



انجمن علمی فقه‌پژای تطبیقی ایران



فصلنامه فقه‌پژای تطبیقی

The Criminal Policy of Dealing with the Crimes of Parliamentarians with an Emphasis on the Role of the Supervisory Board

Mohammad Javad Khosravi¹, Mohsen Shekarchizadeh*², Mehdi Jalilian³

1. PhD Student of Criminal Law and Criminology, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran. (Corresponding Author)

3. Assistant Professor, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 351-362

Corresponding Author's Info

ORCID: 0000-0001-8769-9798

TELL: +983142292929

Email: mohsen.shekarchi@gmail.com

Article history:

Received: 20 Sep 2023

Revised: 18 Nov 2023

Accepted: 21 Dec 2023

Published online: 20 Feb 2024

Keywords:

Criminal Policy, Crimes of Members of Parliament, Immunity, Supervisory Board.

ABSTRACT

Parliamentary immunity can be applied in two ways; Substantive immunity means immunity from prosecution and seizure against the performance of representative duties and immunity from assault means obtaining permission from the parliament to prosecute the representative for crimes unrelated to representative duties. Considering that both of these forms are intended to ensure the safety of the representatives for the proper performance of their duties, it seems that the best solution to guarantee the rights of the members of parliament is to accept parliamentary immunity in both its forms in the law. Crimes committed while performing the duties of a representative are subject to lack of parliamentary responsibility, not parliamentary immunity. Parliamentary immunity only includes misdemeanor and felony crimes. Parliamentary immunity does not apply in illegal matters, because in these matters there is no fear that the representative will be under threat and pressure and therefore, extending parliamentary immunity to illegal crimes is contrary to its philosophy. Examining the Law of the Supervisory Board on the Behavior of the Representatives also shows that there are very good things in this law to systematize the rights and obligations of the representatives, although it also has gaps. One of the important points of this law is determining punishments that do not have a deterrent aspect.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2024 The Authors.

How to Cite This Article: Khosravi, MJ; Shekarchizadeh, M & Jalilian, M (2024). "The Criminal Policy of Dealing with the Crimes of Parliamentarians with an Emphasis on the Role of the Supervisory Board". *Journal of Comparative Criminal Jurisprudence*, 3(5): 351-362.



انجمن علمی فقه‌های تطبیقی ایران

فصلنامه فقه‌های تطبیقی

www.jccj.ir



فصلنامه فقه‌های تطبیقی

دوره سوم، شماره پنجم، اسفند ۱۴۰۲

سیاست کیفری مقابله با جرایم نمایندگان مجلس با تأکید بر نقش هیأت نظارت

محمدجواد خسروی^۱، محسن شکرچی‌زاده*^۲، مهدی جلیلیان^۳

۱. دانشجوی دکتری رشته حقوق جزا و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.

۲. استادیار، گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران. (نویسنده مسؤؤل)

۳. استادیار، گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.

چکیده

جرایم نمایندگان مجلس شورای اسلامی با توجه به مصونیت آن‌ها از موضوعاتی است که همواره محل بحث و نظر بوده است. هدف مقاله حاضر بررسی این سؤال است که سیاست کیفری مقابله با جرایم نمایندگان مجلس چگونه بوده و هیأت نظارت چه نقشی در این خصوص ایفا می‌کند؟ مقاله حاضر توصیفی - تحلیلی است و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی سؤال مورد اشاره پرداخته است. یافته‌ها بر این امر دلالت دارد که مهم‌ترین موضوع در سیاست کیفری مقابله با جرایم نمایندگان، مصونیت پارلمانی است. مصونیت پارلمانی به دو شکل قابل اعمال است: مصونیت ماهوی به معنای مصونیت از تعقیب و توقیف در مقابل ایفای وظایف نمایندگی و مصونیت از تعرض به معنای کسب اجازه از مجلس برای تعقیب نماینده در جرایم غیرمرتبط با وظایف نمایندگی. جرایم حین انجام وظیفه نمایندگی مشمول عدم مسؤولیت پارلمانی است نه مصونیت پارلمانی. مصونیت پارلمانی فقط شامل جرایم جزایی از درجه جنحه و جنایت است. در امور خلافی مصونیت پارلمانی جاری نمی‌شود، زیرا در این امور بیم آنکه نماینده، در معرض تهدید و فشار قرار گیرد، وجود ندارد، لذا تسری دادن مصونیت پارلمانی به جرایم خلافی مغایر با فلسفه وضع آن می‌باشد. نتیجه بررسی قانون هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان نیز بیانگر این امر است که در این قانون موارد بسیار خوبی برای نظام‌مند کردن حقوق و تعهدات نمایندگان وجود دارد، هرچند که خلأهایی نیز دارد. یکی از موارد مهم این قانون نیز تعیین مجازات‌هایی است که جنبه بازدارندگی ندارد.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۳۶۲-۳۵۱

اطلاعات نویسنده مسؤؤل

کد آرکید: ۹۷۹۸-۹۷۶۹-۱۸۷۶۹-۰۰۰۱-۰۰۰۰

تلفن: +۹۸۳۱۴۲۲۹۲۹۲۹

ایمیل: mohsen.shekarchi@gmail.com

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۲۹

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۲/۰۸/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۰۱

واژگان کلیدی:

سیاست کیفری، جرایم نمایندگان مجلس، مصونیت، هیأت نظارت.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی حاضر به صورت غیرتجاری را دارند.



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

مقدمه

جعفری و حسین قمری در کتابی، مبانی حقوقی نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس در پرتو اصل مصونیت پارلمانی را بررسی کرده‌اند (جعفری و قمری، ۱۳۹۶: ۳۲). تمایز و نوآوری مقاله حاضر نسبت به پژوهش‌های انجام‌شده این است که هدف مقاله حاضر بررسی این سؤال مهم است که سیاست کیفری مقابله با جرایم نمایندگان مجلس و نقش هیأت نظارت در این خصوص چگونه است؟ به‌منظور بررسی سؤال مورد اشاره ابتدا سیاست کیفری مقابله با جرایم «غیرمرتبط با وظایف نمایندگی» نمایندگان مجلس بررسی شده و در ادامه از سیاست کیفری مقابله با جرایم مرتبط با وظایف نمایندگی نمایندگان مجلس بحث شده و درنهایت قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مورد بررسی قرار گرفته است.

۱- سیاست کیفری مقابله با جرایم غیرمرتبط با وظایف نمایندگی نمایندگان مجلس

تعقیب و به کیفر رساندن نمایندگان مجلس شورای اسلامی در رابطه با جرایمی که خارج از حیطه وظایف نمایندگی و به‌صورت مشهود یا غیرمشهود انجام می‌دهند، به استناد تساوی اشخاص در مقابل قانون بلاشکال است. بند ۹ اصل سوم و اصول ۱۹، ۲۰ و ۲۱ قانون اساسی، بر رفع تبعیض‌های ناروا و توزیع امکانات حقوقی و عادلانه، نفی امتیاز ویژه برای طبقات مختلف قومی - اجتماعی، اصل تساوی آحاد ملت و نهایتاً نفی تعرض غیرقانونی به اشخاص تأکید نموده است، چنانچه نماینده‌های خارج از مقام ایفای وظایف نمایندگی خود مرتکب فعلی شود که به نوعی تخطی از موازین قانونی کشور باشد، مصونیت مطلق قضایی برای او وجاهتی ندارد.

«به‌دلیل عدم پذیرش اصل تعرض‌ناپذیری و فقط نص قانونی خاص، تعقیب نمایندگان مجلس شورای اسلامی و کیفر آنان به استناد تساوی اشخاص در مقابل قانون، در صورت ارتکاب جرم ظاهراً بدون اشکال است» (جعفریان، ۱۳۹۶: ۳۳). در همین ارتباط، اداره حقوقی وزارت دادگستری در نظریه مشورتی شماره ۷۵/۵۶۱۳ مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۰ اظهار کرده است: «باتوجه به اصل ۸۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آن‌ها را به‌سبب نظریاتی که در مجلس ابراز نموده‌اند یا آرای که داده‌اند، تعقیب

جرایم نمایندگان مجلس شورای اسلامی از موضوعات چالش‌برانگیز است. مصونیت نمایندگان دلیل اصلی این چالش است. مصونیت پارلمانی به‌عنوان امتیازی ویژه به نمایندگان مجلس اعطا می‌شود و این امکان را به آنان می‌دهد تا به‌منظور ایفای مطلوب وظایف نمایندگی اگر مرتکب جرمی شدند، مصون از تعقیب و توقیف باشد. مصونیت پارلمانی به دو شکل کلی قابل پذیرش است: مصونیت ماهوی به‌معنای مصونیت از تعقیب در مقابل ایفای وظایف نمایندگی و مصونیت شکلی یا مصونیت از تعرض به‌معنای اعمال آیین دادرسی ویژه برای تعقیب نماینده درخصوص جرایمی که مربوط به وظایف نمایندگی نیست. در هر کشوری بسته به نظام حقوقی آن کشور موضوع متفاوتی نسبت به مصونیت پارلمانی اتخاذ شده است. آنچه جرایم کیفری نمایندگان مجلس را به مسأله تبدیل کرده است، ماهیت مصونیت نمایندگان است که محل اختلاف نظر است. قوه مقننه با جدیت تمام، اصل ۸۶ قانون اساسی را چیزی جز مصونیت پارلمانی نمی‌داند و در مقابل قوه قضاییه اصل هشتم را به‌معنای صلاحیت اظهار نظر نمایندگان می‌داند و اعطای مصونیت به نمایندگان مجلس را نقض تساوی افراد در برابر قانون و مداخله قوه مقننه در امور مربوط به قوه قضاییه می‌پندارد. اختلاف نظرهایی اینچنینی دستمایه نگارش مقاله حاضر شده است، ضمن این‌که قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۲ از جهات مختلفی قابل بحث، نقد و نظر است. همین امر بررسی سیاست کیفری مقابله با جرایم نمایندگان مجلس با تأکید بر نقش هیأت نظارت را به یک ضرورت مبدل ساخته است. درخصوص جرایم نمایندگان جایگاه هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان و مصونیت آن‌ها پژوهش‌های متعددی انجام شده است: حسن و کیلیان در مقاله‌ای به بررسی مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان پرداخته است (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۷۰). محمدجعفر حبیب‌زاده، سارا وزیری و سپیده میرمجیدی نیز در مقاله‌ای، مصونیت کیفری نمایندگان مجلس در حقوق ایران و افغانستان را مورد بررسی قرار داده‌اند (حبیب‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۷). محمدجواد

نمایندگان، مانعی برای شروع به تعقیب و تحقیق مراجع کیفری نیست و مراجع قضایی می‌توانند حتی بدون اعلام نظر هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان، شروع به تعقیب نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمایند.

۲- سیاست کیفری مقابله با جرایم مرتبط با وظایف نمایندگی نمایندگان مجلس

مطابق اصل ۸۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نمایندگان در راستای ایفای وظایف نمایندگی دارای مصونیت هستند.

۲-۱- عدم مسؤولیت مطلق به سبب اظهارات» در مقام ایفای وظایف نمایندگی

مطابق این معنا، نمایندگان به جهت اظهارات و آرایشان در انجام وظایف نمایندگی در برابر هرگونه تعقیب، توقیف یا اقدام قضایی دیگر حمایت می‌شوند. این اصل درحقیقت نوعی مصونیت ماهوی است. به موجب اصل ۸۶ قانون اساسی: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آن‌ها را به سبب نظرانی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب و توقیف کرد»، لذا اظهاراتی که ماهیتی صرفاً شخصی و خصوصی برخوردار می‌باشد، مشمول این جنبه از مصونیت ندانسته، اگرچه در صحن مجلس مطرح شوند.

در نظام حقوقی ایران، دامنه شمول «وظایف نمایندگی» به موجب تبصره ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، عبارت است از: «نطق قبل از دستور، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهار نظرانی که برای اعمال اصل ۸۴ قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی.» در گذشته، اگرچه طبق ماده ۱۸۹ آیین‌نامه داخلی مجلس فقط به اظهارات نمایندگان در مجلس و در کمیسیون‌ها اشاره شده بود، لکن این احصاء مانع از تسری عدم مسؤولیت به سخنان نماینده در زمان تقدیم طرح و پیشنهاد، خواندن گزارش و به‌طور کلی سایر موارد مشابه و مرتبط با وظیفه نمایندگی نبوده است» (جعفریان، ۱۳۹۶: ۳۲).

نمود و مصونیت پارلمانی آنان در این حدود است و مصونیت دیگری برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی و قوانین دیگر پیش‌بینی نشده است. بنابراین چه قبل از انتخاب به سمت نمایندگی چه بعد از آن، مانند عموم مردم تابع مقررات قانون آیین دادرسی کیفری و قانون مجازات عمومی هستند.»

«بر این اساس، برخلاف اغلب کشورها، در ایران به رعایت تشریفات خاصی در تعقیب یا توقیف نمایندگان مجلس نیاز نیست و ایشان در صورت ارتکاب هر عمل مجرمانه از طریق رسیدگی‌های عمومی، مانند اشخاص عادی قابل پیگرد می‌باشند. تنها به اعتبار سمت دارای اجتماعی و وضعیت خاص شخص نمایندگان، صلاحیت مراجع کیفری رسیدگی کننده به موجب تبصره ماده ۱۴ اصلاحی آیین‌نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب رسیدگی به کلیه اتهامات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در صلاحیت دادگاه کیفری استان تهران است، در گذشته نیز مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۲۹ رسیدگی به جرایم نمایندگان مجلس شورای اسلامی را در صلاحیت مراجع کیفری پایتخت قرار داده بود. به‌طور کلی، قانون‌گذار ایران پس از انقلاب، بر تحدید هرچه بیشتر دامنه مصونیت پارلمانی نمایندگان نظر داشته است و رویکرد پیشین، صیانت از کلیت نهاد قانون‌گذاری را با موانع بسیاری مواجه کرده است» (حبیب‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۸).

با تدقیق در قوانین و مقررات موجود در ایران نیاز به رعایت تشریفات خاص در تعقیب و توقیف نمایندگان نیست و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در صورت ارتکاب هر عمل مجرمانه «غیرمرتبط با وظایف نمایندگی» خود از طریق رسیدگی‌های عمومی و رعایت تشریفات معمول، مانند اشخاص عادی قابل پیگرد می‌باشند.

با این وجود، شورای نگهبان، حتی در رابطه با تخلفاتی که نمایندگان در «ایفای وظایف نمایندگی» مرتکب می‌شوند، رعایت هیچ تشریفات را از سوی قوه قضاییه الزام‌آور ندانسته است و رسیدگی مستقل مرجع صالح قضایی را «متوقف» بر تشخیص هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان ندانسته است. به دیگر سخن، رعایت تشریفات مذکور در قانون نظارت بر رفتار

۲-۲- شریای مصونیت کیفری نمایندگان مجلس شورای اسلامی

شرایب مصونیت کیفری نمایندگان مجلس شورای اسلامی عبارت است از:

۲-۲-۱- اظهار نظر در محل پارلمان

اصل ۸۶ قانون اساسی در ارتباط با مصونیت پارلمانی مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایب 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 وظایب نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد» (نیکونهاد، ۱۳۹۱: ۷۰). یکی از مسائلی که در خصوص مصونیت میان حقوق‌دانان محل بحث و نزاع گردیده، «قید در مجلس» است. با وجود چنین قیدی این سؤال پیش می‌آید که آیا مصونیت پارلمانی فقط در محوطه ساختمان مجلس جاری و ساری است یا وجود این قید در اصل ۸۶، از حیث غلبه است و نمایندگی مجلس در هر جایی که در حال ایفای وظایب نمایندگی است، برخوردار از مصونیت در قبال گفته‌ها و نوشته‌های خود است؟

در پاسخ به این سؤال حقوق‌دانان دو دسته شده‌اند: برخی می‌گویند نمایندگان پارلمان برای اظهاراتی که در خارج از مجالس مقننه می‌کنند و مطالبی که راجع به مسائل سیاسی در روزنامه‌ها و مجلات و نشریات دیگر درج می‌کنند، مسؤول هستند، زیرا در خارج از پارلمان نطق ایرادکردن و یا در مطبوعات مقاله درج‌کردن، ناشی از انجام وظایب نمایندگی نبوده و از این‌رو مشمول اصل عدم مسؤولیت نخواهد بود (حبیب‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۶۷)، استدلال این گروه این است که چنین اعمالی راستای انجام وظایب نمایندگی نیست، چراکه مفهوم حقوقی در مجلس در صحن مجلس شورای اسلامی است. علی‌الاصول فعالیت‌های غیرقانون‌گذاری و پارلمانی از این مصونیت برخوردار نیستند. بنابراین سخنرانی خارج از مجلس اعلامیه و بیانیه به‌منظور اطلاع‌رسانی بیانیه مطبوعاتی از سوی نمایندگان مجلس مشمول عدم مسؤولیت نیست... 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

به‌موجب تبصره ۱ ماده ۹ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱، تشخیص مصادیق موضوع اصل ۸۶ قانون اساسی و ماده ۷۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس برعهده «هیأت رسیدگی به تخلفات نمایندگان» است، اما در صورتی که هیأت نظارت، اظهارات و سخنان نماینده‌های را مصداق اصل ۸۶ قانون اساسی و ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس تشخیص ندهد، ضمن رسیدگی به تخلفات نماینده، مراتب کیفری آن را به مرجع قضایی ذی‌صلاح اعلام می‌نماید.

البته شورای نگهبان در پاسخ به سؤال رییس محترم قوه قضاییه در نظریه استفساریه خود راجع به اصل ۸۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رویکرد پیش‌گفته را نپذیرفته و بیان داشته است: «۱- مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص اصل ۸۶ حاکی از این است که مصونیت ریشه اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابرند و هر فردی که در مظان اتهام قرار گیرد، شکایتی علیه او انجام گیرد، دستگاه قضایی باید او را تعقیب کند؛ ۲- اصول متعدد قانون اساسی (از جمله اصول ۱۹ و ۲۰) دایر بر برخورداری همه ملت از حقوق مساوی است؛ ۳- موضوع اصل ۸۶ مربوط به اظهار نظر و رأی نمایندگان در مجلس و در مقام ایفای وظایب نمایندگی است و با ارتکاب اعمال و با عناوین مجرمانه ملازمه ندارد؛ ۴- نظر حضرت امام خمینی، مبتنی بر ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران خسارت آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه قضاییه است. در نهایت، اصل ۸۶ قانون اساسی در مقام آزادی بیان نماینده در رابطه با رأی‌دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظایب نمایندگی در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج است و این آزادی منافی مسؤولیت مرتکب جرم نیست. اصل ۸۶ فوق مشابهت‌های بسیاری با اصل ۲۶ قانون اساسی فرانسه دارد. به‌موجب این اصل هیچ عضوی از پارلمان را نمی‌توان به سبب نظرات و آرای که در مقام ایفای وظایب نمایندگی خود داده است، مورد تعقیب، بازجویی، توقیف، زندانی و محاکمه قرار داد. از این اصل در حقوق فرانسه بدون هیچ‌گونه شک و شبهه‌ای عدم مسؤولیت پارلمانی استنباط شده است» (کریمی، ۱۳۸۱: ۲۴۷).

تفحص در تمام امور کشور و سؤال و استیضاح وزرا و رئیس جمهور و رأی اعتماد و رأی عدم اعتماد و مأموریت‌های محوله که همه آن‌ها در راستای ایفای وظایف نمایندگی به عمل می‌آید، از شمول مجازات موضوع این ماده مستثنی است.»

«از جمع این دو ماده می‌توان وظایف نمایندگی را به شکل زیر دسته‌بندی کرد: ۱- وظایف مربوط به قانون‌گذاری؛ ۲- وظایف مربوط به امور نظارتی و تحقیق و تفحص و ارائه گزارش؛ ۳- وظایف مربوط به اظهار نظرها در چهارچوب اصل ۸۴ قانون اساسی، از جمله سؤال، استیضاح، رأی اعتماد و ...» (نیکونهاد، ۱۳۹۱: ۷۱).

این دیدگاه ممکن است وجود داشته باشد که قید مواردی در یک ماده برای تعریف وظایف نمایندگی، با روح قانون اساسی سازگار نیست و نماینده مجلس را محدود می‌سازد، اما به نظر می‌رسد هر دو قانون به نحوی نگارش یافته است که تمام امور مربوط به وظایف نمایندگی را پوشش دهد، از سوی دیگر در مواردی که تردیدی در این خصوص به وجود آید، بایستی به قانون اساسی که مهم‌ترین سند برای برشمردن وظایف نمایندگی است، مراجعه کرد. در قانون اساسی علاوه بر این که در اصول متعددی به یک وظیفه خاص از وظایف نمایندگی اشاره شده است، در اصل ۸۴ نیز به طور کلی اظهار نظر درخصوص تمام مسائل داخلی و خارجی حق نمایندگان اعلام شده است. بنابراین می‌توان گفت وظایف نمایندگی گستره‌ای به اندازه تحقیق، تفحص، ارائه گزارش و اعلام موضع در تمام امور حکومتی و مملکتی دارد.

۳- جرایم عمومی به‌عنوان نماینده مجلس بدون ارتباط مستقیم با وظایف نمایندگی

«در رابطه با جرایم عمومی که به‌عنوان نماینده مجلس مرتکب شده‌اند، ولی ارتباط مستقیم با وظایف آنان ندارد نیز باید قائل به عدم مصونیت پارلمانی شد. بنابراین چنانچه نماینده‌ای جمعی را برای اعتصاب و شورش تحریک نماید و یا مقالات توهین‌آمیز در یک روزنامه منتشر کند، از مصونیت برخوردار نیست» (جعفریان، ۱۳۹۶: ۳۳).

چنانچه اصل ۸۴ ق.ا جمهوری اسلامی ایران می‌گوید: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسؤول است و حق دارد در همه

آرای او سرانجام در گزارش کمیسیون‌ها منعکس می‌گردد و مشمول اصل عدم مسؤولیت خواهد بود. در مقابل «گروه دیگری برآند نماینده مجلس در هر مکانی از مصونیت برخوردار است و قید در مجلس نمی‌تواند نماینده پارلمان را محدود سازد: این مصونیت تمام اعمال مربوط به انجام وظایف نمایندگی را دربر می‌گیرد... حتی تحقیقات و بازرسی‌هایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی انجام داده‌اند، تحت شمول این مصونیت قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد چنانچه نماینده‌ای در چهارچوب همین وظایف اقدام به مصاحبه با رسانه‌ها نموده و نظرات خویش را به اطلاع مردم برساند نیز از مصونیت برخوردار بوده است...» (کریمی، ۱۳۸۱: ۲۴۴). به نظر می‌رسد هر دو گروه در این که نماینده فقط در چهارچوب وظایف نمایندگی، مصونیت دارد اتفاق نظر دارند، اما اختلاف نظر درخصوص محدوده وظایف نمایندگی است.

۲-۲-۲- اظهار نظر در راستای انجام وظیفه

یکی دیگر از قیود مندرج در اصل ۸۶ «قید وظایف نمایندگی» است. این عبارت دو بار در اصل هشتادوششم آمده است و نشان از اهمیت اظهار نظرها در اعطای مصونیت دارد. به عبارت دیگر اظهارات مشمول مصونیت قرار می‌گیرد که در راستای ایفای وظایف نمایندگی باشد، اما سؤال مهمی که مطرح می‌شود، این است که وظایف نمایندگی شامل کدام اعمال نماینده است؟ قانون‌گذار در دو مورد وظایف نمایندگی را تعریف کرده است: یک بار در ماده ۷۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و یک بار در تبصره ۲ ماده ۶ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان. تبصره ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس می‌گوید: «وظایف نمایندگی شامل نطق قبل از دستور، بحث‌های داخل دستور بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها اظهار نظراتی که برای اعمال اصل ۸۴ قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است.» مطابق ماده ۶ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان نیز: «کلیه امور مربوط به حقوق نمایندگی ملت که در قانون اساسی به آن تصریح شده است، اعم از اظهار نظر و اعلام مواضع در مسائل داخلی و خارجی کشور و آزادی در انجام وظایف قانونی و اعمال رأی خود و کسب اخبار و اطلاعات مورد نیاز وظایف نمایندگی و قانون‌گذاری و تحقیق و

روانی) را احراز خواهد کرد. پس این اقدام در صورتی است که عامل بازدارنده‌ای در راه اصل تعقیب وجود نداشته باشد، زیرا در برخی موارد، نهاد تعقیب با موانعی روبه‌رو می‌شود. موانع مذکور یکسان نبوده، ماهیت حقوقی متفاوتی دارند. برای نمونه، برخی موانع از قبیل مرور زمان، امر مختوم کیفری و فوت متهم، نهاد تعقیب را همیشه از پیگرد متهم و به جریان انداختن دعوی عمومی بازمی‌دارند و برخی موانع از قبیل مصونیت پارلمانی موقتی بوده، پس از حصول شرایط و اسباب قانونی، امکان تعقیب فراهم می‌شود» (هاشمی، ۱۳۷۷: ۳۳۸).

«به این ترتیب، مشخص می‌شود که مصونیت پارلمانی در عداد موانع موقتی تعقیب دعوی عمومی جای گرفته است، لذا در اغلب کشورهای جهان تا زمانی که تقاضای تعقیب اعضای پارلمان از طرف نهاد تعقیب انجام نشود و پارلمان مربوط، اجازه تعقیب اعضای خود را تحت شرایط و تشریفات خاص - که اصولاً برحسب رویکرد ویژه کشورها متفاوت است - صادر ننماید، هیچ تعقیبی صورت نمی‌گیرد. به عبارت دیگر تا زمان سلب مصونیت، امکان تعقیب عضو پارلمان منتفی است. بدیهی است نقض یا نادیده‌انگاشتن مسائل یادشده، با ضمانت اجرای قاطعی روبه‌روست. این ضمانت اجراها یا در ضمن اصول ناظر بر مصونیت پارلمانی در قوانین اساسی کشورها پیش‌بینی شده یا در سایر قوانین و مقررات مطرح شده‌اند» (جعفریان، ۱۳۹۶: ۳۲).

باتوجه به مطالب گفته‌شده، «در اینجا اصل عدم تعرض یا تعرض‌ناپذیری نمایندگان پیش می‌آید. طبق این اصل نماینده در برابر آیین دادرسی جزایی از مصونیت برخوردار است. تعرض‌ناپذیری، یعنی ممنوعیت تعرض به نمایندگان در باب اعمالی که خارج از پارلمان انجام می‌دهند و این امر درحقیقت دنباله منطبق عدم مسؤولیت آنان در قبال انجام وظایف پارلمانی است، در صورتی که نماینده‌های بیرون از محوطه مجلس دست به اعمالی بزند که طبق قوانین جاری یا براساس عرف، جرم نامیده می‌شود، باز هم به‌گونه‌ای مورد حمایت قانون است. به این عبارت که مأموران انتظامی نمی‌توانند با او همان رفتاری را کنند که قاعدتاً با فرد عادی انجام می‌دهند، یعنی بازداشت، بازجویی، تشکیل پرونده و ارسال به دادسرا تا مرحله دادرسی. این امتیاز در نگاه نخست

مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نمایند»، «از سوی دیگر در بحث راجع به مصونیت‌های کیفری، از مصونیت پارلمانی به‌عنوان مصونیتی قانونی یاد می‌شود که به‌واسطه ویژگی‌ها و آثار حقوقی خاص خود از سایر مصونیت‌ها متمایز گریده است. گاه نیز مصونیت پارلمانی به‌عنوان مصونیتی ماهوی مطرح می‌شود که در نتیجه آن عملی که اصولاً طبق قانون، جرم شناخته شده است، به‌واسطه وضعیت و جایگاه ویژه نمایندگان، از حیث تعقیب و کیفر با موانع و محدودیت‌هایی روبه‌رو می‌گردد» (حبیب‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۰).

«لذا فرایند تعقیب و توقیف و اعمال قواعد و مقررات جزایی درخصوص اعضای پارلمان با سایر افراد متفاوت خواهد بود، اما به‌رغم این تمایز، یک نکته را نباید از نظر دور داشت و آن این‌که شناسایی این امتیاز و مصونیت هیچ‌گاه به‌معنای معافیت کلی نماینده از تعقیب و کیفر نیست، بلکه در این زمینه موضوع نظام‌مندی فرایند قضایی و رعایت تشریفات دادرسی ویژه درخصوص نماینده مطرح است که از سوی اغلب کشورهای جهان نیز پذیرفته شده است» (محمدزاده اصل، ۱۳۸۷: ۱۳۱-۸۵).

«روند رسیدگی به دعوی، مستلزم رعایت قواعدی است که اجرای درست و دقیق آن‌ها، نقش مؤثری در تأمین اهداف سیاست جنایی دارد. حال آنچه در ابتدای فرایند کیفری مطرح است، آغاز رسیدگی‌های شکلی است که مسؤولیت اصلی در این زمینه، اصولاً متوجه نهاد تعقیب است. در رأس این نهاد نیز دادستان قرار دارد که در یک بررسی مقدماتی، ضرورت و موقعیت تعقیب، وضعیت و شخصیت متهم را لحاظ کرده و آنگاه درخصوص عنوان مجرمانه و واردکردن اتهام، تصمیم‌گیری می‌کند که در این زمینه ممکن است باتوجه به قواعد کلی و واقعیت‌های موجود، قضایی را اساساً قابل طرح نداند یا مسیر آن‌ها را به سوی نظام عدالت غیرکیفری سوق دهد، اما چنانچه اتهامی مطرح شود، این امر جزء با اعتقاد دادستان بر توانایی محکوم‌ساختن متهم و اثبات اتهام، بدون هرگونه شک و شبهه معقول، امکان‌پذیر نیست» (هاشمی، ۱۳۷۷: ۲۶۰).

«در این حالت، دادستان باوجود مقتضی تعقیب و فقد مانع، رأساً یا توسط معاون خود و یا بازپرس اقدام به پیگرد متهم نموده، ارکان سه‌گانه جرم (رکن قانونی، مادی و

ارائه گزارش و گردش‌های مالی خود و خانواده‌شان به‌صورت دقیق به این مرجع باشند و تنها به گزارشات واصله اکتفا نشود، چراکه هدف از تصویب این قانون نظارت مؤثر بر نمایندگان و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی نمایندگان است که باتوجه به جایگاه و اختیارات فراوان آن‌ها اکتفا به گزارش‌های واصله به مجلس کافی نبوده و بررسی دقیق در مورد هر نماینده را می‌طلبد» (داودآبادی، ۱۳۹۳: ۱۲۳).

«اهمیت این موضوع بسیار زیاد بوده و ایجاد سازوکاری مناسب و دقیق در این زمینه بسیار مفید است و به کارآمد شدن قانون نیز کمک خواهد کرد. مورد دیگری که در این خصوص قابل اشاره است، روشن‌نبودن معانی حقوقی و قانونی مواردی است که در این بند به آن اشاره گردیده است، مثلاً لفظ سوءاستفاده بسیار مبهم و کلی بوده و در صورت استفاده در گزارشات می‌تواند طیف بسیار گسترده‌ای از اقدامات را دربر گیرد و نتیجه پذیرش یا عدم پذیرش سوءاستفاده را منوط به نظر اعضای هیأت کند و سبب تبعیض در موارد مشابه شود که باتوجه به این که مخاطبان این قانون نمایندگان مجلس هستند که از طرفی باتوجه به مقامی که دارند، زمینه سوءاستفاده‌های فراوان را داشته و باتوجه به عدم روشن‌بودن محدوده این لفظ در قانون با تفسیر مضیق به راحتی می‌توانند از مجازات فرار کنند و از طرف دیگر به مناسبت جایگاه حساسی که دارند، با تفسیر موسع این لفظ بسیار در معرض اتهامات واهی قرار گرفته تا از مسؤولیت اصلی خود غافل بمانند، باید قانونی بسیار جامع، کامل و واضح باشد و جلوی هرگونه تفسیر را گیرد تا از تضییع حقوق عده‌ای از نمایندگان و فرار از مجازات عده‌ای دیگر جلوگیری شود» (ویژه و رضایی، ۱۳۹۲: ۹۵-۴۱).

«مورد دیگری که در این بند قابل تأمل است، درآمد و هزینه‌های غیرمتعارف است که همانند مورد قبل فاقد تعریف جامع و کامل و دقیق در قانون است و متعارف یا غیرمتعارف بودن درآمد و هزینه تفاسیر متعدد و محدوده وسیعی دارد که بهتر بود به‌صورت روشن و با جزئیات کامل درخصوص میزان درآمد هزینه نماینده و اعضای درجه اول خانواده بحث شود و توضیح و تعریف مشخصی از متعارف و دامنه آن و غیرمتعارف

قابل توجیه به‌نظر نمی‌آید، زیرا خلاف اصل تساوی افراد در برابر قانون است، اما از آنجا که وضع نماینده با افراد عادی تفاوت دارد، ممکن است جواز تعقیب وی موجب آن شود که در عمل از آن سوءاستفاده به‌عمل آید، زیرا همیشه احتمال صحنه‌سازی، توطئه، اسباب‌چینی برای خنثی کردن اقدامات نماینده در پارلمان را می‌توان خارج از محوطه پارلمان فراهم آورد» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۲۰۱).

«تعرض‌ناپذیری نمایندگان، یعنی عدم اجرای شیوه‌های معمولی پیگرد، دادرسی و یا به بیان دیگر، اعمال، شیوه‌ها و آیین‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم و یا مجرم است، بدین ترتیب که هرگاه نماینده مرتکب جنحه یا جنایتی شود، توقیف یا تعقیب متهم باید فوراً به اطلاع مجلس که متهم عضو آن است، برسد و معمولاً کمیسیونی از پارلمان که ممکن است دائمی یا موقت باشد، به موضوع رسیدگی می‌کند و گزارش امر را تقدیم رییس مجلس می‌کند. تصمیم نهایی بر تعقیب یا عدم تعقیب متهم (توسط مراجع قضایی) با مجلس خواهد بود، اما در جرایم مشهود اصل مصونیت جاری نیست، لذا دستگیری و بازداشت فوری نماینده‌ای که مرتکب چنین جرمی شود، توسط مأمورین و ضابطین دادگستری بلامانع است و دلیل آن این است که وقوع جرم در منظر و ملاً عام جای هیچ‌گونه شک و تردیدی را باقی نمی‌گذارد» (حبیب‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۶۸).

۴- نقش هیأت نظارت

در این قسمت به نقش هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان پرداخته می‌شود.

۴-۱- هیأت نظارت

«برای هیأت نظارت صلاحیت‌هایی در نظر گرفته شده است تا در محدوده آن به اعمال نظارت بر نمایندگان بپردازد. براساس بند «الف» ماده ۲، یکی از صلاحیت‌های هیأت رسیدگی به گزارش‌های واصله درباره سوءاستفاده و تخلف مالی یا اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه‌های غیرمتعارف وی می‌باشد که در این خصوص به‌نظر می‌رسد بهتر آن بود که مرجعی برای رسیدگی مداوم و سالانه به امور مالی نمایندگان و خانواده ایشان ایجاد شود و نمایندگان موظف به

و میزان آن ارائه گردد و تصمیم‌گیری در این زمینه وابسته به سلیقه اشخاص نباشد» (تازیکی، ۱۳۹۴: ۵۷).

«در ماده ۳ این قانون نیز دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمتعارف از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی داخلی یا خارجی تحت هر عنوان توسط نمایندگان ممنوع گردیده است، ولی همچنان ملاک متعارف یا غیرمتعارف بودن مشخص نگردیده است که ممکن است تفاسیر گوناگون را در پی داشته باشد و هر نماینده با استدلال‌های مختلف دریافت خود را متعارف جلوه دهد و هدف غایی قانون نقض شود» (عباسیان و مردانی، ۱۳۹۵: ۴۱).

«در بند «ب» ماده ۲ موردی در قالب صلاحیت‌های هیأت ذکر شده که قابلیت تفاسیر متعدد را دارد. در این بند آمده هیأت صلاحیت رسیدگی به گزارش‌های مربوط به رفتار خلاف شئون نمایندگی را دارد. در تبصره ۱ ماده ۲ بیان گردیده که منظور از موارد خلاف شئون نمایندگی رفتار خلاف عرف مسلم نمایندگی است، به نحوی که نوعاً نمایندگان آن را خلافشان بدانند، حال مشخص نیست که شئون نمایندگی چگونه و توسط چه کسی تعریف می‌شود و این ابهام وجود دارد که در صورت اختلاف نظر بین نمایندگان بر سر این که آیا موردی خلاف شأن بوده و یا خیر، تکلیف چیست و نظر نهایی را چه کسی بیان می‌کند. رفتار خلاف شئون نمایندگی، مفهومی است که از نظر حقوقی تعریف مشخص ندارد» (داودآبادی، ۱۳۹۳: ۱۲۴).

«یکی دیگر از صلاحیت‌های هیأت براساس بند «پ» ماده ۲ رسیدگی به گزارش‌های واصله درباره اعمال خلاف امنیت ملی کشور و سایر اعمال مجرمانه از بعد انتظامی است، اعمال خلاف امنیت ملی کشور را چگونه باید تشخیص داد؟ اگر مثلاً نماینده‌ای یکی از نهادهای دولتی را نقد کند، آیا می‌توان آن را به منزله عمل خلاف امنیت ملی تشخیص داده و زمینه تعقیب نماینده مزبور را فراهم ساخت؟ پس در این خصوص ابتدا باید اعمال خلاف امنیت ملی کشور به تفصیل تعریف شود و مصادیق آن نیز بیان گردد، تا حدود آن مشخص گردد. از طرف دیگر سایر اعمال مجرمانه از بعد انتظامی هم بسیار

کلی و نامشخص بوده و می‌توان با این عبارات گستره وسیعی از گزارشات را علیه نمایندگان مورد رسیدگی قرار داد که باتوجه به عدم وجود تعریف دقیق از هریک از این مضامین، احتمال وجود اعمال سلیقه در برخورد با نمایندگان مختلف در موارد مشابه را زیاد می‌کند. از طرفی بند «ت» ماده ۲ نیز بیان موارد موجود در آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد که هم تکرار مکررات است و هم‌شأن نظارتی قانون را تا رسیدگی به غیبت و تأخیر نمایندگان پایین می‌آورد و بهتر بود که رسیدگی به این‌گونه موارد را به همان آیین‌نامه داخلی مجلس واگذار می‌کردند» (رضائی، ۱۳۹۴: ۳۷۰-۳۳۷).

«از نکات قابل اشاره دیگر، این است که در تمام مواردی که ارائه گزارش مد نظر قرار گرفته است، افراد واجد شرایط گزارش‌دادن مشخص نگردیده‌اند و معلوم نیست که چه فرد یا گروهی می‌توانند گزارشاتی را علیه نمایندگان به مجلس تحویل دهند. آیا هر فرد عادی در جامعه می‌تواند براساس یافته‌ها و دانسته‌های خود در مورد یک نماینده گزارش دهد و یا باید از کانال خاصی اقدام کند و این که آیا صرف گزارش‌دادن با مشخصات کامل فرد گزارش‌دهنده کافی است و همچنین پس از دریافت چنین گزارشی خود هیأت موظف به رسیدگی و جمع‌آوری مدارک و مستندات لازم می‌باشد و یا حتماً باید مستندات کافی و اثبات‌کننده نیز به‌همراه گزارش باشد و در غیر این صورت گزارش فاقد وجهت است و از دور بررسی خارج می‌شود؟ از محاسن این قانون می‌توان به تبصره ۲ و تبصره ۳ ماده دو این قانون اشاره کرد که گزارش‌هایی را قابل رسیدگی دانسته که مشخصات کامل ارسال‌کننده را دارا باشند و یا مستندات ارائه‌شده در آن کافی باشد. همچنین هیأت را مکلف کرده است که در صورت عدم صحت گزارش و زمینه‌چینی برای هتک حرمت نماینده و یا تشویش اذهان عمومی توسط گزارش‌دهنده مراتب را همراه با مدارک به مرجع قضایی ارسال دارد و از این طریق راه را برای هتک حرمت و تهمت و افترا به نماینده بسته و پیگیری قضایی را ایجاب نماید» (داودآبادی، ۱۳۹۳: ۱۲۵).

از دیگر صلاحیت‌های این هیأت که در تبصره ۴ ماده ۲ این قانون بر آن تأکید شده، این است که: «تعقیب کیفری نماینده

تبدیل شود، البته از سوی دیگر ممکن است که با لابی‌گری و موارد دیگر افزایش داری‌ها را مخفی نموده و مورد اغماض قرار دهند» (تازیکی، ۱۳۹۴: ۵۹).

«در مورد مجازات نمایندگان متخلف طرح ارائه شده به مجلس دارای نواقص متعددی بود، ولی در مصوبه کمیسیون این مجازات‌ها به تفصیل تعیین شده است. این مطلب نکته مثبت مصوبه کمیسیون است، البته باید بیان کرد از طرفی مشخص نیست که برای هر تخلف چه مجازاتی تعیین شده است و این امر به نظر و سلیقه هیأت واگذار گردیده است و ممکن است هیأت نظارت برای یک تخلف یکسان در مورد دو نماینده تصمیمات متفاوتی گرفته و برای یکی اشد و برای دیگری اقل مجازات را در نظر بگیرد که با روح عدالت قانون منافات داشته و در شأن مجلس که خود در راستای ایجاد عدالت بیشتر در جامعه قانون‌گذاری می‌کند، نمی‌باشد و از طرف دیگر باید اضافه کرد که مجازات‌های پیش‌بینی شده در ماده ۶ این قانون به هیچ‌وجه جنبه بازدارندگی نداشته و درخور اعمال نظارت بر نمایندگانی که در صورت تخلف ممکن است سرنوشت کل افراد جامعه و کشور را تحت تأثیر قرار دهند، نمی‌باشد و باتوجه به دسترسی‌های متعدد یک نماینده برای تغییر مسیر سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... کشور بهتر بود که از مجازات‌های مناسب‌تری استفاده گردد» (بیاتی و اروتتن، ۱۴۰۱: ۱۳۸-۱۰۹).

«نکته‌ای که می‌شود درخصوص مجازات نمایندگان در این قانون به آن اشاره کرد، این است که براساس ماده ۱۰ قانون، قوه قضاییه موظف به ایجاد شعبه خاصی جهت رسیدگی به اتهامات نمایندگان شده است و به نظر می‌رسد که نوعی تبعیض است و در تناقض با بندهای ۹ و ۱۴ اصل سوم قانون اساسی است، مضافاً این که به‌موجب تبصره ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۸۱، صلاحیت رسیدگی به تمامی اتهامات مقامات کشوری و لشگری، از جمله نمایندگان مجلس به دادگاه کیفری استان تهران محول شده و به همین منظور هم مجتمع قضایی ویژه کارکنان دولت تشکیل شده است که پس از انجام رسیدگی مقدماتی در دادرسی رسیدگی به جرایم کارکنان دولت و ارجاع به شعبه

مانع رسیدگی هیأت به تخلفات نماینده نمی‌شود و محدودیتی برای هیأت ایجاد نمی‌کند، حتی در صورتی که نماینده مرتکب تخلفی شود که مراجع قضایی از آن بی‌اطلاع هستند، هیأت ضمن رسیدگی به تخلفات مراتب کیفری آن را به مراجع قضایی ذی‌صلاح اعلام می‌دارد.»

«نکته‌ای که می‌شود به آن اشاره کرد، این است که بهتر بود سازوکارهایی برای نظارت مالی بر نمایندگان تدبیر شود و صلاحیت مرجع نظارت در رسیدگی به امور مالی نمایندگان به‌صورت مفصل‌تری مد نظر قرار می‌گرفت. مهم‌ترین این راه کارها مسأله اعلام داری‌ها و درآمدهای نمایندگان است. این که نمایندگان ملزم باشند به‌صورت روشن و صریح تمام داری‌ها و درآمدهای خود و خانواده خویش را اعلام کنند، باعث جلوگیری از فساد ایشان می‌شود. قابل ذکر است که عمده‌تأ دسترسی عموم به این اطلاعات نیز در کشورهای مختلف فراهم شده است. وجود چنین سازوکاری در قانون برای نظارت بر نمایندگان از مهم‌ترین سازوکارهاست که متأسفانه در مصوبه کمیسیون لحاظ نشده است. به‌طور کلی می‌توان گفت احصای صلاحیت‌های هیأت نظارت به‌صورت دقیق انجام نگرفته و این صلاحیت‌ها آنقدر کلی هستند که احتمال سوءاستفاده را فراهم می‌کنند و بسیاری از موارد مهم و مفسده‌برانگیز نیز در نظر گرفته نشده است. از این رو تجدید نظر در صلاحیت‌های هیأت ضروری به نظر می‌رسد» (عباسیان و مردانی، ۱۳۹۵: ۴۲).

۴-۲- مجازات‌ها و عدم وجود بازدارندگی مناسب

«تبصره ۱ ماده ۶ قانون، تشخیص افزایش ناحق داری‌های نمایندگان را به هیأت نظارت واگذار کرده است تا در صورت تشخیص مراتب را به اطلاع شورای نگهبان رسانده و جهت رسیدگی به دستگاه قضایی ارسال کند؛ اولاً که هیأت نظارت شأن قضایی ندارد، بنابراین راساً نمی‌تواند در مورد افزایش ناحق داری‌های یک نماینده حکم صادر کرده و به اطلاع شورای نگهبان برساند و از این طریق سبب تشویش افکار اعضای شورای نگهبان علیه نمایندگان شود؛ ثانیاً ملاک و معیار حق و ناحق بودن داری‌های نمایندگان معلوم نیست و در این صورت هیأت می‌تواند به ناروا و به‌صورت تبعیض‌آمیز عمل کرده و خود به عاملی برای پرونده‌سازی علیه نمایندگان

رسیدگی کننده، وارد سیر مراحل رسیدگی قضایی می‌شود» (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۷۱).

ماده ۶ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مواردی را به‌عنوان مجازات برشمرده و اعمال یک یا چند مورد از آن‌ها را به نظر هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان منوط کرده است، اما با نگاهی به موارد بیان شده در این ماده به عدم بازدارندگی و اهمیت پایین این مجازات‌ها پی می‌بریم. موارد مندرج در این ماده به شرح زیر می‌باشند: «الف- تذکر شفاهی بدون درج در پرونده؛ ب- تذکر کتبی با درج در پرونده؛ پ- اخذ تعهد کتبی مبنی بر عدم تکرار تخلف؛ ت- کسر حقوق از یک‌ماه تا یک‌سال به میزان یک‌دوم؛ ث- محرومیت از عضویت در مجامع و شوراها یا کمیته‌های تحقیق و تفحص؛ ج- محرومیت از نامزدی برای عضویت در هیأت ریسه مجلس و هیأت ریسه کمیسیون‌ها؛ چ- اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه غیرعلنی توسط رییس مجلس؛ ح- اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه علنی توسط رییس مجلس.» مشخص است که حتی اعمال هم‌زمان همه این موارد در مقابل منافع مادی حاصل از فسادهای کلان اقتصادی به هیچ‌وجه بازدارنده نیست (قانون نظارت بر رفتار نمایندگان). آنچه که محرز است، مجازات‌های موجود در قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان بازدارندگی لازم را نداشته و مجازات‌های مندرج در ماده ۶ این قانون هیچ تناسبی با رفتارهای فسادآمیز سطح بالا ندارد. از همین رو بسیاری از نمایندگان ترسی با مواجه شدن با هیأت نظارت نداشته و دچار فساد می‌شوند.

نتیجه‌گیری

هیچ مصونیتی برای نمایندگان مجلس از حیث ارتکاب جرایم عمومی نسبت به دیگران وجود ندارد و این افراد نیز در صورت ارتکاب جرم مانند سایر شهروندان تحت تعقیب کیفری قرار می‌گیرند. اگر مصونیتی نیز برای برخی مقامات و مسؤولان کشوری، مانند نمایندگان مجلس وجود دارد، این مصونیت صرفاً برای تسهیل انجام امور مربوط به سمت نمایندگی است و نمایندگان بر مبنای قانون اساسی در قبال اظهار نظر و آرای خویش که در مقام ایفای وظایف نمایندگی انجام می‌دهند، مصونیت ماهوی دارند، اما در مورد جرایمی که نسبت به اشخاص حقیقی یا حقوقی مرتکب می‌شوند، هیچ مصونیتی

برای آن‌ها وجود ندارد. در واقع، مصونیت مطلق نمایندگان مجلس اختصاص به زمانی دارد که نمایندگان مجلس در حال انجام وظایف نمایندگی خود هستند. نمایندگی مطلق نمایندگان مجلس به این معناست که در دوران تصدی خود هرگونه اقدامی در خصوص منافع ملت می‌تواند انجام دهند و کسی نمی‌تواند آنان را از این بابت مؤاخذه کند. با توجه به تفسیر و نظر شورای نگهبان در خصوص اصل ۸۶ قانون اساسی و ماده ۹ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، دادسرای تهران، اختیار قانونی برای احضار و جلب نمایندگان را به سبب اتهامات مرتبط با وظایف نمایندگی به‌طور مستقل از نظر هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان داشته است، از این رو اقدام به شروع تعقیب بعضی از نماینده مجلس شورای اسلامی نموده است. شایان ذکر است در صورتی که احضار و جلب نماینده مذکور به سبب «تخلفاتش» در انجام وظایف نمایندگی باشد (و نه به سبب «عناوین مجرمانه») باید فرآیند تشخیص تخلف از سوی هیأت نظارت بر تخلفات صورت گیرد، نه دادسرای تهران. با توجه به اهمیت نظارت مطلوب بر نمایندگان مجلس، اصلاحاتی در «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» صورت گیرد و راهکارهای مناسب‌تری برای نظارت بر اموال و دارایی‌های نمایندگان به منظور جلوگیری از فساد مالی اتخاذ شود. همچنین با تعیین ضابطه برای دریافت هدیه توسط نمایندگان، ابهام موجود در این زمینه از بین برود.

با توجه به اهمیت نظارت مطلوب بر نمایندگان مجلس، اصلاحاتی در «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» صورت گیرد و راهکارهای مناسب‌تری برای نظارت بر اموال و دارایی‌های نمایندگان به منظور جلوگیری از فساد مالی اتخاذ شود. همچنین با تعیین ضابطه برای دریافت هدیه توسط نمایندگان، ابهام موجود در این زمینه از بین برود. درست است که مصونیت از تعرض در قانون اساسی کشور ما پیش‌بینی نشده است، ولی با توجه به این که طبق مشروح مذاکرات واضعان قانون اساسی امکان تصویب آن توسط قانون‌گذار عادی مطرح شده است، تصویب قانونی که مصونیت از تعرض و حدود و ثغور آن را به‌طور دقیق تعیین کند، می‌تواند به تضمین حقوق مردم به‌عنوان موکلین نمایندگان کمک شایانی نماید. از طرفی نحوه سلب مصونیت

- حسین عباسیان، سیدعلی و مردانی، نادر (۱۳۹۵). «اصول حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس شورای اسلامی». مجله مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۲(۱): ۱۴۳ - ۱۵۸.

- داودآبادی، ندا (۱۳۹۳). تحلیل نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس شورای اسلامی. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران: دانشگاه تهران.

- رضائی، آزاد (۱۳۹۴). «نظارت حرفه‌ای پارلمانی مرجع و ضمانت اجرا (مطالعه موردی قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان)». نشریه مجلس و راهبرد، ۲۰(۸۴): ۳۳۷-۳۷۰.

- قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۲). بایسته‌های حقوق اساسی. چاپ بیست و دوم، تهران: انتشارات میزان.

- کریمی، عباس (۱۳۸۱). «نقدی بر تفسیر شورای نگهبان درباره حدود مصونیت پارلمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۲۵(۵۸): ۲۴۱-۲۵۲.

- محمدزاده اصل، محمد (۱۳۸۸). «بررسی جایگاه حقوقی مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس شورای اسلامی». مجله کانون وکلای دادگستری، ۳(۱۵-۱۴): ۸۵-۱۳۱.

- نیکونهاد، حامد (۱۳۹۱). «مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانون‌گذار اساسی». نشریه بررسی‌های حقوق عمومی، ۱(۲): ۶۹-۹۴.

- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی). جلد دوم، چاپ هفدهم، تهران: میزان.

- وکیلان، حسن (۱۳۹۰). «مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان». مجله مجلس و راهبرد، ۴(۶۸): ۶۳ - ۱۰۸.

- ویژه، محمد رضا و رضایی، آزاد (۱۳۹۲). «روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان با تأکید بر حقوق ایران». نشریه مجلس و راهبرد، ۲۰(۷۴): ۴۱-۹۵.

در قانون به‌طور دقیق مشخص شود تا حقوق نمایندگان به‌شکل بهتری تضمین شود.

ملاحظات اخلاقی: موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانت‌داری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردید.

تعارض منافع: تدوین این مقاله، فاقد هرگونه تعارض منافی بوده است.

سهم نویسندگان: نگارش مقاله به‌صورت مشترک توسط نویسندگان انجام گرفته است.

تشکر و قدردانی: از تمام کسانی که ما را در تهیه این مقاله یاری رسانده‌اند، سپاسگزاریم.

تأمین اعتبار پژوهش: این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی سامان یافته است.

منابع و مأخذ

- بیاتی، علی و اروتن، محمود (۱۴۰۰). «نظارت اداری بر اعمال حکومت (مورد پژوهی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان)». نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۳(۱): ۱۰۹-۱۳۸.

- تازیکی، ابوالفضل (۱۳۹۴). مصونیت پارلمانی در حقوق کیفری. پایان نامه کارشناسی ارشد، قم: دانشگاه جامعه المصطفی العالمیه.

- جعفری، محمدجواد و قمری حسین (۱۳۹۶). مبانی حقوقی نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس در پرتو اصل مصونیت پارلمانی. چاپ اول، تهران: انتشارات علم استادان.

- جعفریان، فاطمه (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی مصونیت کیفری نمایندگان مجلس با موازین دادرسی عادلانه». مجله فقه، حقوق و علوم جزا، ۵(۱): ۲۲ - ۳۵.

- حبیب‌زاده، محمد جعفر؛ وزیر، سارا و میرمجیدی، سپیده (۱۳۹۰). «مصونیت کیفری نمایندگان مجلس در حقوق ایران و افغانستان». مجله مطالعات حقوق تطبیقی، ۳(۲): ۴۳ - ۷۲.