

## از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان: مقایسه تطبیقی مجلس ایران و پارلمان اروپا

سمانه رحمتی فر\*

DOI: 10.22096/LAW.2023.538230.1932

[تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۰۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۰۸]

### چکیده

هدف این پژوهش، یافتن نقطه تعادل میان مصونیت پارلمانی و نظارت بر رفتار نمایندگان است. در حقوق پارلمانی، نمایندگان از یک سو مصونیت دارند و از سوی دیگر، پاسخگو هستند. ایجاد تعادل میان مصونیت و نظارت‌پذیری، به تقویت هم‌زمان مشروعیت دموکراتیک و تفکیک و استقلال قوا می‌انجامد. روش پژوهش نیز مقایسه تطبیقی است و به این ترتیب، رویکرد نظام حقوقی ایران به مصونیت و نظارت با نظام حقوقی حاکم بر پارلمان اروپا، مقایسه می‌شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در پارلمان اروپا، مصونیت نمایندگان خدشه‌ناپذیر است و در مقابل موضوعات، نظارت رفتاری گسترده و سازوکارهای نظارتی، به قدر کفایت کارآمد هستند، در حالی که در ایران، نمایندگان به صورت معنادار مصونیت ندارند و متقابلاً نهاد نظارت به دلایلی، مانند نبود احزاب، عرف محوری و نقض حاکمیت قانون، عدم شفافیت و فقدان آموزش به‌درستی کار نمی‌کند. نتیجه پژوهش نشان می‌دهد که جمع میان مصونیت و نظارت، در فرضی به اقتدار پارلمان و دموکراسی منجر می‌شود که فرهنگ سیاسی به‌وسیله احزاب استخوان‌بندی شده باشد و اصول تفکیک قوا، حاکمیت قانون، شفافیت و پاسخ‌گویی به یک اندازه محترم شمرده شوند.

**واژگان کلیدی:** حقوق پارلمانی؛ تعارض منافع؛ فساد سیاسی؛ شفافیت؛ حاکمیت قانون.



## مقدمه

اقتدار پارلمان در گرو اعتماد عمومی و منزلت سیاسی است. در زمانی که دموکراسی غیرمستقیم و واگذار شدن صلاحیت تصمیم‌گیری امور مردم به نمایندگانشان در پارلمان، نهادی نوپا برشمرده می‌شد، مصونیت پارلمانی برای اعطای منزلت سیاسی به نمایندگان در برابر مراکز قدرت، ابداع شد. ادامه سیر تطور نظام‌های دموکراتیک با تثبیت جایگاه پارلمان در چهارچوب تفکیک قوا، نظارت بر رفتار نمایندگان را ضروری کرد؛ چراکه در یک نظام حقوقی مبتنی بر اصول دموکراتیک، پیش از اعطای قدرت به شخص، برای نظارت بر نحوه اعمال قدرت چاره‌اندیشی می‌شود.

دلیل انتخاب اتحادیه اروپا، به‌عنوان طرف مقایسه، فرا فرهنگی/تراملی بودن قواعد حاکم بر این سازمان است تا جایی که می‌توان ادعا کرد قواعد حاکم بر اتحادیه، نسبت به دیگر نظامات حقوقی، ماهیت جهانی پررنگی دارد و همچنین به لطف قواعد حاکم، پارلمان توانسته است در نظام حکمرانی چندسطحی در اروپا، یعنی هم در سطح اتحادیه و هم دولت‌های عضو، مقتدر و معتمد بماند. اکنون که ضرورت بازنگری در قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان (ازاین‌پس ق.ن.م.ر.ن) شنیده می‌شود، بهره‌گیری از چنین نظام حقوقی‌ای می‌تواند راهگشا باشد.

هدف اصلی این پژوهش، یافتن نقطه تعادل متناسب با وضعیت نظام حقوقی ایران، میان مصونیت پارلمانی و نظارت بر رفتار نمایندگان و به تعبیر دیگر، یافتن الگویی مطلوب است که به‌صورت هم‌زمان هم اقتدار مجلس حفظ شود و هم مجلس، به‌عنوان یکی از مؤسسان نظارت، فرا نظارتی نماند. اهداف فرعی عبارت‌اند از مقایسه تطبیقی نظام حقوقی ایران و پارلمان اروپا از حیث مصونیت نمایندگان؛ مقایسه تطبیقی نظام حقوقی ایران و پارلمان اروپا از حیث محدودیت‌های رفتاری نمایندگان و مقایسه تطبیقی نظام حقوقی ایران و پارلمان اروپا از حیث سازوکار نظارت بر رفتار نمایندگان. ازاین‌رو، روش پژوهش مقایسه تطبیقی است.

پرسش اصلی این است که در پارلمان اروپا، چگونه میان مصونیت و نظارت بر رفتار نمایندگان جمع شده است و چه نقاط ضعفی در حقوق ایران مانع از قرار گرفتن در وضعیت مطلوب از این حیث می‌شود؟ پرسش‌های فرعی: چگونه می‌توان با مطالعه قواعد مورد اجرا در پارلمان اروپا، پیشنهادهایی برای اصلاح اولاً مصونیت پارلمانی در ایران، و ثانیاً محدودیت‌های رفتاری نمایندگان مجلس، و ثالثاً سازوکارهای نظارت بر رفتار آنان به دست آورد؟ در خصوص فرضیه، با توجه به اینکه این پژوهش در واقع از نوع اکتشافی است، نمی‌توان به پرسش‌های پژوهش پاسخ اولی و پیشینی ارائه داد.

### ۱. مصونیت پارلمانی: ضامن منزلت پارلمان در نظام تفکیک قوا

منظور از مصونیت، امتیاز تحت پیگرد قرار نگرفتن است که در حقوق داخلی یا بین الملل، برای بعضی مقامات در نظر گرفته می شود.<sup>۱</sup> برای نمونه، در حقوق بین الملل سفرا، رؤسای کشورها و قضات دیوان بین المللی دادگستری مصونیت دارند و در نظامات حقوق داخلی، عموماً قضات و نمایندگان پارلمان از سطحی از مصونیت بهره مند هستند. در مورد فلسفه ایجاد مصونیت ها، نه در حقوق داخلی و نه در حقوق بین الملل اتفاق نظر وجود ندارد. بعضی آن را به برتری جویی اصحاب قدرت نسبت می دهند و بعضی مصونیت را شرط لازم حفظ استقلال یک نهاد می دانند.<sup>۲</sup> نظریه قابل پذیرش، حسن انجام وظیفه است که مورد تأیید مقدمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک<sup>۳</sup> و<sup>۴</sup> و معاهده کارکرد اتحادیه اروپا<sup>۵</sup> هم قرار گرفته است. طبق این نظر، مصونیت ماهیتاً نه حق، بلکه امتیاز غیر قابل انصراف است.<sup>۶</sup>

استقلال نمایندگان با دو روش عدم مسئولیت (منع مؤاخذة به واسطه انجام وظایف نمایندگی) و تعرض ناپذیری (منع پیگرد کیفری به واسطه اعمال حقوقاً مجرمانه خارج از حدود وظایف نمایندگی)، تضمین می شود.<sup>۷</sup> حدود هر یک از روش ها را قانون تعیین می کند. در عدم مسئولیت، اطلاق عنوان مجرمانه به فعل و ترک فعل نماینده منتفی، و در تعرض ناپذیری، ارتکاب فعل / ترک فعل قانوناً مجرمانه به وسیله نماینده، غیر قابل تعقیب می شود. در واقع تعرض ناپذیری، ادامه طبیعی عدم مسئولیت است؛ چون مانع به نتیجه رسیدن صحنه سازی های خلاف واقع علیه نماینده می شود.

1. Samarah Alzubi, "Parliamentary Immunity among Arab Constitutions", *Journal of Politics and Law* 13, no. 2 (May 2020): 270, <https://doi:10.5539/jpl.v13n2p269>.

2. EUP, "European Parliament Rules of Procedure" *Official Journal of the European Union* 302, (22.11.2019, 2021 Version): 5.

۳. هدف از مزایا و مصونیت ها بهره مند ساختن افراد نیست، بلکه حسن اجرای وظایف هیئت های سیاسی، به عنوان نمایندگان دولت هاست.

4. UN (United Nations), "Vienna convention on diplomatic relations and optional protocol on disputes" (April 18, 1961): Preamble.

5. EU, "The Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union* 326/47-326/390, (26 October 2012): 343.

۶. محمدجعفر حبیبزاده، سارا وزیری، و سپیده میرمجیدی، «مصونیت کیفری نمایندگان مجلس در حقوق ایران و افغانستان»، مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲ (۱۳۹۰): ۴۷.

۷. محمدجعفر حبیبزاده، سارا وزیری، و سپیده میرمجیدی، «مصونیت کیفری نمایندگان مجلس در حقوق ایران و افغانستان»، مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲ (۱۳۹۰): ۴۷.

### ۱-۱. سابقه تاریخی مصونیت پارلمانی

تاریخچه ضرورت تضمین آزادی پارلمانی، به انگلستان در سال ۱۳۹۷ برمی‌گردد؛ جایی که عریضه ارائه شده از سوی توماس هاکسی،<sup>۸</sup> به‌عنوان یک شهروند، علیه هزینه‌های دربار، خطاب به مجلس عوام، نهایتاً به محکومیت او به جرم خیانت انجامید.<sup>۹</sup> در این پرونده اولین بحث‌ها و تلاش‌ها در مورد لزوم آزادی در ارتباط با پارلمان مطرح شد. لازم است توجه شود که در آن زمان، مطلق آزادی بیان و اندیشه، جایی در بسیاری از نظام‌های حقوقی موضوعه نداشت. همچنین، «مجامع پارلمانی قدرت امروزی خود را کسب نکرده بودند و در تقابل با دیگر قوا، جایگاهی ضعیف‌تر داشتند».<sup>۱۰</sup>

سابقه مصونیت پارلمانی در ایران، مانند خود پارلمان به قانون اساسی مشروطه برمی‌گردد. ماده دوازده قانون اساسی مشروطه، هم عدم مسئولیت و هم تعرض‌ناپذیری را به رسمیت شناخته است و در خصوص تعرض‌ناپذیری، جرائم را به علنی و غیر آن تقسیم کرده است. در فرضی که نماینده به اتهام ارتکاب علنی جرم دستگیر شود، رسیدگی منوط به اطلاع مجلس است و در جرائم غیر علنی، تحت پیگرد قرار دادن نماینده، منوط به سلب مصونیت به‌وسیله مجلس است. البته قانون اساسی و قوانین دیگر، به جزئیات خود مصونیت و نیز فرایند رسیدگی به اتهام‌های کیفری نمایندگان ورود نکرده‌اند.<sup>۱۱</sup>

مبنای مصونیت پارلمانی در قانون اساسی کنونی، اصل ۸۶ است. لازم است توجه شود که مستند به مذاکرات مجلس خبرگان، قانون اساسی و اظهار رئیس قوه قضائیه و تأیید تلویحی شورای نگهبان، مصونیت ریشه و سابقه اسلامی ندارد؛<sup>۱۲</sup> اگرچه در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان با برداشتی متفاوت، افزون بر عدم مسئولیت، تعرض‌ناپذیری هم به رسمیت شناخته شده است.<sup>۱۳</sup>

8. Thomas Haxey.

9. Sascha Hardt, "Parliamentary Immunity: a Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European context" (PhD diss., Maastricht University, 2013): 63.

۱۰. یاسر ضیایی و آیت‌الله جلیلی مراد، «قلمرو شکلی و ماهوی مصونیت پارلمانی در نظام حقوقی ایران»، حقوق اسلامی، شماره ۴۱ (۱۳۹۳): ۶۴.

۱۱. منصورالسلطنه عدل، حقوق اساسی یا اصول مشروطیت، ترجمه علی‌اصغر حق‌دار (تهران: نشر چشمه، ۱۳۸۹).

۱۲. محمدهادی راجی. شرح مبسوط قانون اساسی شرح اصل هشتماد و ششم قانون اساسی، ناظر: عباسعلی کدخدایی (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴)، ۳۵.

۱۳. حبیب‌زاده و همکاران، «مصونیت کیفری نمایندگان مجلس در حقوق ایران و افغانستان»، ۶۶.

## ۲-۱. مقایسه تطبیقی عدم مسئولیت

اصل ۸۶ قانون اساسی، اطلاق عنوان مجرمانه به اظهارات و اقدامات نمایندگان در مقام رسمی شان را منتفی کرده است. حمایت این اصل محدود به وظایف نمایندگی است و به ارتکاب جرم، خارج از حیطه وظایف نمایندگی، تسری نمی‌یابد و بنابراین، راجع به عدم مسئولیت است. تبصره ماده ۷۳ آیین‌نامه داخلی مجلس، منظور از وظایف نمایندگی را چنین برشمرده است: «نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهار نظراتی که برای اعمال اصل ۸۴ قانون اساسی [یعنی حق اظهار نظر در تمام امور کشور] انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی».

در ۱۳۸۰، رئیس قوه قضائیه نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره حدود این اصل را به‌عنوان حدی بر صلاحیت قضایی جویا شد. پاسخ شورای نگهبان چنین بود: «اصل ۸۶ قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در راستای ایفای وظایف نمایندگی در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج است و این آزادی نافی مسئولیت مرتکب جرم نیست».<sup>۱۴</sup> با این تفسیر، حتی پیگرد نماینده به واسطه وظایف نمایندگی ممکن است. در زمانی که آزادی بیان، مستند به ماده ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، از جمله حقوق همه شهروندان است، اصل ۸۶ عملاً فاقد کارکرد شده است. افزون بر اینکه، استدلال‌های شورای نگهبان در صدور این نظریه تفسیری، از جمله استناد به مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی است که مورد نقد واقع شده است.<sup>۱۵</sup>

به‌رغم این سابقه، ماده نه ق.ن.م.ر.ن، مجدداً نص قانون اساسی را تکرار کرده، در تبصره یک، تشخیص مصداق اصل ۸۶ و ماده ۷۳ آیین‌نامه داخلی را در صلاحیت هیئت نظارت (از این پس هیئت) گذاشته است. در این صورت، رأی هیئت مبنی بر وقوع تخلف را می‌توان به سلب مصونیت از نماینده تعبیر کرد. رئیس قوه قضائیه در ۱۳۹۲ نظر شورای نگهبان را در خصوص تبصره‌های ماده جویا شده و پاسخ شورا چنین است: «[قانون] صرفاً تشخیص مصادیق ایفای وظایف نمایندگی و تخلفات انتظامی نمایندگان را به هیئت نظارت محول کرده است نه تشخیص جرم را و لذا نظر این هیئت مانع رسیدگی مستقل مرجع صالح قضایی نسبت به مواردی که دارای عناوین مجرمانه است، نمی‌گردد».<sup>۱۶</sup> الزام‌آوری و انطباق این نظریه بر قانون اساسی محل تردید

۱۴. شورای نگهبان، «اصل هشتم و ششم، تفسیر دوم»، شماره ۱/۸۰/۱۹۱۰۶، (۱۳۶۰/۱۱/۶).

۱۵. عباس کریمی، «نقدی بر تفسیر شورای نگهبان درباره حدود مصونیت پارلمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۸ (۱۳۸۱): ۲۴۱-۲۵۲.

۱۶. شورای نگهبان، نامه شماره ۵۲۹۶۴/۳۰/۹۲، (۱۳۹۰/۱۱/۹).

است؛ چراکه یکم، نظریه تفسیری نیست و دوم، شورای نگهبان صرفاً صلاحیت تفسیر قانون اساسی را بر عهده دارد، درحالی که در اینجا، عملاً اقدام به تفسیر مصوبه مجلس کرده که علی-الاصول در صلاحیت خود مجلس است.

سازوکار مطلوب عدم مسئولیت نمایندگان، مستند به قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس و ق.ن.م.ر.ن، شبیه رسیدگی به تخلفات انتظامی قضات است. در مورد اخیر، چنانچه قاضی در مظان ارتکاب جرم قرار گیرد، دادستان انتظامی قضات، درخواست تعلیق قاضی را تا صدور یا اجرای رأی نهایی به دادگاه عالی انتظامی قضات می دهد.<sup>۱۷</sup> رأی تعلیق، به منزله سلب مصونیت از قاضی است. همچنین در مورد قضات، مرجع تشخیص تخلف انتظامی از کیفری، خود مراجع انتظامی هستند. در این خصوص، تبصره دو ماده نه ق.ن.م.ر.ن می گوید: «تخلف از مفاد این ماده از سوی مراجع قضائی حسب مورد مستوجب مجازات انتظامی از درجه پنج تا هفت است». به این ترتیب، اگر قاضی رأساً، مستقلاً و بدون ارجاع مجلس به آرا و اظهارات حین انجام وظایف نمایندگی ورود کند، متخلف و مستوجب تنبیه انتظامی است. در همین راستا، ماده ده ق.ن.م.ر.ن می گوید: «قوه قضائیه موظف است در اجرای این قانون شعبه خاصی را برای رسیدگی به موضوعات ارسالی تشکیل دهد». عبارت موضوعات ارسالی، حاکی از رسیدگی قضایی به تبع رسیدگی، تشخیص و ارجاع پرونده از سوی هیئت به دادگاه است. درحالی که طبق نظر شورای نگهبان، تشریفاتی شبیه کارکنان دولت در مورد نمایندگان جاری می شود. در رسیدگی به تخلفات اداری، هر یک از مراجع اداری/انتظامی و قضایی مستقلاً به پرونده رسیدگی کرده، حکم مقتضی را صادر می کنند.<sup>۱۸</sup> به این ترتیب، عدم مسئولیت نماینده منتفی می شود.

در اتحادیه اروپا، پارلمان در تعامل با شورای اروپا، وظیفه نظارت و قانون گذاری را بر عهده دارد. اعضای پارلمان منتخب مستقیم شهروندان دولت های عضو هستند و از این حیث، نماد دموکراسی برشمرده می شوند. اعضا در برابر آرا و اظهارات خود در مقام ایفای وظایف نمایندگی، عدم مسئولیت<sup>۱۹</sup> دارند. همه دولت های عضو اتحادیه، اعم از اینکه نماینده متبوع آن باشد یا نه، موظف به رعایت مصونیت هستند، حتی اگر در نظام حقوقی خودشان، عدم مسئولیت نمایندگان پارلمان ملی محدودیت داشته باشد.

۱۷. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت بر رفتار قضات (۱۳۹۰)، ۳۹.

۱۸. مجلس شورای اسلامی، قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۳)، ۱۹.

19. European Community, "Protocol No 36 On the Privileges and Immunities of the European Communities" *Official Journal* C 321 E: 0318-0324 (1965): art. 9.

از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان... / رحمتی فر ۲۰۱

### ۱-۳. مقایسه تطبیقی تعرض ناپذیری

در ایران، نمایندگان از امتیاز تعرض ناپذیری برخوردار نیستند و مانند دیگر شهروندان به اتهامات کیفری آنان رسیدگی می‌شود. با این تفاوت که دادگاه‌های کیفری تهران محلاً صالح به رسیدگی هستند.<sup>۲۰</sup> با توجه به وجود مقامات دیگر ذیل این ماده، تغییر قاعده صلاحیت محلی دادگاه محل وقوع جرم به دادگاه کیفری تهران، نه از باب رعایت حال نماینده، بلکه راهکاری برای مبارزه با فساد قضایی است. این در حالی است که تقریباً در همه پیش‌نویس‌های قانون اساسی، از جمله در پیش‌نویس نهایی که در دستور کار مجلس خبرگان قانون اساسی قرار گرفت، سطحی از تعرض ناپذیری مورد توجه بود<sup>۲۱</sup> و خبرگان با این مقوله بیگانه نبوده‌اند.

نمایندگان پارلمان اروپا، در برابر تعقیب کیفری و تحدید آزادی در طول دوره نمایندگی مصونیت دوسطیحی دارند؛ یعنی هر نماینده در سطح حاکمیت دولت متبوع خود مصونیتی، مانند آنچه نظام حقوق داخلی برای نمایندگان پارلمان ملی پیش‌بینی کرده است<sup>۲۲</sup> و در سطح قلمرو دیگر دولت‌های عضو اتحادیه، در برابر بازداشت و جلب مصونیت دارد. مورد اخیر به مسافرت به مقصد و از مبدأ محل نشست/انجام وظایف پارلمانی هم تسری می‌یابد.<sup>۲۳</sup> تعرض ناپذیری دو استثنا دارد: دستگیری حین ارتکاب جرم و زمانی که اتحادیه به صورت موردی از مصونیت یکی از اعضای پارلمان اتحادیه صرف‌نظر (سلب مصونیت) کند.<sup>۲۴</sup> استثنائات مانند چیزی است که در قانون اساسی مشروطه ایران پیش‌بینی شده بود.

آیین‌نامه داخلی پارلمان اروپا، به طور مفصل به مصونیت پارلمانی پرداخته است؛ از جمله به درخواست نماینده برای دفاع پارلمان از مصونیتش و تجدیدنظرخواهی نسبت به آن<sup>۲۵</sup> و درخواست سلب مصونیت و جزئیاتی، مانند تفکیک وظایف میان کمیته ذی‌صلاح و رئیس پارلمان در خصوص مصونیت پارلمانی، نامسموع بودن درخواست دفاع از مصونیت، در تقابل با درخواست سلب مصونیت،<sup>۲۶</sup> نحوه استماع ادعاها و اظهارات نماینده در کمیته<sup>۲۷</sup> و نحوه رأی‌گیری.<sup>۲۸</sup>

۲۰. مجلس شورای اسلامی، قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲)، ۳۰۷.

۲۱. زهرا رانی ورعی و محمدجواد ارسطو، «قلمرو عدم مسئولیت نمایندگی مجلس»، سیاست متعالیه، شماره ۱۸ (۱۳۹۶): ۱۵۱-۱۵۳.

۲۲. مشروط کردن مصونیت نمایندگان پارلمان اروپا، به نظامات حقوق داخلی، با اصل رفتار برابر ناسازگار و از این حیث محل انتقاد است.

23. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 7.

24. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 9.

25. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 7-5.

26. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 7-4.

27. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 9-6.

28. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 10.

نتیجه مقایسه دو نظم حقوقی ایران و اتحادیه بدین شرح است: یکم، در حقوق ایران عدم مسئولیت پارلمانی با خلأ تقنینی و حتی وجودش با تردید جدی مواجه است و این، زمینه برخورد نابرابر و فراقانونی با نمایندگان و مخدوش شدن استقلال مجلس و اصل تفکیک قوا را فراهم می‌کند؛ درحالی‌که در پارلمان اروپا محترم و قابل اجراست. تعرض ناپذیری، در حقوق ایران با برداشت نادرست از اصل برابری، بدون توجه به فلسفه وجودی‌اش، مغفول مانده، درحالی‌که در اتحادیه، در دو سطح ملی و منطقه‌ای به رسمیت شناخته شده است و در ارتباط با مصادیق و حیطه زمانی و مکانی آن اختلاف نظر وجود ندارد و به عبارت دیگر، اصول شفافیت و حاکمیت قانون بر مصونیت حکومت می‌کنند.

## ۲. نظارت بر رفتار نمایندگان: مقوم مشروعیت دموکراتیک پارلمان

منبعث از اصول مبنایی حقوق عمومی، هدف از نظارت، اطمینان از ماندن قدرت در چهارچوب قانون است. این مقوله در ماده نخست نظام‌نامه رفتاری پارلمان اروپا، تلویحاً دیده شده است: نمایندگان در ایفای وظایفشان اصولی را رعایت و در راستای تأمین منافع عمومی حرکت می‌کنند. درحالی‌که در ماده یک ق.ن.م.ر.ن هدف، حفظ شأن و منزلت نمایندگان است؛ یعنی هدف مصونیت و نظارت خلط شده است.

### ۲-۱. محدودیت‌های رفتاری

با لحاظ نظام‌نامه‌های رفتاری، تخلفات انتظامی نمایندگان را می‌توان به پنج دسته مالی، سیاسی، بالقوه، رفتاری و کیفری تقسیم کرد.

#### ۲-۱-۱. فساد مالی

فساد مالی از مهم‌ترین تخلفاتی است که نمایندگان در معرض آن قرار دارند. از این رو، تمرکز نظام‌نامه رفتاری پارلمان اروپا، بر مبارزه با فساد مالی است. فساد مالی جلوه‌های متعددی دارد که در قالب کسب عواید مالی نامشروع و دریافت هدیه بررسی می‌شود.

#### ۲-۱-۱-۱. عواید مالی نامشروع

منظور، داشتن منابع درآمدی غیر از پارلمان، بابت انجام وظایف رسمی است؛ مانند دریافت وجه در مقابل رأی دادن/ندادن به یک لایحه. در ایران، دو قانون به نظارت بر مشروعیت عواید مالی نمایندگان پرداخته است: ق.ن.م.ر.ن و قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران. اولی، در مورد عواید نامشروع مالی به ارائه یک اماره بسنده کرده است:

از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان ... / رحمتی فر ۲۰۳

درآمد و هزینه غیر متعارف.<sup>۲۹</sup> در اینجا سه عنصر مجهول مانع از جریان نظارت می‌شود: ۱. منظور از سوء استفاده/تخلف مالی روشن نیست. ۲. حد نامشروع شدن تخلفات، به جای ضابطه قانونی، عرف است. ۳. مرجع و آیین ارسال گزارش تخلفات به هیئت روشن نیست.

در خصوص دومی، چند نکته قابل اشاره است: این قانون در اجرای اصل ۱۴۲ قانون اساسی به تصویب رسیده است، اما از حیث گستردن حیطه اختیارات رئیس قوه قضائیه، با آن مغایرت دارد؛ نظارت رئیس قوه قضائیه بر نمایندگان، از حیث نقض اصل تفکیک قوا، مسئله دارد، به ویژه که به موجب آیین‌نامه اجرایی قانون، تشکیلاتی شامل اداره کل ثبت دارایی مقامات مسئول و هیئت بررسی‌کننده دارایی مشمولان ماده ۱، در زیرمجموعه قوه قضائیه، به منظور اجرای قانون ایجاد می‌شود؛ اطلاعات حاصل از نظارت کاملاً محرمانه است و لذا با اصل شفافیت مغایرت دارد؛ عواید مالی نمایندگان تنها در زمان آغاز و پایان دوره قابل رصد است و تخلفات طول دوره نمایندگی و رای نظارت می‌ماند؛ ضمانت اجرای نقض این قانون، از حیث اموال، منوط به تصمیم رئیس قوه است و از حیث تخلف فرد، پرونده به دادگاه ارجاع می‌شود.<sup>۳۰</sup>

در پارلمان اروپا، نمایندگان باید در زمان مقرر، اظهارنامه منفعت مالی<sup>۳۱</sup> و بعدتر، تغییرات مهم آن را به رئیس اطلاع دهند که از جمله شامل اطلاعاتی در مورد هرگونه درآمد مستمر به‌موازات حقوق نمایندگی و هر نوع فعالیتی با درآمد سالیانه بیش از ۵۰۰ یورو است.<sup>۳۲</sup> ضمانت اجرای خودداری از ارائه اظهارنامه، محرومیت خاطی از انتخاب به مناصب پارلمانی، عضویت در ارکان پارلمان، انتخاب به‌عنوان گزارشگر، مشارکت در هیئت‌های نمایندگی و حضور در مذاکرات بین سازمانی است. همچنین، هر زمان که خلاف واقع بودن اطلاعات اظهارشده محرز شود، رئیس پارلمان پس از جلب نظر کمیته مشورتی، می‌تواند یک مهلت دهم‌روزه برای اصلاح به نماینده بدهد و اگر اصلاح نکرد، به تشخیص هیئت‌رئیس، ضمانت اجرای خودداری از ارائه، علیه او اعمال می‌شود.<sup>۳۳</sup> به‌این ترتیب، میزان برخورداری مالی نماینده روشن و بهره‌مندی خارج از ضابطه او قابل اندازه‌گیری می‌شود.

۲۹. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان (۱۳۹۱)، ۲. الف.

۳۰. رئیس قوه قضائیه، آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۸)، ۱۷.

31. Declaration of Financial Interest.

32. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest", *Official Journal of the European Union* C 117/159, (11.3.2022): 4.

33. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 11.

نقطه ضعف رویکرد حقوق ایران این است که دو سازوکار موازی برای رسیدگی به امر واحد ایجاد شده است، و جنس ضمانت اجرا، نهایتاً کیفری و غیر انتظامی است و در این میان، اصول شفافیت و تفکیک قوا در معرض نقض قرار دارد.

#### ۲-۱-۲. هدایا

به واسطه قواعد مبارزه با پول شویی و قابلیت رصد حساب‌های بانکی، هدیه، عنوان و ابزار پوشاندن مناسبات فسادآلود است؛ به ویژه در ایران که به لحاظ فرهنگی، مبادله هدیه پسندیده و بی ضابطه است. به موجب ق.ن.م.ر.ن دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیر نقدی نامتعارف از منابع داخلی/خارجی، عمومی/خصوصی و حقیقی/حقوقی به وسیله نماینده ممنوع است.<sup>۳۴</sup> در اینجا، یکم اینکه سازوکاری برای گزارش دهی هدایای دریافتی پیش‌بینی نشده است. دوم اینکه، تشخیص معیار مشروعیت به عرف واگذار شده است، و سوم اینکه دریافت هرگونه هدیه ممنوع شده که مغایر آداب اجتماعی است. در پارلمان اروپا، نماینده موظف است از دریافت بعضی هدیه‌ها خودداری کند. به این منظور، قانون ضابطه را با استفاده از سه متغیر ارزش هدیه، نیت هدیه‌دهنده و جایگاه نماینده تعیین می‌کند. دریافت هدیه کم‌ارزش‌تر از ۱۵۰ یورو، در صورت حسن نیت دهنده، مجاز است. دریافت هدیه با ارزش‌تر از ۱۵۰ یورو، اگر با حسن نیت همراه نباشد ممنوع و اگر باشد، فقط در فرضی مجاز است که به نماینده در سمت رسمی و به نیابت از پارلمان ارائه شود. در نهایت، هدایای مجاز به رئیس تحویل و به وسیله هیئت‌رئیس تعیین تکلیف می‌شود. همچنین، بازپرداخت هزینه مسافرت رسمی نمایندگی، وقتی سفر به دعوت شخص ثالث است، مصداق هدیه برشمرده نمی‌شود.<sup>۳۵</sup> هزینه‌های سفر و پرداخت مخارج زندگی از عنوان هدیه استثنا شده است. البته اطلاعاتی شامل جزئیات برنامه سفر، تأمین‌کننده مالی و نوع هزینه‌های تحت پوشش باید از سوی نماینده ظرف پانزده روز اعلام و در وبسایت پارلمان منتشر شود. اگر تأمین مالی، در حد یک وعده غذایی گران‌تر از ۱۵۰ یورو باشد هم این قاعده برقرار است.<sup>۳۶</sup>

از موضوعات مهم فراموش‌شده در قانون ایران، هزینه‌های سفر،<sup>۳۷</sup> مهمانی و مخارج زندگی روزمره نماینده و خانواده اوست.

۳۴. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۳.

35. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 5.

36. EUP, *Users' Guide, Code of Conduct for Members*, (Brussels: EU Parliament 2013): 13, 14.

۳۷. محمدرضا ویژه و آزاد رضایی، «روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان؛ با تأکید بر حقوق ایران»، مجلس و راهبرد، شماره ۷۴ (۱۳۹۲): ۴۵.

## ۲-۱-۲. فساد سیاسی: سوء استفاده از قدرت

فساد سیاسی، به معنای سوء استفاده از قدرت عمومی، برای کسب منفعت خصوصی (اعم از مادی و غیر آن) است. به رغم اینکه ابزارهای عینی اعمال قدرت و تبعاً سوء استفاده از آن عمدتاً در اختیار قوه مجریه است، رأی و نظر نمایندگان، ظرفیت متأثر ساختن عوامل خارج از پارلمان را دارد. این نوع فساد، به ویژه در کشوری که احزاب در عمل سیاسی، کنش و نظارت معنادار ندارند و نماینده شخصاً و منفرداً عاملیت سیاسی دارد، جدی می شود. تلاش برای گرفتن سمت در قوه مجریه، مثلاً وزارت نفت؛ پرسش بی مورد از وزرا و رئیس جمهور به قصد تأثیرگذاری بر رأی دهندگان؛ تلاش برای گرفتن اعتبار و طرح های عمرانی برای موطن شخصی،<sup>۳۸</sup> درخواست شغل برای حامیان انتخاباتی یا بستگان از مصادیق سوء استفاده از قدرت هستند.

طبق ق.ن.م.ر.ن، نماینده نباید مرتکب سوء استفاده از اختیارات، در قالب گرفتن امکانات و امتیازات از انواع منابع دولتی، عمومی و خصوصی برای خود یا اقربایش شود؛<sup>۳۹</sup> اگرچه واژه اقربا تعریف حقوقی ندارد و روشن نیست که آیا مثلاً هم ولایتی، هم محله ای و هم شهری مصداق اقرباست یا خیر، این ماده با اشاره به منابع عمومی و دولتی، فساد سیاسی را همه جانبه دیده است.

مصوبه پارلمان اروپا، نخست پاکدستی سیاسی را تعریف می کند: «محضاً عمل در جهت منافع عمومی و خودداری از تلاش برای کسب مستقیم یا غیرمستقیم منفعت مالی و دیگر انواع منافع». سوء استفاده از قدرت در این مصوبه شامل این مصادیق است: انعقاد هرگونه توافق که رأی نماینده را متأثر سازد؛ درخواست، قبول یا دریافت هرگونه امتیاز یا پاداشی در قبال انجام هر رفتاری در چهارچوب وظایف؛ ورود به موقعیت های فسادآلود یا موضع ظن و ...<sup>۴۰</sup> به این منظور، نماینده موظف است هرگونه حمایت دریافتی از ثالث (غیر پارلمان) را افشا کند.<sup>۴۱</sup>

در ایران، فساد سیاسی کلاً ممنوع شده؛ اگرچه قانون به جزئیات، مصادیق و ابزارها ورود نکرده است و در نتیجه، در مقام انطباق مصادیق عینی بر قانون، امکان تفسیر شخصی و خارج از متن و به تعبیری، اعمال سلیقه و عدول از حدود حاکمیت قانون وجود دارد؛ ولی در پارلمان اروپا،

۳۸. مهدی زینالو، علی رضا علی احمدی، و سعید نریمان، «بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی». فصلنامه سیاست گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۲ (۱۳۹۸): ۱۰۶.

۳۹. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۴.

40. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 2.

41. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 4.

قانون جزئاً و شفاف مصادیق فساد را روشن کرده و دست مجری قانون را برای خودسری بسته است.

اطلاعات، یکی از منابع قدرت است و نمایندگان پارلمان به اطلاعاتی دسترسی دارند که مناسبات قدرت، از جمله قدرت سیاسی و اقتصادی آتی را تعیین می‌کند. در چنین شرایطی، نظام‌نامه‌های رفتاری به حفظ اسرار شغلی توجه ویژه دارند. منظور از حفظ اسناد و اطلاعات، چیزی فراتر از اطلاعات طبقه‌بندی شده است؛ حتی در یک برداشت کلان می‌توان آن را به داده‌هایی که هنوز تولید نشده و بناست در آینده در قالب طرح نمایندگان یا اقدامات مشابه ایجاد و پیگیری شود هم تسری داد. به عبارت دیگر، یا همه حق دسترسی به اطلاعات پارلمانی را دارند که در این صورت عدم انتشار تخلف است، یا هیچ‌کس حق دسترسی به اسناد و اطلاعات ندارد و افشای آن‌ها تخلف است. ق.ن.م.ر.ن. سوء استفاده نماینده از اطلاعات و اسناد در دسترس وی را ممنوع و مستوجب تشبیه انتظامی دانسته است،<sup>۴۲</sup> بی‌آنکه سوء استفاده را تبیین و اسناد و اطلاعات را تقسیم‌بندی کند.

در پارلمان اروپا، یکم اینکه اسناد و اطلاعات، اعم از اینکه به وسیله پارلمان، یا ثالث تولید شده باشد و دوم اینکه، در اختیار پارلمان قرار گرفته باشد، به دو دسته طبقه‌بندی شده و دیگر اطلاعات محرمانه تقسیم می‌شود.<sup>۴۳</sup> منظور از دیگر اطلاعات محرمانه، آن‌هایی است که جزء اطلاعات محرمانه طبقه‌بندی شده نیستند؛ یعنی اطلاعات مشمول قواعد حمایت از داده و اطلاعات مرتبط با رازداری حرفه‌ای.<sup>۴۴</sup> قانون مفصلاً مصادیق هر یک از انواع، نحوه تولید، نگه‌داری، بایگانی، دسترسی، موازین استناد به اطلاعات در جلسات علنی، تغییر سطح محرمانگی، امحای داده‌ها و نیز ضمانت‌اجرای نقض محرمانگی را روشن کرده است. افشای اسناد و اطلاعات خصوصی مربوط به اشخاص خصوصی که به واسطه شغل نماینده در اختیار او قرار گرفته، ممنوع است.

### ۳-۱-۲. فساد بالقوه/احتمالی

با توجه به حساسیت‌های سمت نمایندگی، قانون‌گذاران در حداقل دو مورد، با هدف جلوگیری از وقوع فساد، برای نماینده محدودیت‌هایی ایجاد کرده‌اند: ایجاد تعارض منافع و جمع مشاغل.

۴۲. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۴.

43. Bureau of EPU, "Concerning the Rules Governing the Treatment of Confidential Information by the European Parliament", *Official Journal of the European Union* 96/01, (1.4.2014): 2-b.

44. Bureau of EPU, "Concerning the Rules Governing the Treatment of Confidential Information by the European Parliament", 2-f.

از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان... / رحمتی فر ۲۰۷

### ۲-۱-۳-۱. ایجاد تعارض منافع

تعارض منافع در یک تعریف موسع، به معنای ایجاد تعارض میان منافع خصوصی با مسئولیت‌های حرفه‌ای و رسمی شخص یا تعارض بالقوه میان منافع شخص و منافع کارفرمایش (در معنای اعم) است<sup>۴۵</sup> و می‌توان آن را به دو نوع مالی و غیرمالی تقسیم کرد؛ بنابراین ایجاد تعارض منافع در موقعیت‌های متنوع، مانند قضاوت و در انعقاد معاملات متصور است. قواعد ناظر بر امتناع از دادرسی<sup>۴۶</sup> و مفاد قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری<sup>۴۷</sup> از باب رفع یا جلوگیری از تعارض منافع است.

در ارتباط با نمایندگان مجلس، تعارض منافع را می‌توان ایجاد موقعیتی تعریف کرد که در آن نماینده، ملزم به انتخاب میان منفعت شخصی خود و منفعت ملی می‌شود. با توجه به اصل ۸۴ قانون اساسی می‌توان گفت که ناسازگاری منافع نهادهای حاکمیتی خارج از مجلس یا رأی‌دهندگان با منفعت ملی هم، مصداق تعارض منافع است. نتیجه یک پژوهش در ایران نشان می‌دهد که یکی از علل ایجاد تعارض منافع، مشخص نبودن تعریف و منظور از منفعت ملی است.<sup>۴۸</sup> در چنین وضعیتی، فرد تنها نفعی که از آن مطمئن است؛ یعنی نفع شخصی را انتخاب می‌کند.

در ایران، از تعارض منافع در قوانین راجع به نظارت بر رفتار نمایندگان، چشم‌پوشی شده است. شاید در آغاز امر به نظر برسد که ماده چهار ق.ن.م.ر.ن: «سوء استفاده از اختیارات نمایندگی و اخذ هر نوع امکانات و امتیازات از بخش‌های ... به نفع خود و اقربای وی ...» اشاره به منع تعارض منافع دارد؛ درحالی‌که چنین نیست و این ماده ناظر بر فساد سیاسی است که نماینده با سوء استفاده از عنوان شغلی و موقعیت سیاسی‌اش، کنشگرانه به دنبال کسب منفعت می‌رود؛ درحالی‌که تعارض منافع حین انجام وظایف شغلی به صورت خودبه‌خودی پیش می‌آید.

نظام‌نامه رفتاری پارلمان اروپا، تعارض منافع را چنین تعریف می‌کند: «نماینده منافع خصوصی‌ای داشته باشد که بتواند به‌طور نامناسب بر انجام وظایف او به‌عنوان یک عضو پارلمان تأثیر بگذارد».<sup>۴۹</sup> این مقررہ مواردی را که نماینده، به‌عنوان یکی از عموم یا اکثریت مردم از

45. Demmke et al, *the Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*, (Brussels: European Parliament, 2020), 38.

۴۶. مجلس شورای اسلامی، قانون آیین دادرسی کیفری، ۴۲۱.

۴۷. مجلس شورای ملی، قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، ۱۳۳۷.

۴۸. زینالو و همکاران، «بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، ۱۰۶.

49. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 3.

امری منتفع می‌شود، مصداق تعارض منافع دانسته است؛ مانند افزایش حمایت‌های اجتماعی از سالمندان. نماینده موظف است در هنگام حدوث تعارض منافع این اقدامات را انجام دهد: ۱. در فرض وجود ابهام در خصوص وقوع یا عدم وقوع تعارض، نظر کمیته مشورتی را جویا شود. ۲. شخصاً طبق دستورالعمل تعارض را رفع کند. ۳. اگر رفع تعارض ممکن نشد، وقوع آن را به رئیس پارلمان اطلاع دهد. ۴. پیش از انجام هرگونه وظیفه مرتبط، وجود تعارض منافع را افشا سازد.<sup>۵۰</sup> اگر نماینده از قبل و در قالب اظهارنامه، منفعت شخصی خود را منتشر کرده باشد، نیازی به افشای دوباره نیست.<sup>۵۱</sup> طبیعتاً، تعارض منافع ممنوع نیست و صرفاً راه‌حلهایی برای شفاف/علنی‌سازی و رفع آن ایجاد شده است.

### ۲-۳-۱-۲. جمع مشاغل

جمع مشاغل به دلایلی مانند اقتضای عدالت و پاکدستی و جلوگیری از بروز تعارض منافع، ممنوع است. اصل ۱۴۱ قانون اساسی، نمایندگی مجلس را در زمره مشاغل مشمول قاعده منع جمع مشاغل قرار داده است. برای اجرای قانون اساسی، در ۱۳۷۳ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل به تصویب رسید. در صدر این ماده واحد آمده است: «هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود» و در تبصره چهار نمایندگی مجلس، در زمره مصادیق مشاغل و مشمول قاعده شده است. بالاین حال، ق.ن.م.ر.ن. یک‌بار دیگر مقرر داشته که نمایندگی مجلس مشمول قانون ۱۳۷۳ است.<sup>۵۲</sup> این تعداد تکرار یک قاعده در قالب قوانین متعدد، حکایت از عدم اجرای آن دارد.

بخشی از نقض احتمالی قاعده منع جمع مشاغل به وسیله نمایندگان، ریشه در ضمانت اجرای نامتناسب آن دارد. تبصره‌های پنج و شش قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، ضمانت اجرای انفصال موقت از خدمت از شش ماه تا یک سال و نصف این مدت را برای آمر نقض این قاعده پیش‌بینی کرده است. در جایی که مسئله، انتصاب نماینده باشد، دستور احتمالاً از مقامات عالی یا حتی سیاسی قوه مجریه صادر شده است که ضمانت اجرای انتظامی در موردشان کارکرد ندارد. در تبصره هفت برای مسئولین ذی‌حساب و واحدهای مالی دستگاه‌های دولتی در صورت اطلاع از نقض قاعده منع، سه تا شش ماه انفصال موقت

50. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 3.

51. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 3.

52. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۱۱.

از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان... / رحمتی فر ۲۰۹

پیش‌بینی شده است. انتظار درافتادن کارمند با مقامات عالی قوه مجریه و اعضای قوه مقننه، خواسته مالایطاق است.

شورای نگهبان، در تفسیر اصل ۱۴۱ قانون اساسی، تصدی نماینده به شغل دولتی را در حکم استعفا دانسته است.<sup>۵۳</sup> گذشته از اینکه قانون اساسی تاب چنین تفسیری را دارد یا خیر، طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب استعفای نمایندگان در صلاحیت مجلس است و عدم بررسی یا تصویب استعفا، نتیجه‌ای جز مباح شدن نقض قاعده ندارد.

در حقوق اروپا، قاعده منع جمع مشاغل، خارج از مصادیق تخلفات رفتاری نمایندگان و خارج از صلاحیت نهاد ناظری، مانند کمیته مشورتی است. این مسئله، موضوع قانون راجع به انتخابات اعضای پارلمان اروپاست<sup>۵۴</sup> که متناظر قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی<sup>۵۵</sup> است و به موجب آن، نمایندگی پارلمان با مشاغل متعددی در سطح اروپا و نیز عضویت در دولت ملی و پارلمان ملی اعضای اتحادیه اروپا ناسازگار است. این ناسازگاری افزون بر هنگام اعلام کاندیداتوری، در طول دوران نمایندگی هم برقرار است و در زمان اخیر، مصداقی به آن افزوده نمی‌شود. باین‌حال، از باب شفاف‌سازی تعارض منافع بالقوه، نمایندگان موظف‌اند تقریباً همه اشتغالات خود را منتشر سازند. چنانچه نماینده‌ای در طول دوره پنج‌ساله عضویت در پارلمان مواد پیش‌گفته را نقض کند، کرسی او بلا متصدی شده، فرایند جایگزینی با نماینده جدید آغاز می‌شود.<sup>۵۶</sup>

در پارلمان اروپا، قاعده ناسازگاری با قدری تسامح (چون لابی‌گری الزاماً شغل نیست)، به ادوار پارلمان هم تسری یافته است و اگر یک نماینده پیشین به لابی‌گری یا فعالیت‌های تأثیرگذار بر تصمیمات پارلمان اشتغال ورزد، در طول دوران اشتغال از تسهیلات اعطایی به نمایندگان پیشین، محروم می‌گردد.<sup>۵۷</sup>

از مقایسه رویکرد دو نظام به منع جمع مشاغل چنین برمی‌آید که در اروپا، موارد منع کاملاً دقیق و غیر قابل تفسیر است و نمایندگان در فرض اشتغال به موارد ممنوع، به صورت پیشینی از

۵۳. شورای نگهبان، «اصل یکصد و چهل و یکم، تفسیر پنجم» شماره ۲۷۰۸، (۱۳۶۰/۳/۲۷).

54. Council of EPU, "Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage", *official journal* 278, 8.10.1976, 2002 Version: art. 7.

۵۵. مجلس شورای اسلامی، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸)، ۲۹ و ۳۰.

56. Council of EPU, "Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage", *art.* 13.

57. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 6.

عضویت در پارلمان محروم می‌شوند، و در مورد مشاغل کم‌اهمیت‌تر، قانون‌گذار تا زمانی که تعارض منفعتی پیش آید، اصل را بر صحت گذاشته است. در ایران قانون انتخابات، قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، از صراحت کافی برخوردار هستند، با این حال در ایجاد ضمانت اجرا برای این قاعده، واقعیت‌های سیاسی و قدرت نمایندگان لحاظ نشده است و در نتیجه قوانین در سطح کلان نقض می‌شوند.

#### ۴-۱-۲. فساد رفتاری

در قانون ایران، دو دسته تخلف انتظامی با ماهیت اخلاقی برای نمایندگان تعریف شده است: بی‌نظمی (شامل برهم زدن نظم جلسات، تأخیر و غیبت غیرمجاز، انجام مأموریت رسمی بی‌ضابطه) و رفتار خلاف شئون نمایندگی. آیین‌نامه داخلی مجلس ضمانت‌اجراهای مشخصی برای بی‌نظمی پیش‌بینی کرده است، مانند توییح و گزارش در مجلس و اخطار، ثبت در صورت جلسه و مستعفی شناخته شدن. همچنین، نحوه تصمیم‌گیری در خصوص اعمال ضمانت اجراها هم روشن و در صلاحیت رئیس، هیئت‌رئیس یا مجلس است. بی‌نظمی موازیاً در ق.ن.م.ر.ن مورد توجه واقع شده است و روشن نیست که نحوه تفکیک وظایف میان هیئت و مراجع پیش‌بینی شده در آیین‌نامه چگونه است. در خصوص رفتار خلاف شئون، قانون ایران به معیاری غیر از عرف مسلم<sup>۵۸</sup> اشاره نمی‌کند.

در پارلمان اروپا، موازین دقیقی برای رفتار نمایندگان مشخص شده است: رعایت معاهدات (به‌ویژه منشور اروپایی حقوق بنیادین)؛ منع ضربه زدن به حرمت پارلمان؛ منع توافق علیه قواعد نرم، نظم و امنیت، اموال و کارکرد تجهیزات پارلمان؛ منع ایجاد اختلال در نظم جلسات؛ عدم نمایش بتر؛ عدم استفاده از ادبیات موهن در مباحثات و مناظرات پارلمانی؛<sup>۵۹</sup> موهن بودن کلام با معیارهایی چون نیت ملموس سخنان، ادراک عمومی از آن بیان، میزان آسیب وارده به حیثیت پارلمان و نقض حدود آزادی بیان (مانند کلام متضمن تبعیض، نفرت و افترا) ارزیابی می‌شود. به این ترتیب، راه سوءاستفاده از مصونیت پارلمانی بسته شده است. آیین‌نامه داخلی، بر منع آزار روانی و جنسی تأکید ویژه دارد. همچنین، رفتار افرادی که به واسطه نماینده به متعلقات و تجهیزات دسترسی دارند (مثلاً پرسنل دفتری نماینده)، قابل انتساب به نماینده است.<sup>۶۰</sup>

۵۸. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۲.

59. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 10.

60. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 10.

از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان... / رحمتی فر ۲۱۱

پیوست شماره دو آیین‌نامه داخلی پارلمان اروپا<sup>۶۱</sup> که به‌مثابه یک قرارداد به تأیید نماینده می‌رسد، مفصلاً منظور از رفتار خوب را تبیین کرده است؛ ضمانت‌اجرای عدم امضای آن، اعلان در وب‌سایت پارلمان و محرومیت نماینده از داشتن مقام یا عضویت در ارکان پارلمان و هیئت‌ها و انتخاب به‌عنوان گزارشگر است. به‌موجب این قرارداد، نمایندگان متعهد می‌شوند در انجام وظایف خود از موازینی بدین شرح پیروی کنند: رعایت خوش‌رویی و احترام و خودداری از تبعیض و پیش‌داوری نسبت به هر کسی که در پارلمان کار می‌کند؛ رعایت منش حرفه‌ای و خودداری از ادبیات متضمن تحقیر، تبعیض و توهین یا رفتار غیراخلاقی، تحقیرآمیز یا غیرقانونی؛ منع تشویق و تحریک کارکنان به نقض، دور زدن یا نادیده گرفتن قواعد و قوانین الزام‌آور؛ منع چشم‌پوشی از نقض قواعد به‌وسیله کارکنان تحت مسئولیت خود؛ اطمینان از حل منصفانه، فوری و مؤثر اختلافات کارکنان تحت مسئولیت خود؛ همکاری برای رفع و رسیدگی به موارد درگیری یا آزار جنسی و روانی.

#### ۵-۱-۲. تخلف کیفری / ارتکاب جرم

در قانون ایران، یکی از صلاحیت‌های هیئت، رسیدگی به «گزارش‌های واصله درباره اعمال خلاف امنیت ملی کشور و سایر اعمال مجرمانه از بعد انتظامی»<sup>۶۲</sup> است. با توجه به فقدان تعرض‌ناپذیری که پیش‌تر بررسی شد، چنانچه نماینده مرتکب جرمی شود، نهادهای صالح قضایی از یک‌سو و هیئت از سوی دیگر، صلاحیت رسیدگی به موضوع را دارد. چنین رویکردی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت هم دیده می‌شود و ایراداتی دارد: یکم، دو بار رسیدگی به امر واحد، مغایر اصل منع رسیدگی به پرونده مختومه موضوع بند آخر ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی<sup>۶۳</sup> می‌نماید. دوم، دادگاه در چنین پرونده‌ای شخصیت متهم را می‌بیند و در صورت لزوم می‌تواند سازوکار تشدید مجازات را اعمال نماید، پس این توجیه احتمالی که یکی از بعد کیفری رسیدگی می‌کند و دیگری انتظامی قبول نیست. سوم، عناوین، ذاتاً مجرمانه و غیر انتظامی هستند و هیئت، تخصص و صلاحیت قضایی لازم برای رسیدگی به یک عنوان مجرمانه را ندارد.

از آنجا که در پارلمان اروپا، نمایندگان تعرض‌ناپذیر هستند، تخلف کیفری مصداق ندارد.

61. Annex II, Code of Appropriate Behavior for Members of the European Parliament in Exercising Their Duties.

۶۲. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۲. پ.

۶۳. هیچ‌کس را نمی‌توان برای جرمی که به علت اتهام آن به‌موجب حکم قطعی صادر طبق قانون آیین دادرسی کیفری هر کشوری محکوم یا تیرنه شده است مجدداً مورد تعقیب و مجازات قرار داد.

## ۲-۲. سازوکار نظارت

برای نظارت بر رفتار نمایندگان از دو الگوی برون پارلمانی (نظارت از طریق مرجعی میان قوه‌ای یا مستقل از همه قوا یا قضایی) و درون پارلمانی (از طریق مقامات و نهادهای زیرمجموعه پارلمان) استفاده می‌شود.<sup>۶۴</sup> در ایران و پارلمان اروپا، الگوی درون پارلمانی اعمال می‌شود.

### ۲-۲-۱. رسیدگی به گزارش‌ها

در حقوق ایران، نهاد ناظر بر رفتار نمایندگان، هیئتی مرکب از هفت نفر از نمایندگان (شامل چهار نماینده منتخب، یکی از نواب رئیس، یکی از اعضای کمیسیون اصل نود و یکی از اعضای کمیسیون قضایی و حقوقی)<sup>۶۵</sup> است. روش اصلی هیئت، بررسی گزارش‌های دریافتی است. به‌عبارت‌دیگر، نظارتش منفعل است / مرجع ارسال گزارش راجع به بی‌نظمی نماینده در جلسه (مثل غیبت و تأخیر) هیئت‌رئیس مجلس است؛<sup>۶۶</sup> ولی در دیگر گزارش‌ها (رفتار خلاف شأن، تخلف مالی و ارتکاب جرم)، قانون مرجعی برای ارسال گزارش تعریف نکرده است و روشن نیست که آیا صرفاً مراجع درون مجلس، مثل کمیسیون اصل نود، اختیار ارسال گزارش دارند، یا مراجع خارجی، مثلاً نهادهای مدنی و احزاب، هم‌چنین حقی دارند و اگر فرض اخیر مثبت است، به لحاظ اداری، چگونه می‌توانند به هیئت دسترسی داشته باشند. لازم است اشاره شود که به دلیل خوب چیده نشدن سازوکارهای نظارتی، حتی نظارت بر بی‌نظمی نمایندگان، که کاملاً قابلیت رصد دارد، با امتناع روبه‌روست؛ چراکه از یک‌سو، طبق آیین‌نامه داخلی، رئیس مجلس صلاحیت نظارتی مستقیم دارد، و از سوی دیگر، طبق ق.ن.م.ر.ن هیئت صلاحیت نظارت دارد، درحالی‌که رسیدگی هیئت منوط به گزارش هیئت‌رئیس است، نه رئیس.

در پارلمان اروپا، اگر رئیس دلایل کافی مبنی بر نقض نظام‌نامه داشته باشد، می‌تواند موضوع را به کمیته مشورتی ارجاع دهد. کمیته پس از بررسی و در صورت لزوم شنیدن اظهارات نماینده، پیشنهادها را لازم برای اتخاذ تصمیم را به رئیس ارائه می‌دهد.<sup>۶۷</sup> تشبیه‌ها شامل این موارد است: توییح کتبی؛ محرومیت از حق مقرر روزانه<sup>۶۸</sup> از دو تا سی روز؛ تعلیق موقت از مشارکت در همه یا بعضی از فعالیت‌های پارلمانی از دو تا سی روز؛ محرومیت از معرفی به‌عنوان نماینده پارلمان در

۶۴. ویژه و رضایی، «روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان»، ۴۲.

۶۵. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۱.

۶۶. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۲. ت.

67. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 8.

۶۸. مبلغی که اعضای پارلمان به‌صورت روزانه و مضاف بر حقوق ماهانه خود دریافت می‌کنند.

از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان... / رحمتی فر ۲۱۳

هیئت‌ها، کنفرانس‌ها و مجامع بین پارلمانی تا یک سال؛ محرومیت از دسترسی به اسناد و اطلاعات تا یک سال (در صورتی که تخلف نماینده نقض محرمانگی اسناد و اطلاعات باشد).<sup>۶۹</sup> سازوکارهای تشدید و نیز تنبیه برای کارکنان دفتری نمایندگان و تجدیدنظرخواهی<sup>۷۰</sup> هم پیش‌بینی شده است.

تنبیه‌های قابل اعمال در ایران عبارت‌اند از: تذکر شفاهی؛ تذکر با درج در پرونده؛ گرفتن تعهد عدم تکرار؛ کسر نیمی از حقوق از یک تا هجده ماه؛ محرومیت از عضویت در مجامع و شوراها و نامزدی هیئت‌رئیس مجلس و کمیسیون‌ها؛ اعلان تخلف در جلسه غیرعلنی یا علنی.<sup>۷۱</sup>

تفاوتی قابل ملاحظه میان جنس تنبیه‌ها در دو نظام وجود دارد؛ در ایران سه ضمانت‌اجرای نخست، بازدارندگی کافی ندارند و انتشار و علنی‌سازی شدیدترین تنبیه است، درحالی که در اتحادیه همه تنبیه‌ها شفاف‌سازی می‌شود و در نتیجه، همه در سطح خود بازدارنده هستند.

#### ۲-۲-۲. ارائه مشورت/آموزش

در ایران، حداقل در سطح تقنینی و رسمی، نمایندگان آموزش و مشورتی در مورد اصول رفتاری دریافت نمی‌کنند و لاجرم باید خود، مصادیق تخلف از ضوابط را تشخیص دهند و بر مبنای نظر شخصی اقدام کنند.

در پارلمان اروپا، رکنی به نام کمیته مشورتی راجع به رفتار نمایندگان<sup>۷۲</sup> وجود دارد که از پنج عضو تشکیل شده است که با ملاحظاتی، منتصب رئیس هستند. یکی از وظایف کمیته، ارائه نظریه مشورتی و راهنمایی در خصوص اجرای نظام‌نامه رفتاری به نماینده پرسش‌کننده و نیز رئیس پارلمان است.<sup>۷۳</sup> بنابراین، اگر نماینده‌ای در خصوص اینکه عملی یا اظهاری مصادق نقض دستورالعمل است یا خیر تردید داشته باشد، پیش از اقدام می‌تواند نظر کمیته را جویا شود و به این طریق، علاج واقعی پیش از وقوع می‌کند و همچنین رئیس، منتخب نمایندگان است و در اعمال نظارت، در موضعی دموکراتیک می‌نشیند. کمیته در راستای انجام وظایف خود، می‌تواند از نظرات کارشناسان خارج از پارلمان، مثلاً قضات یا اقتصاددانان بهره‌گیرد و سالانه گزارش اقدام‌های

69. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 176-4.

70. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 177.

۷۱. مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، ۶.

72. Advisory Committee on the Conduct of Members.

73. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 7.

خود را منتشر کند. برای مثال، طبق گزارش ۲۰۲۰، کمیته در پاسخ به درخواست رئیس، تخلف یک نماینده از افشای عضویت موازی خود در یک فدراسیون ورزشی را احراز و اعلام کرده است که می‌تواند به تعارض منافع منجر شود. همچنین، به سه درخواست مشورت از جانب نمایندگان نیز پاسخ داده که جزئیات کامل در گزارش موجود است.<sup>۷۴</sup>

### ۲-۲-۳. خود اظهاری

در ایران، روش خوداظهاری مغفول مانده، در نتیجه بعضی مصادیق تخلفات نمایندگان فاقد سازوکار نظارتی است؛ برای مثال افزایش به‌ناحق دارایی، مصداق تخلف است، ولی راهی برای احرازش وجود ندارد.<sup>۷۵</sup>

در پارلمان اروپا، هر عضو موظف است در بدو ورود و نیز در هنگام وقوع تغییرات مهم، منافع مالی خود را اعلام کند. قانون به دقت مواردی را که باید به‌وسیله نماینده اظهار شود؛ فهرست و ضمانت‌اجرای خودداری از اظهار را مشخص کرده است؛ چون خوداظهاری مبنایی برای سنجش پاکدستی نماینده است و متن آن در وب‌سایت پارلمان منتشر می‌شود، سازوکار مبارزه با فساد به شمار می‌آید. اظهارنامه شامل این مطالب است: ۱. هرگونه اشتغال، عضویت در هیئت‌مدیره و کمیته‌های شرکت‌ها، سازمان‌های غیردولتی یا دیگر نهادهای مبتنی بر قانون در سه سال منتهی به نمایندگی. ۲. هرگونه مستمری‌ای که برای انجام مأموریت از یک پارلمان دیگر دریافت می‌کند. ۳. هرگونه کار برای دیگری یا به‌صورت خویش‌کارفرما، که توأم با دریافت مزد باشد. ۴. عضویت موازی با نمایندگی در هیئت‌مدیره و کمیته‌های شرکت‌ها، سازمان‌های غیردولتی یا دیگر نهادهای مبتنی بر قانون؛ هرگونه فعالیت گاه‌به‌گاه و غیرمنظم خارج از پارلمان که مزد سالانه‌اش بیش از ۵۰۰۰ یورو باشد. ۵. هرگونه سهم در شرکت تجاری یا مشارکت مدنی که بالقوه پیامدهای سیاسی دارد یا به عضو، قدرت تأثیرگذاری در امور سیاسی بدهد. ۶. هرگونه حمایت، اعم از مالی، مادی و پرسنلی که نماینده در ارتباط با فعالیت سیاسی خود از اشخاص ثالث (غیر پارلمان) دریافت می‌کند و افشایش ضروری است. ۷. منافع دیگر که ممکن است بر فعالیت نماینده تأثیر بگذارد.<sup>۷۶</sup> به‌این ترتیب، افزون بر درآمد، نوع فعالیت و میزان آن هم فاش می‌شود.

74. Advisory Committee of EUP, *Advisory Committee on the Conduct of Members 2020 Annual Report*, (Brussels: European Parliament, 2020), 8.

۷۵. ویژه و رضایی، «روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان»، ۴۰.

76. EUP, "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest": 4.

#### ۴-۲-۲. علنی/شفاف‌سازی

علنی‌سازی تخلف‌ها و تبیبه‌های انتظامی نمایندگان از دو منظر کارکرد دارد: یکم، آزادی جریان اطلاعات و حق دانستن همه مردم، به‌ویژه رأی‌دهندگان را تضمین می‌کند. دوم، از حیث بازدارندگی. در حقوق ایران، انتشار تخلف یکی از تبیبه‌های موضوع ماده شش ق.ن.م.ر.ن و شدیدترین آن‌هاست؛ یعنی جز در موارد معدود، شهروندان در جریان اجرای قانون نظارتی قرار نمی‌گیرند و در نتیجه شائبه نامحرم بودن ملت و حتی عدم اعمال قانون/نظارت پیش می‌آید. در مقابل، در پارلمان اروپا همه تخلفات، تبیبه‌ها، اظهارنامه و تعارض منافع حادث، در وب‌سایت پارلمان منتشر می‌شود و تا پایان هر دوره می‌ماند.<sup>۷۷</sup>

#### ۳. نتیجه‌گیری

به‌رغم اینکه قانون اساسی، مصونیت نمایندگان مجلس را در حد عدم مسئولیت به رسمیت شناخته است، با تفسیر شورای نگهبان، عملاً نمایندگان فاقد مصونیت هستند و در مواردی، حتی بابت اظهارات خود در صحن مجلس، یعنی انجام وظیفه محضاً رسمی، تحت تعقیب کیفری قرار گرفته‌اند. قلت پرونده‌های طرح‌شده علیه نمایندگان را نمی‌توان به‌منزله تعرض ناپذیری علمی آنان و حفظ حرمت نماینده و اصل ۸۶، به‌وسیله قوه قضائیه تعبیر کرد؛ چراکه فایده تعرض ناپذیری، امنیت خاطر است که به‌هرحال با آن تفسیر و معدود پرونده‌های قضایی، مخدوش شده است.

در مقابل، نمایندگان قواعد راجع به نظارت بر رفتار خود را تا جای ممکن کلی و فاقد جزئیات و عملاً ناکارآمد تصویب کرده‌اند؛ تا حدی که در مواردی، معیار و ممیز غایی برای تشخیص فساد پارلمانی، عرف جاری میان خود نمایندگان است و به‌این ترتیب، قانون راه ایجاد توافق ناگفته بر سر نقض اصول و قواعد رفتاری را باز کرده است؛ تا جایی که دور از ذهن نیست که هرگز هیچ نماینده‌ای رسماً به ارتکاب تخلف محکوم نشود. شاهد این ادعا، فلسفه تصویب ق.ن.م.ر.ن، یعنی «حفظ شأن و منزلت نمایندگان» است. همان هدفی که متسامحاً از مصونیت انتظار می‌رود. به‌عبارت‌دیگر، وظیفه ضمنی قانون نظارتی، پر کردن خلأ مصونیت است. درحالی‌که در حقوق عمومی، اساساً اصل حاکمیت قانون جایی برای عرف باقی نمی‌گذارد و عرف، جز در فرض بسط حقوق بشر، منبع قاعده حقوقی نیست. در نتیجه همه این‌ها، سه اصل بنیادین تفکیک قوا، حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی در معرض نقض قرار می‌گیرد.

77. EUP, "European Parliament Rules of Procedure": 176-3.

مصونیت نمایندگان پارلمان اروپا، در مقایسه با مجلس ایران، یکم اینکه تضمینی مناسب برای استقلال نماینده و پارلمان به دست می‌دهد و ثانیاً، ابعادی کاملاً شفاف و تفسیرناپذیر دارد. در مقابل این حمایت، قوانین نظارتی کاملاً شفاف، ابعاد متعددی از رفتار نمایندگان، به‌ویژه از حیث مالی را پوشش می‌دهند. در آن‌ها قانون‌گذار جزئیات رفتار نمایندگان در وضعیت‌های مختلف را مورد توجه قرار داده و ضمانت‌اجرای متناسب را پیش‌بینی کرده است. در مجموع، این سازوکارها هم با فساد مبارزه می‌کنند و هم از طریق شفافیت، به تنزل منزلت نماینده متخلف و حزب حاکم او نزد رأی‌دهندگان منجر می‌شوند.

به‌رغم اینکه در سنت سیاسی اروپا، احزاب وظیفه سامان‌دهی سپهر عمومی و ساخت فرهنگ سیاسی را بر عهده دارند و نمایندگان اصولاً از میان اعضای باسابقه احزاب سیاسی انتخاب می‌شوند، پارلمان فرض همه قانون‌دان هستند را کنار گذاشته است و با روش‌هایی، مانند تولید جزوه‌های راهنما و ارائه مشاوره رسمی، مفاد نظام‌نامه رفتاری را با دقت به نمایندگان آموزش می‌دهد تا عذری برای نقض قواعد باقی نماند. ضرورت این قبیل آگاهی‌رسانی‌ها درجایی که سپهر عمومی به دلیل فعال نبودن احزاب عملاً خالی مانده، به‌مراتب جدی‌تر است.

## سیاهه منابع

### الف. کتب و مقالات

#### الف-۱. فارسی

- حبیب‌زاده، محمدجعفر، سارا وزیری، و سپیده میرمجیدی. «مصونیت کیفری نمایندگان مجلس در حقوق ایران و افغانستان». مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲ (۱۳۹۰): ۴۳-۷۲.
- راجی، محمدهادی. شرح مبسوط قانون اساسی شرح اصل هشتاد و ششم قانون اساسی. ناظر: عباسعلی کدخدایی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.
- رائی ورعی، زهرا و محمدجواد ارسطا. «قلمرو عدم مسئولیت نمایندگی مجلس». سیاست متعالیه، شماره ۱۸ (۱۳۹۶): ۱۴۵-۱۶۰.
- رئیس قوه قضائیه. آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۹۸.
- رضائی، آزاد. «نظارت حرفه‌ای پارلمانی: مرجع و ضمانت اجرا (مطالعه موردی: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان)». مجلس و راهبرد، شماره ۸۴ (۱۳۹۴): ۳۳۷-۳۷۰.
- زینالو، مهدی، علی‌رضا علی‌احمدی، و سعید نریمان. «بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی». فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۲ (۱۳۹۸): ۹۹-۱۱۷.
- شورای نگهبان، «اصل هشتاد و ششم، تفسیر دوم»، شماره ۱/۸۰/۱۹۱۰۶، (۱۳۶۰/۱۱/۶).
- شورای نگهبان، «اصل یکصد و چهل و یکم، تفسیر پنجم»، شماره ۲۷۰۸، (۱۳۶۰/۳/۲۷).
- شورای نگهبان، نامه شماره ۳۰/۹۲/۵۲۹۶۴، (۱۳۹۰/۱۱/۹).
- ضیایی، یاسر و آیت‌الله جلیلی مراد. «قلمرو شکلی و ماهوی مصونیت پارلمانی در نظام حقوقی ایران». حقوق اسلامی، شماره ۴۱ (۱۳۹۳): ۶۳-۸۲.
- عدل، منصورالسلطنه. حقوق اساسی یا اصول مشروطیت. ترجمه علی‌اصغر حق‌دار، تهران: نشر چشمه، ۱۳۸۹.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. چاپ نهم، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳.
- کریمی، عباس. «نقدی بر تفسیر شورای نگهبان درباره حدود مصونیت پارلمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۸ (۱۳۸۱): ۲۴۱-۲۵۲.
- مجلس شورای اسلامی. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۹۱.
- مجلس شورای اسلامی. قانون رسیدگی به تخلفات اداری. ۱۳۷۳.
- مجلس شورای اسلامی. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۸.
- مجلس شورای اسلامی. قانون نظارت بر رفتار قضات. ۱۳۹۰.
- مجلس شورای اسلامی. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان. ۱۳۹۱.

مجلس شورای اسلامی. قانون آیین دادرسی کیفری. ۱۳۹۲.  
مجلس شورای ملی. قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری. ۱۳۳۷.  
ویژه، محمدرضا و آزاد رضایی. «روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان؛ با تأکید بر حقوق ایران». مجلس و راهبرد، شماره ۷۴ (۱۳۹۲): ۳۵ - ۷۴.  
الف-۲. لاتین:

- Advisory Committee of EUP. *Advisory Committee on the Conduct of Members 2020 Annual Report*. Brussels: European Parliament, 2020.
- Alzubi, Samarah. "Parliamentary Immunity among Arab Constitutions." *Journal of Politics and Law* 13, no. 2 (May 2020): 268-275, <https://doi:10.5539/jpl.v13n2p269>.
- Bureau of EPU. "Concerning the Rules Governing the Treatment of Confidential Information by the European Parliament." *Official Journal of the European Union* 96/01, (1.4.2014).
- Council of EPU. "Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage." *official journal* 278, 8.10.1976, 2002 Version: 5-11.
- Demmke, Christoph, Jari Autioniemi, Florian Lenner, and Maros Paulini. *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*. Brussels: European Parliament, 2020.
- EU. "The Treaty on the Functioning of the European Union." *Official Journal of the European Union* 326/47-326/390, (26 October 2012).
- EUP. "Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest." *Official Journal of the European Union* C 117/159, (11.3.2022).
- EUP. "European Parliament Rules of Procedure." *Official Journal of the European Union* 302, (22.11.2019, 2021 Version): 1-128.
- EUP. *Users' Guide, Code of Conduct for Members*. Brussels: EU Parliament, 2013.
- European Community. "Protocol No. 36 on the Privileges and Immunities of the European Communities." *Official Journal* C 321 E: 0318-0324 (1965).
- Hardt, Sascha. "Parliamentary Immunity: a Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European context." PhD diss., Maastricht University, 2013.
- UN (United Nations). "Vienna convention on diplomatic relations and optional protocol on disputes." (April 18, 1961).