

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی مفهوم

«مصونیت پارلمانی»

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۳۹

تاریخ: ۱۳۹۲/۶/۲۵



شناسنامه

عنوان:

**آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛
بررسی مفهوم « مصونیت پارلمانی »**

تهیه و تدوین:

امیر حسین اصل زعیم

ناظر علمی:

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۳۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۲۵

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

چکیده.....	۳
۱. مفهوم‌شناسی.....	۴
۲. تاریخچه.....	۴
۳. اقسام مصونیت: قضایی، پارلمانی، سیاسی.....	۴
۱-۳. مصونیت قضایی.....	۴
۲-۳. مصونیت سیاسی.....	۵
۳-۳. مصونیت پارلمانی.....	۵
۱-۳-۳. اقسام مصونیت پارلمانی.....	۶
۱-۳-۳.۱. عدم مسئولیت.....	۶
۲-۳-۳.۱. تعرض ناپذیری.....	۶
۲-۳-۳.۲. محدودیت‌های مصونیت پارلمانی.....	۷
۱-۲-۳-۳. توقیف نماینده در جرایم مشهود.....	۷
۲-۲-۳-۳. مصونیت از تعرض صرفاً در امور جزایی.....	۷
۳-۲-۳-۳. شخصی بودن مصونیت از تعرض نماینده.....	۷

۴. مبانی فقهی - حقوقی مصونیت پارلمانی..... ۸
- ۴-۱. مبانی فقهی..... ۸
- ۴-۱-۱. ادله مخالفین تعارض مصونیت ماهوی با شرع..... ۸
- ۴-۱-۱-۱. تظلم و دادخواهی..... ۸
- ۴-۱-۱-۲. انجام وظیفه..... ۹
- ۴-۱-۲. ادله موافقین تعارض مصونیت ماهوی با شرع..... ۹
- ۴-۲. مبانی حقوقی..... ۱۰
- ۴-۳. مصونیت پارلمانی و عدم مغایرت با اصل برابری افراد در برابر قانون..... ۱۰
۵. وضعیت موضوع در نظام داخلی و تحلیل حقوقی..... ۱۱
- ۵-۱. بررسی قوانین..... ۱۱
- ۵-۲. تفسیر شورای نگهبان از مصونیت پارلمانی..... ۱۲
- ۵-۳. تحلیل مصونیت در نظام اسلامی..... ۱۳
- جمع‌بندی..... ۱۴
- یادداشت‌ها..... ۱۶
- منبع‌شناسی..... ۱۷
- منابع و مأخذ..... ۱۹

مصونیت پارلمانی، حصانه النواب، Parliamentary Immunity

چکیده

تحقق عدالت که از اساسی‌ترین اهداف در تمامی اعصار بوده است و غالباً با مفهوم مساوات یکسان پنداشته می‌شود، بنابر مصالحی عالی‌تر در نظام‌های حقوقی مقید می‌شود و یا استثنائاتی بر آن وارد می‌گردد. اهداف مهم‌تر سبب کنار گذاردن مساوات شده و این طریق را به اجرای عدالت نزدیکتر می‌نماید. از مهم‌ترین این تبعیض‌های روا، در نظر گرفتن مصونیت برای برخی افراد و صاحبان مشاغل می‌باشد. بدین ترتیب که افرادی خاص از دسته‌ای مسئولیت‌ها مبرا می‌شوند و یا در صورت ارتکاب جرائم، تعقیب و رسیدگی به امورشان با تشریفات خاصی انجام می‌گیرد. در اکثر نظام‌های حقوقی این مصونیت در مورد مشاغل سیاسی، قضایی و پارلمانی در نظر گرفته شده است. مصونیت پارلمانی که از اساسی‌ترین مباحث حقوق عمومی و حقوق جزا به شمار می‌رود، به منظور تمهید هر چه بیشتر شرایط ایفای مسئولیت نمایندگان بدون وجود هیچ‌گونه مانعی در نظر گرفته شده و در اصول ۸۴ و ۸۶ قانون اساسی کشورمان بدان اشاره شده است. این موضوع شامل دو مفهوم عدم مسئولیت نمایندگان و اصل تعرض‌ناپذیری سمت نمایندگی می‌شود و طرفداران و مخالفانی از فقها و حقوقدانان را به همراه دارد، اما در نظام حقوقی ما و اکثر کشورها به عنوان اصلی ضروری، پذیرفته شده است و در گستره‌های مضیق و موسعی اجرا می‌شود.

۱. مفهوم‌شناسی

مصونیت واژه‌ای عربی و از ریشه (صون) به معنی حفظ است (معلوف، ۱۹۸۶: 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 به معنای وضع مخصوصی برای دارنده آن است و او را از تعرض خاصی معاف و محفوظ نگاه می‌دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۹: ۶۵۷).

۲. تاریخچه

ریشه و تاریخچه مصونیت به نحو دقیقی مشخص نیست و عمدتاً به روابط دیپلماتیک و توافقات ضمنی بین حکومت‌ها برمی‌گردد که به نحو تدریجی تکامل یافته است (حبیب‌زاده، موسوی، ۱۳۸۲: ۵۳). مقامات و مسئولان سیاسی کشورها در سرزمین‌های دیگر برای انجام وظایف خود و دفاع از منافع کشورشان، با محدودیت‌های قانونی پیش روی خود، دچار مشکلاتی می‌شدند که مانع از ایفای وظایفشان بوده است و از این رو تدبیر راهکار جایگزین، مصونیت را که استثنائی بر برابری افراد بود ایجاد نمود و این تبعیض پسندیده و دارای مقاصد عالی‌تری شناخته شد و به تدریج در سایر مشاغل حساس و نیازمند به این امتیاز تسری یافت و در نتیجه مصونیت قضایی، پارلمانی و... به وجود آمد که در گذر زمان تغییراتی را به همراه داشته است (بهداد، ۱۳۵۲: ۶۱). یعنی از طرفی نظام‌های حقوقی گسترده‌ای آن را پذیرفته‌اند و از طرفی دیگر گستره آن به تدریج وسیع‌تر شده است.

۳. اقسام مصونیت: قضایی، پارلمانی، سیاسی

در بین تقسیم‌بندی‌های مصونیت، از جهت موضوعی تقسیم‌بندی سه‌گانه ذیل متداول‌تر است که بدین ترتیب می‌باشد:

۳-۱. مصونیت قضایی

به معنای برخی از اشخاص یا اموال از قواعد و مقررات جاری کشور در امور قضایی یا انتظامی یا مالیاتی، مصونیت قضایی اطلاق می‌شود. مصونیت قضایی به‌منظور

تضمین سلامت دادرسی در دستگاه قضایی است و امتیاز ویژه‌ای برای دادرس ایجاد نمی‌کند، زیرا وی در امور غیر شغلی با سایر افراد جامعه در برابر قانون یکسان است (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۵: ۱۳۵).

۲-۳. مصونیت سیاسی

مصونیت سیاسی که میزان و گستردگی آن به سطح روابط دیپلماتیک بین کشورها گره خورده است، شامل معافیت‌هایی است که به نمایندگان سیاسی کشورهای خارجی و همسر و فرزند آنها و اعضای رسمی سفارتخانه‌ها توسط کشور میزبان اعطاء می‌شود. گاه مصونیت دیپلماتیک در حد مصونیت نماینده سیاسی یک کشور در قبال تعرض به آزادی و حقوق مشروع او شامل مسکن و سفارتخانه است. بنابراین حق ورود به سفارتخانه و منزل او بدون اجازه ممنوع است و اسناد، مدارک، اوراق، نامه‌نگاری، گفتگوهای تلفنی، خانواده و همکارانش مورد احترام هستند و در صورتی که تخلفی مرتکب شود، اقامه دعوا علیه او، بازداشت، بازجویی، احضار به دادگاه و محاکمه‌اش جایز نیست. گاهی هم به اندازه‌ای گسترده است که به موجب آن اشخاص مزبور تابع محاکم دولت متبوع خود می‌باشند و از محاکم کشوری که در آن انجام وظیفه می‌کنند تبعیت نمی‌کنند و نیز از تعقیب مدنی، جزایی و ادای شهادت در محاکم و برخی تشریفات قانونی، اعمال حقوقی و نیز برخی مالیات‌ها معاف می‌باشند (صدر، ۱۳۷۴: ۸۶).

۳-۳. مصونیت پارلمانی

مصونیت پارلمانی در واقع امتیازی برای نمایندگان مجلس قانونگذاری است که با لحاظ آزادی‌های بیشتر، به منظور انجام بهتر وظایف محوله از سوی ملت صورت می‌گیرد. مصونیت پارلمانی دارای دو مفهوم است:

در مفهوم اول این مصونیت، بدون اطلاع و تصویب مجلس قانونگذاری، کسی حق تعرض به اعضای آن را ندارد و اگر احیاناً یکی از اعضاء بطور علنی مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب جرم دستگیر گردد باید اجرای حکم یا تعقیب قضایی درباره او با استحضار مجلس باشد. به این نوع مصونیت پارلمانی «تعرض ناپذیری» یا «مصونیت تشریفاتی» اطلاق می‌شود. در مفهوم دیگر، مصونیت پارلمانی هرگونه پیگرد قضایی را نسبت به نمایندگان قوه مقننه در ایام نمایندگی و پس از آن ممنوع می‌نماید. به این نوع مصونیت پارلمانی، عدم مسئولیت یا مصونیت ماهوی گفته می‌شود.

مصونیت در حقوق عمومی هم وضع مخصوصی است که دارنده آن از تعرض ویژه‌ای معاف و محفوظ است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۶۵۷).^(۱)

۳-۳-۱. اقسام مصونیت پارلمانی

در باب مصونیت پارلمانی به طور کلی با دو نوع مصونیت بدین قرار روبرو هستیم:

۳-۳-۱-۱. عدم مسئولیت^(۲)

عدم مسئولیت، نوعی مصونیت ماهوی است که در آن نماینده به دلیل اظهارنظرهای کتبی و شفاهی و تصمیمات مرتبط با سمت نمایندگی نباید مورد تعقیب و مواخذه قرار گیرد. بنابراین از مفهوم عدم مسئولیت این موارد قابل استخراج است:

۱- با توجه به اصل ۸۴ قانون اساسی نمایندگان حق دارند در تمامی مسائل داخلی و خارجی اظهار نظر نمایند. بنابراین عدم مسئولیت نمایندگان علاوه بر اظهار نظر در صحن مجلس، مشارکت در کمیسیون‌ها و کارگروه‌ها و حتی محیط خارج از محدوده مجلس مشروط بر اینکه مرتبط با وظایف نمایندگی باشد را شامل می‌شود.

۲- عدم مسئولیت واجد وصف دوام است و مصونیت نمایندگان محدود به دوره نمایندگی نمی‌باشد، بلکه نمایندگان به خاطر آرا و نظرات ابرازی خود در دوره نمایندگی، پس از انقضای دوره نیز مصونیت دارند.

۳- اصل عدم مسئولیت، تنها در صورتی که گفتار و کردار نماینده همراه با هدف پارلمانی باشد را در بر می‌گیرد؛ عدم مسئولیت آنگاه معنا دارد که راجع به امور عمومی و اجتماعی باشد. در غیر این صورت حتی اگر در صحن مجلس باشد، اصل مذکور مجرا نبوده و در اینصورت نماینده همچون سایر افراد عادی مشمول قوانین و مقررات عمومی کشور خواهد بود (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۰۱-۲۰۰).

۳-۳-۱-۲. تعرض ناپذیری^(۳)

اصل تعرض ناپذیری یا منع تعرض که از آن با عنوان مصونیت شکلی یاد می‌شود، بیانگر این است که نمایندگان در صورت متهم شدن به ارتکاب جرمی، ابتدائاً از هرگونه تعقیب یا توقیف که مانع ایفای وظیفه نمایندگی باشد مصون می‌باشند (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۵۷).^(۴) و رسیدگی به جرائم ایشان نیازمند سپری شدن تشریفات خاصی است. به تعبیری دیگر این مصونیت شکلی در مرحله ابتدایی ارتکاب جرم نمایندگان کارایی دارد و در مراحل بعدی رسیدگی هیچ‌گونه امتیازی وجود ندارد. در

این شیوه موضوع به آگاهی مجلس می‌رسد و رسیدگی مقدماتی در داخل مجلس به وسیله کمیسیون ویژه انجام می‌گیرد. در صورتی که مشخص شود نماینده واقعاً مرتکب جرم شده، اجازه بازداشت و پیگرد او از سوی پارلمان صادر می‌گردد. در حقیقت تعرض ناپذیری به معنای عدم اجرای شیوه‌های معمولی پیگرد و دادرسی و به کار بستن شیوه‌ها و آیین‌های ویژه برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم است. رایج‌ترین شیوه این است که سلب این‌گونه از مصونیت پارلمانی با تصویب اکثریت نمایندگان، در مورد جرائم مشهود و خارج از دوره تقنینیه دست مقامات قضایی را برای اعمال قانون باز می‌گذارد (نیکونهاد، ۱۳۹۱: ۷۴).

۲-۳-۳. محدودیت‌های مصونیت پارلمانی

به طور کلی، برای مصونیت پارلمانی محدودیت‌هایی وجود دارد که جزئیات این محدودیت‌ها در کشورهای جهان متفاوت است. اصلی‌ترین این محدودیت‌ها بدین ترتیب می‌باشد:

۱-۲-۳-۳. توقیف نماینده در جرایم مشهود

جرم مشهود استثنایی بر مصونیت پارلمانی است و اکثر قوانین اساسی، جرایم مشهود نمایندگان را مشمول اصل مصونیت ندانسته‌اند. لذا دستگیری و تعقیب اعضای مجلس که در معرض چنین اتهامی قرار گرفته باشند بدون احتیاج به تشریفات خاص و یا لزوم تصویب مجلس اصولاً بلا اشکال است (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۵: ۱۵۷).

۲-۲-۳-۳. مصونیت از تعرض صرفاً در امور جزایی

نمایندگان مجلس در دعای حقوقی که علیه آنها مطرح می‌شود مصونیتی ندارند و این مسئله در غالب قوانین اساسی کشورها ذکر شده است. از این رومی توان نمایندگان را طرف دعوی حقوقی و مدنی قرار داد و در صورت محکومیت علیه آنها اجرائیه صادر نمود و اموالشان را توقیف کرد. چنانچه در این خصوص، در ماده ۱۹۰ آئین نامه داخلی مجلس شورای ملی سابق مقرر شده بود:

موارد فوق ناظر به دعای حقوقی بر نمایندگان نیست و امور حقوقی مستقیماً و طبق مقررات عمومی مربوط به مراجع صالحه قضایی خواهد بود (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۵: ۱۵۸).

۳-۲-۳-۳. شخصی بودن مصونیت از تعرض نماینده

مصونیت نماینده جزء لاینفک مصونیت شخصی است و در مورد بستگان و اطرافیان قابل تسری نیست (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۵: ۱۵۸).

۴. مبانی فقهی - حقوقی مصونیت پارلمانی

۴-۱. مبانی فقهی

مصونیت پارلمانی از دید فقهی موافقان و مخالفانی دارد. لازم به ذکر است که هیچ متن صریحی در متون فقهی در این موضوع وجود ندارد و در نتیجه باید تلویحاً مواردی را استخراج نمود. از جایی که از علل اصلی ایجاد مصونیت پارلمانی تمهید شرایط مطلوب ایفای وظیفه نمایندگی است و بنابر قول برخی حقوقدانان و مفسران لازمه انجام این مسئولیت ارتکاب برخی جرائم و محرمانی همچون غیبت و تهمت و توهین و... می‌باشد، بنابراین از نظر برخی، حداکثر مصونیتی را که می‌توان از متون فقهی استخراج نمود، امکان تعلیق رسیدگی به جرائم مرتکبان می‌باشد و هیچ‌گونه حکمی مبنی بر جواز ارتکاب یافت نمی‌شود. به تعبیری مصونیت شکلی یا همان اصل تعرض ناپذیری از متون فقهی قابل استخراج است. بنابر این قول، مصونیت مانع از رسیدگی به مجازات مرتکب محرمات و جرائم نمی‌شود و با عنایت به متون فقهی، اصل بر امکان رسیدگی به وضعیت مرتکبین آنها است ولی در دوره نمایندگی بنابر ضروریاتی موقتاً به تعویق می‌افتد (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۱۲۰-۱۱۹). برخی دیگر مصونیت ماهوی را هم قابل یافت در متون دینی دانسته و با بیان قواعدی کلی به اثبات مدعای خود می‌پردازند. در مجموع باید گفت موافقان فقهی مصونیت پارلمانی، یا برخی ادله فقهی در اثبات آن بیان کرده و یا این موضوع را داخل در منطقه الفراغ شرعی هم می‌دانند و با استفاده از این حوزه، امکان وضع قانون را در آن ممکن می‌دانند (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۱۲۰).

۴-۱-۱. ادله مخالفین تعارض مصونیت ماهوی با شرع

مهمترین دلائل قائلین به وجود مستندات فقهی برای مصونیت (ماهوی) و عدم تعارض آن با شرع بدین قرار است:

۴-۱-۱-۱. تظلم و دادخواهی

از جایی که مفروض برخی طرفداران مصونیت پارلمانی، توأم بودن این موضوع با ارتکاب برخی جرائم و محرمات می‌باشد، عده‌ای با برشمردن مواردی همچون غیبت، تهمت، توهین، افترا و... اینگونه استدلال کرده‌اند که گروهی از فقها تظلم و دادخواهی را از مستثنیات غیبت شمرده‌اند و بر این قول خود به ادله‌ای استدلال کرده‌اند؛ از جمله این آیه

شریفه: خدا دوست نمی‌دارد که سخن زشت آشکار شود مگر از مظلوم (نساء/۱۴۸).^(۵)

همچنین امام باقر (ع) در این زمینه اینچنین فرموده‌اند: خداوند دوست ندارد کسی برای یاری طلبیدن دچار ناسزاگویی شود مگر کسی که مورد ستم واقع شده (مجمع‌البیان، ج: ۲، ۱۳۱).^(۶) بنابراین مظلوم می‌تواند از کسی که به او ظلم شده به آنچه در دین یاری طلبیدن به آن جایز است، یاری طلبد. در مورد نماینده هم با استفاده از این قاعده اینچنین استنباط شده است که می‌تواند به دادخواهی از مظلومان، اینچنین اقدام کند. در این زمینه برخی فقهای ما به این تعمیم اشاره کرده‌اند و برخی معاصران تلاش کرده‌اند که این دلیل را بر مورد بحث، تطبیق دهند (حکیم، ۱۹۳۵: ۳۴۳).

۴-۱-۱-۲. انجام وظیفه

انجام وظایف نمایندگی معمولاً از ارتکاب برخی مخالفت‌های شرعی و قانونی از قبیل تجسس، غیبت و غیر اینها، جدا نیست؛ زیرا به طور مثال معنای تحقیق در سوابق وزیری که قرار است به او رای اعتماد داده شود در بسیاری موارد مستلزم غیبت و همچنین ضعیف قلمداد نمودن کار آنها و غیر اینها، اهانت و ایزدای آنها است یا اشاعه منکر قلمداد می‌شود. بنابراین برای این که نمایندگان ملت قادر باشند وظایف خویش را به طور دقیق و همان طوری که در قانون از آنها خواسته شده انجام دهند، ناگزیر از چنین اعمالی هستند (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۱۲۵).

۴-۱-۲. ادله موافقین تعارض مصونیت ماهوی با شرع

در مقابل هم دسته‌ای قرار دارند که با استناداتی فقهی، مصونیت را مردود می‌دانند. برخی استدلال‌های این گروه بدین قرار است:

الف) قوانینی که مصونیت پارلمانی را تشریح کرده‌اند با اصل مساوات که شریعت با صراحت تمام آن را پذیرفته است، منافات دارد:

ای مردم، ما همه شما را از مرد و زنی آفریدیم و آن گاه شعبه‌های بسیار و فرقه‌های مختلف گردانیدیم تا یکدیگر را بشناسید. همانا بزرگوارترین شما نزد خدا با تقواترین شما است (حجرات/۱۳).^(۷) و حدیثی از رسول خدا (ص) که می‌فرمایند: مردم مانند دندانه‌های شانه با هم مساوی‌اند (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۱۳۰).^(۸)

ب) قوانین تأیید کننده مصونیت پارلمانی علاوه بر منافات با قاعده اشتراک تمامی مسلمانان در احکام شرعی با اطلاعات و عموماً ادله شرعی ای که بر حرمت مال،

جان و آبروی مسلمانان و حرمت ایذا، غیبت، تهمت و غیر اینها دلالت دارند، نیز در تعارضند (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۱۳۱).

۲-۴. مبانی حقوقی

بر اساس اصل تفکیک قوا قدرت و وظایف حکومت بین سه قوه تقسیم شده است که در این میان وظیفه پارلمان حول دو محور اصلی است: قانونگذاری و نظارت. وظیفه نظارت بر چگونگی انجام وظایف وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی اشعار دارد. از اختیارات پارلمان احضار و استیضاح وزرا و رئیس جمهور و تحقیق و تفحص از سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها و حتی قوه قضائیه می‌باشد. واضح است که انجام صحیح و بدون عیب و اغماض این دو وظیفه مجلس با منافع بسیاری از افراد و گروه‌ها و سازمان‌ها برخورد و تضاد دارد و حتی ممکن است تراحم با قوه مجریه یا قوه قضائیه را داشته باشند. از این رو منافع مردم اقتضاء می‌کند که نمایندگان برای اجرای وظایف قانونی خود نهادی حقوقی را با عنوان «مصونیت پارلمانی» به عنوان ابزار حمایتی داشته باشند تا با آزادی و به دور از هرگونه پروا و پرهیز و ملاحظه کاری بتوانند به ایفای وظیفه خویش بپردازند (هاشمی، ۱۳۸۰: ۱۲۴). بنابراین 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 و 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 اظهارنظر نسبت به لوایح اظهار کند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۶: ۱۴۸).

۳-۴. مصونیت پارلمانی و عدم مغایرت با اصل برابری افراد در برابر قانون

اصول حقوق بشری و همچنین اصول نوزده و بیست قانون اساسی به تساوی و برابری افراد ملت در برابر قانون تصریح دارد و این امر با موازین اسلامی نیز همخوانی دارد. از این رو در ابتدای امر، مصونیت پارلمانی با این اصول در تعارض به نظر می‌رسد. اما بنا بر دلائل ذیل این تبعیض روا بوده و لذا می‌توان بیان داشت مصونیت تعارض غیر موجهی با این اصول نخواهد داشت.

الف) اصولاً لازمه ایفای وظایف نمایندگی عدم مسئولیت است، زیرا از نماینده نمی‌توان انتظار داشت که به وظایف نمایندگی خود عمل کند، آزادانه اظهار نظر در کلیه مسائل نماید و آرای خود را ابراز کند، انتقاد نماید و در عین حال پاسخگو باشد. لذا برای حفظ آزادی نماینده و امکان انجام وظایف قانونی باید مسئولیت را از وی سلب نمود.

ب) اعطای مصونیت به نماینده در واقع با در نظر گرفتن شخصیت حقوقی وی به عنوان نماینده مردم است و لذا این امر را نمی‌توان در مقابل برابری مردم نسبت به قانون قرار داد، زیرا برابری در مورد شخصیت حقیقی صدق می‌کند و نه حقوقی و لذا مصونیت نماینده به نسبت ایفای وظایف نمایندگی قابل تصور است یعنی اعطای مصونیت به یک منصب عمومی و نه شخص حقیقی.

ج) اعطای مصونیت به نماینده در واقع اعطای امتیاز به مردم است جهت ابراز عقاید و نظر و آرای خود و دفاع از حقوق خود براساس اصل هشتم قانون اساسی، به منظور امر به معروف و نهی از منکر به عنوان وظیفه امت در مقابل مسئولین که تجلی آن در آراء و نظرات نماینده که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود تبلور می‌یابد (بی‌نا، ۱۳۸۰: ۶).

۵. وضعیت موضوع در نظام داخلی و تحلیل حقوقی

در این زمینه به بررسی قوانین داخلی و دیدگاه شورای نگهبان می‌پردازیم:

۵-۱. بررسی قوانین

به لحاظ سوابق قانونی اصل ۱۲ قانون اساسی مشروطه اینطور بیان می‌داشت: «به هیچ عنوان و به هیچ دستاویز کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی حق ندارد متعرض اعضای آن بشود. اگر احیاناً یکی از اعضا علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر گردد باز باید اجرای سیاست درباره او به استحضار مجلس باشد».

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اگرچه در اصول ۸۴ و ۸۶ از واژه مصونیت استفاده نشده است، اما از نظر تمامی حقوقدانان، مصونیت پارلمانی را به نحو ماهوی پذیرفته است. این اصول چنین مطرح می‌کنند:

اصل ۸۴: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید».

اصل ۸۶: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرائی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد».

همچنین مواد ۷۵ و ۷۶ آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی هم به این موضوع پرداخته است.^(۹)

۲-۵. تفسیر شورای نگهبان از مصونیت پارلمانی

صریح‌ترین دیدگاه شورا پیرامون مصونیت پارلمانی در نظریه ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ منعکس شده است که حاصل بروز اختلاف میان نمایندگان مجلس و صلاحیت‌های قوه قضائیه بوده است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۳۰۸-۳۰۱).

«با عنایت به:

۱- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص اصل ۸۶، 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 قضائی باید او را تعقیب کند،

۲- اصول متعدد قانون اساسی از آن جمله اصول ۱۹ و ۲۰ دایر بر برخورداری همه ملت ایران از حقوق مساوی،

۳- اختصاص موضوع اصل ۸۶ مربوط به اظهارنظر 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 دایر بر ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه قضائیه،

اصل ۸۶ قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهارنظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی در مجلس است و ارتکاب اعمال و

عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می‌باشد و این آزادی منافی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۵۳-۲۵۲).

این نظریه شورا بیانگر همسو بودن آن با دیدگاه مخالفان اعطای مصونیت پارلمانی به نمایندگان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌باشد و تبیین کننده این است که با وجود اعطای حیطه‌ای از آزادی‌ها و اختیارات در اصل ۸۶ قانون اساسی به نمایندگان مجلس، هرگز مجوزی برای ارتکاب اعمال مجرمانه حتی در مقام ایفای وظایف نمایندگان نخواهد بود و شأن و جایگاه نمایندگی استثنائی بر صلاحیت عام قوه قضائیه به موجب اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی نمی‌باشد.

۳-۵. تحلیل مصونیت در نظام اسلامی

فارغ از وضعیت قانونی موجود با عنایت به دیدگاه شورای نگهبان، به نظر می‌رسد آنچه به نظام حقوقی ایران و مبانی فقهی نزدیکتر است اینگونه است که: اولاً به نظر می‌رسد مصونیت شکلی امری پسندیده بوده و پذیرش این نوع از مصونیت می‌تواند ضامن مناسبی جهت ممانعت از ورود هرگونه مانعی در جهت ایفای وظایف نمایندگی توسط نمایندگان گردد. همچنین با توجه به ادله موافقین و مخالفین فقهی مصونیت پارلمانی، اینگونه برداشت می‌شود که مصونیت شکلی مغایرتی با موازین فقهی نیز نداشته و آنچه مورد نهي قرار گرفته است وجود تبعیضات نارواست که در بند نهم از اصل سوم قانون اساسی نیز به آن اشاره شده است در حالی که تبعیضاتی که مبتنی بر تفاوت‌های واقعی یا شرایط متفاوت و دارای مبنا و دلیل معقولی باشد همچون بحث مصونیت شکلی موضوع اصول برابری و نفی تبعیض قلمداد نشود. مشابه این تفاوت‌ها در آیین دادرسی یا تعقیب در خصوص نظامیان و قضات نیز در جوامع مختلف از جمله در کشور ایران وجود دارد. به منظور طراحی و اعطای قانونی مصونیت پارلمانی نیز با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و نظرات نایب رئیس این مجلس به نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی صلاحیت ورود به این موضوع را داشته و در صورت تأیید شورای نگهبان می‌تواند در این موضوع اقدام به قانونگذاری نماید. در این راستا قلمرو مصونیت شکلی می‌تواند در بازه زمانی مشخصی که حضور نماینده نقش مؤثری در مذاکرات مجلس دارد و گره خورده با تکالیف و مسئولیت‌های وی است، مشخص گردد تا از این طریق نتوان مانع

از ایفای این قبیل وظایف شد.

همچنین لزوم ایجاد دادگاهی تخصصی برای بررسی امکان رسیدگی و طی این تشریفات قانونی به نحو مرتبط با مجلس باعث ضابطه مند شدن این موضوع می‌شود. ثانیاً آنچه در خصوص مصونیت ماهوی برداشت می‌شود اینگونه است که لازمه ایفای مسئولیت نمایندگی با عنایت به سوگندنامه نمایندگان در اصل شصتم قانون اساسی در وهله اول و ذاتاً ارتکاب جرم نمی‌باشد. اما در صورتی که ایفای وظایف نمایندگی منوط به ارتکاب جرائمی از قبیل توهین، افترا، تهدید و نشر اکاذیب باشد، در این فرض باید دادگاهی صالح و تخصصی به بررسی موضوع بپردازد و واکاوی نماید که عمل ارتكابی آیا در راستا و لازمه ایفای وظایف نمایندگی بوده است یا خیر؟ که در فرض لازمه ایفای وظایف نمایندگی بودن، می‌توان بیان داشت عمل ارتكابی نماینده به علت عدم وجود عنصر قانونی، جرم محسوب نمی‌گردد.

جمع‌بندی

مفهوم مصونیت که به معنی مصون بودن و معاف بودن برخی اشخاص از دسته‌ای پیگیری‌های قضایی و مسئولیت‌ها به واسطه مشاغل ایشان می‌باشد، به منظور حسن انجام وظایف توسط متولیان آن، در بستر تاریخ ایجاد شده و گستره آن در کشورهای مختلف متفاوت است. اصلی‌ترین این مصونیت‌ها برای مشاغل سیاسی و دیپلماتیکی، مشاغل قضایی و پارلمانی می‌باشد. مصونیت پارلمانی که مقصود اصلی این نوشتار می‌باشد، بنابر آنچه گذشت در اکثر نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است و در قانون اساسی و قوانین عادی کشور ما هم بدان پرداخته شده و با وجود طرفداران و مخالفانی از فقها و حقوقدانان، قانونگذار اساسی در نهایت آن را مورد پذیرش قرار داده است. دلیل اصلی موافقان این نوع مصونیت ضرورت‌های ایفای مسئولیت نمایندگی است که نیاز بدان را ایجاد می‌کند و دلیل اصلی مخالفان هم تنافی آن با اصل برابری و تساوی تمامی افراد جامعه در قبال قانون و همچنین تزامم با اصل استقلال قضا و نهاد قضایی می‌باشد. دو مفهوم تعرض ناپذیری یا مصونیت شکلی و مفهوم عدم مسئولیت یا مصونیت ماهوی، مراد مصونیت پارلمانی است که کشورهای مختلف هرکدام تمام یا بخشی از این دو مفهوم را برگزیده‌اند و در کشور ما نظر برخی حقوقدانان بر پذیرش مصونیت شکلی و برخی دیگر بر پذیرش مصونیت

ماهوی است. در مجموع لازم به ذکر است که مفهوم، دامنه و محدوده مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی کنونی، با چالش‌هایی روبرو است. با توجه به نظر شورای نگهبان که رویکردی حداقلی به مفهوم مصونیت دارد، اینگونه می‌توان جمع‌بندی نمود:

۱- از اصول قانون اساسی، حداکثر مصونیت ماهوی قابل استخراج می‌باشد و مورد تضمین قرار گرفته است ولی در خصوص مصونیت شکلی حکمی وجود ندارد.

۲- نمایندگان مجلس تنها در صورتی از این امتیاز قانونی برخوردار هستند که در مقام ایفای وظایف نمایندگی باشند. وظایف نمایندگی هم در تبصره ماده ۷۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بدین ترتیب تبیین شده است: نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظرها در راستای اعمال اصل ۸۴ و سایر موارد نظارتی و قانونی.

۳- وضعیت موجود قابل نقد بوده و به نظر می‌رسد علاوه بر امکان پیش‌بینی مصونیت شکلی برای نمایندگان، مصونیت ماهوی نیز در مواردی که ایفای وظایف نمایندگی به تشخیص دادگاه صالح ناگزیر از ارتکاب برخی از عناوین مجرمانه باشد، قابل پذیرش خواهد بود.

یادداشت‌ها

۱- مصونیت پارلمانی اساساً پوششی قانونی برای حفاظت از نماینده در برابر تعقیب قضایی یا اعمال پلیسی است. قاعده مصونیت ممکن است به ظاهر جنبه تبعیضی یا امتیازی داشته باشد، ولی در حقیقت وسیله‌ای دفاعی است برای اینکه نماینده بتواند آزادی و آزادگی خود را برای ادای وظیفه نمایندگی در گفتار، نوشتار و کردار حفظ کند (قاضی، ۱۳۸۵: ۱۹۹).

2- Irresponsibility.

3- Inviolability.

۴- منظور از تعرض ناپذیری این است که اگر نماینده ای در بیرون از چهارچوب وظایف پارلمانی و خارج از محوطه مجلس اعمالی انجام دهد که قانوناً قابل تعقیب و مجازات است، شیوه‌های معمولی پیگرد و دادرسی بکار نرود، به عبارت دیگر تعرض ناپذیری محدود به اعمال شیوه‌ها و آیین‌نامه‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم یا مجرم است. فلسفه وضع این نوع مصونیت این است که برای قوه مجریه و یا اشخاص بسیار آسان است که با ایراد اتهامات واهی یا حقیقی از فرصت استفاده کرده و نماینده مزاحم را از شرکت در پارلمان محروم سازد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۶۸: ۴۷۰).

۵- لا یحب الله الجهر بالسوء من القول الا من ظلم.

۶- لا یحب الله الشتم فی الانتصار الا من ظلم فلا باس به ان یتنصر ممن ظلمه بما یجوز الانتصار به فی الدین.

۷- یا ایها الناس انا خلقناکم من ذکر و انثی و جعلناکم شعوبا و قبائل لتعارفوا ان اکرکم عند الله اتقاکم.

۸- الناس سواسیة کاسنان المشط (ر.ک: بحارالانوار، ج: ۷۸: ۲۵۱).

۹- ماده ۷۵: «بر طبق اصل ۸۶ قانون اساسی نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد یا از حقوق اجتماعی محروم نمود. تبصره: وظایف نمایندگی شامل نطق قبل از دستور، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظراتی که برای اعمال اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است».

۱۰- ماده ۷۶: «چنانچه به تشخیص هیأت 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 مکتوبه اتهام وارده پاسخ گوید. پاسخ‌های در صورتی که بیش از دو برابر اصل مطلب اظهار شده و متضمن توهین و افتراء نباشد، در اولین فرصت در جلسه علنی قرائت خواهد شد».

منبع‌شناسی

۱. بندرچی، محمدرضا (۱۳۸۳)، نمایندگان مجلس مصونیت یا عدم مصونیت، دادرسی، شماره ۴۴.
۲. راجی، سیدمحمدهادی (۱۳۸۳)، مصونیت، گواه، شماره ۲ و ۳.
۳. احمدی، حسین - احمدی، موسی (۱۳۸۸)، بررسی فقهی - حقوقی مسئولیت و مصونیت قاضی، فقه و تاریخ تمدن، علوم انسانی، شماره ۲۰.
۴. صدرزاده، افشار (۱۳۵۱)، مصونیت قضائی قضات و وکلای دادگستری در حقوق فرانسه، حقوق، شماره ۱۰ و ۱۱.
۵. کشاورز، بهمن (۱۳۸۰)، مصونیت پارلمانی یا محدودیت مسئولیت نمایندگان مجلس، وکالت، شماره ۷.
۶. فرسیو، ضیاء (۱۳۴۷)، حقوق نمایندگان - مصونیت و تعقیب آنها، مهنامه قضایی، شماره ۳۵.
۷. امیر علائی، ش (۱۳۱۸)، مصونیت قضائی در حقوق جزائی فرانسه، مجموعه حقوقی، شماره ۱۳۶.
۸. امیر علائی، ش (۱۳۱۸)، مصونیت پارلمانی: در حقوق جزائی فرانسه، مجموعه حقوقی، شماره ۱۴۰.
۹. راجی، سیدمحمدهادی (۱۳۸۶)، مصونیت پارلمانی، مجلس و پژوهش، شماره ۵۷.
۱۰. ابراهیمی، قاسم (۱۳۸۱)، مصونیت پارلمانی از نگاه فقه، فقه اهل بیت (فارسی)، شماره ۳۰.
۱۱. وحیدنیا (۱۳۴۹)، سلب مصونیت از نمایندگان مجلس و رد اعتبار نامه‌های آنان در ادوار مختلف پارلمان، زبان و ادبیات، شماره ۸۵.
۱۲. رحمدل، منصور (۱۳۷۶)، بررسی تطبیقی مصونیت پارلمانی در دوره قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، پانزده خرداد، شماره ۲۸.
۱۳. غلامی، محمدحسین (۱۳۸۳)، تحلیل حقوقی مصونیت پارلمانی، دادرسی، شماره ۴۵.
۱۴. طهماسبی، جواد (۱۳۸۲)، مصونیت پارلمانی، دادرسی، شماره ۴۲.
۱۵. شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۸۵)، مطالعه تطبیقی مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی ایران و برخی از کشورهای جهان، حقوق اساسی، شماره ۶ و ۷.

۱۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲)، مصونیت پارلمانی نمایندگان در حقوق تطبیقی، حقوق اساسی، شماره ۱.
۱۷. دادفر، حبیب (۱۳۳۲)، مصونیت پارلمانی، کانون وکلا، شماره ۳۳.
۱۸. حبیب‌زاده، محمد جعفر - موسوی مجاب، سید درید (۱۳۸۲)، مصونیت پارلمانی در حقوق کیفری، علوم انسانی، شماره ۳۱.
۱۹. کریمی، عباس (۱۳۸۱)، نقدی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره حدود مصونیت پارلمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حقوق، شماره ۵۸.
۲۰. هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله (۱۳۸۰)، مصونیت یا مسؤلیت پارلمانی؟، رواق اندیشه، شماره ۶.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی، قاسم (۱۳۸۱)، مصونیت پارلمانی از نگاه فقه، فقه اهل بیت (فارسی)، شماره ۳۰.
۲. بهداد، عابدین (۱۳۵۲)، مصونیت و امتیاز سیاسی از نظر حقوق بین الملل، حقوق مردم، شماره ۳۳.
۳. بی‌نا (۱۳۸۰)، نظرات حقوقدانان کشور در خصوص مصونیت پارلمانی نمایندگان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر حقوقی.
۴. بی‌نا (۱۳۸۰)، مصونیت نمایندگی مجلس، کانون وکلا، شماره ۱۷۵.
۵. حبیب‌زاده، جعفر و موسوی مجاب، سید درید (۱۳۸۲)، مصونیت پارلمانی در حقوق کیفری، مدرس، دوره ۷، شماره ۴.
۶. راجی، سیدمحمدهادی (۱۳۸۶)، مصونیت پارلمانی، مجلس و پژوهش، شماره ۵۷.
۷. شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۸۵)، مطالعه تطبیقی مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی ایران و برخی از کشورهای جهان، حقوق اساسی، شماره ۶ و ۷.
۸. نیکونهاد، حامد (۱۳۹۱)، مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی، بررسی‌های حقوق عمومی، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، شماره ۲.
۹. هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله (۱۳۸۰)، مصونیت یا مسؤولیت پارلمانی؟، رواق اندیشه، شماره ۶.
۱۰. دادفر، حبیب (۱۳۳۲)، مصونیت پارلمانی، کانون وکلا، شماره ۳۳.
۱۱. رحمدل، منصور (۱۳۷۶)، بررسی تطبیقی مصونیت پارلمانی در دوره قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، پانزده خرداد، شماره ۲۸.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir