

قلمرو عدم مسئولیت نمایندگی مجلس

سیاست متعالیه

- سال پنجم
- شماره هجدهم
- پاییز ۹۶

قلمرو عدم مسئولیت
نمایندگی مجلس
(۱۴۵ تا ۱۶۰)

زهرا سادات رائی ورعی*، محمدجواد ارسطو**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۸/۲۱

تاریخ تأیید: ۱۳۹۶/۶/۲۳

چکیده

مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس در قوانین اکثر کشورها، امر پذیرفته شده‌ای است. این مصونیت به دو شکل تجلی می‌یابد: شکل اول به صورت "عدم مسئولیت" و به این معناست که نماینده در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر، کاملاً آزاد است و به سبب آن تعقیب و توقیف نمی‌شود. شکل دوم به صورت "تعرض ناپذیری" است؛ بدین معنا که اگر نماینده مرتکب جرمی شود، تعقیب او با اجازه و تصویب مجلس ممکن خواهد بود. در ایران بعد از انقلاب، در جریان تصویب قانون اساسی، اکثر اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی با اصل "تعرض ناپذیری" مخالف بودند و آن را مخالف اصل "تساوی افراد در برابر قانون" و معارض با "احکام اسلام" می‌دانستند. بدین ترتیب در اصل ۸۶ قانون اساسی، فقط "عدم مسئولیت" نمایندگان منعکس شد. درباره‌ی حدود "عدم مسئولیت" نیز بین حقوق‌دانان اختلاف نظر وجود دارد. برخی معتقدند که عدم مسئولیت، جرایم را دربر نمی‌گیرد. شورای نگهبان در نظریه‌ی تفسیری خود، نظریه‌ی اخیر را پذیرفته است. برخی دیگر معتقدند که "عدم مسئولیت" شامل جرایمی که در راستای ایفای وظایف نمایندگی است، می‌شود. ما در این مقاله این نظر اخیر را با توجه به قاعده‌ی تناسب حکم و موضوع پذیرفته‌ایم.

واژه‌های کلیدی:

تعرض ناپذیری، عدم مسئولیت، مصونیت پارلمانی.

* دانشجوی کارشناسی ارشد پردیس فارابی دانشگاه تهران: (z.s.varaei@gmail.com).

** استادیار پردیس فارابی دانشگاه تهران: (mjarasta@ut.ac.ir).

مقدمه

مصونیت، از دیدگاه حقوقی، انواع مختلفی دارد که عبارت‌اند از: مصونیت پارلمانی، مصونیت دیپلماتیک و مصونیت قضایی. در مبحث اول این تحقیق، به توضیح مختصر انواع مصونیت اکتفا کرده و در مبحث دوم، یکی از انواع مصونیت‌ها - یعنی مصونیت پارلمانی - را بررسی می‌کنیم؛ و انواع آن، هم‌چنین فلسفه‌اش را ذکر می‌نماییم. محور اصلی تحقیق، بررسی مصونیت پارلمانی در ایران است. ابتدا مصونیت پارلمانی در قانون اساسی مشروطه و سپس مصونیت پارلمانی در قانون اساسی بعد از انقلاب اسلامی ایران، مورد بررسی قرار می‌گیرد که موضوع مبحث سوم تحقیق می‌باشد. در این مبحث، به تفصیل، چگونگی تصویب اصل ۸۶ قانون اساسی و دیدگاه‌های موافقان و مخالفان مصونیت پارلمانی توضیح داده می‌شود و در نهایت، نظریه تفسیری شورای نگهبان در مورد مصونیت پارلمانی در ایران تبیین می‌گردد.

مصونیت و انواع آن

تعریف مصونیت

"مصونیت" مصدری عربی است که از اسم مفعول «مصون» گرفته شده و به معنی حفظ کردن است و از نظر لغوی، به معنای مصون‌بودن و محفوظ ماندن است (معین، ۱۳۷۱، ج ۳: ۴۱۸۱). مصونیت از نظر حقوق عمومی وضعیت ویژه‌ای است که دارنده‌ی آن از تعرض مخصوص، معاف و محفوظ است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۳: ۶۵۷). اصل مصونیت در مفهوم کلی یعنی اشخاصی که طبق قانون مصونیت دارند، از تعقیب مأموران دولت در امان هستند؛ به جز در موارد خاصی که قانون تجویز کرده است (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۴: ۲۱ و ۲۲).

تعریف اول، تعریف کلی از اصطلاح مصونیت است و تمام انواع مصونیت را دربر می‌گیرد، اما تعریف دوم، مصونیت را به در امان بودن از تعقیب مأموران دولت بیان کرده است. به نظر می‌رسد تعریف اول بهتر است؛ زیرا نسبت به تعریف دوم، جامعیت بیش‌تری دارد.

انواع مصونیت از منظر حقوقی

مصونیت از منظر حقوقی به اقسامی تقسیم می‌شود که در ذیل به آن اشاره می‌کنیم:

مصونیت دیپلماتیک

مأموران دیپلماتیک که از سوی کشور فرستنده مأمور به انجام خدمات عمومی در قلمرو کشور پذیرنده می‌شوند، باید برای اجرای مأموریت از حداقل تسهیلاتی برخوردار

باشند. یکی از این تسهیلات، مصونیت است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۱: ۳۹۹). «مصونیت بدین معناست که دارنده آن از تعقیب قانون و مأموران کشور در امان است. یا به عبارت دیگر، قانون و مأموران مجری قانون نمی‌توانند شخص دارنده آن را تعقیب کنند.» (صدر، ۱۳۵۵: ۹۴) هدف از مصونیت دیپلماتیک تأمین اجرای مؤثر وظایف هیأت‌های دیپلماتیک به‌عنوان نمایندگان کشورهاست (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۱: ۴۰۱). مصونیت دیپلماتیک به دو صورت است: صورت اول، مصونیت از تعرض است که شامل مصونیت اموال و اماکن مأموریت، مصونیت ارتباطات و مکاتبات رسمی مأموریت و مصونیت مأموران دیپلماتیک می‌شود. صورت دوم، مصونیت قضایی است که شامل مصونیت کیفری، مدنی، اداری و مصونیت از ادای شهادت می‌باشد (همان: ۴۰۲ و ۴۰۳).

مصونیت قضایی

معافیت بعضی اشخاص از قواعد کلی و عمومی کشور در امور قضایی، انتظامی یا مالیاتی، "مصونیت قضایی" گفته می‌شود (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۴: ۵۵). مصونیت قضات دادگستری و وکلا در حقوق اساسی کشورها پیش‌بینی شده است. قضات برای ایفای وظیفه‌ی مهم خویش، باید امنیت شغلی داشته باشند و از جهت انفصال از شغل، تغییر محل کار و تعقیب، نگرانی نداشته باشند. در اصل ۱۶۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است:

«قضای را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است، بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به‌طور موقت یا دایم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد؛ مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه‌ی قضائیه، پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل. نقل و انتقال دوره‌ای قضات بر طبق ضوابط کلی که قانون تعیین می‌کند، صورت می‌گیرد.»

در این اصل، مصونیت قضات تنها از جهت انفصال از شغل و تغییر محل کار پذیرفته شده است.

مصونیت پارلمانی

نمایندگان مجلس از نظر موقعیت شغلی همانند سایر افراد جامعه دارای حقوق و تکالیفی هستند، اما شغل نمایندگی، آن‌ها را در موقعیت خاص و متمایز از دیگر افراد جامعه قرار می‌دهد. به عبارت دیگر، نمایندگان برای این که بتوانند وظایفی را که به آنان سپرده شده، به‌نحو احسن انجام دهند و از حقوق مردم دفاع کنند، نیازمند برخورداری از "مصونیت

پارلمانی " هستند. مصونیت پارلمانی از موارد نظم عمومی به شمار می‌آید؛ به همین دلیل، نماینده نمی‌تواند مصونیت را از خود سلب کند (هاشمی، ۱۳۸۳، ج ۲: ۱۲۴).

آنچه در این مقاله مطرح می‌شود، مصونیت پارلمانی است. این مصونیت، مختص نمایندگان مجلس است که به دلیل موقعیت خاص آن‌ها و برای این که بتوانند وظایف‌شان را به درستی انجام دهند، از این مصونیت برخوردار می‌شوند. این مصونیت در اصل، وسیله‌ای دفاعی است تا نماینده بتواند آزادی‌اش را برای ادای وظایف نمایندگی حفظ کند.

مصونیت پارلمانی، انواع و فلسفه آن

مصونیت پارلمانی، پوششی قانونی برای حفاظت نماینده در برابر تعقیب است. قاعده‌ی مصونیت ممکن است به ظاهر جنبه‌ی تبعیضی یا امتیازی داشته باشد، ولی در حقیقت، وسیله‌ای دفاعی است برای این که نماینده بتواند به ادای وظیفه‌ی نمایندگی در گفتار و نوشتار و کردار پردازد.

انواع مصونیت پارلمانی

مصونیت پارلمانی دو صورت دارد:

عدم مسئولیت

نوعی مصونیت ماهوی است که نماینده نسبت به گفتار و نوشتار و اعمال خود نباید مورد تعقیب قرار گیرد. به عبارت دیگر، نماینده باید در کمال آزادی بتواند در کلیه‌ی مسائل کشور اعلام نظر نموده و در قبال ایفای وظایف نمایندگی، مورد تعقیب قرار نگیرد. عدم مسئولیت نمایندگان، قاعدتاً هم باید «مطلق» باشد و هم «مداوم». مطلق به این معناست که مشمول استثنا نیست و هرآنچه در قلمرو وظایف نمایندگی است را شامل می‌شود. مداوم به این معناست که بعد از اتمام دوران نمایندگی به خاطر اظهار نظر در دوران نمایندگی، تحت تعقیب قرار نمی‌گیرد؛ زیرا در غیر این صورت، بیم از آینده، آزادی عمل نماینده را از او سلب می‌کند. در بسیاری از کشورها - از جمله آلمان، فنلاند و سوئد - اصل عدم مسئولیت استثنائاتی دارد که عبارت‌اند از: اولاً، اصل عدم مسئولیت نباید باعث سوءاستفاده از حق و لطمه به حقوق افراد شود. ثانیاً، عدم مسئولیت، راجع به امور عمومی و اجتماعی است؛ بدین معنی که نماینده باید مطالب خود را در قالب طرح مسائل واقعی جامعه بگوید. خطاهای انضباطی نمایندگان مشمول اصل عدم مسئولیت نیست. ثالثاً، عدم مسئولیت نماینده، برطرف‌کننده‌ی مسئولیت سیاسی او در قبال افکار عمومی نیست و داوری نهایی درباره‌ی رفتار نماینده برعهده‌ی مردم است (قاضی، ۱۳۹۰: ۱۹۹ و ۲۰۰).

تعرض ناپذیری

"تعرض ناپذیری" نوع دیگری از مصونیت است که بر اساس آن، نماینده در صورت اتهام یا ارتکاب جرم، از هرگونه تعقیب یا توقیف مستثنی می‌باشد. به عبارت دیگر، مأموران انتظامی نمی‌توانند با او همان رفتاری را کنند که قاعدتاً با فرد عادی انجام می‌دهند و آیین‌نامه‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده اعمال می‌شود. این اصل در ابتدا قابل توجه نیست و یک نوع امتیاز طبقاتی تلقی می‌شود، اما ایفای وظایف نمایندگی آن‌گونه است که احتمالاً نماینده را در مقابل توطئه‌ها و صحنه‌سازی‌های مجرمانه قرار داده و به‌طور غیرمستقیم او را از حضور در پارلمان باز دارد.

اصل "تعرض ناپذیری" مشروط به دو شرط است: نخست آن که جرم ارتكابی نماینده‌ی مجلس، جرم مشهود نباشد؛ ولی در صورتی که جرم مشهود باشد، مأموران حق بازداشت نماینده را خواهند داشت. دوم آن که دوره‌ی تعرض ناپذیری محدود به دوره‌ی نمایندگی است و بعد از اتمام این دوره، نماینده مصون از تعرض نمی‌باشد (همان: ۲۰۱ و ۲۰۲).

فلسفه‌ی مصونیت پارلمانی

مصونیت نمایندگان موجبات امنیت خاطر نمایندگان را در ایفای وظایف خطیر نمایندگی فراهم می‌سازد و مشارکت آنان را بدون دغدغه خاطر امکان‌پذیر می‌نماید. فلسفه‌ی دیگر وضع مصونیت پارلمانی، جلوگیری از سوءاستفاده از نماینده است؛ زیرا همیشه احتمال صحنه‌سازی، توطئه و اسباب‌چینی برای خنثی کردن اقدامات نماینده وجود دارد (همان).

برخی معتقدند که علت اصلی برقراری قاعده مصونیت، منافع شخصی نمایندگان نبوده، بلکه منظور اصلی آن، جلوگیری از فلج‌شدن مجالس مقننه و تأمین منافع عمومی جامعه و صیانت آزادی از تعدیات احتمالی قوای دیگر می‌باشد؛ زیرا اگر اظهارات نماینده برای او تبعاتی داشته باشد، او ترجیح می‌دهد که حرف نزند و نسبت به مسائل کشور بی‌تفاوت باشد یا اصلاً سمت نمایندگی را نپذیرد (هدایت‌نیا، ۱۳۸۰: ۳۴-۳۷).

یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی درباره‌ی فلسفه‌ی این اصل، اظهار می‌کند:

«فلسفه‌اش در این است که نماینده‌ی مجلس با توجه به اهمیتی که دارد و مجوزات و مدارک شرعی آن را هم فرمودند، این نماینده باید در دستبرد و دسترس هر متعرض نباشد؛ به دلیل این که با هر گرفتاری برای او ممکن است که لطمه‌ای به حقوق عمومی بخورد» (جمعی از تدوین‌کنندگان، ج ۲: ۹۳۶).

شهید آیت‌الله بهشتی - نائب رئیس مجلس - در تبیین فلسفه‌ی اصل مصونیت

می‌فرماید:

«هرکس که مسئول است، چون یک مسئولیت بزرگ‌تر بر دوش او گذاشته‌اید، او را در معرض خطر قرار داده‌اید؛ بنابراین در حقیقت این مقابله با توطئه‌های احتمالی است که علیه یک شخص مسئول می‌شود و یک نوع جلوگیری از اعمال فشار بر نماینده است. در این‌جا این‌طور نیست که بخواهند به یک نماینده امتیاز بدهند، بلکه می‌خواهند او را برای ایفای وظائف نمایندگی‌اش از تعرضات توطئه‌آمیز دور نگاهدارند.» (همان: ۹۱۱)

شهید بهشتی در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در پاسخ به افرادی که مصونیت پارلمانی - خصوصاً زمانی که نماینده مرتکب جنحه یا جنایتی شود - را زیر سوال بردند، فلسفه را تشریح کرد که نماینده را از توطئه‌های احتمالی در امان نگاه می‌دارد. پیش‌تر یادآور شدیم که برخی، فلسفه‌ی مصونیت پارلمانی را فردی و برخی آن را به نفع حقوق عمومی دانسته‌اند. می‌توان گفت فلسفه‌ی فردی مصونیت پارلمانی در راستای منافع جامعه و حقوق عمومی است؛ به این معنا که اگر نماینده‌ای مصونیت داشته باشد، سوءاستفاده‌ای از او صورت نمی‌گیرد و او آزادانه می‌تواند وظایف نمایندگی‌اش را انجام دهد و این، به نفع منافع عمومی جامعه و حقوق عمومی خواهد بود و هدف اصلی، همین نفع عمومی جامعه است.

مصونیت پارلمانی در قانون اساسی ایران

مصونیت پارلمانی در قانون اساسی مشروطه

در اصل ۱۲ قانون اساسی مشروطه، اصل "تعرض ناپذیری" به شرح ذیل پذیرفته شده بود:

«به هیچ عنوان و به هیچ دست‌آویز، کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی حق ندارد متعرض اعضای آن بشود. اگر احیاناً یکی از اعضاء علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر گردد، باز باید اجرای سیاست درباری او با استحضار مجلس باشد.»

در قسمت اول اصل، جرایم غیرمشهود نمایندگان را بیان می‌کند که بدون تصویب مجلس نمی‌توان متعرض آنان شد. در قسمت دوم اصل، به جرایم مشهود نمایندگان اشاره کرده که حتی در این صورت هم برخورد با او نمی‌تواند بدون اطلاع مجلس باشد. در ماده‌ی ۱۸۹ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای ملی نیز مصونیت به معنای "عدم مسئولیت" مورد توجه قرار گرفته و آمده بود:

«هیچ یک از نمایندگان برای اظهاراتی که در جلسات مجلس شورای ملی یا کمیسیون‌ها می‌نمایند و یا رأیی که می‌دهند، قابل تعقیب نخواهند بود.»
ملاحظه می‌شود که در قوانین دوره‌ی مشروطه، مصونیت پارلمانی به هر دو صورت «تعرض‌ناپذیری» و «عدم مسئولیت» پذیرفته شده بود.

مصونیت پارلمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

سیر تاریخی

امام خمینی در پاریس تهیه‌ی پیش‌نویس اولیه‌ی قانون اساسی را به دکتر حسن حبیبی سپرد. پیش‌نویس تهیه‌شده پس از بازگشت به ایران، در جلساتی با حضور حقوق‌دانان مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در مراحل بعدی، در دفتر طرح و برنامه‌ی نخست‌وزیری دولت موقت و شورای انقلاب اسلامی بررسی شد. هم‌چنین به‌منظور اظهارنظر علما و مراجع برای آنان ارسال گردید. در نهایت، پیش‌نویس نهایی در دستور کار مجلس خبرگان قانون اساسی قرار گرفت. (ورعی و همکاران، ۱۳۹۱، ج ۳: ۵۵۳). در اصل ۸۳ پیش‌نویس اولیه درباره‌ی مصونیت پارلمانی آمده بود:

«نمایندگان مجلس را نمی‌توان به‌مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده یا رأیی که در مقام اجرای نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد. اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایتی مشهود شود، تعقیب باید با آگاهی مجلس باشد؛ در صورتی که نماینده متهم به ارتکاب جرم غیرمشهود گردد، نخست باید از او سلب مصونیت کرد، سپس تحت تعقیب قرار گیرد.» (ورعی و همکاران، ۱۳۹۱، ج ۳: ۵۷۴)

در همین مقطع توسط افراد و شخصیت‌ها، احزاب و سازمان‌های مختلف طرح‌های پیشنهادی متعدد قانون اساسی تهیه، تدوین و ارائه شد. در برخی از این طرح‌ها به مصونیت پارلمانی نماینده مجلس اشاره شده است که برخی از آن‌ها را نقل و مورد ارزیابی قرار می‌دهیم.

اصل ۱۰۳:

«نمایندگان مجلس را نمی‌توان به‌مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده یا به آراییی که در مقام ایفای وظیفه‌ی نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد؛ ولی اگر نماینده برخلاف احکام اسلام، و خلاف جمهوری اسلامی اظهار نظری نماید و با اخطار قوه‌ی عالی یا قوه‌ی نگهبان یا رئیس مجلس به او، در نظر خود اصرار ورزد که احتمال اشتباه و عدم عمد منتفی

گردد، خود به خود از نمایندگی معزول خواهد بود و باید از حضور در جلسات مجلس ممنوع گردد و چنانچه نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایتی مشهود شود، بلافاصله مورد تعقیب قرار می‌گیرد و جریان تعقیب باید به آگاهی مجلس برسد. در صورتی که نماینده متهم به ارتکاب جرم غیرمشهود باشد، به شرط سلب مصونیت، تحت تعقیب قرار می‌گیرد.» (ورعی (طرح پیشنهادی قانون اساسی آیت‌الله لطف‌الله صافی)، زمستان ۱۳۹۰: ۸۶۸ و ۸۶۹).

اصل ۹۷:

«در دوران نمایندگی، تمام وکلا مصونیت دارند و نیز به سبب طرح عقیده و رأی یا استیضاح زمان نمایندگی خود هرگز مورد تعقیب دعوی جزائی و حقوقی یا اداری نخواهند بود» (ورعی و همکاران (طرح پیشنهادی قانون اساسی آقایان حسینعلی منتظری، محمد خامنه‌ای، حسن آیت، فواد کریمی)، ۱۳۹۱: ۱۵۴).

اصل ۴۷:

«نمایندگان مجلس را نمی‌توان به مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده و یا آرائی که در رابطه با ایفای وظائف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب و یا توقیف کرد؛ ولی اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایتی شود، به شرط سلب مصونیت با رأی اکثریت مجلس تحت تعقیب قرار می‌گیرد.» (ورعی (طرح پیشنهادی قانون اساسی از طرف سازمان انقلابی)، زمستان ۱۳۹۰: ۹۲۸).

اصل ۹۶:

«نمایندگان مجلس را نمی‌توان به مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده یا رأیی که در مقام ایفاء وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد؛ ولی هرگاه نماینده‌ای مرتکب جرم مهم مشهودی شود، بلافاصله مورد تعقیب قرار می‌گیرد. جریان تعقیب باید فوراً به آگاهی مجلس برسد. در صورتی که نماینده‌ای متهم به ارتکاب جرم مهم غیرمشهودی شود، به شرط سلب مصونیت تحت تعقیب قرار می‌گیرد.» (ورعی (طرح پیشنهادی قانون اساسی از طرف شورای حقوقی جنبش مسلمانان مبارز)، زمستان ۱۳۹۰: ۹۱۳).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، تقریباً در همه‌ی پیشنهادها، مصونیت پارلمانی به هر دو معنا یعنی «عدم مسئولیت» و «عدم تعرض» پذیرفته و پیشنهاد شده است. تنها در پیشنهاد نخست، در فرض «اظهار نظر برخلاف اسلام و جمهوری اسلامی و احراز آن» نه تنها مصونیتی در کار نیست، بلکه نماینده‌ی مجلس از سمت نمایندگی معزول می‌گردد. با توجه به این که تعدادی از پیشنهاددهندگان متون فوق، عالمان دینی بودند، می‌توان ادعا

کرد که دست کم از دیدگاه برخی از عالمان دین، مصونیت پارلمانی - به معنای متعارف آن - مخالفی با موازین شرعی ندارد.

در نهایت، "اصل هشتماد و سوم" پیش‌نویس اولیه، با تغییراتی در مجلس خبرگان قانون اساسی، به شرح ذیل طرح و بررسی شد:

اصل ۷۱:

«نمایندگان مجلس را نمی‌توان به مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده یا با رأیی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد؛ ولی اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایتی مشهود شود، بلافاصله مورد تعقیب قرار می‌گیرد. جریان تعقیب باید به آگاهی مجلس برسد. در صورتی که نماینده متهم به ارتکاب جرم غیرمشهود باشد، به شرط سلب مصونیت، تحت تعقیب قرار می‌گیرد.» (جمعی از تدوین‌کنندگان، مقدمه و متن پیش‌نویس

قانون اساسی، ج ۱۳)

این اصل از سه قسمت تشکیل شده است: قسمت اول، مصونیت مطلق نمایندگان مجلس در اظهار عقیده و رأی دادن. قسمت دوم، مصونیت نسبی قضایی در صورت ارتکاب جرم غیرمشهود. قسمت سوم، عدم مصونیت قضایی در صورت ارتکاب جنحه یا جنایت مشهود. (ورعی، ۱۳۸۶: ۴۵۸) ملاحظه می‌شود که در پیش‌نویس قانون اساسی، مصونیت پارلمانی به هر دو معنا یعنی «عدم مسئولیت» و «تعرض ناپذیری» پذیرفته شده است.

دلایل موافقان مصونیت پارلمانی

در جریان تدوین قانون اساسی، برخی با تصویب اصل ناظر به مصونیت پارلمانی موافق بودند. دلایل این افراد عبارت بود از: "جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی دولت‌ها"، "جلوگیری از لکه‌دار شدن حیثیت و اعتبار اجتماعی نماینده‌ی مجلس" و "دفاع از حق وکالت". شرط لازم برای ایفای وظایف نمایندگی مجلس، برخوردار بودن از مصونیت پارلمانی است و گرنه دولت‌ها می‌توانند در هر مورد با سوءاستفاده از امکانات خود اقدام به تهدید و توقیف نمایندگان بنمایند (ورعی و همکاران (مقاله‌ای در روزنامه انقلاب اسلامی)، ۱۳۹۱، ج ۵: ۳۳۶ و ۳۳۷).

نماینده مجلس باید از مصونیت کامل برخوردار باشد تا چنانچه در معرض دسیسه‌ی قوه‌ی مجریه و یا مخالفین عقیدتی قرار گرفت، حیثیت و اعتبار اجتماعی او لکه‌دار نشود؛ از این رو تعقیب نماینده‌ی مجلس در حین ارتکاب جرم مشهود هم با گزارش جریان مشروح و مستدل امر، باید با اجازه‌ی رئیس مجلس باشد و ترتیبی اتخاذ شود که تا سلب

مصونیت پارلمانی از نماینده‌ای به عمل نیامده، قابل تعقیب و توقیف نباشد (ورعی و همکاران، ۱۳۹۱، ج ۶: ۹۲۵). هدف از تصویب این طرح، دفاع از حق و کالت است نه شخص؛ زیرا پست نمایندگی مورد طمع است و ممکن است با اتهامات، نماینده را از حیثیت ساقط کنند. برای این منظور، اجازه‌ی مجلس در جرایم مشهود پذیرفته شده است (جمعی از تدوین‌کنندگان، ج ۲: ۹۳۳). برخی دیگر معتقد بودند که نمایندگان در امور شرعی مصونیت ندارند؛ یعنی در مسائل شرعی و مقدسات کسی حق اهانت ندارد. ولی نماینده‌ی مجلس در سیاست و سایر امور اجتماعی و اقتصادی آزاد است که اظهار نظر کند (ورعی و همکاران (گفتگو با ابوالقاسم خزعلی)، ۱۳۹۱، ج ۳: ۱۰۶۵ و ۱۰۶۶).

دلایل مخالفان مصونیت پارلمانی

مخالفان مصونیت پارلمانی دلایلی را ذکر می‌کنند که می‌توان به مواردی هم‌چون: "نقض تفکیک قوا"، "تنافی با استقلال قاضی"، "تضاد با اصل مساوات در اسلام" و "سوءاستفاده‌ی نمایندگان از مصونیت" اشاره کرد. این اصل علاوه بر این که با اصل تفکیک قوای سه‌گانه‌ی مملکتی در تضاد مستقیم است و دخالتی مشهود از طرف قوه‌ی مقننه نسبت به قوه‌ی قضائیه می‌باشد، با روح اسلام و قوانین قضائی این آئین مقدس و استقلال‌ی که برای قضات در سیستم قضایی اسلام پیش‌بینی شده، ناسازگار می‌باشد؛ زیرا اولاً، اصل مصونیت پارلمانی هیچ دلیل و مستندی در اسلام ندارد. ثانیاً، با مساوات قضایی اسلام ناسازگار و به‌طور کلی با روح عدالت‌خواهی و اجرای مساوی قانون و استقلال قضات اسلامی منافی است. بر اساس چه اصل قانونی و اسلامی، قاضی اسلام تمام افراد مملکت را بدون استثناء می‌تواند در زمینه‌ی ارتکاب جرم تعقیب کند، اما در مورد یک نماینده‌ی مجرم، این آزادی و استقلال از قاضی سلب شود و در صورتی بتواند حق تعقیب داشته باشد که یا با اجازه‌ی مجلس باشد و یا سلب مصونیت از او صورت گیرد؟ مفهوم مخالف این سخن آن است که اگر مجلس اجازه ندهد یا سلب مصونیت صورت نگیرد، قاضی حق تعقیب نماینده را نخواهد داشت (همان (سخنی از علی حجتی کرمانی)، ج ۷: ۳۸۹ و ۳۹۰ ج ۵: ۴۶۱).

برخی بر این باورند که دادن هرگونه امتیازی به نمایندگان موجب سوءاستفاده علیه ملت می‌شود و این مطلب با تجربه‌ی بیش از بیست سال پس از انقلاب مورد تأیید است (همان (مصاحبه با سید محمد خامنه‌ای)، ج ۳: ۱۰۳۴).

سرانجام مصونیت پارلمانی نمایندگان در قانون اساسی به صورت "عدم مسئولیت" پذیرفته شد؛ اما "تعرض‌ناپذیری" به دلیل مخالفت اعضا که آن را مخالف با اصل تساوی افراد در برابر قانون و معارض با احکام اسلام می‌دانستند، مورد قبول واقع نشد و سرانجام

اصل ۸۶ قانون اساسی با رأی اکثریت قاطع نمایندگان در برابر سه رأی ممتنع به شرح ذیل به تصویب رسید:

«نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رای خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آن‌ها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند، یا آرائی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد.»

بررسی مصونیت پارلمانی در قانون اساسی فعلی

بر اساس اصل ۸۶ قانون اساسی، آزادی بیان نماینده‌ی مجلس در دو مرحله پذیرفته شده است. مرحله‌ی اول، مرحله‌ی ابراز نظر است. مرحله‌ی دوم، در امان بودن از عواقب اظهارنظر می‌باشد که با عبارت «و نمی‌توان آن‌ها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند، یا آرائی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد» ذکر شده است.

مصونیت پذیرفته شده در اصل ۸۶ قانون اساسی "عدم مسئولیت" است و البته "دائمی" است. بدین معنا که بعد از اتمام دوران نمایندگی به خاطر اظهارنظر در آن دوران، تحت تعقیب قرار نمی‌گیرد. همچنین، عدم مسئولیت "مطلق" است؛ یعنی تمام اظهارنظرهای نماینده که در مقام ایفای وظایف نمایندگی باشد (از جمله نطق قبل از دستور، بحث‌های داخل دستور، مباحث جلسات کمیسیون‌ها، اظهاراتی که برای اعمال اصل ۸۴ قانون اساسی انجام می‌شود)^۱ چه در مجلس و چه در خارج مجلس، را دربر می‌گیرد. البته نماینده‌ی مجلس در هرگونه اظهارنظر آزاد نیست بلکه فقط باید در مقام "ایفای وظایف نمایندگی" باشد. با این قید، مسائلی که خارج از حیطه‌ی مسائل نمایندگی است از این مصونیت خارج می‌شوند.

در مورد "دامنه و حدود عدم مسئولیت" نماینده، طبق اصل ۸۶ بین حقوق‌دانان اختلاف نظر است. در این زمینه دو دیدگاه وجود دارد که در ذیل به بررسی آن‌ها می‌پردازیم:

دیدگاه اول

عدم مسئولیت نمایندگان شامل عناوین مجرمانه نمی‌شود. مؤید این دیدگاه، نظر تفسیری شورای نگهبان می‌باشد که در ادامه‌ی مقاله نقل خواهد شد.

۱. تبصره‌ی ماده‌ی ۷۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

«با عنایت به:

۱. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی درباره‌ی اصل ۸۶ قانون اساسی، مبنی بر این که مصونیت ریشه‌ی اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی برابرنند و هر فردی که در مظنه‌ی گناه یا جرم قرار گیرد، قابل تعقیب است و اگر شکایتی علیه او انجام گیرد، دستگاه قضایی باید او را تعقیب کند؛

۲. اصول متعدد قانون اساسی مانند اصول ۱۹ و ۲۰ دایر بر برخورداری همه‌ی ملت ایران از حقوق مساوی؛

۳. اختصاص موضوع اصل ۸۶ به اظهارنظر و رأی نمایندگان در مجلس و در مقام ایفای وظایف نمایندگی و عدم ملازمه‌ی آن با ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه؛

۴. عدم توجیه شرعی منع تعقیب یا توقیف مجرم؛

۵. نظر مبارک حضرت امام(ره) به‌عنوان ناظر و راهنمای تدوین قانون اساسی دایر بر ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه‌ی قضائیه؛

"اصل ۸۶ قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهارنظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج است و این آزادی منافی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد."^۱

اگر نظر شورای نگهبان را بپذیریم و صحیح بدانیم، در این صورت تدوین اصل ۸۶ قانون اساسی، لغو خواهد بود؛ زیرا نتیجه‌ی این تفسیر این است که اگر نماینده در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود، نظری ابراز کند که به‌واسطه‌ی ابراز آن نظر، قابل تعقیب و توقیف نمی‌باشد، آن‌گاه تعقیب و توقیف نخواهد شد. این نتیجه به‌معنای این است که هر شخص دیگری هم در این امر با نماینده‌ی مجلس وضعیت مشابهی دارد و این، عدم مسئولیت تلقی نمی‌شود.

۱. نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰، سایت شورای نگهبان.

دیدگاه دوم

اکثر حقوقدانان^۱ معتقدند که مصونیت نماینده، ناظر بر "اظهارنظر و آرای نمایندگان" است و در فرضی است که اصولاً با ایفای وظیفه‌ی نمایندگی و وقوع جرمی متصور باشد.^۲ بدیهی است اگر جرمی ارتکاب نیافته، عدم توقیف و تعقیب نیز موردی نداشته و سالبه به انتفای موضوع است؛ در حالی که اگر فرد فاقد منصب نمایندگی باشد و اظهارنظر و آرای خود را به نحوی ابراز کند که فرض وقوع جرم امکان دارد، بر اساس مبانی قانونی باید وی را تحت تعقیب قرار داد (دفتر بررسی‌های حقوقی، ۱۳۸۰: ۷).

البته مصونیت نماینده در فرض ایفای وظایف نمایندگی است و اگر نماینده‌ای بدون توجه به وظایف خود، اقدامات مجرمانه‌ای را انجام دهد، مسئول بوده و باید پاسخ‌گو باشد. بر این اساس، نماینده حق فحش‌دادن و ناسزاگویی ندارد؛ زیرا ناسزا در مقام تحقیر طرف مقابل است و بنابراین خارج از حوزه‌ی ایفای وظایف می‌باشد (دفتر بررسی‌های حقوقی، ۱۳۸۰: ۷ و ۸). برخی معتقدند که مصونیت در مفهوم "عدم مسئولیت" منحصرأ مواردی چون افترا و توهین را شامل می‌شود. البته در این گونه موارد نیز مدیر جلسه می‌تواند مانع از اظهاراتی گردد که به نوعی شائبه‌ی افترا یا توهین به اشخاص بر آن‌ها وارد است. (همان: ۳۶ و ۳۷)

در مقایسه‌ی این دو دیدگاه با یکدیگر، دیدگاه دوم صحیح به نظر می‌رسد. طبق این دیدگاه، عدم مسئولیت بدون عناوین مجرمانه محقق نمی‌شود و اگر نماینده‌ای در راستای ایفای وظایف نمایندگی اظهارنظری کند، مورد تعقیب و توقیف قرار نمی‌گیرد و این تعقیب و توقیف در عناوین مجرمانه مصداق پیدا می‌کند. این دیدگاه، تدوین اصل ۸۶ قانون اساسی را معنادار می‌کند. در غیر این صورت، تصویب این اصل لغو و بیهوده خواهد بود؛ در حالی که قاعده بر این است که قانون‌گذار حکیم است و کار لغو و بیهوده انجام نمی‌دهد.

طبق قاعده‌ی "تناسب حکم و موضوع" نیز می‌توان این دیدگاه را توجیه کرد. تناسب میان حکم و موضوع، به معنای روابط و مناسبت‌هایی است که در دید عرف میان یک

۱. از جمله این حقوقدانان می‌توان به دکتر اردشیر امیر ارجمند، دکتر امیرحسین آبادی، دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، دکتر مهدی شهیدی، دکتر سیدمصطفی محقق داماد، دکتر سیدمحمود کاشانی اشاره کرد.

۲. برای دیدن نظرات این حقوقدانان رجوع کنید به: دفتر بررسی‌های حقوقی، نظرات حقوقدانان کشور در خصوص مصونیت پارلمانی نمایندگان، ۱۳۸۰.

حکم و موضوع آن وجود دارد. این مناسبت‌ها در گذار زندگی، میان جامعه‌ای خاص در ذهن اهل عرف رسوخ کرده است؛ به گونه‌ای که به‌عنوان یک دلیل شرعی لفظی گاهی سبب تخصیص، و گاهی سبب تعمیم حکم می‌گردد (جمعی از محققان، ۱۳۸۹: ۸۰۰ و ۸۰۱). وقتی مسئولیت خطیر نمایندگی با تمام وظایفی که در اصل ۸۶ قانون اساسی آمده برعهده‌ی نماینده‌ی مجلس گذارده شده است، باید حکمی نیز که برای رسیدگی به اتهامات وی در نظر گرفته می‌شود، مناسب با آن وظایف خطیر و سنگین باشد. اگر نماینده بداند که در برابر هر اظهارنظری که می‌کند، مورد تعقیب و توقیف قرار می‌گیرد، در این صورت نظراتش را به‌طور کامل بیان نمی‌کند و وظیفه‌ی خطیر نمایندگی مردم محقق نمی‌شود. هنگام تصویب قانون اساسی نیز برخی از تدوین‌کنندگان به قاعده‌ی تناسب حکم و موضوع در تدوین قسمت‌های مختلف قانون اساسی اشاره کرده‌اند. یکی از این موارد، موردی است که در ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی بحث شد. آیت الله مکارم شیرازی ذیل این اصل بیان کردند که این که رئیس‌جمهور در رأس تمام قدرت‌های اجرایی است، اگر فقیه و مجتهد در مسائل اسلامی نیست، باید مأذون از طرف فقیه باشد؛ یعنی وقتی رئیس‌جمهور را مردم انتخاب کردند و رهبر او را تنفیذ می‌کند، باید کارهای کشور به‌دست او سپرده شود؛ اما این که رئیس‌جمهور هم منتخب مردم و هم مورد قبول فقیه باشد، ولی اختیارات به‌دست او نباشد، معنا ندارد (جمعی از تدوین‌کنندگان: ۱۱۱۴ و ۱۱۱۵). در این بیان، هرچند به‌طور صریح از قاعده‌ی "تناسب حکم و موضوع" نام برده نشده، اما این سخن و استدلال برگرفته از همین قاعده است.

نتیجه‌گیری

مصونیت پارلمانی به دو صورت "عدم مسئولیت" و "تعرض‌ناپذیری" است. در قانون اساسی و قوانین عادی جمهوری اسلامی ایران "تعرض‌ناپذیری" پذیرفته نشده، اما "عدم مسئولیت" در اصل ۸۶ قانون اساسی به‌رسمیت شناخته شده است. اختلاف نظر حقوق‌دانان در "حدود و قلمرو" عدم مسئولیتی است که در قانون اساسی پذیرفته شده است. برخی بر این باورند که اصل تساوی افراد در مقابل قانون حاکم است و هر کس (نماینده یا فرد عادی) مرتکب جرمی شود، طبق قانون مورد تعقیب قرار می‌گیرد. مصونیت نماینده سبب می‌شود که او از سمت نمایندگی سوءاستفاده کند. شورای نگهبان در نظریه‌ی تفسیری خود این دیدگاه را پذیرفته است. اما این تفسیر، تدوین اصل ۸۶ را زیر سوال می‌برد و سبب می‌شود تدوین آن لغو باشد.

طبق دیدگاه دیگری، عدم مسئولیت شامل جرایم ارتكابی در راستای ایفای وظایف نمایندگی می‌شود. این دیدگاه مطابق با اصل ۸۶ قانون اساسی است. کلمات "تعقیب" و "توقیف" در این اصل نیز بر همین معنا دلالت می‌کنند. بر اساس این تفسیر، اصل ۸۶ معنا پیدا می‌کند. هم‌چنین، طبق قاعده "تناسب حکم و موضوع" نیز جرایم ارتكابی نماینده در راستای وظایف نمایندگی مشمول اصل ۸۶ می‌شود. به این معنا که وقتی مسئولیت نمایندگی برعهده‌ی نماینده‌ی مجلس گذارده شده، باید حکمی هم که برای رسیدگی به اتهامات وی در نظر گرفته می‌شود، متناسب با وظیفه‌ی نمایندگی باشد، در غیر این صورت تصویب این اصل بیهوده می‌باشد.

منابع

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با اصلاحات سال ۱۳۹۱.
۲. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی.
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۳). ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
۴. جمعی از تدوین‌کنندگان (بی‌تا) مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. تهران: بی‌نا.
۵. جمعی از محققان (۱۳۸۹). فرهنگ‌نامه‌ی اصول فقه. قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۶. دفتر بررسی‌های حقوقی (۱۳۸۰). نظرات حقوق‌دانان کشور در خصوص مصونیت پارلمانی نمایندگان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. سایت شورای نگهبان.
۸. شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۸۴). مصونیت پارلمانی در ایران. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۹. صدر، جواد (۱۳۵۵). حقوق دیپلماتیک و کنسولی. تهران: انتشارات مرکز مطالعات عالی بین‌المللی دانشگاه تهران.
۱۰. ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۱). حقوق بین‌الملل عمومی. تهران: گنج دانش.
۱۱. قاضی (شریعت پناهی)، سیدابوالفضل (۱۳۹۰). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: میزان.
۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۳. قانون اساسی مشروطیت.
۱۴. معین، محمد (۱۳۷۱). فرهنگ فارسی. تهران: امیرکبیر.
۱۵. ورعی، سیدجواد (زمستان ۱۳۹۰). گزیده‌ای از مجموعه اسناد و مدارک تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۵۸ش، فصلنامه پیام بهارستان، شماره ۱۴۱: ۸۶۸-۹۲۸.
۱۶. _____ (۱۳۸۶). مبانی و مستندات قانون اساسی. قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

۱۷. ورعی، سیدجواد و همکاران (۱۳۹۱). مجموعه اسناد و مدارک تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. قم: بی‌نا.
۱۸. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۳). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: میزان.
۱۹. هدایت‌نیا، فرج‌الله (اسفند ۱۳۸۰). مصونیت یا مسئولیت پارلمانی. مجله رواق اندیشه، ش ۶: ۳۴-۳۷.

فصلنامه
علمی
پژوهشی

مستقیماً