولت



ظاهراً " اصل یکصد و چهل و یکم اشاره‌ای به منع جمع شغل نمایندگی با مشاغل قوه قضائیه ندارد. البته مقتضی اصل تفکیک قوا این ممنوعیت را قویاً " ایجاب می‌کند. شورای نگهبان در این خصوص، با نظر تفسیری سکوت قانون اساسی را بدین ترتیب جبران نموده است که: " قضاتی که طبق بند سوم اصل ۱۵۷ قانون اساسی از طرف شورای عالی قضایی استخدام، وعزل و نصب آنها باشد و رای مزبور می‌باشد مطابق اصل ۱۴۱ قانون اساسی نمی‌توانند نماینده مجلس شورای اسلامی باشند. " ۲۳

سو م- منع جمع مشاغل در قوه قضائیه

ممنوعیت مشاغل مضاعف به هر ترتیب از قانون اساسی، قابل استنباط به نظر می‌رسد. همچنین است که شورای نگهبان در یک نظر تفسیری اعلام می‌دارد " اعضای شورای عالی قضایی نمی‌توانند رئیس یکی از سازمانها یا ارگانهای دادگستری باشند، این با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مغایر است. " ۲۵

چهارم - منع جمع مشاغل و سرپرستی مؤسسات

اگر دستگاههای دولتی به موجب قانون یا در اجرای قانون دارای شخصیت حقوقی باشند، سازمانی مستقل تلقی می‌گردند و سرپرستی آنها بدین ترتیب مستقل است بنابراین چنانچه موسسه‌ای با این توصیف، وابسته به وزارتخانه‌ای باشد، سرپرستی آن با سرپرستی وزارتخانه، مستقل از یکدیگر محسوب می‌گردد. اما اگر مجموعه وزارتخانه یا سازمان دولتی سازماندهی درونی صورت گرفته باشد به ترتیبی که سازمان مربوط ابواب جمعی سرپرستی اصلی قرار گیرد، در این صورت سرپرستی واحد به قوت خود باقی خواهد بود. ۲۶

در توجیه این مطلب شورای نگهبان تفسیراً " اعلام داشته است: " در مورد مؤسسات و سازمانهای تابعه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی اگر آن مؤسسات ضمیمه وزارتخانه یا اداره باشد، به طوری که تصدی و سرپرستی

بودجه آنها را تامین می‌کند و مسئولیتهای اجرایی بر حسب قانون عهده‌دار می‌باشند، دولتی محسوب می‌شوند و کارمندی آنها کارمندی دولت می‌باشد و مانع از اشتغال به نمایندگی است. " ۱۸

۴- " چون سازمان اوقاف سازمان دولتی است، سرپرستی آن با سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی مخالف اصل ۱۴۱ قانون اساسی می‌باشد. " ۱۹

با توجه به مجموع نظرات بالا مشخص می‌شود که علاوه بر مواردی که قانون بدانها تصریح نموده است، هر شغلی که مستقیماً " یا غیر مستقیماً ارتباط موضوعی با مشاغل دولتی داشته باشد در مجموعه موارد منع جمع مشاغل قرار می‌گیرد. اصرار شورای نگهبان نسبت به این ممنوعیت تا آنجاست که نظر می‌دهد: " نماینده مجلس شورای اسلامی با قبول و عهده‌دار شدن یکی از مشاغل دولتی ۰۰۰ در حکم مستعفی از نمایندگی است، هر چند که به طور رسمی استعفا نداده باشد یا استعفایش در مجلس قرائت نشده باشد. " ۲۰

البته نظر شورای نگهبان در موارد مذکور صرفاً " نسبت به انجام دادن مسئولیتهای اجرایی می‌باشد. " چنانچه همراه خدماتی که انجام می‌دهد مسئولیتهای اجرایی نداشته باشد کارمندی آنها کارمندی دولت محسوب نمی‌گردد هر چند که دولت نسبت به آنها کمک مالی بنماید. " ۲۱

دوم منع جمع مشاغل نمایندگی مجلس با مشاغل قوه قضائیه

آن جزو وظایف وزیر یا مدیر یا رئیس مربوط باشد، تعیین مسئول دیگر برای آن قانوناً "منتفی باشد، تصدی آن مغایر قانون اساسی نیست. ولی اگر تصدی سازمان یا موسسه با حفظ استقلال آن، برای شخص وزیر یا رئیس یا مدیر به عنوان رئیس یا سرپرست آن واحد باشد، مخالف قانون اساسی است." ۲۷۰

پنجم - منع جمع مشاغل برای اعضای شورای نگهبان

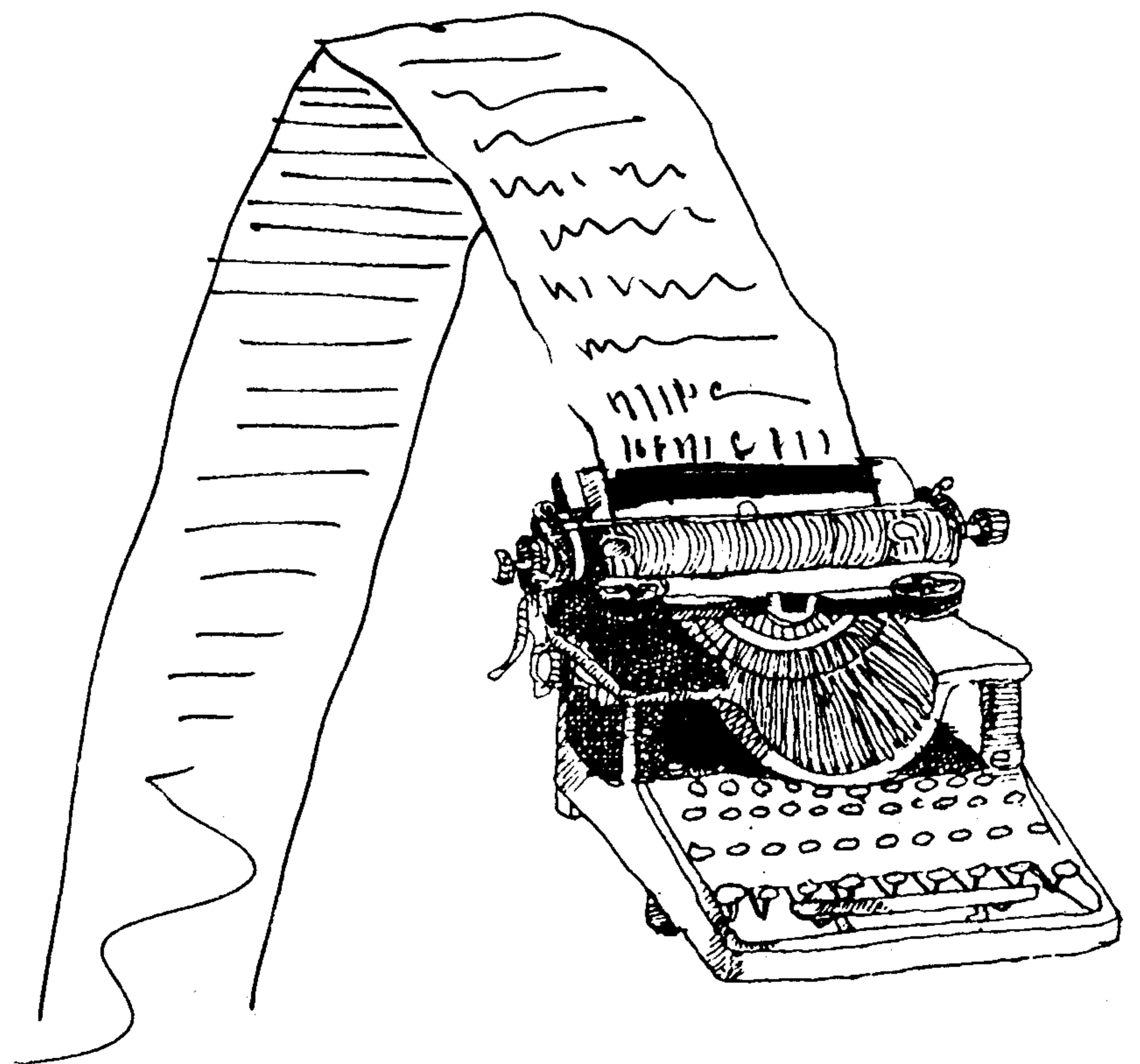
اصل یکم و چهارم و یکم قانون اساسی به اعضای شورای نگهبان اشاره نکرده است. البته با تحلیل‌های مکرر گذشته به نظر می‌رسد که افراد مذکور نیز مشمول ممنوعیت جمع مشاغل باشند، زیرا شورای نگهبان موسسه عمومی تلقی می‌گردد. اهمیت این موضوع تا آنجا است که "مجلس شورای اسلامی بدون وجود آن اعتبار قانونی ندارد." ۲۸ از سوی دیگر، طبیعت این شورا مستلزم استمرار و پایداری آن است. به ترتیبی که کار پر حجم و ارتباط مداوم آن با مجلس شورای اسلامی این استمرار را توجیه می‌کند. دلایل مذکور را می‌توان از "طرح قانونی لزوم رعایت اصل ۱۴۱ قانون اساسی در مورد اعضاء و نحوه انتخاب حقوقدانان عضو شورای نگهبان" (که در سال ۱۳۶۵ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، اما به تصویب

نرسید) استنباط کرد. به موجب ماده ۱ طرح مذکور: "قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان را بخشی از فصل ششم - قون مقننه و اصول مربوط به شورا را جزء اصول مذکور در ذیل مبحث دوم - راجع به اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی دانسته و بنابراین اصل ۱۴۱ قانون اساسی درباره اعضای شورای نگهبان لازم‌الرعایه است." ۲۹

نتیجه‌گیری کلی

آنچه که از اصول پنجاه و هفتم و یکم و چهارم و یکم قانون اساسی استنباط می‌شود، این است که تفکیک قوا و عدم تمرکز مشاغل و کارها، و بویژه کارهای زمامداری موجب استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی و اعمال نفوذ نگردد. در چنین صورتی است که جامعه احساس امنیت خاطر خواهد کرد. به هر حال آثار حقوقی مترتب بر اصول مذکور بدین شرح خواهد بود:

- ۱- کلیه مقامات و مسئولان قوه مجریه از تصدی بیش از یک شغل دولتی ممنوعند،
- ۲- هیچ یک از مقامات و مسئولان قوه مجریه نمی‌توانند متصدی شغل دیگری در قوای مقننه و قضائیه و سایر نهادها و موسسات عمومی باشند،
- ۳- کارکنان دولت از داشتن پاره‌ای از مشاغل دیگر مانند وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی ممنوعند،
- ۴- کارکنان دولت حق ندارند متصدی مدیریت، شرکت‌های خصوصی باشند،
- ۵- کارکنان و مسئولان قوای سه‌گانه حق ندارند در قوه یا نهادی دیگر متصدی شغل دیگری باشند،
- ۶- مدیریت شرکت‌های تعاونی کارمندی توسط کارمندان و سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی از اصل کلی منع جمع دو شغل مستثنا هستند،
- ۷- هر چند که اجتماع اصول ۵۷ و ۱۴۱ قانون اساسی منع جمع مشاغل را وسعت بخشیده است، اما این سؤال بی‌پاسخ مانده که آیا کارکنان قوه قضائیه یا قوه مقننه حق دارند در همان قوه‌ای که اشتغال دارند متصدی شغل دیگری باشند؟ و آیا سمت‌های دیگری مانند سردفتری اسناد رسمی که تصریحاً "در ممنوعیت قرار نگرفته،



مشمول اصل کلی خواهد بود؟

اکثریت مطلق آراء حاضرین است.^{۲۰}
ماده ۲۴: "نماینده، استعفانامه مدلل خود را به عنوان رئیس مجلس می‌نویسد و رئیس مجلس آن را در اولین جلسه علنی و بدون قرائت متن اعلام و در دستور کار هفته بعد می‌گذارد. نماینده مستعفی می‌تواند قبل از شروع بررسی در مجلس، استعفانامه خویش را مسترد دارد."^{۲۱}
ماده ۲۵: "بررسی استعفانامه بدین ترتیب خواهد بود که ابتدا استعفانامه قرائت شده و سپس شخص مستعفی یا نماینده دیگری به تعیین اوتقاضای دفاع خواهند نمود. مدت قرائت استعفانامه و توضیح نماینده مستعفی حداکثر نیم ساعت است و مخالف با مخالفین نیز حداکثر نیم ساعت می‌تواند صحبت کنند و سپر برای گیری به عمل می‌آید. در صورت تصویب استعفانامه مراتب از طریق هیات رئیسه به وزارت کشور اعلام می‌گردد تا طبق قانون انتخابات اقدام نماید."^{۲۲}

۲۱- نظریه ۸۵۱۳ مورخ ۶۲/۲/۲۰ شورای نگهبان
۲۲- نظریه ۴۲۹ مورخ ۵۹/۱۰/۸ شورای نگهبان
۲۳- استناد مذکور، به اصل ۱۵۷ سابق قانون اساسی است که در بازنگری ۶۸/۵/۶ به ترتیب دیگری اصلاح گردیده است.
۲۴- در بازنگری ۶۸/۵/۶ قانون اساسی "شورای عالی قضایی" به "رئیس قوه قضائیه" تغییر یافته است (اصل ۱۵۷ جدید قانون اساسی)

۲۵- نظریه ۳۰۹۱ مورخ ۶۰/۵/۱۳ شورای نگهبان
۲۶- در حقوق اداری موسسات "مستقل و وابسته" باموسسات "تابع و پیوسته" متفاوت است:

۱- موسسات "مستقل و وابسته" به موسسات اطلاق می‌شود که به موجب قانون و یا در اجرای قانون به دلایل خاص به وجود آمده و دارای شخصیت حقوقی مستقل و بودجه و تشکیلات کاملاً مشخص می‌باشد. این موسسات صرفاً "از جهت ارتباط موضوعی" و نه از نظر وحدت موضوعی (به یک وزارتخانه وابسته می‌باشند و نظارت وزیر بر این گونه موسسات محدود و غیر مستقیم بوده و اصطلاحاً "نظارت قیمومت (Controle de tutelle) است."
۲- موسسات "تابع و پیوسته" به موسساتی اطلاق می‌شود که در اندرون مجموعه یک سازمان و یا یک وزارتخانه قرار می‌گیرند، به ترتیبی که رئیس سازمان یا وزیر اشراف کامل به آنها دارد و نظارت آن اصطلاحاً "نظارت سلسله مراتب (Controle hierarchique) است. برای اطلاع بیشتر ر.ک:

Jean Rivero. Droit administratif. precis dalloz 1973. p. 300 et, s

۲۷- نظریه ۲۰۹۱ مورخ ۶۰/۲/۲ شورای نگهبان
۲۸- اصل نود و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: "مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان."^{۲۹}

۲۹- طرح قانونی لزوم رعایت اصل ۱۴۱ قانون اساسی در مورد اعضا، نحوه انتخاب حقوقدانان عضو شورای نگهبان. شماره ثبت ۱۲۱۰ مورخ ۶۵/۴/۱۸

- ۱- اصل ۳ (۱۰) ق، ۱
- ۲- اصل ۵۷ ق، ۱
- ۳- اصل ۳ (۱۴) قانون اساسی
- ۴- اصل ۳ (۶) ق، ۱
- ۵- اصل ۳ (۸) ق، ۱
- ۶- اصل ۳ (۹) ق، ۱
- ۷- اصل ۳ (۱۰) ق، ۱
- ۸- دکتر جعفر بوشهری - حقوق اساسی تطبیقی - انتشارات دانشگاه تهران ۱۱۶۱/۲ - سال ۱۳۵۳ صفحه ۲۳۵
- 9- Pierre Koenig- La fonction publique en Allemagne federale- dossier themas- P.U.F. 2977. p.35 et. s.
- 10- Marcel Prelot et Jean Boulouis- Institutions politiques et droit constitutionnel, precis dalloz 1978- p. 740 et, s- No. 544.
- 11- Marcel Perlot et Jean Boulouis- p, 709.No.507
- 12- Jean marie Auby et Robert Ducos-Ader. Droit administratif. precis Dalloz, 1973-p. 339. No. 98.
- 13- Jean Giquel. Droit Constitutionnel et. Institutions Politiques. Domat- Droit Public Montchretien. 1987. p, 308 et , s.
- 14- Pierre Koenig. p, 75 et, s.

۱۵- دکتر جعفر بوشهری، حقوق اساسی تطبیقی، صفحه ۲۳۶

۱۶- اصل یکم و چهل یکم قانون اساسی:

"رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا موسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل و یا عضویت در هیات مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی، جز شرکتهای تعاونی ادارات و موسسات برای آنان ممنوع است. سمتهای آموزشی در دانشگاهها و موسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است."

۱۷- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانونی اساسی-

اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی- ص ۱۰۹۱

۱۸- نظریه ۸۵۱۳ مورخ ۶۲/۲/۲۰ شورای نگهبان.

۱۹- نظریه ۱۰۴۱ مورخ ۵۹/۱۲/۲۱ شورای نگهبان.

۲۰- نظریه ۲۷۰۸ مکرر مورخ ۶۰/۳/۲۷ شورای نگهبان. لازم به یاد آوری است که مبحث پنجم از فصل اول آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در مورد استعفای نمایندگان مجلس مقرر است که بدین شرح اعلام می‌دارد:

ماده ۲۳: "هر نماینده می‌تواند از مقام نمایندگی استعفا دهد، به شرط اینکه دارای دلیل موجهی باشد و پذیرش آن با