

مصونیت پارلمانی نمایندگان مجالس ایران و تاجیکستان^۱

مصطفی جعفری *

چکیده

امنیت و آسایش از جمله لوازم هر شغلی است و هر چه میزان این امنیت بیشتر باشد، انسان با توان و حوصله بیشتری به کار خود مشغول می‌شود. از جمله مشاغلی که به خاطر حساسیت کاری، احتیاج زیادی به امنیت دارد، نمایندگی مجلس است، چرا که یک نماینده مجلس هر چند از یک حوزه انتخابیه و منتخب گروهی از مردم است اما حق اظهار نظر در تمام امور کشور را دارد و تصمیمات او بر سرنوشت کل کشور تأثیر می‌گذارد. پس طبیعی است که به خاطر وظیفه سنگینی که بر دوش دارد نیاز به مصونیت هم دارد.

امروزه یکی از موضوعات مهم در نظام‌های سیاسی، مصونیت نمایندگان مجلس است، با توجه به حریم و امنیت حرفه‌ای و آسودگی قانون‌گذاران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، مصونیت حمایت قانونی در برابر توطئه‌های احتمالی است که ممکن است علیه نمایندگان صورت بگیرد. در این مقاله قصد بررسی تطبیقی مصونیت نمایندگان مجالس ایران و تاجیکستان به عنوان دو کشور مسلمان با نظام‌های حقوقی متفاوت با توجه قانون اساسی، قوانین عادی، آئین نامه داخلی مجلس و نظر حقوقدانان دو کشور پرداخته‌ایم.

کلید واژه‌ها:

نمایندگان، عدم تعرض، مصونیت پارلمانی، مصونیت قضایی، مجلس قانون-

گذاری

^۱ تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۷/۲۴ تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۰/۱۵

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی mostafajafari@razi.tums.ac.ir

مقدمه

یکی از مسائل مهم مورد بحث در حقوق عمومی موضوع مصونیت شغلی است، زیرا در دورانی حاکمیت نظام‌های مردم سالار، امنیت و عدالت مورد توجه دولت‌ها و ملت‌ها است، ولی امروزه افرادی برای رسیدن به قدرت و اهداف خود حاضرند که نسبت به اجرای عدالت بی‌مهری و کم توجهی کنند، و در بعضی موارد عدالت را کنار بگذارند و برای این کم توجهی دلیل بیاورند. و افرادی که مرتکب جرم می‌شوند تعقیب نمی‌شوند یا بنا به دلایل خاص مورد تعقیب قرار نمی‌گیرند و برای انجام دادن و ظایف خود به مصونیت نیازمندند. یکی از این مشاغل که دارای مصونیت است نمایندگی مجلس است تا نمایندگان بتوانند برای انجام وظایف نمایندگی که نیاز به آزادی و استقلال و آرامش خاطر دارند بتوانند در حریمی ایمن از قدرت‌ها انتقاد کنند و از آنجا که در کسوت نمایندگی مردم هستند سخن و عقیده خود را که همان دفاع از حقوق مردم جامعه و همچنین تلاش برای رسیدن به منافع ملی و توسعه کشور است به نحو مطلوب انجام دهند.

طبق اصل ۲۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «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». و در اصل ۱۷ قانون اساسی تاجیکستان نیز قید شده «همه افراد در برابر قانون و دادگاه با هم برابرند. دولت به همه افراد قطع نظر از ملت، نژاد، جنس، زبان، اعتقادات دینی، موقعیت سیاسی، و وضعیت اجتماعی، دانش و علوم، اموال، حقوق و آزادی‌های آن‌ها را تضمین می‌کند». بنابر این اصول، برابری حقوقی افراد در مقابل قانون بدین صورت است که کلیه افراد در صورت ارتکاب جرم بطور یکسان و بدون هیچگونه تبعیض، تعقیب کیفری افراد و یا احضار آنها به دادگاه بدون این که فردی به دیگری برتری داشته

باشد انجام می‌گیرد. اما بر خلاف این اصل مصونیت امری است خلاف عدالت و تساوی افراد جامعه زیرا قانون با توجه به موقعیت‌های حساس شغلی و نظارت بر حسن انجام وظایف و همچنین حق اظهار نظر در تمام مسائل کشور به بعضی افراد صاحب منصب از جمله نمایندگان مجلس که به امنیت بسیار زیادی نیاز دارد و از تعرض مصون دانسته است.

۱. مفهوم مصونیت و انواع آن

از لحاظ لغوی کلمه مصونیت واژه‌ای عربی است که از کلمه «مصون» به معنی «حفظ کردن» یا چیزی که مورد محافظت قرار گیرد ریشه گرفته است.^۲ از لحاظ حقوق عمومی وضع مخصوصی است که دارنده آن از تعرض مخصوصی معاف و محفوظ است.^۳ مصونیت عبارت است از تدابیر قانونی که به موجب آن شخصیت‌های خاصی تحت پوشش حمایت قرار گرفته و از تعقیب قضایی و پلیسی در امان می‌باشند.

یکی از نعمت‌های مهم و با ارزشی که انسان‌ها همراه در دستیابی بدان تلاش می‌کنند و آن را برای زندگی شخصی و اجتماعی خود ضروری و اساسی می‌دانند داشتن امنیت و مصونیت از تعرض و آسودگی خاطر برای خود و خویشان می‌باشد. آدمی مایل است علاوه بر جان و مال، از حیث، مسکن، شغل و شخصیت اجتماعی و از هر گونه تجاوز و تعرض مصون بوده و نزدیکان او نیز از این نعمت برخوردار باشند. از آنجا که امنیت احساس آسودگی خاطر، اهمیت فراوانی در زندگی بشر دارد، این سخن پسندیده شهرت فراوانی یافته است که گفته می‌شود: «بعد از نان و قبل از آزادی مهم‌ترین خواسته بشر امنیت می‌باشد»^۴. در همین راستا ماده‌ی ۱

^۲ معین محمد، فرهنگ فارسی، نشر سرایش، ۱۳۸۷، ص ۱۰۱۷

^۳ جعفری لنگرودی محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، نشر ابن سینا، ۱۳۴۶، ص ۶۵۷

^۴ شعبانی قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، نشر

اعلامیه جهانی حقوق بشر در ارتباط با آزادی و کرامت از سانها ذکر می‌کند (ابنای بشر همه آزاد به دنیا می‌آیند و در کرامت و حقوق با هم برابرند، همه از موهبت خرد و وجدان برخوردارند و باید با هم برادر وار رفتار کنند). ماده ۳ این اعلامیه مقرر می‌دارد) هر کس حق دارد که از زندگی، آزادی و امنیت شخصی برخوردار باشد.

پیدایش حقوق، آزادی و امنیت فردی و شناسایی آنها معلول نابرابری‌های زیادی بود که در گذشته میان طبقات مختلف جامعه وجود داشت. بردگان از کلیه حقوق محروم بودند. مرد بر زن برتری داشت. اعضای یک طبقه خاص به آسانی نمی‌توانستند طبقه‌ی یا شغل خود را رها کرده و وارد طبقه یا شغل دیگری شوند. در طول تاریخ غالباً حکومت‌ها کرامت از سانها را نادیده گرفته‌اند و حقوق و آزادی‌های آنان را پایمال می‌کردند. در این راه، عدالت‌خواهی انسان و ایستادگی وی در برابر فشار را نمی‌توان نادیده گرفت. البته در طول تاریخ شاهانی نیز بوده‌اند که بنا به ویژگی‌های شخصی خود آزاد منشی را پیشه خود نموده بودند مانند کورش (۵۵۹-۵۲۹ پیش از میلاد) پادشاه ایران که من شور حقوق بشر یا آزادی ملل وی پس از فتح بابل صادر شد به عنوان نخستین اعلامیه حقوق بشر در تاریخ به شمار می‌رود.^۵

البته ادیان الهی نقش مهمی در کاهش فشار قدرت دولت و رهایی انسان‌ها داشته‌اند. ادیان الهی همگی به آزادی، کرامت انسان‌ها، برابری میان آنها، صلح، عدالت، برادری و همبستگی توجه کرده‌اند. امیرالمومنین علی^(ع) تائید امنیت را در جامعه از انگیزه‌های قیام صالحان و اهداف عالیه امامت می‌داند: «اللهم انک تعلم انه لم یکن الذی کان منا مناقسه سلطان و لا التماس شی من فضول الحطام ولكن لنرد المعالم من دینک و تظهر الاصلاح

فی بلادک فیامن المظلّمون من عبادک»^۶. پرودگارا تومیدانی (که پذیرفتن رهبری جامعه) نه برای این بود که سلطنتی بدست آوریم و یا از مطاع پست دنیا چیزی برای خود گیریم بلکه تنها هدف ما بازگرداندن دین به جامعه و برقراری صلح و آسایش در شهرها بود تا ستمدیدگان آسوده زندگی کنند و احکام شریعت حیاتی دوباره یابد.

شهروند باید یک فرد آزاد باشد و در برابر تعرضات خودسرانه و غیرقانونی نسبت به جسم، روان و زندگی خصوصی مورد حمایت و حفاظت قرار گیرد.^۷ لزوم و ضرورت امنیت در جامعه از طبیعت حقوق بشری ناشی می‌شود و لازمه‌ی حقوق و آزادی‌های مشروع، مصونیت از تعرض و دور ماندن از مخاطرات و تعهدات است.^۸

در گذشته، بدان جهت که کسی حاضر نبود نمایندگی در قوه مقننه را بپذیرد برای نمایندگان مجلس مصونیت پارلمانی پیش بینی شد.^۹ مصونیت در علم حقوق سه قسم است. مصونیت سیاسی (الف) مصونیت قضایی (ب) مصونیت پارلمانی (پ) که در این مقاله به تحلیل حقوقی مصونیت پارلمانی نمایندگان مجالس ایران و تاجیکستان می‌پردازیم.

الف- مصونیت سیاسی یا دیپلماتیک

گونه‌ای از مصونیت قانونی است که دو کشور در برابر یکدیگر متعهد می‌شوند که دیپلمات‌ها و مقامات ارشد دولتی یکدیگر را تحت تعقیب قانونی قرار ندهند.

مصونیت سیاسی عبارت است از یک رشته امتیازاتی است که به نمایندگان سیاسی کشورهای خارجی و زن و فرزند آنها و اعضای رسمی

^۶ نهج البلاغه، نامه ۵۳

^۷ عباسی، بیژن، پیشین، ص ۷۳

^۸ عمید زنجانی عباسعلی، حقوق اساسی ایران، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۶۸، ص ۴۰۹

^۹ هدایت‌نیا، فرج الله، «مصونیت یا مسئولیت پارلمانی»، نشریه رواق اندیشه، اسفند

سفارتخانه‌ها توسط کشور میزبان اعطا می‌گردد.^{۱۰} در حقیقت، این مصونیت یک تضمین برای ماموران دیپلمات و کنسولی علیه هر گونه فشار مستقیم و غیرمستقیم کشور پذیرنده است که بر اساس کنوانسیون‌های بین‌المللی وین م صوب (سال‌های ۱۹۶۱، ۱۹۶۳ و ۱۹۶۹) ماموران سیاسی و کنسولی و نمایندگان کشورهای خارجی در ماموریت از مصونیت برخوردار هستند. همچنین طبق ماده‌ی ۳۱ کنفرانس وین، بستگان مامور سیاسی که اهل خانه او محسوب می‌شوند به شرط اینکه تبعه کشور پذیرنده نباشند از مصونیت برخوردارند، در صورتی که این افراد مرتکب جرمی شوند می‌بایست در کشور متبوع خودشان محاکمه شوند. بر این اساس، نمی‌توان آنان را به هیچ عنوان احضار، بازداشت یا محاکمه کرد. محل اقامت و ماموریت آنان نیز مضمون از تعرض است.^{۱۱}

به عبارت دیگر اگر ماموران سیاسی مرتکب خطایی شدند دادگاه‌های محلی نمی‌توانند آن را تحت تعقیب قرار دهند، باید توجه داشت که معنای مصونیت این نیست که قانون شامل دیپلمات‌ها نمی‌شود و دیپلمات در حوزه مسئولیتش آزاد است که دست به هر اقدامی بزند و یا دادگاه صلاحیت رسیدگی به آن را ندارد بلکه منظور این است که قانون در مورد دیپلمات اجرا نمی‌شود قانون موقداً تأکید کرده که دیپلمات هم همانند دیگر افراد باید کاملاً قوانین و مقررات را رعایت و از دخالت در امور داخلی کشور پذیرنده پرهیز کنند اما دیپلماتها از ضمانت اجرایی و مجازات قانونی معاف هستند.

ب- مصونیت قضایی

^{۱۰} شیخ اسلامی، سید محسن، «مطالعه تطبیقی مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی ایران و برخی کشورهای جهان»، نشریه حقوق اساسی، چهارم، ش ۶ و ۷، ۱۳۸۵، ص ۱۳۵

^{۱۱} راجی، سیدمحمدی، «مصونیت پارلمانی»، نشریه مجلس و پژوهشی، ۱۳۸۶، ش

این نوع مصونیت در حقیقت مکمل مصونیت قبلی است و عبارت از این است که دارندگان پایه‌های قضایی را نمی‌توان بدون اجازه‌ی دادگاه عالی انتظامی قضا و پیش از سلب مصونیت قضایی، تحت تعقیب کیفری قرار داد.

یکی از مهم‌ترین نهادها و دستگاه‌هایی که ضامن حفظ و احیای حقوق ملت و پشتیبان آزادی‌ها و امنیت مردم است، قوه قضائیه می‌باشد و رکن اساسی آن را قضایی تشکیل می‌دهند که ضمن دارا بودن شرایط و صفات خاص از اعتبار و جایگاه قانونی خاصی نیز برخوردار می‌باشند. قاضی باید در حکم و رای که صادر می‌کند به تمام معنا استقلال و از امنیت شغلی کامل برخوردار باشد تا بتواند بدون دغدغه به آنچه رسیده است حکم نموده و ملاحظه هیچ شخص و مقامی را ننماید.^{۱۲}

اصل ۱۶۴ قانون اساسی ایران ذکر می‌کند. «قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به طور موقت یا دائم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل نقل و انتقال دوره‌ای قضا و بر طبق ضوابط کلی که قانون تعیین می‌کند صورت می‌گیرد».

۲. دلایل پیدایش مصونیت نمایندگان مجلس و پیه‌شنه آن در

ایران و تاجیکستان

در حقوق اساسی مصونیت پارلمانی قسمتی اصول حاکم به استقلال قوه مقننه یکی از امتیازات مجلس نمایندگان آن است که به موجب آن بدون اطلاع و تصویب مجلس قانونگذاری کسی حق تعرض به اعضای آن را ندارد، و اگر یکی از نمایندگان

متهم به ارتکاب جرم شود رسیدگی به این اتهام پس از اجازه مجلس صورت گیرد.

مصونیت پارلمانی اساساً پوششی قانونی برای حفاظت از نماینده در برابر اعمال پلیسی یا پیگرد قضایی است. مصونیت ممکن است به ظاهر جنبه تبعیضی یا امتیاز داشته باشد، ولی در حقیقت، وسیله ای دفاعی است برای این که نماینده بتواند آزادی و آزادگی خود را برای ادای وظیفه نمایندگی در گفتار، نوشتار و کردار حفظ کند.^{۱۳}

ماده ۹ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد که نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رای 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.

نمایندگان مجلس به عنوان منتخب مردم از عدم مسئولیت مطلق و دایمی برای اعمالی که به مناسبت وظیفه نمایندگی خود انجام می‌دهد برخوردار است.^{۱۴} از نظر موقعیت شخصی، همانند دیگر افراد جامعه دارای حقوق و تکالیف یکسان می‌باشند. ولی شغل نمایندگی، آنها را در موقعیت خاص اجتماعی و سیاسی و متمایز از دیگر افراد جامعه قرار می‌دهد.^{۱۵} برای جلوگیری از اعمال فشار غیر قانونی به نماینده مجلس افزون بر عدم مسئولیت وی از تعرض مصون است. این تعرض ناپذیری بدون این که از اعمال قضایی دادگستری جلوگیری نماید آن را به تاخیر می‌اندازد. در واقع، تعرض ناپذیری مصونیتی است که از نماینده مجلس در برابر دستگیری یا

^{۱۳} نیکو نهاد، حامد، «مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، نشریه بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۱، ش ۲، ص ۷۱

^{۱۴} عباسی، بیژن، مبانی حقوق اساسی، نشر جنگل، ۱۳۸۸، ص ۳۴۵

^{۱۵} کشاورز، بهمن، «مصونیت پارلمانی یا محدودیت مسئولیت نمایندگان مجلس»، نشریه

مقررات محدود کننده آزادی برای ارتکاب جرایمی که ارتباطی با وظیفه نمایندگی ندارد حفاظت می‌کند مگر اینکه مجلس متبوع نماینده یا تصمیمی مبنی بر لغو مصونیت پارلمانی اجازه دهد اعمال قضایی علیه نماینده صورت گیرد.^{۱۶} اصل بر این است که نماینده پارلمان به نسبت گفتار، نوشتار، اعمال و تصمیمات خود، یعنی اجرای وظایف و تکالیف قانونی، نباید مورد پیگرد و مواخذه قرار گیرد، هیچ کس حق ندارد نماینده را بخاطر انجام وظایفش، تحت پیگرد قرار دهد. چرا که نماینده بر حسب وظیفه، در جلسات علنی یا خصوصی پارلمان، سخنرانی، از اعمال دولت انتقاد می‌نماید و از وزیران پرسش می‌کند، در صورت لزوم، را مورد استیضاح قرار می‌دهد، در کمیسیون‌ها و صحن مجلس با لوائح پیشنهادی دولت، به مخالفت برمی‌خیزد و طرح‌های قانونی متعارض با نظرات قوه مجریه پیشنهاد می‌کند. محدودیت یا سلب این حقوق، نقض غرض و منافی با علت وجودی نهاد تقنینی است. همه‌ی این اعمال، جز وظایفی است که افراد غیر نماینده، حق انجام آن را ندارند و این حق مخصوص کسانی است که از طرف مردم به همین منظور انتخاب شده‌اند.^{۱۷}

یکی از اصول پذیرفته شده در همه قوانین اساسی کشورها، اصل تفکیک قواست که قدرت و وظایف حکومت را میان سه قوه (مقننه، قضائیه و مجریه) تقسیم می‌کند. قوه مقننه عهده دار قانونگذاری و نظارت بر امور اجرایی و چگونگی انجام وظایف وزراتخانه‌ها و دیگر سازمان‌های اداری است، اصولاً مجلس باید طوری سازماندهی شود که نمایندگان بتوانند به نحو احسن، وظایف سنگین خود را انجام دهند و از گزند خطرهای مصون و محفوظ بمانند. نماینده باید برای دفاع از حقوق شهروندان آزاد باشد تا آنجا که

^{۱۶} عباسی، بیژن، پیشین، ۴۳۶

^{۱۷} قاضی، سید ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، نشر میزان، چاپ دوازدهم،

بدون ترس و نگرانی از حکومت یا مخالفان خود، نظرش را ابراز کند. یکی از لوازم این امر برخورداری نمایندگان مجلس از مصونیت و عدم تعرض به آنها در برابر ابراز عقاید و عدم تعقیب آنها توسط قوه قضائیه در صورت اتهام آنها به ارتکاب جرم است.

به نظر می‌رسد برای مطالعه‌ی گذشته مصونیت پارلمانی باید گذشته و تاریخ خود پارلمان را دانست. مصونیت پارلمانی عنوانی است که حقوقدانان فرانسوی در اوایل انقلاب فرانسه مطرح کرده‌اند. به نظر می‌رسد که پیشینه مجلس‌های امروزی را می‌توان در تاریخ فرانسه و انگلیس مشاهده کرد. پیشینه تاسیس مجلس به حدود ۷۰۰ سال پیش برمی‌گردد. این مجلس در نخست مجلس طبقاتی نام داشت و نمایندگان طبقات سه گانه روحانیان، نجبا و طبقه سوم در آن شرکت داشتند و با اختیاراتی محدود و تقریباً بی‌تاثیر در حکومت شرکت می‌کردند. در آن دوره آزادی اعضای مجلس به رسمیت شناخته نمی‌شد. در سال ۱۷۸۹ انتخاب مجلس طبقاتی آغاز شد و نمایندگان سه طبقه روحانیان، نجبا و طبقه سوم انتخاب گردیدند و با تحولاتی که رخ داد نخستین مجلس ملی فرانسه شکل گرفت. لویی شانزدهم طی نطقی در حضور نمایندگان اعلام کرد که در صورت لزوم کشور را بدون مجلس طبقاتی اداره خواهد کرد و دستور داد که طبقات سه گانه جداگانه تشکیل جلسه دهند. ولی نمایندگان طبقه‌ی سوم و چند تن از روحانیان در جلسه ماندند و یکی از نجبا گفت ما بر حسب امر ملت اینجا جمع شده ایم و جز با سرنیزه نمی‌توان ما را از اینجا خارج کرد و پیشنهاد نمود که اعضاء مجلس ملی از هر تعرضی مصون باشند و هیچ کس حق ندارد قدمی علیه وکلای ملت بردارد. این پیشنهاد در آنجا تصویب شد، حقوقدانان تصویب مصونیت پارلمانی را اولین بار در همین جا می‌دانند.^{۱۸}

^{۱۸} راجی، سید محمد هادی، «مصونیت پارلمانی»، نشریه مجلس و پژوهش، پاییز

سابقه مصونیت نمایندگان مجلس در ایران به اواخر دوره‌ی قاجار بر می‌گردد. با شکستن استبداد کبیر و آغاز کار نخستین دوره مجلس شورای ملی، در تاریخ ۱۳ مهر ماه ۱۲۸۵، حکومت مشروطه عملاً آغاز و وارد نخستین مرحله‌ی کار خود شد و با تصویب قانون اساسی در ۱۵ مهر ماه ۱۲۸۶ مهر ۱۲۸۶ شکل گرفت. سپس مجلس شورای ملی، مرکب از نمایندگان ملت تشکیل شد و به تدوین قانون اساسی دوره‌ی مشروطیت مبادرت کرد.^{۱۹}

قانون اساسی که مهم‌ترین سند حقوقی یک کشور است و چارچوب ساختار سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی یک ملت را مشخص می‌کند و همچنین تضمین‌های اساسی که برای شهروندان مهیا شده است را در همه زمان‌ها مورد حمایت قرار می‌دهد و مشخص می‌کند بالاترین قانون و اقتدار یک ملت است. این قانون نتیجه جنبش‌ها و انقلابات است که بر اثر مبارزه و پایمردی ملت‌ها به مرحله ظهور می‌رسد، همانند تصویب قانون اساسی فرانسه در سال ۱۷۹۱ در پی انقلاب کبیر فرانسه تصویب شد. یا قانون اساسی ج.ا.ا در سال ۱۳۵۸ پس از انقلاب اسلامی.^{۲۰}

سابقه مصونیت نمایندگان مجلس تاجیکستان به اوایل تاسیس جمهوری خودمختار این کشور برمی‌گردد، در ۱۸ اکتبر سال ۱۹۲۶ تصمیم گرفته شد که جهت تهیه‌ی قانون اساسی این جمهوری با توجه به نکات اصلی قانون اساسی ازبکستان و شرایط محلی به کمیته انقلابی پیشنهاد تشکیل جلسه دهد. در ماه می سال ۱۹۲۷ طرح قانون اساسی آماده شد و در کمیته‌ی اجرایی مرکزی این جمهوری ارائه شد. کمیته طرح قانون اساسی را تأیید و آن را جهت بررسی کنگره‌ی دوم شوراهای این جمهوری ارائه کرد. کنگره دوم شوراهای تاجیکستان در ۲۱ تا ۲۸ آوریل برگزار و

^{۱۹} عمید زنجانی، عباسعلی، **حقوق اساسی ایران**، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۶۸، ص ۱۰۱

^{۲۰} طباطبایی مومتمنی منوچهر، **حقوق اساسی**، نشر میزان، ۱۳۸۸، ص ۱۹۰

طرح قانون اساسی را تصویب و جهت تأیید به کنگره سوم شوراهای جمهوری ازبکستان ارائه کرد. در نهایت، کنگره‌ی ششم شوراهای تاجیکستان در ۱ مارس ۱۹۳۷، قانون اساسی جدید تاین کشور را مانند دیگر قوانین اساسی جمهوری اتحاد شوروی بر پایه و مطابق قانون اساسی کشور اخیر تهیه کرد. این قانون اساسی، نظام سوسیالیستی را در جمهوری سوسیالیستی تاجیکستان مشروعیت بخشید.^{۲۱}

فروپاشی شتابناک اتحاد شوروی در سال ۱۹۹۱ میلادی و تجزیه‌ی آن به ۱۵ جمهوری اصول و ارزش‌های پیشین این فدراسیون را یکسره بی‌اعتبار ساخت. رهبران کهنه کار تاجیکستان در برابر استقلال نامنتظر جمهوری غافلگیر شده بودند و در برابر موجی از نارضایی و اعتراض سراسر کشور را فرا گرفته بود، سرانجام در ماه مه ۱۹۹۲ منجر به حکومت آشتی ملی برقرار شد. در ماه نوامبر ۱۹۹۲، شورای عالی جمهوری در شهر خجند تشکیل جلسه داد و آقای امامعلی رحمانف را به ریاست جمهوری برگزید.^{۲۲} سرانجام قانون اساسی جمهوری تاجیکستان، در سال ۱۹۹۲ به همه‌پرسی گذاشته شد و به تصویب مردم رسید. بنابر قانون اساسی تاجیکستان کشوری جمهوری، مردم‌سالار و چندحزبی است. انتخابات ریاست جمهوری، مجلس قانونگذاری با رای عموم مردم، به طور مستقیم و با رای مخفی صورت می‌گیرد.^{۲۳}

۳- عدم مسئولیت نمایندگان در ایفای وظایف نمایندگان در

ایران و تاجیکستان

^{۲۱} نیکولایو لاریسا، تاجیکستان (تحولات سیاسی، اجتماعی در یکصد اخیر)، ویراسته صفا اخوان، مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی، تهران، ۱۳۸۰، ص ۱۵۳

^{۲۲} موسوی بجنوردی کاظم، *دائرة المعارف بزرگ اسلامی*، نشر مرکز پژوهش‌های ایرانی اسلامی، تهران، ۱۳۸۵، ص ۲۵۹

^{۲۳} منتظمی رویا، *کتاب سبز تاجیکستان*، نشر چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۷، ص ۶۶

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با الهام از دستورات حیات‌بخش اسلام در اصل ۸۶ و ماده ۹ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان سال ۱۳۹۰ آورده است «نمایندگان مجلس در ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رای خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایبی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد». تبصره ۴ ماده ۲ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مقرر نموده تعقیب کیفری نماینده مانع رسیدگی هیات به تخلفات و شان نمایندگی نیست.

مصونیت پارلمانی در کشور تاجیکستان از قوانین روسیه الهام گرفته است که هدف اصلی آن، دفاع از پارلمان و اعضای آن در برابر مداخلات خود سرانه است. قانون اساسی تاجیکستان در اصل ۵۹ چنین مقرر کرده است «نماینده مجلس عالی تعرض‌ناپذیر است. بدون موافقت مجلس عالی حبس، اجبار در بیان اظهارات و دادن جریمه ممنوع است. نماینده مجلس عالی را بدون اجازه و موافقت مجلس ملی نمی‌توان دستگیر کرد مگر در هنگام بروز جنایت، در صورت استعفا و یا هنگامی که براساس حکم دادگاه نماینده مجلس از سمت نمایندگی عزل گردد ارتباط او با مجلس عالی قطع می‌گردد». همچنین ماده ۳۷ آئین‌نامه داخلی مجلس تاجیکستان مقرر می‌دارد نمایندگان مجلس و اعضاء خانواده آنان تحت حفاظت دولت قرار دارند.

مصونیت در بیان، گفتار و تصمیماتی که نماینده در انجام وظایف اتخاذ می‌کند موجه و قابل دفاع است و به همین جهت تقریباً همه کشورها آن را پذیرفته‌اند. چنانچه در قانون اساسی به مصونیت نمایندگان اشاره نشده باشد در قوانین عادی یا رویه‌های قضایی و دیگر منابع حقوق اساسی می‌توان آن را دریافت نمود و آن مصونیت بیان و انجام تکالیف نمایندگی است نماینده مجلس را نمی‌توان به مناسبت سخنرانی، سوال، استیضاح،

طرح، لایحه، موافقت، مخالفت مورد بازخواست و تعقیب قرار داد، اینها وظایف خاص نماینده است که بنابر تشخیص خود به نحوی که مصلحت می‌داند انجام می‌دهد.^{۲۴}

ظاهراً اصول یاد شده در قوانین اساسی ایران و تاجیکستان موجبات امنیت خاطر برگزیدگان ملت را در ایفای وظیفه خطیر نمایندگی فراهم نموده است و مشارکت آنان را در امور عمومی بدون دغدغه خاطر امکان پذیر ساخته است.

۴- مصونیت از تعرض به نمایندگان در ایران و تاجیکستان

این مصونیت شامل هر گونه عمل مادی یا فیزیکی یعنی رفتارهای غیر قانونی نماینده از قبیل امور خلافی یا جنائی است که ممکن است از ناحیه نماینده در بیرون از چهارچوب وظایف نمایندگی یا بیرون از محوطه پارلمان صورت گیرد که از این حیث، نماینده پارلمان مانند همه آحاد کشور مسئول اعمال خود خواهد بود.^{۲۵} قوانین برخی از کشورها، سازوکارهایی را تدارک دیده‌اند تا در صورتی که نماینده‌ای مرتکب جرمی شد، خللی در انجام وظیفه نمایندگی او ایجاد نشود. قبول این اصل به منزله اغماض و چشم پوشی نسبت به ارتکاب جرائمی است که جامعه مصرانه خواهان مجازات مرتکب آن می‌باشد. اصل مذکور در ابتدا قابل توجیه به نظر نمی‌رسد و در افکار عمومی به عنوان یک نوع امتیاز طبقاتی ناعادلانه جلوه‌گر می‌شود.

اما ایفای وظایف خطیر نمایندگی چنان است که احتمالاً نماینده را در مقابل توطئه‌ها و صحنه‌سازی‌های مجرمانه قرار داده و به طور

^{۲۴} مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸،

ص ۲۱۷

^{۲۵} طباطبائی مومنی، منوچهر، «مصونیت پارلمانی نمایندگان در حقوق تطبیقی»، نشریه

حقوق اساسی، تهران، شماره اول، ۱۳۸۲، ص ۱۰۱

غیرمستقیم وی را از حضور در پارلمان و فعالیت پارلمانی بازدارد. بر اساس چنین مصلحت‌اندیشی سیاسی است که موضوع منع تعرض و مصونیت کیفری نمایندگان و جبهه منطقی و قانونی به خود می‌گیرد.^{۲۶} حال باید ببینیم که در قوانین ایران و تاجیکستان نیز تعرض‌ناپذیری نمایندگان به رسمیت شناخته شده است یا خیر؟

همانطور که در اصل ۸۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۷۵ قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران مقرر شده است «نمایندگان مجلس در ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رای 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». شورای نگهبان طبق نظریه تفسیری شماره ۸/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ در خصوص اصل یاد شده اعلام نموده است که با عنایت به:

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 قضایی باید او را تعقیب کند. اصول ۱۹ و ۲۰ دایر بر برخورداری همه ملت ایران از حقوق مساوی است.

اختصاص موضوع اصل ۸۶ و اظهار نظر و رای نمایندگان در مجلس و در مقام ایفای نمایندگی و عدم ملازمه آن با ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه.

عدم توجیه شرعی منع تعقیب یا توقیف مجرم.

نظر 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

^{۲۶} هاشمی سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر میزان، ۱۳۸۷، صص

مجلس و رسیدگی توسط قوه قضائیه.

طبق اصل ۵۹ قانون اساسی کشور تاجیکستان نمایندگان و یا اعضای شورای قانونگذاری که از قانون تخطی کنند نمی‌تواند سوال یا ایرادی را در باره مسایل حساس، مطرح کنند، مزایا و حقوق ویژه پارلمانی را به عنوان ابزار دفاعی در برابر هر گونه تحقیق و تفحص استفاده کنند. نماینده‌ای که به تخطی از قانونی مبادرت می‌ورزد طبق اصل یاد شده قانون اساسی نمی‌تواند مانع اجرای عدالت جزایی شود و نماینده نیز مانند سایرین در صورت ارتکاب جرم به وسیله قوه قضائیه مورد تعقیب و کیفر قرار می‌گیرد. در کشور تاجیکستان حفظ حقوق پارلمان در برابر اهانت، جزء امتیازاتی است که در خصوص اعضای مجالس قانونگذاری در نظر گرفته شده است. ظاهراً این حمایت به وسیله پارلمان به عمل می‌آید و نماینده مثل سایرین در صورت ارتکاب جرم به وسیله قوه قضائیه مورد تعقیب و کیفر قرار می‌گیرد.

اگر نماینده‌ای بیرون از محوطه مجلس، دست به ارتکاب عملی بزند که عرفاً یا طبق قوانین جاری، جرم به شمار آید، باز هم به گونه‌ای مورد حمایت قانون است. این امتیاز، در نگاه نخست، توجیه پذیر جلوه می‌کند و آن را کمتر می‌توان به مردم قبولاند، چرا که نماینده نیز مانند شهروندان عادی، هم قادر به ارتکاب جرم است و هم باید زیر سیطره قانون قرار گیرد. فلسفه وضع این نوع مصونیت این است که برای قوه مجریه و یا اشخاص بسیار آسان است که با ایراد اتهام‌های واهی یا حقیقی از فرصت استفاده کرده و نماینده مزاحم را از شرکت در پارلمان محروم سازد^{۲۷} از این مساله در عمل ممکن است سوء استفاده زیادی شود. امکان صحنه سازی، توطئه و اسباب چینی برای خنثی کردن اقدامات نماینده در پارلمان را می‌توان در خارج از پارلمان نیز فراهم آورد. به همین دلیل قانون باید طوری تنظیم

^{۲۷} انصاری مسعود، مصونیت‌های قانونی، نشر بی‌تا، ۱۳۷۴، ص ۲

شود که مصونیت نماینده در خارج از مجلس نیز مانند داخل آن تضمین گردد و هم جلوی اجرای قوانین مجازات عمومی و شمول آن گرفته شود. هنگامی که نماینده‌ای در بیرون از چهارچوب و ظایف نمایندگی و خارج از محوطه مجلس اعمالی را انجام می‌دهد که قانوناً قابل تعقیب و مجازات است، مصونیت پارلمانی اش نمی‌تواند مانع تعقیب و مجازات او شود. بهتر است گفته شود که اصولاً تعرض ناپذیری محدود به اعمال شیوه‌ها و آیین‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم یا مجرم است.^{۲۸}

نتیجه

در بررسی نظام حقوقی حاکم بر مصونیت پارلمانی نمایندگان ایران و تاجیکستان، همانطور که در بعضی از مشاغل حساس عمومی مصونیت شغلی در نظر گرفته شده است در قوانین اساسی ایران و تاجیکستان نیز همانند سایر کشورهای جهان نمایندگان مجلس از مصونیت نمایندگی برخوردارند. بدیهی است که اگر آرا و اظهارات نماینده برای او تبعاتی داشته باشد، او ترجیح می‌دهد حرف نزند و نسبت به مسایل کشور بی تفاوت باشد، برای پیشگیری از این امور مصونیت پارلمانی مطرح شد.

در دوره پیش از انقلاب اسلامی ایران، هر دو صورت مصونیت پارلمانی در قانون اساسی مشروطه و آیین نامه داخلی مجلس شورای ملی پیش بینی شده بود، اما پس از انقلاب اسلامی ایران، مصونیت پذیرفته شده در قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس دارای دو قید است اول این که عمل ارتكابی باید در راستای وظیفه نمایندگی باشد، دوم تنها اعمال مجرمانه ای مشمول اصل عدم مسئولیت می باشد که در قالب اظهار نظر و رای باشد. تنها اصل عدم مسئولیت پذیرفته شده و مصونیت تشریفاتی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیش بینی نشده است. در صورتی که مصونیت تشریفاتی مکمل مصونیت ماهوی است و چون ممکن است گروه‌های فشار نتوانند بخاطر اظهارات نماینده به او آسیب بزنند از این رو در صدد جستجوی راهی برای تحت فشار قرار دادن او از این طریق سوء استفاده نمایند. در حالی که در قانون اساسی تاجیکستان، اعضای مجلس علاوه بر مصونیت در مقام اظهار نظر و رای، در صورت ارتكاب جرم، از هرگونه تعقیب و توقیف کیفری بدون موافقت مجلس عالی حبس، اجبار در بیان اظهارات و دادن جریمه ممنوع است. در مورد دامنه مصونیت نمایندگان، اصل بر آن است که در راستای انجام وظایف نمایندگی باشد. ظاهر این اصل در جمهوری تاجیکستان دلالت بر عدم

مسئولیت مطلق و مداوم نمایندگان دارد و هیچ محدودیتی در محتوای اظهار نظر وجود ندارد ولو نظرات نمایندگان توهین و افترا باشد یا در حالت عادی و غیر نمایندگی جرم باشد. در مورد محدوده زمانی اصل عدم مسئولیت، در قانون ایران و تاجیکستان، حکم صریحی وجود ندارد. ولی به نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس شورای اسلامی ایران از همان زمان که مطابق اصل ۶۷ قانون اساسی سوگند وفاداری به نظام و پاسداری از ارزش‌ها و ارکان نظام را ادا می‌کنند، از مصونیت برخوردارند. در قانون اساسی ایران و آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد خطاهای انضباطی و تخلفات نمایندگان مجازات‌هایی در نظر گرفته است. قانون اساسی جمهوری تاجیکستان به طور کلی تعقیب کیفری و توقیف اعضای مجلس را رد کرده است. بنابراین اگر تعقیب قضایی و دنبال کردن پرونده، توقیف را ایجاد کند، موضوع بلافاصله باید به استحضار مجلس مربوطه رسانده شود و تصویب آن از مجلس کسب گردد. در مجموع، به نظر می‌رسد با این وجود هر دو نظام حقوقی دارای کاستی‌هایی هستند که باعث ایجاد سوءتعبیر، سردرگمی و ابهام می‌شود. پیشنهاد می‌شود که قانونگذار در متن قانون یا آیین نامه‌های خویش محدوده این اصل را به ویژه محدوده زمانی و مکانی مصونیت پارلمانی که نص صریح قانونی هر دو کشور موجود نیست را مشخص نمایند.

منابع

کتابها

- نهج البلاغه
- انصاری مسعود، مصونیت‌های قانونی، نشر بی‌تا، ۱۳۷۴
- جعفری لنگرودی محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، نشر ابن سینا، ۱۳۴۶
- شعبانی قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، نشر اطلاعات، ۱۳۷۹
- عباسی بیژن، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۰
- عباسی بیژن، مبانی حقوق اساسی، تهران، نشر جنگل، ۱۳۸۸
- عمید زنجانی عباسعلی، حقوق اساسی ایران، نشر دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۶۸
- قاضی سید ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، نشر میزان، چاپ ۱۲، ۱۳۸۳
- منتظمی، رویا، کتاب سبز تاجیکستان، نشر چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۷
- معین محمد، فرهنگ فارسی، تهران، نشر سرایش، ۱۳۸۷
- مدنی سید جلال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸
- موسوی بجنوردی کاظم، دائره المعارف بزرگ اسلامی، نشر مرکز پژوهش‌های ایرانی اسلامی، ۱۳۸۵
- نیکولایوا لاریسا، تاجیکستان (تحولات سیاسی، اجتماعی در یکصد سال اخیر)، ویراسته صفا اخوان، مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی، ۱۳۸۰
- هاشمی سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران،

نشرمیزان، ۱۳۸۷

مقالات:

- راجی سید محمد هادی، «مصونیت پارلمانی»، نشریه مجلس و پژوهش، ش ۵۷، پاییز ۱۳۸۶، ۲۳۳-۲۷۰
- شیخ اسلامی سید محسن، «مطالعه تطبیقی مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی ایران و برخی کشورهای جهان»، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، ش ۶ و ۷، ۱۳۸۵، ۱۳۳-۱۶۰
- طباطبائی موتمنی منوچهر، «مصونیت پارلمانی نمایندگان در حقوق تطبیقی»، نشریه حقوق اساسی، تهران، سال ۱۳۸۲، ص ۱۰۱.
- کشاورز بهمن، مصونیت پارلمانی یا محدودیت مسئولیت نمایندگان مجلس، نشریه وکالت، مرداد و شهریور ش ۷، سال ۱۳۸۰، ص ۲۶
- نیکو نهاد، مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی، نشریه بررسی های حقوق عمومی، سال ۱۳۹۱، ش ۲، سال اول، ص ۷۱
- هدایت نیا فرج الله، مصونیت یا مسئولیت پارلمانی، نشریه رواق اندیشه، ش ۶، اسفند ۱۳۸۰، ص ۳۳

سایت های اینترنتی:

- www.parliran.ir
- ww.Parlament.tj
- www.international-law.blog.ir
- www.mmk.tj/legislation/base/constitutional-laws