

## مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی

حامد نیکونهاد<sup>\*۱</sup>

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (ره)، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۱/۱۰/۱۰

دریافت: ۱۳۹۱/۷/۱۱

### چکیده

آزادی نماینده مجلس در اظهارنظر و رأی، ضرورتی است که تضمین آن می‌تواند پاسداشت حقوق مردم را در پی داشته باشد. پیش‌بینی عدم مسئولیت نماینده نسبت به نظرات خویش (مصونیت ماهوی) و آیین دادرسی ویژه برای رسیدگی به اتهامات نمایندگان (مصونیت شکلی) در قوانین اساسی، ابزاری جهت تحقق این دغدغه محسوب شده است. مصونیت پارلمانی، در حقیقت، پوششی قانونی است برای مقابله با توطئه‌های احتمالی که ممکن است علیه یک شخص مسئول صورت گیرد و نوعی جلوگیری از اعمال فشار بر نماینده است. اما این مقوله در نظام حقوق اساسی ایران با چالش‌های جدی همچون تضاد با اصل برابری در مقابل قانون و قضا، مغایرت با موازین قضایی شرع و صلاحیت عام قوه قضائیه در رسیدگی به تظلمات روبرو شده است.

در این نوشتار بر آن بوده‌ایم که به این پرسش بنیادین پاسخ گوئیم که قانونگذار اساسی چه دیدگاهی نسبت به این مقوله داشته و نظام حقوق اساسی کنونی تا چه میزان، رویکرد قانونگذار اساسی را پی گرفته است. بدین منظور پس از آشنایی اجمالی با این دانشواژه اساسی و کاوش در فرایند تصویب اصل ۸۶ قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، دیدگاه قانونگذار اساسی در مورد مصونیت پارلمانی را واکاوی نموده و در پرتو این نگرش، مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران را ارزیابی کرده‌ایم.

**کلیدواژه‌ها:** مصونیت پارلمانی، عدم مسئولیت، تعرض‌ناپذیری، قانونگذار اساسی، وظایف نمایندگی.

\* E-mail: hamednikoonahad@gmail.com

## مقدمه

صورت مشروح مذاکرات بررسی و تدوین قوانین از جمله اسناد مهم حقوقی است که اغلب در پژوهش‌های حقوقی و مجامع دانشگاهی مورد غفلت و بی‌مهری قرار گرفته است؛ تا آنجا که چه‌بسا برخی گمان کنند این دست منابع، فاقد ارزش به عنوان منابع معتبر حقوقی بوده و تنها در شمار اسناد تاریخ حقوق قرار دارند. در این میان، مشروح مذاکرات مجلس بررسی و تصویب قانون اساسی از اهمیتی دوچندان برخوردار است. زیرا قانون اساسی در نظام‌های سیاسی امروزی، عالی‌ترین سند معتبر و الزام‌آور حقوقی محسوب شده که از یک‌سو به تصویب ملت رسیده و از دیگر سو، دربردارنده مهم‌ترین ارزش‌های مردمی، شاخصه‌های حکمرانی و بنیادی‌ترین ضوابط مدیریت کلان جامعه، تعیین حدود صلاحیت مقامات عالی و نهادهای مختلف حاکمیت و تبیین حقوق ملت است. به نظر می‌رسد فهم و تفسیر قانون اساسی بدون مراجعه به مذاکرات واضعان آن، اگر غیرممکن نباشد چندان مطلوب و مفید نیست. ناگزیر، مفسر نیاز به فهم متن دارد و بی‌تردید آگاهی از نظرات واضح، در مسیر فهم روشن متن مورد تفسیر تأثیر شایانی دارد.

مصونیت پارلمانی<sup>(۱)</sup> به عنوان یک وضعیت ویژه و حتی نوعی امتیاز برای نمایندگان پارلمان مطرح شده و سخن در نفی و اثبات آن بسیار گفته شده است. با این همه، این نهاد حقوقی همچنان با چالش‌های جدی نظری در حوزه حقوق اساسی به طور کلی و در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی به طور خاص مواجه است. سؤال از مفهوم و ماهیت این نوع مصونیت، گستره آن، افعال تحت شمول مصونیت و حدود و ثغور بهره‌مندی از این وضعیت حقوقی در محافل دانشگاهی و سیاسی همچنان مطرح است.

در این نوشتار پس از معرفی مختصر این دانشواژه در حقوق اساسی، با بررسی فرایند تصویب اصل ۸۶ قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و مذاکرات پیرامون آن به واکاوی دیدگاه قانونگذار اساسی در مورد مصونیت پارلمانی پرداخته و در پرتو نگرش قانونگذار اساسی، نظام مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی و دیدگاه دادرس اساسی را مورد ارزیابی قرار دهیم.

## ۱- مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی

در این گفتار برای آشنایی با نهاد مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی، در دو بند و به صورت کوتاه مفهوم، مبانی و گونه‌های این نوع مصونیت را از نظر می‌گذرانیم.

### ۱-۱. مفهوم، ماهیت و مبنای مصونیت پارلمانی

مصونیت در لغت به معنای مصون و محفوظ ماندن آمده و در اصطلاح حقوق عمومی به معنای وضع مخصوصی است که دارنده آن از تعرض مخصوصی، معاف و محفوظ است. همانطور که در اصل دوازدهم قانون اساسی مشروطه هم آمده بود، در حقوق اساسی مصونیت پارلمانی از اقسام مصونیت سیاسی است که به موجب آن، بدون اطلاع و تصویب مجلس، کسی حق تعرض به اعضای آن را ندارد و اگر احیاناً یکی از اعضا علناً مرتکب جرم و جنایتی شود و در حین ارتکاب دستگیر گردد، اجرای سیاست (مجازات) درباره او باید با استحضار مجلس باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۶۵۷). 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 شریعت‌پناهی، ۱۳۸۵: ۱۹۹).

نمایندگان از نظر موقعیت شخصی همانند سایر افراد جامعه دارای حقوق و تکالیف یکسان می‌باشند. اما شغل نمایندگی، آن‌ها را در موقعیت خاص اجتماعی و متمایز از سایر افراد جامعه قرار می‌دهد. وظیفه خطیر نمایندگی و نقش سیاسی نمایندگان در تعیین و یا تغییر حقوق و تکالیف شهروندان و اقتدار مؤثر آنان بر منافع اقلیت و حتی بر مقامات عالی قوه مجریه، این گروه را در معرض بغض و نیرنگ دیگران قرار می‌دهد. پاسداری از منافع مردم که وظیفه نمایندگان است اقتضا دارد تا مجموعه حقوقی تحت عنوان مصونیت پارلمانی برای نمایندگان برقرار شود تا با آزادی و به دور از هرگونه پروا و ملاحظه‌کاری بتوانند به ایفای وظایف خویش بپردازند (هاشمی، ج ۲: ۱۵۵). همچنین گفته شده که از منظر مبانی تئوریک، وجود مصونیت بر نظریه حسن خدمت مبتنی است. به این معنا که نماینده بتواند فارغ از هرگونه دغدغه وظایف نمایندگی را انجام داده، قوای مجریه و قضاییه نتوانند او را از انجام تکالیف مربوط بازدارند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰: ۱۹).

اصل عدم مسئولیت برای آن است که به درستی تفاوت نقش نماینده با سایر افراد نشان داده شود و در عین حال او را از گزند انتقام و دشمنی محفوظ دارد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۲۰۰). البته اگرچه ظاهراً این شخص نماینده مجلس است که از مصونیت پارلمانی استفاده می‌کند، علت برقراری این قاعده حفظ منافع شخصی نمایندگان نیست بلکه غرض، جلوگیری از فلج شدن مجلس، تأمین منافع عمومی جامعه و صیانت از رژیم پارلمانی در مقابل تعدیات احتمالی قوای دیگر است (راجی، ۱۳۸۶: ۲۷۴).

بنابراین اعطای مصونیت پارلمانی به اعضای مجلس قانونگذاری از آن رو است که نماینده با آزادی کامل وظیفه‌اش را که نوعاً برخورد نقادانه با مسائل را می‌طلبد انجام دهد. دیگر آنکه نماینده مجلس حین ایفای نقش نمایندگی، تحت فشارهای سیاسی مراکز قدرت قرار نگیرد؛ دست‌هایی که ممکن است به منظور تأثیر بر نظرات و مواضع او در قبال مسائل مطرح شده در مجلس، اتهاماتی را علیه او جعل کنند (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۱۱۴).

## ۲-۱. گونه‌های مصونیت پارلمانی

با مطالعه تطبیقی به طور کلی با دو نوع مصونیت پارلمانی روبرو می‌شویم که هر دو را به اجمال معرفی می‌نماییم:

### ۱-۲-۱. عدم مسئولیت<sup>(۲)</sup>

عدم مسئولیت، نوعی مصونیت ماهوی است؛ بدین معنا که نماینده به مناسبت گفتار، نوشتار، اعمال و تصمیمات و موضع‌گیری‌های خود نباید مورد تعقیب و مؤاخذه قرار گیرد. نماینده در مقام ایفای وظایف نمایندگی در جلسات علنی یا خصوصی سخنرانی می‌کند، از اعمال دولت انتقاد می‌کند، وزرا را مورد پرسش و استیضاح قرار می‌دهد، ممکن است در نطق‌های خود از اشخاص گوناگون سیاسی و اجتماعی انتقاد کند، افشاگری کند و یا بسیاری از نابسامانی‌ها را برملا کند. این قبیل اقدامات، خصومت‌هایی را علیه وی تحریک نموده و می‌تواند او را در معرض شکایات، مزاحمت‌ها و اعلام جرم‌ها قرار دهد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۲۰۰). به منظور پاسداری از شأن مجلس و حمایت از نمایندگان در راستای انجام مطلوب تکالیف نمایندگی لازم است مصونیتی برخوردار باشد تا در پرتو آن بتواند با اطمینان خاطر وظایف خود را انجام دهد. در مورد مصونیت ماهوی، توجه به نکاتی ضروری است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۲۰۱-۲۰۰؛ هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۵۶):

۱- عدم مسئولیت نمایندگان در قبال اظهارنظر و رأی، علاوه بر صحن مجلس، شامل

مشارکت در گروه‌ها، کمیسیون‌ها و حتی مأموریت‌های پارلمانی در خارج از محل نیز می‌شود. به علاوه، هر نماینده در مقام ایفای وظایف نمایندگی حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی اظهار نظر کند.

۲- عدم مسئولیت نمایندگان نه تنها مربوط به دوره نمایندگی است، بلکه نمایندگان به خاطر آرای ابرازی خود در دوره نمایندگی، پس از انقضای دوره نیز مصونیت دارند و نمی‌توان آنان را به واسطه اظهار نظرهای دوران نمایندگی، تعقیب یا توقیف نمود. به بیان دیگر، مصونیت واجد وصف دوام است.

۳- مصونیت به معنای عدم مسئولیت قاعداً باید مطلق یعنی استثنانپذیر باشد و آنچه در قلمرو وظایف نمایندگی قرار می‌گیرد، مشمول اصل عدم مسئولیت است.

۴- اصل عدم مسئولیت، تنها ناظر به عمل پارلمانی همراه با هدف پارلمانی است؛ عدم مسئولیت آنگاه معنا دارد که راجع به امور عمومی و اجتماعی باشد. بنابراین در صورتی که گفتار و کردار نماینده، جنبه خصوصی و غیرپارلمانی بیابد، حتی اگر در صحن مجلس باشد، نماینده همچون سایر افراد مشمول قوانین عمومی کشور خواهد بود. ایفای وظایف نمایندگی، نباید دست‌آویزی برای تضییع حقوق مردم و مستلزم ایراد لطمه به شئون مادی و معنوی افراد نظیر هتک حرمت و یا ترغیب عمومی به آشوب و بی‌نظمی باشد.

۵- خطاهای انضباطی نمایندگان و تخلفات آن‌ها از آیین‌نامه داخلی، مشمول اصل عدم مسئولیت نیست. نماینده نمی‌تواند با سوءاستفاده از مصونیت، نظم مجلس را مختل کند.

#### ۱-۲-۲. تعرض ناپذیری<sup>(۳)</sup>

بر اساس اصل تعرض ناپذیری یا منع تعرض که نوعی مصونیت شکلی است، نمایندگان در صورت متهم شدن به ارتکاب جرمی، ابتدائاً از هرگونه تعقیب یا توقیف که مانع ایفای وظیفه نمایندگی باشد مصون بوده (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۵۷) و در برابر آیین دادرسی جزایی از مصونیت برخوردار است. تعرض ناپذیری در حقیقت، دنباله منطقی همان عدم مسئولیت در قبال انجام وظایف پارلمانی است. در صورتی که نماینده‌ای مرتکب عملی شود که مطابق قوانین جرم محسوب می‌شود، باز هم مورد حمایت قانون است و مأموران انتظامی نمی‌توانند با او مشابه افراد عادی برخورد نموده و او را تحت تعقیب، بازداشت قرار دهند. اگرچه این اصل، تبعیض‌آمیز و خلاف اصل تساوی افراد در برابر قانون و قضا می‌نماید،

اما به دلیل موقعیت خاص نمایندگی موجه به نظر می‌رسد. زیرا همیشه احتمال توطئه و اسباب‌چینی برای خنثی کردن اقدامات نماینده در خارج از محوطه پارلمان وجود دارد. بنابراین تعرض ناپذیری یعنی عدم اجرای شیوه‌های معمولی پیگرد و دادرسی، و به کار بستن آیین‌های ویژه برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم است. رایج‌ترین شیوه آن است که موضوع به آگاهی مجلس می‌رسد و رسیدگی مقدماتی در مجلس و به وسیله کمیسیون ویژه انجام می‌گیرد. در صورتی که معلوم شود نماینده واقعاً مرتکب جرم شده، اجازه پیگرد او از سوی پارلمان صادر می‌گردد. سلب مصونیت پارلمانی با تصویب اکثریت نمایندگان، دست مقامات قضایی را برای اعمال قانون باز می‌گذارد. البته در این خصوص دو شرط وجود دارد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۵: ۲۰۱).

۱- در صورتی که جرم ارتكابی، مشهود<sup>(۴)</sup> باشد، مأموران انتظامی حق بازداشت نماینده را دارند. ۲- دوره تعرض ناپذیری محدود به دوره اجلاس یا دوره تقنینیه است.

## ۲- مصونیت پارلمانی در اندیشه قانونگذار اساسی

در حقوق اساسی، قانونگذار اساسی آن قوه‌ای است که در حالات خاص و استثنایی (مانند استعمارزدایی، انقلاب و یا تشکیل دولت جدید) در یک کشور ظاهر شده و به نمایندگی از مردم، دست به تصویب اساسی‌ترین قواعدی می‌زند که مناسبات سیاسی حاکمان و شهروندان را شکل می‌دهد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۸). این قوه در جمهوری اسلامی متشکل از سه رکن بوده و مرکب از مجلس بررسی نهایی قانون اساسی<sup>(۵)</sup> به عنوان نهاد تدوین‌کننده نهایی اصول قانون اساسی، تأیید ولی فقیه و همه‌پرسی عمومی به منظور اعتباربخشی به مصوبات مجلس یادشده بود (ورعی، ۱۳۸۵: ۱۳۳).

در دوره اجلاس مجلس بررسی نهایی، موضوع مصونیت پارلمانی نمایندگان دو بار مطرح شد؛ یکبار در جلسات هفتم و هشتم (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۶۴-۱۷۵) به هنگام تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی بحث از مصونیت پارلمانی نمایندگان این مجلس مطرح شد و در مرحله دوم در جلسات سی و چهارم و سی و پنجم (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۰۹-۹۱۲ و ۹۳۰-۹۳۹) به هنگام تصویب اصل ۸۶ قانون اساسی، در

این مورد بحث و تبادل نظر شد. در این قسمت به صورت مستند مباحث مطرح شده در مشروح مذاکرات مربوط را به صورت جداگانه بررسی می‌کنیم.

## ۱-۲. مرجع صلاحیت‌دار برای تصویب مصونیت

در این قسمت نخست با توجه به مذاکرات مجلس بررسی نهایی، صلاحیت این مجلس برای تصویب مصونیت نمایندگان بررسی می‌شود. سپس صلاحیت مجلس شورای اسلامی جهت تصویب مصونیت پارلمانی را در آرای قانونگذار اساسی منعکس می‌کنیم.

۱-۱-۲. صلاحیت مجلس بررسی نهایی برای تصویب مصونیت نمایندگان این مجلس نخستین مطلبی که به هنگام مذاکره در مورد پیش‌بینی مصونیت پارلمانی در آیین‌نامه داخلی مطرح گردید، اصل صلاحیت مجلس بررسی نهایی برای ورود به این موضوع بود. برخی از نمایندگان قائل به عدم صلاحیت مجلس بوده و تصمیم‌گیری در این خصوص را در صلاحیت قانونگذار (قانونگذار موقت؛ شورای انقلاب و یا قانونگذار دائم؛ مجلس شورای اسلامی) می‌دانستند و صلاحیت مجلس خبرگان را منحصرأ محدود به تصویب قانون اساسی می‌پنداشتند و تصویب مصونیت توسط مجلس را فاقد اثر حقوقی می‌دانستند. یکی از فقهای مجلس در دفاع از این دیدگاه چنین اظهار داشت:

«به فرض اگر ما هم مصونیت را تصویب کردیم این تصویب از نظر قانونی هیچ ارزشی ندارد، مگر این‌که به شورای انقلاب پیشنهاد کنیم که آنها تصویب کنند... حدود اختیارات ما تصویب قانون اساسی است و در مسائل حقوقی هرگونه تصویبی بکنیم، ارزش قانونی ندارد... اگر ما بنشینیم و مصونیت را هم تصویب بکنیم و فردا که دادستان خواست یک نفر نماینده را توقیف کند، بگوییم چون مجلس خبرگان تصویب کرده‌اند مصونیت دارد، دادستان خواهد گفت، مجلس خبرگان که نمی‌تواند در مسائل حقوقی مملکت دخالت بکند و تعقیب یا عدم تعقیب فلان شخص به قانون اساسی مربوط نیست. شما فقط می‌توانید قانون اساسی را تصویب کنید، نه آن‌چه در صلاحیت مجلس شورای ملی است...» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۱-۱۷۰).

در مقابل، برخی از نمایندگان به‌جد مدافع صلاحیت مجلس بررسی نهایی در تصویب مصونیت پارلمانی بودند و از جمله به قاعده «اذن در شیء اذن در لوازم آن نیز هست» استناد می‌کردند و صلاحیت مجلس در تصویب قانون اساسی را مجوزی برای تصویب

مصونیت پارلمانی، که لازمه تصویب قانون اساسی است، می‌دانستند. برخی از فقها نیز به اولویت قانون اساسی بر سایر قوانین مدنی و جزائی و برتری صلاحیت مجلس بررسی نهایی نسبت به مجلس قانونگذار در وضع قانون استناد می‌کردند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۱-۱۷۳).

در نهایت صلاحیت این مجلس برای تصویب مصونیت پارلمانی به تأیید اکثریت رسید. اما پس از تصویب ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی، که در ادامه می‌آید، با تذکر یکی از نمایندگان قرار شد نسبت به اخذ مجوز قانونی از شورای انقلاب برای نهایی شدن این ماده اقدام گردد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۵).

۲-۱-۲. صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب مصونیت نمایندگان  
از دیگر نکات مهمی که از مشروح مذاکرات برمی‌آید، این است که از نظر قانونگذار اساسی، مجلس منتخب مردم صلاحیت دارد در خصوص مصونیت نمایندگان مجلس، و به عنوان نمونه به هنگام تصویب آیین‌نامه داخلی، قواعدی وضع کند. بیان صریح نائبرئیس مجلس در پاسخ به تقاضای یکی از نمایندگان مبنی بر مسکوت گذاردن موضوع مصونیت در قانون اساسی و احاله آن به مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه داخلی آن، که با مخالفت هیچ‌یک از نمایندگان نیز روبرو نشد، اثبات‌کننده صحت این برداشت است. «البته نمایندگان بعدها حق دارند که یک چنین آیین‌نامه‌ای را برای خودشان تصویب کنند و لازم هم نیست که حتماً در قانون اساسی باشد و ضرورتی ندارد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۳۵).

به علاوه، پس از تصویب مصونیت ماهوی و عدم تصویب مصونیت شکلی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در گفتار برخی از نمایندگان تصریح گردید که آن مجلس، صلاحیت تصویب مصونیت شکلی را خواهد داشت؛ بیانی که نه تنها با مخالفت نماینده‌ای مواجه نشد بلکه مورد تأیید نائبرئیس هم قرار گرفت (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۳۹).

۲-۲. مصونیت نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی  
ورود مصونیت پارلمانی به قانون اساسی، یکی ریشه در پیش‌نویس قانون اساسی و دیگری مرهون مباحث پیرامون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی است. از آنجا که در لایحه قانونی اداره امور جلسات و نظامنامه داخلی مجلس بررسی نهایی



قانون اساسی مصوب ۵۸/۶/۸ شورای انقلاب که در حکم آیین‌نامه داخلی مجلس یادشده بود، مقررهای پیرامون مصونیت نمایندگان این مجلس پیش‌بینی نشده بود، به هنگام تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس، برخی از نمایندگان پیشنهاد کردند ماده‌ای در آیین‌نامه گنجانده شود تا آزادی نمایندگان در اظهارنظر و رأی‌تأمین گردد.

## ۲-۲-۱. پیشنهادها

پیشنهادهای متعددی برای درج مصونیت پارلمانی در آیین‌نامه داخلی مجلس مطرح شد (اداره‌کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۶۴-۱۶۵ و ۱۷۴). برای نمونه به چند پیشنهاد اشاره می‌شود:

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

«به هیچ عنوان و به هیچ دست‌آویز کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس خبرگان در مدت نمایندگی حق تعرض به اعضای آن را ندارد. نمایندگان مجلس و یا کارشناسانی را که طبق پیش‌بینی در آیین‌نامه از آنان برای تبادل نظر دعوت می‌شود به سبب اظهارات و نظرات نمی‌توان تعقیب نمود. اگر احیاناً یکی از اعضای مجلس خبرگان علناً مرتکب جنحه و جنایاتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر گردد، تعقیب او باید به اطلاع مجلس خبرگان برسد».

«نمایندگان از هرگونه تعقیب حقوقی و جزایی که مانع انجام کارهای نمایندگی آنها باشد، مصون باشند، مگر با سلب مصونیت از طرف مجلس و با رأی مجلس».

همانطور که ملاحظه می‌شود پیشنهادها هم ناظر به آزادی نمایندگان در اظهارنظر و بیان عقیده بوده و هم ناظر به مصونیت نماینده از پیگرد قضایی در صورت ارتکاب جرم.

## ۲-۲-۲. مخالفان اعطای مصونیت پارلمانی به نمایندگان مجلس و دلایل آنها

عده‌ای از اعضای مجلس بررسی نهایی، از اساس با اعطای مصونیت به نمایندگان مخالف بودند و به دلایل متنوعی در رد مصونیت تمسک می‌جستند که به اهم آنها اشاره می‌شود.

۱- بعضی مصونیت را نوعی امتیاز و ناقض اصل برابری نمایندگان با آحاد مردم تلقی نموده و بر لزوم مسئولیت‌پذیری بیشتر نمایندگان در صورت ارتکاب جرم اصرار داشتند:

«اصولاً مصونیت ... یعنی برای نمایندگان مجلس یک امتیازی قائل می‌شوند که اینها چون نماینده هستند، هر صحبتی بکنند و یا هر کاری می‌توانند بکنند و یک امتیازی نسبت به دیگران دارند که قابل تعقیب نیستند و کسی نباید با اینها کاری داشته باشد مگر اول باید از

نماینده سلب مصونیت بشود. این تشریفات از مراسم دوره طاغوتی است. افرادی که در اینجا هستند باید حتی منزّه‌تر از آنهایی باشند که مسئولیت را به عهده نگرفته‌اند و اگر یک وقتی حرفی یا مطلبی را گفتند که خلاف بود، نه تنها مصونیت نداشته باشند، بلکه مسئولیت بیشتری را احساس کنند، و مؤاخذه آنها بیشتر باشد. ... نمایندگی هیچ‌گونه امتیازی نمی‌آورد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۶۹).

۲- برخی دیگر با استناد به قیاس اولویت بر آن بودند که از آنجا که پیامبر مشرّع، به حکم برخی آیات قرآن<sup>(۶)</sup> مصونیت ندارند، به طریق اولی نمایندگان مجلس که متکفل پیاده‌سازی احکام در قالب الفاظ قانونی‌اند، نمی‌توانند چنین مصونیتی برای خود قائل گردند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۱).

۳- برخی از فقهای مجلس، اعطای مصونیت را منافی احکام قضایی اسلام مبنی بر ممنوعیت تعطیلی اجرای حکم قاضی دانسته و استناد به عناوین ثانویه را نیز دلیلی تمام و قانع‌کننده نمی‌یافت. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۱).

۴- دیگر استدلال مخالفان چنین بود که مصونیت در اسلام و منابع دینی سابقه ندارد و درج آن در قانون اساسی خروج از حدود نمایندگی است. زیرا نمایندگی محدود به تصویب قوانین موافق اسلام است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۴).

## ۲-۲-۳. موافقان مصونیت پارلمانی نمایندگان و دلایل آنان

در سوی مقابل، تعداد قابل توجهی از اعضای مجلس، ایرادات مخالفان به مصونیت پارلمانی را وارد ندانسته و بر لزوم اعطای چنین مصونیتی دلایلی اقامه نمودند.

۱- یکی از استدلال‌ها لزوم حفظ حقوق مردمی بود که نماینده را انتخاب کرده‌اند؛ زیرا توطئه‌چینی علیه نماینده مجلس برای دور نگهداشتن او از مجلس، کاملاً محتمل بوده و سابقه تاریخی نیز مؤید آن است. یکی از فقهای مجلس در این باره می‌گوید:

«مصونیت امتیازی برای نمایندگان نیست بلکه حفظ حقوق ملت است. معنی‌اش این است که بنده را کسی می‌خواهد از محیط این مجلس دور کند، بنابراین شکایتی از من می‌کند و من را توقیف می‌کنند و نتیجتاً نماینده مردم نمی‌تواند از حقوقشان دفاع کند بنابراین مسأله حفظ حقوق مردم است و مربوط به نظام طاغوتی هم نیست، زیرا بسیار

دیده شده است که در یک مجلسی که سرنوشت‌ساز بوده، یک یا چند نفر مخالف بوده‌اند و مخالفت آنها ممکن بوده است که در رأی‌گیری اثر بگذارد و اشخاصی برای این که آنها از محیط مجلس دور کنند، توطئه‌هایی می‌چینند و در حالی که هیچ گناهی هم نکرده بودند، فقط به صرف اتهام اینها را توقیف می‌کردند و از محیط مجلس دور می‌کردند و سرنوشت مجلس عوض می‌شده است... ماهیت مصونیت، ماهیت حفظ حقوق مردم است، نه یک امتیاز برای شخص نماینده... مصونیت هم یک آزادی معقول و مشروع است...» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۰ و ۱۶۵).

۲- نائب رئیس مجلس ضمن استدلال بر عدم تنافی مصونیت با اصل برابری در مقابل قضا، به ضرورت برقراری تناسب میان مسئولیت نمایندگی و خطرات پیش روی آن اشاره کرد. «مصونیت به این معنی نیست که نماینده تافته جدا بافته است، ... چون نماینده در معرض اعمال غرض‌ها بیش از دیگران قرار می‌گیرد، و چون با هر اعلام جرمی ممکن است دادستان او را توقیف کند، می‌خواهند که اعلام توقیف آسان نباشد، وگرنه اگر دادگاهی حکم صادر کرد، که البته اجرا می‌شود» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۶۵).

۳- استدلال دیگر موافقان، موقتی بودن مقوله مصونیت از پیگرد قضایی و نیز مشابهت آن با وضعیت متهمان تحت تعقیب یا بازداشت بود. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۲).

پس از بحث و تبادل نظر مفصل، سرانجام پیشنهادی که مشتمل بر سه عبارت بود، به رأی گذاشته شد و با تصویب اکثریت نمایندگان مجلس (نصف به علاوه یک) به عنوان ماده ۳۰ آیین نامه داخلی مجلس منظور گردید.

«در مدت نمایندگی هیچ کس، به هیچ عنوان و به هیچ دست آویز، بدون اطلاع و تصویب مجلس بررسی نهائی قانون اساسی حق تعرض به اعضای آن را ندارد، مگر با سلب مصونیت از طرف مجلس. نمایندگان مجلس همچنین کارشناسانی را که طبق آئین نامه از آنان برای تبادل نظر دعوت می‌شود، به سبب اظهارات و نظرات نمی‌توان تعقیب نمود، اگر احیاناً یکی از اعضای این مجلس علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب دستگیر گردد تعقیب او باید به اطلاع مجلس برسد.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۷۵).

### ۲-۳. مصونیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی

دگرباری که در مجلس بررسی نهایی به مصونیت پارلمانی پرداخته شد، به هنگام بررسی اصل ۷۱ پیش‌نویس قانون اساسی بود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۴: ۱۳). این اصل پس از طرح در گروه بررسی اصول مربوطه در مجلس بررسی نهایی با تغییراتی به صحن علنی ارائه شد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۱۰-۹۰۹). از آنجا که این اصل هم دربردارنده مصونیت ماهوی و هم شکلی بود و مصونیت شکلی مخالفان زیادی در مجلس داشت، دو بخش مختلف این اصل را به صورت جداگانه بررسی می‌نماییم.

#### ۲-۳-۱. عدم مسئولیت نماینده در اظهارنظر (مصونیت ماهوی)

اصل ۷۱ که پس از تصویب به صورت اصل ۸۶ کنونی درآمد، با استدلال‌های موافق و مخالف گوناگونی روبرو شد. برخی از مخالفان بر لزوم تفکیک اظهارنظر در خصوص مطالب سیاسی از ترویج عقاید انحرافی و توهین به مقدسات مُصر بودند. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۱۰ و ۹۱۲).  
دفاعیات موافقان مصونیت ماهوی قابل توجه است. نخست آنکه در پاسخ به اشکال آزاد بودن اظهار عقیده برخلاف اسلام، گفته شد که «اظهار عقیده برخلاف اسلام، برخلاف اسلام نیست» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۱۰).  
دوم آنکه در پاسخ به مبنای اسلامی نداشتن مصونیت و یکسان‌نگاری آن با خلاف شرع بودن، چنین استدلال شد:

«خلاف شرع است یا این که برای این در شرع نصی نداریم؟ مطلب دو چیز است خیلی از مسائل و قوانین و آیین‌نامه‌ها مثل آیین‌نامه ترافیک نص شرعی ندارد ولی ما به مقتضای مصلحت، قانون وضع می‌کنیم، می‌فرمایید این کار خلاف نصوص شرع است؟» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۱۱).

سرانجام، مصونیت ماهوی نمایندگان مجلس توانست نصاب لازم (اکثریت دوسوم کل نمایندگان) را کسب نموده و به صورت زیربه تصویب مجلس برسد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۳۱).

«نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به مناسبت نظرات یا آرای که به این مناسبت در مجلس اظهار کرده‌اند تعقیب یا توقیف کرد.»<sup>(۷)</sup>

## ۲-۳-۲. تعرض ناپذیری (مصونیت شکلی)

مصونیت از تعرض و پیگرد قضایی پس از تفکیک از اصل ۷۱، در قالب اصل ۷۱/۱ به صحن مجلس آمد:

«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 ولی محاکمه او در دادگاه صالح به صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی او در اثنای دادرسی نباشد و اجرای حکم قطعی دادگاه درباره او نیازی به اجازه مجلس ندارد».

استدلال‌های مخالفان در این بخش عمدتاً ناظر به تضاد مصونیت شکلی با اصل برابری افراد در مقابل قانون و قضا (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۱۰-۹۱۱) و با استناد به اصول و احادیثی همچون «الناس أمام الحق سواء»<sup>(۸)</sup> بود. دیگر دلیل مخالفت این عده از نمایندگان، ورود استحسان به استنباط فقهی و افزون بر آن عدم تفاوت سمت نمایندگی با دیگر سمت‌های حکومتی برای برخورداری از مصونیت بود. استدلال تفصیلی این دغدغه را در بیان یکی از فقهای حاضر در مجلس می‌توان به خوبی مشاهده نمود:

«الناس امام الحق سواء» حدیثی است از پیغمبر اکرم که تمام مردم در برابر حق که همان قانون الهی است یکسان و برابرند، اصل اولیه در این مورد همین حدیث است و دیگر اصول مسلم اسلام که هر فردی در مظنه گناه یا جرم قرار بگیرد قابل تعقیب هست و اگر شکایتی علیه او انجام بگیرد دستگاه قضایی باید او را تعقیب کند... به طور مسلم در تخصیص قانون قضایی و قوانین دیگر اسلام بر استحسان ما نمی‌توانیم تکیه کنیم استحسان مبنای فقهی برای ما ندارد... چه فرق می‌کند مقام وکالت و مقام ریاست جمهوری؟ آیا شما در ریاست جمهوری هم بر مصونیت با اجازه مجلس یا اجازه مقام دیگر معتقدید؟ آیا درباره نخست وزیر و وزیران هم بر همین تخصیص تکیه می‌کنید؟ ... چون درباره دیگران نمی‌شود چنین تخصیصی قائل شد درباره وکیل هم باید قانون یکی باشد نمی‌توانیم بین این‌ها تفرقه بیاندازیم. و اما در جرم مشهود یک قیدی اینجا آمده که حتماً با حضور نماینده مبعوث مجلس انجام بگیرد خود این هم یک تشریفاتی است زائد یعنی خلاف آن «الناس

امام‌الحق سوا» است چون درباره دیگران چنین قیدی نیست... «اجازه مجلس» را گذاشته‌اند و «مصونیت» را برداشته‌اند... این فرق نکرده لفظش عوض شده... (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۳۶-۹۳۷).

در پاسخ به اشکالات فوق، موافقان اعطای مصونیت شکلی به دلایلی استناد کردند.

۱- یکی از موافقان در تبیین مفهوم و فلسفه مصونیت شکلی، با اشاره به لزوم برقراری تناسب میان مسئولیت اعطایی و ضمانت‌های لازم برای انجام وظیفه اظهار داشت: «شما الان برای هرکس که مسئول هست چون یک مسئولیت بزرگتر به دوش او گذاشته‌اید او را در معرض توطئه قرار داده‌اید بنابراین در حقیقت این مقابله با توطئه‌های احتمالی است که علیه یک شخص مسئول می‌شود و یک نوع جلوگیری از اعمال فشارها بر نماینده است...» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۱۱).

۲- فقهی دیگر ضمن نفی استناد موافقان به استحسان، مبانی فقهی مصونیت را قانون «اهم و مهم» اعلام کرد و با اسناد مصونیت به سمت نمایندگی و نه شخص نماینده، مصونیت شکلی را به لحاظ شرعی موجه دانست (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۳۷).

۳- یکی دیگر از فقهای مجلس ضمن پذیرش استدلال مخالفان مبنی بر امتیاز بودن مصونیت و خدشه به برابری در برابر قانون و قضا، با اشاره به وضعیت خاص سمت نمایندگی، چنین امتیازی را شرعاً موجه دانست و برای تعدیل آن، قیودی برای این مصونیت نسبت به جرائم مشهود و یا در موارد در مظان توطئه بودن نماینده ترسیم نمود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۳۳-۹۳۲).

در نهایت مصونیت شکلی به نصاب لازم برای درج در قانون اساسی دست نیافت. اما همانطور که پیش از این اشاره شد، تلقی حاکم بر مجلس چنین بود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی، خود صالح به تصویب آن خواهند بود.

سؤالی که ممکن است مطرح شود آن است که چگونه مقرره‌ای با همین محتوا در آیین‌نامه داخلی مجلس به تصویب رسید، اما برای درج در قانون اساسی به تصویب نرسید. با توجه به توضیحات نائب رئیس مجلس (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۳۸-۹۳۹) دلیل تصویب مصونیت نمایندگان مجلس

بررسی نهایی در آیین‌نامه داخلی و عدم تصویب مصونیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی، تفاوت در نصاب لازم برای تصویب هر یک بوده است. بدین ترتیب که ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی با سی و هشت رأی (اکثریت مطلق نمایندگان) تصویب شده ولی از آنجا که مطابق آیین‌نامه داخلی، برای تصویب هر یک از اصول قانون اساسی اکثریت دوسوم کل نمایندگان لازم بوده،<sup>(۹)</sup> این اصل نصاب لازم را کسب نکرد.

### ۳- مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران

اگرچه برداشت رایج آن است که موضوع مصونیت پارلمانی در اصل ۸۶ قانون اساسی منعکس شده، اما به نظر می‌رسد که اصل ۸۴ قانون اساسی نیز بر این امر دلالت دارد. از این رو در بند نخست از این گفتار هر دو اصل را توأمان بررسی می‌کنیم. بند دوم نیز رویکرد شورای نگهبان به مثابه دادرس اساسی را بازتاب می‌دهد.

#### ۳-۱. مصونیت پارلمانی در قانون اساسی

اگرچه قانون اساسی در اصل ۸۶، از واژه مصونیت استفاده نکرده، اما به نظر می‌رسد دست کم، مصونیت به معنای عدم مسئولیت نماینده (مصونیت ماهوی) را پذیرفته است. چند نکته درباره این نوع مصونیت قابل توجه است:

۱- این اصل، حداکثر، مصونیت ماهوی را تضمین کرده و در خصوص مصونیت شکلی حکمی ندارد.

۲- مصونیت پارلمانی، استثنایی بر قاعده تساوی عموم در برابر قانون و قضا است. بنا بر اصول و قواعد حقوقی، نباید امر استثنایی و خلاف اصل را تفسیر موسع نمود و باید به قدر متیقن اکتفا نمود. مصونیت اعطا شده ناظر به وصف و عنوان نمایندگی است. لذا این وضعیت با سلب وصف نمایندگی به هر شکل از قبیل استعفا، اخراج و مانند آن زایل می‌شود.

۳- نماینده به شرطی از این امتیاز قانونی برخوردار است که به نوعی در مقام ایفای وظایف نمایندگی باشد. مطابق تبصره ماده ۷۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، وظایف نمایندگی شامل نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظرها در راستای اعمال اصل ۸۴ و سایر موارد نظارتی و قانونی است. البته موارد ذکر شده در این تبصره، شیوه‌ها و گونه‌های ایفای وظایف نمایندگی است و نه وظایف نمایندگی؛ وظایف نمایندگی در دو عنوان کلی قانونگذاری و نظارت بر حسن

انجام امور خلاصه می‌شوند. افزون بر این، موارد یا شده تمثیلی‌اند و روش‌های ایفای وظیفه نمایندگی منحصر در آن‌ها نیست.

۴- با توجه به عبارت «در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند» و مفاد اصل ۸۴ نمایندگان به لحاظ موضوعی محدودیتی ندارند و در همه مسائل داخلی و خارجی کشور حق ابراز عقیده دارند. افزون بر این، مصونیت مورد نظر شامل اظهارنظر کتبی و شفاهی است و اعمال و رفتار نماینده را دربر نمی‌گیرد (موسی‌زاده، ۱۳۹۰: ۴۸۴).

۵- یکی از معانی حق، مصونیت است<sup>(۱۰)</sup> یعنی ذیحق در برابر اعمال دیگران مورد حمایت قرار گرفته است. نقیض حق به معنای مصونیت، مسئولیت ذیحق و لازمه آن ناتوانی دیگری در برابر اعمال حق است (قاری‌سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۳۱). بر اساس اصل ۸۴ هر نماینده حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید. این حق ناشی از مسئولیت وی در برابر تمام ملت است. به دیگر سخن، چون نماینده در قبال تمام ملت مسئولیت دارد و باید به نمایندگی از آن‌ها بر تمام امور کشور و در عرصه‌های گوناگون نظارت و کسب اطلاع کند، حق دارد در همه مسائل اظهارنظر کند و از این رو در قبال اظهارات خود قابل تعقیب و توقیف نیست. عدم پذیرش این امر، منجر به عبث بودن درج این اصل در قانون اساسی خواهد شد. چه آنکه روشن است که نه تنها نماینده مجلس، بلکه همه افراد ملت حق دارند در مورد همه مسائل اظهارنظر کنند و ضرورتی ندارد که به این امر در قانون اساسی و ضمن یک اصل جداگانه تصریح گردد. بنابراین منظور از حق اظهارنظر نماینده، مصونیت نماینده در قبال اظهارنظرهای خویش است.<sup>(۱۱)</sup>

۶- حق اظهارنظر آزادانه نماینده به لحاظ جغرافیایی نیز محدودیتی ندارد و او می‌تواند در محلی غیر از محل مجلس نیز از این مصونیت برخوردار باشد.

۷- تعقیب و توقیف فرد، زمانی معنا دارد که اساساً جرمی رخ داده باشد و اتهامی متوجه شخصی باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰: ۴۰). بدیهی است در صورت عدم ارتکاب جرم و عدم انتساب اتهام به فردی از جمله نماینده، تعقیب و توقیف سالبه به انتفای موضوع است. ظاهر اصل ۸۶ بیانگر آن است که ممکن است نماینده‌ای «در راستای ایفای وظایف نمایندگی» مطلبی را مطرح کند یا اظهارنظری نماید که در صورتی که این سخن از سوی غیرنماینده مطرح می‌شد، قابل تعقیب و توقیف بود و به عبارت دیگر، بیان مطلب فوق واجد وصف مجرمانه بود؛ اما چون فرد مرتکب،



نماینده مجلس بوده و در مقام انجام تکالیف نمایندگی است، قابل پیگرد و یا بازداشت نیست. چرا که بنا بر اصل، قصد مجرمانه در خصوص نماینده منتفی است و اصل بر عدم قصد اهانت و افترا است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰: ۴۷).

با این وجود، مفهوم، دامنه و محدوده مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی کنونی، با چالش‌هایی روبرو است:

۱- پذیرفتن اصل مصونیت به ترتیب فوق، با اصل چهارم قانون اساسی در تعارض به نظر می‌رسد. بر اساس بند دوم اصل ۴، این اصل بر همه اصول قانون اساسی حکومت دارد، به طوری که هر اطلاق و عمومی که در سایر اصول وجود دارد به واسطه اصل ۴ مقید می‌شود و از عموم و اطلاقات هیچ یک از اصول قانون اساسی نمی‌توان به نحوی استفاده نمود که با موازین اسلامی و احکام شرع مقدس مغایرت داشته باشد و لذا تجویز چنین مصونیتی برای نماینده خلاف شرع است. از این رو در فرض اطلاق اصل ۸۶ قانون اساسی، اگرچه اظهارنظر و رأی نماینده شامل مواردی همچون تهمت، افترا، توهین، دروغ نیز می‌شود، اما این اطلاق با حکومت اصل چهارم قانون اساسی مقید می‌شود.

۲- اصل مزبور با اصل ۱۵۶ قانون اساسی که به مسئولیت قوه قضائیه بر تعقیب، پیگیری شکایات و تظلمات، رفع خصومات و حل و فصل دعاوی تصریح می‌کند، در تعارض است. این ایراد وارد به نظر نمی‌رسد. چون همانطور که مصونیت قضات مانع از تعقیب و پیگیری شکایت علیه آن‌ها نیست، مصونیت پارلمانی هم مانع از رسیدگی به جرایم نمایندگان نیست.

۳- اصل ۸۶ با اصل ۲۰ و بند ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی، که در آن‌ها به تساوی عموم مردم در برابر قانون تصریح شده، در تعارض است. بدیهی است که استثنای نمایندگان مجلس از محاکمه و تعقیب قضایی، نوعی تبعیض میان آن‌ها و سایر افراد ملت است.

در مقابل گفته شده اعطای مصونیت پارلمانی مغایرتی با اصول مذکور و اصل برابری افراد ملت در برابر قانون ندارد. زیرا عدم مسئولیت نماینده و اعطای مصونیت به وی بر فروض زیر مبتنی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰: ۶ و ۷):

نخست، اصولاً لازمه ایفای وظایف نمایندگی عدم مسئولیت است؛ نمی‌توان از نماینده انتظار داشت که به وظایف نمایندگی خود عمل کند و آزادانه در کلیه مسائل اظهارنظر کند و در عین حال پاسخگو باشد. لذا برای حفظ آزادی نماینده و امکان انجام وظایف قانونی باید مسئولیت را از وی سلب نمود. او نماینده آرای مردم است و باید در مقابل

آنان پاسخگو باشد و مسئولیت در خصوص ایفای وظایف نمایندگی یعنی در بند کردن اراده مردم. بنابراین به دلالت التزامی و تضمینی، مستفاد از اصل ۸۶، فرض عدم مسئولیت است.

دوم، اعطای مصونیت به نماینده، با در نظر گرفتن شخصیت حقوقی وی به عنوان نماینده مردم است و برابری در مورد شخص حقیقی صدق می‌کند و نه شخصیت حقوقی، و مصونیت به یک منصب عمومی و نه شخص حقیقی تعلق گرفته و لذا نمی‌توان مصونیت را در مقابل تساوی در برابر قانون قرار داد.

در پاسخ باید گفت اگرچه آزادی در اظهار نظر، لازمه ایفای وظایف نمایندگی و دفاع از حقوق مردم است، اما این آزادی منافاتی با مسئولیت‌پذیری نماینده نسبت به اظهار نظرهای خود ندارد. به بیان دیگر، قانونگذار ارتکاب عمل مجرمانه را مجاز نمی‌داند حتی اگر مرتکب، نماینده مردم در مجلس باشد؛ مگر آنکه ادعا شود لازمه لاینفک ایفای مطلوب وظیفه نمایندگی، ارتکاب اعمال مجرمانه است که البته ادعای معقول و موجهی به نظر نمی‌رسد. دیگر آنکه اگرچه اختصاص این امتیاز به نماینده به واسطه شخصیت حقوقی اوست، اما تردیدی نیست که شخصیت حقوقی در شخص نماینده تجلی می‌یابد و به هر حال، منجر به نوعی نابرابری (البته نابرابری موجه) میان نماینده و غیرنماینده می‌شود.

### ۲-۳. رویکرد شورای نگهبان به مصونیت پارلمانی

از آنجا که آرای شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی، تأثیر سرنوشت‌سازی در شناخت درست نهادها در نظم حقوق اساسی دارد، بررسی و تحلیل نظرات این شورا لازمه شناخت صحیح نهادهای قانون اساسی از جمله مصونیت پارلمانی است.

مسئله مصونیت پارلمانی در مقاطع مختلفی در آرای شورای نگهبان بازتاب یافته است. ۱- شورای نگهبان در نظریه ۱۰۵۱ مورخ ۶۸/۷/۱۳ در خصوص ماده واحده طرح نحوه رسیدگی به مسائل قضایی مربوط به نمایندگان مجلس مصوب ۶۸/۷/۵<sup>(۱۲)</sup> که رسیدگی به اتهامات نمایندگان مجلس را تنها از طریق دادسراها و دادگاه‌های مستقر در تهران قرار داده بود و هرگونه اخطار، احضار و یا جلب آنان را نیز تنها از طریق مجلس پیش‌بینی کرده بود، این فرایند و تشریفات را مغایر اصول متعدد قانون اساسی اعلام کرد. بدین ترتیب که چون این مصوبه برای رسیدگی به اتهامات نماینده مجلس، ترتیب و امتیاز خاصی قائل شده، با تساوی عموم در برابر دستگاه قضایی و مورد حمایت قرار گرفتن همه مردم به طور یکسان

در برابر قانون و لزوم رفع تبعیضات ناروا و مفاد و مفهوم اصل ۱۴۰ قانون اساسی منافی و مغایر است و نیز از آنجا که اطلاق آن در بعضی موارد موجب تضییع حق بعضی از شکات و ایراد خسارت به آنان می‌شود، با اصول ۳ (بندهای ۹ و ۱۴)، ۲۰ و ۱۴۰ قانون اساسی مغایرت دارد. به علاوه، مفاد این طرح را مغایر با موازین قضایی اسلامی و تساوی همه افراد در ترتیب دادرسی اسلامی اعلام نمود (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۶۳۶-۶۳۹).

شورای نگهبان در دومین اظهارنظر خود که پس از اصلاح طرح یادشده در مجلس ابراز شد، ضمن اصرار بر نظریه پیشین خود اعلام نمود که موضوع ماده واحده اساساً ارتباطی با اصل ۸۶ قانون اساسی ندارد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۶۳۹). بنابراین از دیدگاه شورا، تعیین آیین دادرسی ویژه برای رسیدگی به اتهامات نمایندگان مجلس، خارج از حدود مندرج در اصل ۸۶ است.

۲- شورای نگهبان در نظریه ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۲/۸ درباره تبصره ۲ ماده ۷۶ طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸، چنین اظهارنظر کرد که اگرچه مفاد تبصره، حاوی مطلب صحیحی است، اما چون تبصره قرار دادن آن، این شائبه را ایجاد می‌کند که ایفای وظایف نمایندگی، تجویز نسبت ناروا دادن و هتک حرمت اشخاص و ارتکاب اعمال مجرمانه است، خلاف اصل ۸۶ و خلاف شرع است و باید جهت رفع توهم به صورت ماده مستقلی آورده شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۰: ۴۸۴).

۳- این شورا در نظریه تفسیری ۴۲۳۷ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۸، اعلام نمود طبق اصل ۸۴ نمایندگان در برابر تمام ملت مسئولند و حق دارند در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نمایند و مطابق اصل ۸۶ در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی کاملاً آزاد می‌باشند (موسی‌زاده، ۱۳۹۰: ۴۸۴).

۴- بی‌تردید آشکارترین دیدگاه شورا پیرامون مصونیت پارلمانی در نظریه ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ منعکس شد. نظریه‌ای که پیرو اختلاف‌نظر میان نمایندگان مجلس و دستگاه قضا پیرامون مصونیت نمایندگان و در پی نامه‌نگاری‌های رؤسای وقت جمهور و قوه قضائیه، اعلام شد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۳۰۱-۳۰۸).

«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).

همانطور که ملاحظه می‌شود نظر شورای نگهبان، به لحاظ مبنا و ادله، مشابهت بسیاری با دیدگاه‌های آن دسته از نمایندگان مجلس بررسی نهایی که در مخالفت با اعطای مصونیت پارلمانی به نمایندگان استدلال می‌کردند دارد.

مطابق مدلول این نظریه، اگرچه مفاد اصل ۸۶ نوعی آزادی و ابتکار عمل را به نمایندگان بخشیده، اما این امر به هیچ‌وجه مجوز ارتکاب جرم از سوی نمایندگان مجلس و نافی مسئولیت کیفری مرتکب جرم نیست و صرفاً بر آزادی اظهارنظر نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی دلالت دارد و بنابراین ارتکاب اعمال مجرمانه از سوی نمایندگان مجلس حتی در مقام ایفای وظایف نمایندگی مشمول مجازات قانونی و پیگرد دستگاه قضایی خواهد بود و شأن نمایندگی مخصص صلاحیت عام قوه قضائیه مندرج در اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ نبوده و پیش‌بینی آیین دادرسی ویژه را نیز اقتضا ندارد. در مجموع، باید رویکرد مفسر قانون اساسی به این مقوله را «حد اقلی» نامید. از آنجا که رسالت این مقاله محک نظام حقوق اساسی در پرتو نگرش قانونگذار اساسی می‌باشد، به نقد و تحلیل این نظریه تفسیری، که به حق مجال جداگانه‌ای می‌طلبد، نمی‌پردازیم.

## نتیجه‌گیری

۱- در شناخت مفهوم و محتوای مصونیت پارلمانی، تفکیک شخص حقیقی نماینده از شخصیت حقوقی او ضرورت دارد. مصونیت، دایرمدار وصف نمایندگی بوده و به نماینده مجلس به واسطه مسئولیت و موقعیتش اعطا می‌شود و نه به خاطر شخص حقیقی او. هرچند نباید چندان انتزاعی بحث کرد؛ چه، شخصیت حقوقی نماینده در شخص نماینده متعین می‌شود. از این رو اصل مصونیت با اصل تساوی در مقابل قانون در تضاد قرار نمی‌گیرد؛ چه، برابری در برابر قانون ناظر به اشخاص حقیقی است و بدین معنا است که کلیه آحاد ملت در برابر قانون و قضا با یکدیگر برابرند و هیچ‌کس بر کسی برتری ندارد. اما بدیهی است که بسیاری مقامات به واسطه اقتضانات حاکم بر مسئولیت و شخصیت حقوقی‌شان و برای حسن انجام تکالیف قانونی، از حقوق ویژه برخوردارند. در غیر این صورت نمی‌توان به عنوان مثال به مقامات انتظامی و قضایی و به طور کلی به همه مقامات دولتی اختیارات ویژه داد؛ چه، در هر حال این اختیارات خاص، نوعی «مزیت» محسوب می‌شوند. مهم آن است که اعطای این امتیاز و پیش‌بینی شرایط ویژه، موجه و روا باشد.

۲- اگرچه متن پیشنهادی اصل ۸۶ به صورت کامل به تصویب نرسید و مصونیت شکلی در زمره حقوق نمایندگان مجلس قرار نگرفت، اما اولاً به نظر می‌رسد از نظر قانونگذار اساسی، مجلس منتخب مردم صلاحیت دارد که در خصوص مصونیت نمایندگان مجلس، و به عنوان نمونه به هنگام تصویب آیین‌نامه داخلی خود، قواعدی وضع کند؛ صلاحیتی که از سوی مفسر قانون اساسی مورد شناسایی قرار نگرفته است و دو آنکه، متن مصوب فعلی به خوبی گویای آن است که مصونیت به معنای عدم مسئولیت، مدنظر قانونگذار اساسی بوده است. دقت در گفتار نمایندگان مجلس بررسی نهایی به خوبی نشان می‌دهد که آنان به ماهیت ویژه و ضرورت این امر واقف بوده‌اند. به علاوه استدلال‌های برخی فقهای حاضر در آن مجلس به خوبی اثبات می‌کند اعطای این مصونیت خلاف موازین شرعی و اصل برابری در مقابل قانون و قضا نیست.

۳- بر اساس اصل ۸۴ هر نماینده حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید. این حق ناشی از مسئولیت وی در برابر تمام ملت است و لذا در قبال اظهارات خود قابل تعقیب و توقیف نیست. عدم پذیرش این امر، منجر به عبث بودن درج این اصل در قانون اساسی خواهد شد. زیرا همه افراد ملت حق دارند در مورد همه مسائل

اظهار نظر کنند! و ضرورتی به ذکر آن در قانون اساسی نیست.

۴- دیدگاه شورای نگهبان حاکی از عدم پذیرش مصونیت ماهوی، آنگونه که در حقوق اساسی تطبیقی مدنظر است، در منظومه حقوق اساسی ایران است و اصل ۸۶ تنها آزادی اظهار نظر نماینده در راستای ایفای وظایف نمایندگی به صورتی که مستلزم ارتکاب جرم نباشد را تضمین کرده است و حتی اگر اطلاق اصل ۸۶ شامل اظهارات مشتمل بر عناوین مجرمانه گردد، حاکمیت موازین شرعی بر قانون اساسی مندرج در اصل ۴، مانع از انعقاد چنین اطلاقی است. در این رویکرد، آیین دادرسی ویژه برای رسیدگی به اتهامات نمایندگان نیز موضوعاً خارج از اصل ۸۶ شمرده شده است.

۵- اگرچه نفس استناد شورای نگهبان به مذاکرات مجلس بررسی نهایی برای تفسیر اصل ۸۶، کاملاً به جا و پسندیده است، اما نحوه استناد و کیفیت برداشت شورا از آن مذاکرات عمیقاً محل نقد است. زیرا اگرچه برخی از فقهای آن مجلس، به جد مخالف اعطای هرگونه مصونیت و امتیازی به نمایندگان بودند، اما در سوی مقابل فقهای تأثیرگذار و سرآمدی نیز در آن مجلس حضور داشتند که قویاً با اعطای مصونیت موافق بودند و دست کم هیچ منافاتی میان این امتیاز موجه با کارکردهای نمایندگی و موازین شرعی نمی‌یافتند. افزون بر این، مصونیت کامل نمایندگان مجلس بررسی نهایی (ماهوی و شکلی) یکبار با اکثریت مطلق آرا به تصویب آن مجلس رسید.

## یادداشت‌ها

- 1- Parliamentary immunity
- 2- Irresponsibility
- 3- Inviolability

۴- برای مشاهده موارد جرم مشهود نک: ماده ۲۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۷۸/۶/۲۸

۵- از این پس برای رعایت اختصار، از این مجلس با عنوان «مجلس بررسی نهایی» یاد می‌کنیم.

۶- حاقه آیات ۴۴-۴۷

۷- گفتنی است که متن نهایی اصل ۸۶ که در جلسه پایانی مجلس بررسی نهایی قرائت شد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۸۶۰) و همان اصل ۸۶ کنونی است، تفاوت اندکی با متن مصوب در جلسه سی و پنجم که بدان اشاره شد دارد. البته مطابق ماده ۲۷ آیین نامه داخلی مجلس بررسی نهایی، امکان تغییر در اصول مصوب در مرحله نهایی بررسی قانون اساسی وجود داشته است.

۸- علیرغم تلاش و تتبع نگارنده، سند این عبارت در کتب روایی شیعه یافت نشد.

۹- ماده ۷ آیین نامه داخلی: جلسات عمومی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با حضور دو سوم کلیه نمایندگان (۴۹ نفر) رسمیت می‌یابد. پس از رسمیت حضور نصف به علاوه یک کلیه نمایندگان (۳۸ نفر) برای ادامه مذاکرات کافی است، ولی برای تصویب هر یک از اصول قانون اساسی حضور رأی موافق دو سوم نمایندگان (۴۹ نفر) لازم است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۴: ۳۲۳-۳۲۴).

## 10- Immunity-right

۱۱- «مکارم شیرازی: ... زیرا وقتی می‌گوییم در برابر همه ملت مسئول است حق دارد اظهار نظر بکند اما می‌دانیم حق بیان و نظر مربوط به تمام مردم اعم از نماینده و غیرنماینده است نه این که چون نماینده است و در مقابل همه مردم حق اظهار نظر دارد چنین حقی به او داده‌اند... نایب رئیس (بهشتی): بنده توضیح می‌دهم که در اینجا اظهار نظر یک نماینده مانند اظهار نظر یک مقام مسئول است مثلاً اظهار نظری که در مجلس می‌کند دارای تأثیر فوق‌العاده‌ای است» (نک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۹۳۹).

۱۲- برای مشاهده ماده واحده طرح نحوه رسیدگی به مسائل قضایی مربوط به نمایندگان مجلس مصوب ۶۸/۷/۵ نک: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره سوم. صص ۶۳۶-۶۴۰

## منابع و مأخذ

- ابراهیمی، قاسم (۱۳۸۱)، مصونیت پارلمانی از نگاه فقه، فقه اهل بیت (فارسی)، شماره ۳۰، صص ۱۰۸-۱۴۳.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، *مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: چاپ اول، جلد‌های ۱ تا ۴.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش.
- راجی، سیدمحمدهادی (۱۳۸۶)، *مصونیت پارلمانی، مجلس و پژوهش*، سال ۱۴، شماره ۵۷، صص ۲۳۳-۲۷۰.
- قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۸۸)، *حقوق بشر در جهان معاصر*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهردانش، چاپ دوم، دفتر یکم.
- قاضی شریعت‌پناهی (۱۳۸۵)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، چاپ پانزدهم.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.*
- قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸.*
- گزارش کارشناسی شماره ۶۳۲۳ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، «*نظرات حقوقدانان کشور در خصوص مصونیت پارلمانی نمایندگان*»، قابل دسترسی در: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/730908>
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات دوره سوم مجلس شورای اسلامی* (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، ۱۳۸۵، تهران: نشر دادگستر، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، (۱۳۹۰)، «*دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان»، تهران: معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات نهاد ریاست جمهوری، چاپ نخست.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی* (۱۳۸۱)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول.
- ورعی، سیدجواد (۱۳۸۵)، *مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانونگذار*، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، چاپ اول.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چاپ هشتم، ج ۲.