



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

موضوع:

ممنوعیت تعدد مشاغل عمومی در حقوق عمومی ایران، ژاپن و فرانسه

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر ولی رستمی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر جواد تقی زاده

نگارش:

علی شادمان

پایان نامه جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی

تابستان ۱۳۸۸

تقدیم به:

پدر

مادر

و همسر

برخود فرض می‌دانم که از زحمات استاد
راهنمای ارجمند جناب آقای دکتر ولی رستمی
که باحوصله و سعه صدر به من کمک نموده و
مرا راهنمایی نمودند ، از استاد مشاورم
جناب آقای دکتر جواد تقی زاده که ایشان
نیز در این خصوص نقش بسزایی داشته و از
راهنمایی‌هایشان بهره برده ام و از جناب
آقای دکتر شریف به خاطر داوری پایان نامه
تشکر نمایم ، همچنین از زحمات تمامی کسانی
که به نحوی مرا در نگارش این پایان نامه
یاری نموده اند تشکر می‌نمایم .

کار ما نیست شناسایی راز گل سرخ،
کار ما شاید این است
که در افسون گل سرخ شناور باشیم.
پشت دانایی اردو بزنیم.
دست در جذبه یک برگ بشویم و سر خوان برویم.
هیجان را پرواز دهیم.
روی ادراک فضا، رنگ، صدا، پنجره گل نم بزنیم.
آسمان را بنشانیم میان دو هجای «هستی».
ریه را از ابدیت پر و خالی بکنیم.
بار دانش را از دوش پرستو به زمین بگذاریم.
نام را باز ستانیم از ابر، از چنار، از پشه، از تابستان.
روی پای تر باران به بلندی محبت برویم.
در به روی بشر و نور و گیاه و حشره باز کنیم.
کار ما شاید این است
که میان گل نیلوفر و قرن
پی «آواز حقیقت» بدویم.

سهراب سپهری

نشانه‌های کوتاه:

ق.ا.: قانون اساسی

م.ق.ا.م.: متمم قانون اساسی مشروطیت

پ.ق.ا.ج.ا.ا.: پیش نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ق.ا.ج.ا.ا.: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ق.م.ع.ک.: قانون محاسبات عمومی کشوری

ق.ا.ک.: قانون استخدام کشوری

ق.م.خ.ک.: قانون مدیریت خدمات کشوری

ق.م.ت.ب.ی.ش.: قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

ق.ر.ت.ا.: قانون رسیدگی به تخلفات اداری

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱.....	مقدمه:
<hr/>	
فصل اول: کلیات و تحلیل حقوقی ممنوعیت تعدد مشاغل در نظام حقوقی ژاپن و	
<hr/>	
۵.....	فرانسه
<hr/>	
۶.....	بخش اول: کلیات
۶.....	گفتار اول - تمایز ممنوعیت تعدد مشاغل و انتخاب ناپذیری:
۷.....	گفتار دوم - دلایل ممنوعیت تعدد مشاغل:
۷.....	۱- مشکل بودن یا عدم امکان مادی انجام هم زمان دو یا چند نقش:
۱۰.....	۲- جلوگیری از مخدوش شدن استقلال صاحبان مشاغل عمومی :
۱۱.....	۳- تخصص گرایی:
۱۲.....	۴- فراهم کردن زمینه بروز استعدادهای گوناگون:
۱۲.....	۵- تحقق اصل شایسته‌سالاری:
۱۴.....	۶- ایجاد زمینه برابری:
۱۴.....	الف) رعایت اصل عدالت استخدامی:
۱۴.....	ب) ایجاد زمینه برای عدالت اقتصادی:
۱۵.....	ج) ایجاد زمینه برای برخورداری عادلانه از خدمات عمومی:
۱۵.....	۷- ممانعت از پدیده حذف اجتماعی:
۱۶.....	۸- جلوگیری از انحصار طلبی قدرت و بروز استبداد:
۱۷.....	۹- جلوگیری از مخدوش شدن استقلال قوا و اعمال نفوذهای احتمالی:
۲۱.....	۱۰- جلوگیری از کاهش کارائی و بهره‌وری:
۲۱.....	۱۱- جلوگیری از لوٹ شدن مسئولیتها:
۲۱.....	۱۲- ممانعت از هدر دادن بیت المال:
۲۲.....	گفتار سوم - علل وجود تعدد مشاغل عمومی:
۲۲.....	۱- کمبود نیروی متخصص:
۲۲.....	۲- عدم اعتماد کافی به دیگران:
۲۲.....	۳- جایگزینی شبکه‌ای روابط به جای ضوابط:

۲۳	۴- وجود روحیه خودکامگی و گرایش به استبداد در جوامع توسعه نیافته:
۲۴	۵- استفاده از مهارت‌های افراد بسیار باهوش در خدمات عمومی:
۲۴	گفتار چهارم - منابع حقوقی ممنوعیت تعدد مشاغل:
۲۴	۱- قانون اساسی:
۲۴	۲- نظرات تفسیری صادرشده از سوی مرجع مفسر ق.ا.:
۲۵	۳- قوانین عادی:
۲۵	۴- مقررات دولتی:
۲۵	۵- رویه‌های قضایی:
۲۶	بخش دوم: تحلیل حقوقی ممنوعیت تعدد مشاغل در نظام حقوقی ژاپن
۲۶	مقدمه:
۲۷	گفتار اول- ممنوعیت تعدد مشاغل در پرتو قانون اساسی ژاپن:
۲۸	گفتار دوم - ممنوعیت تعدد مشاغل در پرتو قانون عادی ژاپن:
۲۹	بند اول- تعریف کارمند بخش عمومی ملی و انواع خدمات در ژاپن:
۳۱	بند دوم- سازمان امور کارکنان ملی ژاپن:
	بند سوم- محدودیتهای و ممنوعیتهای ایجاد شده در قانون برای نمایندگان سازمان امور کارکنان
۳۲	ملی:
۳۴	بند چهارم- وظایف کارمندان دولت در ژاپن:
۳۶	بند پنجم- ممنوعیت تعدد مشاغل کارکنان خدمات عمومی ژاپن:
۳۷	بند ششم- محدودیت فعالیتهای سیاسی کارکنان دولت:
۳۷	بند هفتم- ممنوعیت اشتغال در مشاغل دولتی به همراه فعالیتهای اقتصادی سودده خصوصی:
۴۱	بند هشتم- محدودیت اشتغال در مشاغل دولتی با مشاغل غیر دولتی غیر تجاری:
۴۱	بند نهم- بازنشستگی موقت در ژاپن:
۴۲	بند دهم- اشتغال مجدد کارمند بازنشسته:
۴۲	گفتار سوم - تشکیلات کارمندی در ژاپن:
۴۴	گفتار چهارم- نظام کارکنان خدمات عمومی محلی وقانون خدمات عمومی محلی:
۴۵	گفتار پنجم - ضمانتهای اجرایی قوانین ممنوعیت تعدد و محدودیت مشاغل:
۴۵	الف) ضمانتهای مالی:
۴۶	ب) ضمانت اجرای شغلی:
۴۶	ج) ضمانتهای انضباطی:

۴۷	.....(د)ضمانت اجرای کیفری:
۵۳	.....بخش سوم: تحلیل حقوقی ممنوعیت تعدد مشاغل در نظام حقوقی فرانسه
۵۳	.....مقدمه:
۵۴	.....گفتار اول - ممنوعیت تعدد مشاغل در پرتو قانون اساسی فرانسه:
۵۴	.....بند اول- ماده بیست و سوم قانون اساسی فرانسه:
۵۵	.....بند دوم- ماده ۵۷ قانون اساسی فرانسه:
۵۵	.....گفتار دوم - ممنوعیت تعدد مشاغل در پرتو هنجارهای عادی:
۵۶	.....بند اول- قانون اجرایی مورخ ۲۹ اکتبر ۱۹۳۶ میلادی:
۵۷	.....(۱)استثنای ممنوعیت جمع مشاغل ناشی از قانون اجرائی ۱۹۳۶:
۵۷	.....(۲)دلایل توجیهی وجود استثناءها در فرانسه:
۵۷	.....(۳)پایان وضعیت جمع مشاغل:
۵۷	.....بند دوم- جمع شغل دولتی با یک فعالیت خصوصی:
۵۸	.....(۱)استثناءها:
۵۹	.....(۲)ساعات کار:
۵۹	.....بند سوم- جمع مشاغل و فعالیت‌های دولتی:
۵۹	.....(۱)جمع شغل دولتی با شغل دولتی:
۵۹	.....(۱-۱)استثناءها:
۶۰	.....(۲)جمع شغل دولتی با فعالیت دولتی:
۶۰	.....(۳)جمع فعالیت دولتی با فعالیت دولتی:
۶۰	.....(۴)تراکم دستمزد فعالیتها:
۶۱	.....(۵)تراکم یک مستمری با حقوق فعالیت:
۶۱	.....بند چهارم- مقررات مخصوص قضاوت:
۶۲	.....بند پنجم- شورای قانون اساسی:
۶۲	.....محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های شغلی اعضای شورای قانون اساسی:
۶۴	.....بند ششم- نمایندگان پارلمان:
۶۶	.....(۱)مغایرتها با مناصب دولتی انتخابی:
۶۷	.....(۲)مغایرتها با مناصب دولتی غیر انتخابی:
۶۸	.....(۳)تعارض با دیگر فعالیت‌های حرفه ای:
۶۹	.....(۴)نظارت و مجازات‌ها:

- بند هفتم-مجموعه قوانین مربوط به انتخابات در خصوص تعارضات: ۷۰.....
- بند هشتم-جمع بین نمایندگیهای ملی، منطقه‌ای و محلی: ۷۱.....
- ۱) دلایل وجود جمع بین نمایندگیهای ملی، منطقه‌ای و محلی: ۷۲.....
- ۲) انتقادات وارده بر این رویه: ۷۲.....
- بند نهم-جمع نمایندگی‌های محلی با یکدیگر: ۷۳.....
- بند دهم-جمع مقامات اجرائی محلی با یکدیگر: ۷۴.....

فصل دوم: تحلیل حقوقی ممنوعیت تعدد مشاغل در نظام حقوقی ایران ۷۵

- بخش اول: تاریخچه و مروری بر قوانین و مقررات تعدد مشاغل ۷۶
- گفتار اول- تاریخچه منع تعدد مشاغل در حقوق اساسی ایران: ۷۶.....
- بند اول- قانون اساسی مشروطیت و متمم آن: ۷۶.....
- بند دوم- پیش نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: ۷۹.....
- گفتار دوم-قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: ۸۱.....
- گفتار سوم- هنجارهای عادی قبل و بعد از انقلاب: ۸۴.....
- گفتار چهارم-استنباط ممنوعیت تعدد مشاغل از برخی اصول قانون اساسی: ۸۸.....
- بند اول-ممنوعیت تعدد مشاغل در پرتو اصول ۳ و ۱۹ و ۲۸ و ۴۳ و ۴۶ ق.ا.ج.ا.: ۸۸.....
- بند دوم-ممنوعیت تعدد مشاغل در پرتو اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: ۹۰.....
- بخش دوم: ممنوعیت تعدد مشاغل در پرتو اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قوانین عادی مرتبط ۹۲
- گفتار اول- اصل ۱۴۱ قانون اساسی و بررسی حقوقی اصطلاحات مذکور در آن: ۹۲.....
- بند اول-مفهوم دولت: ۹۳.....
- بند دوم- مفهوم شغل: ۹۴.....
- ۱- مفهوم مستمر: ۹۵.....
- ۲- مفهوم پست سازمانی: ۹۶.....
- ۳- مفهوم «تمام وقت»: ۹۷.....
- ۴- شغل نیمه وقت: ۹۷.....
- ۵- احراز دو عنوان دولتی: ۹۷.....
- ۶- عنوان سرپرستی: ۹۸.....

- ۷- اشتغال کارمند در حالت مرخصی بدون حقوق و آمادگی به خدمت در مؤسسات عمومی غیر
- ۹۸..... انتفاعی (دولتی و غیر دولتی):
- ۹۹..... بند سوم- کارمند دولت:
- ۱۰۰..... بند چهارم- مؤسسات دولتی و عمومی :
- ۱۰۰..... ۱- وزارتخانه‌ها
- ۱۰۱..... ۲- مؤسسات دولتی:
- ۱۰۲..... ۳- شرکتهای دولتی:
- ۱۰۳..... ۴- مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی:
- ۱۰۸..... گفتار دوم - منع تعدد مشاغل عمومی با برخی از مشاغل:
- ۱۰۸..... بند اول- نمایندگی مجلس شورای اسلامی:
- ۱۱۱..... بند دوم- وکالت دادگستری:
- ۱۱۲..... (۱) کارآموزی وکالت:
- ۱۱۳..... (۲) جمع بین وکالت و عضویت در هیأت مدیره شرکتهای:
- ۱۱۳..... بند سوم- مشاوره حقوقی:
- ۱۱۵..... بند چهارم- سر دفتری و دفتر یاری اسناد رسمی:
- بند پنجم- جمع مشاغل دولتی با ریاست یا مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره
- شرکت‌های عمومی و خصوصی:
- ۱۱۶..... (۱) ریاست یا مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکتهای دولتی:
- ۱۱۷..... (۲) ریاست یا مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکتهای وابسته به مؤسسات عمومی
- غیر دولتی:
- ۱۲۰..... (۳) ریاست یا مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکتهای خصوصی:
- ۱۲۱..... (۴) ریاست یا مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکتهای غیر ایرانی:
- ۱۲۴..... **بخش سوم : موارد استثناء تعدد مشاغل**
- گفتار اول- موارد مطرح شده در قانون اساسی و قوانین دیگر:
- ۱۲۴..... بند اول- عضویت در هیأت مدیره شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات:
- بند دوم- بررسی تبصره ۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در این خصوص:
- ۱۲۶..... الف) نمایندگی قانونی سهام دولت و به موجب قانون:
- ب) در ارتباط با وظایف و مسئولیتهای پست و شغل سازمانی:
- ۱۲۷..... بند سوم- سمتهای آموزشی:
- ۱۲۸..... (۱) قوانین و مقررات مؤسسات آموزشی دانشگاه‌ها و آئین نامه استخدامی اعضای هیأت علمی: ۱۳۰

- ۲) سمت‌های پژوهشی در دانشگاهها و مؤسسات آموزشی: ۱۳۴
- بند چهارم-استثنای ناشی از تبصره ۸ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل: ۱۳۵
- گفتار دوم- جمع بین مشاغل عمومی (کشوری) و مشاغل خصوصی: ۱۳۵
- بخش چهارم: ممنوعیت تعدد مشاغل و قوه قضائیه، عضویت در شورای نگهبان و شوراهای محلی** ۱۳۸
- گفتار اول- منع تعدد مشاغل عمومی و قوه قضائیه: ۱۳۸
- گفتار دوم - ممنوعیت تعدد مشاغل و عضویت در شورای نگهبان قانون اساسی: ۱۳۹
- بند اول- دلایل ممنوعیت جمع بین عضویت در شورای نگهبان با مشاغل دیگر: ۱۴۱
- ۱- صراحت اصل ۱۴۱ قانون اساسی در مشخص کردن موارد استثناء: ۱۴۱
- ۲- اصل ۵۷ قانون اساسی: ۱۴۱
- ۳- اصل بی طرفی داوران: ۱۴۱
- ۴- تعارض تعدد مشاغل اعضای شورای نگهبان با اصول ۷۶، ۸۸، ۸۹، ۹۰ ق.ا.ج.ا.: ۱۴۲
- ۵- جلوگیری از ایجاد وقفه در امور: ۱۴۴
- ۶- قوانین و مقررات عادی: ۱۴۵
- بند دوم- بررسی طرح ارائه شده توسط نمایندگان در این خصوص ۱۴۶
- گفتار سوم - ممنوعیت تعدد مشاغل و عضویت در شوراهای محلی: ۱۴۹
- بخش پنجم: ضمانتهای اجرایی منع تعدد مشاغل عمومی** ۱۵۲
- گفتار اول - ماهیت نقض قوانین و مقررات راجع به منع تعدد مشاغل عمومی: ۱۵۲
- بند اول- تخلف اداری: ۱۵۲
- بند دوم- جرم: ۱۵۴
- گفتار دوم - مراجع صالح در خصوص پیگیری نقض قوانین و مقررات منع تعدد مشاغل عمومی: ۱۵۵
- بند اول- قوه قضائیه: ۱۵۵
- ۱- دادگستری: ۱۵۵
- ۲- سازمان بازرسی کل کشور: ۱۵۵
- ۳- دیوان عدالت اداری: ۱۵۶
- بند دوم- قوه مقننه: ۱۵۶
- دیوان محاسبات کشور: ۱۵۶
- بند سوم- قوه مجریه: ۱۵۷
- گفتار سوم - ضمانتهای اجرای قوانین راجع به منع تعدد مشاغل: ۱۵۷

۱۶۱	نتیجه گیری:
۱۶۵	پیشنهادات:
۱۶۷	پیوست‌ها:
۱۶۹	فهرست منابع:

مقدمه:

الف) بیان موضوع:

در نظامهایی که حقوق ملت رعایت می‌شود و دولت پاسخ‌گوی اعمال خود در مقابل شهروندان می‌باشد، ملاک‌ها و معیارهایی رعایت می‌گردد که حقوق‌دانان و فلاسفه سیاسی معتقدند هیچ دولتی بدون رعایت این شاخص‌ها یک دولت مردم‌سالار نیست. از جمله مواردی که باعث جلوگیری از استبداد، انحصارطلبی و فساد در یک جامعه می‌شود، تفکیک قوا، استقلال قوای سه‌گانه از یکدیگر، توزیع قدرت و سر شکن کردن آن بین قوای سه‌گانه و زیر مجموعه‌های آنها می‌باشد، که اینها لازمه ایجاد یک نظام اداری صحیح و عادلانه نیز می‌باشد. اگر هنجارهای پذیرفته شده در خصوص نفی استبداد در یک جامعه رعایت نگردد، مسلماً مشروعیت آن نظام مورد تردید واقع می‌گردد و آن نظام از معیارهای مردم‌سالاری فاصله می‌گیرد. بر این اساس یکی از راهکارهای مناسب جهت جلوگیری از استبداد و انحصارطلبی، توزیع عادلانه قدرت و توجه به اصل شایسته‌سالاری، ممنوعیت تعدد مشاغل سیاسی و اداری در هر جامعه‌ای می‌باشد. این تحقیق بر آن است که به بررسی این موضوع که از مسائل مبتلا به کشور ایران می‌باشد پردازد و جهت تکمیل و متمیم بحث قوانین و مقررات کشورهای ژاپن و فرانسه در این خصوص را در حد امکان مورد بررسی قرار داده و تطبیقی به عمل آورد.

ب) اهمیت و ضرورت تحقیق:

قانون اساسی ما، میثاق نامه‌ای ملی و بیانگر نهادها و مناسبات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه است که روح کلی مردمی، انقلابی و اسلامی نظام در آن متجلی است.

به موجب اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف است نظام اداری صحیح و کارآمدی تشکیل دهد که خطوط محوری این نظام، در راستای اصل ۵۷ و تفکیک قوا باشد، که به یکی از این راهکارها در اصل ۱۴۱ قانون اساسی اشاره شده است.

مراجعه به مذاکرات تصویب قانون اساسی نشان می‌دهد که یکی از اهداف تصویب اصل ۱۴۱ جلوگیری از تجمیع قدرت است و در حقیقت این اصل برای جلوگیری از

تمرکز مشاغل در افراد معین بوده و یک نوع مبارزه با انحصارطلبی قدرت است بنا براین اگر فردی در قسمت‌های مختلف حاکمیت حضور داشته باشد، گذشته از مباحث استخدامی، خلاف غایت مقنن در این اصل است.

به عبارت دیگر نگرانی اصلی این بوده است که ایفای دو یا چند نقش توسط یک فرد ممکن است تضاد منافی را ایجاد کند که عواقب سنگینی برای کشور داشته باشد. این موضوع به حدی اهمیت دارد که در قوانین اساسی اغلب کشورهای جهان ممنوعیت تعدد مشاغل اداری و سیاسی پیش‌بینی شده است.

متأسفانه رویه‌ها و عرف‌های خلاف قانون در کشور ما بوجود آمده است، اما هیچکدام از این رویه‌ها و عرف‌های خلاف قانون هر چقدر هم که سابقه داشته باشند مانع نفوذ قانون نخواهند شد.

تحقیق حاضر در حد امکان به بررسی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و قوانینی که در ارتباط با این موضوع در نظام حقوقی سه کشور ایران، فرانسه و ژاپن هستند، می‌پردازد.

ج) سؤالات تحقیق:

سؤال اصلی: تمایزات و تشابهات قوانین و مقررات راجع به ممنوعیت تعدد مشاغل در نظام حقوقی ایران، فرانسه و ژاپن کدامند؟

سؤالات فرعی:

- ۱- دلایل ممنوعیت تعدد مشاغل در حقوق عمومی ایران، فرانسه و ژاپن کدامند؟
- ۲- راهکارهای مقابله با تعدد مشاغل در نظام حقوقی ایران، فرانسه و ژاپن کدامند؟

ه) فرضیه‌ها

فرضیه اصلی:

قوانین و مقررات راجع به ممنوعیت تعدد مشاغل در نظام حقوقی اکثر کشورهای جهان وجود دارد، اما به نظر می‌رسد شدت این منع در کشورهای مختلف متفاوت باشد. از جمله در ژاپن این ممنوعیت گسترده‌تر از ایران و فرانسه باشد.

فرضیه فرعی:

در کشورهایی که اصل تفکیک قوا پذیرفته پذیرفته شده است برای جلوگیری از تمرکز مشاغل در افراد معین و مبارزه با انحصار طلبی قدرت و ایجاد نظام سیاسی و اداری صحیح و کارآمد ممنوعیت تعدد مشاغل پیش‌بینی شده است. در این کشورها راهکارهایی مانند انتخاب‌ناپذیری، انفصال موقت و دائم، جریمه و زندان برای این منظور پیش‌بینی شده است.

(و) سوابق مربوط به تحقیق:

در خصوص موضوع، از دیدگاه حقوقی کتاب یا پایان‌نامه‌ای که بصورت تطبیقی موضوع را بررسی نموده باشد، تاکنون تدوین نگردیده است. اما پایان‌نامه «منع جمع مشاغل» از عبدالمجید رحمانیان کوشکی به راهنمایی دکتر رضایی زاده در سال ۱۳۷۷ به بررسی این موضوع در حقوق ایران پرداخته است و مقالات زیر در این خصوص وجود دارند:

۱- «ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه» از دکتر جواد تقی‌زاده.

۲- «سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران» از دکتر سید محمد هاشمی.

۳- «گذری بر اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» از دکتر سید اصغر هندی.

۴- «نگاهی عمیق‌تر به اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» از دکتر سید اصغر هندی.

۵- «نگاهی دیگر به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» از محمد شمس.

(ر) اهداف تحقیق:

این تحقیق بر آن است که دلایل وضع کلیه قوانین و مقررات راجع به ممنوعیت تعدد مشاغل در حقوق عمومی ایران، فرانسه و ژاپن را بیابد و در حد امکان مقایسه‌ای بین این قوانین و مقررات به عمل آورد و پیامدهای نقض این قوانین و مقررات و راهکارهای مقابله با این پدیده را در حد امکان پیدا کند.

(ز) سازماندهی تحقیق:

مطالب این تحقیق را در دو فصل بیان نموده‌ام که فصل اول آن مشتمل بر سه بخش می‌باشد، در بخش اول کلیات را که لازمه مقدماتی این پژوهش می‌باشد، بیان نموده‌ام سپس در بخش‌های بعدی به تحلیل نظام حقوقی ژاپن و فرانسه در خصوص ممنوعیت تعدد مشاغل پرداخته‌ام و در فصل دوم نظام حقوقی ایران را در پنج بخش مورد واکاوی قرار داده‌ام.

فصل اول:

**کلیات و تحلیل حقوقی ممنوعیت تعدد
مشاغل در نظام حقوقی ژاپن و فرانسه**

در این فصل به دلیل وجود مسائل و موضوعات مشترک در نظام حقوقی کشورها ناگزیر در بخش اول کلیات تعدد مشاغل را که در مورد نظام‌های حقوقی تا حدودی مشترک می‌باشد، بیان می‌نماییم سپس در بخش دوم نظام حقوقی ژاپن را در خصوص تعدد مشاغل و وجود محدودیت‌های شغلی بررسی می‌کنیم و در بخش سوم به نظام حقوقی فرانسه در این خصوص می‌پردازیم.

بخش اول:

کلیات

این بخش مشتمل بر چهار گفتار می‌باشد که در این گفتارها به ترتیب تفاوت تعدد مشاغل و انتخاب‌ناپذیری، دلایل ممنوعیت تعدد مشاغل عمومی، علل وجود تعدد مشاغل و منابع حقوقی موجود در این خصوص بررسی خواهد شد.

گفتار اول - تمایز ممنوعیت تعدد مشاغل و انتخاب‌ناپذیری:

حقوقدانان ایرانی از ممنوعیت تعدد مشاغل اصولاً تحت عناوینی چون منع جمع مشاغل، مانع الجمع^۱، ناهماهنگی^۲ و تعارض^۳ 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 انتخاب مطرح است.» «این ممنوعیت با منطق تفکیک قوا و تضمین استقلال مأمورین دولتی سازگاری دارد، در فرانسه شورای قانون اساسی انتخاب‌پذیری رئیس جمهور سابق این کشور در مجلس ملی را بر خلاف عضویت استحقاقی او در شورای قانون اساسی پذیرفت، این شورا در تصمیم مورخ ۸ ژوئن ۱۹۳۳ خود اعلام کرد: «از ترکیب مواد ۵۷ و ۵۶ قانون اساسی^۴ بر می‌آید که انتخاب رئیس جمهور سابق در پارلمان مانع حضور او در شورای قانون اساسی خواهد بود، لذا او باید از بین عضویت در شورای قانون اساسی و عضویت در پارلمان یکی را انتخاب کند.»^۱

1- ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱، تهران: دانشگاه تهران، چاپ چهارم: دی ۱۳۷۲، ص ۴۷۳.

2- علی وفادار، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، تهران: وفادار، چاپ سوم: اسفند ۱۳۸۲، ص ۳۰۲.

3 - حبیب دادفر، پارلمان، تهران: اطلاعات، آبان ۱۳۴۳، ص ۱۵۷.

4 - اصل ۵۶: شورای قانون اساسی دارای ۹ عضو است که برای مدت ۹ سال انتخاب گردیده و انتخاب مجدد آنها جایز نیست.

(۳) / (۱) اعضا شورای قانون اساسی هر سه سال یک بار تغییر می‌یابند. ۳ عضو شورای مزبور توسط رئیس جمهور و ۳ عضو توسط رئیس مجلس شورای ملی و ۳ عضو دیگر توسط رئیس مجلس سنا انتخاب می‌گردند. علاوه بر ۹ عضو پیش‌بینی شده فوق، رؤسای جمهوری قبلی کشور در طول مدت عمر خود عضو شورای قانون اساسی خواهند بود. رئیس شورای قانون اساسی توسط رئیس جمهور انتخاب می‌گردد. در صورت تساوی آراء، وی دارای رای تعیین‌کننده می‌باشد.

«اگر فردی که انتخاب‌ناپذیر است در انتخابات موفق نشود برای باز یافتن شغل یا مقام خود تضمینی ندارد در حالی که در ممنوعیت تعدد مشاغل نامزد انتخابات بعد از انتخاب آن هم در صورت موفقیت می‌تواند گزینش بین دو شغل یا مقام را انجام دهد.»^۲

گفتار دوم – دلایل ممنوعیت تعدد مشاغل:

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

«نظم و اعمال اداری هر کشوری (اعم از سیاسی و جزایی)، به هر ترتیبی که باشد، ارتباط همه جانبه‌ای با تمام امور و شئون جامعه دارد. دموکراسی و حقوق ملت، حقوق بیت‌المال، جلوه حکومت، زندگی روزانه مردم و نظایر اینها و کلاً ارزشهای حاکم بر جامعه نمونه‌هایی هستند که اعمال اداری همواره در برخورد و تماس با عرض و طول آنها است.»^۳

«اگر مدیریت اداری، اعمال اداری و تصدی مشاغل در راستای ارزشهای مدون و پذیرفته شده حاکم بر جامعه تنظیم نشود، هنجارهای سیاسی و اجتماعی به هم می‌خورد و امنیت خاطر را سلب می‌کند، دموکراسی مخدوش و حقوق مردم ضایع بیت‌المال ضعیف، ارزشها مصدوم می‌شود و فساد اداری و استبداد حاکم می‌گردد، و بالاخره مشروعیت نظام اداری به شدت مورد تردید قرار می‌گیرد.»^۴

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

۱- مشکل بودن یا عدم امکان مادی انجام هم زمان دو یا چند نقش:

ساعات کاری ادارات و مؤسسات و دستگاههای دولتی غالباً یکسان است و انجام دو یا چند کار یکسان توسط یک فرد باعث می‌شود شخص زمانی را که می‌باید صرف

اصل ۵۷: تصدی مقام وزارت و عضویت پارلمان برای اعضا شورای قانون اساسی ممنوع می‌باشد. سایر ممنوعیت‌ها به موجب قانون خاص تعیین می‌گردد.

1 - Yves GuchET, Dorit Parlementaire, Paris: Economica, 1996, P.68

نقل از جواد تقی‌زاده، "ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه"، مجله پژوهشهای حقوقی،

مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، ش ۱۲، پاییز ۱۳۸۶، ص ۵۸.

2- ابوالفضل قاضی، پیشین، صص ۷۰۷-۷۰۶.

3- سید محمدحاشمی، "سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران"، مجله دانش مدیریت دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، شماره ۸، بهار ۱۳۶۹، ص ۷۸.

4 - همان، ص ۷۲.

انجام وظایف مربوط به شغل اول خود کند، جهت ایفای نقش‌ها و وظایف مربوط به مشاغل دیگر خود صرف می‌کند که نتیجه‌ای جز وقفه در انجام وظایف مربوط به همه مشاغل او را در بر ندارد، و حتی اگر ساعات کاری مشاغل او نیز یکسان نباشد، چون توان هر فرد (قوای فکری و جسمی) محدود می‌باشد، این امر منجر به اختلال در امور و وظایف محوله می‌باشد.

ارسطو معتقد بود: «هر کس در حالی می‌تواند وظیفه خود را درست انجام دهد که همه هوش و حواس خود را به روی آن متمرکز کند، نه آن که خاطرش به چند کار مشغول باشد.»^۱

خواجه نظام‌الملک بیان می‌کند:

«پادشاهان بیدار و وزیران هشیار به همه روزگار، دو شغل یک کس را فرمودندی تا کار ایشان به نظام و رونق بودی، از بهر آنکه چون دو شغل به یک کس فرمایند، همیشه نظام از او خاسته بود و از این دو یکی خلل یا تقصیری راه یابد.»^۲

استاد فرانسوی حقوق لافریر: «یکی از دلایل ممنوعیت تعدد مشاغل در موضوع مشکل بودن یا عدم امکان مادی انجام هم زمان دو یا چند نقش نهفته است.»^۳

حقوق اداری برای کارمندان تکالیف و وظایفی معین نموده است که عدم رعایت آنها موجب مسئولیت آنان می‌شود. از جمله این تکالیف اشتغال به طور شخصی می‌باشد، یعنی کارمند مکلف است وظایف خود را شخصاً انجام دهد و تفویض اختیارات جز با اجازه قانون‌گذار ممکن نیست به عبارت دیگر چون هر یک از کارکنان باید وظایف خود را شخصاً انجام دهد، لذا او نمی‌تواند چند شغل داشته باشد و انجام وظایف مربوط به آنها را به دیگران واگذار کند. تکلیف دیگر کارمند، اشتغال به طور تمام وقت جزء در موارد استثناء شده می‌باشد، کارکنان کشوری باید تمام ساعات

1- ارسطو، سیاست نامه، ترجمه دکتر حمید عنایت، تهران:شرکتهای سهامی کتابهای جیبی، چاپ سوم ۱۳۵۸، ص ۹۳.

2- خواجه نظام الملک طوسی، سیاست نامه، نسخه اصلی، بی نشان، فصل چهل و چهارم، ص ۱۳۸

3 - Julien LAFERRIERE, Manuel de droit constitutionnel, paris: Domat Montechrestien, 1947, نقل از جواد تقی‌زاده، ص ۵۹. p. 670.