

## به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح نظارت مجلس بر امور نمایندگان»**

## مقدمه

نظارت بر نمایندگان از اموری است که جهت بهبود عملکرد و افزایش کارآمدی مجلس، نقش بسیار مؤثری را ایفا خواهد کرد و تردیدی در این امر نیست. تأکیدات مقام معظم رهبری نیز باعث شد مجلس به این مهم توجه ویژه‌ای نموده و طرح نظارت بر امور نمایندگان تهیه شده و به مجلس تقدیم شود.

## بررسی مفاد طرح

۱. اکثر مفاد موجود در این طرح، به نوعی در آیین‌نامه داخلی مجلس وجود دارد و ضروری است مجلس محترم در بررسی طرح، به آیین‌نامه داخلی نیز نظر داشته و برای وصول به مقصود، به اصلاح آیین‌نامه داخلی مبادرت ورزد، زیرا اولاً براساس اصل شصت‌وششم قانون اساسی «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به‌وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد» و از آنجا که مفاد مذکور در طرح به «انتظامات مجلس» مربوط است، لازم است در آیین‌نامه داخلی مجلس گنجانده شود. ثانیاً همان‌طور که گفته شد، بیشتر مفاد طرح به نحوی در آیین‌نامه داخلی فعلی موجود است و از لحاظ تنقیح قوانین که مد نظر و مورد تأکید مجلس محترم نیز می‌باشد، لازم است در صورتی که مجلس درصدد تصویب مفادی مغایر با مفاد موجود در آیین‌نامه داخلی است، آن را در قالب اصلاح آیین‌نامه داخلی به انجام برساند.

۲. موضوع مواد (۴)، (۵)، (۹) و (۱۰) مصونیت نمایندگان است. لذا ذیلاً توضیحی در مورد مصونیت نمایندگان ارائه می‌شود.

نماینده مجلس دارای وظایف و اختیاراتی است که انجام بهینه آنها می‌تواند با منافع برخی افراد تعارض پیدا کند و در نتیجه، آن افراد به مقابله با نمایندگان برخیزند و مانعی برای ادامه کار نمایندگان ایجاد نمایند. این مانع می‌تواند از دو طریق پدید آید: اعمال نماینده را از مصادیق اعمال مجرمانه شمرده و او را به دادگاه و دستگاه قضایی بکشانند (مانند اینکه سخنان نماینده در مجلس پیرامون وزیر درحال استیضاح را مصداق توهین به وی تلقی کرده و به این سبب موجبات تعقیب قضایی وی را فراهم آورند) و دوم به بهانه اینکه اعمال نماینده در خارج از محیط نمایندگی جرم بوده است، زمینه احضار نماینده به دادگاه را فراهم سازند (مثل اینکه به دلیل صدور چک بلامحل یا ضرب و شتم و مسائلی از این دست، نماینده به دستگاه قضایی فراخوانده شود). البته اصل حضور نماینده در دادگاه و تساوی وی در برابر قانون با سایرین، اصلی است که بلا تردید باید مجرا باشد، ولی سخن در این است که اولاً از توطئه‌چینی‌ها جلوگیری شود و ثانیاً تا حد امکان مانعی بر سر حضور نماینده در مجلس و تأثیرگذاری در روند تصویب قوانین و تصمیم‌گیری‌های مجلس ایجاد نشود.

جهت مقابله با این موارد، در نظام‌های حقوقی مختلف، نهادی با عنوان «مصونیت نمایندگان» پیش‌بینی شده و دو نوع مصونیت را برای نمایندگان به تصویر کشیده‌اند: مصونیت ماهوی و مصونیت از تعرض.

۱. **مصونیت ماهوی:** وظایف نمایندگی مستلزم این است که نماینده در جلسات علنی و غیرعلنی و کمیسیون‌ها و سایر موارد سخنرانی و اظهارنظر کند؛ با طرح‌ها و لوایح مختلف موافقت یا مخالفت نماید؛ ممکن است به وضعیت کلی کشور، سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها اعتراض کند و یا از وزرا و حتی رئیس‌جمهور سؤال نماید و ممکن است آنها را استیضاح کند و در نهایت به آنها رأی عدم اعتماد بدهد و یا نظر به عدم کفایت رئیس‌جمهور دهد. باید تمهیداتی اندیشیده شود تا نماینده مانعی برای ایفای وظایف نمایندگی‌اش نداشته باشد و سخنان نماینده در صورتی که در راستای ایفای وظایفش بوده باشد، مستمسک افراد برای مقابله با او قرار نگیرد، زیرا ممکن است سخنان نماینده توهین یا افترا به افراد تلقی شود، یعنی اگر همین سخنان توسط افرادی غیر از نمایندگان گفته شود، جرم بوده و فرد به مجازات آن محکوم گردد. بر اساس مصونیت ماهوی، اگر سخنان نماینده در راستای ایفای وظایفش باشد، به هیچ عنوان نمی‌توان گفته‌اش را مستند تعقیب او قرار داد و بر مبنای آن به محاکمه او پرداخت و باید گفت که در اینجا اصلاً جرمی محقق نشده است. بدین منظور باید برای این مصونیت دو ویژگی مهم را برشمرد: اطلاق و تداوم. اطلاق بدین معناست که این مصونیت استثنا ندارد و تمامی آنچه را که نماینده در حوزه اختیارات خود گفته، شامل می‌شود. منظور از تداوم نیز این است که این مصونیت تا آخر عمر نماینده و پس از پایان دوره نمایندگی‌اش ادامه می‌یابد. بنابراین، نمی‌توان نماینده را به سبب اظهارنظرانش در دوران نمایندگی، تعقیب و محکوم کرد حتی پس از دوران نمایندگی و تا پایان عمر. در غیر این صورت فلسفه و غایت وضع مصونیت محقق نخواهد شد. البته این مصونیت خطاهای انضباطی و تخلفات نمایندگان در مورد اداره داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی مجلس را شامل نمی‌شود. ضمن اینکه نماینده مجلس نباید مرتکب سوءاستفاده از حق شود و از این مصونیت سوءاستفاده نماید و به استناد آن به حریم آزادی‌ها و حقوق افراد لطمه وارد کند و برای مثال، حیثیت و شرف افراد و مسئولان را که به موجب قانون محترم است، زیر پا نهاده و به استناد مصونیت، عنان گفته‌ها و نوشته‌ها را رها کرده و این نوامیس را لگدکوب هوا و هوس خود نماید.

۲. **مصونیت از تعرض:** به موجب این مصونیت، تعقیب نمایندگان به سبب جرائمی که در خارج از مجلس مرتکب شده‌اند، سازوکار خاصی دارد و اصولاً ممنوع است مگر با اطلاع و اجازه مجلس یا رئیس آن. از آنجا که ممکن است برای محرومیت نماینده از حضور در مجلس صحنه‌سازی و توطئه‌چینی شده باشد، باید ابتدا مجلس را در جریان امر نهاد تا قضیه بررسی شود و در صورت مشخص شدن بی‌غرضی شاکی، از نماینده سلب مصونیت شود. در حقیقت، تعرض‌ناپذیری نمایندگان به معنای عدم اجرای شیوه‌های معمول پیگرد و دادرسی در هنگامی است که نمایندگان خارج از چارچوب وظایف نمایندگی و بیرون از محوطه مجلس اعمالی انجام دهند که قانوناً قابل تعقیب و مجازات است. لذا بهتر است گفته شود که اصولاً تعرض‌ناپذیری محدود به اعمال شیوه‌ها و آیین‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم یا مجرم است. البته جرائم مشهود<sup>۱</sup> از این

۱. ماده (۲۱) قانون آیین‌دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸ این جرائم را برشمرده است. بر اساس این ماده: جرم در موارد زیر مشهود محسوب می‌شود:

۱. جرمی که در مرئی و منظر ضابطین دادگستری واقع شده و یا بلافاصله مأمورین یاد شده در محل وقوع جرم حضور یافته یا آثار جرم را بلافاصله پس از وقوع مشاهده کنند.

۲. در صورتی که دو نفر یا بیشتر که ناظر وقوع جرم بوده‌اند و یا مجنی‌علیه بلافاصله پس از وقوع جرم شخص معینی را مرتکب جرم معرفی نماید.

۳. بلافاصله پس از وقوع جرم علائم و آثار واضحی یا اسباب و دلایل جرم در تصرف متهم یافت شود یا تعلق اسباب و دلایل یاد شده به متهم محرز شود.

۴. در صورتی که متهم بلافاصله پس از وقوع جرم قصد فرار داشته یا درحال فرار یا فوری پس از آن دستگیر شود.

۵. در مواردی که صاحبخانه بلافاصله پس از وقوع جرم ورود مأمورین را به خانه خود تقاضا نماید.

۶. وقتی که متهم ولگرد باشد.

قاعده مستثناست، زیرا در این جرائم امکان توطئه‌چینی و دسیسه - که فلسفه برقراری این مصونیت است- وجود ندارد و دلیلی برای مصونیت از تعرض در جرائم مشهود نیست.

قانون اساسی در اصل هشتادوششم مصونیت ماهوی را به رسمیت شناخته است. براساس این «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی 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». ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نیز این اصل را تکرار کرده است.

همان‌طور که گفته شد، لازم است اولاً از تضییع حقوق اشخاص جلوگیری شود و ثانیاً نمایندگان نیز شأن نمایندگی را حفظ کنند و هرچند عمل آنان جرم تلقی نشود، ولی در صورتی‌که از آداب نمایندگی فاصله گیرند و یا نظم مجلس را برهم زنند، عمل آنها تخلف محسوب شده و ضمانت‌اجراهای مربوط در مورد آنها به اجرا درآید. جهت وصول به این هدف، اولاً در مواد (۷۶) و (۷۷) آیین‌نامه داخلی مجلس تدابیری مقرر شده است تا حقوق اشخاص تضییع نشود. در مواد (۷۸) تا (۸۱) آیین‌نامه داخلی نیز ضمانت‌اجراهایی همچون تذکر، اخطار و توبیخ برای نمایندگانی که از آیین‌نامه داخلی تخطی کنند، پیش‌بینی شده است.

با توجه به نظریه شورای نگهبان در مورد اصل هشتادوششم قانون اساسی، مواد طرح باید به نحوی نگارش شود که در صورتی‌که نماینده‌ای مرتکب جرم شود و عمل وی مشمول «ایفای وظایف نمایندگی» نباشد، مرجع قضایی صالح او را محکوم نماید. پیشنهاد این است که دادستان بتواند علیه نماینده اعلام جرم کند. در چنین مواردی او باید دلایل خود را دربارہ مجرم بودن نماینده به هیئت رئیسه مجلس ارائه کند تا این دلایل در کمیته‌ای تخصصی بررسی شود و در صورت کافی بودن ادله، از نماینده سلب مصونیت می‌شود و اگر دلایل کافی تشخیص داده نشود، در هیچ زمانی نتوان نماینده را به‌خاطر آن تحت تعقیب قرار داد. ترکیب کمیته مذکور به نحوی باید باشد که مسئله در آن به‌صورت کاملاً حقوقی بررسی شود. ماده پیشنهادی در این مورد در گزارش تفصیلی آمده است.

۳. مسائل مهم دیگری نیز در این طرح مطرح شده است که دارای اهمیت فراوانی می‌باشد. از آن جمله می‌توان به موارد

زیر اشاره کرد:

- ساماندهی مأموریت‌های نمایندگان،

- آموزش نمایندگان فاقد سابقه نمایندگی،

- ایجاد تمهیداتی برای نمایندگان در راستای انجام امور نمایندگی،

- ذکر مشاغلی که با نمایندگی مجلس قابل جمع نیست،

- پیش‌بینی تخلفات و مجازات‌های اداری برای نمایندگان.

## نتیجه‌گیری

با توجه به اینکه اصل نظارت بر مجلس و نمایندگان می‌تواند به بهبود عملکرد مجلس منجر شود، تصویب کلیات این طرح مورد پیشنهاد است. البته پیشنهاد اصلاحاتی کلی و جزئی در مواد مختلف این طرح در گزارش تفصیلی بیان شده است. ضمن اینکه با توجه به اصل شصت‌وششم قانون اساسی، لازم است مفاد این طرح در قالب آیین‌نامه داخلی مجلس ذکر شود. مواد متناظر آیین‌نامه داخلی با مواد طرح در گزارش تفصیلی ذکر شده و در مواردی که مفاد طرح در آیین‌نامه داخلی مجلس وجود نداشته است، محل قرارگیری آن در آیین‌نامه داخلی بیان شده است.