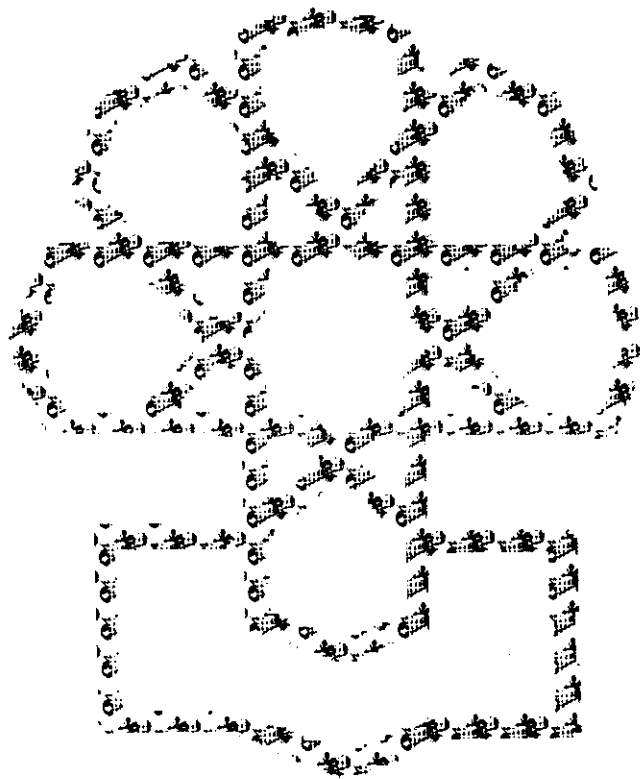




یک مطالعه پیرامون اصل ۱۴۱ قانون اساسی



کار: دفتر بررسیهای حقوقی

این مطالعه به درخواست جناب آقای مهندس نبوی قائم مقام
محترم مرکز پژوهشها و رئیس کمیسیون امور اقتصادی، دارایی
و تعاون مجلس تهیه گردیده است

معاونت پژوهشی

آذر ماه ۱۳۷۴

کد گزارش: ۲۷۰۱۰۰۶

یک مطالعه پیرامون اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

کد گزارش: ۲۷۰۱۰۰۶

سؤال:

آیا نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند از دولت حقوق دریافت دارند؟ آیا با اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این باره تعارضی ندارد؟

مقدمه

به منظور پاسخ‌گویی دقیق و صحیح به سؤال فوق بهتراست ابتدا به تبیین سؤال بردازیم و دقیقاً مشخص نماییم که مورد سؤال، مربوط به چه موردی است. به نظر می‌رسد که در مورد حقوق گرفتن نماینده دو سؤال مطرح می‌باشد: سؤال نخست راجع به نفس حقوق گرفتن نماینده است، یعنی اینکه آیا نمایندگان در قبال انجام مسؤولیت و سمت نمایندگی حق دارند که ما به‌الایزایا حقوق دریافت نمایند؟ سؤال دوم هم این است که آیا نماینده علاوه بر مقرری و مستمری که به خاطر سمت نمایندگی دریافت می‌کند آیا می‌تواند از دولت (قوه مجریه) نیز حقوق دریافت دارد یا خیر؟ در گزارش حاضر به بررسی هر دو سؤال خواهیم پرداخت:

اظهار نظر کارشناسی

۱- در پاسخ به سؤال نخست باید گفت که ایفای وظایف نمایندگی امری ملی و اجتماعی به شمار می‌رود و اصولاً شغل محسوب نمی‌شود، و طبیعتاً مزد یا مابه‌الایزایا و سایر امتیازات، نظیر آنچه برای کارگران و کارمندان در نظر گرفته می‌شود، به نمایندگان تعلق نمی‌گیرد. با وجود این، چون سمت مزبور تمام اوقات آنان را می‌گیرد و آنان نیز ناگزیر به تأمین زندگی خویش می‌باشند، برقراری مزایای مالی و رفاهی برای این گروه و خانواده‌شان امری ضروری به نظر می‌رسد. بنابراین، ماده ۱۸۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر داشته است: «مقرری و مخارج سمت و مسؤولیت نمایندگان با پیشنهاد کمیسیون محاسبات و تصویب کمیسیون مشترک هیأت رئیسه و کمیسیون برنامه و بودجه برای هر دوره تعیین و در بودجه سالانه گنجانیده می‌شود. قبل از تصمیم مجدد در هر دوره مطابق مصوب دوره قبل عمل خواهد شد».

همچنین به موجب قانون برقراری حقوق و وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسؤولیتهای خطیر نمایندگی مصوب ۱۳۶۰/۹/۲، نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسؤولیتهای خطیر نمایندگی، شهادت، معلولیت و فوت، مشمول مقررات حمایتی می‌باشند و به خود آنها (در صورت معلولیت) یا عائله آنها (در صورت فوت و شهادت) مقرری و حقوق پرداخت می‌گردد.

۲- سؤال دوم عبارت است از اینکه آیا نماینده در زمانی که به سمت نمایندگی اشتغال دارد، و مقرری

و مستمری نمایندگی را نیز دریافت می‌کند، می‌تواند از دولت حقوق دریافت نماید یا خیر؟ پاسخ این سؤال ارتباط نزدیکی با اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد و در واقع فرع بر این بحث است که آیا نماینده می‌تواند شغل دولتی نیز داشته باشد یا اینکه سمت نمایندگی با کارمند بودن مانع‌الجمع است. مطابق اصل مزبور: «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 مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی، جز شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمتهای آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.»

ملاحظه می‌شود که طبق صریح این اصل داشتن شغل دولتی و نماینده بودن مانع‌الجمع هستند. بر اساس تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ منظور از شغل که در اصل مزبور به آن تصریح شده عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود (در ماده ۷ قانون استخدام کشوری نیز تعریفی شبیه همین موجود است). بر اساس تبصره ۳ قانون مزبور شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأتهای مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکتهای دولتی که به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسؤلیتهای پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد، شغل دیگر محسوب نمی‌گردد، ولی پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.

۳- مفهوم دیگری که در اصل فوق‌الذکر به کار رفته «کارمند دولت» است. اگرچه در هیچ متن قانونی واژه «کارمند» تعریف نشده است، معذک به نظر می‌رسد منظور از این واژه هر فردی باشد که مستخدم دولت بوده و از دولت حقوق بگیرد اعم از کارمندان رسمی، پیمانی و قراردادی، و نیز اعم از کارمندان قوه مجریه یا قضاییه و یا حتی نهادهایی که وابسته به مجلس هستند مثل دیوان محاسبات عمومی. این نظر را تفاسیر شورای محترم نگهبان از اصل ۱۴۱ تأیید می‌کند. پاره‌ای از این نظرات که مربوط به این بحث است ذیلاً آورده می‌شود:

- در نظر مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۸ در ارتباط با اصل ۱۴۱ و مسأله اشتغال نمایندگان مجلس به امر قضاوت، شورای محترم نگهبان در پاسخ شورای عالی قضایی سابق چنین اعلام نظر کرده است: «قضاتی که طبق بند سوم اصل ۱۵۷ قانون اساسی از طرف شورای عالی قضایی استخدام و عزل و نصب آنها با شورای مزبور می‌باشد مطابق اصل ۱۴۱ قانون اساسی نمی‌توانند نماینده مجلس شورای اسلامی باشند.»

- در نظر مورخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۱ در خصوص اینکه آیا نماینده مجلس می‌تواند سرپرستی سازمان اوقات را نیز داشته باشد یا خیر، شورای محترم اظهار نظر فرموده است که: «چون سازمان اوقاف سازمان دولتی است، سرپرستی آن با سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی مخالف اصل ۱۴۱ قانون اساسی می‌باشد.»

- در نظریه مورخ ۱۳۶۲/۲/۲۰ شورای محترم نگهبان در جواب سؤال تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مورد امکان جمع سمت نمایندگی با ریاست دانشگاه اعلام نموده است: «ریاست دانشگاه

مزبور موارد ممنوع را برشمرده و مفهوم آن این است که در غیر از این موارد اشکالی ندارد که نماینده، شغل دولتی دیگر داشته باشد و از آن بابت حقوق هم بگیرد. ولی این ظهور با اصل ۱۴۱ قانون اساسی و نیز ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل که در اجرای اصل مزبور به تصویب رسیده در تعارض است. تفاسیر شورای محترم نگهبان هم که در مورد استناد قرار گرفت مؤید این نظر است، زیرا طبق اصل مذکور و نیز ماده واحده و تفاسیر مورد استناد سمت نمایندگی با هیچ شغل دیگری قابل جمع نیست. نه تنها آن مشاغلی که در ماده فوق‌الذکر آمده بلکه با همه مشاغل دولتی از جمله آموزگاری و حتی کارگری زیرا همان طور که گفتیم «واژه کارمند» در اصل ۱۴۱ با توجه به تفاسیر شورای نگهبان مفهوم عامی دارد و بهتر است آن به معنای کارکنان دولت در معنای وسیع مورد نظر قرار گیرد. به این ترتیب به نظر می‌رسد که برای رفع تعارض بهتر موارد ذکر شده در ماده ۳۱ قانون انتخابات را حصری ندانیم بلکه آنها را تمثیلی تلقی کنیم. مضافاً آنکه در ماده ۲۹ قانون انتخابات، آن دسته مشاغل دولتی برشمرده شده که امکان سوءاستفاده از موقعیت شغلی در امر انتخابات وجود داشته است. لذا به منظور اجتناب از چنین وضعیتی، در قانون انتخابات محدودیتهایی نسبت به افرادی که مناصب مذکور را دارند، تعیین شده است.

۵- تنها مطلبی که باقی می‌ماند این است که آیا اگر نماینده‌ای مرخصی بدون حقوق گرفته باشد باز هم مشمول اصل ۱۴۱ می‌شود و باید استعفا دهد یا خیر؟ به نظر می‌رسد که مورد اخیر هم مشمول اصل ۱۴۱ می‌شود زیرا اولاً تنها هدف از اصل مزبور این نیست که شخصی دو حقوق بگیرد، اگر چه این امر از جمله اهداف اصل مزبور است، اما هدف دیگری نیز در کار است و آن رعایت اصل تفکیک قوا و جلوگیری از اعمال نفوذ است. ثانیاً اطلاق اصل ۱۴۱ و نیز اطلاق تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، فرض مرخصی بدون حقوق را نیز در بر می‌گیرد. ثالثاً بر اساس قانون انتخابات شرط کاندیدا شدن شاغلین دولت، استعفا می‌باشد نه گرفتن مرخصی بدون حقوق، در نتیجه به نظر می‌رسد که الزاماً کسی که نماینده است شغل دیگری نمی‌تواند داشته باشد.