

مصونیت نمایندگی مجلس

مصونیت نمایندگی مجلس مصرح در اصل هشتاد و ششم قانون اساسی با توجه به اصل هشتاد و چهارم همان قانون و مواد ۷۵ و ۸۵ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از جنبه های مختلف حقوقی مورد بحث و اظهار نظر حقوقدانان قرار گرفته است. در این راستا شورای نویسندگان اظهار نظر دو وکیل و یک قاضی دادگستری را در این زمینه ارایه می کند. لازم به ذکر است که اظهار نظر آقای دکتر محمود کاشانی وکیل دادگستری پیرو درخواست کتبی نایب رئیس مجلس شورای اسلامی است که نامه ایشان و مستندات آن (اصل هشتاد و چهار و هشتاد و ششم قانون اساسی و مواد ۷۵ و ۷۶ آیین نامه داخلی مجلس) نیز عیناً چاپ می شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

شماره: ۸۲-۱۱/۱۴۹۳۴۲۵۸۸

تاریخ: ۸۰/۱۰/۱۲

استاد گرامی جناب آقای دکتر کاشانی

با سلام و تحیت،

احتراماً، همان گونه که در بحث منابع حقوق مطرح است، نظریات حقوقدانان همواره به عنوان یکی از منابع مهم حقوق شناخته شده است که تأثیر فراوانی بر ادراک بهتر قوانین و راهگشایی در نظام حقوقی جامعه دارد. بی اعتنایی یا کم توجهی به اندیشه علمی حقوقدانان موجب می شود شکل گیری یک نظام حقوقی پیشرفته، کارآمد، عادلانه و عقلانی با مشکلات و موانع جدی مواجه شود.

چنان که استحضار دارید، مدتی است مفهوم اصل هشتاد و ششم قانون اساسی، به عنوان یکی از اصول مهم این قانون، مورد پاره‌ای مناقشات حقوقی قرار گرفته است. نظر به اینکه این موضوع از جمله مسایل مهم اجتماعی بوده و به ویژه در حقوق اساسی ملت و انجام وظیفه مجلس شورای اسلامی نقش برجسته‌ای دارد، از آن استاد محترم تقاضا می‌شود نظر علمی خود را در خصوص پرسشهای ذیل به مجلس اعلام فرمایند.

۱- آیا از اصل هشتاد و ششم، اصولاً «مفهوم مصونیت پارلمانی نمایندگان» استنباط می‌شود؟ در صورت پاسخ مثبت، تعریف مصونیت پارلمانی مندرج در این اصل چیست و چه ارتباطی با اساس وجودی قوه مقننه دارد؟

۲- چنان که در اصل هشتاد و ششم تصریح شده است، نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی، در «اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند». بنابراین مشخص است که دایره شمول این اصل، منحصر به بیان و رأی نمایندگان بوده و «اعمال» آنها را شامل نمی‌شود.

لذا چنانچه این اصل ناظر به مصونیت نمایندگان باشد، می‌توان گفت: این مصونیت راجع به اظهاراتی است که از حیث شبهه وقوع جرم، ارتباط با آن دسته از عناوین مجرمانه پیدا می‌کند که عنصر مادی آنها «بیان» است، از قبیل توهین، اشاعه اکاذیب، افترا، تبلیغ علیه نظام، انتشار اسناد طبقه‌بندی شده و...

طبیعی است جرایمی که عنصر مادی آنها بیان نیست، مشمول اصل هشتاد و ششم نمی‌تواند باشد. حال آیا می‌توان گفت: براساس اصل هشتاد و ششم، چنانچه نماینده‌ای حین انجام وظایف نمایندگی به شرح مندرج در ماده ۷۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، از قبیل نطق قبل از دستور، بحثهای داخل دستور و موارد نظارتی و قانونی مطالبی اظهار کند که اجمالاً مشتمل بر توهین یا افترا یا عناوین مجرمانه دیگر باشد، قابل تعقیب است یا خیر؟ به عبارت دیگر هرگاه نماینده حین انجام وظایف نمایندگی مطالبی اظهار کند که اگر اشخاص غیرنماینده این مطالب را ابراز دارند ممکن است تحت تعقیب قرار گیرند، آیا نماینده هم قابل تعقیب است؟

۳- در قسمت اخیر اصل هشتاد و شش عبارت «تعقیب یا توقیف» به چه معناست؟

۴- در اصل هشتاد و ششم عبارت «در مجلس» به چه معناست؟ آیا مقصود از آن این

است که دامنه شمول این اصل صرفاً اظهاراتی است که نماینده در محوطه ساختمانی مجلس ابراز می‌کند یا هر مکانی را شامل می‌شود که نماینده بنابه مقررات از سوی مجلس مأموریت یافته و سخن گفته یا رأی می‌دهد. به عنوان مثال مجامع و شوراهایی که نماینده طبق قانون به عنوان نماینده قوه مقننه در آنها شرکت می‌کند، مواردی که نماینده در اجرای حق تحقیق و تفحص مجلس انجام وظیفه می‌کند و مواردی که عرفاً می‌بایست به عنوان یک نماینده مجلس که در برابر همه ملت مسؤول در آنجا حاضر و به ارایه گزارش پردازد، همانند جلساتی که برای ارایه گزارش به محافل مختلف مردمی تشکیل می‌دهد.

قبلاً از تسریعی که در بذل توجه اعلام و ارسال پاسخ معمول می‌فرمایید سپاسگزار است.

همچنین برای هیأت ریسه موجب امتنان بیشتر خواهد بود که در آینده بتواند از نظرات تفصیلی آن استاد محترم در موضوع اصل هشتاد و ششم نیز بهره‌مند شود. از تصدیق پوزش می‌خواهم.

سیدمحمد رضا خاتمی

نایب رئیس مجلس شورای اسلامی و

رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

حقوق و تعهدات نمایندگان

اول - مصونیت نمایندگان

ماده ۷۵ - بر طبق اصل هشتاد و ششم (۸۶) قانون اساسی نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظرانی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد و یا از حقوق اجتماعی محروم نمود.

تبصره - وظایف نمایندگی شامل نطق قبل از دستور، بحثهای داخل دستور، بحثهای جلسات کمیسیونها، اظهار نظرانی که برای اعمال اصل هشتاد و چهار (۸۴) قانون اساسی

انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است.

ماده ۷۶- چنانچه به تشخیص هیأت ریسه نماینده‌ای در سخنان خود در جلسه علنی به کسی نسبت ناروا داد، و یا هتک حرمت نماید، فرد مزبور می‌تواند در دفاع از خود، به صورت مکتوب به اتهام وارده پاسخ گوید. پاسخ ارسالی در صورتی که پیش از دو برابر اصل مطلب اظهار شده نبوده و متضمن توهین و افترا نباشد، در اولین فرصت در جلسه علنی قرائت خواهد شد.

اصل هشتاد و چهارم

هر نماینده در برابر تمام ملت مسؤول است و حق دارد در همه مسایل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.

اصل هشتاد و ششم

نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد.

تاریخ: ۸۰/۱۰/۱۴

جناب آقای دکتر سید محمد رضا خاتمی

نایب رئیس محترم شورای اسلامی

با سلام و اعلام دریافت نامه مورخ ۸۰/۱۰/۱۲ جنابعالی در زمینه استعلام از مفهوم اصل ۸۶ قانون اساسی و با ابراز خشنودی و سپاسگزاری از اینکه نظرات حقوقدانان کشور در زمینه مسایل حقوقی و رویدادهای قضائی کشور مورد توجه قرار گرفته است و با امید به اینکه این روش پسندیده همچنان در مسایل مهم و قانونگزاری در زمینه‌های گوناگون ادامه یابد، اینک پاسخ پرسش‌های مطرح شده را به ترتیب زیر به آگاهی می‌رسانم:

یکم) اصل ۸۶ قانون اساسی دربرگیرنده مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس شورای

اسلامی و دارای مفهوم حقوقی عدم مسؤولیت نمایندگان در زمینه سخنرانی‌ها، نظرات و آرای است که در مقام انجام وظایف نمایندگی خود ارایه می‌کنند. هدف این اصل، تضمین آزادی انجام وظایف نمایندگی و جلوگیری از پیگردهای قضائی از سوی دولت یا افراد علیه نمایندگان می‌باشد و بدون این آزادی قوه قانونگزاری کشور نمی‌تواند به انجام وظایف مقرر در قانون اساسی بپردازد.

دوم) همان گونه که در اصل ۸۶ قانون اساسی آمده است، این عدم مسؤولیت، اظهار نظر و رأی نمایندگان را دربر می‌گیرد. هر آنچه در چارچوب این عناوین قرار می‌گیرد، مانند نطق‌ها، گزارش‌ها، قطعنامه‌ها و آرای که در کمیسیون‌ها و یا آرای که در صحن مجلس می‌دهند، مشمول اصل عدم مسؤولیت می‌باشد. این گونه اظهار نظرها اگر از سوی اشخاص عادی بیان شوند و دارای وصف مجرمانه باشند قابل پیگرد قضائی هستند ولی اگر نماینده‌ای در مقام انجام وظایف پارلمانی خود چنین نظراتی را ابراز کند مشمول اصل ۸۶ خواهد بود و از هر گونه پیگرد قضائی مصون می‌باشد. به عبارت دیگر گفته‌ها و نظرات آنان در نطق‌ها و گزارش‌ها را نمی‌توان به عنوان مدرک و دلیل در پیگردهای کیفری علیه یک نماینده مورد استناد قرار داد.

سوم) واژه «تعقیب» در اصل ۸۶ به معنی متهم ساختن و پیگرد قضائی نمایندگان خواه از سوی دادسرا در مورد پیگرد کیفری و یا دعوی مدنی از سوی اشخاص است. واژه «توقیف» به معنی دستگیری و زندانی کردن نمایندگان است.

چهارم) مفهوم حقوقی «در مجلس»، در صحن مجلس شورای اسلامی است. علی‌الاصول فعالیت‌های غیرقانونگزاری و پارلمانی از این مصونیت برخوردار نیستند. بنابراین سخنرانی خارج از مجلس، اعلامیه و بیانیه به منظور اطلاع‌رسانی، بیانیه مطبوعاتی از سوی نمایندگان مجلس، مشمول عدم مسؤولیت نمی‌باشد. در مجامع خارج از مجلس، نمایندگان به عنوان ناظر شرکت می‌کنند مانند نماینده ناظر در هیأت نظارت بر اندوخته اسکناس یا نماینده ناظر مجلس در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. در این موارد نماینده حق رأی ندارد تا مشمول چنین مصونیتی باشد. در مواردی هم که نماینده در روند تحقیق و تفحص در خارج از مجلس انجام وظیفه میکند، نظرات و آرای او سرانجام در گزارش کمیسیون‌ها منعکس می‌گردد و مشمول اصل عدم

مسئولیت خواهد بود.

در پایان اضافه می‌کنم که عدم مسئولیت نمایندگان در اظهار نظر و رأی به منظور حسن انجام وظایف نمایندگی و حفظ حقوق ملت می‌باشد. امید است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی همان‌گونه که برابر اصل ۶۷ قانون اساسی سوگند یاد کرده‌اند نسبت به صیانت و پاسداری از همه اصول قانون اساسی که دربرگیرنده حقوق ملت و تفکیک قوا و غیره می‌باشد دقت‌های لازم را انجام دهند تا از نقض بیشتر اصول قانون اساسی که موجبات تخریب نگران‌کننده محیط زیست و ریخت و پاش بودجه دولت و سوءاستفاده از بیت‌المال را فراهم آورده است جلوگیری شود و حکومت قانون به معنی حقیقی آن که لازمه حل مشکلات توانفرسای موجود در کشور می‌باشد برقرار گردد.

با احترام

دکتر سید محمود کاشانی



حمید جنتی

وکیل پایه یک دادگستری

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
مصونیت پارلمانی
رتال جامع علوم انسانی

با توجه به بحث‌ها و محاکمات اخیر، حقوق‌دانان فارغ از جنبه‌های جناحی و سیاسی، وظیفه دارند در جهت رفع اختلاف موجود پیرامون مصونیت نمایندگان و حیطة و دامنه آن بررسی‌های علمی نموده و از چالش‌های موجود بکاهند. از نظر قانونی، کلیه افراد جامعه در قبال آثار علمی و رفتار خود، دارای مسئولیت می‌باشند که این مسئولیت هم از نظر جزایی و هم از نظر مدنی قابل بررسی و تعقیب است. در قوانین کشورها در خصوص مسئولیت مدنی بین افراد جامعه تفاوتی قایل نشده‌اند برای مثال در قانون اساسی سابق و فعلی هیچ‌گونه تشریفاتى در خصوص توقیف اموال نمایندگان مجلس و یا وزرا در قبال بدهی به اشخاص پیش‌بینی نشده است

و همانند افراد عادی اموال آنان برای جبران طلب بستانکار قابل بازداشت می‌باشد همین رویه در قوانین سایر کشورها معتبر شناخته شده است. بحث اساسی و مهم تعقیب کیفری نمایندگان مجلس به عنوان اعضای قوه مقننه و وزرا به عنوان اعضای قوه مجریه است زیرا برای حفظ آثار اصل تفکیک قوا، در کشورهای مختلف توجهی خاص به نحوه تعقیب کیفری اعضای قوای مقننه و مجریه معطوف شده به کیفیتی که بدون قید و شرط و همانند افراد عادی، نتوان اعضای قوای مقننه (نمایندگان) و مجریه (وزرا) را از مسیر انجام وظیفه خارج کرد و در حقیقت باعث نفوذ قوه‌ای در قوه دیگر گردید.

در اصل ۲۶ قانون اساسی فرانسه چنین بیان شده است که هیچ یک از اعضای پارلمان را نمی‌توان به سبب عقاید یا آرای صادره در حین انجام وظایفش تعقیب، جستجو، بازداشت و حبس یا محاکمه کرد. همچنین در اصل فوق اضافه شده است که هیچ یک از اعضای پارلمان را نمی‌توان در مدت اجلاس در زمینه جنایی یا جنحه‌ای مورد بازداشت یا هر اقدام دیگر سلب کننده یا محدود کننده آزادی قرار داد مگر با اجازه دفتر مجلسی که عضو آن است (حسب مورد مجلس شورا و یا سنا). در مورد ارتکاب جنایت یا جرم مشهود یا محکومیت قطعی این مجوز لازم نیست مضافاً به اینکه در اصل فوق حبس، تدابیر سلب کننده یا محدود کننده آزادی یا تعقیب یک عضو پارلمان در صورت درخواست مجلسی که عضو آن است در طی دوران قانونگزاری به تعلیق درمی‌آید ضمن اینکه در اصل مذکور مقرر شده است که مجلس قانوناً برای جلسات اضافی تشکیل می‌گردد تا در صورت لزوم اجرای بند فوق را مهیا سازد. همچنین در اصل ۶۷ قانون اساسی فرانسه تأسیس دیوان عالی عدالت متشکل از نمایندگان مجلس شورا و سنا برای محاکمه رئیس جمهور پیش‌بینی شده با این قید که در اصل ۶۸ رئیس جمهور برای اعمال انجام یافته در اجرای وظایف خویش جز در صورت ارتکاب خیانت به کشور مسؤول شناخته نشده است و فقط با رأی اکثریت مطلق نمایندگان مجلس شورا و سنا در دیوان عالی عدالت محاکمه می‌شود و یا در اصل شصت و هشتم یک از فصل دهم قانون اساسی فرانسه محاکمه وزرا در دیوان عدالت جمهوری مرکب از ۱۵ عضو که ۱۲ عضو آن به طور مساوی از نمایندگان مجلس شورا و سنا و ۳ عضو باقیمانده از قضات نشسته دیوان عالی کشور است صورت می‌پذیرد چنان که ملاحظه می‌شود در

قانون اساسی فرانسه به نحوه محاکمه و سلب آزادی اعضای قوه مقننه و وزرا بذل توجهی خاص شده، به نحوی که شروع تعقیب و یا اجرای حکم را موقوف به تصویب نمایندگان مجلس نموده است. در حقیقت پذیرش اصل تفکیک قوا این قواعد را پیش‌بینی نموده تا قوه دیگر نتواند موجبات تضعیف قوای دیگر را فراهم آورد. در قانون اساسی سابق ایران نیز چنین تمهیداتی در نظر گرفته شده است برای مثال در اصل ۱۲ قانون اساسی در مورد مصونیت نمایندگان مجلس پیش‌بینی شده بود که به هیچ عنوان و هیچ دست‌آویز کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورا حق ندارد متعرض اعضای آن شود؛ اگر احياناً یکی از اعضا علناً مرتکب جنحه یا جنایتی شود و در حین ارتکاب دستگیر گردد باز باید اجرای سیاست درباره او با استحضار مجلس باشد همچنین به موجب ماده ۱۶۷ آیین‌نامه داخلی مجلس سابق مصوب ۱۳۴۳ هرگاه نماینده‌ای به ارتکاب جنحه یا جنایتی متهم شود اعم از اینکه تاریخ عمل منشا اتهام زمان نمایندگی یا قبل از آن باشد وزیر دادگستری باید گزارشی مشتمل بر موضوع اتهام و دلایل و مدارک قانونی آن به مجلس تقدیم دارد. گزارش مزبور در اولین جلسه علنی مجلس قرائت و بدون مباحثه به کمیسیون قوانین رجوع شود. همچنین در ماده ۱۶۸ همان آیین‌نامه اگر نماینده‌ای در حین ارتکاب جنایت خارج از محوطه مجلس دستگیر شود نظر به اصل ۱۲ قانون اساسی وقت متهم باید فوراً به مجلس شورا اعزام گردد و در این مورد گزارش جریان در اولین جلسه علنی مجلس قرائت و بدون مباحثه به کمیسیون قوانین دادگستری رجوع شود و نهایتاً به موجب ماده ۶۹ آیین‌نامه مذکور توقیف نماینده به حکم رییس مجلس امکان‌پذیر بوده است. همچنین نحوه تعقیب جزایی وزرا در قانون اساسی سابق به کیفیتی بوده که اجازه تعقیب در اختیار مجلس و مرجع رسیدگی نیز بالاترین مقام قضائی یعنی دیوانعالی کشور بوده است.

از تطبیق قانون اساسی سابق ایران و قانون اساسی کشور فرانسه این نکته مهم حاصل می‌شود که به هر حال علی‌رغم وجود اصل تفکیک قوا، هرگونه اتخاذ تصمیم راجع به سلب آزادی نمایندگان در حیطه اختیار قوه مقننه متشکل از نمایندگان منتخب مردم قرار داده شده است تا به هر شکل قوه رسیدگی‌کننده به پرونده به مرور نتواند بر قوای دیگر تفوق حاصل نماید. در اصل ۸۶ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ چنین آمده است

(نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد.) در حقیقت در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ در خصوص مصونیت نمایندگان قایل به محدودیت شده و صرفاً جرایمی که عنصر مادی آن نطق و اظهارنظر است را شامل گردیده است.

از دیدگاه حقوقی و با توجه به این اصل که مقنن عمل بیهوده انجام نمی‌دهد، وجود اصل ۸۶ را می‌توان نوعی تمایز بین نمایندگان مجلس و سایرین از جنبه تعقیب ایشان به اتهام جرایمی که ناشی از اظهارنظر (چه کتبی و چه شفاهی) است دانست چرا که اگر قصد قانونگذار چنین نبود، هیچ‌گاه مبادرت به تصویب اصل ۸۶ قانون اساسی نمی‌کرد ضمن اینکه با نگاهی به قوانین گذشته و حال کشورهای دیگر، قبول اصل مصونیت نمایندگان اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

انتخاب عنوان مصونیت در مبحث دوم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نمایانگر این مطلب است که چنانچه نمایندگان مجلس در نطق و اظهارنظر خود بزه‌ی را مرتکب شدند دارای مصونیت باشند والا اگر فرض وقوع بزه‌ی در آرا و نظر ایشان متصور نبود انتخاب عنوان مصونیت جایگاهی نداشت زیرا مصونیت موقعی مصداق پیدا می‌نماید که جرم و اتهام وجود داشته باشد. از جنبه دیگر پذیرش اصل مصونیت پارلمانی صرف‌نظر از جنبه‌های سیاسی از این جهت است که برای تحقق بزه‌های عمدی وجود رکن معنوی یا به عبارت دیگر سوءنیت مرتکب در عمل ارتكابی شرط اساسی است و تفاوت نماینده مجلس با افراد عادی در بزه افترا یا نشر اکاذیب در اینست که نیت نماینده مجلس در اظهارنظری که متضمن افترا و یا نشر اکاذیب است، صرفاً خیرخواهانه و برای اصلاح ساختار اجرایی است و نتیجتاً قانونگذاران با پذیرش اصل حسن نیت در اعضای پارلمان، و ممانعت از کاهش صراحت اظهارنظر، تحقق این گونه جرایم را به لحاظ فقدان قصد اضرار به غیر، منتفی و غیرقابل تعقیب می‌دانند و حتی کشورهای دیگر فراتر از این، در سایر جرایم نیز که اساساً ربطنی به وظیفه نمایندگی ندارد تعقیب عضو پارلمان را با احتیاط و با اجازه مجلس مورد پذیرش قرار داده تا عضو پارلمان با اقتدار کامل و فارغ از مصلحت‌اندیشی به اظهارنظر و نقد بپردازد. در تحکیم

نظریه مذکور مواد ۷۵ و ۷۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ روشن‌گر مطلب می‌باشد. متن ماده ۷۵ مذکور عیناً تکرار اصل ۸۶ قانون اساسی است مضافاً به اینکه در تبصره آن مصادیقی از وظایف نمایندگی را بیان داشته است که این موارد شامل نطق قبل از دستور، بحث‌های داخلی دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظراتی که برای اعمال اصل هشاد و چهارم قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی را دربر می‌گیرد. و در ماده ۷۶ به وضوح بیان شده است که اگر به تشخیص هیأت ریسه نماینده‌ای در سخنان خود در جلسه علنی به کسی نسبت ناروا داده و یا هتک حرمت نماید فرد مزبور می‌تواند در دفاع از خود به صورت مکتوب به اتهام وارده پاسخ گوید... بنابراین افرادی که توسط نماینده‌ای هتک حرمت شده و یا طرف افترا قرار گرفته‌اند در صورتی که در جلسه علنی مجلس بوده باشد، حق پاسخگویی را در صحن مجلس با شرایطی دارا خواهند بود که اصولاً نحوه انشای ماده ۷۶ به کیفیتی است که برای حفظ آزادی کامل بیان هیچ‌گاه نمایندگان مجلس به اظهارنظر و سخنرانی فاقد جنبه‌های جزایی مجبور نشده‌اند.

با توضیح فوق از نگاه قانونگذار عواقب اظهارنظر واحد و مشابه توسط نمایندگان مجلس و افراد عادی متفاوت می‌باشد بدین توضیح که نطق یا اظهارنظر نماینده مجلس چنانچه متضمن بزهی باشد قابل تعقیب نیست و همان نطق یا اظهارنظر در صورتی که توسط افراد عادی ایراد شود می‌تواند قابل تعقیب باشد.

نکته دیگری که حایز اهمیت است محل نطق و اظهارنظر است آیا نمایندگان مجلس صرفاً در صحن مجلس دارای آزادی کامل‌اند یا در هر مکان دیگری از مصونیت موضوع اصل ۸۶ قانون اساسی برخوردارند؟ که پاسخ این سؤال از تبصره ماده ۷۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس قابل استنتاج است زیرا نمایندگان مجلس برای اعمال اصل ۸۴ قانون اساسی که به آنها حق اظهارنظر در همه مسایل داخلی و خارجی داده شده آزادند و ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس این گونه موارد را نیز مشمول اصل ۸۶ دانسته است بنابراین مکان اظهارنظر محدود به مجلس شورای اسلامی نشده است.

جواد طهماسبی

مستشار دادگاه تجدیدنظر خرم‌آباد

مصونیت پارلمانی*

مقدمه

همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند^(۱). بر این اساس در تعقیب کیفری افراد و یا احضار آنها به دادگاه نیز، هیچ کس بر دیگری برتری ندارد. اما برخلاف این اصل و برای رعایت اصول مهمتر و حفظ منافع ملی، پاره‌ای از صاحب‌منصبان از مصونیت استفاده می‌کنند؛ از جمله قضات دادگستری، نمایندگان سیاسی دول خارجی^(۲) و بالاخره نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

نمایندگان مجلس برای انجام وظایف نمایندگی خود باید از آزادی و استقلال و آرامش خاطر برخوردار باشند تا بتوانند وظیفه خود را که همانا دفاع از حقوق آحاد جامعه و تلاش برای رسیدن به منافع ملی و توسعه کشور است؛ به نحو مطلوب اعمال نمایند. بی‌هراس از تعقیب کیفری آنچه را می‌اندیشند بگویند، آنچه را صلاح می‌دانند پیشنهاد کنند و عقاید سیاسی و اجتماعی و اقتصادی خود را در تهیه طرحها و یا در اظهار نظر نسبت به لوایح منظور نمایند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مانند سایر کشورها برای رعایت این اصل مهم مصونیت پارلمانی پیش‌بینی شده است. اما این مصونیت به چه معنی است و حدود آن به کجا محدود می‌شود و چه اعمالی را دربر می‌گیرد؛ موضوعی است که به بررسی آن خواهیم پرداخت.

مفهوم مصونیت: Immunity

مصونیت عبارت است از تدابیر قانونی که به موجب آن شخصیت‌های خاصی تحت پوشش حمایت قانونی قرار می‌گیرند و از تعقیب قضائی و پلیسی در امان می‌باشند. مأمورین انتظامی و دستگاه قضائی نمی‌توانند شخصیت‌های مورد حمایت را که مرتکب جرم شده‌اند احضار یا جلب نمایند و یا سایر مقررات آیین دادرسی کیفری را در مورد آنها اعمال کنند.

در مورد نمایندگان مجلس در قوانین اساسی کشورهای مختلف مصونیت قضائی از تعقیب به دو شکل پیش‌بینی شده است و اینک این دو شیوه را مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

مبحث اول:

مصونیت مطلق نمایندگان

اصل منع تعرض نسبت به نماینده نوعی از مصونیت به شمار می‌رود که براساس آن نمایندگان در صورت اتهام و یا ارتکاب جرم از هر گونه تعقیب یا توقیف اولیه که مانع ایفای وظیفه نمایندگی می‌شود مستثنی می‌باشند. قبول این اصل به منزله اغماض و چشم‌پوشی نسبت به ارتکاب جرایمی است که جامعه مصرّانه خواهان مجازات مرتکب آن است^(۳). در این نوع از مصونیت تفاوتی ندارد که جرم ارتكابی به واسطه وظایف پارلمانی صورت گیرد یا خارج از وظایف پارلمانی باشد، بلکه کلیه جرایم عمدی از قبیل جعل، کلاهبرداری، قتل و ایراد ضرب و جرح و خیانت به کشور و... را شامل می‌شود. در خصوص پذیرش یا عدم پذیرش این نوع از مصونیت پارلمانی، قوانین اساسی هر یک از کشورها، شیوه خاص خود را برگزیده‌اند.

در کانادا و استرالیا با این اعتقاد که اجرای تمام و کمال حقوق عمومی و عدالت در حق کلیه شهروندان موجب حفظ حقوق نمایندگان نیز می‌شود، اصل تعرض ناپذیری نمایندگان را نپذیرفته‌اند. در انگلستان این اصل جلوی اجرای عدالت جزایی را نمی‌گیرد و نماینده نیز مانند سایرین در صورت ارتکاب جرم به وسیله قوه قضائیه مورد تعقیب و کیفر قرار می‌گیرد. فقط در قانون ذکر شده است که نماینده را نمی‌توان بابت جرم

ارتکابی، نه در طول مدت اجلاس پارلمانی و نه چهل روز پیش از آن یا چهل روز پس از آن توقیف کرد. کشورهای نظیر استرالیا، هند، نیجریه و زلاندنو این طریقه را برگزیده‌اند^(۴) ولی در کشورهای زیادی ترس از تعقیب و توقیف نمایندگان به عنوان یک واقعیت ملموس که ممکن است آزادی و استقلال نمایندگان را محدود نماید، سبب پذیرش اصل مصونیت مطلق شده است.

منظور از مصونیت مطلق عدم تعقیب جزایی نمایندگان به طور مطلق و دائم نیست بلکه در ممالکی که این شیوه را پذیرفته‌اند تدابیر قانونی پیش‌بینی شده است که چنانچه نمایندگان مرتکب هر جرمی شوند از اینکه مرتبط با وظایف نمایندگی باشد یا خیر ابتدائاً مانند سایر افراد ملت تحت تعقیب پلیسی و قضائی قرار نگیرند.

پاره‌ای از قوانین اساسی، اصل تعرض‌ناپذیری را فقط در جهت فراهم آوردن امکان شرکت آزادانه نماینده در جلسات پارلمان تلقی کرده‌اند. به این معنی توقیف نماینده هنگام آمدن به منظور شرکت در پارلمان یا رفتن از آنجا ممنوع است. مثلاً قوانین ایالات متحد آمریکا، ایرلند و فیلیپین آزادی رفت و آمد نمایندگان را جز در مورد ارتکاب جرایمی از قبیل خیانت، جنایت یا لطمه زدن به نظم عمومی تضمین نموده‌اند یا در نروژ و سیلان و غنا هر گونه توقیف فقط باید با اجازه مجلس صورت گیرد. یا اینکه در سوئد فقط یک قاضی نشسته می‌تواند لزوم توقیف را اعلام کند و با اعمال اداری و پلیسی نمی‌توان موجبات توقیف نماینده را فراهم آورد^(۵).

با نگاهی به گذشته قوانین اساسی ایران ملاحظه می‌گردد، این نوع مصونیت در اصل دوازدهم قانون اساسی مشروطیت بدین نحو 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 اعضا علناً مرتکب جنحه یا جنایتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر گردد باید اجرای سیاست درباره او با استحضار مجلس باشد.»

در قسمتی از اصل هفتاد و یکم پیش‌نویس قانون اساسی فعلی موضوع مصونیت مطلق نمایندگان چنین پیش‌بینی شده بود: «اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایتی

مشهود شود مورد تعقیب قرار می‌گیرد ولی جریان دستیگری او باید فوراً به آگاهی مجلس برسد و تحقیق و دادرسی با حضور نماینده مبعوث مجلس انجام پذیرد. در صورتی که نماینده‌ای به ارتکاب جرم غیر مشهود متهم شود توقیف و بازداشت او قبل از محکومیت در دادگاه مشروط به اجازه مجلس است و محاکمه او در دادگاه صالحه به صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی در اثنای دادرسی نباشد و اجرای حکم قطعی دادگاه درباره او نیازی به اجازه مجلس ندارد.^(۶)

به علت اینکه برخی از تصویب کنندگان، این اصل را امتیازی زاید و برخلاف اسلام قلمداد نمودند با آن مخالفت کردند و نهایتاً به تصویب نرسید و در حال حاضر در قانون اساسی جمهوری اسلامی این نوع از مصونیت برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی نشده است. چنانچه نمایندگان مجلس مرتکب جرایمی شوند که در راستای ایفای وظایف نمایندگی نباشد، طبق اصل بیستم قانون اساسی مانند سایر افراد ملت در برابر قانون مسؤول خواهند بود و مقررات کیفری اعم از مقررات شکلی و ماهوی در مورد آنها اعمال خواهد شد. صرفاً طبق ماده ۸ قانون تشکیل دادگاههای عمومی مصوب ۱۳۵۸، به کلیه جرایم استانداران، فرمانداران و دارندگان پایه‌های قضائی و نمایندگان مجلس در دادسرا و دادگاههای جزایی تهران رسیدگی می‌شود. این یک نوع صلاحیت شخصی است که قانون به اعتبار شخصیت متهم دادگاههای تهران را صالح به رسیدگی دانسته است و این ایجاد صلاحیت برای دادگاههای تهران از دادگاه سایر شهرستانها، جهت رسیدگی به اتهام اشخاص فوق، سلب صلاحیت کرده است. چنانچه نماینده مجلس در خارج از حوزه قضائی تهران مرتکب جرم گردد، حوزه قضائی محل وقوع جرم بدون اینکه حق احضار ایشان را داشته باشد تحقیقات لازم را به عمل آورده و نتیجه تحقیقات را به دادگستری تهران ارسال می‌نماید.

مبحث دوم:

مصونیت به واسطه وظایف پارلمانی

در این شکل از مصونیت به خاطر رعایت آزادی و استقلال نمایندگان در اعمال وظایف خود نمی‌توان آنها را در ایفای وظایف نمایندگی و اظهار نظر، چنانچه متضمن

اعمال کیفری باشد، تعقیب یا توقیف کرد چرا که نماینده بر حسب وظیفه در جلسات علنی سخنرانی می‌کند، از اعمال دولت انتقاد و از وزرا سؤال و در صورت لزوم وزرا و حتی رئیس جمهور را استیضاح می‌کند، در کمیسیونها و نیز صحن علنی مجلس با لوائح پیشنهادی دولت یا طرحهای ارایه شده از سوی سایر نمایندگان به مخالفت می‌پردازد و طرحهای قانونی متعارض با نظرات قوای مجریه و قضائیه پیشنهاد می‌کند و درباره سیاستهای خارجی اظهارنظر می‌نماید. محدود کردن یا سلب این حقوق منافی با علت وجودی نهاد قوه مقننه است و نماینده طبق اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی حق دارد در همه مسایل داخلی و خارجی اظهارنظر نماید. اجرای صحیح این وظیفه نیاز به اطمینان خاطر و آزادی و استقلال کامل دارد که این اطمینان خاطر تا حدود زیادی با عدم تعقیب کیفری وی حاصل گردیده است. بر این اساس اصل هشتاد و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد:

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

در قوانین اساسی بعضی از کشورها بر این نکته تأکید شده است که اصل عدم مسؤلیت نباید موجبات سوءاستفاده از حق را فراهم کند یعنی نماینده به استناد آن نباید به حریم آزادی‌ها و حقوق افراد لطمه وارد سازد. حیثیت و شرف افراد و مسؤولان برای قانون محترم است و نماینده نمی‌تواند با تکیه بر آزادی بیان و عدم مسؤلیت پارلمانی عنان گفته‌ها و نوشته‌های خود را رها کند و این نوامیس را لگدکوب هوی و هوس خود سازد پس باید دامنه و برد عدم مسؤلیت را محدود کرد و آن را در قید و بند شرایط قانونی گذاشت. در قانون اساسی ۱۹۴۹ آلمان فدرال، مصونیت پارلمانی، بر موارد تهمت، افترا و توهین اشتهال ندارد حتی اگر توسط پارلمان در چهارچوب وظایف قانونی به انجام رسیده باشد. در بعضی از کشورها نظیر دانمارک و ایسلند در صورت موافقت پارلمان حتی می‌توان از نمایندگان بازخواست و اصل مسؤلیت را جاری کرد. در کشورهای فنلاند و سوئد مصونیت نمایندگان را فقط با اکثریت پنج ششم آرا اخذ شده از پارلمان می‌توان سلب

(۷) کرد.

اصل عدم مسؤلیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در راستای ایفای وظایف نمایندگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قالب اصل هشتاد و ششم قانون اساسی بیان شده است و برای این عدم مسؤلیت به طور صریح قید و شرط خاصی پیش‌بینی نشده است ولی به طور کلی از مفهوم و منطق این اصل استفاده می‌شود که عدم مسؤلیت کیفری نمایندگان مجلس دارای دو قید مهم است.

۱. عمل انجام شده در راستای ایفای وظایف نمایندگی باشد، گرچه طبق اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی هر نماینده حق دارد در همه مسایل داخلی و خارجی اظهار نظر نماید، اما این اظهار نظر باید در راستای تحقق اهدافی باشد که نماینده برای دستیابی به آنها انتخاب شده است نه اینکه بهانه‌ای برای تزییع حقوق مردم و وارد کردن لطمه به حیثیت و شئون مادی و معنوی افراد یا ترغیب و تشویق عمومی به بی‌نظمی و آشوب باشد. بدیهی است در این صورت عمل نماینده خارج از وظایف قانونی وی بوده و مانند سایر آحاد جامعه مقررات عمومی در مورد او اعمال خواهد شد. مضافاً اینکه بعضی از اعمال مجرمانه مثل فحاشی ایراد ضریب و جرح عقلاً و قانوناً نمی‌تواند جزء وظایف نماینده به حساب آید.

۲. قید دومی که برای عدم مسؤلیت نمایندگان در اصل هشتاد و ششم پیش‌بینی شده است «اظهار نظر و رأی» است. نماینده مجلس چنانچه در راستای ایفای وظایف خود اظهار نظری بنماید و یا رأی بدهد که متضمن عنوان کیفری باشد از تعقیب مصون است. انجام و ارتکاب سایر جرایم، چنانچه در راستای ایفای وظیفه هم باشد اما در قالب اظهار نظر و رأی نباشد از شمول اصل هشتاد و ششم خارج است. اگر بپذیریم نماینده مجلس در راستای ایفای وظیفه مرتکب مثلاً خیانت در امانت یا جعل شود چون عنصر مادی این جرایم به شکل اظهار نظر و رأی نیست، نمی‌تواند از امتیاز عدم مسؤلیت استفاده کند. بدیهی است اظهار نظر و رأی فقط می‌تواند تشکیل دهنده جرایمی باشد که عنصر مادی آنها به صورت «گفتار» یا «نوشتار» باشد مثل افترا و نشر اکاذیب و توهین. سایر جرایم که تحقق آنها نیاز به عملیات مادی خارجی غیر از گفتار و نوشتار دارد را شامل نمی‌شود.

عدم مسؤلیت نمایندگان در قبال اظهارنظر و رأی، اختصاص به صحن مجلس ندارد. نماینده مجلس در هر کجا در راستای ایفای وظایف خود اظهارنظر نماید اعم از کمیسیونهای مجلس سخنرانی های خارج از مجلس و مأموریت های پارلمانی خارجی و داخلی از این امتیاز بهره مند است. از طرفی حتی اگر در صحن مجلس گفتار و کردار نماینده جنبه خصوصی و غیرپارلمانی داشته باشد چون خارج از وظیفه پارلمانی است از شمول مصونیت خارج است.

ویژگی دیگر مصونیت پارلمانی دایمی بودن آن است. نماینده مجلس را پس از پایان دوره نمایندگی نیز نمی توان به خاطر اظهارنظر و آرای بیان شده در مجلس تحت تعقیب قرار داد. در غیر این صورت ممکن است هراس از تعقیب احتمالی آینده، آزادی و استقلال در بیان و رأی را از نماینده سلب کند.

ذکر این نکته در پایان بحث ضرورت دارد که مصونیت مورد نظر، در خصوص جرایم کیفری است و در مورد دعاوی حقوقی و مسؤلیت مدنی نمایندگان مجلس نیز مانند سایر افراد ملت مشمول مقررات عمومی هستند و عدم مسؤلیت کیفری منافاتی با مسؤلیت مدنی نمایندگان، حتی در رابطه با اعمال مرتبط با وظیفه نمایندگی، ندارد. چنانچه نماینده مجلس با اعمال یا گفتار خود سبب ایراد خسارت به افراد یا جامعه شود، مسؤل است.

نتیجه گیری:

براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمایندگان مجلس شورای اسلامی فقط از مصونیت به واسطه وظایف نمایندگی برخوردار هستند و در مورد سایر جرایم با افراد ملت برابر هستند و به اتهامات آنها در دادگاههای تهران رسیدگی می شود.

مصونیت پذیرفته شده در قانون اساسی دارای دو قید مهم است: اول اینکه عمل ارتكابی باید در راستای وظایف نمایندگی باشد، چنانچه نماینده مجلس خارج از وظایف نمایندگی مرتکب اظهارنظر مجرمانه شود از شمول مصونیت خارج است. دوم اینکه تنها اعمال مجرمانه ای مشمول اصل عدم مسؤلیت هستند که در قالب اظهارنظر و

رأی باشد.

■ زیر نویس و منابع:

- ۱- اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- Diplomatic immunity.
- ۳- دکتر هاشمی (سیدمحمد) - حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران - جلد دوم - چاپ دوم بهار ۱۳۷۵ - انتشارات مجتمع آموزش عالی قم - صفحه ۱۵۲.
- ۴- به نقل از دکتر قاضی (ابوالفضل) - حقوق اساسی و نهادهای سیاسی - جلد اول انتشارات دانشگاه تهران - ۱۳۷۲ - صفحه ۴۷۰.
- ۵- همان منبع صفحه ۴۷۱.
- ۶- صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی - جلد دوم - صفحه ۹۰۹.
- ۷- دکتر قاضی (ابوالفضل) همان منبع - صفحات ۴۶۸ و ۴۶۹.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی