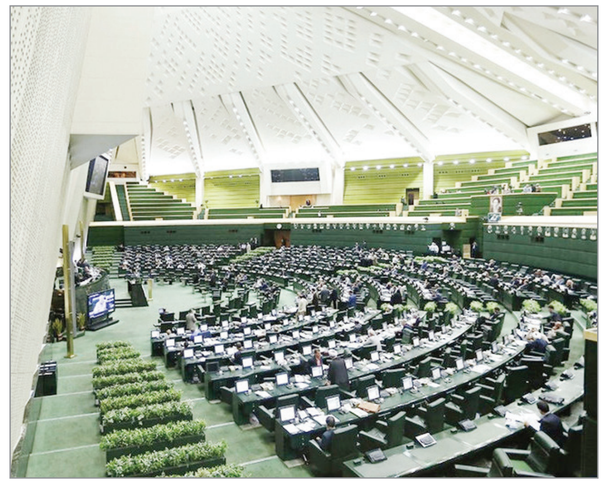
گره اول ماجرای نظارت باز می شود؟

نظارت بر نمایندگان در بن‌بست مصونیت



محمدحسین مدیحی
کارشناسی ارشد نشکده شفافیت برای ایران

طی سال‌های اخیر به عناوین مختلف ضرورت نظارت‌های سختگیرانه و جدی‌تر بر رفتار و عملکرد نمایندگان مجلس شورای اسلامی و حتی نمایندگان مردم در شوراهای شهر و روستا بیش از پیش احساس شده است. همزمان با افزایش این ضرورت، عده‌ای با سیر قراردادن کلیدواژه مصونیت نمایندگان، به محض قرار گرفتن در کرسی‌های سبز پارلمان جواز هرگونه عملکرد نابجا و حتی فسادزا در راستای کسب منافع شخصی را نیز برای خود صادر می‌کنند! از این رو یکی از موانع و چالش‌های همیشگی در مسیر نظارت بر نمایندگان فهم نادرست و مغالطه‌آمیز در خصوص مصونیت نمایندگان مجلس بوده است. رد صلاحیت گسترده نمایندگان مجلس دهم در فرآیند انتخابات مجلس یازدهم در کنار بسیاری دیگر از کژرفتاری‌های نمایندگان در مجلس گذشته و در مثالی دیگر اقدامات اخلالگرانه سال گذشته دو تن از نمایندگان در بازار، نمونه‌هایی از نتیجه نامبارک سال‌ها بی‌توجهی به موضوع نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس به بهانه مصونیت نمایندگی است.

مصونیت پارلمانی براساس رویه موجود در دنیا به دو نوع مصونیت ماهوی و مصونیت از تعرض تقسیم می‌شود. اگرچه با توجه به وظیفه نمایندگی در نظر گرفتن حدودی از مصونیت برای نمایندگان و در حوزه وظایف نمایندگی آنها منطقی به نظر می‌رسد ولی باید در نظر داشت که حتی در سطح اکثریت جهان نیز نسبت به گذشته تغییرات به گونه‌ای رقم خورده که توازن قدرت به صورت نسبی بین قوای مختلف یعنی قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه برقرار است و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در موضع ضعف نسبت به قوای دیگر قرار ندارند که نیاز به مصونیت در ابعاد گذشته باشند. از این رو سیر تقلیل این مصونیت در طول تاریخ تا امروز نیز وجود داشته است. بر این اساس در نظر گرفتن حدودی منطقی برای مصونیت و افزایش نظارت بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی ضروری است.

تاریخچه مصونیت پارلمانی در جهان

بحث درنظر گرفتن مصونیت برای نمایندگان مجلس، به مجالس فرانسه و انگلستان برمی‌گردد که دیرینه‌ترین نظام‌های پارلمانی در جهان را دارایند. در گذشته به‌دلیل تمرکز قدرت در دست پادشاه مدیریت تمام قوا با دستور مستقیم پادشاه صورت می‌گرفت، بنابراین نمایندگان نمی‌توانستند برخلاف نظر پادشاه نظری بدهند یا در راستای استیفای حقوق مردم علیه پادشاه اقدامی کنند. برای مثال در فرانسه مجالس طبقاتی جلسات خود را با فواصل زیاد تشکیل می‌دادند و نمی‌توانستند برای پیشرفت کار خود آیین‌نامه داخلی تنظیم کنند. نمایندگان هر طبقه توسط همان طبقه و به‌طور مجزا انتخاب می‌شدند و هر نماینده معمولا به‌همراه خود، نامه‌ای حاوی خواسته‌های موکلان خویش داشت و هر طبقه سعی می‌کرد کلیه نامه‌های نمایندگان را در کتابچه واحدی بگنجاند و تقدیم شاه کند تا پس از پایان جلسه به‌عنوان قانون منتشر شود. حتی دستور چاپ یا عدم چاپ آنها با شاه بود. مجلس عمومی حتی کنترل امور مالی مملکت نداشت و حتی شاه می‌توانست بدون کسب نظر از مجلس، وضع و هموار مالیات کند. نشست‌های مجلس برحسب‌اراده شاه شکل می‌شد. سازماندهی بحث و انتقاد و تصمیم‌گیری برحسب مقرراتی بود که اکثرا در خارج از مجلس تهیه و تنظیم می‌شد. دستور جلسات، چگونگی و موضوعات گفت‌وگوی پارلمانی ازسوی شاه تعیین می‌شد و مجالس لزوما باید آن را مدنظر و منظور می‌داشت. در این مجالس، نمایندگان مانند هر فرد عادی دیگر، درمعرض تعقیب و بازداشت بودند و همین امر موجب سلب آزادی نمایندگان می‌شد. در این مورد ماجراهای مختلفی در تاریخ آمده است که نشان می‌دهد حکومت (یعنی شاه و افرادی که تنها فرمان و خواسته او را درنظر داشتند) در یک طرف و مجلس در طرف دیگر جای داشته و تنها رابطه‌ای ظاهری بین آنها موجود بوده است. درحقیقت پارلمان نمایندگان مردم بوده و از حقوق آنان دربرابر خودکامگی پادشاه حمایت می‌کرد. افراد عضو پارلمان افرادی برجسته بودند که قصد داشتند روال کارهای پادشاه منظم و طبق برنامه خاصی پذیرد و به ظلم و ستم بر مردم پایان داده شود. ولی پادشاه و اطرافیان او تنها به فکر آمال و آرزوهای خویش بودند و از تفکر رعیت فارغ و لذا شکافی عظیم بین شاه و اطرافیان (حکومت) از یک طرف و پارلمان از طرف دیگر وجود داشت و چون قدرت در دست حکومت بود، نه‌تنها آزادی مردم سلب می‌شد، بلکه آزادی اعضای پارلمان نیز به رسمیت شناخته نمی‌شد. در تاریخ آمده است که وقتی حکومت فرانسه قصد وضع مالیاتی جدید بر مردم را داشت و این طرح را به پارلمان برد، اعضای پارلمان آن را رد کردند و خواستار ارائه دخل و خرج مملکت به پارلمان شدند، چراکه اسراف و تبذیرهای حکومت در مخارج مشهود بود. بری‌بن (وزیر دولت) نیز طبعا با این کار مخالف بود و لذا دستور تبعید اعضای پارلمان به شهر «توار» را داد و البته مردم آنجا از اعضای پارلمان استقبال و پذیرایی باشکوهی کردند. پس از مدتی، دولت، اعضای پارلمان را به پاریس بازگرداند و پس از آن هم طی جریاناتی دو تن از اعضای پارلمان و خود مجلس توقیف شدند و درنتیجه مخالفت‌های پارلمان و اعتراضات اعضای آن فزونی یافت.

در ماه‌های آغازین سال ۱۷۸۹ میلادی انتخابات مجالس طبقاتی آغاز شد و نمایندگان سه طبقه روحانیون، نجبا و طبقه سوم به تفکیک انتخاب شدند و با نحولاتی که رخ داد، اولین مجلس ملی فرانسه شکل گرفت، ولی نجبا و روحانیون کماکان مجالس خود را داشتند. به هرحال، در تاریخ ۲۳ ژوئن ۱۷۸۹ میلادی، طبقات سه‌گانه در جلسه‌ای که با حضور لوئی شانزدهم تشکیل شد، شرکت کردند. در این جلسه دو دسته تعلیمات قرائت شد؛ دسته اولی درباره روش مذاکرات بود که طبق نظر پادشاه باید طبقات سه‌گانه، مجزا و جدا از هم تشکیل جلسه دهند و دسته دوم درخصوص اقداماتی که پادشاه مایل بود درباره اداره امور کشور تصویب و اجرا شود. لوئی شانزدهم در این جلسه نطقی ایراد کرد که ضمن آن اعلام داشت درصورت لزوم، کشور را بدون مجالس طبقاتی اداره خواهد کرد و دستور داد طبقات سه‌گانه از فردا به‌طور جداگانه تشکیل جلسه دهند و سپس تالار جلسه را ترک کرد. به‌دنبال او اکثریت نمایندگان نجبا نیز خارج شدند، ولی نمایندگان طبقه سوم و تعدادی از طبقه روحانیون در جلسه ماندند، لذا رئیس کل تشریفات شاه به درون جلسه بازگشت و خطاب به آن گفت آیا فرمان ملوکانه را نشنیدید؟ یکی از نجبا به نام «میرابو»، که طبقه خودش او را اخراج کرده و ازجانب طبقه سوم انتخاب شده بود، شروع به سخنرانی کرد. وی گفت: «بروید به آقای خود بگویید ما برحسب امر ملت در اینجا جمع شده‌ایم و جز با سرنیزه نمی‌توان ما را از اینجا خارج کرد.» او سپس پیشنهاد کرد به طور قانونی اعضای مجلس ملی از هر تعرضی مصون باشند و هرکس بعد از این برضد وکلای ملت قدمی بردارد، «خائن و بی‌شرف» تلقی شود. البته برخی شواهد نیز وجود دارد که تاریخچه این بحث را به کشور انگلستان بازمی‌گرداند. بر این اساس منشأ مصونیت پارلمانی به جلسه پارلمان انگلستان درسال ۱۳۹۷ برمی‌گردد؛ وقتی مجلس عوام لایحه‌ای را تصویب کرد که براساس آن رفتار مالی مفتضحانه شاه رچارد دوم را تقبیح می‌کرد. توماس هکسی، نماینده‌ای که در این ارتباط به‌طور مستقیم علیه پادشاه و دادگاهش عمل می‌کرد، محاکمه و به‌خاطر خیانت به مرگ محکوم شد. اگرچه به‌دنبال فشار از جانب مجلس عوام این مجازات اجرا نشد و هکسی مشمول عفو شاه شد، ولی این ماجرا مجلس عوام را واداشت تا حق اعضای پارلمان برای بحث و مناظره با استقلال و آزادی کامل و بدون مداخله حکومت را مورد بررسی قرار دهد. بعدها در لایحه حقوق سال ۱۶۸۹ به‌صراحت از بحث‌ها و اعمال اعضای پارلمان دربرابر هرشکلی از مداخله یا اعتراض خارج از پارلمان حمایت شد.

مصونیت نمایندگان در مجالس ایران قبل از انقلاب اسلامی

همان گونه که اشاره شد به‌طور کلی در ادبیات حقوقی دو نوع مصونیت برای نمایندگان مجلس وجود داشته است که شامل مصونیت ماهوی و مصونیت از تعرض می‌شود. بررسی اسناد قانونی در تاریخ ایران نشان می‌دهد هر دو نوع مصونیت در گذشته در مجالس ایران وجود داشته است.

مصونیت ماهوی

مصونیت ماهوی، در حوزه گفتار، اظهارنظر و آرای نمایندگان وجود داشته است که این امر ضروری نیز به نظر می‌آید، چراکه نمایندگان باید بتوانند درمورد مسائل مختلف اظهارنظر کنند و مسائل را مورد کندوکاو قرار دهند تا در راستای استیفای حقوق مردم اقدام کنند. اگر نماینده مردم از ترس برخود قضایی و قانونی محافظه کار شود و نتواند آرا و نظرات خود را آزادانه بیان کند در انجام وظایف نمایندگی خود در حوزه قانونگذاری و نظارت دچار مشکل خواهد شد. نماینده مردم باید بتواند هنگام قانونگذاری نظرات خود را هرچند اشتباه درمورد قوانین مختلف، بیان کند و از بیان نظرات خود ابایی نداشته باشد. همچنین درمورد نظارت نیز نماینده باید بتواند مسئولان اجرایی کشور را مورد بازخواست قرار دهد و درمورد عملکرد آنها آزادانه اظهارنظر کرده و از آنها انتقاد کند و پیگیر اجرای قانون از مبادی قانونی خود باشد و نباید ترسی از صاحبان قدرت و ثروت در برخورد با آنها داشته باشد.

بنابراین براساس اصول منطقی بیان شده، این مصونیت از گذشته در قوانین مربوط به مجالس در ایران وجود داشته است و هم‌اکنون نیز وجود دارد اما همواره اطلاق آن با محدودیت هایی همراه بوده است، به‌گونه‌ای که نماینده نتواند با استفاده از این حق، حیثیت و شرف افراد و مسئولان را که به‌موجب قانون محترم است، زیر پا نهاده و به آن تعرض کند و با استناد به مصونیت همه مرزهای اخلاقی و عرفی را درنوردد و در جامعه ایجاد تشتت و تشنج کند. بنابراین این مصونیت باید به گونه‌ای اعمال شود که نماینده نتواند هرگونه اظهارنظر و رای را با استفاده از آن بیان کند و همچنین وجود این مصونیت مخل نظام‌ها نه مجلس و مدیریت داخلی آن نشود، به گونه‌ای که نماینده بتواند نظم مجلس و سازوکار قانونگذاری و نظارت را مختل کند.

مصونیت از تعرض

مصونیت از تعرض نیز به این معنی است که نماینده اگر اقدام مجرمانه‌ای مرتکب شود نمی‌توان او را مانند افراد عادی مورد پیگرد قانونی قرار داد، در گذشته در قوانین ایران این موضوع با شرایطی وجود داشته است. اما این نوع مصونیت در حال حاضر در قوانین جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد که در ادامه به‌طور مفصل به آن پرداخته شده است. نمود خارجی مصونیت از تعرض در حال حاضر به این معناست که رسیدگی به جرائم و تخلفات و شکایات از نمایندگان با رعایت شرایطی خاصی پس از سلب مصونیت نمایندگان توسط مجلس امکان‌پذیر است که جزئیات آن در کشورهای مختلف متفاوت است، اما به‌طور کلی می‌توان گفت در بسیاری از کشورها جرائم مشهود معمولا مشمول این قانون نمی‌شود. نکته قابل ذکر درمورد این نوع مصونیت محدود بودن آن به زمان نمایندگی است، یعنی مصونیت از تعرض مانند مصونیت ماهوی تداوم ندارد و پس از دوره نمایندگی تمام می‌شود و قوه قضاییه و نهادهای ذی‌ربط می‌توانند به‌شکل عادی به شکایات نمایندگان ادوار قبل رسیدگی کنند.

نگاهی دقیق‌تر به اسناد قانونی در ایران قبل از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد اصل دوازدهم قانون اساسی مشروطه به این موضوع پرداخته است. در این اصل بیان می‌شود: «به هیچ عنوان و به هیچ دست‌آویز، کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی حق ندارد متعرض اعضای آن بشود. اگر احیانا یکی از اعضا علنا مرتکب جنحه و جنایتی شود و حین ارتکاب جنایت دستگیر شود، باید اجرای سیاست درباره او با استحضار مجلس باشد.» همچنین در ماده ۱۷۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۴۳ پیرامون این مساله چنین آمده بود: «هیچ‌یک از نمایندگان برای اظهاراتی که در جلسات مجلس شورای ملی یا کمیسیون‌ها می‌کنند یا رایی می‌دهند، قابل تعقیب نخواهند بود.» براساس اصل دوازدهم مصونیت از تعرض برای نمایندگان به جز در جرائم مشهود وجود داشته است که بررسی فصل دوازدهم آیین‌نامه مجلس شورای ملی با عنوان «موجبات تعقیب نمایندگان» نشان می‌دهد تبصره کار بدین صورت بوده است که اگر نماینده‌ای مرتکب جرمی می‌شد این موضوع از طریق دادگستری به اطلاع مجلس می‌رسید، مجلس با سازوکار خاصی به این موضوع رسیدگی می‌کرد و اگر نماینده را مجرم تشخیص می‌داد درصورت رای مجلس بر عدم برائت نماینده مجلس، از آن نماینده سلب مصونیت می‌کرد تا محکمه دارای صلاحیت به امر رسیدگی کند. براساس ماده ۱۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی دعاوی حقوقی نیز مشمول اصل ۱۲ نمی‌شدند و صرفا بازداشت نماینده در این موارد منوط به اجازه مجلس است، چراکه نماینده برای ایفای وظایف نمایندگی باید در مجلس حضور داشته باشد.

مصونیت نمایندگان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

مصونیت در مجلس خبرگان قانون اساسی

موضوع مصونیت نمایندگان در همان جلسات ابتدایی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان تدوین آیین‌نامه داخلی این مجلس مطرح شد. به این نحو که یکی از نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشنهاد گنجاندن ماده‌ای در آیین‌نامه داخلی این مجلس را مبنی بر قائل شدن مصونیت برای نمایندگان این مجلس ارائه کرد. متن پیشنهادی این نماینده در این خصوص به شرح زیر بود:

«نمایندگان مجلس را نمی‌توان به مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار می‌کنند، در مقام ایفای نمایندگی، تعقیب کرد. حتی [باید] تا پایان دوره این مصونیت را در خارج داشته باشند.»

متن زیر نیز در این خصوص ارائه شد:

«به هیچ عنوان و به هیچ دستاویز کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس خبرگان در مدت نمایندگی حق تعرض به اعضای آن را ندارد. نمایندگان مجلس با کارشناسانی که از طبق پیش‌بینی در آیین‌نامه از آنان برای تبادل نظر دعوت می‌شود به سبب اظهارات و نظرات نمی‌توان تعقیب کرد. اگر احیانا یکی از اعضای مجلس خبرگان علنا مرتکب جنحه و جنایاتی شود و حین ارتکاب جنایت دستگیر شود، تعقیب او باید به اطلاع مجلس خبرگان برسد.» بنابراین موضوع مصونیت نمایندگان برای اولین بار بعد از انقلاب در جلسه بررسی قانون اساسی برای اعضای همان جلسه مطرح شد.

مصونیت در مجلس شورای اسلامی

در قانون اساسی نیز در پیش‌نویسی که نهایتا به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ارائه شد، اصل ۷۱ به شرح زیر مطرح شد:

«نمایندگان مجلس را نمی‌توان به مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده یا به [سبب] آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد. ولی اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایاتی مشهود شود بلافاصله مورد تعقیب قرار می‌گیرد. جریان تعقیب باید به آگاهی مجلس برسد. در صورتی که نماینده متهم به ارتکاب جرم غیرمشهود باشد، به شرط سلب مصونیت تحت تعقیب قرار می‌گیرد.»

متن این اصل در گروه بررسی اصول تغییراتی کرد و نهایتا به صورت زیر به مجلس مذکور ارائه شد:

«نمایندگان مجلس در اظهار عقیده و رای خود کاملا آزادند و نمی‌توان آنها را به مناسبت عقایدی که در مجلس اظهار کرده یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد. اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایت مشهود شود مورد تعقیب قرار می‌گیرد ولی جریان دستگیری او باید فوراً به آگاهی مجلس برسد و تحقیق و دادرسی با حضور نماینده معوق مجلس انجام پذیرد. در صورتی که نماینده‌ای به ارتکاب جرم غیرمشهود متهم شود توقیف و بازداشت او قبل از محکومیت در دادگاه مشروط به سلب مصونیت از طرف مجلس است ولی محاکمه او در دادگاه صالح به صورتی که مراجع ایفای وظایف نمایندگی او در اثنای دادرسی نباشد و اجرای حکم قطعی دادگاه درباره او تنبیزی به سلب مصونیت برسد، اما در ادامه بررسی این موضوع در جریان تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مخالفت‌هایی با مصونیت در نظر گرفته شد به‌ویژه برای نمایندگان بیان شد. استدلال‌های افراد مخالف با این نوع مصونیت بیشتر به مبانی شرعی و اخلاقی معطوف بود و با این استدلال که مصونیت نمایندگان نوعی نابرابری و ناعدالتی است و حتی براساس دستورات دینی افرادی که دارای جایگاه در حکومت هستند باید منزه‌تر از سایر افراد جامعه باشند بنابراین باید نسبت به خطاهای خود پاسخگوتر باشند و مجازات‌های شدیدتری هم برای آنها در نظر گرفت، نه اینکه برای آنها مصونیت نیز قائل شد.

مخالفان مصونیت ماهوی معتقد بودند هر کسی در قبال اعمال و سخنان خویش مسئول است و باید پاسخگو باشد و با استناد به آیه ۲۴ و ۴۷ سوره الحاقه که در آنجا خداوند متعال خطاب به پیامبر می‌فرماید: «اگر پاره‌ای از گفته‌ها را به دروغ بر ما ببندد، ما او را به شدت می‌گیریم، سپس رگ قلبش را پاره می‌کنیم» در آن صورت هیچ کدام از شما مانع از عذاب او نمی‌باشید.» بیان می‌داشتند پیامبر نیز مسئول کارهای خویش است و نسبت به آن پاسخگوست. در مقابل موافقان نیز معتقد بودند نماینده برای احقاق حقوق مردم و انجام وظایف نمایندگی به این مصونیت نیاز دارد، نماینده اگر از توقیف و تعقیب توسط نهادهای دیگر به خاطر اظهارنظرهای خود نترس داشته باشد نمی‌تواند در مقابله با کانون‌های قدرت و ثروت در هنگام قانونگذاری و نظارت مقاومت کند و حقوق مردم را محقق کند. علاوه بر این گروه موافقان مصونیت از تعرض هم استدلال‌هایی داشتند که بخشی از آن جالب‌توجه است. آنها در مورد این موضوع که این نوع مصونیت نوعی نابرابری است یا مخالفان همراه بودند، اما معتقد بودند این نابرابری نیاز کار نمایندگی است چرا که در غیر این صورت ممکن است گروه‌های ذی‌نفع به دلایل واهی به نمایندگان و علی‌الخصوص یک نماینده مورد اتهام بزنند و نماینده به خاطر شرکت در جلسات دادرسی و رسیدگی به مشکل ایجادشده نتواند در جلسات مجلس در روند قانونگذاری یا نظارت، شرکت کند و نتیجه جلسه به نحو دیگری رقم بخورد. درنهایت با توجه به صحبت‌های موافقان و مخالفان نتیجه‌ برایش شد که قسمت اول اصل هشتادوپنجم که مربوط به مصونیت نمایندگان در اظهارنظر و رأی در هنگام ایفای وظایف نمایندگی بود، به تصویب رسید ولی قسمت دوم که مربوط به مصونیت از تعرض نمایندگان بود به تصویب نرسید، چراکه رسیدگی قوه‌قضاییه به جرم نمایندگان را منوط به اجازه مجلس می‌کرد و مخالفان این موضوع را ناعدالتی و نابرابری و همچنین ایجاد اخلال در کار قوه قضاییه می‌دانستند. در پایان در نسخه نهایی قانون اساسی اصل ۸۶ قانون اساسی به شرح زیر تصویب شد: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملا 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.»

ادامه در صفحه ۱۵

ادامه از صفحه ۱۴

نقد و بررسی اصل هشتادوششم قانون اساسی

همان‌طور که در متن اصل ۸۶ قانون اساسی تصریح شده است، نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی آزادند، بنابراین آرای آنها محدود به اظهارنظر و رأی است آن هم در حیطه وظایف نمایندگی به این معنا که نمی‌توان اعمال نمایندگان در حیطه وظایف نمایندگی را مشمول این اصل دانست، چراکه در اصل ۸۶ فقط آزادی در اظهارنظر و رأی مطرح است و اعمال و اقدامات نمایندگان را شامل نمی‌شود. بنابراین نمایندگان به هنگام ارتکاب اعمال مجرمانه هیچ گونه مصونیتی نداشته و قوه‌قضاییه باید مانند افراد عادی به جرم نمایندگان رسیدگی کند. علاوه بر این، قید «در حیطه وظایف نمایندگی» نیز بسیار قابل توجه است، به این معنا که اظهارنظر و رأی نمایندگان نیز درصورتی شامل مصونیت می‌شود که در مقام ایفای وظایف نمایندگی باشد. نکته‌ای دیگر که در این اصل قابل توجه است، قسمتی است که بیان می‌دارد «نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کردند یا آرایی در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند...» «براساس این قسمت به نظر می‌رسد «در مجلس» قید مکان باشد یعنی این مصونیت شامل اظهاراتی شود که در مجلس ایراد شده‌اند و اظهارات نمایندگان در خارج از مجلس شامل مصونیت ماهوی و منع تعقیب و توقیف نمی‌شود، اما با توجه به رویه موجود و نظرات کارشناسان «در مجلس» قید اغلبیت است و این مسئولیت شامل همه اظهارات نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی است.

با توجه به مطالب بیان‌شده موضوع مهم دیگر تعیین مرجع تشخیص حدود و مصادیق مصونیت نمایندگان است. چراکه ما وقتی قیود فوق‌الذکر را برای مصونیت نمایندگان پذیرفتیم، یعنی اینکه نمایندگان را در اظهارنظر و رأی، آن گاه به مرجعی نیاز است که این قیود را تشخیص دهد و در صورت عدم وجود شرایط مدنظر قانون به جرم نمایندگان رسیدگی کند. براساس اصول قانون اساسی و مبانی شرعی این مرجع تشخیص و این محکمه صالح باید قوه قضاییه باشد اما در قوانین ما صراحتا به این موضوع اشاره نشده است و در طول این سال‌ها این موضوع محل بحث و مناقشات بوده است.

تلاش‌های مجلس برای توسعه مصونیت نمایندگان

همان‌طور که اشاره شد در نسخه اولیه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصونیت نمایندگان حوزه وسیع‌تری را دربرمی‌گرفت که درنهایت از قانون حذف شد. بررسی مشروح مذاکرات قانون اساسی حاکی است هنگام حذف برخی موارد مربوط به مصونیت نمایندگان از قانون اساسی، گفته می‌شود نمایندگان مجلس می‌توانند در آینده در آیین‌نامه داخلی مجلس مواردی را درحوزه مصونیت نمایندگان مجلس اضافه کنند و درهمین راستا مجلس شورای اسلامی درطول این سال‌ها چندین‌بار برای ایجاد مصونیت‌های بیشتر برای خود قوانینی را تصویب کرده که با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو شده است. اولین‌بار در سال ۱۳۶۱ در جریان تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس در ماده ۱۶۶ این آیین‌نامه چنین عنوان شد:

«هرگاه نماینده‌ای به ارتکاب جرم سیاسی یا جنحه یا جنایتی متهم شود که مقامات قضایی بخواهند او را تحت تعقیب قرار دهند، قبل از هرگونه اقدامی باید به مجلس اطلاع دهند. رئیس مجلس جریان را به کمیسیون قضایی احاله می‌کند و کمیسیون قضایی نماینده‌ای را برای نظارت بر جریان تعقیب، تعیین می‌نماید و همه جریان کار از تعقیب و تشکیل پرونده و از بازرسی و بازرسی‌های مقدماتی تا مرحله صدور حکم نهایی زیرنظر نماینده کمیسیون قضایی انجام می‌شود و آن نماینده کمیسیون را درتمام مراحل مطلع می‌نماید و درصورت مشاهده تخلف از طرق قانونی اقدام به عمل می‌آورد و کمیسیون قضایی گزارش عمل، جریان بازداشت و بازرسی و محاکمه را از طریق رئیس مجلس به اطلاع نمایندگان می‌رساند.» شورای نگهبان ماده مذکور را با استقلال قوه قضاییه و تساوی عموم دربرابر دستگاه قضایی و مفاد و مفهوم اصول ۱۴۰ و ۱۵۶ قانون اساسی و نیز موازین قضایی اسلامی و تساوی همه افراد در ترتیب دادرسی اسلامی مغایر دانست و آن را خلاف شرع اعلام کرد.

در سال ۱۳۶۸ نیز نمایندگان مجلس سوم طرحی تحت عنوان «نحوه رسیدگی به مسائل قضایی مربوط به نمایندگان مجلس» در مجلس به تصویب رساندند که در آن امتیازاتی برای نمایندگان مجلس قائل شده بود؛ ولی شورای نگهبان با استدلال‌هایی شبیه آنچه در سال ۱۳۶۱ مطرح کرده بود، این طرح را نیز خلاف قانون اساسی و موازین شرعی دانست. مجلس پس از اعمال اصلاحات و تغییراتی در متن طرح، دوباره آن را به شورای نگهبان ارسال کرد که دوباره با ایراد شورای نگهبان مواجه شد و درنهایت با اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع شد. مجمع نیز در ۱۳۶۹/۱۱/۱۵ نمایندگان مجلس را در عداد اشخاصی مقرر کرد که به کلیه جرائم آنها در دادسرا و دادگاه‌های جزایی تهران رسیدگی می‌شود. مجمع تشخیص همچنین ذیل تبصره ماده چهارم قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (اصلاحی سال ۱۳۸۱) نیز همین حکم را تکرار کرده است:

«رسیدگی به کلیه اتهامات اعضا مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وزرا و معاونین آنها، معاونان و مشاوران روسای سه‌قوه، سفرا، دادستان و رئیس دیوان محاسبات، دارندگان پایه قضایی، استانداران، فرماندارانِ و جرائم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و مدیران کل اطلاعات استان‌ها در صلاحیت دادگاه کیفری استان تهران می‌باشد به استثنای مواردی که در صلاحیت سایر مراجع قضایی است.» بر این اساس تنها تفاوتی که میان رسیدگی به اتهامات نمایندگان با سایر اشخاص وجود دارد، این است که به اتهامات آنان همانند برخی دیگر از مقامات، در دادگاه کیفری استان تهران رسیدگی می‌شود که این امر نیز موجه به نظر می‌رسد، چراکه به علت نفوذی که معمولا نمایندگان در شهرهای کوچک دارند و نیز به‌دلیل قوتی که عمدتا در دادگاه‌های پایتخت به‌چشم می‌خورد، به‌نظر می‌رسد رسیدگی در تهران می‌تواند به تحقق عدالت بیشتر کمک کند. در سال ۱۳۷۸ نیز نمایندگان مجلس پنجم هنگام تغییرات آیین‌نامه داخلی مجلس ماده ۷۶ آیین‌نامه را به این شکل تصویب کردند:

«بر طبق اصل هشتاد و ششم قانون اساسی نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر خود کاملا 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.

تبصره ۱- تشخیص مصادیق موضوع اصل هشتادوششم (۸۶) قانون اساسی و ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس با هیأت است.

تبصره ۲- تخلف از مفاد این ماده از سوی مراجع قضایی حسب مورد متوجب مجازات انتظامی از درجه پنج تا هشت است.» موجب این استظهار برای اعمال برخی از نمایندگان و هیأت نظارت مذکور در قانون شده است که دستگاه قضایی در مورد رسیدگی به شکایت مربوط به نمایندگان باید ابتدا متن شکایت را به هیأت نظارت مذکور ارسال و درصورتی که هیأت، نماینده را مجرم تشخیص دهد، ادامه رسیدگی به شکایت صورت گیرد.

معنای این استظهار و توقیع از دستگاه قضایی، واگذار کردن بخشی از رسیدگی قضایی به هیأت نظارت موارد نظارتی و قانونی است.»

همان‌طور که از محتوای این ماده برمی‌آید، نمایندگان سعی داشتند که با گنجاندن کلمه رفتارها در تبصره ۱ این ماده به نوعی اصل ۸۶ قانون اساسی و مصونیت نمایندگان را به اعمال نمایندگان نیز توسعه دهند که شورای نگهبان به کلمه رفتارها ایراد وارد کرد و آن را مخالف اصول ۸۴ و ۸۶ قانون اساسی دانست. آخرین تلاش نمایندگان برای ایجاد مصونیت از تعرض برای خود به تصویب قانون «نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» برمی‌گردد. اگرچه بررسی این قانون مجالی جدا می‌طلبد، اما به‌طور خلاصه باید گفت ماده ۹ این قانون در ابتدا به شکل ذیل تصویب شده بود: «نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی موضوع اصل هشتاد و ششم قانون اساسی و ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس قابل تعقیب و توقیف نیستند و در سایر موارد، احضار نماینده توسط مقامات قضایی از طریق هیات صورتی می‌گیرد و چنانچه رسیدگی قضایی مستلزم بازداشت نماینده باشد، باید مراتب به تایید هیات برسد.

تبصره ۱- تشخیص مصادیق موضوع اصل هشتاد و ششم قانون اساسی و ماده هفتاد و پنجم آیین‌نامه داخلی مجلس با هیات است.»

شورای نگهبان در برخورد با این ماده ایراداتی را به شرح ذیل وارد می‌کند: «اطلاق قابل تعقیب و توقیف نبودن نمایندگان در ماده ۹ مغایر اصل ۸۶ قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۳۰۳۶/۲۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۰۱/۲۰ این شورا درخصوص اصل مرقوم می‌باشد. مضافا بر این، احضار نماینده توسط مقامات قضایی و اظهارنظر مجلس مغایر اصول ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۹ قانون اساسی شناخته شد. علاوه‌بر آن تبصره (۲) این ماده نیز مبنیاً بر ایرادات وارده بر ماده و تبصره (۱) آن اشکال دارد.»

علی‌هذا خواهشمند است اعلام فرمایید:

با توجه به صراحت نظر شورای محترم نگهبان در اظهارنظر اولیه و عدم اظهارنظر مجلس نفیاً یا اثباتاً راجع به این ایراد شورای محترم نگهبان، عدم ذکر این اشکال در نامه نهایی آن شورا ناشی از استظهار حذف تبصره‌های ذیل ماده مذکور بوده و یا حکایت از عدول شورای محترم نگهبان از نظریه نخستین خود دارد؟

با عنایت به نظر اکثریت فقهای آن شورای محترم، در موارد متعدد، مبنی‌بر عدم جواز الزام قاضی به تبعیت از نظر اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی در همه مراحل دادرسی، آیا اصل نظارت مذکور در موارد نظارتی و قانونی است.»

همان‌طور که از محتوای این ماده برمی‌آید، نمایندگان سعی داشتند که با گنجاندن کلمه رفتارها در تبصره ۱ این ماده به نوعی اصل ۸۶ قانون اساسی و مصونیت نمایندگان را به اعمال نمایندگان نیز توسعه دهند که شورای نگهبان به کلمه رفتارها ایراد وارد کرد و آن را مخالف اصول ۸۴ و ۸۶ قانون اساسی دانست. آخرین تلاش نمایندگان برای ایجاد مصونیت از تعرض برای خود به تصویب قانون «نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» برمی‌گردد. اگرچه بررسی این قانون مجالی جدا می‌طلبد، اما به‌طور خلاصه باید گفت ماده ۹ این قانون در ابتدا به شکل ذیل تصویب شده بود: «نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی موضوع اصل هشتاد و ششم قانون اساسی و ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس قابل تعقیب و توقیف نیستند و در سایر موارد، احضار نماینده توسط مقامات قضایی از طریق هیات صورتی می‌گیرد و چنانچه رسیدگی قضایی مستلزم بازداشت نماینده باشد، باید مراتب به تایید هیات برسد.

تبصره ۱- تشخیص مصادیق موضوع اصل هشتاد و ششم قانون اساسی و ماده هفتاد و پنجم آیین‌نامه داخلی مجلس با هیات است.»

شورای نگهبان در برخورد با این ماده ایرادتی را به شرح ذیل وارد می‌کند: «اطلاق قابل تعقیب و توقیف نبودن نمایندگان در ماده ۹ مغایر اصل ۸۶ قانون اساسی