

نمایندگان مجلس؛ مصونیت یا عدم مصونیت!

دکتر محمد رضا بندرچی (استادیار دانشگاه و وکیل پایه یک دادگستری)

مدتهاست که به علت تحت تعقیب کیفری قرار گرفتن عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، بحث پیرامون "مصونیت" این گروه از تعقیب، در محافل سیاسی و قضایی در گرفته است. عده‌ای بر آنند که به استناد اصل هشتم و ششم قانون اساسی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی از تعقیب، مصونند و گروهی دیگر بر خلاف آن عقیده دارند. در این نوشتار با بررسی ابعاد حقوقی این موضوع و فارغ از جدال‌های سیاسی، به بحث پیرامون این مقوله مهم می‌پردازیم.

از نظر لغوی کلمه "مصونیت" واژه‌ای عربی و از لحاظ صرفی، مصدر جعلی از واژه "مصون" که اسم مفعول از ریشه "صون" است می‌باشد. "صون" در زبان عربی به معنی "حفظ کردن" بوده و به چیزی که مورد محافظت قرار گرفته "مصون" گفته می‌شود.^(۱)

از لحاظ حقوقی، مصونیت (Immunity) به معنی معاف بودن برخی از اشخاص یا اموال یا احوال، از قواعد عامه کشور در امور قضایی یا انتظامی یا مالیاتی است.^(۲) منتها چون در این بحث، مصونیت اشخاص از نظر کیفی مورد نظر است، بررسی را در این مورد متمرکز نموده و فقط مصونیت اشخاص از تعقیب کیفری را بحث می‌نماییم.

اصولاً بر اساس قوانین موضوعه ایران و دقت در اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل بر تساوی افراد در مقابل قانون است و بدین لحاظ هیچ کس از تعقیب کیفری در امان نیست. اما با توجه به این که در عرف حقوقدانان مشهور است که «ما من عامّ الاوقد خُصّ» یعنی، هیچ قاعده عام و فراگیری نیست که تخصیص نخورده باشد؛ باید گفت که اطلاق اصل هشتم و ششم قانون اساسی نیز می‌تواند استثنای پذیر باشد.

از دید قوانین عادی، مصونیت افراد را می‌توان در چند مورد ذیل خلاصه کرد:

۱- مصونیت سیاسی؛

۲- مصونیت دیپلماسی؛

۳- مصونیت مأموران قضایی؛

۴- مصونیت پارلمانی.

اکنون به توضیح هر یک از موارد مزبور می‌پردازیم:

مصونیت سیاسی: بدین معناست که نمایندگان سیاسی کشوری در کشور دیگر از تعقیب قضایی معافند و آنان تابع دادگاههای محل ایفای وظایف خود نیستند، بلکه تابع دادگاههای کشور متبوع خود می‌باشند.^(۳)

مطابق ماده (۲۹) قانون مربوط به قرارداد وین در باره روابط سیاسی مصوب ۱۳۴۰/۷/۲۱ (که همه کشورهای عضو سازمان ملل متحد به آن پیوسته‌اند) شخص مأمور سیاسی، مصون است و نمی‌توان او را به هیچ‌عنوان مورد توقیف یا بازداشت قرار داد.

همچنین وفق ماده (۳۱) همان قانون: «مأمور سیاسی در کشور پذیرنده از مصونیت تعقیب جزایی برخوردار است ۰۰۰ و حتی بستگان وی که اهل خانه او محسوب می‌شوند و نیز کارمندان اداری و فنی مأمور سیاسی و بستگان آنها به شرطی که تبعه کشور پذیرنده نباشند، از این مصونیت برخوردارند. پس در صورتی که افراد یادشده مرتکب جرمی شوند باید در کشور متبوع خودشان محاکمه شوند.

مصونیت پارلمانی: به معنای این است که قانون جزای یک کشور درباره رؤسای ممالک خارجی و یا نمایندگان آنان اجرا نمی‌شود.

مصونیت قضایی: به این مفهوم است که قضات و دارندگان پایه قضایی قبل از صدور حکم تعلیق از دادگاه انتظامی قضات، قابل تعقیب کیفری نیستند. بنابراین، اگر قضات، مرتکب هر نوع جرمی شوند هیچ مقامی حق احضار، تعقیب، بازداشت و محاکمه آنان را ندارد؛ بلکه باید موضوع ابتدا به دادسرای انتظامی قضات ارجاع شود و چنانچه پس از سیر موضوع، دادگاه انتظامی قضات وی را از منصب خود معلق نمود، قاضی قابل تعقیب جزایی در دادگاههای عمومی تهران خواهد بود.

اما موضوع مورد بحث ما، مصونیت پارلمانی است؛ به این معنا که آیا نماینده مجلس در صورت متهم شدن به ارتکاب جرمی، قابل تعقیب کیفری در محاکم قضایی هست یا خیر؟ در اصل دوازدهم قانون اساسی مشروطیت آمده بود که:

«به هیچ‌عنوان و به هیچ دستاویزی 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 در باره او با استحضار مجلس باشد.»

با دقت در این اصل درمی‌یابیم که در این قانون نیز مصونیت نمایندگان، مطلق نبوده؛ بلکه در جرایم غیر مشهود، منوط به تصویب مجلس و در جرایم مشهود نیازی به تصویب مجلس نداشته، بلکه فقط باید به اطلاع مجلس می‌رسید.

با وقوع انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تبعاً قانون اساسی مشروطیت نسخ شد؛ و در این مورد باید به اصل هشتم و ششم قانون اساسی رجوع کرد 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 آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد.»

در تحلیل این اصل باید گفت، اصولاً بر اساس اصل بیستم قانون اساسی، اصل بر تساوی تمام افراد در مقابل قانون است. بنابراین، مصون‌بودن عده‌ای خاص از جمله نمایندگان مجلس از تعقیب کیفری، چیزی برخلاف اصل است، پس باید بر مبنای قواعد پذیرفته‌شده حقوقی، در موارد خلاف اصل باید به قدر متقین عمل نمود و آن این است که بر اساس اصول چهارم، هفتاد و دوم و یک‌صد و شصت و هفتم قانون اساسی و نیز ماده (۳) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹، تفسیر حقوقدانان و قضات از مواد قانونی نباید با اصول مسلم حقوقی و نیز قواعد شرعی در تعارض باشد. حال اگر قایل شویم که نماینده مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی ولو مرتکب جرم نیز بشود، مصون از تعقیب است، تفسیری خلاف اصول پذیرفته‌شده حقوقی و نیز شرعی نموده‌ایم؛ چرا که بر اساس اصل بیستم قانون اساسی:

«همه افراد ملت اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.»

همچنین بند «۷» اعلامیه جهانی حقوق بشر که تصریح دارد: «همه در برابر قانون مساوی هستند و حق دارند بدون تبعیض از حمایت قانون برخوردار شوند.» تمامی مردم در مقابل قانون مساوی‌اند و تبعیض قایل‌شدن بین افراد، خصوصاً بر حسب مقام و موقعیت سیاسی و اجتماعی، چیزی برخلاف قواعد مسلم حقوقی است. بنابراین، عادلانه نیست که رهبری،

ریاست جمهوری، رؤسای قوا و حتی مراجع عظام تقلید (که مسلماً بر نمایندگان مجلس برتری دارند) قابل تعقیب کیفری باشند، ولی نماینده مجلس از تعقیب کیفری مصون باشد!!!
ثانیاً: اگر نماینده در مقام ایفای وظایف خود، مرتکب جرمی نسبت به اشخاص و مردم شد، به چه دلیل باید شاکی را از حق دادخواهی اش محروم سازیم و بگوییم شما اگر چه زیان دیده‌اید ولی حق شکایت ندارید؛ زیرا طرف شکایت تو نماینده مجلس است! آیا این مبنا را عدل و نصفت قضایی می‌پذیرد؟!

در حالی که اصل سی و چهارم قانون اساسی می‌گوید:

«دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاههای صالح رجوع کند. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاهها را در دسترس داشته باشند. هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون، حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.»
بند «۱۰» اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز می‌گوید:

«هر کس با مساوات کامل حق دارد که دعایش در دادگاهی مستقل و بی‌طرف، منصفانه و علنی رسیدگی شود» و حتی اصل دوازدهم قانون اساسی مشروطیت نیز نمایندگان مجلس شورای ملی را در جرایم مشهود، مطلقاً قابل تعقیب می‌دانست و فقط اطلاع به مجلس را لازم می‌دانست.

اما از نظر قواعد شرعی نیز باید گفت که در حقوق اسلام، هیچ کس از مصونیت جزایی برخوردار نیست؛ حتی در صدر اسلام، خلفای راشدین در مقابل قاضی منصوب خود می‌ایستادند و محاکمه می‌شدند و در تاریخ مشهور است که مولا علی (علیه‌السلام) که امام معصوم است همراه با شاکی خود که یک یهودی بود در مقابل شریح می‌ایستد و محاکمه می‌شود و حتی جالب‌تر اینکه پیامبر اکرم (ص) در اواخر عمر شریف خود به فردی که در معرکه جنگ، اشتبهاً از جانب رسول‌الله (ص) با عصای ممشوق، مضروب شده بود حق قصاص داد.

بنابراین، بر اساس اصول یادشده، باید گفت که جز مأموران سیاسی دول خارجی که بر طبق قرارداد وین که ایران نیز به آن پیوسته، هیچ کس مصون از تعقیب کیفری نیست و حتی مأموران سیاسی نیز در کشور خودشان محاکمه خواهند شد و قضات نیز که باید بدون

نگرانی از شکایت افراد به کار خود بپردازند در صورت ارتکاب جرم، پس از تعلیق در محاکم عمومی محاکمه خواهند شد.

به نظر می‌رسد قایل بودن به مصونیت مطلق نمایندگان از تعقیب جزایی، با اصول و مبانی حقوقی منطبق نیست؛ بلکه باید گفت، اگر ایشان در مقام ایفای وظایف نمایندگی مرتکب جرم شوند، همانند افراد عادی قابل تعقیب‌اند؛ منتها این پیگرد به استناد قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری، در دادگاههای عمومی تهران به عمل خواهد آمد.

اشکال و پاسخ:

ممکن است عده‌ای ایراد کنند که اگر اظهارات نماینده جرم نباشد، دیگر چه نیازی به وضع اصل هشتاد و ششم قانون اساسی بوده؛ چرا که مسلم است اظهارات غیرمجرمانه نه تنها از طرف نمایندگان مجلس، بلکه از طرف هر کس هم سر بزند قابل تعقیب نیست؛ پس وضع اصل مزبور لغو خواهد بود و این امر از قانونگذار حکیم، قابل پذیرش نیست؟ در پاسخ باید گفت:

قانونگذار اساسی ما تجربه‌ای از گذشته‌ها داشته و آن این است که حکام مستبد و مقاماتی که از آرای نمایندگان، راضی نبودند برای اذیت کردن آنان، نماینده را به صرف رأی به طرح یا لایحه قانونی و یا اظهاراتی که به مذاق آنان خوش نمی‌آمد تحت آزار و اذیت قرار می‌دادند. پس خبرگان واضع قانون اساسی خواسته‌اند از این واقعه جلوگیری شود.

ثانیاً: رأی نماینده یا اظهار نظر وی ممکن است غیر مستقیم باعث به‌وجود آمدن جرم یا ضرر و زیان به مردم یا کشور شود. به‌عنوان مثال: در واقعه استانی شدن قزوین، عدم رأی نمایندگان به استانی شدن، باعث وقوع غایله‌ای در این شهر شد که خسارت‌های زیادی برجای گذاشت. حال اگر اصل هشتاد و ششم قانون اساسی وجود نداشت، چه بسا ممکن بود بتوان نمایندگانی را که به این لایحه رأی نداده بودند مسبب واقعه دانست و تعقیب نمود؛ و یا اینکه ممکن است بیانات نماینده‌ای (بدون ارتکاب جرم) در انتقاد از مسئولین و نقد آنان باعث هتک حرمت آنان تلقی شود و مسئول نقد شده را وا دارد از نماینده، تقاضای جبران ضرر و زیان نماید؛ و یا ممکن است تصویب قراردادی با دولت خارجی یا پذیرش صلح یا اعلان جنگ (در فرض صلاحیت مجلس) منجر به ورود ضرر و زیان به مملکت شود. اما

اصل هشتاد و ششم قانون اساسی به هیچ مرجعی حق نداده تا نماینده را از این جهات، تحت تعقیب کیفری یا مدنی قرار دهد؛ در حالی که چه بسا بتوان در این موارد، وزرا و دیگر مقامات کشوری را مورد بازخواست قضایی قرار داد.

بنابراین، چون مصونیت، چیزی خلاف اصل است باید به قدر متقین عمل نمود و آن برداشتی است که ما تفصیلاً از اصل هشتاد و ششم نمودیم. اما این در حد یک نظریه (doctrine) است و برای دیگران الزام آور نمی‌باشد. پس برای حل کامل موضوع، راهکارهای قانونی زیر وجود دارد:

۱- شورای نگهبان نسبت به تفسیر اصل هشتاد و ششم قانون اساسی اقدام کرده و حدود آن را روشن نماید.

۲- مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر ماده (۱۶۳) آیین‌نامه داخلی خود که به همین موضوع مربوط است، حدود و ثغور تعقیب قضایی نمایندگان را روشن نماید.

۳- چون آرای متعارضی در این موارد از دادگاههای عمومی تهران صادر شده است، دادستان کل کشور یا رئیس دیوان عالی کشور با طرح این آرا در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مبادرت به اخذ رأی هیئت عمومی که در حکم قانون است، بنماید.

پی‌نوشت‌ها:

۱- المنجد في اللغة و الاعلام، ص ۱۴۴، واژه "صان".

۲- مبسوط در ترمینولوژی، جعفری لنگرودی، ج ۵، ص ۳۳۹، ش. ۱۲۸۹۰.

۳- مدرک پیشین.