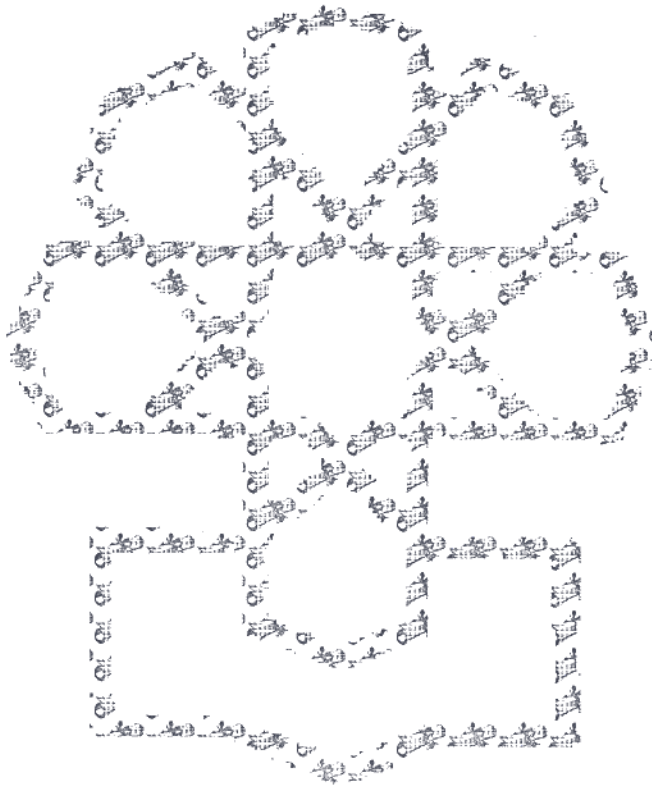


۵/۳۴

# امکان‌پذیری جمع مسئولیتهای نمایندگی مجلس و وزارت

(مطالعه در چند کشور)



معاونت پژوهشی

مرداد ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

این مطالعه به تقاضای جناب آقای عبدالله نوری نماینده محترم  
مردم تهران انجام پذیرفته است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی  
شماره: ۷۷۲۵  
تاریخ: ۷۲ / ۱۱ / ۱۸

کد گزارش: ۱۴۰۱۵۵۸

## امکان جمع‌پذیری مسئولیتهای نمایندگان مجلس و وزارت (مطالعه در چند کشور)

کد گزارش: ۱۴۰۱۵۵۸

۱- در چه کشورهایی از جهان نمایندگی مجلس شغل نمی‌باشد؟

۲- در نظامهای پارلمانی پس از انتخاب ریاست دولت از بین نمایندگان مجلس آیا رئیس دولت یا هر یک از وزراء با حفظ سمت و اختیارات کماکان با سمت وکالت مجلس ایفای وظیفه می‌کنند یا از وکالت منتزع می‌شوند؟ به عبارتی آیا پس از اتمام دوره ریاست دولت، در صورت ابقای دوره کامل مجلس، به کار نمایندگی ادامه می‌دهد یا خیر؟

### ۱- مقدمه

با توجه به بررسی تألیفات حقوق‌دانان عمومی به ویژه متخصصان حقوق اساسی و همچنین بررسی قوانین در دسترس کشورهای جهان و مشاوره با کارشناسان مربوط، ابتدا به پاسخ مختصر دو سؤال فوق که در ارتباط تنگاتنگ با یکدیگر می‌باشند می‌پردازیم و آنگاه با توضیح بیشتر و ذکر مصادیق مسئله را بررسی می‌کنیم: از آنجا که کار قانونگذاری و نظارتی تمام اوقات نمایندگان مجلس را به خود اختصاص می‌دهد و وظیفه مستمر و اصلی نمایندگان، ایفای مسئولیت نمایندگی می‌باشد از این لحاظ کار نمایندگی شغل محسوب می‌شود.<sup>(۱)</sup> ولی آنچه در بین علمای حقوق عمومی به ویژه حقوقی اساسی مطرح است. قابل جمع بودن یا مانع‌الجمع بودن مشاغل پارلمانی و اجرایی از جمله ریاست دولت و وزارت می‌باشد. که این امر هم با نظامهای پارلمانی (تفکیک نسبی قوا) و نظامهای ریاستی (تفکیک مطلق قوا) مرتبط می‌باشد.

بدین ترتیب که در نظامهای پارلمانی که در حقیقت از تفکیک نسبی قوا به دست می‌آید، سخن از استقلال و انفصال قوا در میان نیست و شغل نمایندگی مانع از قبول ریاست دولت یا وزارت نمی‌باشد. به این ترتیب نمایندگان مجلس با حفظ سمت نمایندگی و حقوق ناشی از آن از جمله شرکت در جلسات پارلمان و حق رای به عضویت قوه مجریه در می‌آیند، در صورت استعفا یا عزل از مقام ریاست دولت یا وزارت عضویتشان در پارلمان به قوت خود باقی می‌باشد.

ولی در رژیمهای ریاستی وظائف هر یک از دستگاههای حکومتی و قوای سه‌گانه، تخصصی است و هیچ کدام را یارای دخالت در کار دیگری نیست. در این نوع نظامها مانند امریکا و کشورهای با نظام مشابه آن و تا حدودی فرانسه، شغل نمایندگی مانع‌الجمع با مشاغل دولتی دیگر و قبول وزارت می‌باشد.

### ۲- پیشینه تاریخی

ایفاء وظایف نمایندگی در آغاز امری ملی و اجتماعی به شمار می‌رفت و اصولاً شغل محسوب

۱. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل تبصره ۲ ماده واحده: «منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل و یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود».

نمی‌شد یا شغل افتخاری تلقی می‌شد و جنبه افتخاری نداشت. طبعاً حقوق و سایر امتیازات نظیر آنچه برای کارگران و کارمندان در نظر گرفته می‌شد به نمایندگانه تعلق نمی‌گرفت. بسیاری از علمای حقوق عمومی عقیده داشتند که نمایندگانه انتخابی از سوی مردم بر حسب الزامات شهروندی بی‌هیچ چشم‌داشتی این وظیفه خطیر را تبرعاً انجام دهند.

این طرز تلقی در عمل موجب فشار بیشتر بر طبقات متوسط و پایین و اقبال تهیدست که به نمایندگی مجلس انتخاب شده بودند، گشت. لذا به مرور بی‌نیازی مالی نماینده، شرط لازم برای استقلال رأی او شناخته شد. از سوی دیگر سمت نمایندگی و ایفاء تکالیف ناشی از آن تمام اوقات نمایندگان را می‌گرفت. در حالیکه آنان ناگزیر از تأمین زندگی خویش و خانواده شان بودند و نیز مسئولیت نمایندگی هزینه‌هایی بر شخص نماینده تحمیل می‌کند زیرا نماینده که از شهر خود بار سفر بسته و به مرکز آمده است باید به مکاتبات و مراجعات موکلان پاسخ دهد بدیهی است انجام دادن امور با هزینه‌هایی همراه است. بدین جهت قانونگذاران تدابیری اندیشیدند تا نمایندگان بی‌دغدغه و هراس و با آزادی عمل به ایفای وظیفه به پردازند. یکی از این تدابیر برقراری حقوق و به قول قانونگذار جمهوری اسلامی ایران در ماده ۱۸۴ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «مقرری و مخارج سمت و مسئولیت نمایندگان» می‌باشد. برای تأمین باز هم بیشتر استقلال رأی نمایندگان و جلوگیری از تداخل قوا، اصل مانع‌الجمع بودن شغل نمایندگی با سایر مشاغل دولتی پذیرفته شد.

### ۳- ارتباط منع جمع نمایندگی و مشاغل دولتی با نظام ریاستی و پارلمانی<sup>(۱)</sup>

اصل مانع‌الجمع بودن شغل نمایندگی با سایر مشاغل دولتی با اصل تفکیک قوا ارتباط داشته و بستگی به نوع رژیم (ریاستی و پارلمانی) دارد. اصولاً در کشورهایی که از اصل تفکیک قوا پیروی می‌کنند (مانند آمریکا) و یا نسبتاً نزدیک به تفکیک مطلق قوا هستند (مانند فرانسه) طبعاً جمع شغل نمایندگی با مشاغل دیگر دولتی ممکن نیست گرچه مشاغل آموزشی به ویژه در سطح دانشگاهها از شمول قاعده مذکور مستثنی می‌باشد و نماینده مجلس با حفظ کرسی استادی در دانشگاه عضویت در پارلمان را حفظ می‌کند مانند فرانسه. هدف اصلی چنین ممنوعیتی این است که نماینده مجلس حتی المقدور وارسته و آزاده بماند و استقلال رأی خود را با وابسته شده به قوای دیگر از کف ندهد. ولی در کشورهایی با نظام پارلمانی متکی بر همکاری نزدیک دو قوه مقننه و مجریه منع فوق وجود ندارد گرچه مراتب حتی در کشورهای با نظام پارلمانی هم فرق دارد و باید مورد را در قوانین اساسی آن در کشورها جستجو کرد با مدنظر قرار دادن مطالب فوق الذکر فقدان منع جمع مشاغل نمایندگی مجلس یا سایر مشاغل دولتی و یا وضعیت بینابینی در

۱. دو نوع برداشت متفاوت از اصل تفکیک قوا به عنوان تدبیری اساسی برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست یک فرد یا یک گروه از فرمانروایان و پرهیز از استبداد و خوردکامگی، منتج به دو رژیم مختلف شد:

الف - رژیم ریاستی ب - رژیم پارلمانی

الف - نظام ریاستی: عده‌ای از حقوقدانان و نویسندگان قانون اساسی ۱۷۸۷ آمریکا و واضعان قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه، در تلاش برای تقسیم متساوی حاکمیت بین قوای سه‌گانه حاکمیت مطلق قوا با بقیه دیوارهای نفوذناپذیر بین سه قوه روی آوردند تا هیچکدام از قوا نتواند در کارهای دیگر قوا مداخله نماید. تا دفاع از آزادی و امنیت شهروندان و حکومت مردم سالاری حاصل شود به زبان دیگر تعادل قوا را در قالب تفکیک مطلق قوا جستجو کردند (رجوع شود به حقوق اساسی و نهادهای سیاسی دکتر ابوالفضل قاضی - انتشارات دانشگاه تهران - چاپ چهارم ۱۳۷۲ - ص ۳۵۴-۳۵۳)

ب - نظام پارلمانی: در این نظام که در حقوق اساسی به تفکیک نسبی یا همکاری قوا مشهور است تکیه اصلی بر پارلمان است که حاکمیت ملی از سوی مردم و رهگذر انتخابات به نمایندگان پارلمان و از طریق در سایر تأسیسات و قوا جریان می‌یابد و قوه مجریه از دل قوه مقننه بیرون می‌آید و همکاری قوا و نه انفصال آنها پذیرفته شده است. (رجوع شود به بایسته‌های حقوق اساسی دکتر قاضی - انتشارات بلدا ۲۷۳ ص ۷۴-۱۷۱)

این رابطه را در ذیل مورد بررسی قرار می‌دهیم.

#### ۴- بررسی موضوع در برخی از کشورهای تابع نظام پارلمانی

- ۱- در کشورهای که اصل تفکیک مطلق قوا پذیرفته شده اصل مانع‌الجمع بودن شغل نمایندگی با سایر مشاغل دولتی جاری است به استثناء مشاغل آموزشی در دانشگاهها
- ۲- بسیاری از کشورها در قوانین به احصاء یا تعریف مشاغل مانع‌الجمع با وظیفه نمایندگی پرداخته و اشتغالی را متعارض با نمایندگی مجلس پنداشته‌اند که به واقع مانع ایفای وظیفه نمایندگی شود. در اغلب اوقات ممنوعیت منحصر به پذیرفتن مشاغل دولتی است نه هر گونه شغل دیگر. زیرا هدف این است که نماینده به تبعیت و تعبد از قوه مجریه و ادار نشود.<sup>(۱)</sup>
- ۳- در کنفدراسیون سویس نمایندگان مجلس فدرال حق اشتغال به مشاغل فدرال را ندارند ولی بر حسب مثال می‌توانند بعضی از مسئولیتها را در سطح کانتون (معادل ایالات در دولتهای فدرال) بپذیرند.<sup>(۲)</sup>
- ۴- در حقوق بریتانیا، اصل مانع‌الجمع بودن مشاغل اجرایی و تقنینی وجود ندارد بلکه بر عکس الزامات رژیم پارلمانی، جمع شغل نمایندگی و وزارت را ایجاب کرده است. همانگونه که می‌دانیم رهبر حزب دارنده اکثریت در مجلس عوام از سوی ملکه به عنوان نخست وزیر به عنوان نخست وزیر تعیین می‌شود و این شخص الزاماً خود باید از نمایندگان مجلس عوام باشد و بر حسب مقررات قانونی، عرفی و سیاسی، وزرای خود را از بین اعضای حزب خود بر می‌گزیند. از آنجا که طبق سنت رایج هیچ وزیری نمی‌تواند وارد مجلس شود مگر آنکه عضو آن مجلس بوده باشد، لذا وزرای انگلستان در درجه نخست از میان نمایندگان مجلس عوام و در درجه دوم از مجلس لردان انتخاب می‌شوند.<sup>(۳)</sup>
- نخست وزیر و وزرای منتخب از مجلس، عضویت در پارلمان را حفظ می‌کند بنابراین حق رای و شرکت در جلسات پارلمان را دارند و اگر از مقام وزارت عزل شوند یا مستعفی گردند، همچنان سمت نمایندگی را خواهند داشت به عبارت دیگر نخست وزیر و وزراء در انگلستان در واقع عضویت شان را در مجلس از دست نمی‌دهند که دوباره به دست آورند.
- ۵- در جمهوری ترکیه بر طبق اصل ۱۰۹ قانون اساسی، نخست وزیر از بین اعضای مجلس ملی ترکیه انتخاب می‌شود و وزیران از بین اعضای مجلس یا افراد حائز صلاحیت نمایندگی انتخاب می‌شوند.<sup>(۴)</sup> در حال حاضر نخست وزیر و وزرای منتخب از بین اعضای مجلس ملی ترکیه همچنان عضویت خود را در پارلمان حفظ می‌کنند و در صورت عزل یا استعفا نخست وزیر یا وزرا همچنان به عضویت در پارلمان ابقا می‌شوند.
- ۶- در پاکستان نخست وزیر و وزراء از میان نمایندگان پارلمان منصوب می‌شوند و در زمان وزارت سمت نمایندگی را هم حفظ می‌کنند.<sup>(۵)</sup>

۱. دکتر قاضی، ابوالفضل: حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ص ۴۷۴

۲. دکتر قاضی، ابوالفضل: بایسته‌های حقوق اساسی، ص ۲۰۱

۳. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ص ص ۴۷۴-۴۷۵

۴. مدنی، دکتر سید جلال الدین: حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ اول ۱۳۷۴ ص ص ۱۵۷ و ۱۵۶

۵. منبع قبل، ص ۱۵۶

۷- در استرالیا کسی که عضو پارلمان نباشد فقط برای مدت ۳ ماه می تواند در وزارت باقی بماند و اگر در این مدت عضویت پارلمان را پیدا کرد وزارت او استمرار می یابد والا وزارت او خاتمه می یابد بنابراین وزراء کابینه بایستی عضو پارلمان بوده باشند.<sup>(۱)</sup>

۸- بر اساس اصل ۶۷ قانون اساسی ژاپن. نخست وزیر از میان اعضای پارلمان و به وسیله پارلمان تعیین خواهد شد. نخست وزیر و وزیران کابینه را تعیین می نماید. مع ذلک اکثریت اعضاء باید از میان اعضای پارلمان برگزیده شوند (اصل ۶۸ قانون اساسی ژاپن).

۹- در سوئد اگر کارمند دولت به نمایندگی مجلس انتخاب شود هر دو سمت را حفظ می نماید و فقط مکلف است در دوران نمایندگی نسبت به شغل کارمندی دولت مرخصی بگیرد.<sup>(۲)</sup>

۱۰- در اتحاد شوروی سابق و نیز کشورهای اروپای شرقی بانظام سوسیالیستی سابق، نمایندگی فی نفسه شغل نبود، بلکه نمایندگان اشتغالات پیشین خود را ادامه می دادند و اگر مقرری به عنوان غرامت پرداخت می شد فقط به قصد جبران هزینه های اضافی بود که به سبب نمایندگی بر آنان تحمیل می شد.<sup>(۳)</sup>

#### فهرست منابع:

۱- بوشهری؛ دکتر جعفر: حقوق اساسی ج ۲، انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت دانشگاه تهران چاپ سوم، ۱۳۵۵

۲- قاضی، دکتر ابوالفضل: حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۷۲

۳- قاضی، دکتر ابوالفضل: بایسته های حقوق اساسی، نشر یلدا، چاپ اول بهار ۱۳۷۳

۴- هاشمی، دکتر سید محمد: حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲ انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول، ۱۳۷۲

۵- مدنی، دکتر سید جلال الدین: حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات گنج دانش، چاپ اول ۱۳۷۴

۶- وزارت کشور: آشنایی با انتخاب در کشورهای عضو اتحاد بین المجالس ۳ جلد، دفتر انتخابات وزارت کشور ۱۳۷۳ و ۱۳۷۰

۷- قوانین اساسی تعدادی از کشورها

۱. بوشهری، دکتر جعفر: حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت دانشگاه تهران، چاپ سوم، ۱۳۵۵ ص ۲۳۸

۲. منبع سابق، ص ۲۳۷

۳. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی و ص ۲۷۶