

مصونیت پارلمانی

(جواد طهماسبی، قاضی دادگستری و مدرس دانشگاه)

مقدمه:

همه افراد ملت اعم از زن و مرد به طور یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.^(۱) بر این اساس، در تعقیب کیفری افراد و یا احضار آنها به دادگاه نیز، هیچ کس بر دیگری برتری ندارد. اما برخلاف این اصل و برای رعایت اصول مهم تر و حفظ منافع ملی، پاره‌ای از صاحب‌منصبان از مصونیت استفاده می‌کنند؛ از جمله قضات دادگستری، نمایندگان سیاسی دول خارجی^(۲) و بالاخره نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

نمایندگان مجلس برای انجام وظایف نمایندگی خود باید از آزادی و استقلال و آرامش خاطر برخوردار باشند تا بتوانند وظیفه خود را که همانا دفاع از حقوق آحاد جامعه و تلاش برای رسیدن به منافع ملی و توسعه کشور است، به نحو مطلوب اعمال نمایند؛ و بی‌هراس از تعقیب کیفری، آنچه را می‌اندیشند بگویند، آنچه را صلاح می‌دانند پیشنهاد کنند و عقاید سیاسی و اجتماعی و اقتصادی خود را در ضمن طرح‌ها و یا در اظهارنظر نسبت به لوایح منظور نمایند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مانند سایر کشورها برای رعایت این اصل مهم، مصونیت پارلمانی پیش‌بینی شده است. اما این مصونیت به چه معناست و حدود آن به کجا محدود می‌شود و چه اعمالی را دربرمی‌گیرد، موضوعی است که به بررسی آن خواهیم پرداخت.

مفهوم مصونیت: (Immunity)

مصونیت عبارت است از تدابیر قانونی که به موجب آن، شخصیت‌های خاصی تحت پوشش، حمایت قانونی قرار می‌گیرند و از تعقیب قضایی و پلیسی در امان می‌باشند. مأمورین انتظامی و دستگاه قضایی نمی‌توانند شخصیت‌های مورد حمایت را که مرتکب جرم شده‌اند احضار یا جلب نمایند، و یا سایر مقررات آیین دادرسی کیفری را درمورد آنها اعمال کنند. در مورد نمایندگان مجلس در قوانین اساسی کشورهای مختلف، مصونیت قضایی از تعقیب به دو شکل پیش‌بینی شده است؛ و اکنون این دو شیوه را مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

مبحث اول:

مصونیت مطلق نمایندگان:

اصل منع تعرض نسبت به نماینده، نوعی از مصونیت به‌شمار می‌رود که براساس آن، نمایندگان در صورت اتهام و یا ارتکاب جرم ابتدائاً از هرگونه تعقیب یا توقیف که مانع ایفای وظیفه نمایندگی

می‌شود مستثنا می‌باشند. قبول این اصل به منزله اغماض و چشم‌پوشی نسبت به ارتکاب جرایمی است که جامعه مصرّانه خواهان مجازات مرتکب آن است.^(۳) در این نوع از مصونیت تفاوتی ندارد که جرم ارتكابی به واسطه وظایف پارلمانی صورت گیرد یا خارج از وظایف پارلمانی باشد، بلکه کلیه جرایم عمدی از قبیل جعل، کلاهبرداری، قتل و ایراد ضرب و جرح و خیانت به کشور و... را شامل می‌شود.

در خصوص پذیرش یا عدم پذیرش این نوع از مصونیت پارلمانی، قوانین اساسی هر یک از کشورها، شیوه خاص خود را برگزیده‌اند.

در کانادا و استرالیا با این اعتقاد که اجرای تمام و کمال حقوق عمومی و عدالت در حق کلیه شهروندان موجب حفظ حقوق نمایندگان نیز می‌شود، اصل تعرض‌ناپذیری نمایندگان را پذیرفته‌اند.

در انگلستان، این اصل جلوی اجرای عدالت جزایی را نمی‌گیرد و نماینده نیز مانند سایرین در صورت ارتکاب جرم، به وسیله قوه قضاییه مورد تعقیب و کیفر قرار می‌گیرد. فقط در قانون ذکر شده است که نماینده را نمی‌توان بابت جرم ارتكابی، نه در طول مدت اجلاس پارلمان و نه چهل روز پیش از آن یا چهل روز پس از آن توقیف کرد. کشورهای نظیر استرالیا، هند، نیجریه، زلاندو این طریقه را برگزیده‌اند.^(۴) ولی در کشورهای زیادی ترس از تعقیب نمایندگان به عنوان یک واقعیت ملموس که ممکن است آزادی و استقلال نمایندگان را محدود نماید، سبب پذیرش اصل مصونیت مطلق شده است.

منظور از مصونیت مطلق، عدم تعقیب جزایی نمایندگان به طور مطلق و دایم نیست؛ بلکه در ممالکی که این شیوه را پذیرفته‌اند تدابیر قانونی پیش‌بینی شده است که چنانچه نمایندگان مرتکب هر جرمی شوند، اعم از اینکه مرتبط با وظایف نمایندگی باشد یا خیر، ابتدائاً مانند سایر افراد ملت تحت تعقیب پلیسی و قضایی قرار نگیرند.

پاره‌ای از قوانین اساسی، اصل تعرض‌ناپذیری را فقط در جهت فراهم آوردن امکان شرکت آزادانه نماینده در جلسات پارلمان تلقی کرده‌اند. به این معنا، توقیف نماینده هنگام آمدن به منظور شرکت در پارلمان یا رفتن از آنجا ممنوع است. مثلاً قوانین ایالات متحد آمریکا، ایرلند و فیلیپین، آزادی رفت و آمد نمایندگان را جز در مورد ارتکاب جرایمی از قبیل خیانت، جنایت یا لطمه‌زدن به نظم عمومی تضمین نموده‌اند؛ یا در نروژ و سیلان و غنا هرگونه توقیف فقط باید با اجازه مجلس صورت گیرد؛ یا اینکه در سوئد فقط یک قاضی نشسته می‌تواند لزوم توقیف را اعلام کند و با اعمال اداری و پلیسی نمی‌توان موجبات توقیف نماینده را فراهم آورد.^(۵)

با نگاهی به گذشته قوانین اساسی ایران ملاحظه می‌گردد، این نوع مصونیت در اصل دوازدهم قانون اساسی مشروطیت بدین نحو پذیرفته شده بود: «به هیچ عنوان و به هیچ دست‌آویز، کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی حق ندارد متعرض اعضای آن بشود. اگر حیثاً یکی از اعضا علناً مرتکب جنحه یا جنایتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر گردد باید اجرای سیاست درباره او با استحضار مجلس باشد.»

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در قسمتی از اصل هفتادویکم پیش‌نویس قانون اساسی فعلی موضوع مصونیت مطلق نمایندگان چنین پیش‌بینی شده بود: «اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایتی مشهود شود مورد تعقیب قرار می‌گیرد؛ ولی جریان دستگیری او باید فوراً به آگاهی مجلس برسد و تحقیق و دادرسی با حضور نماینده مبعوث مجلس انجام پذیرد. در صورتی که نماینده‌ای به ارتکاب جرم غیرمشهود متهم شود توقیف و بازداشت او قبل از محکومیت در دادگاه مشروط به اجازه مجلس است با محاکمه او در دادگاه صالحه به صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی در اثنای دادرسی نباشد و اجرای حکم قطعی دادگاه درباره او نیازی به اجازه مجلس ندارد.»^(۶)

به علت اینکه برخی از تصویب‌کنندگان، این اصل را امتیازی زاید و برخلاف اسلام قلمداد نمودند با آن مخالفت کردند و نهایتاً به تصویب نرسید و در حال حاضر در قانون اساسی جمهوری اسلامی این نوع از مصونیت برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی نشده است. چنانچه نمایندگان مجلس مرتکب جرایمی شوند که در راستای ایفای وظایف نمایندگی نباشد، طبق اصل بیستم قانون اساسی مانند سایر افراد ملت در برابر قانون مسئول خواهند بود و مقررات کیفری اعم از مقررات شکلی و ماهوی درمورد آنها اعمال خواهد شد. صرفاً طبق ماده (۸) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۵۸، به کلیه جرایم استانداران، فرمانداران و دارندگان پایه‌های قضایی و نمایندگان مجلس در دادسرا و دادگاه‌های جزایی تهران رسیدگی می‌شود. این یک نوع صلاحیت شخصی است که قانون به اعتبار شخصیت متهم، دادگاه‌های تهران را صلاح به رسیدگی دانسته و این ایجاد صلاحیت برای دادگاه‌های تهران از دادگاه سایر شهرستان‌ها، جهت رسیدگی به اتهام اشخاص فوق، سلب صلاحیت کرده است. چنانچه نمایند مجلس در خارج از حوزه قضایی تهران مرتکب جرم گردد، حوزه قضایی محل وقوع جرم بدون اینکه حق احضار ایشان را داشته باشد تحقیقات لازم را به عمل آورده و نتیجه تحقیقات را به دادگستری تهران ارسال می‌نماید.

مبحث دوم:

مصونیت به واسطه وظایف پارلمانی؛

در این شکل از مصونیت به خاطر رعایت آزادی و استقلال نمایندگان در اعمال وظایف خود نمی‌توان آنها را در ایفای وظایف نمایندگی و اظهارنظر، چنانچه متضمن اعمال کیفری باشد، تعقیب یا توقیف کرد؛ چرا که نماینده برحسب وظیفه در جلسات علنی سخنرانی می‌کند، از اعمال دولت انتقاد می‌کند، از وزراء سؤال می‌نماید، در صورت لزوم وزراء و حتی رئیس جمهور را استیضاح می‌کند، در کمیسیون‌ها و نیز صحن علنی مجلس با لوایح پیشنهادی دولت یا طرح‌های ارائه شده از سوی سایر نمایندگان به مخالفت می‌پردازد و طرح‌های قانونی متعارض با نظرات قوای مجریه و قضاییه را پیشنهاد می‌کند و درباره سیاست‌های خارجی اظهارنظر می‌نماید. محدودیت با سلب این حقوق منافای با علت وجودی نهاد قوه مقننه است و نماینده طبق اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی اظهارنظر نماید. اجرای صحیح این وظیفه نیاز به اطمینان خاطر و آزادی و استقلال کامل دارد که این اطمینان خاطر تا حدود زیادی با عدم تعرض وی از تعقیب کیفری حاصل گردیده است. براین اساس، اصل هشتاد و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«نمایندگان مجلس در ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر 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.»

در قوانین اساسی بعضی از کشورها براین نکته تأکید شده است که اصل عدم مسئولیت نباید موجبات سوءاستفاده از حق را فراهم کند؛ یعنی نماینده به استناد آن به حریم آزادی‌ها و حقوق افراد لطمه وارد سازد. مثلاً حیثیت و شرف افراد و مسئولان برای قانون محترم است و نماینده نمی‌تواند با تکیه بر آزادی بیان و عدم مسئولیت پارلمانی، عنان گفته‌ها و نوشته‌های خود را رها کند و این نوامیس را لگدکوب هوی و هوس خود سازد. پس باید دامنه عدم مسئولیت را محدود کرد و آن را در قید و بند شرایط قانونی گذاشت. در قانون اساسی ۱۹۴۹ م، آلمان فدرال، مصونیت پارلمانی، بر موارد تهمت، افترا و توهین اشتهال ندارد، حتی اگر توسط پارلمان در چهارچوب وظایف قانونی به انجام رسیده باشد.

در بعضی از کشورها نظیر دانمارک و ایسلند، در صورت موافقت پارلمان حتی می‌توان از نمایندگان بازخواست کرده و اصل مسئولیت را جاری نمود. در کشورهای فنلاند و سوئد، سلب مصونیت نمایندگان را فقط با اکثریت پنج ششم آرای اخذ شده از پارلمان می‌توان تصویب کرد.^(۷)

اصل عدم مسئولیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در راستای ایفای وظایف نمایندگی، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قالب اصل هشتاد و ششم قانون اساسی بیان شده است و برای این عدم مسئولیت به طور صریح قید و شرط خاصی پیش‌بینی نشده است. ولی به طور کلی از

مفهوم و منطوق این اصل استفاده می‌شود که عدم مسئولیت کیفری نمایندگان مجلس دارای دو قید مهم است:

۱ - عمل انجام شده در راستای ایفای وظایف نمایندگی باشد. گرچه طبق اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی هر نماینده حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی اظهار نظر نماید، اما این اظهار نظر باید در راستای تحقق اهدافی باشد که نماینده برای دستیابی به آنها انتخاب شده است، نه اینکه بهانه‌ای برای تضییع حقوق مردم و وارد کردن لطمه به حیثیت و شئون مادی و معنوی افراد یا ترغیب و تشویق عمومی به بی‌نظمی و آشوب باشد. بدیهی است در این صورت عمل نماینده خارج از وظایف قانونی وی بوده و مانند سایر آحاد جامعه مقررات عمومی در مورد ایشان اعمال خواهد شد. مضافاً اینکه بعضی از اعمال مجرمانه مثل فحاشی، ایراد ضرب و جرح عقلاً و قانوناً نمی‌تواند جزء وظایف نماینده به حساب آید.

۲ - قید دومی که برای عدم مسئولیت نمایندگان در اصل هشتاد و ششم پیش‌بینی شده است اظهار نظر و رأی است. نماینده مجلس چنانچه در راستای ایفای وظایف خود اظهار نظری بنماید و یا رأیی بدهد که متضمن عنوان کیفری باشد، از تعقیب مصون است. انجام و ارتکاب سایر جرایم، چنانچه در راستای ایفای وظیفه هم باشد، اما در قالب اظهار نظر و رأی نباشد از شمول اصل هشتاد و ششم خارج است. اگر بپذیریم نماینده مجلس در راستای ایفای وظیفه مرتکب مثلاً خیانت در امانت یا جعل شود، چون عنصر مادی این جرایم به شکل اظهار نظر و رأی نیست، نمی‌تواند از امتیاز عدم مسئولیت استفاده نماید. بدیهی است اظهار نظر و رأی فقط می‌تواند تشکیل‌دهنده جرایمی باشد که عنصر مادی آنها به صورت "گفتار" و "نوشتار" باشد مثل افترا، نشر اکاذیب، توهین و سایر جرایم که تحقق آنها نیاز به عملیات مادی خارجی غیر از گفتار و نوشتار دارد را شامل نمی‌شود.

عدم مسئولیت نمایندگان در قبال اظهار نظر و رأی، اختصاص به صحن مجلس ندارد. نماینده مجلس در هر کجا در راستای ایفای وظایف خود اظهار نظر نماید، اعم از کمیسیون‌های مجلس، سخنرانی‌های خارج از مجلس و مأموریت‌های پارلمانی خارجی و داخلی، از این امتیاز بهره‌مند است. از طرفی، حتی اگر در صحن مجلس گفتار و کردار نماینده جنبه خصوصی و غیرپارلمانی داشته باشد چون خارج از وظیفه پارلمانی است از شمول مصونیت خارج است.

ویژگی دیگر مصونیت پارلمانی، دایمی بودن آن است. نماینده مجلس را پس از پایان دوره نمایندگی نیز نمی‌توان به خاطر اظهار نظر و آرای بیان شده در مجلس تحت تعقیب قرار داد. در

غیراین صورت، ممکن است هراس از تعقیب احتمالی آینده، آزادی و استقلال در بیان و رأی را از نماینده سلب نماید.

ذکر این نکته در پایان بحث ضرورت دارد که مصونیت موردنظر، فقط درخصوص جرایم کیفری است و درمورد دعاوی حقوقی و مسئولیت مدنی نمایندگان مجلس نیز مانند سایر افراد ملت مشمول مقررات عمومی هستند و عدم مسئولیت کیفری منافاتی با مسئولیت مدنی نمایندگان، حتی در رابطه با اعمال مرتبط با وظیفه نمایندگی، ندارد. چنانچه نماینده مجلس با اعمال یا گفتار خود سبب ایراد خسارت به افراد یا جامعه شود، مسئول است.

نتیجه گیری:

براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نمایندگان مجلس شورای اسلامی فقط از مصونیت به واسطه وظایف نمایندگی برخوردار هستند و درمورد سایر جرایم، با افراد ملت برابر هستند و به اتهامات آنها در دادگاه‌های تهران رسیدگی می‌شود.

مصونیت پذیرفته شده در قانون اساسی دارای دو قید مهم است: اول اینکه عمل ارتكابی باید در راستای وظایف نمایندگی باشد؛ چنانچه نماینده مجلس خارج از وظایف نمایندگی مرتکب اظهارنظر مجرمانه شود از شمول مصونیت خارج است. دوم اینکه تنها اعمال مجرمانه‌ای مشمول اصل عدم مسئولیت هستند که در قالب اظهارنظر و رأی باشد.

پی‌نوشت‌ها:

۱ - اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲ - Diplomatic immunity.

۳ - دکتر هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ دوم، بهار ۱۳۷۵، انتشارات مجتمع آموزش عالی قم، ص ۱۵۲.

۴ - به نقل از دکتر قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۴۷۰.

۵ - همان منبع، ص ۴۷۱.

۶ - صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلد دوم، ص ۹۰۹.

۷ - دکتر قاضی، ابوالفضل، همان منبع، صص ۴۶۸ و ۴۶۹.