

مصونیت پارلمانی

سید محمد هادی راجی*

تاریخ دریافت ۸۷/۲/۲۵ | تاریخ پذیرش ۸۷/۶/۲۳

در نظام‌های دموکراتیک، برای رسیدن به اهداف مورد نظر (که همان برآوردن نیازهای مردم و احترام به خواسته‌های آنان است)، روش‌های مختلفی از جمله ایجاد نهادی به نام مصونیت پارلمانی به کار گرفته می‌شود. در این مقاله، نگارنده بر آن است که این نهاد را شناسایی کند و به بررسی مبانی، دلایل موافقان و مخالفان آن، تاریخچه، و انواع آن بپردازد و وضعیت آن را در حقوق ایران پیش و پس از انقلاب اسلامی، بررسی کند. در این مقاله، سعی شده با نگاهی علمی، مستدل، و منصفانه، زوایای مختلف بحث روشن شود.

کلیدواژه‌ها: مصونیت پارلمانی؛ نماینده؛ وظایف نمایندگی؛ مجلس

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی؛

E-mail: smhadiraji@yahoo.com

مقدمه

در روزگاری که عدالت و عدالت‌پروری در رأس توجه دولت‌ها و ملت‌هاست مجموعه‌ای از مصوبات، آیین‌نامه‌ها و کنوانسیون‌های مختلف به عدالت و مساوات اختصاص یافته است. عدالت و مساوات از آمال بشری است و بشر منتظر عدالت‌گستری در عالم است. عدالت را معمولاً با مساوات یکی می‌پندارند و لذا در صدد ایجاد مساوات در بین افراد مختلف‌اند. ولی بشر امروزی برای رسیدن به برخی اهداف بالاتر حاضر است در برخی موارد مساوات را به کناری نهد و حتی برای این کنار نهادن هم دلیل بیاورد و نظریه‌پردازی هم کند. یکی از این موارد، در نظر گرفتن مصونیت برای برخی افراد و صاحبان مشاغل است.

اصولاً در نظر گرفتن مصونیت امری خلاف عدالت و مساوات است، زیرا برخی افرادی که مرتکب جرم می‌شوند تعقیب نمی‌شوند یا برای این کار تشریفات خاصی در نظر گرفته می‌شود و بدین ترتیب برای آنان امتیازی قائل می‌شوند و دلیل آن را موقعیت خاص این افراد می‌دانند و معتقدند آنان برای انجام دادن بهتر وظایف خود به این مصونیت نیازمندند. یکی از مناصب دارای مصونیت نمایندگی مجلس است، تا بدین ترتیب نماینده بتواند بدون واهمه از قدرت‌ها انتقاد کند و سخن و عقیده خود را، که در واقع از آن مردم است، به راحتی بیان کند. در کشور ما نیز، مخصوصاً در زمان تشکیل مجلس ششم که چند تن از نمایندگان به دادگاه احضار شدند، این بحث قوت گرفت و مقالات، گزارش‌ها، و مصاحبه‌های فراوانی در روزنامه‌ها به چاپ رسید و در دفاع از مصونیت یا حمله به آن بسیار قلم‌فرسایی شد.

حال پس از گذشت چندین سال از آن زمان، وقت آن رسیده تا به صورتی علمی و اصولی، به دور از التهابات سیاسی و حزبی، و فقط با نگاهی منصفانه و حقوقی به آن پرداخته شود.

در این مقاله، ابتدا به صورت موجز و کلی به معنا و اقسام مصونیت می‌پردازیم. سپس به تاریخچه مصونیت پارلمانی و مبانی و اقسام آن نگاهی — هرچند مختصر — می‌اندازیم. بعد از آن، به جایگاه این موضوع در حقوق ایران توجه می‌کنیم و در دو بخش وضعیت

مصونیت در قوانین قبل و بعد از انقلاب اسلامی را بررسی می‌کنیم. امیدواریم این تلاش به بررسی علمی و حقوقی مسائل، به دور از تفکرات حزبی کمک کند.

۱ معنای مصونیت

مصونیت واژه‌ای عربی و از ریشه «صون» (به معنی حفظ) است (معلوف، ۱۹۸۶، ص ۴۹۱) و از نظر ساختاری و صرفی مصدری جعلی یا صناعی است و معنای آن نیز محفوظ ماندن، حفظ شدن و مأمون بودن است (دهخدا، ۱۳۷۹، ذیل «مصونیت»).

مصونیت در معنای حقوقی نیز به معنی وضع مخصوصی برای دارنده آن است و او را از تعرض خاصی معاف و محفوظ نگاه می‌دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۹، ص ۶۵۷). معادل عربی این اصطلاح «الحصانه» است، معادل فرانسوی آن *immunité* و معادل انگلیسی آن *immunity* است.

۲ اقسام مصونیت

مصونیت در علم حقوق اقسامی دارد که البته چند قسم را همه نویسندگان ذکر کرده‌اند و اقسامی را نیز فقط برخی مؤلفان متذکر شده‌اند (ابراهیمی، بی‌تا، ص ۱۱۱-۱۰۹) که چندان شناخته نیست. به هر حال، از آنجا که این مقاله صرفاً در پی تبیین یک قسم از مصونیت است، فقط به سه قسم مهم آن می‌پردازیم.

۲-۱ مصونیت قضایی

مصونیت قضایی مصونیتی است که به موجب آن، «هرگاه در اثنای رسیدگی کشف شود که کارمند قضایی مرتکب جنحه یا جنایتی شده و دادستان انتظامی قضات، آن نسبت را مقرون به دلایل و قرائنی ببیند که تعقیب کیفری را ایجاب نماید، تعلیق کارمند مظنون را از شغل خود تا صدور رأی نهایی مراجع کیفری از دادگاه عالی انتظامی تقاضا می‌نماید و دادگاه پس

از رسیدگی به دلایل، قرار مقتضی را صادر خواهد نمود و در صورت حصول برائت، ایام تعلیق جزء مدت خدمت محسوب و مقرری آن به کارمند داده خواهد شد» (ماده ۴۲ لایحه اصلاح قسمتی از قانون تشکیلات دادگستری و استخدام قضات). بدین ترتیب، تعقیب کنونی قضات در قانون ایران به این نحو مشروط به شرایط خاصی شده است.

در قانون ایران، قضات از مصونیت دیگری نیز برخوردارند و آن «مصونیت شغلی» است (برای اطلاعات بیشتر در این باره، نک. آخوندی، ۱۳۸۳، ص ۲۰۷-۲۰۲).^۱

۲-۲ مصونیت سیاسی

بر اساس کنوانسیون‌های بین‌المللی وین (۱۹۶۱، ۱۹۶۳، و ۱۹۶۹) مأموران سیاسی و کنسولی و نمایندگان کشورهای خارجی در مأموریت مخصوص از مصونیت برخوردارند. بر این اساس، نمی‌توان آنان را به هیچ عنوان احضار، بازداشت، یا محاکمه کرد. محل مأموریت و اقامت آنان نیز مصون از تعرض است. ایشان مجبور به ادای شهادت نیستند و از پرداخت مالیات و عوارض معاف‌اند.^۲

۲-۳ مصونیت پارلمانی

این مصونیت «امتیازی برای نمایندگان مجلس قانونگذاری است، به خاطر اینکه ایشان برای انجام دادن وظایف محوله از طرف ملت، به آزادی‌های بیشتری احتیاج دارند. لذا، اقامه هر گونه دعوی که احتیاج به پیگرد قانونی داشته باشد تا قبل از سلب مصونیت پارلمانی

۱. اصل ۱۶۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این مورد مقرر می‌دارد: قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به طور موقت یا دائم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه 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.

۲. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد حدود و ثغور این مصونیت و شرایط آن، نک. کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی مورخ ۲۴ آوریل ۱۹۶۳ و کنوانسیون مربوط به مأموریت‌های مخصوص مورخ ۱۶ دسامبر ۱۹۶۹ و قرارداد وین درباره روابط سیاسی مورخ ۱۸ آوریل ۱۹۶۱. باید افزود که الحاق دولت ایران به این قراردادها به تصویب قوه مقننه رسیده است.

نمایندگان ممکن نیست» (فرهیخته، ۱۳۷۷، ص ۶۹۸). این مورد مربوط به دعاوی معمول میان مردم است. ولی بر اساس همین مصونیت، نمایندگان مجلس را نمی‌توان به سبب اظهار نظرشان و آراییی که هنگام اجرای وظایف نمایندگی بیان کرده‌اند، تعقیب و توقیف کرد (ملایری و حائز، ۱۳۸۰، ص ۸۱) و اصلاً در چنین مواردی «عدم مسئولیت» وجود دارد، یعنی جرم محقق نمی‌شود تا بر اساس آن بتوان اقامه دعوی و تعقیب و ... کرد.

۳ کلیاتی درباره مصونیت پارلمانی

در اینجا بر آنیم تا مصونیت پارلمانی را با تاریخچه، اصول و مبانی آن بشناسیم و سپس اقسام آن را بیان کنیم. آنچه در اینجا می‌آید بیشتر حالت گزارش تحلیل استادان و نویسندگان در مورد اصل مصونیت پارلمانی است و سپس نظر مختار در این باره بیان خواهد شد. ترتیب انتخابی برای طرح مباحث در اینجا بدین گونه است که برای شناخت هر چیز باید ابتدا تاریخچه آن را دانست (تاریخ بحث) و با خاستگاه و چرایی طرح آن و مبانی‌ای آشنا شد که برای آن موضوع مطرح شده‌اند (فلسفه بحث) و بدین ترتیب، ابتدا تاریخچه مصونیت پارلمانی را پیش می‌کشیم، سپس به ذکر مبانی و اصول آن می‌پردازیم، و سپس به اقسام آن خواهیم پرداخت.

۳-۱ تاریخچه

به نظر می‌رسد برای مطالعه گذشته مصونیت پارلمانی باید گذشته و تاریخ خود پارلمان را دانست. پیشینه پارلمان‌های امروزی را می‌توان در تاریخ فرانسه و انگلیس مشاهده کرد. سابقه تأسیس مجلس به حدود ۷۰۰ سال پیش بر می‌گردد. این مجلس در ابتدا «مجلس طبقاتی» نام داشت و نمایندگان طبقات سه گانه روحانیان، نجبا، و طبقه سوم (که متعلق به این دو گروه نبودند) در آن شرکت داشتند و با اختیاراتی محدود و تقریباً بی‌تأثیر در حکومت شرکت می‌کردند. دو لفظ state (انگلیسی) و état (فرانسوی) تا قرن هجدهم به

معنی «طبقه» به کار می‌رفت. این مجلس نخستین بار در حضور فیلیپ چهارم در تاریخ ۱۰ آوریل ۱۳۰۲ تشکیل شد و به صورت مجلس بود. چون پادشاه مرتباً آنان را احضار می‌کرد و تشکیل جلسه می‌دادند و اعضای آن هم از افراد سرشناس و متنفذ کشور بودند. البته، قبل از تشکیل این مجلس، در انگلیس مجلس نمونه^۱ را ادوارد اول در سال ۱۲۹۵ میلادی تشکیل داده بود. این دو مجلس سیر تحول و تطور متفاوتی داشتند (دادفر، ۱۳۴۳، ص ۵).

مجالس طبقاتی جلسات خود را با فواصل زیاد برگزار می‌کردند و نمی‌توانستند برای پیشرفت کار خود آیین‌نامه داخلی تنظیم کنند. نمایندگان هر طبقه توسط همان طبقه و مجزا انتخاب می‌شدند و هر نماینده معمولاً نامه‌ای حاوی خواسته‌های موکلان خویش داشت و هر طبقه سعی می‌کرد کلیه نامه‌های نمایندگان را در کتابچه واحدی بگنجاند و تقدیم شاه کند تا پس از پایان جلسه با عنوان قانون منتشر شود و چاپ کردن یا نکردن آنها به دستور شاه بود.

مجلس برای اداره امور مالی مملکت حقی نداشت؛ حتی شاه می‌توانست بدون نظرخواهی از مجلس قانون وضع کند و از مردم مالیات بگیرد (همان، ص ۶). نشست‌های مجلس به خواست شاه تشکیل می‌شد. سازمان‌دهی بحث و انتقاد و تصمیم‌گیری برحسب مقرراتی بود که اغلب خارج از مجلس تهیه و تنظیم می‌شد. دستور جلسات، چگونگی، و موضوعات گفت‌وگوی پارلمانی را شاه تعیین می‌کرد و مجالس لزوماً باید آن را مراعات می‌کردند. نمایندگان مانند هر فرد دیگری، در معرض تعقیب و بازداشت بودند و همین امر موجب سلب آزادی نمایندگان می‌شد (قاضی، ۱۳۷۵، ص ۴۶۵). در این مورد ماجراهای مختلفی در تاریخ آمده است که آشکار می‌کند حکومت (یعنی شاه و افرادی که فقط فرمان و خواسته او را در نظر داشتند) در یک طرف و مجلس در طرف دیگر جای داشته و فقط رابطه‌ای ظاهری بین آنها وجود داشته است. در حقیقت، پارلمان نماینده مردم است و از حقوق آنان در برابر خودکامگی پادشاه حمایت می‌کند، اعضای پارلمان افرادی

برجسته‌اند که قصد دارند روال کارهای پادشاه منظم و طبق برنامه خاصی انجام گیرد و به ظلم و ستم بر مردم پایان داده شود. ولی پادشاه و اطرافیان او فقط به فکر آمال خویش‌اند و از تفکر درباره رعیت فارغ. بنابراین، شکافی عظیم بین شاه و اطرافیان (حکومت) از یک طرف و پارلمان از طرف دیگر وجود دارد و چون قدرت در دست حکومت است نه تنها آزادی مردم سلب می‌شود، بلکه آزادی اعضای پارلمان نیز به رسمیت شناخته نمی‌شود. در تاریخ آمده است که وقتی حکومت فرانسه قصد وضع مالیاتی جدید بر مردم را داشت و این طرح را به پارلمان برد، اعضای پارلمان آن را رد کردند و خواستار ارائه دخل و خرج مملکت به پارلمان شدند. بری‌ین (وزیر دولت) نیز طبعاً با این کار مخالف بود، زیرا اسراف و تبذیرهای حکومت در مخارج مشهود بود. در نتیجه، وی دستور تبعید اعضای پارلمان را به شهر «تروا» صادر کرد و البته مردم آنجا از اعضای پارلمان استقبال و پذیرایی باشکوهی کردند.

پس از مدتی، دولت اعضای پارلمان را در سال ۱۷۸۷ به پاریس بازگرداند (برای آگاهی بیشتر، نک. ماله و ایزاک، ۱۳۴۵، ص ۳۳۶) و پس از آن هم طی جریاناتی، دو تن از اعضای پارلمان در خود مجلس توقیف شدند و در نتیجه مخالفت‌های پارلمان و اعتراضات اعضای آن در سال ۱۷۸۸ فزونی یافت (همان، ص ۳۳۷).

انتخابات مجالس طبقاتی در ماه‌های آغازین سال ۱۷۸۹ آغاز شد و نمایندگان سه طبقه روحانیان، نجبا، و طبقه سوم جداگانه انتخاب شدند و با تحولاتی که رخ داد اولین مجلس ملی^۱ فرانسه شکل گرفت (برای اطلاع از این تحولات، نک. دادفر، همان، ص ۷۰۸). ولی نجبا و روحانیان کماکان مجالس خود را داشتند. به هر حال، در تاریخ ۲۳ ژوئن ۱۷۸۹، طبقات سه‌گانه در جلسه‌ای که با حضور لوئی شانزدهم تشکیل شد شرکت کردند. در این جلسه دو دسته روش کار قرائت شد. دسته اول درباره روش مذاکرات بود که، طبق نظر پادشاه، طبقات سه‌گانه باید، مجزا و جدا از هم تشکیل جلسه دهند و دسته دوم در خصوص اقداماتی بود که طبق نظر پادشاه باید درباره اداره امور کشور تصویب و اجرا

شود. لوئی شانزدهم در این جلسه نطقی ایراد کرد که در ضمن آن اعلام کرد، در صورت لزوم، کشور را بدون مجالس طبقاتی اداره خواهد کرد و دستور داد که طبقات سه گانه از فردای آن روز جداگانه تشکیل جلسه دهند و سپس تالار جلسه را ترک کرد. اکثریت نمایندگان نجبا نیز به دنبال او خارج شدند ولی نمایندگان طبقه سوم و چند تن از طبقه روحانیان در جلسه ماندند. لذا رئیس تشریفات شاه به درون جلسه بازگشت و خطاب به آنان گفت آیا فرمان ملوکانه را نشنیدید؟ یکی از نجبا که طبقه خودش او را اخراج کرده و متعلق به طبقه سوم بود سخن آغاز کرد. او میرابو نام داشت. وی گفت: بروید به آقای خود بگویید که ما برحسب امر ملت اینجا جمع شده ایم و جز با سرنیزه نمی توان ما را از اینجا خارج کرد. سپس پیشنهاد کرد که قانوناً اعضای مجلس ملی از هر تعرضی مصون باشند و هر کس بعد از این بر ضد و کلای ملت قدمی بردارد «خائن و بی شرف» تلقی شود و این پیشنهاد در آنجا تصویب شد (ماله و ایزاک، همان، ص ۷۷۷). حقوقدانان تصویب مصونیت پارلمانی را اولین بار در همین جا می دانند (در این باره نک. آشوری، ۱۳۷۵، ص ۱۳۸). در ادامه همین حرکت بود که قدم های اساسی برای انقلاب معروف فرانسه برداشته شد و در همین مجلس که بعداً نام مجلس مؤسسان به خود گرفت قانون اساسی فرانسه تدوین شد. مبانی نظری آن را نیز متفکران آن قوم نگاشتند که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

۲-۳ مبانی فلسفه مصونیت

یکی از اصول پذیرفته در حقوق اساسی اصل «تفکیک قوا» است و بر اساس آن قدرت و وظایف حکومت بین چند قوه تقسیم می شود. آنچه در تفکیک قوا مرسوم و تقریباً پذیرفته است، تفکیک قوا به سه قوه قضائیه، مجریه، و مقننه است. قوه مقننه (پارلمان) وظیفه قانونگذاری را برعهده دارد، قوه مجریه قوانین را اجرا می کند و قوه قضائیه نیز نظارت بر حسن اجرای قوانین را برعهده دار است. البته، این اهم وظایف هر یک از این سه قواست و این وظایف نیز جامع و قاطع بر عهده قوا نیست؛ به این معنی که نمی توان گفت که تمام

وظیفه تقنین را پارلمان برعهده دارد و حال آنکه قوای مجریه و قضائیه نیز در محدوده‌ای تعیین شده به وضع مقررات می‌پردازد و همچنین قوه مقننه در کنار قوه قضائیه بخشی از اعمال نظارتی را انجام می‌دهد و قوه قضائیه گاهی مجری قوانین است. علاوه بر این، علی‌رغم تفکیک قوا، قدرت به تساوی بین این سه قوه تقسیم نمی‌شود و معمولاً قدرت و اختیارات قوه مجریه بیشتر از دیگر قواست و پس از آن قوه قضائیه در رتبه دوم قدرت است، زیرا قدرت اجرایی و نیروهای مجری در اختیار و تحت سلطه و سیطره این دو قواست. قوه مقننه قدرت اجرایی چندانی ندارد. در عوض، قوه مقننه نیز قدرتی دیگر دارد: نمایندگان را مردم مستقیماً انتخاب می‌کنند و به این دلیل این قوه از پشتوانه قدرت مردمی بهره می‌برد. این قدرت بسیار مهم است و در انجام گرفتن وظایف پارلمان نقشی حیاتی ایفا می‌کند.

در کل، وظایف پارلمان را به دو بخش می‌توان تقسیم کرد: قانونگذاری و نظارت. وظیفه قانونگذاری پارلمان با ارائه طرح نمایندگان مجلس، شورای عالی استان‌ها، و لایحه دولت و بررسی آنها در کمیسیون‌های تخصصی و صحن مجلس صورت می‌گیرد که ممکن است تصویب یا رد شود ولی پارلمان وظیفه مهم دیگری نیز دارد که نظارت نام دارد. این وظیفه پارلمان شامل نظارت بر چگونگی اجرای لایحه بودجه عمومی و چگونگی انجام گرفتن وظیفه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف است. مجلس این قدرت را دارد که وزیران و رئیس‌جمهور را احضار و استیضاح کند و درباره سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها و حتی قوه قضائیه تحقیق و تفحص کند.

واضح است که انجام گرفتن صحیح و بدون عیب و اغماض این دو وظیفه مهم مجلس با منافع بسیاری از افراد و گروه‌ها و سازمان‌ها برخورد و تضاد دارد و حتی ممکن است قوه مجریه یا قوه قضائیه با برخی اعمال پارلمان مخالف باشند و قصد اختلال در اجرای اعمال قوه مقننه را داشته باشند. از سوئی دیگر، قدرت اجرایی در اختیار آنان است و قوای نظامی و انتظامی و در کل قوه قهریه به فرمان آنان است، پس امکان مقاومت پارلمان در برابر خواست‌های نامربوط و نامشروع آنان کاهش می‌یابد. در اینجا است که

منافع مردم اقتضا می‌کند نمایندگان برای اجرای وظایف قانونی خود — یعنی حفظ و پاسداری از منافع مردم — نهادی حقوقی را با عنوان «مصونیت پارلمانی» برای خود برقرار کنند تا با آزادی و به دور از هرگونه پروا و پرهیز و ملاحظه‌کاری بتوانند به ایفای وظیفه خویش بپردازند (هاشمی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۴).

اصولاً پارلمان باید طوری سازمان‌دهی شود که بتواند به نحو احسن وظایف و اختیارات قانونی خود را اعمال کند و قانون باید امکان‌ات و وسایل لازم را در اختیار دستگاه متبوع نمایندگان یعنی پارلمان قرار دهد تا آنان نیز بتوانند از گزند خطرهای مصون و محفوظ بمانند و به وظایف خود با فراغ خاطر و به موقع عمل کنند؛ نماینده باید آزاد باشد تا آنجا که بی‌هراس از حکومت یا مخالفان خود، نظرهایش را ابراز کند و آنچه صلاح مردم می‌داند پیشنهاد کند و آنچه با اعتقادات سیاسی و اجتماعی او و موکلانش سازگار است در تهیه طرح‌ها و یا اظهار نظر نسبت به لوایح لحاظ کند (قاضی، همان، ص ۴۶۴؛ عمید زنجانی، ۱۳۶۸، ص ۱۴۸؛ و همو، ۱۳۸۳، ص ۳۷۳). به قول یکی از نویسندگان و سیاستمداران قدیمی ایران زمین «این آزادی برای اعضای پارلمان لازم است که بتوانند بی‌خیال کار کنند» (فروغی، ۱۳۸۲، ص ۷۹). حال باید دید این آزادی چگونه و بر چند قسم است.

۳-۳ اقسام مصونیت پارلمانی

نماینده مجلس برای انجام دادن وظایف خود (قانونگذاری و نظارت) ممکن است تحت فشار دو گروه قرار گیرد: مراکز قدرت و افراد خارج از مراکز قدرت. افراد هر یک از این دو گروه برای تأمین و حفظ منافع خود به هر وسیله‌ای متوسل می‌شوند تا در کار پارلمان و نمایندگان آن اخلال ایجاد کنند و عمل خویش را نیز قانونی جلوه دهند. به همین دلیل باید با خود قانون در مقابل آنان ایستاد.

اولین گام مهم نمایندگان برای اجرای وظایف نظارتی خود «اظهار نظر» است. نماینده باید نظر موافق و مخالف خود را با طرح‌ها یا لوایح بیان کند تا بلکه بتواند بقیه نمایندگان را

با خود همگام کند. او، همچنین، باید بتواند نظر خود را در مورد مسائل مختلف کشور و اعمال سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مختلف ابراز کند. او نماینده جامعه است و باید به دنبال منافع جامعه باشد و هر کجا منافع جامعه را در خطر می‌بیند به پا خیزد و نظر خود را — که به گمان خود او نظر جامعه است — بیان کند و مانع کژروی‌ها شود و بکوشد کاستی‌ها را بنمایاند تا جامعه رو به صلاح و کمال پیش رود.

معمولاً مراکز قدرت و قدرتمندان برای کسب و حفظ منافع نامشروع خود دو راه را در پیش می‌گیرند و نماینده را در رسیدن به مقصودش ناکام می‌گذارند:

اول: آزاد نگذاشتن نماینده در اظهار نظر، بدین معنا که نماینده مجلس موقع اظهار نظر احساس خطر کند و نتواند نظر خود را در صحن مجلس بگوید. البته، او از این بابت احساس خطر نمی‌کند که مثلاً اشرار بیرون از مجلس بر سرش بریزند و به او آسیب برسانند. بلکه، احساس خطر او از ناحیه قانون است به این معنی که قانون از او حمایت نمی‌کند. مثلاً می‌توان با کمی سخت‌گیری، یا حتی به طور معمول، سخنان او را مستند دعوی و شکایت قرار داد و او را برای جرایمی همچون توهین و افترا (به طور کلی جرایمی که با گفتن و نوشتن محقق می‌شود) محکوم و روانه زندان کرد. این راه بیشتر در خدمت مراکز قدرت است و آنان لوازم انجام دادن آن را بهتر و بیشتر دارند.

دوم: رخ دادن اتفاقاتی است که مانع رسیدن نماینده به جلسه پارلمان می‌شود و حضور او را در جلسات مجلس و کمیسیون‌ها ناممکن می‌کند: مثلاً، به دلایلی واهی از نماینده شکایت می‌شود و او ناگزیر برای ردّ اتهام باید به دادگاه برود و، بدین سان از حضور در مجلس باز می‌ماند.

به همین سبب، دو نوع مصونیت برای نمایندگان مجلس قائل شده‌اند: یکی «عدم مسئولیت» (مصونیت ماهوی)^۱ و دیگری «مصونیت از تعرض»^۲ که درباره هر یک طی یک گفتار توضیحات مختصری ارائه خواهد شد.

1. irresponsabilité
2. inviolabilité

۳-۳-۱ عدم مسئولیت

نمایندگان مجلس را نباید به سبب گفتار، نوشتار، و تصمیماتشان و به طور کلی به دلیل اظهار نظرهایشان تعقیب و مؤاخذه کرد، البته به شرط آنکه این اظهار نظرها و گفته‌ها و نوشته‌ها در راه ایفای وظایف آنان باشد. از این رو، هیچ کس حق ندارد نماینده را بابت انجام دادن وظایفش تحت پیگرد قرار دهد (قاضی، همان، ص ۳۶۷). نماینده مجلس در جلسات علنی و غیرعلنی و کمیسیون‌ها و دیگر موارد سخنرانی می‌کند. با طرح‌ها و لوایح موافقت یا مخالفت می‌کند. ممکن است به وضعیت کلی کشور، سازمان‌ها، و وزارتخانه‌ها اعتراض کند و یا از وزرا و حتی رئیس‌جمهور سؤال کند و ممکن است آنها را استیضاح کند و در نهایت به آنها رأی عدم اعتماد بدهد و یا نظر به عدم کفایت رئیس‌جمهور دهد (بند دهم اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). در این میان، ممکن است سخنان نماینده توهین یا افترا به افراد باشد، یعنی اگر همین سخنان را کسی غیر از نمایندگان بگوید مجرم است و باید مجازاتش را تحمل کند. اگر سخنان نماینده هنگام ایفای وظایفش ادا شده باشد به هیچ عنوان نمی‌توان گفته‌اش را مستند تعقیب او قرار داد و بر مبنای آن به محاکمه او پرداخت؛ چه، در اینجا اصلاً جرمی محقق نشده است.

برای توجیه علت وجودی این مصونیت، باید دو ویژگی مهم آن را برشمرد: اطلاق و تداوم. اطلاق بدین معناست که این مصونیت استثنا ندارد و تمامی آنچه را نماینده در حوزه اختیاراتش گفته در بر می‌گیرد. منظور از تداوم هم این است که این مصونیت تا آخر عمر نماینده و پس از پایان دوره نمایندگی‌اش ادامه می‌یابد. بنابراین، نمی‌توان نماینده را به سبب اظهار نظرهایش در دوره نمایندگی و حتی پس از دوره نمایندگی و تا پایان عمر وی تعقیب و محکوم کرد. در غیر این صورت، فلسفه و غایت وضع مصونیت محقق نخواهد شد (دادفر، همان، ص ۳۱۰-۳۰۹).

البته، درباره این مصونیت نیز نکاتی شایان توجه است که ذیلاً می‌آید:

۱. نماینده مجلس نباید مرتکب سوءاستفاده از حق شود و از این مصونیت سوءاستفاده

کند و به حکم آن به حریم آزادی‌ها و حقوق افراد دیگر لطمه بزند؛ مثلاً حیثیت و شرف افراد و مسئولان را - که به موجب قانون محترم است - نباید زیر پا نهد. او نباید، با اتکا به مصونیت، عنان گفته‌ها و نوشته‌هایش را رها سازد و این نوامیس را لگدکوب آمال و هوی و هوس خود کند. از این رو، باید دامنهٔ عدم مسئولیت را محدود کرد و برای آن قید و بند و شرایط قانونی گذاشت. مثلاً قانون اساسی فدرال آلمان مصوب ۱۹۴۹ تهمت و افترا و توهین را مشمول مصونیت نمی‌داند (قاضی، همان، ص ۳۶۷).

۲. این مصونیت خطاهای انضباطی و تخلفات نمایندگان را در مورد ادارهٔ داخلی مجلس و نظام‌نامهٔ آن شامل نمی‌شود؛ بنابراین، نمایندهٔ مجلس نمی‌تواند با اتکا به مصونیت نظم مجلس و سازوکار قانونگذاری را مختل کند.

۳. نمایندهٔ مجلس به هر حال در قبال افکار عمومی مسئول است و ملت با دیدن عملکرد و رفتار نماینده و تشخیص صحیح یا ناصحیح بودن آنها تصمیم می‌گیرند که دورهٔ بعد به او رأی بدهند یا نه، که ضمانت اجرایی خوبی برای اعمال آنهاست (همان، ص ۴۶۸؛ نک. عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۲).

۲-۳-۳ مصونیت از تعرض

به موجب این مصونیت، تعقیب نمایندگان به سبب ارتکاب جرایم خارج از مجلس شرایط خاصی دارد و اصولاً ممنوع است مگر با اطلاع و اجازهٔ پارلمان یا رئیس آن. از آنجا که ممکن است برای محروم کردن نماینده از حضور در مجلس صحنه‌سازی و توطئه‌چینی شده باشد، ابتدا باید مجلس را مطلع کرد تا قضیه را بررسی کند و در صورت مشخص شدن بی‌غرضی شاکی (فروغی، همان، ص ۷۹) از نماینده سلب مصونیت کند. پس در حقیقت، تعرض‌ناپذیری نماینده به معنای جاری نبودن اجرای شیوه‌های معمول پیگرد و دادرسی در هنگامی است که نماینده خارج از چارچوب وظایف پارلمانی و بیرون مجلس اعمالی انجام دهد که قانوناً جرم است و مجازات دارد. بنابراین، بهتر است بگوییم که

اصولاً تعرض ناپذیری محدود به اعمال شیوه‌ها و آیین‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم یا مجرم است (قاضی، همان، ص ۴۷۰).

باید افزود که این مصونیت حداقل یک استثنای مهم دارد و آن جرایم مشهود (ماده ۲۱ قانون آیین دادرسی کیفری) است، زیرا در این جرایم امکان توطئه‌چینی و دسیسه - که فلسفه این مصونیت بود - وجود ندارد و دلیلی برای مصونیت از تعرض در جرایم مشهود نیست (قاضی، همان، ص ۴۷۲). برخی از مؤلفان امور حقوقی و خلاف قانون را نیز در این استثناء وارد می‌دانند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۰، ص ۱۰۳)، لذا این امور مشمول مصونیت نمی‌شوند. این مصونیت، برخلاف عدم مسئولیت، فقط محدود به حوزه نمایندگی است. حتی به نظر برخی، فقط محدود به دوره اجلاس پارلمانی است، یعنی نماینده در فواصل بین دوره‌های اجلاس تحت سیطره حقوق عمومی است و او را مانند بقیه شهروندان می‌توان توقیف و محاکمه کرد. و تنها شرط آن مطلع بودن پارلمان از آن است (قاضی، همان، ص ۴۷۲).

با توجه به آنچه درباره مصونیت پارلمانی گفته شد، ذکر چند نکته ضروری است:

۱. همان‌طور که دیدیم، اصل مصونیت، و به ویژه مصونیت پارلمانی، استثنایی بر قاعده برابری همگان در برابر قانون و قضاست. زمانی که هنوز مجامع پارلمانی جهان قدرت امروز خود را نداشتند و در مقابل دولت‌ها و قوه مجریه بسیار ضعیف بودند و محاکم دادگاه‌ها نیز تحت سلطه و نفوذ دولت‌ها بودند، اصل مصونیت، برحسب ضرورت، به منظور دفاع از عملکرد پارلمان و نمایندگانش اهمیت یافت و پذیرفته شد. ولی امروز پارلمان‌ها پیشرفته و منسجم شده‌اند و قدرت پارلمان‌های کشورهای پیشرفته تنها منبع قدرت حکومت آنها محسوب می‌شوند و می‌توان گفت که پارلمان آنان به اصطلاح ریشه‌ای سخت و محکم گرفته؛ پس، مصونیت پارلمانی ضرورت اولیه و قدیمی خود را از دست داده و دیگر موجه به نظر نمی‌رسد. به همین دلیل، برخی حقوقدانان با استناد به همین مسئله و اینکه مصونیت نوعی امتیاز است - و با تساوی حقوق شهروندان در تعارض است - آن را رد می‌کنند. این نظر، البته، صحیح است ولی تنها در کشورهایی که نظام قضایی به آن

درجه از رشد و استحکام رسیده باشد که حفظ و حمایت از نمایندگان در آن با اطمینان امکان‌پذیر باشد (دادفر، همان، ص ۲۰۶ و قاضی، همان، ص ۴۶۷) و نیز به همین سبب و با این اعتقاد که اجرای تمام و کمال حقوق عمومی و عدالت در حق کلیه شهروندان موجب حفظ حقوق نمایندگان نیز می‌شود، در برخی کشورها (مثل کانادا و استرالیا) مصونیت پذیرفته نشده است (قاضی، همان، ص ۴۷۰) و در برخی دیگر، مصونیت مانع اجرای عدالت جزائی نمی‌شود و قوه قضائیه نماینده را نیز مانند دیگر افراد ملت، در صورت ارتکاب جرم، تعقیب و کیفر می‌کند. ولی نماینده را نمی‌توان برای جرمی که مرتکب شده در طول مدت اجلاس پارلمان یا چهل روز قبل و یا بعد از آن توقیف کرد. البته، متهم کاملاً در اختیار مقامات قضایی ولی زیر نظر رئیس مجلس است (همانجا).

۲. علی‌رغم نکته نخست، قوانین اساسی اکثر کشورها مصونیت پارلمانی را پذیرفته‌اند، زیرا هنوز تعارضات فراوانی بین نهادهای سیاسی وجود دارد و ارگان‌هایی نظیر پارلمان هنوز نتوانسته‌اند در خُلقیات سیاسی جامعه ریشه بدوانند؛ بنابراین همیشه ترس از توقیف و تعقیب نماینده وجود دارد (همان، ص ۴۷۰). در حقیقت می‌توان گفت که فلسفه وجودی مصونیت هنوز پا برجاست.

البته باید توجه کرد که اگرچه ظاهراً شخص نماینده مجلس از مصونیت پارلمانی استفاده می‌کند، در اصل، علت برقراری این قاعده حفظ منافع شخصی نمایندگان نیست بلکه غرض از آن جلوگیری از فلج شدن مجلس، تأمین منافع عمومی جامعه، و صیانت از آزادی و رژیم پارلمانی در مقابل تعدیات احتمالی قوای دیگر است (دادفر، همان، ص ۳۰۶). به همین دلیل است که کشورهای مختلف — هرچند با تفاوت‌هایی — مصونیت را پذیرفته‌اند و هریک شرایط و محدودیت‌هایی را برای آن وضع کرده‌اند که نیازی به طرح آنها در این مقاله نیست. در این نوشتار فقط به ذکر و توضیح موضع قانون اساسی و دیگر قوانین جمهوری اسلامی ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی اکتفا می‌شود که در بخش بعد به آن خواهیم پرداخت (برای اطلاع از موضع دیگر کشورها در این باره نک. بوشهری، ۱۳۷۶،

ص ۳۶۹ و ۳۷۳؛ قاسم‌زاده، ۱۳۳۶، ص ۲۲۰ و ۲۲۲ و دادفر، همان، ص ۳۱۴-۳۱۲ و قاضی، همان، ص ۴۶۸-۴۷۲ و عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۲-۱۴۹).

۳. همان‌طور که خاطر نشان شد، تمامی نظرهای مطرح شده در این بخش را نمی‌توان به صورت کامل پذیرفت و اشکالات و ایراداتی به آن وارد است که در بخش بعد در حین بیان موضع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آن می‌پردازیم.

۴ مصونیت پارلمانی در حقوق ایران

بسیاری از کشورها مصونیت پارلمانی را با توجه به فلسفه آن پذیرفته‌اند، هرچند هر یک برای آن حدود و ثغوری مشخص کرده است. در نظام حقوقی ایران نیز این مسئله مطرح شده است که در این بخش آن را تبیین کنیم. بنابراین، نخست مصونیت در قوانین قبل از انقلاب اسلامی را و بعد قوانین پس از پیروزی انقلاب اسلامی را مطرح می‌کنیم.

۴-۱ قبل از انقلاب اسلامی

در تاریخ ایران حداقل ۲۵۰۰ سال نظام پادشاهی حاکم بوده که نظامی استبدادی و غیرمردمی بوده و پارلمان جایگاهی در آن نداشته است، ولی سرانجام با تلاش‌های بسیار علما و مردم در سال ۱۲۸۵ ه. ش. (۱۳۲۴ ه. ق.) انقلاب مشروطه به ثمر نشست. برخی از خواست‌های مردم در آن زمان عبارت بود از تنظیم قانون اساسی، تشکیل عدلیه و گشایش مجلس شورا که با پیروزی مشروطه خواهان محقق شد و در ۱۴ مهر ۱۲۸۵ نخستین جلسه رسمی مجلس شورای ملی با سخنرانی شاه تشکیل شد و مجلس کار خود را آغاز کرد. در دی همان سال قانون اساسی نیز تصویب شد و به سبب کاستی‌های آن کمیسیونی برای تهیه متمم آن شکل گرفت و، پس از هشت ماه کار، ثمره آن به امضای محمدعلی شاه قاجار رسید. این قانون اساسی با اصلاحاتی در سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۶ و متمم آن با اصلاحاتی در سال‌های ۱۳۰۴، ۱۳۳۶، ۱۳۴۶ تا پیروزی انقلاب اسلامی پا بر جا بود (نک. قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران همراه با قانون اساسی مشروطه، (۱۳۸۱). مجلس شورا نیز که بنابر همین قانون اساسی (اصل اول) تشکیل شده بود تا پیروزی انقلاب اسلامی وجود داشت. در این بخش بر آنیم تا جایگاه و حدود و ثغور هریک از انواع مصونیت پارلمانی را در قانون اساسی و بقیه قوانین آن زمان تبیین کنیم.

۴-۱-۱ عدم مسئولیت

این قسم از مصونیت در قانون اساسی مشروطه نیامده است ولی در نظام‌نامه [آیین‌نامه] داخلی مجلس شورای ملی، ماده ۱۸۹ درباره این مسئله چنین آمده است: «هیچ یک از نمایندگان برای اظهاراتی که در جلسات مجلس شورای ملی یا کمیسیون‌ها می‌نمایند و یا رأیی که می‌دهند قابل تعقیب نخواهند بود». مطابق این ماده، فقط نمایندگان از این مصونیت برخوردارند و نه افراد دیگر همچون وزرا و نمایندگان دولت که در مجلس صحبت می‌کنند. علی‌رغم مصرح نبودن این ماده، به نظر حقوقدانان، مصونیت نمایندگان نیز فقط در مورد فعالیت‌هایی است که آنان به سبب ادای وظیفه نمایندگی انجام می‌دهند که همان اظهار نظر در مجلس و کمیسیون‌ها و رأی دادن است. ضمناً مشخص می‌شود که عمل به وظیفه نمایندگی فقط به جلسات شورای ملی یا کمیسیون‌ها محدود می‌شود و نوشتن در روزنامه یا سخنرانی در مجامع و جلسات دیگر از وظایف نمایندگی نیست و در شمول این ماده نمی‌گنجد (نک. دادفر، همان، ص ۲۱۰-۲۰۷ و انصاری، ۱۳۵۲، ص ۱۲۸ و ۱۲۹). در اینجا نیز موارد مذکور در بخش قبل — از قبیل مدت مصونیت و اطلاق آن — دیده می‌شود. البته به نظر یکی از حقوقدانان آن روزگار، «بر اعضای پارلمان هم واجب است که در گفتار و کردار خود از مقبولیت و حدودی که برای عموم مردم هست تجاوز نکنند و احترام مجلس را مرعی بدانند و حفظ کنند» (فروغی، همان، ص ۸۰). در مورد این قسم از مصونیت، فقط همین یک ماده از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی وجود داشت و نص قانونی دیگری در این مورد به چشم نمی‌خورد.

۲-۱-۴ مصونیت از تعرض

در این مورد، اصل دوازدهم قانون اساسی مشروطه مقرر می‌دارد: «به هیچ عنوان و به هیچ دستاویز، کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی حق ندارد متعرض اعضای آن بشود. اگر احياناً یکی از اعضا علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در ضمن ارتکاب دستگیر گردد، باز باید اجرای سیاست درباره او با استحضار مجلس باشد». تفسیر این اصل و شیوه اجرای آن را می‌توان در چند ماده از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی دید. در این باره ماده ۱۷۴ آیین‌نامه مقرر می‌دارد: «هرگاه نماینده‌ای به ارتکاب جنحه یا جنایتی متهم شود، اعم از اینکه منشأ تاریخ ارتکاب عمل، زمان نمایندگی و یا قبل از آن باشد، وزیر دادگستری باید گزارش مشتمل بر موضوع اتهام و دلایل و مدارک قانونی آن به مجلس شورای ملی تقدیم کند. گزارش مزبور در اولین جلسه علنی مجلس قرائت و بدون مباحثه به کمیسیون قوانین دادگستری ارجاع خواهد شد». علاوه بر آن، مطابق ماده ۱۷۵، «اگر نماینده‌ای در حین ارتکاب جنایت در خارج از محوطه مجلس دستگیر شود، نظر به اصل دوازدهم قانون اساسی، متهم باید فوراً به مجلس شورای ملی اعزام گردد و در این مورد گزارش جریان، در اولین جلسه علنی مجلس قرائت و بدون مباحثه به کمیسیون قوانین دادگستری رجوع می‌شود. این حکم نسبت به نماینده‌ای که در محوطه مجلس شورای ملی در حین ارتکاب جنایت به امر رئیس مجلس دستگیر شود نیز جاری خواهد بود.» بر اساس ماده ۱۷۶ نیز در موارد مذکور در دو ماده قبل، توقیف موقت متهم به حکم رئیس مجلس به عمل می‌آید و ادامه توقیف یا استخلاص وی منوط به رأی کمیسیون قوانین دادگستری خواهد بود. در هریک از موارد اتهام یا توقیف، کمیسیون دادگستری پس از وصول گزارش و پرونده امر مکلف است هر تحقیقی که برای روشن شدن موضوع اتهام لازم است، از قبیل مراجعه به اسناد و مدارک و توضیح خواستن از نماینده متهم و تحقیقات از اشخاص دیگری که لازم بداند، به عمل آورد و در اسرع وقت گزارش خود را به مجلس شورای ملی تقدیم کند. این گزارش خواه دال بر براءت نماینده متهم و خواه مبنی بر مجرم بودن او باشد در جلسه علنی مجلس مطرح می‌شود

و در این باب پس از ادای توضیحات شخص متهم که نباید از نیم ساعت تجاوز کند، فقط یک نماینده مخالف اتهام نماینده متهم و یک نماینده موافق اتهام وی هر کدام می‌توانند نیم ساعت اظهار نظر کنند. پس از خاتمه توضیحات نمایندگان موافق و مخالف، مجلس درباره اتهام نماینده مبادرت به اظهار نظر و رأی می‌کند و در صورتی که مجلس رأی بر براءت نماینده متهم بدهد، رئیس مجلس براءت او را اعلام می‌دارد و هرگاه رأی بر تعقیب نماینده متهم بدهد، مصونیت پارلمانی از وی سلب می‌شود و پرونده از طریق وزارت دادگستری برای رسیدگی به دادگاه صالح ارجاع می‌شود (ماده ۱۷۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی). علمای حقوق آن دوران معتقد بودند که در صورت سلب نکردن مصونیت نماینده، می‌توان او را پس از دوران نمایندگی تعقیب کرد و نمی‌توان «رد تقاضای سلب مصونیت را به معنی براءت وی دانست» (دادفر، همان، ص ۲۲۴-۲۲۲).

در مورد این قسم مصونیت ذکر چند نکته ضروری به نظر می‌رسد:

۱. همان‌طور که از اصل ۱۲ قانون اساسی مشروطه و مواد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی (مواد ۱۷۴ و ۱۷۵) مشخص می‌شود، مصونیت پارلمانی (مصونیت از تعرض) فقط شامل جنحه و جنایت است و خلاف را در بر نمی‌گیرد (قاسم‌زاده، ۱۳۴۴، ص ۴۳۰) و دلیل آن هم این است که در امور خلاف، این بیم وجود ندارد که نماینده در معرض تهدید و توقیف قرار گرفته باشد و حداکثر محکومیت در مورد آن پرداخت جریمه نقدی است.
۲. این قسم از مصونیت پارلمانی فقط امور کیفری را در بر می‌گیرد و امور مدنی یا به اصطلاح «حقوقی» را شامل نمی‌شود. بنابراین، می‌توان نمایندگان را طرف دعوی حقوقی قرار داد و در صورت محکومیت علیه آنان حکم اجرایی صادر و اموال آنان را توقیف کرد. البته توقیف خود آنان به خواست بستانکار ممکن نبود. در این خصوص ماده ۱۹۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مقرر می‌داشت: «موارد فوق ناظر به دعاوی حقوقی بر نمایندگان نیست و امور حقوقی مستقیماً و طبق مقررات عمومی، مربوط به مراجع صالحه قضایی است. جز بازداشت نماینده در قبال وجه محکوم به که با اجازه مجلس شورای ملی خواهد بود».

۳. هر چند طبق مقررات، مصونیت از تعرض فقط شامل خود نماینده بود و نزدیکان و مسکن او را شامل نمی‌شد، ولی در مورد مصونیت مسکن نماینده، بین علمای حقوق اختلاف وجود داشت (دادفر، همان، ص ۲۱۷ و ۲۱۸ و انصاری، همان، ص ۱۳۷ و ۱۳۸).

۴. همان‌طور که در بخش قبل گفته شد، مصونیت از تعرض فقط در اوقاتی مُجراست که مجلس منعقد است نه اوقات تعطیل (فروغی، همان، ص ۷۹) و پس از دوران نمایندگی.

۲-۴. پس از انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، بالتبع تغییراتی در سیستم حقوقی ایران پدید آمد: قانون اساسی جدیدی تنظیم شد و بر اساس آن مجلس شورای اسلامی شکل گرفت،^۱ شورای نگهبان قانون اساسی برای تشخیص مغایر نبودن مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی تشکیل شد و ... البته برای تدوین قانون اساسی ابتدا پیش‌نویسی تهیه شد و در معرض نقدها و پیشنهادهای صاحب‌نظران و عامه مردم قرار گرفت. سپس در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پس از چندین جلسه بحث و بررسی و با نگاهی اسلامی و با توجه به انتقادات و پیشنهادهایی که شده بود بالاخره متنی تهیه شد و با رأی‌گیری در روزهای ۱۱ و ۱۲ آذر ماه ۱۳۵۸ به تصویب ۹۹/۵٪ مردم ایران رسید.

موضوع مصونیت پارلمانی نیز یکی از مطالب مورد بحث در قانون اساسی است و اصل ۸۶ قانون اساسی را به خود اختصاص داده است. ما نیز ابتدا به بررسی پیشینه این اصل در پیش‌نویس قانون اساسی و مطالب مطرح‌شده در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و سپس به تحلیل متن این اصل می‌پردازیم.

۱. البته در قانون اساسی که در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید نام پارلمان «مجلس شورای ملی» بود ولی در اصلاحات سال ۱۳۶۸ نام آن در قانون اساسی به «مجلس شورای اسلامی» تغییر یافت. باید افزود که پیش از این نیز در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۳۱ خود این مجلس طی ماده‌واحدی نام مجلس شورای ملی را به مجلس شورای اسلامی تغییر داده بود (عمید زنجانی، ۱۳۶۸، ص ۳۰۱).

۱-۲-۴ پیشینه اصل ۸۶ قانون اساسی در پیش‌نویس قانون اساسی

اصل ۸۶ در پیش‌نویس قانون اساسی اصل ۷۱ بود به این شرح: «نمایندگان مجلس در اظهار عقیده و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد. اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایت مشهود شود مورد تعقیب قرار می‌گیرد ولی جریان دستگیری او باید فوراً به آگاهی مجلس برسد و تحقیق و دادرسی باید 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 سلب مصونیت از طرف مجلس است ولی محاکمه او در دادگاه صالح به صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی او در اثنای دادرسی نباشد و اجرای حکم قطعی درباره او نیازی به سلب مصونیت ندارد».

آنچه در ابتدای مباحث آن مجلس مطرح شد این بود که منظور از عقیده «آرای سیاسی» است و نه «آرای مخالف شرع» و روی این مسئله چندین بار تأکید شد که «اظهار عقیده نسبت به جریانات مجلس است» و البته صرف اظهار عقیده‌ای که ترویج عقاید و انحرافات کمونیستی و غیره باشد اشکالی ندارد ولی نباید به مقدسات اسلامی توهین شود و اگر هم حکمی را موافق با زمانه نمی‌بینند باید به صورت محترمانه و غیر توهین آمیز مطرح کنند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ص ۹۰۹ و ۹۱۲).

این اظهار نظرها مربوط به قسمت اول این اصل بود و نهایتاً قسمت اول اصل ۷۱ به این صورت با ۵۸ رأی موافق و ۳ رأی ممتنع و بدون رأی مخالف به تصویب رسید: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان

۱. متن مصوب برای اصل ۸۶ که در اینجا آمده با متنی که امروز در قانون اساسی مشاهده می‌شود متفاوت است و البته متن موجود در قوانین امروز با آنچه در آخرین جلسه مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قرائت شده یکسان است که دلیل این تفاوت بر نگارنده پوشیده است.

آنها را به سبب نظرات و آرایه‌ای که به این مناسبت در مجلس اظهار کرده‌اند تعقیب یا توقیف کرد» (همان، ص ۹۳۱). همان‌طور که مشخص است، به جای لفظ «اظهار عقیده»، «اظهار نظر» آمده است و آزادی آن نیز مشروط شده است به «در مقام ایفای وظایف نمایندگی» بودن. ولی در مورد قسمت دوم این اصل مباحث بیشتری مطرح شد. از جمله اینکه مصونیت ریشه اسلامی ندارد و در اسلام قاضی می‌تواند هر کس را که مجرم باشد احضار و محاکمه کند و به همین دلیل به جای لفظ مصونیت از «اجازه مجلس» استفاده شد. با این حال، در مورد این قسمت از اصل ۷۱ (که پس از تصویب قسمت اول آن با اصل ۷۱/۱ شناخته می‌شد) دو گروه موافق و مخالف وجود داشت و هریک نیز برای خود استدلالی داشتند. مخالفان با این اصل چنین استدلال می‌کردند که:

الف) «تحقیق و دادرسی با حضور نماینده مبعوث مجلس انجام می‌پذیرد» مدرک شرعی ندارد و از طرفی عبارت «ولی محاکمه او در دادگاه صالح به صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی او در اثنای دادرسی نباشد» مثل تعطیل حکم خداست، فرد مرتکب جرم شده ولی دادرسی نمی‌شود (همان، ص ۹۱۱). و اصلاً مگر نماینده با دیگران چه فرقی دارد که محاکمه او با حضور نماینده مبعوث مجلس همراه باشد (همان، ص ۹۱۲).

ب) حدیث «الناس أمام الحق سواء» منقول از پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله اصل اولیه را بیان می‌کند. بنابراین، هر فردی را که در مظنه گناه یا جرم قرار بگیرد می‌توان تعقیب کرد و اگر شکایتی علیه او انجام بگیرد دستگاه قضایی باید او را تعقیب کند. حال باید دید مخصصی وارد شده است یا خیر، که مخصصی وارد نشده است و بر فرض که وارد شده باشد چه فرقی است میان نمایندگان مجلس از یک طرف و رئیس جمهور و بقیه بزرگان و مسئولان از طرف دیگر. چرا در مورد آنان این امتیاز را قائل نباشیم؟ حضور نماینده مبعوث از مجلس هم مخالف اصل اولیه است.

ج) تعویض و جایگزینی «سلب مصونیت» با «اجازه مجلس» چیزی را عوض نمی‌کند و تنها عوض کردن اسم است (همان، ص ۹۳۷ - ۹۳۶).

در مقابل، موافقان هم دلایل خود را داشتند:

هرچند این مسئله خلاف عدالت و مساوات است، ولی گاهی این مقام حسّاس ممکن است طمع دیگران را برانگیزاند تا دسیسه کرده و از حضور نماینده در مجلس جلوگیری نمایند و گاهی نیز مسئولیت مملکت خطیر است یا اصلی دارد از مجلس می‌گذرد، به این نماینده به بهانه‌ای اتهام می‌زنند و او را بازداشت می‌کنند تا آن اصل از مجلس بگذرد. پس به صرف اتهام ممکن است یک نفر ذی‌اثر را لغو بکنند. این مصونیت برای انجام دادن وظیفه است، نه برای شخص، چون مقام محترم است باید رعایت مقام را کرد نه رعایت شخص را (همان، ص ۹۳۳-۹۳۲).

جریان دادرسی برای نماینده مجرم برقرار می‌شود ولی به سبب ایفای وظایف نمایندگی او، فقط در صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی باشد، ممکن است چند ساعتی به تأخیر بیفتد. درست مانند فردی زندانی که هنگام مراسم حج برای اعمال حج برده می‌شود و بعد دوباره به زندان برمی‌گردد (همان، ص ۹۳۳).

این اصل البته در نهایت به تصویب نرسید (همان، ص ۹۳۸) ولی تذکر داده شد که خود مجلس شورای اسلامی می‌تواند در آیین‌نامه داخلی خود این را بگنجاند (همان، ص ۹۳۹).^۱

۲-۲-۴ بررسی اصل ۸۶ قانون اساسی

در حال حاضر، در نظام حقوقی ایران، یک اصل از قانون اساسی (اصل ۸۶) و سه ماده از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مواد ۷۵، ۷۶، و ۷۷) به مصونیت پارلمانی اختصاص یافته است و تمامی این ۴ نص قانونی در مورد مصونیت از قسم اول (عدم مسئولیت) است و نه مصونیت از تعرض. البته همان‌طور که قبلاً دیدیم، در اصلی که در پیش‌نویس قانون

۱. در تاریخ پنجم مهر ۱۳۶۸ طرحی در مجلس به تصویب رسید تحت عنوان «نحوه رسیدگی به مسائل قضایی مربوط به نمایندگان مجلس» که در آن امتیازاتی برای نمایندگان مجلس در نظر گرفته شده بود ولی شورای نگهبان به این عنوان که ماده‌واحد برای رسیدگی به اتهامات نماینده مجلس امتیاز خاصی را قائل شده که با تساوی عموم در برابر دادگاه قضایی منافات دارد آن را خلاف قانون اساسی و موازین شرعی دانست (نک. غلامرضا ضرابی، ۱۳۷۲، پاورقی ص ۳۰).

اساسی پیش‌بینی شده بود، هر دو نوع مصونیت وجود داشت که قسم اول آن - عدم مسئولیت - به تصویب رسید ولی قسم دوم آن، به دلیل مخالفت‌هایی که وجود داشت و به نظر برخی خلاف شرع بود، تصویب نشد؛ بنابراین، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، فاقد مصونیت از تعرض می‌باشند و تشریفات حضور آنان در دادگاه‌ها با بقیه مردم یکسان است.

همان‌طور که گذشت، اصل ۸۶ قانون اساسی درباره عدم مسئولیت نمایندگان است. این اصل مقرر می‌دارد: «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 آراییی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد.» در ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «مصونیت نمایندگان» در پیروی از اصل ۸۶ چنین آمده است: «بر طبق اصل ۸۶ قانون اساسی نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آراییی که در مقام ایفای وظایف خود داده‌اند تعقیب و توقیف کرد و یا از حقوق اجتماعی محروم نمود».

پیش از این نیز گفتیم که مصونیت امری برخلاف اصل است و در حقیقت استثناست، پس باید حدود آن کاملاً مشخص شود. بین حقوقدانان در مورد تفسیر اصل ۸۶ قانون اساسی اختلاف نظر فراوانی وجود دارد و می‌توان آنان را دو طیف کاملاً مخالف هم دانست. گروهی تفسیری کاملاً موسع از آن می‌کنند و گروهی نیز دایره تفسیر را چنان تنگ می‌گیرند که در نتیجه آن گویی اصلاً اصل هشتادوششمی وجود ندارد. رئیس قوه قضائیه، از آنجا که شورای نگهبان مسئول تفسیر قانون اساسی است (اصل ۹۸ قانون اساسی)، از شورای نگهبان خواستار تفسیر این اصل شد؛ شورای نگهبان نیز در ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ نظر تفسیری خود را بدین صورت ابراز کرد:

«... با عنایت به:

۱. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در

خصوص اصل هشتادوششم، حاکی از اینکه مصونیت ریشه اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابرند و هر فردی که در مظنه گناه یا جرم قرار گیرد قابل تعقیب است و اگر شکایتی علیه او انجام گیرد دستگاه قضایی باید او را تعقیب کند،^۱

۲. اصول متعدد قانون اساسی و از آن جمله اصول نوزدهم و بیستم دائر بر برخورداری همه ملت ایران از حقوق مساوی،

۳. اختصاص موضوع اصل هشتادوششم مربوط به اظهار نظر و رأی نمایندگان در مجلس و در مقام ایفای وظایف نمایندگی و عدم ملازمه آن با ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه،

۴. عدم توجیه شرعی منع تعقیب یا توقیف مجرم،

۵. نظر مبارک حضرت امام خمینی (ره) به عنوان ناظر و راهنمای تدوین قانون اساسی دائر بر ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه قضائیه،

«اصل هشتادوششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی، در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج است و این آزادی منافعی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد» (مؤذیان، ۱۳۸۱، ص ۳۱۷-۳۰۰).

قاعدتاً این تفسیر، تفسیری قانونی است و لازم‌الاتباع و البته شایسته توجه و تدقیق، بنابراین باید به آن دقت بیشتری کرد.

به نظر نگارنده در تفسیر این اصل، توجه به چند نکته الزامی است:

۱. از آنجا که مصونیت امری خلاف اصل است، باید تا حد ممکن دایره آن را تنگ کرد که موجب سوء استفاده افراد نشود و از هدف اصلی نیز دور نمانیم.

۱. همان‌طور که قبلاً گفتیم، تقریباً تمامی اشکالات مطرح شده درباره مصونیت ناظر به اصل ۷۱/۱ پیش‌نویس است - که در مورد مصونیت از تعرض است - و هیچ ربطی به قسمت اول اصل ۷۱ (اصل ۸۶ کنونی) ندارد. بنابراین، مقدمه قرار دادن آن اشکالات برای تفسیر اصل ۸۶ عملی نادرست است.

۲. قانون اساسی قانونی فراتر از دیگر قوانین است و دربردارنده آمال و اهداف ملت و ارائه‌کننده راهی فرا روی حاکمان و مردم، و حاوی کلیاتی در باب نظام حکومت کشور است. بنابراین نگهداری و نگهداری از آن لازم و ضروری است و نباید اجازه داد که اصلی از آن تعطیل شود. در صورت نیاز به این امر، خود قانون اساسی راهکار ارائه داده است. (اصل ۱۷۷ قانون اساسی)، در نتیجه نباید به بهانه تفسیری مضیق اصلی را کان لم یکن تلقی کرد. از این رو، به نظر نگارنده، بهترین راه تفسیر این اصل این است که به الفاظ و قیود آن دقت فراوانی داشته باشیم.

۱-۲-۴ الفاظ و قیود مذکور در اصل ۸۶

این اصل قیودی دارد که شایسته توجه است:

اول) اظهار نظر و رأی: آنچه در این اصل آزاد شمرده شده است، «اظهار نظر و رأی» است نه چیز دیگر و به نظر می‌رسد که اظهار نظر تنها جملات اخباری را در بر بگیرد و نه جملات انشائی را. پس اگر کسی پشت تریبون مجلس امر به کار خلافی کند یا برای عمل فردی حکمی دهد به طوری که نتوان عرفاً عنوان اظهار نظر بر آن نهاد مشمول اصل ۸۶ نیست. «رأی» نیز در مقام تصویب قوانین است.

دوم) در مقام ایفای وظایف نمایندگی: طبق صدور این اصل: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند» مهم‌ترین قید این اصل اظهار نظر «در مقام ایفای وظایف نمایندگی» است. تبصره ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی وظایف نمایندگی را شامل نطق قبل از دستور، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهار نظرهایی که برای اعمال اصل ۸۴ قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی دانسته است. مطابق اصل ۸۴ «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.» دیگر موارد نظارتی و قانونی را نیز می‌توان شامل وضع قانون در عموم

مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی (اصل ۷۱)، شرح و تفسیر قوانین عادی (اصل ۷۳)، تحقیق و تفحص در تمام امور کشور (اصل ۷۶)، تصویب عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (اصل ۷۷)، تغییر در خطوط مرزی با شرایط خاص (اصل ۷۸)، برقراری حکومت نظامی (اصل ۷۹)، گرفتن و دادن وام و کمک‌های بلاعوض خارجی و داخلی (اصل ۸۰)، استخدام کارشناسان خارجی (اصل ۸۲)، انتقال بناها و اموال دولتی به غیر با شرایط خاص (اصل ۸۳)، رأی اعتماد به وزرا و هیئت وزیران (اصل ۸۷)، سؤال از رئیس‌جمهور و هریک از وزرا (اصل ۸۸)، استیضاح رئیس‌جمهور و هریک از وزرا یا هیئت وزیران (اصل ۸۹)، و رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس (اصل ۹۰) دانست. پس فقط در صورتی نمایندگان در اظهار نظر و رأی کاملاً آزادند که در مقام ایفای یکی از این وظایف باشند و مثلاً اگر نماینده‌ای در نطق خود مردم را به شورش و بی‌نظمی ترغیب کند، مشمول اصل ۸۶ نخواهد بود. چون این عمل او اولاً اظهار نظر نبوده و ثانیاً در ذیل هیچ یک از عناوین فوق نمی‌گنجد. ولی او می‌تواند نسبت به وضعیت سیاست خارجی کشور یا وجود محدودیت‌ها در کشور اظهار نظر کند.

سوم) در مجلس: بنا بر ذیل اصل ۸۶، نمی‌توان نمایندگان مجلس را به سبب نظرهایی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد. «در مجلس» قید مکان است و بنابراین فقط وقتی نمایندگان در مجلس اظهار نظر کنند مشمول این اصل اند و اظهار نظر آنان مثلاً در جمع مردم حوزه انتخابیه آنان از شمول این اصل خارج است. البته، شاید بهتر باشد که عبارت «در مجلس» را قید اغلیت بدانیم و قیود اصلی را همان «اظهار نظر و رأی» و «در مقام ایفای وظایف نمایندگی» بدانیم، زیرا ممکن است مجلس نماینده را مأمور به حضور در کمیسیون یا مجمعی کرده باشد که غیر از مجلس است ولی در هر حال اظهار نظر او در آنجا در مقام ایفای نمایندگی باشد (مثل اصل ۱۷۵).

چهارم) تعقیب و توقیف: اصل ۸۶ «تعقیب و توقیف» نماینده را با شرایطی منع کرده است، «تعقیب» وظیفه داسراست و «توقیف» نیز به معنی دستگیر و زندانی کردن است.

نکته‌ای که از این دو لفظ می‌توان دریافت و در نتیجه خط بطلانی بر برخی تفاسیر این اصل کشید این است که تعقیب و توقیف فقط در مورد اشخاص متهم به ارتکاب جرم و مجرمان مطرح است و شخصی که جرمی را مرتکب نشده - اعم از نماینده مجلس و مردم عادی - همیشه مصون از تعقیب و توقیف است. بدین ترتیب، می‌توان از برخی از تفاسیر این اصل انتقاد کرد، زیرا این اصل را شامل ارتکاب جرم نمی‌دانند و محدوده اصل را در جایی می‌دانند که جرمی ارتکاب نیافته باشد، که در نتیجه این تفسیر، گویی اصلاً چنین اصلی وجود نداشته و ندارد. در حالی که باید پذیرفت این اصل در جایی مصداق می‌یابد که حداقل عنصر مادی جرمی تحقق یافته باشد و اصلاً دلیل تنظیم آن نیز همین بوده است و بدون این دلیل و این تفسیر، اصل ۸۶ تعطیل می‌شود.^۱

۳-۲-۴ جرایم متصور

جرایمی که ممکن است یک نماینده در اظهار نظر و رأی خود مرتکب شود فقط جرایمی است که عنصر مادی آن با گفتار - و حداکثر - نوشتار محقق می‌شود و البته تنها موردی که می‌توان تصور کرد رأی بدون گفتار و نوشتار باشد همان قیام و قعود برای مصوبات مجلس است. و در نتیجه جرایمی همچون توهین (مواد ۶۰۸ و ۶۰۹ قانون مجازات اسلامی)، افترا (ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی)، و نشر اکاذیب (ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی) را در بر می‌گیرد. البته با بررسی مواد قانونی مربوط به این جرایم و شرایط وقوع آنها به نتایج روشن‌تری می‌رسیم:

۱. توهین: مطابق ماده ۶۰۸ قانون مجازات اسلامی «توهین به افراد از قبیل فحاشی و

۱. البته، برخی در این مورد نیز توجیهاتی مطرح کرده‌اند، (نک. بندرچی ۱۳۸۰) که با ظاهر اصل ۸۶ و فلسفه مصونیت و دامنه آن ناسازگار است که فقط مسائل کیفری را در بر می‌گیرد و شامل مسائل حقوقی و مدنی نمی‌شود. شایان ذکر است که برخی از حقوقدانان اصل ۸۶ را نافی مسئولیت مدنی نمایندگان نیز می‌دانند (نک. کریمی) که البته به نظر می‌رسد نظر صحیح این باشد که این اصل - با هر تفسیری - مسئولیت مدنی نمایندگان را نفی نکرده و این مسئولیت پا بر جاست، زیرا اصل چهارم قانون اساسی و قاعده لاضرر مانع این است که ضرری از کسی به دیگری وارد شود ولی جبران نشود.

استعمال الفاظ رکیک چنانچه موجب حد قذف نباشد به مجازات شلاق تا ۷۴ ضربه و یا پنجاه هزار تا یک میلیون ریال جزای نقدی خواهد بود.^۱ در ماده ۶۰۹ همان قانون نیز برای توهین به برخی مقامات و مسئولان با شرایطی مجازات تعیین شده است. واضح است که هیچ مصداقی را نمی‌توان یافت که هم مصداق توهین باشد و هم در مقام ایفای وظایف نمایندگی صورت گرفته باشد. یعنی نماینده‌ای کلمه یا عبارتی را به کار برد که حاوی فحاشی و الفاظ رکیک باشد و، در عین حال، مثلاً در مورد تحقیق و تفحص از فلان سازمان باشد. اگر به شرایطی که حقوقدانان برای تحقق توهین بر شمرده‌اند مراجعه کنیم، این نظر واضح‌تر می‌شود: صرف خشونت در گفتار توهین نیست، توهین به اشخاص حقوقی متصور نیست، توهین باید به افراد معین و به صورت صریح باشد و البته عمد در توهین هم لازم و ضروری است (میرمحمدصادقی، ۱۳۸۱، ص ۱۵۹-۱۵۵) و البته «بر اعضای پارلمان هم واجب است که در گفتار و کردار خود از مقبولیت و حدودی که برای عموم مردم هست تجاوز نکنند و احترام مجلس را مرعی بدارند و حفظ کنند» (فروغی، همان، ص ۸۰).

بنابراین، به نظر نگارنده می‌توان نماینده‌ای را که اعضای شورای عالی امنیت ملی را خائن به ملت قلمداد کرده به اتهام توهین تعقیب کرد، زیرا نمی‌توان آن را در مقام ایفای وظایف نمایندگی دانست. از طرفی دیگر، چون اعضای این شورا را افراد معدودی تشکیل می‌دهند، نمی‌توان گفت که کلام او به شخص خاصی بر نمی‌گردد و لذا توهین محقق نشده است. اگرچه در صورتی که همین عبارت را با الفاظی دیگر بیان می‌کرد - مثلاً به نظر من در قضیه انرژی هسته‌ای مسئولان کشور خوب عمل نکردند و می‌توانستند بهتر از این عمل کنند - مصداق توهین به حساب نمی‌آمد زیرا همان گونه که خواهیم گفت نقد آزاد است ولی باید قواعد آن را رعایت کرد.

۲. **افترا:** افترا در ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی تعریف و برای آن مجازات تعیین شده است. بر اساس این ماده «هر کس به وسیله اوراق چاپی یا خطی یا به وسیله درج در

۱. البته اشکال عبارتی این ماده بر کسی پوشیده نیست.

روزنامه و جراید یا نطق در مجامع یا به هر وسیله دیگر به کسی امری را صریحاً نسبت دهد یا آنها را منتشر کند که مطابق قانون آن امر جرم محسوب می‌شود و نتواند صحت آن اسناد را ثابت کند، جز در مواردی که موجب حد است به یک ماه تا یک سال حبس و تا ۷۴ ضربه شلاق یا یکی از آنها حسب مورد محکوم خواهد شد.^۱ به نظر می‌رسد می‌تواند ارتکاب این جرم را با ایفای وظایف نمایندگی جمع کرد. مثلاً در مورد درخواست استیضاح از یک وزیر که جمعی از نمایندگان مدعی می‌شوند که وی چند میلیارد تومان از بودجه مملکتی را اختلاس کرده است یا در تحقیق و تفحص در مورد سبب کشته شدن تعدادی از مسافران در فلان جاده می‌گویند معاون وزیر مقصر است و یا تعدادی از کارمندان را به رشوه‌خواری متهم می‌سازند.

در اینجا نماینده به حق و بر حسب وظیفه خود مبنی بر استیضاح وزرا و تحقیق و تفحص از سازمان‌ها عمل می‌کند و ضمناً ارتکاب جرایمی (اختلاس، تسبیت در قتل، و رشوه‌خواری) را به افرادی انتساب داده‌اند. به نظر نگارنده، این موارد مشمول اصل ۸۶ است و در صورتی که در انتها اتهام ثابت هم نشود نمی‌توان نماینده را به اتهام افترا تعقیب و توقیف کرد، زیرا اظهار نظر او هنگام ایفای وظایف او بوده است.^۱

در این مورد توجه به مواد ۷۶ و ۷۷ آیین‌نامه داخلی مجلس کارگشاست. طبق ماده ۷۶ این قانون «چنانچه به تشخیص هیئت رئیسه نماینده‌ای در سخنان خود در جلسه علنی به کسی نسبت ناروا داده یا هتک حرمت نماید، فرد مزبور می‌تواند در دفاع از خود به صورت مکتوب به اتهام وارده پاسخ گوید. پاسخ ارسالی در صورتی که بیش از دو برابر اصل مطلب اظهار شده و متضمن توهین و افترا نباشد، در اولین فرصت در جلسه علنی قرائت خواهد شد.» ماده ۷۷ همان قانون نیز مقرر می‌دارد: «اگر در ضمن مذاکرات، صریحاً یا تلویحاً نسبت سوئی به یکی از نمایندگان وارد شده یا عقیده و اظهار او را برخلاف جلوه

۱. البته اگر اظهارات نماینده صرفاً در مقام نشر اکاذیب و توهین و افترا باشد مشمول اصل ۸۶ نیست (نک. موسوی بجنوردی، ۱۳۸۰/۱۱/۱).

دهند و نماینده مذکور برای رد آن نسبت به رفع اشتباه در همان جلسه یا در جلسه بعد اجازه نطق بخواهد بدون رعایت نوبت تا ده دقیقه اجازه نطق داده می‌شود.»

ماده ۷۶ در مقام جبران خسارت معنوی فردی است که به او نسبت ناروا داده شده یا از او هتک حرمت شده است زیرا آنچه مشمول این ماده است ایراد نسبت ناروا در جلسه علنی است، نه در جلسات غیر علنی یا بیرون مجلس یا در کمیسیون‌ها. جلسات علنی انعکاس وسیع و مستقیم رادیویی دارد و در جرایم می‌آید ولی اخبار جلسات غیر علنی و غیر آن توسط خود نمایندگان و سخنگویان جلسات به صورت گزینشی گفته می‌شود و بنابراین احتمال انتشار نسبت‌های ناروا کمتر وجود دارد. ولی در جلسات علنی که همه موارد مطرح شده در آنها منتشر می‌شود، کسی که به او نسبت ناروایی داده شده است حق دارد از خود در پیشگاه نمایندگان و مردم دفاع کند تا پاسخ او به نسبت‌های ناروا در همان قلمرو انعکاس نسبت‌های ناروا منتشر و منعکس شود. در صورتی که این فرد قانع نشود، می‌تواند از طریق دادخواست حقوقی و مطالبه جبران خسارت معنوی از باب مسئولیت مدنی اقدام کند، ولی راه ارائه کیفرخواست و دعوی جزائی توسط اصل ۸۶ مسدود شده است^۱ (پروین، ۱۳۸۰) - و البته نه به سبب وجود این ماده، چون این ماده در مقام اعطای مصونیت نیست و همان‌طور که گذشت شرایط خاصی را در بر می‌گیرد و در مقام بیان همان شرایط است و نه در مقام نفی مصونیت.

صدر ماده ۷۷ نیز این حق را به بقیه نمایندگان می‌دهد که اگر نماینده دیگری به آنان نسبت سوئی دهد از خود دفاع کنند ولی به نظر می‌آید قسمت دوم این ماده حداقل به نظر نگارنده ربطی به مصونیت نداشته باشد.

۳. نشر اکاذیب: بر اساس ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی «هر کس به قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی یا مقامات رسمی، به وسیله نامه یا شکوائیه یا مراسلات یا عرایض یا

۱. البته طبق آنچه پیش از این نیز گفته شد اگر اظهار نظر نماینده مصداق توهین باشد، جرم است و مشمول اصل ۸۶ نمی‌شود ولی اگر مصداق افترا باشد، می‌تواند مشمول اصل ۸۶ قرار گیرد.

گزارش یا توزیع هر گونه اوراق چاپی یا خطی یا امضا یا بدون امضا اکاذیبی را اظهار نماید یا با همان مقاصد اعمالی را برخلاف حقیقت رأساً یا به عنوان نقل قول به شخص حقیقی یا حقوقی یا مقامات رسمی تصریحاً یا تلویحاً نسبت دهد اعم از اینکه از طریق مزبور به نحوی از انحاء ضرر مادی یا معنوی به غیر وارد شود یا نه، علاوه بر اعاده حیثیت در صورت امکان، باید به حبس از دو ماه تا دو سال و یا شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم شود.» با اولین نگاه و توجه به این ماده متوجه می‌شویم که نمی‌توان مفاد آن را در مقام ایفای وظایف نمایندگی انجام داد، زیرا قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی به عنوان قصد خاص در آن ضروری است و نمی‌توان تصور کرد که نماینده با چنین قصدی در مقام ایفای وظایف نمایندگی باشد و، به علاوه، عنصر مادی آن نیز نشر اکاذیب و نسبت دادن اعمالی برخلاف حقیقت به دیگری است و نمی‌توان آن را در حیطه وظایف نمایندگان دانست.

در نتیجه تنها جرمی که امکان جمع آن — حداقل در عنصر مادی — با ایفای وظایف نمایندگی وجود دارد افتراست.

۴-۲-۴ توجیه نظر شورای نگهبان

حال می‌توان در اینجا نظر شورای نگهبان را نیز بدین صورت توجیه کرد: معمولاً حقوقدانان سه عنصر قانونی، مادی، و روانی را برای تحقق جرایم ضروری می‌دانند و بدون این سه عنصر، جرم را ارتکاب یافته محسوب نمی‌دارند. از آنچه پیش از این نکته گفته شد نتیجه گرفتیم که تنها جرمی که امکان جمع آن با ایفای وظایف نمایندگی وجود دارد افتراست (موضوع ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی). یعنی ممکن است عنصر مادی آن را نماینده متحقق سازد و او ارتکاب جرمی را به فردی نسبت دهد ولی نتواند آن را اثبات کند. ولی تحقق جرم افترا نیاز به سوء نیت خاص نیز دارد، یعنی علاوه بر لزوم عمد در افترا باید اثبات شود که فرد مقتدری با علم به مجرم نبودن دیگری و فقط برای بردن آبروی او این عمل را انجام داده است (میرمحمدصادقی، همان، ص ۱۶۱-۱۶۰). از آنجا که

صلاحیت نمایندگان قبلاً به تأیید شورای نگهبان رسیده است و به علاوه آنان طبق اصل ۶۷ قانون اساسی سوگند خورده‌اند و تعهد کرده‌اند که در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهار نظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنان را مد نظر داشته باشند، باید اصل را بر این گذاشت که نمایندگان قصد افترا بستن ندارند (همانند دادستان که به متهم ارتکاب جرمی را منتسب می‌کند)، بنابراین این مدعی باید خلاف آن را اثبات کند، یعنی ثابت کند که نماینده در مقام ایفای وظایف نمایندگی خویش نبوده، بلکه قصد افترا داشته است و این کار بسیار مشکل است و از این روست که حقوقدانان معتقدند: «عدم مسئولیت، فقط عمل پارلمانی همراه با هدف پارلمانی را شامل می‌شود. فلذا به محض آنکه گفتار و کردار نماینده جنبه خصوصی و غیرپارلمانی پیدا کرد، حتی اگر در صحن مجلس باشد، اصل مذکور جاری نمی‌گردد و نماینده همانند سایر مردم مشمول قوانین و مقررات عمومی کشور خواهد بود» (هاشمی، همان، ص ۱۲۵) و نمی‌توان اصل ۸۶ را بهانه‌ای برای تضييع حقوق مردم و وارد کردن لطمه به حیثیت و شئون مادی و معنوی اشخاص (نظیر فحاشی، هتک حرمت، تهمت، افشای اسرار خصوصی افراد، و ...) یا ترغیب عمومی به بی‌نظمی و آشوب قرار داد، زیرا هیچ یک از این موارد را نمی‌توان در وظایف نمایندگی گنجانید.

به نظر می‌رسد این تفسیر از اصل ۸۶ قانون اساسی با ظاهر اصل و بقیه اصول این قانون و قوانین دیگر سازگارتر باشد و به علاوه باعث نمی‌شود حق کسی در دادخواهی تضييع شود و عدالت و مساوات نیز رعایت می‌شود.

با توجه به آنچه درباره اصل ۸۶ گفتیم که خلاصه آن به این قرار است:

۱. در اصل ۸۶ قانون اساسی دو قید مهم آمده است: «اظهار نظر و رأی نماینده» و «در مقام ایفای وظایف نمایندگی». در این صورت، نماینده کاملاً آزاد است و نباید او را بدین دلیل تعقیب و توقیف کرد ولی اگر هریک از این دو شرط موجود نباشد، مورد شمول اصل ۸۶ نخواهد بود.

۲. تنها جرمی که نماینده مجلس می‌تواند عنصر مادی آن را در مقام ایفای وظایف

نماینده‌گی فراهم آورد افتراست و عنصر مادی توهین و نشر اکاذیب را نمی‌توان از وظایف نماینده‌گی شمرد.

۳. جرم افترا نیاز به سوء نیت خاص دارد.

۴. صلاحیت نمایندگان را قبلاً شورای نگهبان تأیید کرده و آنان طبق اصل ۶۷ قسم خورده‌اند که در اظهار نظرها و نوشته‌های خود استقلال کشور، آزادی مردم، و تأمین مصالح آنان را مد نظر داشته باشند؛

می‌توانیم نتیجه بگیریم که هر کس ادعائی نسبت به اظهار نظرها و آرای نماینده مجلس دارد باید حتماً سوء نیت نماینده مجلس را اثبات کند. یعنی ثابت کند که وی در مقام ایفای وظایف نماینده‌گی خود نبوده است و این البته خلاف اصل و ظاهر است (نظر به مقدمه ۴) و اثبات آن کاری بسیار مشکل است.

۴-۲-۵ پاسخ به یک اشکال

حال ممکن است اشکال شود که پس لزوم وجود اصل ۸۶ چه می‌شود و آیا با این تفسیر، این اصل کان لم یکن تلقی نمی‌شود؟

پاسخ به این سؤال با توجه به چند نکته روشن می‌شود:

۱. نمایندگان مجلس شورای اسلامی جزئی از حاکمیت‌اند و یکی از قوای سه‌گانه. هرچند آنان نماینده مردم‌اند. با توجه به سوگندی که طبق اصل ۶۷ یاد کرده‌اند باید حافظ استقلال کشور باشند و البته باید مصالح مردم و آزادی آنان را نیز مد نظر داشته باشند.
۲. از آنجا که نمایندگان مجلس، نماینده مردم‌اند و به نحوی الگوی جامعه محسوب می‌شوند، بر آنان واجب است که در گفتار و کردار خود از مقبولیت و حدود عموم مردم تجاوز نکنند و احترام مجلس را مرعی بدارند و حفظ کنند (فروغی، همان، ص ۸۰).
۳. وظیفه نمایندگان قانونگذاری و نظارت است و باید این کار را به نحو احسن انجام دهند، در نقد دیگران — که بیشتر در وظیفه نظارتی کار نمایندگان می‌گنجد — می‌توان با زبانی نرم وارد شد، یعنی فقط عمل فرد را نقد کرد و نه خود شخص را.

۴. طبق اصل نهم قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال از یک سو و وحدت و تمامیت ارضی کشور از سوی دیگر، از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی، و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند، بنابراین نماینده مجلس هم حق ندارد طوری نقد کند که مشمول اصل نهم شود. البته به نظر نگارنده، اصل نقد مهم نیست ولی نوع بیان آن بسیار مهم است که ممکن است نماینده را مشمول این اصل یا از شمول آن خارج کند.

۵. به نظر یکی از حقوقدانان «آراء نماینده و اظهار نظرهایی که در مجلس در رابطه با مسائل مختلف و در مقام انجام وظایف نمایندگی می‌کند، فاقد وصف مجرمانه است» (نامه ۳۱۹۳-۸۰/۴/۲۵) حسین مهرپور به رئیس جمهور مندرج در روزنامه همبستگی، ۸۰/۱۱/۱). یعنی عمل او عنوان جرم ندارد ولی ممکن است منطبق با عنصر مادی جرم باشد. نداشتن وصف مجرمانه به معنای نبود عنصر روانی در کنار عنصر مادی است و اگر عنصر روانی جرم در اینجا موجود باشد، نماینده مطمئناً مجرم است. این تفسیر را از ادامه جمله وی می‌توان دریافت: «اگر قیود مندرج در اصل ۸۶ رعایت نشود یعنی بیانات نماینده جنبه اظهار نظر نداشته باشد یا در مقام ایفای وظایف نمایندگی در مجلس نباشد، مشمول این اصل نیست و قابلیت تعقیب را دارد.» (همان) و همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد عنصر روانی جرایم ممکن الوقوع برای نماینده مجلس به طوری که عنصر مادی آن با ایفای وظایف نمایندگی قابل جمع باشد، با ایفای وظایف نمایندگی و سوگند او طبق اصل ۶۷ جمع نمی‌شود و به نظر می‌رسد که نظر نگارنده با نظر ایشان یکسان است زیرا تمامی تحلیل‌های به کاررفته در این نوشتار بر مبنای ایفای وظایف نمایندگی است.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد اصل ۸۶ در مقام تأکید بر حق اظهار نظر و نقد برای نمایندگان در تمام مسائل است و از این لحاظ محدودیتی ندارند ولی باید قواعد نقد و اظهار نظر، مفاد سوگند

اصل ۶۷، اصل ۹، اصل ۴۰، و دیگر اصول قانون اساسی را رعایت کنند. شاید بتوان گفت اصل مصونیت پارلمانی نیز همین است و اگر خلاف این باشد مخالف غایت اصلی مصونیت پارلمانی — که همانا پیشرفت کشور است — خواهد بود و پارلمان به محل نزاع‌های بی‌فایده برای مردم تبدیل خواهد شد. لذا به نظر می‌رسد دعوای و نزاع‌های موجود بر سر تفسیر اصل ۸۶ قانون اساسی نیست و همه قید مهم «اظهار نظر در مقام ایفای وظایف نمایندگی» را می‌پذیرند (نک). «اتفاق نظر حقوقدانان برجسته کشور بر مصونیت پارلمانی نمایندگان»، ۱۳۸۰/۱۱/۱ و هاشمی، همان، ص ۱۲۵، بلکه نزاع بر سر مصادیق است که عده‌ای برخی از مصادیق را مشمول این اصل می‌دانند و عده‌ای نمی‌دانند. از این رو، پیشنهاد می‌شود در این مورد قانونی به تصویب برسد و فقط به ذکر الفاظ اصل ۸۶ — آن گونه که در ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی آمده است و تکرار اصل ۸۶ است — بسنده نکند و به ذکر مصادیق و جزئیات پردازد.

منابع و مأخذ

- آخوندی، محمود (۱۳۸۳)، *آیین دادرسی کیفری*، ج ۱، چ ۱، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- آشوری، محمد (۱۳۷۵)، *آیین دادرسی کیفری*، ج ۱، تهران، سمت.
- ابراهیمی، قاسم، «مصونیت پارلمانی از نگاه فقه»، *مجله فقه اهل بیت*، ش ۳۰.
- موسوی بجنوردی، سیدمحمد (۱۳۸۰/۱۱/۱)، «اتفاق نظر حقوقدانان برجسته کشور بر مصونیت پارلمانی نمایندگان»، *روزنامه همبستگی*.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، تهران.
- القاضی، منصور (۱۴۱۸ ه.ق.)، *معجم المصطلحات القانونية*، بیروت، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع.
- انصاری، مسعود (۱۳۵۲)، *مصونیت‌های قانونی*، چ ۲، تهران، اشراقی.
- بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، *حقوق اساسی*، ج ۱ و ۲، تهران، کتابخانه گنج دانش.
- بندرچی، محمدرضا (۱۳۸۰/۶/۱۸)، «کدام مصونیت»، *روزنامه کیهان*.
- پروین، فرهاد (۱۳۸۰/۵/۲)، «مسئولیت نمایندگی، بدون مصونیت (ارزیابی حقوقی احضار نمایندگان و مصونیت پارلمان و مصونیت پارلمانی)»، *روزنامه ایران*.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۹)، *ترمینولوژی حقوق*، چ ۹، تهران، کتابخانه گنج دانش.
- دادفر، حبیب (۱۳۴۳)، *پارلمان*، تهران، چاپ اطلاعات.
- دهخدا، علامه علی‌اکبر (۱۳۷۳)، *لغت‌نامه*، تهران، دانشگاه تهران.
- شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۸۴)، *مصونیت پارلمانی در ایران قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ضرابی، غلامرضا (۱۳۷۲)، *آیین دادرسی کیفری*، تهران، کتابخانه گنج دانش.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)، *حقوق اساسی*، تهران، میزان.

- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳)، *درآمدی بر فقه سیاسی (مروری بر کلیات و مبانی حقوق اساسی)*، تهران، امیر کبیر.
- _____ (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی تطبیقی*، تهران، میزان.
- _____ (۱۳۶۸)، *فقه سیاسی*، ج ۱، چ ۲، تهران، امیر کبیر.
- فروغی (ذکاءالملک)، محمدعلی (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی (یعنی) آداب مشروطیت دول*، به کوشش علی اصغر حقدار، تهران، کویر.
- فرهیخته، شمس‌الدین (۱۳۷۷)، *فرهنگ فرهیخته (واژه‌ها و اصطلاحات سیاسی، حقوقی)*، تهران، زرین.
- قاسم‌زاده، قاسم (۱۳۴۴)، *حقوق اساسی*، چ ۸، تهران، کتابخانه ابن سینا.
- _____ (۱۳۳۶)، *حقوق اساسی فرانسه (از دوره قبل از انقلاب کبیر تا سال ۱۹۴۶)*، تهران، دانشگاه تهران.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ ۶، تهران، دانشگاه تهران.
- کریمی، عباس، «نقدی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره حدود مصونیت پارلمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، ش ۵۸.
- ماله، آلبر و ژول ایزاک (۱۳۴۵)، *تاریخ قرن هجدهم و انقلاب کبیر فرانسه*، ترجمه غلامرضا رشیدیاسمی، تهران، کتابخانه ابن سینا.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۶)، *کلیات حقوق اساسی*، تهران، پایدار.
- معلوف، لوئیس (۱۹۸۶)، *المنجد فی اللغة والاعلام*، بیروت، دارالمشرق.
- ملایری، محمدحسین و رضا حائز (۱۳۸۰)، *فرهنگ حکومت*، تهران، پنگان.
- مؤذنیان، محمدرضا (گردآورنده) (۱۳۸۱)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۸۰-۱۳۵۹)*، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۸۱)، *جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی*، چ ۲، تهران، میزان.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۰)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، چ ۵، تهران، میزان.
- هدایت‌نیا، فرج‌الله (مقدمه‌نویس) (۱۳۸۱)، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همراه با قانون اساسی مشروطه*، تهران، جمال.