

تعارض نمایندگی پارلمان با مشاغل دولتی

نماینده پارلمان نمی‌تواند در عین داشتن عضویت یکی از مجالس مقننه عهده‌دار پاره‌ای از مشاغل دولتی و یا عمومی گردد اعم از اینکه آن مشاغل را قبل از انتخاب شدن دارا بوده و یا پس از انتخاب شدن متصدی شود و به عبارت دیگر نمایندگی مجلس با تصدی بعضی از مشاغل دولتی و عمومی غیر قابل جمع است. فرق تعارض با محرومیت انتخاب شوندگان اینست که اثر شرایط محرومیت قبل از انتخابات ظاهر میشود در صورتیکه تعارض بعد از کسب عنوان نمایندگی مطرح میشود. مثلاً چنانچه یک نفر فرماندار در حوزه مأموریت خود حائز اکثریت آراء نیز گردد چون منع قانونی برای انتخاب وی موجود است و به عبارت دیگر مشارالیه محروم از انتخاب شدن میباشد. انتخاب او باطل بوده و اعتبار نامه‌ای صادر نمی‌گردد. در صورتیکه همین فرماندار ممکن است از حوزه دیگری غیر از حوزه مأموریت خود انتخاب شود. و اعتبار نامه هم تحصیل نماید در این صورت یعنی پس از خاتمه انتخابات مسئله تعارض عنوان می‌شود که آیا فرماندار انتخاب شده در عین نمایندگی می‌تواند شغل خود را نیز حفظ نماید یا خیر؟ و به تعبیر دیگر شغل قبلی وی با نمایندگی مجلس تعارض دارد یا نه. و جهت این تعارض چیست.

تعارض را از سه جهت میتوان مورد مطالعه قرار داد. تعارض عضویت پارلمان با مشاغل دولتی تعارض عضویت یکی از مجالس مقننه با عضویت در مجالس دیگر و تعارض عضویت پارلمان با مشاغل خصوصی.

«تعارض نمایندگی پارلمان با مشاغل دولتی»

اصلی کل اینست که نماینده مجلس نمی‌تواند مشاغل موظف دولتی داشته باشد. این اصل که در غالب قوانین اساسی کشورهای پارلمانی پذیرفته شده در قانون اساسی ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است. اصل ۳۲ مضمون قانون اساسی مقرر میدارد. (چنانچه یکی از وکلا در ادارات دولتی موظفاً استخدام بشود از عضویت مجلس ساقط میشود و مجدداً عضویت او در مجلس موقوف با استعفا از شغل دولتی و انتخاب از طرف ملت خواهد بود).

یکی از علل تعارض عدم توانائی عملی نسبت بانجام هر دو وظیفه از طرف شخص واحد است مثلاً چنانچه نماینده پارلمان ایران ضمناً دارای شغل فرمانداری اصفهان یا دادستانی مشهد باشد عملاً نمی‌تواند هر دو وظیفه را که هر کدام حضور و مباشرت شخص او را در محل کار ایجاد می‌نماید انجام دهد. ولی این اسرعت و فلسفه اساسی تعارض نیست زیرا اگر انجام وظیفه نمایندگی و یک شغل دولتی در خارج از تهران غیر مقدور باشد در مورد مشاغل دولتی در پایتخت این اشکال از بین میرود بعلاوه ممکن است بجای نماینده‌ای که رئیس یکی از دوائر دولتی است در مدت نمایندگی معاون یا کفیلی تعیین گردد بقسمی که شغل و وظیفه دولتی او محفوظ بماند.

مسئله اساسی این است که کارسندی که بنماینده‌گی مجلس انتخاب میشود و یا نماینده‌ای که شغل دولتی قبول می‌نماید در صورت داشتن کرسی خود در مجلس جنبه کارسندی خود را حفظ میکند یا خیر؟ و سی تواند وظایف خود را در قبال دولت بصورت یک کارمند ساده انجام دهد یا نه؟ و عبارت دیگر روابط اداری چنین کارسندی که سمت نمایندگی مجلس را دارد با دولت و تأثیر متقابل آنها در یکدیگر بصورت عادی باقی ماند یا خیر؟

جواب این سئوالات را تعارض بصورت منفی میدهد زیرا علت اساسی وضع قاعده تعارض حفظ آزادی کامل عضو قوه مقننه از نفوذ دولت است. وظیفه اساسی یک نفر نماینده مجلس در رژیم پارلمانی عبارت از بحث و انتقاد در اطراف لوایح و نیز اقدامات دولتها و سهمتر از آن نظارت در حسن اجرای قوانین و جلوگیری از نقض قوانین و مقررات بوسیله دولت میباشد.

چنانچه نماینده‌ای خود عضو دولت و از دستگاه دولت باشد اجرای وظایف مزبور از طرف او در باره دولتی که ترفیع مقام و اضافه حقوق و تغییر سمت او در دست همان دولت است آسان و مقدور نخواهد بود.

سهمتر از همه نماینده‌ای که شغل دولتی داشته باشد از نظر افکار عمومی استقلال لازم را برای انجام وظایف نمایندگی خود ندارد. و حضور چنین نمایندگان در مجلس همیشه برای دولتها یک اکثریت عددی ولی غیر واقعی تأمین مینماید که مغایر با روح دموکراسی و حکومت پارلمانی است. و همیشه این توهم وجود دارد که نمایندگان مشاغل دولتی برای حفظ منافع شخصی خود و یا بر اثر ترس از دست دادن سمت خود بدولت رأی موافق خواهند داد و داده‌اند.

باید در نظر داشت که چگونگی اصل تعارض و رعایت آن بیشتر ناشی از رژیم سیاسی کشور و روابطی است که بین قوه مقننه و مجریه وجود دارد و در رژیمهایی که نظیر رعایت کامل استقلال قوه مقننه دارد اصل تعارض بشدت پیشتری اجراء میشود و دانه محدودیت و ممنوعیت قبول مشاغل دولتی با حفظ عنوان نمایندگی وسیع تر است ولی برعکس در رژیمهایی که قوه مجریه نسبت بقوه مقننه دارای اختیارات وسیعی باشد اصل تعارض اهمیت کمتری پیدا میکند مثلاً قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه اصل تعارض بین نمایندگی مجلس و یک شغل دولتی را بطور مطلق قبول کرده است. در حالیکه در رژیم ۱۷۹۹ فرانسه بموجب قانونی مقرر گردید که نمایندگان دو مجلس و شوراها میتوانند در عین نمایندگی مشاغل دولتی نیز داشته باشند و همچنین در رژیم مشروطه سلطنتی ۱۸۳۰ قانون انتخابات ۹ آوریل ۱۸۳۱ فقط چند شغل معین و محدود از قبیل استناداری و پیشکاری دارائی را مشمول تعارض قرار داده است.

در ایران اصل تعارض بطور مطلق مورد قبول قرار گرفته و نماینده مجلس نمی‌تواند هیچ شغل موظف دولتی داشته باشد با توجه بفلسفه اصل تعارض دو حالت پیش می‌آید حالت اول کارسندی که بنماینده‌گی مجلس انتخاب شد حالت دوم نماینده‌ای که شغل دولتی

الف - کارمندی که به نمایندگی انتخاب میشود

ماده ۱۳ قانون انتخابات سال ۱۳۲۹ قمری که بموجب قانون ۳۲ تیر ۱۳۰۶ شمسی اصلاح گردیده است پس از احصاء مشاغلی که دارندگان آنها نمی‌توانند بنمایندگی انتخاب شوند ضمن تبصره‌ای مقرر میدارد «سایر مستخدمین دولتی قابل انتخاب هستند بشرط آنکه پس از انتخاب شدن برای مدت نمایندگی از شغل خود استعفا نمایند.»
 با توجه به تبصره مزبور کلیه کسانی که عنوان مستخدم دولتی را دارند و از خزانه دولت حقوق دریافت میدارند چنانچه بوکالت یکی از مجلسین انتخاب شوند باید بلافاصله پس از انتخاب شدن از شغل خود استعفا کنند.

با توجه باطلاق ماده ۱۳ و تبصره بند ۸ آن این سؤال پیش می‌آید که در صورت عدم استعفا حق نمایندگی سلب میشود یا عنوان مستخدمی زایل میگردد. بنظر ما چنانچه کارمندی پس از انتخاب شدن بنمایندگی پارلمان از مقام دولتی استعفاء ننماید نماینده مجلس شناخته نمیشود زیرا مبنای استعفای پس از انتخاب شدن را شرط لازم نمایندگی دانسته است و مادام که استعفای مستخدم از شغل دولتی تقدیم نشده تشریفات انتخاب او بنمایندگی تکمیل نگردیده است. بطور کلی از تبصره بند ۸ ماده ۱۳ قانون انتخابات چنین استنباط میشود که:

اولاً: قاعده تعارض شامل کارمندی است که از خزانه دولت بنحوی از انحاء حقوق دریافت میدارند هم چنین کارمندی که بنام دولت بانها حقوق پرداخت میشود ولو اینکه مستخدم رسمی دولت نباشند.

ثانیاً: قاعده تعارض شامل کارمندی است که مستخدم دائمی دولت محسوبند نه کارمندی که موقتاً برای مدت محدودی بخدمت دولت دعوت شده‌اند و یا اضطراراً بصدر خدمات دولتی هستند مانند افسران افتخاری و یا پزشگانی که در مواقع اشاعه امراض ساریه اجباراً بخدمت عمومی احضار و برای مدت محدودی با دریافت حقوق مجبور بقبول خدمت دولت میباشند.

ثالثاً: طبق تبصره مزبور تعارض شامل کلیه کارمندان دولت است اعم از اینکه از خزانه عمومی حقوقی دریافت دارند یا نه؟ زیرا بعضی از کارمندان دولت از خزانه دولتی دریافت نمی‌کنند ولی از طرف دولت منصوب میشوند مثلاً مدیران بنگاههای مستقل و شرکت‌های دولتی از قبیل شرکت بیمه ایران، بانک ملی ایران سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران و غیره حقوق خود را از صندوق مؤسسات مربوطه که ارتباطی با خزانه عمومی ندارد دریافت می‌نمایند ولی انتصاب باین مقامات با تصویب و فرمان دولت انجام میشود تبصره مزبور عبارت «سایر مستخدمین دولتی» را بدون قید موظف و یا غیر موظف عنوان کرده است با توجه بفلسفه کلی اصل تعارض عمومی مستخدمینی که از خزانه دولت حقوق میگیرند و یا بحکم مقامات دولتی شاغل شغلی هستند (اعم از اینکه آن شغل دولتی باشد یا غیر دولتی) در صورت انتخاب شدن باید از سمت و شغل خود استعفا نمایند.

(آثار استعمالی از خدمت دولت)

در قانون انتخابات ۱۳۲۹ قمری و مواد اصلاحی آن غیر از تبصره ماده ۱۳ مقررات

دیگری وجود ندارد که بتوان کیفیت و آثار ناشی از استعفا را استنباط نمود ولی سابقه عمل در ایران بر خورداری از اشتغال بشغل دولتی می باشد نه استعفای قطعی و خروج از کادر اداره مربوطه. بعبارت دیگر کارمندی که بنماینده‌گی انتخاب میشود در مدت نمایندگی از اجرای وظیفه دولتی خود بازمی ماند و پس از خاتمه دوره نمایندگی مجدداً با حفظ سمت و سوابق اداری خود می تواند شاغل شود. و حتی این فکر که کارمند انتخاب شده چرا باید در مدت نمایندگی که در واقع انجام یکی از وظایف عالی و خطیر اجتماعی است از ترفیع اداری محروم بماند سبب گردید که بموجب قانون استخدام کشوری و قوانین دیگر از جمله قانون مربوط با احتساب مدت نمایندگی سناتورها جزء سنین خدمت مصوب ۱۳۳۴/۴/۸ مدت خدمت در مجلس شورای ملی ویا مجلس سنا بشما به خدمت اداری ویا قضائی تلقی شده و برای مدت نمایندگی ترفیع اداری منظور شود. از طرف دیگر در مدت نمایندگی حقوق بازنشستگی بمیزان حقوق بازنشستگی که کارمند منتخب قبل از انتخاب شدن می پرداخت از حقوق نمایندگی او کسر میگردد.

و این دو اقدام بمنظور جلوگیری از قطع خدمت و رعایت توالی سنوات خدمت اداری میباشد. با وجود رویه های مذکور که متکی بقوانین مصوب است هیچکدام از نمایندگان مجلسین که قبل از انتخاب شدن شاغل مقام اداری و دولتی بوده اند نمی توانند شغل سابق خود و یا وظیفه دیگر اداری را با حفظ نمایندگی انجام دهند.

در مورد مقرری پارلمانی و حقوق دولتی تعارض وجود دارد بدین معنی که هر کس ولودارای مقام ورتبه ای باشد فقط باید از مقرری نمایندگی مجلس استفاده نماید و حق انتخاب بین مقرری نمایندگی و یا حقوق پست دولتی خود ندارد.

اساس این تعارض را مقررات استخدامی و اداری مملکت تشکیل میدهد مطابق قوانین استخدامی حقوق بصورت ماهانه فقط در قبال انجام وظیفه منظم پرداخت میشود و هیچ کس بدون انجام وظیفه نمی تواند حقوقی دریافت دارد.

وقتی طبق قانون انتخابات نماینده مجلس از اشتغال بشغل اداری ممنوع است بالطبع از دریافت حقوق سمت سزبور نیز محروم خواهد بود. بعلاوه دریافت حقوق از خزانه دولت در مدت نمایندگی مجلس اصل استقلال کامل منتخبین را در قبال دولت بتزلزل میسازد. و احتمال دارد که عدم پرداخت حقوق نماینده ای که کارمند دولت بوده است تحت عناوین مختلف وسینه اعمال نمود و فشار دولت باین قبیل کارمندان قرار گیرد و از این رو نماینده مجلس بهیچ عنوان حق دریافت حقوق و پاداش و غیره جز مقرری نمایندگی از خزانه دولت ندارد.

ب - (نماینده ای که شغل دولتی می پذیرد .)

چنانچه بین اشتغال بشغل دولتی و نمایندگی پارلمان برای کارمندان که قبل از انتخاب شدن دارای مشاغل دولتی بوده اند تبصره ماده ۳، قانون انتخابات ۱۳۲۹ قمری تعارض قایل شده است. در مورد نمایندگانی که ممکن است شغل دولتی بپذیرند قانون اساسی پیش بینی لازم را معمول داشته است و قید این اصل در قانون اساسی اهمیت مطلب را آشکار می نماید. اصل ۳۲ قانون اساسی مقرر میدارد. « چنانچه یکی از وکلای ادارات

دولتی موظفاً مستخدم بشود از عضویت مجلس منفصل میشود و مجدداً عضویت او در مجلس موقوف با استعفای از شغل دولتی و انتخاب او از طرف ملت خواهد بود. « بنظر واضعین قانون اساسی ایران انتصاب نماینده بشغلی که احتمالاً دارای مزایای بیشتری است و یا دادن مقام بالاتر بنمایندگان قبل از انتخاب شدن دارای شغل اداری بوده‌اند صحیح و منطقی نیست. در صورت وقوع چنین اسری افکار عمومی تصور خواهد کرد که دولت خواسته است با واگذاری مقام مهم بنماینده مجلس در دستگاه دولتی خود را از شریک رقیب و مخالف احتمالی خلاص کند و او را ببندد استخدام بکشد و یا دولت و کیلی را که همیشه مدافع و موافق دولت بوده ماجور ساخته است. بدین ترتیب خواسته است در رأی و اراده آن دسته از نمایندگان که نسبت بدولت در مخالفت و موافقت دودل و مردد میباشند تأثیر نماید و بطور کلی نماینده‌ای که در دوره نمایندگی شغل دیگر دولتی با حفظ عنوان نمایندگی داشته باشد از نظر افکار عمومی و کیلی مستقل و آزادی شناخته نمی‌شود. طبق قانون اساسی ۱۸۱۴ فرانسه بین شغل دولتی و نمایندگی پارلمان تعارض وجود نداشت و لذا در سال مزبور از ۱۴۰۰ نفر نمایندگان پارلمان ۱۲۰ نفر اداری در دوره نمایندگی بودند. شاید قبول خدمت اداری برای جبران افتخاری بودن شغل نمایندگی پارلمان بود زیرا بموجب قانون اساسی ۱۸۱۴ نمایندگان پارلمان افتخاراً و بدون دریافت مقرری انجام وظیفه میکردند.

مجلس مؤسسان ۱۸۳۰ این اصل را منغی کرد و قانون ۲ سپتامبر ۱۸۳۰ مقرر داشت هر نماینده‌ای که یکی از مشاغل دولتی را پذیرفت از نمایندگی مستعفی شناخته میشود. شاید این ماده که نظیر آن نیز در قانون اساسی بلژیک دیده میشود الهام بخش مجلس مؤسسان ایران در تنظیم اصل ۳۲ متمم قانون اساسی بوده است. این قاعده در قوانین اغلب کشورهای پارلمانی ملحوظ گردیده و در واقع بصورت یک قاعده اصلی و اساسی برای جلوگیری از توهم هرگونه اعمال نفوذ قوه مجریه در قوه مقننه درآمده است. بموجب قانون ۱۷۹۱ فرانسه اعضای قوه مقننه نمی‌توانند قبول عنوان وزارت یا شغل دیگری را بنمایند و همچنین از دریافت هرگونه پاداش و مقرری و حقوق بهر عنوان در مدت نمایندگی و تا دو سال بعد از انقضای نمایندگی از صندوق دولت ممنوع هستند. در جمهوری سوم فرانسه ۱۸۷۵ ممنوعیت سطلق قبول مشاغل دولتی از طرف اعضای پارلمان منسوخ گردیده است ولی چنانچه هر سناتور و یا نماینده مجلس در مدت نمایندگی خود یکی از مشاغل موظف دولتی را بپذیرد بخودی خود از نمایندگی مستعفی میشود. ماده ۱۸۲ قانون انتخابات دیت در سجارستان، قانون اساسی ۱۹۲۰ چک اسلواکی، ماده ۲ قانون اساسی ۱۹۱۱ پرتغال، اکثریت ایالات متحده آمریکالی شمالی، استرالیا، زلند جدید، قانون اساسی ۱۸۸۰ بولیوی ماده ۴۴ قانون اساسی آرژانتین قبول شغل دولتی از طرف نماینده پارلمان را منوط با اجازه قبلی مجلس کرده‌اند.

« آثار و شرایط قبول شغل دولتی از طرف نماینده پارلمان »

بموجب اصل ۳۲ قانون اساسی ایران و برطبق قانون محدودیت وزراء و معاونین ورؤسای دواير دولتی در موقع انتخابات مصوب تیرماه ۱۳۰۶ تعارض بین نمایندگی و قبول شغل دولتی دارای آثار و شرایطی است که ذیلاً بررسی می‌نمائیم :

۱ - شغل جدیدی که نماینده مجلس می پذیرد باید شغل دولتی باشد. چنانچه نماینده مجلس شغل غیردولتی در یکی از مؤسسات خصوصی قبول نماید بین شغل جدید و نمایندگی تعارض حاصل نمی شود و قاعده تعارض فقط در مورد مشاغل دولتی جاری است. مفهوم شغل دولتی و یا ادارات دولتی که در قانون اساسی تصریح گردیده است از نظر عرف اداری تا اندازه ای مبهم و نارسا است عده ای معتقدند که هر اداره و یا مؤسسه و بنگاه و سازمانی که حقوق کارمندان آن از طرف خزانه دولت پرداخته میشود و یا عزل و نصب آنها ناشی از قدرت دولت است اداره دولتی محسوب میشود ولی بعضی از سازمانها وجود دارند که دارای اساسنامه خاصی بوده و بصورت بازرگانی اداره میشوند مانند شرکت ملی نفت و شرکت بیمه و غیره. . آیا این مؤسسات را نیز می توان دولتی نامید یا خیر؟

این قبیل مؤسسات را قوانین متعدد در صورتی که بیشتر از نصف سرمایه یا سهام آنها متعلق بدولت باشد در ردیف مؤسسات اداری قرار داده اند زیرا اصل این است که دولت با داشتن اکثریت سهام یا سرمایه در مؤسسات مزبور دارای حاکمیت مطلق است و از نظر نفوذ اداری عیناً وضعی مشابه با وزارتخانه ها و ادارات دولتی موجود میباشد عده دیگر عقیده دارند که منظور از شغل دولتی آنست که حقوق آن در بودجه دولت منظور باشد و لذا مؤسسات و بنگاههایی که در بودجه عمومی کشور منظور میشود مؤسسات اداری محسوب و سازمانهایی که بودجه آنها جزء بودجه عمومی نیست از قبیل بانک ملی ایران و یا سازمان بیمه های اجتماعی کارگران و شیره جزء مؤسسات اداری نیستند.

بنظر ما بدون توجه بتاویل و تفسیری که در تعیین مشاغل اداری و غیراداری میشود چون اصولاً فلسفه وضع قاعده تعارض جلوگیری از اعمال نفوذ دولت نسبت بوکیل است کلیه مشاغل که حقوق آنها از بودجه دولت و یا مؤسسات وابسته بدولت پرداخته میشود و یا ابلاغ اشتغال از طرف مقامات دولتی و یا سامورین منتخب از طرف دولت صادر میشود. مشمول قاعده میباشد بالنتیجه هیچ نماینده ای با حفظ نمایندگی نمی تواند تصدی یکی از مشاغل مزبور را عهده دار شود.

۲ - (شغل دولتی باید موظف باشد). منظور از شغل موظف آنست که در قبال انجام وظیفه و اشتغال بشغل مزبور شاغل حقوق دریافت دارد. عده ای معتقدند که چنانچه نماینده مجلس شغل دولتی را بدون اخذ حقوق و بطور سبانی و افتخاری قبول نمایند از مشمول قاعده تعارض خارج میشود. و اشکالی ندارد توجه این عده نص قانون است که مقرر میدارد اگر یکی از وکلاء موظفاً مستخدم بشود و مفهوم مخالف موظف هم این است که در صورت استخدام بصورت غیر موظف مانعی وجود ندارد. بنظر ما این استدلال صحیح نیست زیرا منظور متنی چه در قانون اساسی و چه قانون تیر ۶۰۳ پرداخت حقوق بشاغل آن شغل نیست بلکه منظور این است که خود شغل موظف باشد و اگر شاغل بخواهد بتواند از وظیفه و حقوق مقرر برای آن شغل استفاده نماید مثلاً نماینده مجلس نمی تواند در عین نمایندگی بمدیريت کل بانک ملی ایران منصوب شود و لولاینکه سمت مزبور را افتخاراً پذیرفته و حقوقی دریافت نماید ولی نماینده مجلس می تواند شغل اداری غیرموظف را قبول کند مانند عضویت در شورای عالی سیاسی وزارت خارجه و یا عضویت در شورای عالی بانک مرکزی و غیره که در مشاغل مذکور عدم دریافت حقوق و قبول

افتخاری مشاغل دولتی مانع از تعارض نمی‌شود در غیر این صورت اگر نماینده‌ای بوزارت انتخاب گردد و از دریافت حقوق وزارت صرف نظر نماید و فقط مقرری مجلس را دریافت دارد باید بتواند هم وزیر و هم وکیل باشد در صورتیکه این فرض خلاف قاعده کلی تفکیک قوای ثلاثه که در اصول ۲۷ و ۲۸ مضمون قانون اساسی ذکر شده می‌باشد و بعلاوه قبول شغل دولتی مستلزم قبول مسئولیت اداری است و قبول مسئولیت اداری مستلزم رعایت و اطاعت دستورات مافوق است و برای یک نفر نماینده مجلس که حق نظارت بر کلیه اقدامات و عملیات و سازمانهای دولتی دارد در صورت قبول شغل دولتی اطاعت از دستورات مافوق هم منطقی و عملاً غیر مقدور خواهد بود. از طرف دیگر جمع مصونیت پارلمانی و مسئولیت اداری اصولاً موجب هرج و مرج اداری و عدم انتظام امور میشود ولی قبول مشاغل موقتی که خود شغل جنبه موقت دارد بنظر ما با نمایندگی مجلس منافاتی ندارد از قبیل نمایندگی دولت در مجمع عمومی سازمان ملل متحد (که برای مدت محدودی تشکیل و خاتمه می‌یابد) و مأموریت سیاسی برای عقد قرارداد سیاسی و فرهنگی با یکی از کشورهای خارج و مطالعه در امور خاص ب مدت معین و غیره. زیرا این مشاغل گرچه عنواناً شغل دولتی هستند ولی جنبه موقت بودن آنها توهم اعمال نفوذ دولت و نماینده و یا ترغیب و تشویق نماینده کارسند از راه ترفیع و غیره را از بین می‌برد در موقع تنظیم آئین نامه انتخابات مجلس سنا نمایندگان مجلس مزبور مشمول قاعده تعارض نشدند و بموجب ماده ۳۸ آئین نامه مزبور نمایندگان مجلس سنا می‌توانند افتخاراً با پیشنهاد دولت و فرمان اعلیحضرت همایونی قبول مأموریت کنند ولی بعد مجلس سنا بغير اصولی بودن ماده ۳۸ ستوجه شده و در جلسه اول آبان ماه ۱۳۳۰ ماده مزبور را نسخ نمود. تصمیم مجلس سنا که در جلسه مزبور اتخاذ گردید بشرح زیر است «قبول مشاغل دولتی از قبیل وزارت و استانداری و سفارت کبرا از طرف آقایان سناتورها از این تاریخ در حکم استعفا از عضویت در مجلس سنا خواهد بود.»

۳ - (اختیار نماینده در انتخاب شغل دولتی)

وقتی نماینده مجلس در صورت احراز شغل دولتی از عضویت مجلس منفصل و مستعفی شناخته میشود لازم است که بین انتخاب شغل دولتی و نمایندگی مجلس مخیر باشد و چنانچه بدون اراده خود از طرف دولت برای او شغلی انتخاب شود و ابلاغ اشتغال صادر گردد بدون اینکه نماینده اختیار رد یا قبول آنرا داشته باشد نتایج اسف آوری از جهت اعمال قدرت قوه مجریه در قوه مقننه بروز میکند و دولت برای خارج کردن رقبای احتمالی و مخالفین خود از پارلمان کافی است برای آنها مشاغلی در نظر گرفته و فراسین و ابلاغاتی صادر نماید و با صدور این ابلاغات نمایندگان سورد نظر بحکومت اصل ۳۲ مضمون قانون اساسی از عضویت مجلس منفصل میگردند و برای جلوگیری از این پیش آمد اصل اختیار در رد و قبول شغل دولتی برای نماینده مجلس همواره محفوظ است ولی در صورت قبول شغل دولتی عنوان نمایندگی بخودی خود سلب و منتفی میگردد و پس از قبول شغل و اشتغال بان مجلس شورای ملی یا سنا منتظر استعفای نماینده و بجزریان گذاردن آن نمی‌شود. بموجب قانون ۲۲ تیرماه ۱۳۰۶ «نمایندگان مجلس نمی‌توانند هیچ یک از خدمات دولتی را موظفاً قبول نمایند مگر اینکه سه ماه قبل از قبول خدمت از نمایندگی استعفا نموده باشند.»

علت وضع این ماده بنظر می‌رسد برای جلوگیری از اعمال نفوذ نمایندگان مجلس در موقع تصدی مشاغل مهم دولتی بوده است و چنانچه نماینده‌ای بخواست شغل دولتی قبول کند می‌بایست بدو از نمایندگی استعفا کند و پس از گذشتن سه ماهه از قطعیت استعفای خود شاغل گردد. مفهوم این ماده با المال با منطوق اصل ۳۲ متمم قانون اساسی که قبول مشاغل دولتی را با شرط انفصال از نمایندگی در هر حال مجاز قرار داده مغایر است. ممکن است گفته شود که قانون ۱۳۰۶ تفسیر اصل ۳۲ متمم قانون اساسی است. در اینصورت این بحث پیش می‌آید که مقنن عادی می‌تواند قانون اساسی را تفسیر نماید یا خیر؟ که بنظر ما این اختیار برای مجلس عادی وجود ندارد.

قانون تیرماه ۱۳۰۶ بموجب جزء ۲ از قانون بودجه سال ۱۳۲۷ مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۲۷/۲/۲۸ اصلاح شد و بصورت زیر درآمد «هریک از نمایندگان مجلس شورای ملی که از وکالت مجلس استعفا نمایند می‌توانند بدون شرط سه ماه مندرجه در ماده دوم قانون ۲۲ تیرماه ۱۳۰۶ هریک از خدمات دولتی را موظفاً قبول نمایند.» بموجب قانون اصلاحی فوق‌الذکر شرط استعفای سه ماه قبل از تصدی شغل دولتی منتفی گردیده و قبول شغل از طرف نماینده مجلس بمنزله استعفای او از نمایندگی تلقی می‌گردد.

۴ - تجدید انتخاب بنمایندگی منوط باستعفای از شغل دولتی است

نماینده مجلس در صورت قبول شغل دولتی دوباره نمی‌تواند بعضویت مجلس درآید مگر اینکه اولاً از شغل دولتی خود استعفا نماید ثانیاً مجدداً از طرف ملت انتخاب شود با توجه باستعمال کلمه انفصال در اصل ۳۲ متمم قانون اساسی چنین مستفاد می‌شود که با قبول شغل دولتی سمت نمایندگی مجلس بکلی زایل و سلب می‌شود. و اعاده صفت نمایندگی ممکن نیست جز با تجدید انتخاب از طرف مردم. اتخاذ این قاعده برای جلوگیری از تمایل نمایندگان مجلس بحفظ کرسی مجلس از یکطرف و احراز مشاغل دولتی از طرف دیگر می‌باشد. بعلاوه طبق ماده ۲ و قانون انتخابات مجلس شورای ملی و ماده ۴ آئین نامه داخلی مجلس سزور در صورت فوت یا استعفای هر نماینده چنانچه سه ماه باخر دوره مانده باشد باید جانشین او از حوزه مربوطه انتخاب گردد. و اگر نماینده‌ای چنانچه شغل دولتی پذیرفته بتواند بعد از استعفای از شغل دولتی مجدداً بمجلس برگردد در اینصورت از تجدید انتخابات و تعیین جانشین او باید صرف نظر شود. و این امر خلاف منطوق است زیرا همواره برای دولت امکان خواهد داشت با سپردن مشاغل دولتی بتعداد معینی از نمایندگان مجلس اکثریت مجازی خود را حفظ نماید. و یا مجلس را بحالت تعطیل درآورد. شرط دیگر احراز مجدد سمت نمایندگی مجلس در مورد نمایندگان که قبول شغل دولتی نموده‌اند علاوه بر تجدید انتخاب استعفای از سمت دولتی است. در قانون انتخابات کسانی که بمناسبت شغل خود از انتخاب شدن محرومند معین گردیده است. در اینصورت اگر شغل دولتی نماینده مجلس در زمره مشاغلی که ایجاد محرومیت از انتخاب شدن می‌نماید نباشد باز هم استعفای او لازم است یا خیر؟ مثلاً چنانچه نماینده‌ای باستانی‌داری فارس منصوب شود و در انتخابات جدید این شخص بخواهد از تبریز انتخاب شود ممکن است یا نه؟ پاسخ این سؤال با توجه بند ۳۰ قانون متمم قانون اساسی مثبت است. انتخاب مجدد چنین شخص بلامانع است

ولزوسی ندارد که از شغل استانداری فارس استعفا نماید ولی بدیهی است عضویت او در مجلس موقوف باستعفای از شغل دولتی است یعنی شمول تعارض است که بین کارسندی دولت و عضویت مجلس بطور کلی وجود دارد.

سنظور ممتن اینست که چنین شخصی باتکای سابقه و کالت خود و بعنوان تجدید انتخاب نمی تواند هر دو سمت خود را حفظ نماید و در واقع اصل تعارض بین عضویت در مجلس اعم از سنا و شورا و مشاغل دولتی سطلق و کلی است.

« تعارض عضویت در دو مجلس در زمان واحد »

اصل ۳۱ متمم قانون اساسی مقرر سیدارد . « یکنفر نمی تواند در زمان واحد عضویت هر دو مجلس را دارا باشد » عضویت در یکی از مجلس با توجه باصل مزبور و با توجه بقانون انتخابات مجلسین مانع از انتخاب شدن بعضویت مجلس دیگر نیست و مثلاً نماینده مجلس شورای ملی می تواند در انتخابات مجلس سنا خود را کاندیدا نماید و بالعکس ولی در زمان واحد نمی تواند عضویت هر دو مجلس را داشته باشد این اصل نتیجه منطقی سیستم دو مجلس است و چنانچه نماینده مجلس شورای ملی بتواند در عین حال نماینده مجلس سنا نیز گردد عملاً تشخص دو مجلس متمایز و مستقل و منفک از یکدیگر منتفی میشود در صورتیکه یکنفر در انتخابات نمایندگی هر دو مجلس انتخاب شود باید نمایندگی در یکی از دو مجلس را انتخاب کند و از نمایندگی مجلس دیگر استعفا نماید . مسئله اساسی اینست که اگر نماینده ای در حین نمایندگی مجلس شورای ملی بسناتورری انتخاب شود در چه موقع باید استعفا نماید . تاکنون در ایران چنین موردی پیش آمد نکرده است . و در قوانین انتخاباتی و آئین نامه های مجلسین نیز مدت معینی برای استعفا پیش بینی نشده است ولی بموجب سوابق موجود درباره استعفای کارسندانی که بنمایندگی انتخاب میشوند یا نمایندگانی که شغل دولتی می پذیرند استعفای نماینده ای که بعضویت مجلس سنا برگزیده میشود و یا برعکس باید در کمترین مدت ممکنه بعمل آید چنانچه نماینده استعفای صریح ندهد قبول عضویت مجلس دیگر بمنزله استعفای او از نمایندگی مجلسی که عضویت آنرا دارا میباشد تلقی خواهد شد .

عضویت مجلس شورای ملی گرچه مانع انتخاب شدن بعضویت مجلس سنا یا بالعکس نمی باشد ولی عضویت یکی از دو مجلس مانع انتخاب شدن در انجمن های ایالتی و ولایتی و شوراها بلدی است (ساده . ۱ قانون شهرداری مصوب تیرماه ۱۳۳۴) و عضویت نمایندگان مجلسین از انتخاب شدن بعضویت انجمن های ایالتی و ولایتی انجمن های شهر از این نظر است که اولاً از اعمال نفوذ نمایندگان مجلسین در انتخابات انجمن های مزبور جلوگیری شود ثانیاً اصولاً انجام وظیفه نمایندگی در دو مجلس جز نمایندگان انجمن شهر تهران برای سایرین عملاً از جهت بعد مسافت در زمان واحد مقدور نیست .

« تعارض نمایندگی پارلمانی با بعضی مشاغل خصوصی » (غیر دولتی)

اصل تعارض نمایندگی پارلمان با بعضی مشاغل خصوصی در قوانین کشورهای مختلف بصور گوناگون مورد قبول قرار گرفته است . از مدتی قبل فکر توسعه سوارد تعارض نمایندگی پارلمان با مشاغل دولتی و پاره ای مشاغل غیر دولتی توسعه یافته و سنجر بتدوین

مقررات تازه‌ای در این خصوص گردیده است که بعنوان قانون منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین در معاملات دولتی معروف است.

ساده اول قانون مزبور که در دیماه ۱۳۳۷ بتصویب رسیده است مقرر میدارد. (نماینده یکی از مجلسین نمی‌تواند شخصاً یا از طریق شرکت‌هایی که پنج درصد یا بیشتر سهام یا سرمایه یا منافع آن متعلق با او میباشد در معاملات یادآوری در دعاوی با دولت یا مجلسین یا شهرداری یا دستگاه‌های وابسته بدولت شرکت نمایند اعم از اینکه دعاوی مزبور در سراج قانونی مطرح شده یا نشده باشد اعم از اینکه در مقابل خدمتی که انجام میدهند حقوق یامالی دریافت دارند یا آنکه آن خدمت را مجانی و بطور افتخاری انجام دهند.)

ساده سوم قانون مزبور مقرر میدارد (هیچیک از نمایندگان مجلسین در دوره نمایندگی حق قبول وکالت در سخاکم و سراج دادگستری را ندارند.)

«نماینده مجلس و شرکت یا مدیریت در مؤسسات مالی و تجارتنی»

طبق قانون منع مداخله نه تنها نماینده مجلس شخصاً و بنام خود نمی‌تواند بادولت و سازمان‌های وابسته بان معامله نماید بلکه شرکتها و مؤسساتی که مدیریت و یا اداره و یا بازرسی مؤسسات مزبور با یکی از نمایندگان شرکتها و مؤسسات است و یا یکی از نمایندگان بیش از ۵ درصد صاحب سهم و یا سرمایه و یا منافع شرکت‌های مزبور باشد نمیتواند وارد معامله بادولت گردند. و چنانچه نماینده‌ای در این قبیل مؤسسات یکی از سمتهای مذکور را داشته باشد باید بین نمایندگی و مشاغل مزبور یکی را انتخاب نماید مگر اینکه در طول مدت نمایندگی مؤسسه‌ای که مدیریت و یا بازرسی و یا اداره آن بعهدده نماینده مجلس است و یا نماینده مجلس صاحب بیش از ۵ درصد سهام و یا سرمایه و یا منافع آن مؤسسه است. از معامله بادولت سلفاً خودداری نماید و در غیر این صورت مسئول ضمانت اجرائی مقرر در ماده دوم قانون مداخله خواهد بود. ولی هیچگونه تعارضی بین نمایندگی مجلس و مدیریت مؤسسات مالی و یا سهامی بودن در شرکتها و مؤسساتی که بادولت و سازمان‌های وابسته معاملاتتی ندارند وجود ندارد. منظور مقنن از منع مداخله نمایندگان مجلسین از معامله بادولت جلوگیری از اعمال نفوذی است که احياناً ممکن است نماینده مجلس برای تحصیل منافع بیشتر برای خود یا مؤسسه‌ای که مدیریت آنرا بعهدده دارد بعمل آورد. بعلاوه چنانچه مدیر و یا صاحب سرمایه و یا منافع مؤسسات خصوصی و شرکتها یا بنگاه‌هایی که بادولت قرارداد‌های معاملاتتی بتفصیلی که در تبصره ۳ ساده اول قانون منع مداخله است نماینده مجلس باشد. در واقع دو جنبه متضاد در شخص واحدی جمع میشود از یکطرف معامله کننده بادولت سعی دارد حداکثر استفاده را برای خود یا شرکت خود تحصیل نماید از طرف دیگر چنین شخصی بعنوان نماینده مجلس بودجه دولت را تصویب کند و بدیهی است که معامله شخصی وی جزئی از بودجه مصوب خواهد بود و قهراً وظیفه دارد نظارت نماید که دولت با شرایط بهتری معاملات خود را انجام دهد و اگر دولت تسهیلات و یا منافع غیر متناسب در یکی از معاملات نسبت بمعامل قایل شود سورد بازخواست او قرار گیرد جمع این دو وظیفه متضاد و این دو منفعت معارض بلا اشکال نیست.

« رویه کشورهای دیگر »

تعارض بین نمایندگی مجلس و پاره‌ای از مشاغل خصوصی در بسیاری از کشورهای جهان سابقه دارد.

در یونان بموجب ماده ۵۸ قانون اساسی ۱۹۲۷ نمایندگان مجلس از اجاره کردن اسلاکت روستائی و زراعتی دولت و همچنین سقاطه کاری در کارهای دولتی ممنوعند و معامله انجام شده باطل می‌باشد.

در کشورهای لتونی و استونی و لیتوانی و همچنین در چند ایالت از کشورهای متحده آمریکای شمالی نمایندگان مجالس در دوره نمایندگی حتی تا مدتی بعد از انقضای دوره نمایندگی هیچگونه معامله‌ای که بطور مستقیم و یا غیر مستقیم از آن منتفع می‌شوند با دولت ندارند.

در انگلستان طریقه دیگری اتخاذ شده است بموجب فرمان ژرژ سوم که در ۱۷۸۲ صادر گردیده کسی که قراردادی با دولت بسته و یا منتفع از آن می‌باشد حق جلوس در پارلمان و رأی دادن ندارد و در صورت تخلف برای هر رأی / ۵۰۰ لیره جریمه میشود و جریمه سزبور نیز متعلق بکاشف و اعلام کننده است در سال ۱۹۱۳ یکی از نمایندگان مجلس که مؤسسه وابسته باو قراردادی با وزارت مستعمرات برای تحویل شمش نقره بسته بود برای بیست و شش مرتبه رأی که از تاریخ انعقاد قرارداد تا تاریخ کشف داده بود به ۱۳ هزار لیره جریمه بفتح کاشف محکوم شد.

در فرانسه بموجب ماده ۸۸ قانون ۳ دسامبر ۱۹۲۸ نمایندگان مجلسین علاوه بر اینکه نمی‌توانند وارد معاملات دولتی شوند نمی‌توانند مدیریت و یا اداره و یا بازرسی و یا مشاوره فنی و قضائی مؤسساتی را که از دولت کمک مالی و یا اعتبار دریافت می‌دارند و یا شرکتهائی را که منافع آنها را دولت تضمین کرده است بپذیرند و چنانچه این قبیل اشخاص بنماینده‌گی انتخاب شوند باید در مدت نمایندگی هشت روزه استعفاى خود را از مشاغل سزبور اعلام دارند و چنانچه نماینده‌ای در حین نمایندگی یکی از مشاغل سزبور را پذیرفت بخودی خود از نمایندگی استعفی می‌شود.

بموجب مواد ۲۱ و ۲۲ قانون ۱۹۴۶ در مورد ملی کردن مواد سوخت معدنی هیچ نماینده‌ای نمی‌تواند ریاست یا عضویت شورای مدیران صنایع ذغال سنگ و گاز و الکتریسته فرانسه را عهده دار شود و قانون ۲۵ آوریل ۱۹۴۶ نمایندگان مجلس را از عضویت هیئت مدیره و یا مشاوره قضائی در مؤسسات ملی شده بیمه و بانکهای ملی مانند بانک فرانسه ممنوع می‌سازد.

۳ - « نماینده مجلس و وکالت دادگستری »

بعضی حوادث باعث شده‌اند که توجه عموم در پاره‌ای از محاکمات نسبت به معایب وکالت دادگستری بعضی از نمایندگان مجلسین جلب شود. افکار عمومی تصور می‌کنند که تمایز و تشخص بعضی از وکلای دادگستری علاوه بر هنر وکالت آنها بدون شغل سیاسی و نمایندگی مجلس است و نیز اصحاب دعوی تصور می‌نمایند که دعاوی آنها اگر بوسیله یکی از وکلای دادگستری که نمایندگی مجلس را دارند و یا وکیلی که سابقاً وزیر دادگستری

بوده و یا در آینده شانس وزارت دادگستری را دارد مطرح شود با قدرت و سرعت بیشتری مطرح و بنتیجه میرسد این امر ایجاب میکند که قاعده تعارض بین نمایندگی مجلس و وکالت دادگستری نیز جاری شود.

در فرانسه بموجب تصویب نامه‌ای که در ۱۹۳۳ صادر شد وکیل دادگستری عضو مجلس در دوره نمایندگی خود نمی‌تواند برله و یا علیه دولت و مؤسسات عمومی اقامه دعوی نماید و همچنین برله و یا علیه مؤسسات شهرستانها و بخش‌های تابعه حوزه انتخابیه خود حق اقامه دعوی ندارد.

در بلژیک بموجب قانون ۶ اوت ۱۹۳۱ وکیل دادگستری عضو یکی از مجالس مقننه حق قبول دعاوی دولتی را ندارد مگر اینکه افتخاری و رایگان باشد ولی می‌تواند دعاوی بر علیه دولت را در مواردیکه سفید و اخلاقاً ممکن تلقی کند قبول نماید علت مجاز نبودن اقامه دعوی بر له دولت اینست که تصور می‌شود نماینده مجلس یا سناتور از نفوذ خود استفاده کرده و دولت را در فشار قرار میدهد که دعاوی خود را فوراً با و ارجاع کند و چنانچه حاضر بوکالت افتخاری باشد این سأسوریت مرتفع میگردد بطور کلی در هیچیک از کشورهای خارج ممنوعیت مطلق برای نمایندگانیکه وکیل دادگستری هستند برای انجام وکالت پیش‌بینی نگردیده است.

در ایران ماده ۳ قانون منع مداخله مصوب ۲۲ دیماه ۱۳۳۷ مقرر میدارد: «از تاریخ تصویب این قانون هیچیک از نمایندگان مجلسین در دوره نمایندگی حق قبول وکالت در محاکم و مراجع دادگستری ندارند ولی وکالت‌هایی که قبل از تصویب این قانون قبول کرده‌اند بنفوت خود باقیست.» بموجب قانون سزبور در ایران اصل ممنوعیت مطلق وکالت دادگستری برای وکلانیکه نماینده یکی از دو مجلس میباشند برقرار گردیده است بنظر ما این ماده بدعتی است که فلسفه قابل تعبیر ندارد با توجه بروح قانون منع مداخله که معامله نمایندگان مجلسین را با دولت و مؤسسات وابسته ممنوع ساخته است حق بود که وکلای دادگستری عضو مجلسین نیز از وکالت در دعاوی له و یا علیه دولت و سازمانهای وابسته ممنوع شوند نه اینکه بطور مطلق از وکالت محروم گردند. قبول این اصل از یکطرف سلازمه با تخطئه قوه قضائیه داشته و اقرار بر ضعف اخلاقی قضات در انجام وظیفه قضائی است از طرف دیگر اعمال نفوذ وکلای عضو مجلسین در دستگاه قضائی تصوری پیش نمی‌تواند باشد زیرا رسیدگی بدعاوی اعم از کیفری و حقوقی سه مرحله بدایت و استیناف و تمیز دارد و اعمال نفوذ بکنفر نماینده در همه قضات سرحل سه گانه رسیدگی مقدور نیست بخصوص که قضات محاکم با توجه باصول ۸۱ و ۸۲ متمم قانون اساسی دارای استقلال کامل بوده و غیرقابل عزل و تعقیب و تبدیل میباشند و مقام و موقعیت هیچکس در وضع استخداسی و سحل خدمت آنها مؤثر نیست بعلاوه اعمال نفوذ مستلزم انحراف قاضی از جاده حقیقت و صدور رأی بر خلاف سوازین قانونی و محتویات پرونده میباشد و باوجود دستگاه انتظامی قضات هیچ قاضی نمی‌تواند جلب رضایت وکیل دادگستری را هر قدر هم قوی و مستنفذ باشد با محکومیت خود در دادگاه انتظامی سبادلله نماید بعلاوه رسیدگی بدعاوی معمولاً چندین سال طول دارد و معلوم نیست که طول دوره نمایندگی کفاف خاتمه یک دعوی را از تاریخ آغاز

تا پایان قطعی دعوی بدهد و وکیل دادگستری عضو مجلس بتواند در تمام مراحل با اعمال نفوذ احکام برخلاف حقیقت و واقع بنفع موکل خود تحصیل نماید. وکالت دادگستری حرفه مستقل و مورد نیاز عامه میباشد و در صورتیکه وکیل دادگستری با اقتضای نمایندگی مجلس از اشتغال بشغل خود محروم شود این سوال مطرح میشود که صاحبان سایر مشاغل خصوصی از قبیل کارخانه داران مالکین و مقاطعه کاران روزنامه نویسان و غیره چرا از مشاغل خود ممنوع نباشند چون طبقات مزبور ولو با دولت معامله ای نداشته باشند به اقتضای وسعت و اهمیت مشاغل خود بستگی و ارتباط کامل با مؤسسات دولتی از قبیل بانکهای دولتی وزارت دارائی ادارات گمرک و غیره دارند. قانون منع مداخله نمایندگان در معاملات دولتی در اغلب ممالک مورد انتقاد قرار گرفته و بخصوص در کشور ما جنبه ظاهری آن بیش از جنبه عملی و اجرایی قانون جلب توجه کرده است.

این قانون و قوانین مشابه آن موجب طرد عناصر فعال و صلاحیت دار از صحنه پارلمان گردیده و بتدریج وضعی پیش میآید که نمایندگی مجلس عملاً منحصر بکسانی شود که شغل آنها سیاست است این اشخاص که تنها سمر اعاشه آنان مقرری نمایندگی است برای اداره مملکت و تصویب قوانین بیشتر در معرض تباهی و فساد قرار دارند تا کسانیکه موقعیت آنها بخودی خود ترمزی در مقابل سوء استفاده و اعمال ناشروع است و بعلاوه اجرای این قبیل قوانین موجب محرومیت مجالس از وجود اشخاصی بصیر و متخصص و کاردان خواهد بود زیرا هرگز یک نفر وکیل دادگستری مشهور و مجرب حاضر نخواهد بود بقیمت ممنوعیت از وکالت دادگستری نمایندگی مجلس را قبول نماید و قهراً جای او را کسی خواهد گرفت که تجربه و شهرت و موقعیت او را ندارد و بالنتیجه پیش بینی «پوانکاره» رئیس جمهور فرانسه که میگوید:

«با این وضع بالاخره بجائی خواهیم رسید که نمایندگی مجلس یکنوع مشغولیت لوکس برای ثروتمندان یا وسیله اعاشه برای سیاست بافان حادثه جوشود». تحقیق خواهد یافت.