

مصونیت کیفری نمایندگان شورای ملی در حقوق افغانستان

داکتر عبدالکریم اسکندری*

چکیده

حسن انجام وظایف و صلاحیت‌های نمایندگی پارلمان اقتضا می‌کند که برای اعضای شورای ملی حمایت و امتیاز ویژه‌ای تحت عنوان «مصونیت پارلمانی» در قانون اساسی در نظر گرفته شود. حمایت‌های قانونی در قالب مصونیت به دو شکل جلوه کرده است: یکی تحت عنوان اصل عدم مسئولیت نماینده در قبال اظهارات و اعمال وظایف قانونی است. دایمی بودن، فرامکانی و مطلق بودن از ویژگی‌های این اصل است و اصل دیگر تحت عنوان عدم تعرض یا مصونیت شکلی است. مطابق اصل دوم، ضابطان قضایی نمی‌توانند وکلای شورای ملی را در صورت ارتکاب جرم غیر مشهود، بدون اجازه و هماهنگی مجلس مربوطه، تحت تعقیب عدلی قرار دهند. در توجیه و تبیین فلسفه وجودی آن، نظریات متعددی ابراز شده است. تمامی این مبانی و توجیهاات گفته‌شده برمی‌گردد به این مطلب که وکلای شورای ملی بتوانند بدون هراس و ترس از تعقیب قوه مجریه، وظایف پارلمانی‌شان را به بهترین شکل انجام دهند و قوه مجریه نتواند با طرح اتهامات بی‌اساس، نمایندگان

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

را از طرح استیضاح، استجواب، دادن رأی مخالف و نظارت بر عملکرد حکومت محروم سازند.

واژگان کلیدی: مصونیت پارلمانی، اصل عدم تعرض، اصل عدم مسئولیت، نمایندگان شورای ملی، قلمرو، مبنای.

مقدمه

مصونیت (Immunity) به لحاظ حقوقی عبارت از تدابیر قانونی است که به موجب آن، شخصیت‌های خاصی تحت پوشش حمایت قانونی قرار گرفته و از تعقیب‌های قضایی و پلیسی مصون باشند و مأموران کشف و تعقیب نتوانند شخصیت‌های مورد حمایت این قانون را به هر اتهام احضار یا دستگیر کرده و هم‌چون افراد عادی، مقررات مربوط به شیوه‌های اجرائات جزایی را در مورد آن‌ها اعمال کنند؛ بلکه تعقیب کیفری این افراد به لحاظ وظایف خاص اجتماعی، سیاسی یا قضایی که به عهده دارند، الزاماً باید با تشریفات خاصی صورت پذیرد.

اصل مصونیت نمایندگان مجالس قانون‌گذاری در کنار مصونیت نمایندگان سیاسی، رؤسای کشورها و قضات، از موضوعاتی است که در قوانین دولت‌ها پذیرفته شده است. از منظر تاریخی، پیشینه مصونیت به عصر امپراطوری رم باستان و نظام‌های پارلمانی آن دوره برمی‌گردد؛ زیرا در آن زمان مدافعان حقوق مردم در مجلس سنا و ملی از حمایت‌های گسترده برخوردار بودند که مشابه آن را در عصر حاضر نیز می‌توان مشاهده کرد. اما به‌طور رسمی، مصونیت پارلمانی ریشه در تعارض بین پارلمان، پادشاهان و نظام قضایی انگلیس دارد و به پارلمان انگلستان در سال ۱۳۹۷م. بازمی‌گردد (<http://www.parl.gc.ca>). پیشینه مصونیت پارلمانی در افغانستان به تأسیس قانون اساسی بازگشت دارد. در قانون اساسی مشروطیت و نیز دوره جمهوری، مصونیت اعضای قوه مقننه پیش‌بینی شده است. ماده ۵۱ قانون اساسی افغانستان (۱۳۴۳) هردو نوع مصونیت (ماهوی و تشریفاتی) را برای نمایندگان پارلمان پیش‌بینی کرده است. مصونیت کیفری نمایندگان شورای ملی در ماده ۵۴ قانون اساسی (۱۳۵۵) نیز به این کیفیت مقرر شده است: «هیچ عضو ملی جرگه به علت رأی یا نظریه‌ای که هنگام اجرای وظیفه ابراز می‌دارد، مورد تعقیب عدلی قرار نمی‌گیرد. هرگاه یک عضو ملی جرگه به جرمی متهم شود، مأمور مسئول، از موضوع به ملی جرگه اطلاع می‌دهد و بعد از آن‌که جرگه مذکور با اکثریت آرا اجازه بدهد، متهم

تحت تعقیب عدلی قرار می‌گیرد. در موارد جرم مشهود، مأمور مسئول می‌تواند متهم را بدون اجازه جریه، تحت تعقیب عدلی قرار دهد و گرفتار نماید.» در دوره جمهوری اسلامی افغانستان نیز مصونیت شورای ملی در مواد ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی پیش‌بینی شده است. بر اساس مفاد این اصول نمایندگان مجلس، در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود آزادند و نمی‌توان آن‌ها را در برابر نظریاتی که در مجلس اظهار کرده‌اند و یا آرای که در جریان انجام وظایف نمایندگی ولو در خارج از پارلمان داده‌اند، تعقیب و یا توقیف نمود و همچنین، اگر نماینده مرتکب جرم شود، مأمور مسئول نمی‌تواند به صورت مستقیم و بدون رعایت تشریفات خاص، او را توقیف و یا تحت تعقیب قرار دهد.

هرچند برخی از حقوق دانان با استناد به اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها و تساوی افراد در برابر قانون، تلاش دارند که مصونیت پارلمانی را زیر سؤال برده و آن را یک نوع تبعیض نهادینه شده قلمداد نمایند؛ اما ضرورت پیش‌بینی اصل مصونیت در کنار سایر اصول قانون اساسی کشورها و تبیین مبانی علمی و فلسفی آن از سوی اندیشمندان حقوق اساسی، حاکی از اهمیت و جایگاه ویژه آن در جامعه جهانی است. حقوق دانان بر ضرورت بهره‌مندی نمایندگان از مصونیت، استدلال‌ها و توجیهاات منطقی و علمی را مطرح نموده‌اند که هرکدام از آن‌ها تأثیر مهمی در سوق دادن اندیشه‌ها به سمت مصونیت و حراست از آن دارد.

پژوهش پیش رو در صدد پاسخ به این سؤال‌ها است که مصونیت پارلمانی چه جایگاهی در حقوق افغانستان دارد و آیا نمایندگان مجلس در پناه مصونیت، از داشتن مسئولیت کیفری معاف‌اند و یا این‌که داشتن مصونیت صرفاً یک فرایند اداری و تابع تشریفات خاصی است که بعد از طی شدن آن، نماینده متهم تحت تعقیب قرار خواهد گرفت و قلمرو مصونیت تا چه اندازه است؟ و در ادامه مفهوم مصونیت، انواع و مبانی نظری آن مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

الف. مفهوم و انواع مصونیت

به‌رغم این‌که مصونیت از مفاهیم حقوق اساسی است؛ اما در حوزه حقوق کیفری (ماهوری و شکلی)، دارای جایگاه ویژه و احکام مربوط به تعقیب، توقیف، توهین و افترا را به خود اختصاص داده است؛ از همین رو، ضرورت دارد که در ابتدا مفهوم لغوی و اصطلاحی مصونیت بازشناسی و سپس انواع آن بیان شود.

۱. مفهوم مصونیت

در فرهنگ فارسی، مصونیت مصدر جعلی به معنای محفوظ بودن، حفظ شدن و مأمون بودن است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۴). در فرهنگ لاروس مصونیت پارلمانی را امتیازی می‌داند که به موجب آن، نماینده را نمی‌توان بدون تصویب و مجوز مجلس مورد تعقیب قرار داد (www.hoghoogh.com). برخی از نویسندگان، مصونیت پارلمانی را مجموعه‌ای از تدابیر قانونی می‌دانند که نماینده پارلمان را زیر پوشش حمایت خود می‌گیرد و از تعقیب قضایی یا اعمال پلیسی حفاظتش می‌نماید. در تعریف دیگری، مصونیت پارلمانی تأسیسی است که به موجب آن، نمایندگان در اعمالی که به وظایف نمایندگی‌شان مربوط می‌شود، از پیگرد قضایی مصون بوده و از حرم تشخیصی و حقوق مشروعی برخوردارند (ابراهیمی، ۱۳۸۰: ۱۱۱). در مفهوم حقوقی، مصونیت به‌طور کلی بدین معنا است که دارنده آن، از تعقیب قانون و مأموران دولت در امان است و به بیان دیگر، قانون و مجریان آن نمی‌توانند شخص دارنده آن را تعقیب کنند.

مصونیت دارای انواع و حالت‌های مختلف است که به‌صورت مختصر بیان می‌شود.

۲. انواع مصونیت

مصونیت به‌لحاظ موقعیت و جایگاه افراد، گونه‌های مختلفی داشته و به مصونیت سیاسی، قضایی و پارلمانی تقسیم‌بندی شده است.

۲-۱. مصونیت سیاسی

مصونیت سیاسی، مجموعه معافیت‌هایی است که به نمایندگان سیاسی کشورهای خارجی و خانواده آنان و اعضای رسمی سفارتخانه‌ها توسط کشور میزبان اعطا می‌شود. به موجب آن، اشخاص مزبور تابع قوانین کشور متبوع خود بوده و از قوانین کشور محل وظیفه تبعیت نمی‌کنند و لذا از تعقیب مدنی، جزایی، ادای شهادت در محاکم، اعمال حقوقی، برخی تشریفات قانونی و نیز از پرداخت مالیات‌ها معاف می‌باشند (صدر، ۱۳۷۴: ۸۶). مصونیت سیاسی عبارت است از مصونیت نمایندگان دیپلماتیک یک دولت در قلمرو دولت دیگر. بر اساس ماده ۲۹ قرارداد وین (۱۹۶۱) راجع به روابط دیپلماتیک، کشورهای عضو مکلف به رعایت آن هستند؛ بنابراین، اگر نماینده سیاسی یک کشور (سفر، کارداران، مقامات سیاسی کشورها) در افغانستان مرتکب جرم

شوند، سارنوال به طور مستقیم حق بازداشت و رسیدگی به جرم او را ندارد و تحریک دعوای جزایی علیه آن‌ها با رعایت حقوق بین‌الدول عمومی به موافقت وزارت امور خارجه و هدایت تحریری لوی سارنوال صورت می‌گیرد. هم‌چنین، اگر مقامات کشورهای خارجی در افغانستان مجنی علیه و مورد تعرض قرار گیرند، تحریک دعوای جزایی علیه مرتکب جرم مشروط به درخواست رسمی مقام موصوف می‌باشد (قانون اجرائات جزایی، ۱۳۹۳: ماده ۶۰).

۲-۲. مصونیت قضایی

به مصونیت و معافیت برخی از اشخاص از قواعد کلی روش‌های رسیدگی در امور تحقیق، تعقیب و قضا، مصونیت قضایی اطلاق می‌شود. این امر مصونیت ویژه است که برای سلامت دادرسی در کار قضایی در نظر گرفته می‌شود. مصونیت قضایی در ماده ۱۳۳ قانون اساسی افغانستان این‌گونه پیش‌بینی شده است: «هرگاه قاضی به ارتکاب جنایت متهم شود، ستره محکمه مطابق به احکام قانون به حالت قاضی رسیدگی نموده، پس از استماع دفاع او، پیشنهاد عزلش را به رئیس جمهور تقدیم و بعد از عزل، مطابق به احکام قانون مجازات می‌شود.»

۲-۳. مصونیت پارلمانی

مصونیت پارلمانی، عبارت از مجموعه تدابیر قانونی است که نماینده پارلمان را زیر پوشش حمایت خود قرار داده و از تعقیب قضایی یا اعمال پلیسی محافظت می‌کند. مصونیت پارلمانی به نحوی به مصونیت سیاسی برمی‌گردد که بر اساس آن، بدون اطلاع و تصویب مجلس قانون‌گذاری کسی حق تعرض به اعضای آن را ندارد. اگر چنانچه یکی از اعضا مرتکب جنایت و یا جنحه گردد، رسیدگی به آن با استحضار و هماهنگی قوه قانون‌گذاری باشد. به این نوع مصونیت پارلمانی، «مصونیت تشریفاتی» نیز اطلاق می‌شود که در برابر مصونیت ماهوی قرار دارد. مصونیت ماهوی، معافیت دائمی نماینده از تعقیب قضایی در قبال نظریاتی است که در جریان وظایف خود اظهار داشته است. بدین ترتیب، قوانین اساسی کشورها برای حسن انجام ماموریت نمایندگان پارلمان، دو نوع مصونیت را در نظر گرفته است: یکی مصونیت به مفهوم عدم مسئولیت و دیگری مصونیت به مفهوم عدم تعرض. ماهیت و مفهوم هر یک از مصونیت‌های گفته‌شده تحت عنوان قلمرو مصونیت پارلمانی بیان می‌شود.

ب. قلمرو مصونیت پارلمانی

در مورد نمایندگان مجلس در قوانین اساسی کشورهای مختلف مصونیت قضایی از تعقیب، به دو شکل پیش‌بینی شده است. هریک از مصونیت‌ها با توجه به قانون اساسی افغانستان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱. مصونیت مطلق نمایندگان

این اصل که از آن به مصونیت ماهوی نیز تعبیر می‌کنند، موجب می‌شود که اعضای مجلس در قبال اظهارات، عقاید و آرای مطرح‌شده در جهت انجام وظایف خود آزاد و دارای مصونیت از تعقیب باشند. مقتضای این اصل این است که نماینده شورای ملی به مناسبت گفتار، نوشتار، رفتار و تصمیمات خود در هنگام ادای وظایف نمایندگی نباید تحت تعقیب عدلی و مواخذه قرار گیرد. این نوع از مصونیت در اکثر کشورهای جهان معمول و پذیرفته‌شده است و بر اساس این امتیاز، نمایندگان مجالس قانون‌گذاری می‌توانند در جلسه‌های عمومی پارلمان سخنرانی کرده و از اعمال و سیاست‌های دولت انتقاد و در صورت لزوم، وزرا را استیضاح نمایند. بر اساس این اصل، هیچ‌گونه ادعایی علیه نماینده شورای ملی به‌خاطر آنچه که در شورا و یا کمیسیون‌های مختلف پارلمان بیان داشته و یا نوشته است، مسموع نیست (بوشهری، ۱۳۵۵: ۲۳۰). مطابق ماده ۱۰۱ قانون اساسی (۱۳۸۲)، «هیچ عضو شورای ملی به علت رأی یا نظریه‌ای که در هنگام اجرای وظیفه ابراز می‌دارند، مورد تعقیب عدلی و قضایی قرار نمی‌گیرد». از مفهوم و منطق این اصل استفاده می‌شود که عدم مسئولیت کیفری نمایندگان مجلس دارای دو قید مهم است: یک) «عمل انجام‌شده در راستای ایفای وظایف نمایندگی باشد». این اظهار نظر باید در راستای تحقق اهدافی باشد که نماینده برای دستیابی به آن‌ها انتخاب شده است، نه این‌که وسیله‌ای برای عقده‌گشایی و وارد کردن لطمه به حیثیت و شئون مادی و معنوی افراد یا ترغیب و تشویق عمومی به بی‌نظمی و آشوب باشد. قید دومی که برای عدم مسئولیت نمایندگان در اصل ۱۰۱ پیش‌بینی شده است، «اظهار نظر و رأی» است. نماینده مجلس چنانچه در راستای ایفای وظایف خود اظهار نظری بنماید و یا رأیی بدهد که متضمن عنوان کیفری باشد، از تعقیب عدلی مصون است. انجام و ارتکاب سایر جرایم چنانچه در راستای ایفای وظیفه هم باشد، اما در قالب اظهار نظر و رأی نباشد، از شمول اصل ۱۰۱ خارج است. اگر بپذیریم نماینده مجلس در راستای ایفای

وظیفه مرتکب مثلاً خیانت در امانت یا جعل شود، چون عنصر مادی این جرایم به شکل اظهار نظر و رأی نیست، نمی‌تواند از امتیاز عدم مسئولیت استفاده کند. بدیهی است اظهار نظر و رأی فقط می‌تواند تشکیل‌دهنده جرایمی باشد که عنصر مادی آن‌ها به صورت «گفتار» یا «نوشتار» باشد؛ مثل افترا و نشر اکاذیب و توهین. سایر جرایم که تحقق آن‌ها نیاز به عملیات مادی خارجی غیر از گفتار و نوشتار دارد را شامل نمی‌شود. ماده مزبور از دادن «رأی» یا «نظریه» صحبت کرده است؛ بنابراین، عدم مسئولیت نماینده محدود به دادن رأی یا نظریه است.

همان‌طوری که گفته شد، آزادی اظهار نظر و رأی و عدم تعقیب به‌خاطر آن، بدین مفهوم نیست که نماینده مجاز به تضییع حقوق مردم باشد و یا این‌که به بهانه اظهار نظر و رأی به هتاک، تهمت و تعرض به حیثیت و شرافت اشخاص پرداخته و یا مردم را به جنگ‌های داخلی و منازعات مسلحانه قومی و لسانی تحریک نماید. بدیهی است که در چنین وضعیت‌هایی، حاکمیت قوانین عمومی کشور می‌تواند با نمایندگان بسان سایر شهروندان برخورد نموده و قوای عمومی، آنان را تحت تعقیب قرار دهند (هاشمی، ۱۳۷۲: ۱۶۷)؛ چرا که فحاشی، ایراد ضرب و جرح، توهین و دشنام... از اعمال مجرمانه و به حکم قانون نمی‌تواند جزء وظایف نماینده به حساب آید. «این مصونیت، مربوط به ساحه عمومی نمایندگی و انجام وظایف پارلمانی است؛ بنابراین، وکیل نباید از آن سوء استفاده کرده و به استناد آن به حریم آزادی‌ها و حقوق افراد لطمه وارد سازد. در موارد تهمت و افترا و هتک حرمت دیگران یا اعمال خشونت، ضرب، شتم و غیره، حتی اگر در داخل مجلس یا کمیسیون‌های آن مرتکب شود، جرم بوده و با رعایت شرایطی، قابل تعقیب عدلی است.» (دانش، ۱۳۹۴: ۶۶۰).

لازم به ذکر است که عدم مسئولیت وکیل در قبال اظهاراتش، منحصر به داخل پارلمان و یا در یکی از کمیسیون‌های آن نیست؛ بلکه ساحه خارج از مجلس را نیز شامل می‌شود؛ هرچند «در بعضی از قوانین اساسی کشورها، مانند ماده ۹۸ قانون اساسی مصر، دایره عدم مسئولیت وکیل را محدود به اعمال و گفتاری دانسته که در داخل مجلس یا در کمیسیون‌های آن ابراز می‌شود؛ اما این محدودیت درست نیست. وکیل در خارج از مجلس و کمیسیون‌های آن، در صورتی که به حیث وکیل و از مقام نمایندگی سخن می‌گوید، باید مصونیت داشته باشد و گرنه او نمی‌تواند افکار خود را به‌طور علنی مطرح کند و در معرض افکار عمومی قرار دهد.» (همان).

با توجه به مطالب گفته‌شده، مصونیت مطلق نمایندگان دارای ویژگی‌های ذیل است:

۱. این نوع از مصونیت، ضمانت اجرای انجام وظایف نمایندگی و تضمین آزادی‌های نمایندگان در مقام اجرای وظیفه است؛ بدین معنا که نماینده به تناسب گفتار، نوشتار، اعمال و تصمیمات و موضع‌گیری‌های خود نباید مورد تعقیب و مؤاخذه واقع شود. هیچ‌کس حق ندارد نماینده را از بابت انجام وظایف نمایندگی تحت پیگرد قرار دهد. وکیل مردم در جلسات علنی یا خصوصی پارلمان و یا خارج از آن سخنرانی و از رفتار و تصامیم دولت در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و دیپلماسی و... انتقاد می‌کند؛ از وزیران پرسش می‌کند یا آن‌ها را مورد نقد و استیضاح قرار می‌دهد؛ در کمیسیون‌ها با فرامین تقنینی پیشنهادی دولت مخالفت می‌ورزد یا این‌که پیشنهادهای قانونی مخالف ارائه می‌دهد و هم‌چنین در اوقات امتیازی ممکن است از اشخاص عادی یا شخصیت‌های اجتماعی و سیاسی انتقاد کند یا دست به افشاکاری‌های تعاملات پشت پرده مقامات سیاسی زده و نابسامانی‌ها و تصامیم تبعیض‌آمیز آنان را برملا سازد. همه این اقدامات، امکان دارد حلقاتی را علیه وی تحریک و مزاحمت‌هایی را ایجاد نموده و او را در معرض شکایات و اعلام جرایم قرار دهد (رسولی، ۱۳۸۸: ۳۲۱). اصل عدم مسئولیت و یا به عبارت دیگر، مصونیت ماهوی، برای آن است که از نماینده مردم حمایت حقوقی و قانونی لازم به عمل آمده و از او در قبال انتقام‌گیری و جبهه‌گیری‌های مغرضانه حفاظت لازم صورت گیرد.

۲. مصونیت نماینده از گرفتاری، توقیف و تعقیب در برابر اظهارات، انتقادات و دادن رأی محدود به داخل مجلس و یا کمیسیون‌های آن نیست؛ بلکه در خارج از پارلمان نیز اگر وکیلی در راستای انجام وظایف پارلمانی خود اظهار نظر نموده، دولت و کابینه آن را مورد انتقادات تند قرار می‌دهد و افکار عمومی و موکلین خود را از اعمال غیر قانونی و تصمیمات تبعیض‌آمیز دولت باخبر می‌سازد، نباید تحت توقیف و یا تعقیب قوای عمومی قرار گیرد. به عبارت دیگر، مصونیت نمایندگان، به مجلس یا فقط به زمان اداری مجلس محدود نمی‌شود؛ بلکه نمایندگان چنانچه در خارج از مجلس و در خارج از زمان اداری نیز به انجام وظیفه نمایندگی مشغول باشند، از مصونیت ماهوی برخوردار خواهند بود. فرامگانی بودن یکی از ویژگی‌های این مصونیت است؛ بدین مفهوم که وظایف نمایندگی در هر جایی که ابراز و اظهار شود، از مصونیت برخوردار است و نماینده در قبال انجام وظایف و اعمال صلاحیت‌هایش مورد بازخواست قرار نخواهد گرفت (الیاسی، ۱۳۵۹: ۴۲۶). در ماده ۱۰۱ قانون اساسی که این مصونیت مطرح شده، قانون‌گذار اشاره‌ای بر اظهار نظر و رأی در پارلمان نکرده است؛ لذا محدوده این اصل را می‌توان محدوده

فراپارلمانی دانست. پس اگر نماینده‌های خارج از پارلمان نطقی را ایراد کند یا نظری بدهد که شائبه مجرمانه بودن داشته باشد، مسئول شناخته نخواهد شد.

۳. این نوع از مصونیت دایمی بوده و بر این اساس، وکلای شورای ملی، حتی بعد از ختم وظایف نمایندگی، بابت اظهارات، استیضاح و نظریات قبلی خود از تعقیب و توقیف معافاند و هیچ مقامی نمی‌تواند آنان را به‌خاطر بیانات، اعتراضات و افشاگری‌های دوره نمایندگی، تحت تعقیب عدلی قرار دهد؛ در غیر این صورت، ممکن است هراس از تعقیب احتمالی آینده، آزادی و استقلال در بیان و رأی را از نماینده سلب کند. احتمال تعقیب، مانع ابراز عقاید مخالف و وسیله‌ای برای تهدید و ارعاب نماینده از سوی افرادی که رأی او منافع آن‌ها را به خطر می‌اندازد، می‌شود. نماینده باید بتواند مفسد و سوءاستفاده‌های احتمالی در قوه مجریه را بدون هراس از تعقیب و محاکمه آشکار کند. «عدم مسئولیت نمایندگان قاعداً باید هم مطلق باشد و هم مداوم. مطلق به این معنا که مشمول استثناء نیست و آنچه را که در قلمرو وظایف نمایندگی به انجام می‌رساند، مشمول این مصونیت از نوع عدم مسئولیت آن است. مداوم، بدین جهت که حتی بعد از اتمام دوره تقنینیه نیز نمی‌توان نماینده سابق را بابت اعمال دوره نمایندگی تعقیب کرد؛ زیرا در غیر این صورت، بیم و هراس از آینده، آزادی عمل نماینده را از اوسلب می‌کند.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۱: ۲۲۱).

این مصونیت از نظر قلمرو زمانی، مشابه مصونیت رؤسای کشورها و دولت‌ها در محاکم خارجی است که مانع از تعقیب این اشخاص در مورد اعمال مجرمانه در زمان تصدی سمت دولتی آن‌ها که در ارتباط با وظایف آنان بوده است، می‌شود؛ حتی اگر زمان تصدی سمت دولتی پایان یافته باشد. تفاوت مصونیت ماهوی رؤسای کشورها و دولت‌ها با مصونیت ماهوی نمایندگان مجلس این است که مصونیت رؤسای کشور و دولت فقط در محاکم ملی خارجی مطرح است و در محاکم ملی داخلی مصونیتی وجود ندارد و مصونیت نمایندگان مجلس بر عکس، در محاکم ملی داخلی وجود دارد و در محاکم ملی خارجی مصونیتی وجود ندارد.

۴. مصونیت مورد نظر، در خصوص جرایم کیفری است و در مورد دعاوی حقوقی و مسئولیت مدنی نمایندگان مجلس نیز مانند سایر افراد ملت مشمول مقررات عمومی هستند و عدم مسئولیت کیفری منافاتی با مسئولیت مدنی نمایندگان، حتی در رابطه با اعمال مرتبط با وظیفه نمایندگی، ندارد؛ چنانچه نماینده مجلس با اعمال یا گفتار خود سبب ایراد خسارت به

افراد یا جامعه شود، مسئول است و مراجع صلاحیت‌دار می‌توانند به دعاوی مدنی علیه نماینده پارلمان رسیدگی نمایند.

۲. اصل عدم تعرض

این اصل که تحت عنوان «مصونیت شکلی» نیز یاد می‌شود، به معنای ممنوعیت تعقیب، توقیف، دستگیری یا انجام سایر اقدامات و رسیدگی‌های قضایی در خصوص نمایندگان است؛ آن‌هم بدون تجویز مجلسی که نمایندگان عضو آن‌اند. بر اساس اصل تعرض‌ناپذیری یا منع تعرض که نوعی مصونیت شکلی است، نمایندگان در صورت متهم‌شدن به ارتکاب جرم خارج از وظیفه نمایندگی‌شان، از همان ابتدا از هرگونه تعقیب یا توقیف که مانع از ایفای وظیفه خطیر نمایندگی می‌شود، مستثنا هستند و از مصونیت برخوردارند (هاشمی، ۱۳۷۲: ۱۲۵). منظور این است که اگر نماینده‌ای در خارج چهارچوب وظایف پارلمانی و یا در بیرون از پارلمان، اعمالی انجام دهد که قانوناً منجر به تعقیب و مجازات می‌شود، شیوه‌های عام پیگرد محاکمه نباید به کار رود و تعقیب مشروط به اعمال دادرسی عام با ملاحظه وضعیت خاص دعاوی پارلمانی برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم و مجرم است (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۵: ۱۳۷).

مصونیت شکلی در ماده ۱۰۲ قانون اساسی (۱۳۸۲) بیان شده است: «هرگاه عضو شورای ملی به جرمی متهم شود، مأمور مسئول از موضوع به مجلسی که متهم عضو آن است، اطلاع می‌دهد و متهم تحت تعقیب عدلی قرار گرفته می‌تواند. در مورد جرم مشهود، مأمور مسئول می‌تواند متهم را بدون اجازه مجلسی که او عضو آن می‌باشد، تحت تعقیب عدلی^۱ قرار دهد و گرفتار نماید. در هردو حالت، هرگاه تعقیب عدلی قانوناً توقیف را ایجاب کند، مأمور مسئول مکلف است موضوع را بلافاصله به اطلاع مجلس مربوط برساند و تصویب آن را حاصل نماید. اگر اتهام در هنگام تعطیل شورا صورت بگیرد، اجازه گرفتاری یا توقیف از هیأت اداری مجلس مربوط حاصل می‌گردد و موضوع به نخستین جلسه مجلس مذکور جهت اخذ تصمیم ارائه می‌شود.» نظر به اهمیت موضوع نمایندگی از مردم و اقتضائات آن است که قانون اساسی توقیف عضو شورای ملی را به‌خاطر اتهام به ارتکاب جرم با شرایطی همراه کرده است (محمدی، ۱۳۹۵: ۲۸۷).

مفهوم مخالف پاراگراف سوم ماده ۱۰۲ قانون اساسی آن است که توقیف و دستگیری نماینده

۱. تعقیب عدلی: پیگیری واقعه جرمی و مرتکب آن است که شامل اجرائات کشف و تحقیق جرم، محاکمه و تنفیذ حکم می‌گردد. ر.ک: فقرة ۳ ماده ۴ قانون اجرائات جزایی (۱۳۹۳).

بدون تصویب مجلس مربوطه (مشرانو جرگه یا ولسی جرگه) ممنوع است. مطابق این اصل، اگر نماینده بیرون از چارچوب وظایف نمایندگی و خارج از مجلس رفتاری را مرتکب شود که بر اساس قانون جزا قابل تعقیب و محاکمه باشد، شیوه‌های معمول تعقیب در مورد او کاربرد ندارد. فلسفه وضع این مصونیت، جلوگیری از طرح اتهامات واهی است که نماینده را از شرکت در پارلمان محروم می‌نماید و این فرایند به خوبی می‌تواند نماینده را از توطئه‌ها و صحنه‌سازی‌های مجرمانه مصون بدارد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۶۸: ۱۷۰).

لازم به ذکر است که مصونیت از تعرض فقط منحصر به مصونیت نماینده از رفتاری و توقیف نیست؛ بلکه مصونیت از هر نوع تعقیب را شامل می‌شود؛ زیرا ممکن است صرف تعقیب جزایی نماینده، بدون این که قصد توقیف در بین باشد، او را از شرکت در پارلمان و یا ابراز عقیده و انتقادات سازنده بازدارد. بدین ترتیب، کلیه موارد مزبور (گرفتاری، توقیف و تعقیب) با هماهنگی و به حکم رئیس پارلمان اعمال می‌شود (انصاری، بی تا: ۱۲۰).

فهم حقوقی بیش تر مصونیت شکلی و یا اصل عدم تعرض و هم چنین تفاوت آن با مصونیت ماهوی، ایجاب می‌کند که ویژگی و خصایص آن بیان و تحلیل گردد. ویژگی‌های این نوع از مصونیت با توجه به قانون اساسی افغانستان و دکتین حقوقی، قرار ذیل است:

۱. این نوع از مصونیت، شکلی است و بر اساس آن گرفتاری، تعقیب و توقیف نماینده به خاطر ارتکاب جرم تابع یکسری تشریفات و نیازمند هماهنگی با شورای ملی است و موجب رفع مسئولیت جزایی از نماینده نمی‌شود. قوه مجریه و ضابطان قضایی بعد از هماهنگی‌های لازم با هریک از مجلس شورای ملی که نماینده عضو آن است، می‌توانند مظنون و یا متهم به ارتکاب جرم را تحت پیگرد قرار داده و اجرائات قانونی را در مورد وی اعمال نمایند. هم‌چنان، برخلاف مصونیت ماهوی، مطلق هم نیست؛ بلکه اختصاص به جرایمی از نوع جنایت، جنحه و قباحت دارد^۱ و شامل مسائل حقوقی و مدنی و هم چنین تخلفاتی که محکومیت آن جریمه است (تخلفات ترافیکی)، نمی‌شود. در نظریه مشورتی کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی در این مورد آمده است: «ماده ۱۰۲ قانون اساسی فقط شامل

۱. جنایت، جرمی است که جزای آن در این قانون حبس طویل، حبس دوام درجه ۲، حبس دوام درجه ۱ و یا اعدام تعیین شده باشد. جنحه جرمی است که جزای آن در این قانون بدیل حبس، جزای نقدی، حبس قصیر، یا حبس متوسط تعیین شده باشد. قباحت جرمی است که برای آن در این قانون جزای نقدی تا سی هزار افغانی تعیین شده باشد. ر.ک: کد جزا، ۱۳۹۶، مواد ۳۱-۲۹.

مواردی می‌شود که عضو شورای ملی متهم به ارتکاب جرم باشد، شامل دعوی حقوقی نمی‌گردد؛ بنابراین، ادارات حقوق و محاکم از طریق مراجع قانونی به استناد حکم فقره ۳ ماده ۱۳ قانون طرز تحصیل حقوق و مواد ۱۲۸، ۱۳۲ و ۱۳۸ قانون اصول محاکمات مدنی، حق جلب اعضای شورای ملی را در مورد دعوی حقوقی دارا می‌باشد. (سالنامه کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، ۱۳۹۰: نظریه حقوقی شماره ۳، ۸۲). نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی ایران نیز دعوی حقوقی را مشمول مصونیت ندانسته و در ماده ۱۹۰ نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی سابق ایران پیش‌بینی شده است: «موارد فوق ناظر بر دعوی حقوقی بر نمایندگان نیست و امور حقوقی مستقیماً و طبق مقررات عمومی، مربوط به مراجع صالح قضایی است.» (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۵: ۱۵۸).

این مورد باید رعایت شود؛ زیرا مفهوم جرم، در ماده ۱۰۲ قانون اساسی مطلق آمده و مقید به جرم جنایت و جنحه نشده است و لذا شامل تمام جرایم ولو قباحت باشد، نیز می‌شود و هم‌چنین کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی صرفاً مسائل حقوقی را از شمول ماده ۱۰۲ و مصونیت شکلی استثنا کرده است و جرم ولو از نوع قباحت باشد، تحت عنوان مصونیت داخل است. فلسفه و مبنای تأسیس این نوع مصونیت (جلوگیری از دسیسه‌های واهی به دلیل انتقام‌گیری نماینده در قبال اظهارات‌شان) نیز مؤید این مدعا است؛ زیرا در جرم قباحت نیز بهانه برای تعقیب متهم وجود دارد.

۲. مطابق پاراگراف دوم اصل ۱۰۱ قانون اساسی، این نوع مصونیت، شامل جرایم مشهود نمی‌شود؛ چنانچه نماینده‌ای در حین ارتکاب جرم، مثل قتل، دستگیر می‌شود، کافی است که جریان به مجلس مربوطه اطلاع داده شود و تعقیب ایشان مثل افراد معمولی دنبال می‌شود. مطابق ماده ۸۲ قانون اجراءات جزایی (۱۳۸۳)، «جرم در حالات آتی مشهود شمرده می‌شود: (۱) مرتکب حین ارتکاب جرم یا اندکی بعد از ارتکاب، مشاهده یا بلافاصله از طرف مردم گرفتار شود؛ (۲) مرتکب بعد از ارتکاب جرم، فرار و بلافاصله از طرف مجنی‌علیه، پلیس یا مردم شناسایی یا بالفعل تعقیب شود؛ (۳) در صورتی که شخص در محل واقعه با سلاح یا اشیایی گرفتار شود که وضع موجود بر فاعل بودن شخص و استعمال اشیای مذکور در جرم ارتکاب شده دلالت نماید.»

برخی معتقدند که ارتکاب جرمی از نوع قباحت نیز از دایره مصونیت شکلی خارج است؛

به دلیل این که قباحت از جرایم خفیف است و نباید وقت مجلس به خاطر آن گرفته شود (دانش، ۱۳۹۴: ۶۵۷) و لذا در مواردی که نماینده مرتکب جرم قباحت می شود، مأمور مسئول می تواند بدون هماهنگی با پارلمان، نماینده متهم به جرم قباحت را مورد تعقیب قرار دهد؛ اما با توجه به ماده ۱۰۲ قانون اساسی و نظریه مشورتی فوق از سوی کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی، بعید نیست که مصونیت شکلی را شامل جرم قباحت بدانیم و بدین ترتیب، نماینده متهم به جرم قباحت نیز از طریق شیوههای دادرسی معمولی قابل تعقیب نیست و تشریفات اداری در در توجیه استثنای جرم مشهود از شمول مصونیت شکلی می توان گفت که در موارد جرم مشهود شایبه ای از شکایت واهی و مغرضانه از سوی قوه مجریه برای تعقیب نماینده شورای ملی وجود ندارد و لذا منطق ایجاب می کند که در چنین وضعیتی مصونیت برداشته شود؛ چرا که مصونیت برای حمایت از نماینده شورای ملی در مقابل اتهامات بی پایه و دسیسه ها و دخالت دادن اغراض شخص در راستای انتقام گیری از نماینده است و جرم مشهود آن قدر علنی و مدارک اثباتیه را با خود حمل می کند که زمینه هرگونه شکایت واهی و مغرضانه را از سوی حکومت منتفی می سازد (دانش، ۱۳۹۴: ۶۵۶). ویژگی جرم مشهود آن است که به آسانی و وضوح می توان مرتکب جرم را مشخص کرد و هرگونه خطر اشتباه یا شک منتفی است و لذا در جرم مشهود، ضابطان قضایی حق بازداشت نماینده را دارند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۱: ۲۲۳).

ناگفته نماند در جرایم غیر مشهود که تعقیب نماینده متهم، توسط ضابطان قضایی، منوط به اجازه و بررسی مجلس مربوطه است، مجلس به کار قضایی یعنی تحقیق و بررسی دوسیه نمی پردازد؛ بلکه کار مجلس سیاسی است و باید ارزیابی نماید که اتهام وارده واقعی است یا ناشی از توطئه و دسیسه می باشد. «اجازه نمایندگان به این خاطر ضروری است تا تحقیق کنند که آیا نماینده واقعاً مرتکب جرم شده است یا توطئه سیاسی بوده است. اگر جرمی را مرتکب شده بود، اجازه تعقیب عدلی و محاکمه را می دهند و اگر توطئه باشد، از نماینده حمایت می کنند. به بیان دیگر، نمایندگان، تنها مکلف هستند که بدانند این اتهام توطئه نبوده است و بیش تر از آن را وظیفه ندارند.» (الیاسی، ۱۳۹۵: ۴۲۸). با وجود این، مأمور مسئول در صورتی می تواند مظنون را تحت تعقیب قرار داده و گرفتار نماید که یا قضیه مربوط به جرم مشهود باشد و یا اذن مجلسی را که مظنون عضو آن است، دریافت کرده باشد. در صورت بروز هرگونه شک، با توجه به ارزش وظایف پارلمان، اجازه مجلس مربوطه ضروری است. اگر اتهام در زمان تعطیلی شورای

ملی اتفاق افتد، اجازه گرفتاری یا توقیف را می‌توان از هیأت اداری مجلس مربوطه اخذ نمود و تصمیم این هیأت به نخستین جلسه مجلس جهت اخذ تصمیم ارائه می‌شود.

۳. مصونیت شکلی، برخلاف مصونیت ماهوی، دایمی نبوده و با ختم دوره نمایندگی یا از دست‌دادن عضویت پایان می‌یابد. ضمناً این مصونیت متعلق به شخص نماینده است و شامل معاون و شرکای جرمی نمی‌گردد و مأمورین ضبط قضایی می‌توانند افرادی که با نماینده مجلس در جرم اشتراک کرده و یا نقش معاون جرم را ایفا کرده‌اند، مورد تعقیب عدلی قرار دهند.

ج. مبانی مصونیت شورای ملی

برای تأسیس مصونیت پارلمانی مبانی متعدد را بیان کرده‌اند؛ اما تمامی آن‌ها هدف مشترک و مشابهی دارند. فلسفه و مبنای مصونیت پارلمانی این است که قوه مجریه نتواند نمایندگان مخالف خود را به بهانه ارتکاب جرم جنایت و جنحه توقیف کند و آنان را از وظایف نمایندگی و اظهار رأی و نظر بازدارد و زمینه مساعدی برای پیشرفت اغراض خود در قوه مقننه به وجود آورد (بوشهری، ۱۳۵۵: ۱۵۴). مصونیت روش مناسبی است برای انجام‌دادن بهتر وظایف نمایندگی و تضمین آزادی‌های وکلای پارلمان. چنانچه احتمال تعقیب به‌خاطر انتقادات و ابراز رأی مخالف با حکومت باشد، نمایندگان وظایف‌شان را به‌خوبی انجام نخواهند داد؛ زیرا با تهدید و ارعاب کسانی مواجه خواهند شد که رأی نماینده منافع آنان را با خطر مواجه ساخته است؛ بنابراین، اظهار نظر صریح نمایندگان در مورد رفتار و عملکرد قوه قضاییه و مجریه، وقتی می‌تواند از آزادی و امنیت برخوردار باشد که هیچ نوع اتهامی نتواند نماینده را به پای محاکمه کشانده و حق رأی آزاد را از آنان سلب نماید (عمید زنجانی، ۱۳۶۸: ۱۴۸). آزادی حداکثری برخاسته از مصونیت است که به نماینده توان می‌دهد که مفسد و سوءاستفاده‌های قضات و قوه مجریه را بدون هراس از تعقیب و محاکمه برملا ساخته و هم‌چنین تخلفات و تعدیات قوای دیگر را مطرح و مورد انتقاد قرار دهد.

برای توجیه مصونیت پارلمانی دست‌کم سه مبنا قابل طرح است:

۱. حفظ منافع عمومی

منافع عمومی از مبانی مهم مصونیت پارلمانی می‌باشد و مبتنی بر این فرضیه است که

نمایندگان شورای ملی نمایندگی مجموع ملت و نه صرفاً حوزه انتخابیه خود را بر عهده دارند و مطابق با مصالح و منافع عموم مردم قانون‌گذاری و نظارت به عمل می‌آورند: «منافع مردم که نمایندگان اصولاً مأمور حفظ و پاسداری از آن هستند، اقتضا می‌کند که مجموعه حقوقی با عنوان (مصونیت پارلمانی) برای این نمایندگان برقرار شود تا به آزادی و به‌دور از هرگونه پروا و پرهیز و ملاحظه‌کاری بتوانند به ایفای وظیفه خویش پردازند.» (هاشمی، ۱۳۷۲: ۱۲۷).

البته، امکان سوءاستفاده از اعمال مصونیت پارلمانی نیز وجود دارد. در مواردی، نمایندگان به بهانه انجام وظیفه نمایندگی مرتکب جرمی شوند یا آن را دستاویزی برای نیل به اهداف سوء حزبی و سیاسی خود قرار دهند و با توهین و افترا، حیثیت افراد و امنیت را به مخاطره اندازند؛ بی‌آن‌که مورد تعقیب و محاکمه قرار گیرند. با این حال، اقتضای مصلحت عمومی و تقدم اهم بر مهم، استثنائاتی بر این اصل وارد کرده است که مصونیت پارلمانی از جمله استثنائات بر اصل تساوی افراد در برابر قانون است؛ چرا که وظایف نمایندگی بسیار حساس و با اهمیت است و با وظایف مردم عادی تفاوت بارز دارد. نماینده صرفاً یک شخص حقیقی نیست؛ بلکه یک شخصیت حقوقی است که خواسته‌ها و صلاحیت‌های مردم در آن تجمع یافته است؛ بدین جهت، توقیف یک نماینده به‌خاطر بیان عقیده و اظهار رأی، در واقع توقیف و بازداشت اراده مردم است؛ بنابراین، امتیاز و مصونیتی که قانون برای نماینده مجلس اعطا کرده است، یک مصونیت شخصی نیست؛ بلکه مصونیت شغلی و به اعتبار منصب نمایندگی است که به‌منظور انجام وظایف و صلاحیت‌ها در بهترین شکل پیش‌بینی شده است؛ بنابراین، نمی‌توان این مصونیت را تبعیض‌آمیز و امتیاز برای شخص نماینده دانست؛ بلکه در نهایت امتیاز و اقتدار برای مردم است و لذا با اصل تساوی افراد در برابر قانون نیز منافاتی ندارد.

۲. نظریه حسن انجام وظایف نمایندگی

برخلاف مصونیت سران و رؤسای دولت‌ها در حقوق بین‌الملل که مصونیتی مطلق است، مصونیت نمایندگان پارلمان مبتنی بر نظریه کارکردی است: «مصونیت پارلمانی اساساً پوششی قانونی برای حفاظت 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 است دفاعی برای این‌که نماینده بتواند آزادی و آزادگی خود را برای ادای وظیفه نمایندگی در گفتار، نوشتار و کردار حفظ کند.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۶: ۱۹۹). طبق مبنای حفظ منافع عموم، هر نماینده

در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید و در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزاد است و نمی‌توان او را به سبب نظرهایی که در مجلس اظهار کرده است یا آراییی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده است، تعقیب یا توقیف کرد. بر اساس این رویکرد، فقدان مصونیت پارلمانی باعث می‌شود نمایندگان نتوانند به نحو احسن از حقوق ملت دفاع کنند. انجام صحیح و دقیق وظایف نمایندگی اقتضا می‌کند که اعضای پارلمان از برخی مزایا و تأمینات به اعتبار وظیفه خطیر و مسئولیت گسترده برخوردار باشند. این امتیاز، تضمین‌کننده آزادی عمل نماینده در مقام بیان عقیده و اظهار نظر و استقلال قوه مقننه در برابر قوای دیگر است؛ زیرا نمایندگان باید بتوانند بدون هراس و واهمه از تعقیب قضایی به نقد، نظارت و تفحص از اعمال حکومتی بپردازد (موتمنی، ۱۳۸۲: ۹۸).

۳. جلوگیری از فضا سازی سیاسی

مصونیت پارلمانی از اتهام‌هایی که ممکن است از سوی مسئولان قوای مجریه یا قضاییه متوجه نمایندگان شود، جلوگیری می‌کند. صلاحیت‌هایی که قانون اساسی برای نمایندگان شورای ملی در نظر گرفته است، از صلاحیت تقنینی گرفته تا صلاحیت نظارت بر قوه مجریه، تحقیق و استیضاح و عدم رأی اعتماد (قانون اساسی، ۱۳۸۲: مواد ۹۰ و ۹۱)، وجود مصونیت پارلمانی را ضروری می‌سازد؛ زیرا امکان دارد اعمال این صلاحیت‌ها نماینده را در معرض اتهام و شکایت‌های واهی و به‌منظور تصفیه حساب‌های شخصی و مغرضانه قرار دهد. «هدف از مصونیت آن است که مبدا توطئه‌ها و صحنه‌سازی‌ها مانع فعالیت پارلمانی وکیل و حضور او در پارلمان شود؛ چون ممکن است قوه مجریه یا هر نهاد دیگر با دستگیری عضو پارلمان و تحقیق از او بخواهد مانع حضور او در یک جلسه مهم پارلمانی شود یا در مقابل اقدام وکیل به استجواب و استیضاح، از او انتقام بگیرد؛ از این‌رو، قوانین اساسی، معمولاً هر نوع اجراءات جزایی بر ضد نماینده پارلمان را ممنوع قرار داده است؛ مگر این‌که اجازه مجلس گرفته شده باشد.» (دانش، ۱۳۹۴: ۶۵۵).

با توجه به همین مسائل است که امروزه مصونیت پارلمانی در اکثر کشورهای که قانون اساسی دارند، به‌صورت اصلی بنیادین در نظر گرفته می‌شود و در کشورهایی که قانون اساسی بدون دارند، به‌صورت قاعده حقوقی پذیرفته شده است (Hardt, ۲۰۱۳: ۱۶) تا از ایراد اتهام‌هایی واهی که ممکن است بر اثر حب و بغض‌های سیاسی (از سوی گروه‌های سیاسی و غیر سیاسی)

متوجه وکلای شورای ملی شود، جلوگیری نماید.

نتیجه گیری

قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان مصوب (۱۳۸۲) در اصول ۱۰۱ و ۱۰۲، دو نوع مصونیت پارلمانی را برای نمایندگان شورای ملی مقرر کرده است؛ بدین ترتیب، وکلای پارلمان علاوه برداشتن مصونیت ماهوی در مقام اظهار نظر، رأی، استجواب و استیضاح، در صورت ارتکاب جرم نیز از هر گونه تعقیب و توقیف کیفری مصون اند و اجرائات تعقیب عدلی به شیوه معمول در مورد آنان اعمال نمی شود. قلمرو مصونیت ماهوی مطلق و تنها قید آن است که در راستای انجام وظایف نمایندگی باشد. البته، مطابق ماده ۸۱ قانون اساسی، نماینده باید در موقع اظهار نظر و رأی، منافع علیا و مصالح عمومی مردم افغانستان را در نظر گیرد. استفاده نماینده از کرسی پارلمان در جهت اهداف شخصی و مغرضانه و تحریک نمودن مردم به جنگ و منازعات داخلی، مخالف با تعهدات نمایندگی و منافع عمومی کشور است.

مصونیت ماهوی در مقایسه با مصونیت شکلی از ویژگی هایی برخوردار است. این نوع مصونیت، محدود به داخل پارلمان و کمیسیون های وابسته به آن نیست؛ بلکه نماینده پارلمان حتی در خارج از آن نیز در مقام اظهار نظر و رأی از مصونیت برخوردار است و هم چنین این مصونیت دائمی است و نماینده شورای ملی بعد از اتمام دوره پارلمانی، استعفا و یا عزل از نمایندگی، بابت اعمال و اظهاراتی که در دوره نمایندگی به مناسبت وظایف پارلمانی انجام داده است، قابل محاکمه و بازخواست نخواهد بود.

مصونیت شکلی و یا اصل عدم تعرض صرفاً در امور جزایی و محدود به دوره نمایندگی است و شامل امور حقوقی و تخلفات اداری نمی شود. البته، این مصونیت به مفهوم معافیت نماینده از مسئولیت جزایی نیست و در صورتی که مجلس مربوطه اتهام را وارد دانسته و تشخیص دهد که اتهام منسوبه جنبه سیاسی ندارد و واقعی است، به ضابطان قضایی اجازه خواهد تا نماینده را تحت تعقیب عدلی قرار داده و به جرم ارتكابی وی رسیدگی نمایند. در مورد جرم مشهود، به دلیل این که واضح است و شایبه دسیسه و غرض ورزی وجود ندارد، تعقیب و پیگیری کیفری شرط خاصی نداشته و از سوی قانون اساسی مجاز شناخته شده است؛ اما مأمور مسئول موظف است بلافاصله موضوع را به اطلاع مجلس مربوطه رسانده و تصویب مجلس را در ارتباط با

پیگیری دوسیه کسب نماید. اگر این‌گونه موضوعات در زمان تعطیلی شورای ملی اتفاق افتد، قانون اساسی مأمور مسئول را مکلف می‌کند تا در صورت تعطیلی مجلس از هیأت اداری آن کسب اجازه کند و موضوع در نخستین جلسه جهت اخذ تصمیم ارائه شود.

فلسفه وجودی مصونیت پارلمانی، حمایت قانونی و حقوقی از نمایندگان شورای ملی در قبال اظهارات و آرای مخالف آن‌ها و هم‌چنین استیضاح و عدم رأی اعتماد آنان به کابینه دولت در موقع ایفای وظایف نمایندگی است. چنانچه اعضای پارلمان از مصونیت برخوردار نباشند، نمی‌توانند وظایف و صلاحیت‌های پارلمانی خود را به‌درستی و بدون ترس و هراس از تعقیب قوه مجریه، به انجام رسانند. در این وضعیت، علاوه بر این‌که استقلال قوه قانون‌گذاری مخدوش می‌شود، نظارت قاطع و اصولی نیز بر عملکرد دولت و وزراء صورت نگرفته و در نهایت پارلمان کارآیی و مؤثریت خود را - هم در عرصه تقنین و هم در حوزه نظارت - از دست خواهد داد؛ بنابراین، مصونیت پارلمانی، مجموعه تدابیر قانونی است که نماینده پارلمان را زیر پوشش حمایت خود قرار داده و از تعقیب قضایی یا اعمال پلیسی حفاظتش می‌کند.

منابع

۱. ابراهیمی، زهرا (۱۳۸۰)، مصونیت پارلمانی، فصلنامه نشریه همشهری.
۲. احمدی، عیدمحمد و قاسم‌علی صداقت (۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، قم، انتشارات جامعه المصطفی، چاپ اول.
۳. الیاسی، محمدقاسم (۱۳۹۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، کابل، انتشارات فرهنگ.
۴. انصاری، مسعود (بی‌تا)، مصونیت‌های قانونی، تهران، بی‌نا.
۵. بوشهری، جعفر (۱۳۵۵)، حقوق اساسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۶. دانش، سرور (۱۳۹۴)، حقوق اساسی افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا، چاپ سوم.
۷. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، لغت‌نامه دهخدا، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۸. رسولی، محمدشرف (۱۳۸۸)، پارلمان، کابل، انتشارات سعید.
۹. سالنامه کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، ۱۳۹۰، نظریه حقوقی، شماره ۳.
۱۰. شیخ‌الاسلامی، سید محسن (۱۳۸۵)، «مطالعه تطبیقی مصونیت پارلمانی در حقوق اساسی ایران و برخی از کشورهای جهان»، مجله حقوق اساسی، شماره ۶ و ۷.
۱۱. صدر، جواد (۱۳۷۴)، حقوق دیپلماتیک و کنسولی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۲. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۸)، فقه سیاسی، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۱)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان.

۱۴. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۶)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ۱۳۸۲.
۱۶. محمدی، عبدالعلی (۱۳۹۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، کابل، دانشگاه خاتم النبیین (ص).
۱۷. موتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۲)، مصونیت پارلمانی نمایندگان در حقوق تطبیقی، نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱.
۱۸. وزارت عدلیه، قانون اجرائات جزایی، جریده رسمی، نمبر مسلسل: (۱۱۳۲)، ۱۵ ثور ۱۳۹۳.
۱۹. وزارت عدلیه، کود جزا، جریده رسمی، نمبر مسلسل: (۱۲۶۰)، ۲۵ ثور ۱۳۹۶.
۲۰. هاشمی، محمد (۱۳۷۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، نشر دادگستر.
22. Sasha Hardt, Parliamentary Immunity; A Comprehensive Study of the Systems in Parliamentary Immunity of the United Kingdom; France, and the Netherlands in a European Context, Intersentia, p, 16,2013.
23. www.hoghoogh.com.
24. http://www.parl.gc.ca/infoparl/english/19n4-96-e.