

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان / سال ششم، شماره بیست و یکم، بهار ۱۳۹۷ / صفحات ۱۶۹-۱۴۷

## منع جمع مشاغل در حقوق ایران با تأکید بر مفهوم موسسات و مشاغل عمومی

نوربخش ریاحی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۴/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۱۹

### چکیده

به منظور منع جمع مشاغل، تاکنون مقررات عدیده‌ای در مجموعه نظام حقوقی ایران لحاظ گردیده است. با این وجود، معضل چند شغلی کمابیش باقی مانده است. مصلحان و علی‌الخصوص عالمان حقوقی، عواملی را منشاء این مشکل برشمرده، تبعات فاسد چند شغلی را تبیین و راه حل‌های مفیدی را ارائه داده‌اند. این مقاله، با تبیین مفهوم شغل، دسته‌بندی مشاغل عمومی، ویژگی‌های مشاغل، صورت بندی سازمان‌های عمومی و ضرورت بازکاوی در این مفاهیم و لزوم صورت بندی جدید، منسجم و حقوقی، ریشه مشکل را در وهله نخست، معلول کم توجهی قانون‌گذار به موارد مذکور و در وهله بعد، کم دقتی در توجیه مستثنیات اصل ۱۴۱ قانون اساسی و برخی قوانین عادی، جستجو می‌کند. نوشتار حاضر با تحلیل مشاغلی نظیر وکالت دادگستری و سردفتری اسناد رسمی، ضمن اشاره به سیاست‌های کلی اشتغال و یادآوری برخی از تبعات نامطلوب چند شغلی، راهکار برون رفت از تصدی بیش از یک شغل را پیشنهاد می‌دهد.

واژگان کلیدی: شغل، سازمان‌های عمومی، اصل ۱۴۱.

Email: n\_riahi@yahoo.com

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد شیراز

صحت مطالب مقاله بر عهده نویسنده است و بیانگر دیدگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست\*



## مقدمه

چند شغله یعنی اینکه یک نفر در طول روز ساعات کاری خود را بین چند شغل تقسیم کند؛ به گونه‌ای که از چند شغل کسب درآمد کند، یا اینکه در خارج از ساعات کاری معین نیز به اشتغال در کار خود یا کار دیگری بپردازد و از این راه کسب درآمد نماید (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۱۹).

در نظام قانون‌گذاری ایران، برای کنترل و ممنوعیت جمع چند شغل، تاکنون مقررات مختلفی از تصویب قانون‌گذار گذشته است. به سخنی دیگر «اصل منع جمع مشاغل از سابقه‌ای طولانی و منابعی متعدد در نظام قانون‌گذاری ایران برخوردار است و ضمانت اجرایی نیز برای آن پیش‌بینی شده است» (فخر، ۱۳۹۰: ۱۵۴). با این وجود «مواد قانونی که در خصوص پدیده چند شغلی وضع شده تا کنون نتوانسته است این مشکل را به صورت جدی حل کند» (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۳۲).

تجربیات فراوان نشان می‌دهد که اصل ممنوعیت جمع مشاغل، خصوصاً در مشاغل سیاسی و رده بالا، چندان مورد اعتنا و احترام نبوده (فخر، ۱۳۹۰: ۱۵۹) و پدیده چند شغلی یکی از مسائل مبتلا به جامعه است (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۱۸). این در حالی است که «می‌توان با جرات بیان کرد همه حقوق‌دانان و عموم مردم نیز مقابله و جلوگیری از این آسیب‌ها را امری ضروری می‌دانند» (جعفری، عباسی مقرب، ۱۳۹۵: ۶۷).

قدر مسلم این است که کسانی حق ندارند با شغل و تأمین معاش و کار به گونه‌ای رفتار کنند که عرصه را بر دیگران تنگ آورند (جباری، ۱۳۸۹: ۱۴۲) و برای شرایطی مثل حال حاضر، که بیکاری یکی از معضلات جامعه است، گرایش به پدیده چند شغلی نمونه بارز بی‌عدالتی (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۲۱) بوده و ماهیت اشتغال چنان است که تضمین آن برای شهروندان مستلزم اقدام و مداخله دولت است (عراقی، آزاده السادات: ۱۳۹۱: ۸۵).

در این راستا، سیاست‌های کلی در بخش اشتغال، به منظور «بهبود محیط کسب و کار، رقابت از راه اصلاح قوانین و مقررات، برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران، توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری و رعایت تناسب بین افزایش دستمزدها»، نیز نشان از توجه به این موضوع دارد.

حقوق‌دانان اما در این خصوص، نظرات متفاوتی ابراز داشته‌اند. به طور مثال برخی در مورد مستثنیات اصل جمع مشاغل می‌گویند، «ضرورت ارتباط بین مراکز علمی و سایر دستگاه‌های دولتی یا عمومی برای انتقال متقابل یافته‌های علمی از دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی به عرصه عمل و اجرا و تجارب مراکز اجرایی، تولیدی و صنعتی به دانشگاه‌ها چنین استثنایی را توجیه می‌کند» (فخر، ۱۳۹۰: ۱۵۷). از این رو، دارندگان سمت‌های مذکور (اساتید دانشگاه و مؤسسات پژوهشی و آموزشی) می‌توانند برخی معاملات و مشاغل را که برای دیگران منع شده، انجام دهند (خدابخشی، ۱۳۹۴: ۲۷). به نظر عده‌ای، همزمان داشتن یک شغل دولتی و دارا بودن سمت آموزشی مغایرتی با اصل ۱۴۱ قانون اساسی ندارد (کارمزدی، ۱۳۸۸: ۱۵).

برخی از اعضای خبرگان قانون اساسی در جریان تصویب اصل ۱۴۱ این قانون معتقد بودند «اگر فلسفه این اصل، آن است که وقت مسؤولان، صرف کارهای دیگر نشود، چرا سمت‌های آموزشی و مؤسسات علمی استثنا شده‌اند؟ و به طور کلی، مأمور دولت نباید جای دیگری کار کند، نه شرکت خصوصی، نه مغازه شخصی، چون به کار دولتی‌اش صدمه وارد می‌شود» (ورعی، ۱۳۸۵: ۸۵۰-۸۵۴).

به اعتقاد عده‌ای «فقدان قانون عادی جدی در خصوص اجرایی کردن این اصل (ممنوعیت دو شغل) از یک سو، و وجود استثناهای بسیار از سوی دیگر، سبب افزایش پدیده چند شغلی در جامعه شده است» (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۱۸).

برخی هم نوشته‌اند «عدم حساسیت شورای نگهبان نسبت به تعدد مشاغل بعضی از اعضای آن، و غیره حکایت از آن دارد که آنان خود را مشمول این ممنوعیت نمی‌دانند و اضافه کرده‌اند که نمایندگان که با آگاهی از عضویت آن‌ها در شورای نگهبان به وزارت‌شان رأی اعتماد داده‌اند نباید برای ممنوعیت تعدد مشاغل اعضای شورای نگهبان قانون تصویب کنند» (فخر، ۱۳۹۰: ۱۶۹).

برای رفع این نقیصه‌ها، راه‌حلهایی ارائه شده است. از جمله اینکه «ایهام موجود در اصل ۱۴۱ باید به نحو مقتضی مرتفع و ممنوعیت تصدی دو شغل تدریس همزمان با وکالت دقیقاً اعمال شود» (جباری، ۱۳۸۹: ۱۵۲). قانون‌گذار باید محدوده اجرای قانون چند شغله‌ها را به مشاغل آزاد تعمیم دهد (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۳۲). فقهای معاصر می‌توانند با ورود در بحث تحریم یا جواز جرم تصدی بیش از یک شغل دولتی نقش راهگشایی در ارائه طریق به مقنن بدهند (جعفری، عباسی مقرب، ۱۳۹۵: ۶۸) و در خصوص مشاغل دولتی مستثنا شده از قانون، جلوگیری از اشتغال افراد بازنشسته در همه مشاغل، استفاده از مبانی فقهی؛ مثل قوانین اجیر در وضع قانون برای پدیده چند شغلی، تعیین تقسیم ساعات کاری بر اساس روایات رسیده برای همه افراد، اعم از دولتی و آزاد و اجرایی کردن موارد مقرر در قانون برای متخلفان و مرتکبان چند شغلی چاره‌اندیشی شود (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۳۳).

در حال حاضر، به طور مثال، برخی سران دفاتر رسمی در تلاش برای عضویت همزمان در هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و نظام سردفتری هستند. برخی، از مستثنیات اصل ۱۴۱ قانون اساسی استفاده نموده و عضویت همزمان در مشاغل آموزشی و وکالت دادگستری را به دست می‌آورند. بعضی با پناه گرفتن در پس مفهوم مخالف ماده ۱۵ قانون دفاتر اسناد رسمی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵)، ضمن حفظ شغل مزبور درصدد تأسیس بانک‌ها و موسسات بیمه‌ای خصوصی هستند، برخی، ضمن اشتغال به مشاغل دولتی (نظیر شغل معلمی) به سردفتری ازدواج و طلاق نیز اشتغال دارند. برخی مشاغل و نهادهای تحت پوشش رهبریت نظام نیز خارج از قاعده کلی ممنوعیت مشاغل هستند، برخی انتقادات نسبت به قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) در همین زمینه وجود دارد و بالاخره حکایت چند شغلی در ایران، همچنان باقی است. بر این اساس، مقاله حاضر، قصد دارد نقیصه چند شغلی در نظام حقوقی ایران را از منظری دیگر یعنی کاوش در مفهوم شغل و تفاوت آن از عناوین مشابه، بازنگری



در تعریف شغل، دسته بندی مشاغل و موسسات عمومی، جستجو و آثار سوء چند شغلی را با نقد و نگاهی به عبارت ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی و برخی قوانین عادی بررسی و پیشنهادی مطرح کند.

### ۱. مفهوم شغل و تفاوت آن از عناوین مشابه

در تعریف شغل آورده‌اند که «تصدی یک پست را شغل گویند» (کارمزدی، ۱۳۸۸: ۱۵) و شغل عبارت است از گروهی از موقعیت‌های مشابه در یک مؤسسه، اداره یا کارگاه که افراد واجد شرایط خاص، می‌توانند این موقعیت‌ها را احراز کنند و وظایف محوله را انجام دهند (میردیکوندی، ۱۳۸۹: ۳).

عده‌ای قائل به این هستند که با توجه به عدم تفاوت اساسی میان واژه‌های سِمَت، پست و شغل، همزمانی یک شغل دولتی و عضویت در هیات علمی دانشگاه‌ها مغایرتی با ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (مصوب ۱۳۷۳/۱۱/۱۰) ندارد. دیدگاه دیگری در این راستا وجود دارد مبنی بر اینکه به رغم نزدیک بودن مفاهیم سه گانه سمت، پست، و شغل، لیکن تفاوت‌هایی با هم دارند؛ همان‌گونه که در تبصره ماده واحده ذکر شده، لازمه تصدی یک شغل، انجام وظایف مستمر مربوط به پست سازمانی است یا انجام آن پست به طور تمام وقت است و این مغایرت دارد با اینکه به کسی پست یا شغل دیگری همزمان محول گردد چرا که امکان عملی و اجرایی همزمان دو پست تمام وقت برای یک شخص وجود ندارد و از سوی دیگر در انتهای اصل ۱۴۱ قانون اساسی و تبصره ۱ ماده واحده مورد نظر، سمت آموزشی آمده 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 در انتهای اصل ۱۴۱ قانون اساسی، همچنین در تبصره ۱ ماده واحده به جای عبارت سمت آموزشی، عبارت پست یا شغل آموزشی را بیان نماید (کارمزدی، ۱۳۸۸: ۱۵-۱۶).

بعضی از حقوق‌دانان عضو شورای نگهبان هم برای توجیه اشتغال خود در دیگر مشاغل دولتی از شغل نبودن عضویت در شورای نگهبان، یا عدم دریافت حقوق از دو محل سخن گفته‌اند» (فخر، ۱۳۹۰: ۱۶۹). عضویت در شوراها و مشاغل دولتی یکی از مشکلات چند شغلی به فقدان فهم یکسان از مفهوم شغل و تفاوت آن از سایر عناوین مشابه مربوط می‌شود.

بنابراین تعریف شغل محتاج به وسواس حقوقی و دقت سیاسی بیشتری است و بایستی آن را مورد بازکاوی قرار داد به نحوی که مانع و جامع باشد یعنی راه را بر تعریفی که به تحصیل حقوق و مزایای چندگانه ختم می‌شود، مسدود سازد. به عبارتی، با برداشتی که اکنون از شغل استنباط می‌شود، ممکن است کسانی مشمول دو شغل نشوند اما از چندین منبع حقوق و مزایا دریافت دارند. به طور مثال شخصی ممکن است همزمان به عضویت هیات علمی دانشگاه، شورای شهر، سردفتر ازدواج در آمده باشد و مبادرت به تاسیس بانک یا بیمه خصوصی هم بکند، درعین حال از منظر قوانین فعلی چند شغله محسوب نشود و لیکن چندین حقوق و مزایا



دریافت نماید. همین‌طور است کسی که عضو هیات علمی دانشگاه و کارشناس رسمی دادگستری است یا عضو شورای شهر، کارشناس رسمی دادگستری و نیز شاغل رسمی در سایر ادارات است. در حال حاضر، در زمینه چپستی و ماهیت شغل، به قدر کفایت، مقررات مکتوب در دست هست. در اینجا، به تعداد مهمتری اکتفا می‌شود

براساس تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (مصوب ۱۳۷۳/۱۱/۱۰)، شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود لیکن به موجب ماده ۴ آیین‌نامه استخدامی کارگزاران مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۶۶/۹/۲۴) پست ثابت سازمانی عبارت از محلی است که برای یک شغل و ارجاع آن به یک کارگزار در نظر گرفته شده است. قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱) مقرر می‌دارد دستگاه‌ها موظفند نسبت به ایجاد پست (شغل) سازمانی هم‌تراز جانباز اقدام نمایند. ماده واحده قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۸) هم می‌نویسد پست سازمانی عبارت از جایگاهی است که در سازمان یا وزارتخانه به طور مستمر برای یک شغل و ارجاع به یک مستخدم در نظر گرفته شده است اعم از این که دارای متصدی با فاقد آن باشد.

در تعریف شغل و تفاوت آن با پست سازمانی، مقررات یاد شده، البته خالی از نقیصه نیستند یعنی مفهوم پست و شغل را گاه مترادف و گاه جابجا نموده‌اند. با این حال قانون مقررات استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۷) تعریف روشن‌تری از معنای شغل و پست ارائه می‌دهد. بنا به مواد ۵ تا ۷ این قانون، رشته شغلی عبارت است از مجموعه مشاغلی که به لحاظ نزدیکی و سنخیت از نظر اطلاعات و دانستنی‌های علمی و عملی دارای محتوای مشترک باشند و شغل عبارت است از مجموع وظایف و مسئولیت‌ها و اختیارات مرتبط و مستمر که به عنوان کار واحد شناخته شده باشد. ماده اول قانون استخدامی وزارت اطلاعات (مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۵) با تفاوتی جزئی می‌نویسد: شغل عبارت است از مجموع وظایف و مسئولیت‌های مرتبط، مستمر و مشخصی که از طرف وزارتخانه به عنوان کار واحد شناخته می‌شود.

با استفاده از مقررات موجود، معلوم می‌گردد که شغل متضمن یک مفهوم جمعی است لذا می‌توان گفت: شغل عبارت است از چند پست سازمانی با وجوهات مشترک. به طور مثال رشته کشاورزی دارای مشاغلی است به نام باغبانی، زراعت، دامپروری، حفظ نباتات و غیره که هر کدام از این شغل‌ها خود نیز دارای چندین پست سازمانی است به طوریکه شغل از مجموع چند پست سازمانی پدید می‌آید.

بنا بر تعریف منتخب؛ پست سازمانی منصبی تعریف شده در نمودار سازمانی یک دستگاه اجرایی (شخص حقوقی) برای انجام حقوق و تکالیف یک شخص حقیقی است. از این رو، دوشغله بودن یک اصطلاح غلط رایج است زیرا تک شغلی و تک پستی به معنای واحد نیست. محتمل است که قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) با آگاهی بر همین نقیصه برای نخستین بار در مواد ۶ و ۹۴ آورده است: تصدی بیش از یک پست



سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع است و در تعریف پست سازمانی می‌گوید: عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرائی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. بنابراین منظور از منع دو شغل در حقیقت منع دو پست سازمانی است و بالتبع مقصود از شغل دولتی همان پست سازمانی دولتی است. پست سازمانی با توجه به مواد ۵ تا ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری الزاماً به مفهوم پست سازمانی دولتی نخواهد بود بلکه پست سازمانی غیردولتی هم در دایره شمول قرار می‌گیرد.

در خصوص شغل دولتی تبصره ۶ ماده واحده قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۸) در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی می‌نویسد: "...چنانچه بازنشسته بوده یا کارمند دولت نباشد سمت او شغل دولتی محسوب نمی‌شود". در همین راستا سوال گردیده آیا اصل ۱۴۱ قانون اساسی شامل بازنشستگان هم می‌شود یا نه؟ به موجب نظریه مشورتی شماره ۱۲۷/۲۰۵ / ۶۳/۳ / اداره حقوقی دادگستری، اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ناظر به کارمندان شاغل است و بازنشستگان از شمول آن خارج هستند. همین‌طور ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی (مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۴) آورده است: عضویت در هیأت به موجب قانون، بدون ایجاد ردیف سازمانی بوده و شغل دولتی محسوب نمی‌شود.

روشن است که در اینجا منظور از شغل دولتی، داشتن پست سازمانی دولتی است و هرکس برخوردار از پست سازمانی دولتی نباشد شغل او غیردولتی خواهد بود. در این راستا هم بنا بر نظریه تفسیری شماره ۱۱۸ - ۱۳۶۸/۲/۱۹ شورای نگهبان، عضویت وزراء و کارمندان دولت در هیئت امناء و مؤسسات خصوصی و یا دولتی (از جمله عضویت در هیئت امناء دانشگاه‌ها و مدارس غیرانتفاعی) به لحاظ اینکه سمت‌های مذکور، شغل سازمانی تلقی نمی‌گردد، مغایرتی با اصل ۱۴۱ قانون اساسی ندارد.

مطالب اخیر به وضوح مفهوم شغل دولتی را روشن ساخته و شغل غیردولتی هم مستفاد از ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، شغلی است که وظایف و خدماتی را که جنبه عمومی (عام المنفعه) دارد شامل می‌شود و با اجازه مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌گردد. مثل دفاتر اسناد رسمی، وکالت دادگستری و از این دست مشاغل.

علاوه بر این‌ها، مستفاد از برخی قوانین حقوق عمومی می‌توان به تفاوت یا تشابه ظریف میان سمت از شغل و پست پی برد. به طور مثال، بند ۲۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۹/۹/۷) می‌نویسد: تخلفات اداری به قرار زیر است: داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت‌های آموزشی و تحقیقاتی. در اینجا سمت، مفهومی نزدیک به شغل دارد. بند ج ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهارساله است و تغییر سمت افراد قبل از مدت مذکور امکان‌پذیر است، سمت به



معنای پست سازمانی به نظر می‌رسد ولی تبصره ۲ ماده ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌گوید: در هر هیأت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضای اصلی هیأت‌های بدوی و تجدید نظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه که حداقل پنج سال سابقه کار دولتی دارند، به این سمت منصوب شوند. در اینجا سمت نه به معنای شغل است و نه به معنای پست. بنابراین می‌توان گفت، مفاهیم شغل، پست و سمت بار معنایی متفاوتی دارند و قانون‌گذار بایستی در دسته بندی مشاغل و سازمان‌های عمومی به این تفاوت‌ها توجه کافی بنماید.

## ۲. دسته‌بندی مشاغل

برای شناخت و دسته بندی مشاغل، می‌توان با طرح پرسش‌های زیر که شغل:

الف: با اراده چه کسی ایجاد و از بین می‌رود؟

ب: با چه هدفی، برای چه مدتی دایر می‌شود؟

ج: با کدام اقتدار (ماهوی) و ساختار (شکلی) اداره می‌گردد؟

مشاغل را به چهار دسته؛ شغل عمومی دولتی، شغل عمومی غیردولتی، شغل خصوصی با ماهیت عمومی و شغل خصوصی فاقد ماهیت عمومی تقسیم‌بندی نمود.

### ۲-۱. مشاغل عمومی دولتی

این‌گونه مشاغل با تصمیم دولت ایجاد و با اراده او اما به ندرت (مگر به اقتضای انتفای نیاز آن‌هم به تشخیص دولت) از بین می‌رود. به طور نمونه، دولت به اقتضای نیاز به حیات نهضت سواد آموزی پایان داده است. فلسفه و هدف شغل یا تأمین منافع عمومی و در راس آن منافع حاکمیتی است یا تأمین منافع خصوصی. هدف مشاغل عمومی دولتی تأمین منافع سیاسی، حاکمیتی و عمومی است و معمولاً برای مدتی نامحدود خواهد بود. منظور از اقتدار؛ ماهیت رژیم حقوقی، رژیم مالی و رژیم دعوی است. اینکه شغل می‌بایست با رژیم حقوق عمومی اداره شود یا رژیم حقوق خصوصی یا ترکیبی از هر دو، اینکه شغل با قدرت مالی دولت اداره گردد یا توان مالی بخش خصوصی یا مشارکت مالی هر دو، و بالاخره اینکه در هنگام بروز اختلاف، مرجع صالح حاکم، می‌بایست محاکم عمومی دادگستری باشد یا دادگاه‌های اداری، موضوع اقتدار خواهد بود. مشاغل عمومی دولتی چون با رژیم حقوقی و مالی دولت اداره می‌شود علی‌القاعده در دادگاه‌های اداری طرح دعوی می‌شود مگر آن‌که خود قانون استثنا کرده باشد.

مراد از ساختار، شکل و کالبد سازمانی است که با توجه به حضور یا عدم دخالت مقامات دولتی و میزان پیچیدگی و وسادگی متفاوت و بسته به قصد قانون‌گذار اعم است از وزارتخانه یا شرکت یا موسسه یا سازمان یا



بانک و غیره. مثلاً ساختار شرکت‌های دولتی ایجاب می‌کند نمودار سازمانی و ظاهری به صورت شرکت و ماهیت آن متضمن حقوق خصوصی بوده و عمدتاً عزل و نصب کارکنان توسط مدیرعامل صورت پذیرد.

## ۲-۲. مشاغل عمومی غیردولتی

با اراده دولت ایجاد می‌شود و با اراده او از بین می‌رود مگر به اقتضای عدم نیاز آنهم به تشخیص دولت. غالباً با مدیریت و مقررات دولتی اداره می‌شود ولی بافت آن سازمانی غیر دولتی است. به طور مثال در مواد ۷ و ۲۳ و ۲۴ قانون اساسنامه سازمان هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۷/۲/۸) به عنوان یکی از سازمان‌های غیردولتی، آمده است که اداره امور جمعیت با رئیس جمعیت صورت می‌گیرد که عزل و نصب نامبرده به پیشنهاد وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و حکم ریاست جمهوری انجام خواهد شد. امور استخدامی کارکنان اداری ثابت و حقوق بگیر جمعیت مطابق قوانین و مقررات استخدام کشوری است و جمعیت در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان ثابت و حقوق بگیر مشمول قوانین و مقررات دولتی است. مقررات مشاغل عمومی غیر دولتی دیگر نظیر بنیاد شهید، شهرداری و غیره نیز کمابیش تابع همین قاعده است. «موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی پس از انقلاب اسلامی بنا به ضرورت و مقتضیات انقلاب تشکیل شدند» (دفتر بررسی‌های حقوقی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵: ۱۴۷).

## ۲-۳. مشاغل خصوصی با ماهیت عمومی

با اراده شخص خصوصی (و مجوز دولت) ایجاد می‌شود اما با اراده او از بین نمی‌رود زیرا مطابق اساسنامه بانک‌های خصوصی هرچند هدف کسب منافع خصوصی است اما اصل بر تأمین منافع عمومی است. با اقتدار شخصی و ساختاری ساده اداره می‌گردد. مدیریت و مالکیت آن شخصی ولی با نظارت دولت اداره می‌شود. اما چون ماهیت عمومی دارد افراد در برابر خدمات آن مساوی بوده و بین صاحبان مشاغل و مصرف کنندگان رابطه قراردادهای خصوصی موضوع ماده ۱۰ قانون مدنی حاکم نیست به طور نمونه یک نانوا نمی‌تواند در فروش نان به مشتریان گزینشی عمل کند به برخی نان بفروشد و به بعضی دیگر نفروشد.

## ۲-۴. مشاغل خصوصی فاقد ماهیت عمومی

بدون اراده دولت با تصمیم و اختیار شخص ایجاد و از بین می‌رود. هدف صرفاً کسب منافع خصوصی است و با اقتدار و سرمایه تماماً شخصی و بدون ساختار اداره می‌گردد. مدیریت و مالکیت آن خصوصی است و به ندرت با دخالت و نظارت دولت توأم است. فاقد ویژگی‌های پنجگانه مشاغل عمومی (که بزودی بحث می‌شود) است. به طور مثال دولت نمی‌تواند توزیع خوراک و پوشاک مردم را با وقت دولتی تنظیم سازد و یا اینکه لزومی ندارد آن‌ها را به شکل مشاغل عمومی سازماندهی کند.





ملاحظه می‌شود ویژگی بارز مشاغل خصوصی نسبت به مشاغل عمومی در اختیار داشتن مدیریت و مالکیت و فرق فارق شغل خصوصی فاقد ماهیت عمومی از شغل خصوصی با ماهیت عمومی همین ویژگی‌های شغل عمومی است. مشاغل خصوصی فاقد ماهیت عمومی غالباً تابع اصل حاکمیت اراده و قراردادهای خصوصی است یعنی صاحب شغل در توزیع منافع می‌تواند با مصرف‌کننده گزینشی عمل کند. به طور مثال خوار و بار فروشی می‌تواند با مشتریان دلخواه معامله کند اما جایگاه‌های مصرف‌سخت چون جزو مشاغل دارای ماهیت عمومی هستند و همه در برابر منافع آن مساوی هستند تابع اصل قراردادهای خصوصی نیستند. البته جمع یک شغل دولتی با شغل خصوصی فاقد ماهیت عمومی منعی ندارد. به فرض مثال، ابنیه‌سازی، مغازه‌داری، تدریس پاره وقت در دانشگاه در ساعات غیرمقرر اداری، شرکت‌های تعاونی تولیدی خصوصی و هر شغل دیگری که فاقد ویژگی‌های مشاغل عمومی باشد بلامانع است. مثلاً در رابطه با مغازه‌داری به عنوان یک شغل خصوصی فاقد ماهیت عمومی، گرچه خوراک و پوشاک نیز حقی است همگانی و دولت موظف به تأمین نیازهای اقتصادی است اما طبعاً ارائه و تأمین خوراک و پوشاک بدون مدیریت و مالکیت دولت به حقوق شهروندان صدمه‌ای نمی‌زند مگر اینکه کشور مبتلا به قحطی شده باشد یا دولت مالکیت خصوصی افراد را به کلی نقض کند اما در وضع عادی که مالکیت خصوصی محترم شمرده می‌شود، ایجاد برخی مشاغل بدون نیاز به ثروت و مقررات و حضور و سخت‌گیری دولت، لطمه‌ای به ماهیت منافع عمومی نمی‌زند.

### ۳. ویژگی‌های مشاغل عمومی

ابتدا راجع به ماهیت «منافع عمومی» ممکن است این‌گونه تلقی شود که برخی شهروندان از منافع مشاغل و موسساتی که از آن‌ها به عنوان عمومی یاد شد بهره‌ای نمی‌برند. چه بسیاری، در طول حیات خویش از اخذ وام خودداری، یا بی‌نیاز از مراجعه به وکیل و پزشک بوده یا وارد دانشگاه و موسسات آموزش عالی نشده یا پایشان به دادگستری و کلانتری باز نمی‌شود اما هیچ‌کس نیست که برای خرید مایحتاج روزانه، سری به مغازه‌ها و سوپرمارکت‌های شهر نزنند در حالی که از بانک، وکالت، پزشکی، دادگستری، دانشگاه و کلانتری به عنوان مشاغل عمومی و از مغازه‌داری به عنوان یک شغل خصوصی بدون ماهیت عمومی یاد شد!

توضیح اینکه، عدم مراجعه یا بی‌نیازی برخی مردم از بعضی موسسات و مشاغل عمومی، از صفت عمومی بودن آن نمی‌کاهد. آحاد ملت از حقوقی همگانی و سلب‌ناپذیر برخوردارند چه زمینه استفاده از آن عملی شود چه نشود. در فصل سوم قانون اساسی فهرستی از این حقوق با این مضامین ارائه شده است:

همه افراد ملت از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برخوردارند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید. نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی حقی است همگانی. دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی



را تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد. دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. در همه دادگاه‌ها طرفین دعوا حق دارند برای خود وکیل انتخاب نمایند. تابعیت کشور ایران حق مسلم هر فرد ایرانی است و غیره.

منافع و خدمات عمومی، منافع و خدماتی است که دولت موظف است در مقابل این گونه حقوق همگانی و سلب ناپذیر ارائه دهد حال ممکن است تمام اعضای جامعه از حقوق و منافع عمومی استفاده کنند (حق تابعیت). امکان دارد زمینه استفاده از برخی حقوق و منافع مذکور هم برای عده‌ای عملی نشود (حق اقامه دعوی یا حق انتخاب وکیل) ولی به هر حال این منافع و خدمات، عمومی هستند و عموم افراد حق استفاده از آن را به نحو مطلوب و مساوی دارند. دولت نمی‌تواند به بهانه امکان عدم استفاده برخی، از سازمان دهی، همه شمولی، تعطیل ناپذیری، پیوستگی و تمام وقتی مشاغل عمومی صرف نظر نماید.

به هر حال، به عقیده برخی، از قانون مدیریت خدمات کشوری که پست سازمانی را به ثابت و موقت تقسیم می‌کند استنباط می‌شود که نه استمرار از ویژگی‌های شغل است و نه تمام وقت بودن (فخر، ۱۳۹۰: ۱۴۸)، اما از نگاه این مقاله، برای مشاغل دارای ماهیت عمومی (اعم از دولتی و غیردولتی) پنج (۵) صفت ممتاز و متمایز یعنی سازمان یافتگی، همه شمولی، تعطیل ناپذیری، پیوستگی، تمام وقتی می‌توان برشمرد.

مقصود از سازمان یافتگی همان ساختار است که توضیح داده شد و در تکمیل آن باید گفت هر شغل دارنده ماهیت عمومی یا به طور خلاصه هر شغل عمومی به اقتضای عمومی بودن سازمان یافته است. یعنی دارای تشکیلات کالبدی موزون، مرتبط، نظم یافته و سلسله مراتبی است (سازمان). از سازمان‌های دولتی گرفته تا نظام‌های حرفه‌ای و موسسات مالی اعتباری سازمان یافته هستند.

منظور از همه شمولی آن است که شهروندان در برابر منافع و خدمات حاصله (عام المنفعه) و هم نظامات آن فراگیر و یکسان هستند. معنای تعطیل ناپذیری، پیوستگی و تمام وقتی نیز به قدر کافی روشن است. نیاز عمومی محدودیت زمانی نمی‌شناسد و مدام ارائه خدمات می‌دهد. نظیر قاضی کشیک، داروخانه شبانه روزی، اتفاقات برق، اورژانس بیمارستان، آژانس‌های مسافرتی، کلانتری، پلیس ۱۱۰، نانوايي. مثلاً مادام که شهروندان به خدمات برق نیازمند هستند تاسیسات برقی دایر خواهد بود و حیات آن محدود به زمان خاصی نیست (تعطیل ناپذیری).

ادارات هر روز در تمام ساعات موظف اداری مکلف به ارائه خدمت هستند (تمام وقتی) و در طول همان ساعات مقرر نیز بدون وقفه به انجام خدمات مشغولند (پیوستگی). مشاغل خصوصی با ماهیت عمومی به لحاظ عمومی بودن، از صفات پنج‌گانه شغل عمومی برخوردار است. مثل بانک‌ها و موسسات اعتباری غیر دولتی.

حال ممکن است این سوال مطرح شود که اگر مشاغل عمومی دارای صفات پنج‌گانه یاد شده در بالاست، برخی مشاغل نظیر عضویت در شوراها و کارشناسی رسمی چون فاقد این ویژگی‌هاست، اصل منع جمع مشاغل در مورد این فعالیت‌ها صادق نیست و این خود نیز خلاف مدعای نگارنده است. در پاسخ می‌توان گفت از میان





صفات پنج‌گانه، تنها همین وصف تمام وقتی دستاویزی برای فرار از قاعده منع چند شغلی است. یعنی برخی فعالیت‌ها را به بهانه اینکه تمام وقت نیستند مشمول تعریف و مصداق شغل نمی‌دانند ولیکن فلسفه منع مشاغل تنها منع دو فعالیت تمام وقت نیست بلکه منع توزیع ناعادلانه منابع و منع تکاثر ثروت و کسب فرصت هاست و مقنن می‌تواند با قید استثنا، مانع جمع یک شغل و یک فعالیت یا حرفه شود.

#### ۴. موسسات و سازمان‌های عمومی

هر ماهیتی تنها با شکل مخصوص خودش عینیت می‌یابد. مثلاً آب در قالب لیوان ماهیت آب بودن دارد ولی هرگاه همین آب روی فرش بریزد چون شکل از لیوان به فرش تغییر می‌کند، محتوا یا آب هم استحاله یافته و ماهیت بدون شکل مخصوص (لیوان) مخدوش می‌گردد. ماهیت و ساختار (شکل) موسسات عمومی از همین قاعده تبعیت می‌کند. بسته به اینکه هدف قانون‌گذار چیست (تأمین منافع عمومی یا خصوصی؟)، ساختار (وزارت، سازمان، شرکت یا موسسه و نهاد و غیره) و ماهیت و تعریف موسسات و سازمان‌های عمومی هم متفاوت خواهد بود و از آنجا که مشاغل عمومی در قالب موسسات و سازمان‌های عمومی ایجاد می‌شود، تعریف و دسته‌بندی نهادهای عمومی ضروری به نظر می‌رسد.

در نظام حقوقی ایران، تشخیص دسته‌بندی سازمان‌ها و موسسات عمومی امری دشوار است با این وجود، مطالعه برخی قوانین به خصوص قانون مدیریت خدمات کشوری، اساسنامه برخی سازمان‌ها و موسسات، نهادها و موسسات عمومی، می‌توان چهار دسته سازمان با ماهیتی کمابیش متمایز به شرح زیر دسته‌بندی نمود:

الف) : وزارتخانه      ب) : سازمان      ج) : شرکت      د) : موسسه (نهاد)

#### ۴-۱. وزارتخانه

وزارتخانه تنها واحد سازمانی دولتی به شمار می‌رود که اختصاصاً به قوه مجریه تعلق داشته و دارای تشکیلات گسترده و متمرکز بوده تحقق یک یا چند هدف دولت را عهده دار است، الزاماً توسط وزیر اداره می‌شود. وزارتخانه‌ها به عنوان نهاد ارگانیک و ستون فقرات قوه اجرائی دارای عالی‌ترین اقتدار اداری و ساختار سازمانی بوده و به همین سبب، ایجاد و انحلال آن‌ها با مجوز قانون‌گذار است. این در حالی است که بسیاری از موسسات و انجمن‌های غیر دولتی در ایران به موجب آیین‌نامه تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی (مصوب ۸۴/۳/۲۹) با تجویز مقامات عالی‌تر این وزارتخانه‌ها دایر شده یا می‌شود. همچنین به استناد اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت توسط وزارتخانه‌ها صورت می‌پذیرد.

به عنوان مثال، اساسنامه سازمان خصوصی سازی بر مبنای تصویب نامه است. معمولاً مقامات و نهادهای تقنینی یا اجرایی در به کارگیری محتوی و عناوین سازمان، موسسه، شرکت، مرکز، بنیاد، کمیته، مجمع، صندوق و غیره (به جز وزارتخانه) روال یکسانی اتخاذ نمی‌کنند. مثال‌های زیر مبین این مطلب است:

موسسات اعتباری در بخش خصوصی با عنوان شرکت تأسیس می‌شوند. اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۷/۲/۲۹) از این جمعیت یا سازمان تحت عنوان مؤسسه‌ای خیریه و غیر انتفاعی یاد کرده است. اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی (مصوب ۱۳۶۳/۳/۵) می‌گوید صندوق بر اساس مقررات شرکت‌های دولتی اداره می‌شود. اساسنامه سازمان حسابرسی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۷) می‌نویسد؛ سازمان به صورت شرکت سهامی اداره خواهد شد. در قانون اساسنامه سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۵۸/۲/۳۱) آمده است سازمان به صورت موسسه وابسته به دولت است. همین‌طور در اساسنامه بنیاد مستضعفان (مصوب ۱۳۵۸/۴/۷) آورده‌اند؛ نام موسسه، بنیاد مستضعفان خواهد بود. مطابق اساسنامه کمیته ملی المپیک ایران (مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۱) این کمیته سازمانی است مستقل و غیر انتفاعی و به موجب کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان (مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱) کانون شرکتی وابسته به دولت است. با تمام این وجود می‌توان در مورد سازمان، شرکت و موسسه قواعد کلی زیر را ترسیم نمود.

#### ۴-۲. سازمان

عنوان سازمان عمدتاً راجع به موسسات دولتی و غیر انتفاعی ناظر به انجام وظایف قوه مجریه تابع ساختار شکلی سازمانی دولتی و مقررات ماهوی حقوق عمومی است و با اراده و بودجه دولت ایجاد و اداره می‌گردد. مثل سازمان ثبت اسناد و املاک یا سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران که در زمان سابق به ترتیب وابسته به وزارت دادگستری و وزارت اطلاعات و امنیت کشور بود.

عبارت «سازمان غیردولتی» بیشتر ناظر به مفهوم بین‌المللی آن و به تأسی از ماده ۷۱ از فصل ۱۰ منشور سازمان ملل متحد است. در حقوق داخلی غالباً در قالب عباراتی نظیر انجمن، جمعیت، موسسه، کانون، مرکز، گروه، مجمع، خانه و مانند آن استفاده می‌شود که عموماً غیر انتفاعی و غیر سیاسی بوده، راجع است به انجام تکالیف خودجوش و به اصطلاح مردم نهاد و با اراده و هزینه مردم ایجاد و اداره می‌گردد (با مجوز دولت) و فاقد ساختار شکلی سازمانی دولتی و مقررات ماهوی حقوق عمومی است اما مخل مبانی حقوق عمومی نخواهد بود.

#### ۴-۳. شرکت

نهادی است با کارویژه سودبری که در مقررات ماهوی تابع حقوق خصوصی (عمدتاً حقوق تجارت، به ندرت حقوق مدنی) و در مقررات شکلی به تبعیت از نظام اداری و عمومی است و تأسیس آن در قالب سازمان و موسسه



(به مفهوم خاص) با لنگش و رکود مواجه می‌شود. سرمایه و سهام آن متعلق به دولت است و با اراده دولت ایجاد، اداره یا منحل می‌گردد. نظیر انواع بانک‌ها و شرکت‌های دولتی.

در قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره‌ای به شرکت غیردولتی که مأمور انجام خدمات عمومی باشد، نشده است. شاید با اعمال مفهوم موسسات عمومی غیردولتی و این تذکر که شرکت غیردولتی موضوع حقوق خصوصی است و به دنبال منافع عمومی نیستند، دیگر نیازی به لحاظ چنین تعریفی احساس نمی‌شود اما اولاً شرکت‌های دولتی هم مشمول قانون تجارت بوده ثانیاً در شرایط کنونی بانک‌ها و برخی شرکت‌های غیر دولتی نیز عهده‌دار خدمات عمومی هستند ثالثاً بافت و ساختار حقوقی شرکت است که آن را از دیگر موسسات و نهادهای عمومی متمایز و محتاج به تعریف علی‌حده کرده است. به همین سبب گفته می‌شود که «بانک‌ها، شرکت‌ها، کارخانه‌ها و معادن دولتی تنها به سود مادی توجه دارند» (دفتر بررسی‌های حقوقی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵: ۱۴۹). البته نباید فراموش کرد که برخی شرکت‌های دولتی وظایف حاکمیتی دارند. مثل بانک مرکزی. بنابراین «طبقه بندی انواع گوناگون شرکت دولتی در قالب واحد، به ویژه با توجه به تنوع وظایف و دلایل گوناگون ایجاد آن‌ها قابل دفاع و منطقی نیست» (توازن‌ی زاده، ۱۳۸۵: ۸۴).

#### ۴-۴. موسسه (نهاد)

در ایران از واژه نهاد بیشتر برای موسسات انقلابی همچون بنیاد شهید، سپاه پاسداران و سازمان بسیج استفاده شده است. موسسه در معنای عام و خاص به کار می‌رود. در مفهوم عام، عناوین و عبارات‌های پیش گفته (اصولاً به جز وزارتخانه‌ها) را در بر می‌گیرد. در مفهوم خاص واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از وزارتخانه، سازمان و شرکت، و توسط نهاد عمومی دولتی یا غیر دولتی تأسیس و اداره می‌شود. موسسه برخلاف شرکت، غالباً غیر انتفاعی و برخلاف سازمان، در راستای انجام وظایف و مأموریت‌های دولت به مفهوم عام (سه قوه) است.

به موجب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۶) موسسه عمومی عبارت است از سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است. از نظر این قانون موسسه خصوصی شامل هر موسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به استثناء موسسات عمومی است. براساس ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، 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 است انجام می‌دهد. از قانون استخدام کشوری (بند ۳ ماده ۱) و ماده ۳ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۴/۱) همین معنا برداشت می‌شود. بنابراین موسسه عمومی و موسسه دولتی در قوانین عادی ایران از مفهوم واحدی تبعیت می‌کند.



البته برخی حقوق دانان معتقدند قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۴۱ که می‌گوید، داشتن هر شغل در موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا موسسات عمومی است، ممنوع است. بین موسسه عمومی و موسسه دولتی تفاوت قائل گردیده و منظور از موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت است عبارت است از سازمان‌ها و واحدهایی است که تحت نظارت و قیومیت وزارتخانه‌ها و یا سازمان‌های قوه مجریه هستند و عبارت موسسات عمومی به کلیه موسسات و سازمان‌هایی که تحت اداره قدرت عمومی و نظام حاکم باشند اطلاق می‌شود (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۴) و به نظر برخی، موسسه دولتی وظیفه‌ای از وظایف قوای سه‌گانه را انجام می‌دهد که این امور حاکمیتی است (هندی، ۱۳۸۶: ۷۲). برخی نیز می‌گویند: استفاده از شکل حقوقی شرکت دولتی برای موسسات عمومی که وظایف به اصطلاح حاکمیتی را به عهده دارند نیز بخودی خود ایرادی ندارد» (توازن‌ی زاده، ۱۳۸۵: ۸۶).

به موجب ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) صورت بندی حقوقی موسسات باید روشن باشد و هر موسسه‌ای که صورت حقوقی روشنی نداشته باشد در قالب موسسه دولتی قابل شناسایی است. با این حال «ماهیت حقوقی سازمان شوراهای عالی اداری با هیچ یک از صورت بندی‌های سازمانی در حقوق ایران (وزارتخانه، موسسه دولتی، شرکت دولتی، موسسه عمومی غیردولتی) مطابقت نمی‌کند و این شوراها رکنی از ارکان و قسمتی از بدنه سازمانی و تشکیلاتی سازمان‌های اداری و دستگاه‌های اجرایی هستند. این شوراها از صلاحیت‌های مختلفی چون مشورت، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، هماهنگی فرابخشی، حل اختلاف و داوری، نظارت و وضع مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی برخوردار هستند که صلاحیت اخیر آن‌ها همواره مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است» (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۷۳).

به طور کلی می‌توان گفت یکی از ایرادات وارد بر نظام منع جمع مشاغل در ایران، عدم صورت بندی صحیح سازمان‌های عمومی است. به طوری که میان ماهیت و وظایف و اشکال و عناوین این سازمان‌ها و تقسیم‌بندی حقوقی آن‌ها رابطه چندان منطقی حاکم نیست.

##### ۵. منع جمع مشاغل از منظر قوانین موضوعه ایران

بنابر مطالب پیش گفته، تشخیص ساختار، تعریف و ماهیت سازمان‌ها و موسسات عمومی، ویژگی‌های مشاغل عمومی و همچنین تعریف شغل و انواع آن، مجموعه به هم پیوسته‌ای هستند که، ارزیابی جمع مشاغل و پدیده چند شغلی در ایران، منوط به داشتن درکی روشن و واحد از این مجموعه است. به طور کلی جمع دو شغل در کشورهایی که اصل تفکیک قوا را رعایت می‌کنند اصولاً ممنوع است (مانند آمریکا) اما در کشورهایی که بر تفکیک قوا مبتنی نیست (نظیر اتحاد شوروی) و همچنین در رژیم‌های پارلمانی (نظیر انگلستان) این اصل رعایت نمی‌شود. در انگلستان حتی بعضی از وزرا از بین نمایندگان مجلس عوام انتخاب می‌شوند. در آلمان فدرال نیز سپردن مشاغل دولتی مضاعف به کارکنان از سوی عالی‌ترین مقام دستگاه مربوط



به شرط اینکه صدمه‌ای به کارایی شغل دولتی نزند، آزاد است ولیکن درفرانسه نیز نمایندگان پارلمان نمی‌توانند مدیریت شرکت‌های بخش خصوصی و وکالت دادگستری را در زمان نمایندگی خود دارا باشند. کارکنان دولت نیز از داشتن شغلی دیگر در بخش عمومی و بخش خصوصی برحذر هستند» (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۳).

قدر مسلم «توزیع فرصت‌های شغلی بین تمام افراد جامعه و کاهش بیکاری، ایجاد نظام اداری سالم، جلوگیری از اعمال نفوذ ناروا، جلوگیری از تمرکز قدرت و حفظ اصل بنیادین استقلال قوا از اهداف منظور در این زمینه است» (فخر، ۱۳۹۰: ۱۴۶). با این مقدمات روشن است که جمع مشاغل (دولتی یا عمومی) می‌تواند مشکلاتی را به همراه داشته باشد که به پاره‌ای از آن‌ها در نظام حقوقی کشورمان اشاره می‌شود.

#### ۵-۱. منع جمع مشاغل از منظر قانون اساسی (اصل ۱۴۱)

براساس اصل ۱۴۱ قانون اساسی، «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 یا عضویت در هیأت 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».

هدف اصل ۱۴۱ ممنوع ساختن جمع دو شغل با ماهیت عمومی است. در نتیجه مشاغل عمومی دولتی، مشاغل عمومی غیر دولتی و مشاغل خصوصی با ماهیت عمومی مشمول این محدودیت خواهد بود. با این حال به نظر می‌رسد که اصل ۱۴۱ درهدف و هم در بیان هدف مبتلا به نقص است.

در تحلیل صدر اصل ۱۴۱ می‌توان گفت «منظور از عبارت شغل دیگر، مشاغل غیردولتی است» (جباری، ۱۳۸۹: ۱۴۳) زیرا قبل از این عبارت، یک‌بار، شغل دولتی خطاب ممنوعیت واقع گردیده و تکرار مجدد آن در جمله، بیانی بی حاصل است. منظور از موسسات عمومی نیز، موسسات عمومی غیردولتی است زیرا چنانچه تمام سرمایه یک موسسه عمومی متعلق به دولت باشد، خود موسسه‌ای دولتی است و لذا باز جمله‌ای تکراری خواهد بود.

به موجب مواد ۳ و ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، موسسات عمومی، یا دولتی هستند یا غیردولتی و در هر صورت، عهده‌دار وظایف و خدماتی هستند که جنبه عمومی دارد. بنابراین، به موجب اصل ۱۴۱، کارمندان دولت، با برخورداری از یک شغل دولتی (مثل نمایندگی مجلس شورای اسلامی)، نمی‌توانند در مشاغل دولتی دیگر یا در مشاغل غیردولتی که صرفاً جنبه عمومی دارد به کار گرفته شوند. مثل اشتغال در سازمان غیردولتی هلال احمر که براساس نظریه مشورتی شماره ۲۱۷/۲۷۷۹ / ۶۲/۶ اداره حقوقی دادگستری، «به لحاظ اینکه موسسه‌ای عمومی است، اشتغال کارمندان دولت در ساعات غیراداری در آنجا ممنوع است». یا مثل مشاوره حقوقی که شغلی خصوصی است ولی چون ماهیت و جنبه عمومی دارد منع گردیده است. بنابراین، جمع تمامی



مشاغلی که دارای ماهیت عمومی هستند (عمومی دولتی، عمومی غیردولتی، خصوصی با ماهیت عمومی) ممنوع خواهد بود و لذا هدف اصل ۱۴۱ منحصر به عناصر چهارگانه در این اصل نبوده و این موارد از باب تمثیل است. در ذیل اصل یاد شده، سمت‌های آموزشی از شمول حکم مستثنی گردیده است که به نظر می‌رسد با توجه به مطالبی که تاکنون درباره ماهیت، ویژگی و دسته بندی مشاغل و موسسات عمومی گفته شد، و علی رغم اینکه به اعتقاد برخی صاحب نظران، «عاقلاً به نظر می‌رسد که اصل ۱۴۱ قانون اساسی، سمت‌های آموزشی را از منع جمع دو شغل استثنا کرده باشد» (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۷)، این استثنا توجیه حقوقی چندانی ندارد و «بر خلاف مبانی شرعی، قانونی و آموزشی است» (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۲۸) که مختصراً این مغایرت بررسی می‌شود.

#### ۵-۱-۱. وقفه در ارائه خدمات عمومی

عضویت همزمان در دو شغل دارای ماهیت عمومی به منزله بی‌اعتنایی به صفات سازمان یافتگی، همه شمولی، تعطیل ناپذیری، پیوستگی، تمام وقتی است و گر نه تمامی کارمندان دولت می‌توانند علاوه بر شغل دولتی به عضویت در هیات‌های علمی مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی درآیند. شخصی که موظف به ارائه خدمات عمومی در شغلی است نمی‌تواند در شغل عمومی دیگر همین مقاصد را توأمآ پیاده کند. به طور مثال، هدف از تأمین کادر هیات علمی و تأمین آن‌ها از نظر حقوق و مزایا، استفاده بهینه از امکانات و اوقات کافی برای انجام تحقیقات و پژوهش‌های علمی و تربیت اساتید دانش پژوه در این زمینه است و نه صرفاً ارائه چند واحد درسی. چه در غیر این صورت کسانی دیگر به شکل پاره وقت نیز قادر به انجام این کار خواهند بود. از طرفی هدف از ایجاد کانون و کلا و استقلال آن از نظام بوروکراسی و سلسله مراتب اداری، تربیت وکیل محقق و متبحر به عنوان دستیار قضات خواهد بود تا با وقت کافی و فراغت ذهنی بهتر، به طور مستمر و تمام وقت در راستای تأمین منافع همگانی در دسترس عموم بوده و از حقوق افراد جامعه دفاع مؤثر به عمل آورد و نه صرفاً به دنبال کسب منافع خصوصی باشد.

#### ۵-۱-۲. ایجاد نابرابری

به طور کلی، برابری شامل دو چیز است: یکی برابری در حیثیت و کرامت انسانی یعنی از حیث انسان بودن. دیگری، برابری در حقوق یعنی در تمتع و برخوردارگی از حقوق مدنی و سیاسی واجتماعی به عنوان یک شهروند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵: ۲۰۱). برابری به این معناست که شهروندان در شرایط مشابه از حقوق و تکالیف یکسانی برخوردار می‌شوند (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۱۷) و قانون با برابری در شرایط برابر رفتار نابرابر نداشته باشد (حبیب‌زاده، هوشیار، ۱۳۹۳: ۶۵).





مفهوم برابری به عنوان یکی از حقوق بنیادین چهارگانه مندرج در اعلامیه مربوط به اصول و قواعد بنیادین کار مصوب ژوئن ۱۹۹۸ این سازمان تلقی (رضایی زاده، پرکاله، ۱۳۹۰: ۸۰) و برابری فرصت‌های شغلی، یکی از مصادیق مهم حقوق بشر محسوب می‌شود (رستمی، ۱۳۸۹: ۲۰). قانون نیز به حکم ذات خود نوعی و کلی است و همه کسانی را که در مفاد آن بگنجد قطع نظر از ویژگی‌های شخصی در بر می‌گیرد (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۲۱). از سوی دیگر «همزمان با تحول معیارهای نابرابری اجتماعی مانند شغل، اندیشه نابرابری انسان‌ها تحول یافت» (شیخاوندی، ۱۳۸۳: ۶).

یکی از ملزومات عدالت اجتماعی، این است که فرصت‌ها و منابع بین همه افراد تقسیم شود تا همه بتوانند از آن‌ها استفاده کنند. دستیابی به شغل مناسب از جمله این فرصت‌هاست که همه افراد برای رسیدن به نیازمندی‌های خود به آن احتیاج دارند اما در چند دهه اخیر، وجود پدیده چند شغلی تا حدی مانع، دستیابی همه افراد به شغل مطلوبشان شده است» (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۱۸). حال آنکه به فرار اصول ۲۸ و ۴۰ قانون اساسی، دولت موظف است با ایجاد نظام اداری صحیح، امکانات عادلانه اشتغال به کار را با شرایط مساوی برای همه فراهم نماید و از هرگونه انحصار شغلی که منجر به توزیع فقر و اضرار به غیر یا تبعیض ناروا گردد بپرهیزد. تصاحب مشاغل متعدد با ماهیت عمومی مصداق نابرابری است.

### ۳-۱-۵. معاذیر شرعی و اخلاقی

پدیده چند شغلی از منظر فقهی و اخلاقی نیز قابل خدشه است. «اگر بخواهیم پیمانی را که میان عضو هیات علمی و دانشگاه، به عنوان نماینده وزارت متبوع، منعقد می‌شود در قالب یکی از عقود جای دهیم باید آن را در قالب عقد اجاره تحلیل کنیم. از نگاه فقها و حقوق دانان، قدر مسلم این است که اجیر خاص نمی‌تواند در آن مدت معین که در اختیار مستاجر خویش است، اجیر شخص دیگری هم باشد مگر آنکه مستاجر اذن داده باشد یا آنکه کار دیگر، با کاری که برای آن اجیر شده است منافات نداشته باشد. پس اجیر باید در همه اوقاتی که دانشجو به او نیازمند است در اختیار او باشد. با اندکی تأمل باید بپذیریم که کار مدرسان دانشگاه نیز به نوعی عقد اجاره است و مدرس مصداق اجیر خاص» (جباری، ۱۳۸۹: ۱۴۴-۱۴۸ و ۱۵۲). هرکس باید به شغلی که دارد قانع باشد و زمینه اشتغال را از دیگران نگیرد که روی آوردن به چند شغلی و مانع کار دیگران شدن از سوی شارع مقدس نهی شده است. از دیگر آفت‌های چند شغلی پایین آوردن کیفیت و کمیت در کار است که سبب به وجود آمدن حرص و طمع در وجود انسان نیز می‌شود (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۲۰). علاوه بر این‌ها به لحاظ اخلاقی، «یک نظام قانونی کارآمد و مطلوب نظامی است که با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی و انسانی یک کشور و موافق طبع و اخلاق عمومی مردم باشد (رضایی زاده، پرکاله، ۱۳۹۰: ۸۰).





## ۵-۲. منع جمع مشاغل از منظر برخی قوانین عادی

شغل، در عین حال که مشارکت در مدیریت جامعه و تأمین کننده معیشت افراد است، می‌تواند سبب سوءاستفاده از منابع عمومی و اتلاف آن شود (خدابخشی، ۱۳۹۴: ۱۵). ممکن است روی آوردن به شغل دوم نشان دهنده این باشد که حقوق و مزایای شغل اول کفاف خرج و مخارج زندگی را نمی‌کند. این سخن درباره لایه‌های پایین و عام جامعه درست است، نه درباره سرمایه‌داران بازار آزاد و بعضی مدیران دولتی که نه از سر نیاز بلکه به عللی مثل حرص و طمع و شهرت و دلایل دیگر به مشاغل دوم و چندم روی می‌آورند. اگر این‌گونه باشد که همه افراد خواهان این هستند که با کار بیشتر درآمد بیشتری به دست آورند، کسانی که از لحاظ موقعیت اجتماعی - سیاسی از قدرت بیشتری برخوردارند امکان بیشتری برای دسترسی به چند شغل پیدا می‌کنند و افراد دیگری که از چنین موقعیتی برخوردار نیستند بی‌نصیب می‌مانند و همین سبب افزایش بی‌عدالتی، شکاف طبقاتی، بیکاری و فقر در طبقات جامعه می‌شود (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۲۰ و ۱۲۹). بدین لحاظ پدیده چند شغلی نیز در برخی قوانین عادی ایران قابل تامل به نظر می‌رسد.

## ۵-۲-۱. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

در تمامی دولت‌های دنیا، دسته مهمی از جرائم، اختصاص به جرائم کارکنان دولت دارد. تصدی بیش از یک شغل دولتی از این دسته هستند که روز به روز اهمیت آن‌ها به لحاظ ارتباط نزدیکشان با مفاسد اداری بیشتر جلوه‌گر می‌شود. تصدی بیش از یک شغل دولتی به عنوان قاعده حقوق عمومی است که با تصویب قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در سال ۱۳۷۳ وارد حوزه مداخله کیفری دولت شد. با ملاحظه آمار فراوانی این جرم در مقطع زمانی پنج ساله ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۷ در دادسرای دیوان محاسبات کشور، مشخص می‌شود این انحراف قانونی با آمار ۷۳۴ پرونده در بین سایر موارد تخلف و جرائم مالی دولت جزء بالاترین پرونده‌های موجود است (جعفری، عباسی مقرب، ۱۳۹۵: ۴۸).

به موجب تبصره ۸ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱) افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌گردند از شمول مفاد این قانون مستثنی خواهند بود. «استثنای مذکور، که به معنای فرا قانونی بودن اختیارات رهبری و مستثنی انگاشتن وی از حاکمیت قانون اساسی تلقی می‌شود، علاوه بر مغایرت با اصل ۱۴۱، نافی عبارت ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد: رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است» (فخر، ۱۳۹۰: ۱۵۸). اشکال دیگری که بر این تبصره وارد است در خصوص عدم شمول مشاغل آزاد و خصوصی است. علت اصلی منع از چند شغله بودن جلوگیری از انحصار و باز شدن زمینه کار و اشتغال برای بیکاران و جوانان است. اما عدم ذکر این موضوع در قانون مزبور و قوانین دیگر، سبب افزایش پدیده چند شغلی و احساس فقدان امنیت و نبود رضایت در مشاغل آزاد جامعه شده است. بسیاری از کارمندان دولت به شیوه‌های گوناگون، مثل ایجاد

مطب خصوصی - در خصوص پزشکان - و دفتر - در خصوص سازمان نظام مهندسی - و بسیاری مشاغل دیگر زمینه‌های اشتغال در مناصب دولتی و آزاد را برای خود فراهم کرده‌اند و همین تا حد زیادی سبب افزایش پدیده چند شغلی در جامعه شده است (زرگوش نسب، معین، غیبی، ۱۳۹۳: ۱۳۱).

به موجب تبصره ۳ قانون مذکور، عضویت در شوراهای عالی، و غیره به عنوان نمایندگان قانونی، شغل دیگر محسوب نمی‌گردد لکن دریافت حقوق بابت عضویت ممنوع خواهد بود. چنانچه مذکور افتاد، به موجب ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی، موسسه‌ای که صورت بندی حقوقی روشنی نداشته باشد در قالب موسسه دولتی خواهد بود. مستفاد از این ماده، بایستی رابطه معناداری بین تعریف شغل عمومی و ویژگی‌های آن با قالب‌های حقوقی سازمان‌های عمومی برقرار نمود. در غیر این صورت، ادعای شغل محسوب ندانستن، بدون مبنای حقوقی به نظر می‌رسد که تبصره ۳ قانون مذکور خالی از این نقیصه نیست و در عمل هم برخی مقامات اداری بدون توجه به ممنوعیت این ماده، مزایای چشمگیری بابت عضویت در شوراهای یاد شده یا عناوین مشابه دریافت می‌کنند. به طور مثال، مطابق تبصره ۲ ماده ۳۲ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) پزشکانی که در استخدام مراکز آموزشی، درمانی دولتی و عمومی غیردولتی هستند مجاز به فعالیت پزشکی در مراکز تشخیصی، آموزشی، درمانی و بیمارستان‌های بخش خصوصی و خیریه نیستند ولی در عمل این ماده قانونی رعایت نمی‌شود.

نکته دیگر اینکه قانون‌گذار اساسی، تنها سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی را از شمول ممنوعیت جمع دو شغل مستثنی نموده است ولیکن قانون‌گذار عادی دامنه استثنا را به موارد دیگر توسعه داده است که بر خلاف قانون اساسی و اختیارات قانون‌گذار عادی است.

#### ۵-۲-۲. قانون مدیریت خدمات کشوری

در ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری استثناء دیگری بر منع جمع مشاغل اضافه شده است. طبق این ماده تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع است. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئول مافوق تصدی پست سازمانی مدیریتی یا حساس به صورت سرپرستی، بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر چهار ماه مجاز است. در این مورد به اختصار می‌توان گفت که اولاً عدم دریافت حقوق و مزایا جمع دو شغل را ولو به طور موقت، توجیه نمی‌کند. زیرا شغل فقط با دریافت حقوق و مزایا تعریف نمی‌شود و فلسفه اصل منع جمع مشاغل نیز فقط عدم دریافت دو حقوق نیست. ثانیاً اجتماع دو شغل در یک فرد، حتی به صورت موقتی، با اطلاق اصل ۱۴۱ مغایرت دارد. ثالثاً در مقام عمل مدت چهار ماه مذکور ممکن است به کرات تمدید شود و راه برای نقض بیشتر اصل ۱۴۱ هموار گردد. رابعاً موارد ضرورت و مقام مافوق پست سازمانی مدیریتی یا حساس در آن ماده، بسیار قابل تفسیر است. بنا به جهات مذکور جمله دوم ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات



کشوری با اصل ۱۴۱ مغایرت دارد و انتظار می‌رفت که شورای نگهبان به علت مغایرت با قانون اساسی، آن را تأیید نکند و جهت حذف این استثناء آن را به مجلس بازگرداند» (فخر، ۱۳۹۰: ۱۵۸).

### ۵-۲-۳. قانون دفاتر اسناد رسمی

دفاتر اسناد و ازدواج و طلاق رسمی شغل دولتی محسوب نمی‌گردد ولیکن جمع آن با مشاغل دارای ماهیت عمومی ممنوع است. حسب تبصره ۲ ماده ۲ نظامنامه اصلاحی ازدواج (مصوب ۱۳۷۸/۸/۱۰) سردفتران اسناد رسمی و دفتریاران اول را مادام که در این سمت اشتغال دارند نمی‌توان به عنوان سردفتر ازدواج یا طلاق انتخاب نمود. زیرا هر شغلی که نفساً واجد منافع و خدمات عمومی و به عبارتی واجد صفات سازمان یافتگی، همه شمولی، تعطیل ناپذیری، پیوستگی، تمام وقتی است، نمی‌توان با شغل دیگری که دارای ماهیت عمومی است، جمع نمود. به این دلیل که لازمه اشتغال به یک شغل ایجاد اختلال در ارائه خدمات در شغل دیگری است.

بر اساس ماده ۱۵ قانون دفاتر اسناد رسمی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵)، شغل قضاوت، تجارت، وکالت دادگستری، عضویت موسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها، عضویت و مدیریت بانک‌ها و بیمه‌ها و شرکت‌های تجاری، مدیریت روزنامه و مجله منافی شغل سردفتری و دفترباری است ولیکن برخی سردفتران اسناد رسمی علی‌الخصوص سران دفاتر ازدواج و طلاق با تمسک به مفهوم مخالف این ماده، اشتغال به مشاغلی که نامی از آن‌ها در این فهرست وجود ندارد را مشمول ممنوعیت جمع مشاغل نمی‌دانند و درصدد کسب مشاغلی از قبیل مشاوره حقوقی، وکالت دادگستری، مدیریت هفته نامه، عضویت در سازمان‌های آموزشی دولتی نظیر سازمان آموزش و پرورش، دلالی، عاملیت، بانک‌ها و بیمه‌های غیردولتی هستند. در حالی که سردفتران و دفتریاران نمی‌توانند در کنار شغل سردفتری به مشاغل خصوصی با ماهیت عمومی نیز دست یابند.

در فرانسه هم «به موجب ماده ۷ قانون وانتوز سران دفاتر اسناد رسمی با حفظ سمت از اشتغال به وکالت، و هر شغل اداری منع شده‌اند و هم چنین فعالیت‌های تجاری نیز برای سردفتر ممنوع است (درویشی، محسنی ۱۳۹۰: ۱۴).

### ۶. نتیجه گیری و پیشنهاد

تبعیض ناروا، نفی برابری، رواج فقر و بیکاری، افت کیفیت کار، سلب زمینه اشتغال از دیگران، ایجاد حرص و طمع در وجود انسان، بروز فساد اداری، بی‌اعتنایی به طبع اخلاقی مردم، وقفه در ارائه خدمات عمومی، ناهماهنگی با سیاست‌های کلی اشتغال و بسیاری دیگر از جمله آثار سوء پدیده چند شغلی است که قانون‌گذار ایرانی به جهت جلوگیری از این مشکل، تاکنون مقرراتی را وضع نموده است. با وجود این، چالش جمع مشاغل در نظام اداری - سیاسی ایران مرتفع نشده و لذا حقوق دانان و مصلحان جامعه، این مساله را به نقد کشیده و راه حل‌های مفیدی ارائه داده‌اند.



در این راستا، مقاله حاضر، معتقد است، از جمله مشکلات بی نتیجه ماندن منع جمع مشاغل، فقدان فهم یکسان از مفهوم شغل و تفاوت آن از سایر عناوین مشابه، نقص و پراکندگی تعاریف شغل، عدم دسته بندی حقوقی و تبیین پیکربندی علمی و ویژگی‌های مشاغل و موسسات عمومی است. از سوی دیگر قوانینی نیز در مجموعه مقررات حقوقی کشورمان وجود دارد که مانع تحقق عملی این خواسته می‌گردد.

ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی، برخی سمت‌ها از قاعده شمول ممنوعیت جمع مشاغل مستثنی گردیده که این استثنا توجیه حقوقی چندانی ندارد و بعضاً بر خلاف مبانی شرعی، قانونی و مصلحت‌اندیشی اجتماعی است. پاره‌ای از قوانین عادی نظیر، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون دفاتر اسناد رسمی نیز مانع تحقق این منظور خواهد بود. بنا براین، اصلاح قوانین عادی، تبیین قانونی و بازکاوی در مفهوم شغل و انواع مشاغل، صورت بندی علمی و قانونی سازمان‌های عمومی، بازنگری دراصل ۱۴۱ قانون اساسی از جمله «ممنوعیت تصدی دو شغل درمورد وکالت و عضویت در هیات علمی دانشگاه‌ها» (جباری، ۱۳۸۹: ۱۴۲)، ممنوعیت جمع یک شغل با فعالیت‌ها، حرف و مشاغل خصوصی نظیر سردفتری اسناد و ازدواج و طلاق رسمی، بیمه و بانکداری خصوصی، دفاتر پیشخوان دولت، مشاوره حقوقی، نظام مهندسی، کارشناس رسمی دادگستری، عضویت در مجامع و شوراهای شهرو شوراهای عالی کشوری، هیات‌های امناء، بیمارستان‌های خصوصی، مقاطعه کاری و غیره پیشنهاد این مقاله است. با پیش‌بینی این تحدیدات قانونی، راه برای مبارزه با چند شغلی و ایجاد فرصت‌های شغلی برای افراد جویای کار و رفع فقر و نابرابری و بی عدالتی هموار خواهد شد.



## منابع

- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۵)، *حقوق اساسی*، تهران، چاپ هفتم، نشر میزان.
- ورعی، سید جواد (۱۳۸۵)، *مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانونگذار*، چاپ اول، انتشارات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
- توازی زاده، عباس (۱۳۸۵)، *تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران*، مجلس و راهبرد، سال سیزدهم، تابستان ۸۵، شماره ۵۱، ص ۵۷-۱۰۰.
- جباری، مصطفی (۱۳۸۹)، *تأملی در ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی (بחיثی در همزمانی دوشغل استادی دانشگاه و وکالت، حقوق و علوم سیاسی تهران، سال چهارم، زمستان ۸۹، شماره ۴، ص ۱۳۹-۱۵۴*.
- جعفری، فریدون، عباسی مقرب، محسن (۱۳۹۵)، *مبانی فقهی، حقوقی جرم انگاری تصدی بیش از یک شغل دولتی در حقوق ایران*، پژوهشنامه حقوق کیفری، دوره هفتم، بهار و تابستان ۹۵، شماره ۱، ص ۴۷-۷۲
- خدابخشی، عبدالله (۱۳۹۴)، *معامله و داوری بر اساس قانون منع مداخله و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل*، *کانون وکلای دادگستری خراسان*، دوره ۵، پاییز ۱۳۹۴، شماره ۱۴، ص ۱۵-۲۸.
- حبیب‌زاده، محمدجعفر، هوشیار، مهدی (۱۳۹۳)، *موقعیت اقلیت‌های دینی در حقوق کیفری ایران در پرتو اصل برابری در مقابل قانون*، پژوهشنامه حقوق کیفری، دوره ۵، پاییز و زمستان ۹۳، شماره ۱۰، ص ۶۱-۸۵.
- درویشی، بابک، محسنی، وجیهه (۱۳۹۰)، *نگاهی به چگونگی انتخاب و صلاحیت‌های سردفتران اسناد رسمی در نظام حقوقی ایران و فرانسه*، *تحقیقات حقوقی آزاد*، دوره ۴، زمستان، ۹۰ شماره ۱۴، ص ۷۶-۱۱۶.
- دفتر بررسی‌های حقوقی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۵)، *تحقیقی درباره مؤسسات غیرانتفاعی جهاد نصر، جهاد استقلال، جهاد توسعه و شرکت‌های تابعه آنها: سه مؤسسه و هفتاد شرکت غیرانتفاعی*، مجلس و راهبرد، خرداد و تیر ۷۵، شماره ۲۰، ص ۱۳۸-۱۵۶.
- رستمی، ولی (۱۳۸۹)، *نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری*، *پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه های علوم انسانی*، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، دوره ۱۰، پاییز و زمستان ۸۹، شماره ۲، ص ۱۷-۴۷.



- رضایی زاده، محمدجواد، پرکاله، منصور (۱۳۹۰)، بررسی حقوقی ضوابط و معیارهای استخدام عمومی در ایران و کانادا، حقوق خصوصی، سال ۴۱، تابستان ۹۰، شماره ۲، ص ۷۵-۹۴.
- زرگوش نسب، عبدالجبار، معین، امرالله، غیبی، سیده معصومه (۱۳۹۳)، بررسی پدیده چند شغلی از منظر فقه و قانون ایران، اندیشه‌های حقوق عمومی، بهار و تابستان ۹۳، شماره ۲، ص ۱۱۷-۱۳۴.
- شیخاوندی، داور (۱۳۸۳)، مفاهیم برابری و نابرابری در فلسفه‌های غربی، آموزش علوم اجتماعی، پاییز ۸۳، شماره ۲۴، ص ۴-۱۳.
- فخر، حسین (۱۳۹۰)، بررسی قلمرو قاعده ممنوعیت جمع مشاغل دولتی، فقه و حقوق اسلامی، دوره ۲، پاییز و زمستان ۹۰، شماره ۳، ص ۱۴۵-۱۷۴.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، حکومت قانون و جامعه مدنی، کانون، آذر، شماره ۷۵
- کارمزدی، عبدالکریم (۱۳۸۸)، تحلیل قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، مجله دادرسی، فروردین و اردیبهشت ۸۸، شماره ۷۳، ص ۱۴-۲۴.
- عراقی، سیدعزت‌الله، طاهری، آزاده السادات (۱۳۹۱)، بررسی انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال، تحقیقات حقوقی، پاییز ۹۱، شماره ۳، ص ۶۳-۹۶.
- محبی انجدانی، داود (۱۳۸۹)، ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران، کانون، مهر ۸۹، شماره ۱۰۹، ص ۶۷-۹۲.
- میردریکوندی، رحیم (۱۳۸۹)، شغل، رضایت شغلی و روش‌های ارزیابی آن، معرفت، شماره ۳۸، ص ۶۴-۷۷.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳)، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، حقوق اساسی، تابستان ۸۳، شماره ۲، ص ۲۱۳-۲۵۲.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)، سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران، دانش مدیریت، بهار ۶۹، شماره ۸.
- هندی، سیداصغر (۱۳۸۶)، بررسی تسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی، حقوقی دادگستری، دوره ۷۱، زمستان ۸۶، شماره ۶۱، ص ۶۳-۸۶.



