

تحلیل حقوقی مصونیت پارلمانی

مقدمه:

داشتن امنیت و آرامش از جمله ضرورت‌های هر شغلی می‌باشد؛ چرا که امنیت است که می‌تواند مولد فعالیت مفید در جامعه باشد. امنیت شغلی را می‌توان نسبی قلمداد کرد؛ چون باتوجه به مسئولیت‌ها، نوع امنیت نیز تفاوت دارد. برای افرادی که در مشاغل خطرناک و سخت مشغول به کار هستند امنیت بیشتری لازم است تا با اطمینان خاطر به فعالیت خود ادامه دهند.

از جمله مشاغلی که به‌خاطر حساسیت خاص، احتیاج زیادی به امنیت شغلی در آن وجود دارد، عضویت در قوه مقننه یا به تعبیر دیگر، نمایندگی مجلس شورای اسلامی است؛ چرا که یک نماینده مجلس حق اظهارنظر در کلیه امور کشور را دارد و تصمیمات او بر سرنوشت کل کشور اثر می‌گذارد. طبیعی است که یک نماینده مجلس به‌خاطر وظیفه سنگینی که بر دوش اوست و خطراتی که به‌حسب وظیفه او را تهدید می‌کند نیاز به نوعی مصونیت دارد که این نوع مصونیت را در عرف حقوقی «مصونیت پارلمانی» می‌گویند.

برای شروع بحث در ابتدا لازم است که با معنا و مفهوم این اصطلاح آشنا شویم.

مصونیت پارلمانی^(۱)

مصونیت پارلمانی عبارت است از: «مجموعه‌ای از تدابیر قانونی که نماینده پارلمان را زیر پوشش حمایت خود می‌گیرد و از تعقیب قضایی یا اعمال پلیسی حفاظتش می‌کند.»^(۲) اصل مصونیت، اصولاً استثنایی است که به اصل تساوی حقوق شهروندی وارد شده است و طبق نظر گروهی از اساتید حقوق، همچون دکتر قاضی، این نوع مصونیت، در آغاز کار



محمدحسین غلامی
کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی

رسیده و به اصطلاح ریشه گرفته است. این امر ظاهراً موجه به‌نظر نمی‌رسد.^(۳)

مصونیت پارلمانی از دو راه قابل دستیابی

به‌منظور دفاع از عملکردهای پارلمانی، برحسب ضرورت پذیرفته شده است؛ و امروزه در کشورهایی که پارلمان به پیشرفت و انسجام لازم

است:

الف: عدم مسئولیت؛

ب: تعرض ناپذیری.

الف) عدم مسئولیت (مصونیت ماهوی)

مفهوم عدم مسئولیت نمایندگان بدین معناست که نماینده به واسطه انجام وظایف خود از طریق اظهار نظر یا نوشتن و یا اعمال و تصمیماتی که در این باب اتخاذ می‌کند، نباید تحت تعقیب و مواخذه قرار گیرد و هیچ‌کس نیز این حق را ندارد که نماینده را به خاطر انجام وظایفش مورد پیگرد قرار دهد؛ چرا که شأن نمایندگی پارلمان اظهار نظر در مسائل مختلف است و سلب این حق منافی علت وجودی این نهاد قانونگذاری است.

این مفهوم، در آرا و عقاید علمای حقوق و عملکرد کشورها، مقبولیت عام دارد؛ ولی در بعضی موارد استثنائاتی نیز دیده می‌شود. از جمله اینکه اولاً: این حق در پاره‌ای از نظام‌های حقوقی، تحت این عنوان وجود ندارد، بلکه با عبارتی از قبیل "امتیازهای پارلمانی" یا "آزادی گفتار" بیان شده است.

ثانیاً: در قوانین اساسی بعضی از کشورها، بر این نکته تأکید شده است که اصل عدم مسئولیت، نباید موجبات سوءاستفاده از حق را فراهم نماید؛ یعنی، مثلاً نماینده به استناد آن، به حریم آزادی‌ها و حقوق افراد تجاوز کند و یا بانوجه به اینکه حیثیت و شرف افراد و مسئولان برای قانون محترم است، هیچ‌کس نمی‌تواند به وسیله گفته‌ها و نوشته‌های خود این حریم را بشکند. در قانون اساسی ۱۹۴۹ م، آلمان فدرال، مصونیت پارلمانی، بر موارد تهمته افترا و توهین اشتهال ندارد؛ حتی اگر توسط پارلمان در چارچوب وظایف قانونی به انجام رسیده باشد.

در بعضی کشورها، نظیر دانمارک و ایسلند، در صورت موافقت پارلمان، حتی می‌توان از نمایندگان بازخواست کرده و اصل مسئولیت را جاری نمود.

ثالثاً: این که عدم مسئولیت راجع به اموری است که جنبه عام داشته و در ارتباط با جامعه باشد. بنابراین، خطاهای انضباطی و تخلفات

در قوانین اساسی بعضی از کشورها، بر این نکته تأکید شده است که اصل عدم مسئولیت، نباید موجبات سوءاستفاده از حق را فراهم نماید؛ یعنی، مثلاً نماینده به استناد آن، به حریم آزادی‌ها و حقوق افراد تجاوز کند و یا بانوجه به اینکه حیثیت و شرف افراد و مسئولان برای قانون محترم است، هیچ‌کس نمی‌تواند به وسیله گفته‌ها و نوشته‌های خود این حریم را بشکند

حقوقی و مالی، در اکثر قوانین ممنوع است؛ ولی در خصوص امور جزایی، به روش‌های مختلفی متوسل می‌شوند. مثلاً در پاره‌ای از قوانین اساسی، اصل تعرض ناپذیری را فقط در جهت فراهم آوردن امکان شرکت آزادانه نماینده در جلسات پارلمان تلقی کرده‌اند. مانند قوانین ایالات متحده آمریکا، ایرلند و فیلیپین، که آزادی نمایندگان در رفت‌وآمد را جز در مورد ارتکاب جرایمی از قبیل خیانت جنایت یا لطمه زدن به نظم عمومی، تضمین کرده‌اند.

اما گروهی نیز در باب جرایم نمایندگان، آیین دادرسی جزایی خاصی را پیش‌بینی نموده‌اند که مرسوم‌ترین آن مداخله پارلمان در این زمینه است. اکثر کشورهای اروپای غربی، روسیه، آلبانی، بلغارستان، مجارستان، لهستان، رومانی، چکسلواکی و یوگسلاوی تابع این شیوه هستند. به طوری که اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایتی شود فقط با موافقت پارلمان مورد تعقیب قرار می‌گیرد. این موضوع قبلاً به اطلاع مجلس می‌رسد و رسیدگی مقدماتی در داخل مجلس توسط کمیسیون ویژه‌ای انجام می‌پذیرد و در صورتی که معلوم شود نماینده واقعاً مرتکب جرم شده است، اجازه تعقیب و توقیف وی از سوی پارلمان صادر می‌گردد.

اما در این مورد دو استثنا وجود دارد: نخست اینکه جرم باید مشهود باشد؛ که در این صورت مقامات مسئول حق دارند نماینده را توقیف کنند؛ چون که در این گونه جرایم به راحتی می‌توان مرتکب جرم را تمیز داد.

دوم اینکه در برخی از قوانین، دوره

نمایندگان در ارتباط با مدیریت داخلی و نظام‌نامه مجلس، مشمول عدم مسئولیت نیست و نماینده نمی‌تواند به بهانه مصونیت، نظم مجلس و سازوکار قانونگذاری را مختل کند.

ب) اصل تعرض ناپذیری (مصونیت در برابر آیین دادرسی جزایی)

تعرض ناپذیری نمایندگان، به معنای عدم اجرای شیوه‌های معمولی پیگرد و دادرسی و در صورتی است که نماینده‌ای در بیرون از چارچوب وظایف پارلمانی و خارج از محوطه مجلس، اعمالی انجام دهد که قانوناً قابل تعقیب و مجازات است برابر این اصل، شیوه‌ها و آیین‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم یا مجرم وجود دارد.

اما به سبب اختلافات زیادی که در این باب در نظریات حقوقدانان وجود دارد، هر یک از قوانین اساسی کشورهای جهان در خصوص تعمیم این اصل، شیوه خاص خود را برگزیده‌اند. به عنوان مثال: در انگلستان، این اصل، جلوی اجرای عدالت جزایی را نمی‌گیرد و نماینده مانند سایرین در صورت ارتکاب جرم، به وسیله قوه قضاییه مورد تعقیب و کیفر قرار می‌گیرد؛ جز اینکه طبق قانون، نماینده را نمی‌توان بابت جرم ارتکابی، نه در طول مدت اجلاس پارلمان و نه چهل روز پیش از آن یا چهل روز پس از آن توقیف کرد. البته متهم کاملاً در اختیار مقامات قضایی، ولی زیر نظر رئیس مجلس است.

کشورهایی نظیر استرالیا، هند، نیجریه، زلاندنو این طریق را برگزیده‌اند.

توقیف نماینده، به علت محکومیت‌های

تعرض ناپذیری نیز محلود است؛ یعنی در غالب موارد، این دوره مساوی است با دوره اجلاس پارلمانی که به محض اتمام آن، نماینده مشمول قوانین عادی می‌شود و حتی در فواصل بین دو دوره این حکم جاری است و تنها شرطی که در غالب اوقات به چشم می‌خورد، این است که پارلمان در جریان امر قرار گیرد.^(۳)

مصونیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

آنان که اندک تسلطی به قانون اساسی دارند، می‌دانند که در این قانون هیچ موقعیتی وجود ندارد که مصون از تعقیب کیفری باشد و هر کسی با هر مسئولیتی، اگر مرتکب خلاف شود، باید به تخط او در دادگاه صالح رسیدگی شود؛ علاوه بر آن که، با روح قانون اساسی سازگار است و در بعضی از اصول آن نیز بدان تأکید شده است؛ چرا که بنای این قانون رفع تبعیض‌های ناروا و نزدیک شدن به مفهوم عدالت است به طوری که طبق اصل یکصد و هفتم قانون اساسی، رهبری که بالاترین مقام در کشور است، در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است. اما آنچه که عده‌ای از آن به عنوان استثنا در این زمینه یاد می‌کنند، همان «مصونیت پارلمانی» است. همچنان که گذشت، مصونیت پارلمانی به معنای مصونیت نمایندگان مجلس از تعقیب کیفری است؛ پیش از آن که از طرف مجلس از

وی سلب مصونیت گردد. این معنای مصطلحی است که در قوانین غالب کشورها وجود دارد و هدف آن حفظ جایگاه قانونگذاری هر کشور است.

اما سؤال اساسی این است که آیا طبق قوانین ما، نمایندگان از همان مصونیت با عنوان مصطلح «مصونیت پارلمانی» برخوردارند یا خیر؟

در پاسخ باید گفت، آنچه که در اصل هشتاد و ششم قانون اساسی آمده است، با آنچه که معنای معروف مصونیت پارلمانی است تفاوت دارد؛ یعنی، نه از عدم مسئولیت نمایندگان به صراحت نام برده است و نه از تعرض ناپذیری آنان؛ بلکه آنچه در این اصل مشاهده می‌شود «آزادی اظهار نظر در مقام ایفای وظایف نمایندگی» است و به نظر می‌رسد که این واژه می‌تواند با واژه مصونیت و عدم مسئولیت تفاوت داشته باشد.

در باب تعرض ناپذیری نماینده مجلس نیز باید گفت که در قوانین، آیین دادرسی خاصی در این زمینه پیش‌بینی نشده است و نماینده مجلس از نظر آیین دادرسی با سایر افراد مساوی قلمداد گردیده است؛ هرچند که رویه محاکم بر این امر دلالت دارد که قبل از تعقیب مجلس را در جریان امر قرار می‌دهند.

به هر صورت، آنچه از مجموع قوانین در جمهوری اسلامی ایران حاصل می‌شود، این

از جمله مشاغلی که به خاطر حساسیت خاص، احتیاج زیادی به امنیت شغلی در آن وجود دارد، عضویت در قوه مقننه یا به تعبیر دیگر، نمایندگی مجلس شورای اسلامی است؛ چرا که یک نماینده مجلس حق اظهار نظر در کلیه امور کشور را دارد و تصمیمات او بر سر نوشت کل کشور اثر می‌گذارد. طبیعی است که یک نماینده مجلس به خاطر وظیفه سنگینی که بر دوش اوست و خطراتی که به حسب وظیفه او را تهدید می‌کند نیاز به نوعی مصونیت دارد که این نوع مصونیت را در عرف حقوقی «مصونیت پارلمانی» می‌گویند

است که برای نمایندگان نوعی آزادی شبیه مصونیت و آن هم به صورت مقید پیش‌بینی کرده است که طبق اصل هشتاد و ششم ق.ا، در مجلس در مقام «اظهار نظر کردن» و یا در مقام «ایفای وظیفه نمایندگی» از جمله قیود آن می‌باشد. بنابراین، پذیرش مصونیت خاصی که در غالب کشورها مطرح است، برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی با سوالات و ابهاماتی مطرح است. اما به فرض که چنین مصونیتی را برای نمایندگان قایل شویم، آیا می‌توان گفت که این مصونیت مطلق است؟ به عبارت دیگر، چون اصل هشتاد و ششم ق.ا، از آزادی اظهار نظر صحبت کرده است، آیا می‌توان گفت جرایمی که از این طریق حاصل می‌شود، فاقد جنبه مجرمانه است؟

برای پاسخ‌گویی به سوالات فوق لازم است دو دیدگاه مختلف را در این باره مورد بررسی قرار دهیم:

الف) مصونیت «مطلق» نمایندگان:
هر چند شاید کمتر کسی ادعا کند که نمایندگان مجلس مصونیت مطلق دارند، اما در بعضی موارد نحوه استدلال طوری است که از آن نوعی مصونیت مطلق برداشت می‌شود تا مقید. در هر صورت، چه بپذیریم که منظور آنان مصونیت مطلق است نه مقید و چه نپذیریم، عمده استدلالی که این گروه برای اثبات نظریه خود می‌آورند یکی از دلایل زیر می‌باشد:

۱. اصل هشتاد و ششم ق.ا.ج.ا، که می‌گوید: «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 آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد.» که بر طبق این اصل، چون نمایندگان وظیفه قانونگذاری و نظارتی دارند نمی‌توان آنها را به سبب اظهاراتی که در مجلس و در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود ایراد کرده‌اند تحت پیگرد قانونی قرار داد.

شاید گروهی پا را از این فراتر نهاده و کلیه اعمال و گفتاری را که نمایندگان چه درون مجلس

و چه خارج از مجلس به سبب ایفای وظایف نمایندگی انجام داده‌اند، مشمول این اصل و نماینده را مصون از تعقیب بدانند.

۲ - دلیل دوم ایشان استناد به ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌باشد، که می‌گوید: «برطبق اصل هشتادوششم ق.ا، نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به علت نظرانی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای 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 هشتادوچهارم ق.ا، انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است.»

طبق اصل هشتادوچهارم ق.ا: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.» که طبق دو ماده فوق چنین نتیجه می‌گیرند که چون نماینده حق دارد در تمام مسائل اظهار نظر نماید و این اظهار نظر می‌تواند خارج از مجلس باشد و طبق اصل هشتادوششم مصون از تعقیب است. پس اگر در خارج از مجلس در هر مسئله‌ای اظهار نظر کرد او را نمی‌توان تعقیب کیفری کرد.

علاوه بر دو ماده فوق، این گروه شواهدی را نیز از کشورهای دیگر ذکر می‌کنند و استدلال می‌کنند که در سایر کشورها نیز چنین مرسوم است که در مقدمه به بعضی از آنها اشاره شد و از بیان مجدد آن خودداری می‌شود.

ب) مصونیت «مقید» نمایندگان:

برای تشریح نظر این گروه لازم است در ابتدا نوعی تقسیم‌بندی راجع به جرایمی که یک نماینده مجلس ممکن است بانوجه به نوع مسئولیت خود مرتکب شود، صورت گیرد و سپس به تشریح هر کدام به صورت جداگانه بپردازیم.

آیا هر مقام مسئولی در کشور به خاطر مسئولیت داشتن می‌تواند مرتکب هر جرمی بشود و از تعرض به دور باشد و آیا این با روح قانون اساسی ما که در همه جای آن از تساوی حقوق تمامی افراد و رفع تبعیض‌های ناروا صحبت کرده است، سازگار است؟ هر انسان سلیم‌النفسی خواهد پذیرفت که مصونیت یک مقام مسئول (اعم از نماینده مجلس و غیر آن) در مقابل ارتکاب جرم، امری غیر عادلانه است و علاوه بر این، با اصول متعدد قانون اساسی ما تعارض دارد

۱. جرایمی که خارج از حیطه وظایف نمایندگی و به صورت مشهود یا غیر مشهود توسط نماینده مجلس صورت می‌گیرد: در اینجا سؤال اساسی این است که آیا هر مقام مسئولی در کشور به خاطر مسئولیت داشتن می‌تواند مرتکب هر جرمی بشود و از تعرض به دور باشد و آیا این با روح قانون اساسی ما که در همه جای آن از تساوی حقوق تمامی افراد و رفع تبعیض‌های ناروا صحبت کرده است، سازگار است؟ هر انسان سلیم‌النفسی خواهد پذیرفت که مصونیت یک مقام مسئول (اعم از نماینده مجلس و غیر آن) در مقابل ارتکاب جرم، امری غیر عادلانه است و علاوه بر این، با اصول متعدد قانون اساسی ما تعارض دارد.

بند "۹" اصل سوم، اصل نوزدهم، اصل بیستم و اصل بیست‌ویکم، بر رفع تبعیض‌های ناروا و توزیع امکانات حقوقی مساوی و عادلانه، نفی امتیاز ویژه برای طبقات مختلف قومی و اجتماعی، اصل تساوی آحاد ملت و نهایتاً نفی تعرض غیرقانونی به اشخاص تأکید نموده است؛ و چنانچه نماینده‌ای خارج از مقام ایفای وظایف نمایندگی مرتکب فعلی شود که به نوعی تخطی از موازین قانونی کشور باشد، مصونیت مطلق قضایی برای او و جاهتی ندارد.

به‌طور مثال، اصل سی و چهارم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است.» و باید پرسید، چنانچه نماینده‌ای در ارتباطات خصوصی خود دچار خطا گردید، آیا می‌توان با استناد به مصونیت مطلق نمایندگان، اصل یاد شده را بر زمین نهاد؟ «هیچ کسی نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.» از سوی دیگر، در اصل نود قانون اساسی که شأن نزول کمیسیون به همین نام است، مقرر شده تا هر کس از آحاد مردم که از قوه مقننه مجریه یا قضاییه شکایت داشته، شکایت خود را مطرح تا مورد رسیدگی قرار گیرد. اینجا نیز امکان جرم و خطا از سوی هیچ‌کدام از عناصر قوای کشور نفی نشده است و به همین دلیل مصونیت مطلق نمایندگان با این اصل منافات دارد. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت در صورتی که نماینده‌ای از مجلس مرتکب جرمی خارج از حیطه وظایف نمایندگی شد باید به جرم او در دادگاه صالح رسیدگی شود و نباید او را مصون از تعقیب تصور کرد.

۲. جرایمی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی صورت می‌گیرد:

هر چند آنچه در اصل هشتادوششم ق.ا، آمده است اظهار نظر در داخل مجلس است و با وجود این، اگر اظهارات نمایندگان را در خارج از مجلس مصون از تعقیب بدانیم، باز هم به دلایل متقن و محکم دیگر، این مصونیت مطلق نیست و در موارد مشخص قابل پیگرد قضایی است.