عنوان البحث

الحصانة البرلمانية_دراسة مقارنة

بحث ترقية

الباحث

م.م. بشار جاهم عجمي

تدريسي _معهد الإدارة /الرصافة

المقدمة

ان الحصانة البرلمانية تعتبر من موضوعات القانون العام على العموم ومن موضوعات القانون الدستوري على وجه الخصوص لارتباطه الوثيق بموضوع الدستور وما يمنحه من ضمانات مباشرة منه للأعضاء المنتمين إلى البرلمان بوصفهم ممثلي الشعب كما ان له صلة بالقانون الجنائي باعتبار ان واحدة من معانيه هو منع اتخاذ الإجراءات بحق النائب جنائيا وهي ما تسمى ب(الحصانة الاجرائية)والتي ثار الخلاف بشأنها فأعتبرها البعض إحدى موانع العقاب وعارض آخرون ذلك واعتبروها سببا لجعل النائب فاقدا للأهلية القانونية للعقاب وبالتالي غير خاضع لأحكام القانون الجنائي.

إن الحصانة البرلمانية التي تمنحها الدساتير للأعضاء في المجالس التشريعية المنتخبة(لبرلمان) هي استثناء من القاعدة العامة التي تقضي بأن الكل يخضع للقانون والكل تسري عليه المسؤولية القانونية، بيد ان لهذه الحصانة ما يبررها من الناحية القانونية فهي تعد ضمانة تمنحها الدساتير لأعضاء السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية خاصة أذا علمنا ان الأخيرة تملك الكثير من السلطات التي تمكنها من ان تقوم بالضغط على أعضاء السلطة التشريعية، منحها إياها الدستور لأجل ان تقوم بعملها الذي حدده الدستور لها بالأصل.

الدستور العراقي واحد من الدساتير الذي منح أعضاء البرلمان (السلطة التشريعية) الحصانة البرلمانية من أجل ان يقوموا بأداء أعمالهم دون وجل من إبداء آراءهم ما دامت الأخيرة لا تخرج عن نطاق الأعمال الموكلة أليهم أساسا ،فقرر في المادة(٦٠)من دستور عام ٢٠٠٥ منح أعضاء البرلمان الحصانة البرلمانية بنوعيها الموضوعي والإجرائي .

لذا سوف يكون البحث بحسب الخطة التالية :-

أولا/أهداف البحث :-

١) بيان مفهوم الحصانة البرلمانية وأنواعها مقارنا ذلك بالواقع العملي في العراق ودول اخرى .
٢) التعرف على التطور التاريخي لظهور الحصانة البرلمانية.
٣) التعرف على كيفية معالجة الدساتير لمبدأ حصانة النائب .
٤)التعرف على موقف المشرع الدستوري العراقي .

ثانيا/ مشكلة البحث:

أن الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية(سواء أكانت موضوعية ام أجرائية) هي امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم الوظيفية لا بأشخاصهم،يتيح لهم ـ أثناء أو بمناسبة قيامهم بواجباتهم البرلمانية داخل البرلمان ولجانه ـ حرية الرأي والتعبير عن إرادة الأمة، دون أي مسئولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك.

والحصانة الموضوعية تعني عدم مسئولية أعضاء البرلمان عن الأقوال أو الأفكار والآراء التي تصدر منهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية ولهذا يقال لها الحصانة ضد المسئولية البرلمانية .

أما الحصانة الإجرائية فتعني عدم جواز اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد أي من أعضاء البرلمان في غير حالة التلبس بالجريمة إلا بعد إذن المجلس التابع له ولهذا يطلق عليها الحصانة ضد الإجراءات الجنائية .

إذن هذه الحصانة لا يقصد بها النائب أو عضو البرلمان بشخصه بل القصد منها مصلحة المجتمع ، وإظهاره هيبة البرلمان بوصفه هيئة لها استقلالها وكرامتها على " إن هذه الضمانة لا تستهدف سوى منع السلطة التنفيذية من اختلاق جريمة تنسبها إلى عضو المجلس النيابي للقبض عليه أو اتخاذ إجراءات جنائية أخرى ضده سعياً منها إلى إبعاده عن حضور الجلسات إذا كان ممن يتخذون موقفاً معارضاً (١)

وتستند هذه الحصانة إلى فكرة مصلحة الوظيفة أو ا لضرورة الوظيفية ، والتي ترى ضرورة تمتع أعضاء البرلمان بحصانة دستورية لتمكينهم من أداء مهامهم النيابية في جو من الحرية والاطمئنان إلى أنهم لن يتعرضوا لتعسف أو ضغوط من قبل السلطة التنفيذية ، ويعتبر الفقه القانون الوضعي هذه الحصانة من أهم ضمانات أداء الوظيفة النيابية أو التمثيلية . (٢)

لذا تبرز مشكلة البحث عند تطبيق الكلام السابق على أرض الواقع في العراق كما حصل في الدورة الانتخابية ألأولى للبرلمان العراقي وما رافقها من أحداث انتهت بإسقاط الحصانة عن بعض أعضاء لبرلمان وهروبهم من العراق مستندين على الحصانة البرلمانية التي منحهم إياها الدستور واتهام البعض ألآخر للحكومة بأنها تستخدم سلطتها من أجل محاربة ألأعضاء المعارضين لها في البرلمان بتلفيق تهم كيدية بحقهم.وهذا التراشق بين الحكومة من جهة وبين الاعضاء المعارضين من جهة أخرى ليس حالة فريدة فقط في العراق فحسب بل هي موجودة في اغلب دول الديمقراطيات الناشئة مثل دول أمريكا أللاتينية وأوربا الشرقية والدول المستقلة من الاتحاد السوفيتي السابق حيث تكون الحصانة البرلمانية سببا للتراشق الكلامي وسلاح ذو حدين،فمن جهة يمكن ان يتم استخدامها من قبل أعضاء السلطة التشريعية لارتكاب أفعال جرميه وبخاصة جرائم الفساد السياسي وتبييض الأموال،فعلى سبيل المثال على ذلك أشار التقرير الذي وضعته الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية(usaid) في تقريرها الذي نشرته في شباط من عام ٢٠٠٦ عن العمل البرلماني في أوكرانيا(أحدى جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق) ان أحد المسئولين الحكوميين المتهمين بعمليات غسل ألأموال وأسمه (بافلولازارينكو) فاز بمقعد في البرلمان الأوكراني عام ١٩٩٨وأستطاع من خلال الحماية التي توفرها له عضويته في البرلمان الأوكراني ان يجمع ما قيمته(١١٤)مليون دولار من عمليات غسيل الأموال بصورة غير مشروعة ولم يفلح البرلمان الأوكراني من إسقاط الحصانة البرلمانية عنه لكثرة مؤيديه داخل البرلمان ألا بعد جلستين وبصعوبة بالغة(٣)

ومن جهة أخرى يمكن أيضا للحكومات في دول الديمقراطيات الناشئة ان تستخدم امتيازاتها لكي تضغط على أعضاء البرلمان لمصلحتها،وهناك أمثلة سنأتي على ذكرها لاحقا

ان الحالات ألآنف ذكرها لهي من المؤكدات على ان الحصانة البرلمانية سيف ذو حدين،اذ يمكن ان لا تكون كافية بحد ذاتها في حماية أعضاء البرلمان من غلواء السلطة التنفيذية وفي نفس الوقت يمكن ان تكون درءا يحمي المفسدين الذين يحملون صفة نائب من يد العدالة.

---

١)سعد عصفور ،(النظام الدستوري المصري)الإسكندرية،منشأة المعارف ١٩٨٠ ،ص١٩٦

٢)أحمد فتحي سرور (القانون الجنائي الدستوري)، القاهرة ،دار الشروق ،ط٢ ،٢٠٠٢

3) united States Agency for International Development blog in February 2006, *(1* Development Alternatives, Inc., and *reflects the views of the authors, page(4)*

ثالثا/منهج البحث:-

منهج الدراسة استقرائي تحليلي مقارن ، وذلك باستقراء ما تعلق بالضمانات في المؤلفات العامة والخاصة ، العربية والأجنبية ، وتجميعها حتى تحيط بالموضوع من جوانبه المختلفة،مع مقارنة ذلك بما هو معمول به في العراق ومن الله التوفيق والسداد .

رابعا :- تقسيم الدراسة:- سيتم تقسيم البحث الى فصلين ،يهتم الأول بالناحية الداخلية للحصانة البرلمانية من مفهوم لغوي واصطلاحي لها ومبررات منحها وكذلك أنواعها ،اما الفصل الثاني فيهتم بطرق معالجة الدساتير للمفاهيم المتعلقة بالحصانة البرلمانية مع موقف المشرع العراقي منها .

الفصل الأول

بيان مفهوم الحصانة البرلمانية مبرراتها وأنواعها

المبحث الأول:-مفهوم الحصانة البرلمانية لغة واصطلاحا:-

المطلب الأول:- المعنى اللغوي

وردت كلمة الحصانة في اللغة العربية بمعانٍ عدة كالأتي:-

١)وردت بمعنى العفة كقوله تعالى : (الْيَوْمَ أُحِلَّ لَكُمُ الطَّيِّبَاتُ وَطَعَامُ الَّذِينَ أُوتُواْ الْكِتَابَ حِلٌّ لَّكُمْ وَطَعَامُكُمْ حِلٌّ لَّهُمْ وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الْمُؤْمِنَاتِ وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الَّذِينَ أُوتُواْ الْكِتَابَ مِن قَبْلِكُمْ إِذَا آتَيْتُمُوهُنَّ أُجُورَهُنَّ مُحْصِنِينَ غَيْرَ مُسَافِحِينَ وَلاَ مُتَّخِذِي أَخْدَانٍ وَمَن يَكْفُرْ بِالإِيمَانِ فَقَدْ حَبِطَ عَمَلُهُ وَهُوَ فِي الآخِرَةِ مِنَ الْخَاسِرِينَ) (سورة المائدة ، آية ٥)

٢) وبمعنى الزواج ، كما قال تعالى: (حُرِّمَتْ عَلَيْكُمْ أُمَّهَاتُكُمْ وَبَنَاتُكُمْ وَأَخَوَاتُكُمْ وَعَمَّاتُكُمْ وَخَالاَتُكُمْ وَبَنَاتُ الأَخِ وَبَنَاتُ الأُخْتِ وَأُمَّهَاتُكُمُ اللاَّتِي أَرْضَعْنَكُمْ وَأَخَوَاتُكُم مِّنَ الرَّضَاعَةِ وَأُمَّهَاتُ نِسَآئِكُمْ وَرَبَائِبُكُمُ اللاَّتِي فِي حُجُورِكُم مِّن نِّسَآئِكُمُ اللاَّتِي دَخَلْتُم بِهِنَّ فَإِن لَّمْ تَكُونُواْ دَخَلْتُم بِهِنَّ فَلاَ جُنَاحَ عَلَيْكُمْ وَحَلاَئِلُ أَبْنَائِكُمُ الَّذِينَ مِنْ أَصْلاَبِكُمْ وَأَن تَجْمَعُواْ بَيْنَ الأُخْتَيْنِ إَلاَّ مَا قَدْ سَلَفَ إِنَّ اللّهَ كَانَ غَفُوراً رَّحِيماً)*(وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ النِّسَاء إِلاَّ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ كِتَابَ اللّهِ عَلَيْكُمْ وَأُحِلَّ لَكُم مَّا وَرَاء ذَلِكُمْ أَن تَبْتَغُواْ بِأَمْوَالِكُم مُّحْصِنِينَ غَيْرَ مُسَافِحِينَ فَمَا اسْتَمْتَعْتُم بِهِ مِنْهُنَّ فَآتُوهُنَّ أُجُورَهُنَّ فَرِيضَةً وَلاَ جُنَاحَ عَلَيْكُمْ فِيمَا تَرَاضَيْتُم بِهِ مِن بَعْدِ الْفَرِيضَةِ إِنَّ اللّهَ كَانَ عَلِيماً حَكِيماً) (سورة النساء ، آية ٢٣،٢٤) ، وقوله والمحصنات من النساء أي المتزوجات.(١)

---

١) للتفصيل في ذلك انظر(لسان العرب)لجمال الدين محمد ابن مكرم ابن منظور،تحقيق عامر أحمد حيدر ،بيروت ،دار الكتب العلمية ط١ ٢٠٠٢ الجزء١٣ صفحة١٤٣ وما بعدها، مادة (حصن)،وكذلك (معجم مقاييس اللغة)لأبي الحسين أحمد ابن زكريا ابن (يتبع)

٣) وكذلك بمعنى المَناعةُ والتَحرُز كما في قوله تعالى: (وَعَلَّمْنَاهُ صَنْعَةَ لَبُوسٍ لَّكُمْ لِتُحْصِنَكُم مِّن بَأْسِكُمْ فَهَلْ أَنتُمْ شَاكِرُونَ) (سورة الأنبياء، آية ٨)

مما تقدم يتبين ان الحصانة يدور معناها الحماية والمنعة والوقاية(١) .

المطلب الثاني:- المعنى الاصطلاحي

إن تعريف الحصانة بمفهومها العام هي : " امتياز يقرره القانون الدولي العام أو القانون الداخلي يؤدي إلى إعفاء المتمتع من عبء أو تكليف يفرضه القانون العام على جميع الأشخاص الذين يوجدون على إقليم الدولة أو يعطيه ميزة عدم الخضوع لأحكام سلطة عامة في الدولة ، وخاصة السلطة القضائية أو بعض أوجه مظاهرها .(٢)

أما كلمة برلمان فترتبط هذه الكلمة في معناها الأصلي بفعل الكلام أو الحديث ؛ والذي يعبر عنه الفعل المستخدم في اللغة الفرنسية وهو parler ثم اشتقت من الفعل التسمية التي أطلقت على مكان الحديث parle ment وصرفت هذه الكلمة في الاستخدام العرب إلى كلمة [برلمان] .(٣)

ان كلمة برلمان تشير في الوقت الحاضر وكما هو معروف الى المجالس التشريعية الوطنية التي يقع على عاتقها مسوؤلية التشريع ومراقبة أداء السلطة التنفيذية باعتبارها ممثلة للشعب.

عليه فأن الحصانة البرلمانية هي انعدام المسؤولية البرلمانية على مجموع الضمانات التي ينص عليها الدستور عادة لحماية عضو البرلمان توكيداً لاستقلاله ، وتمكيناً له من القيام بواجباته في تمثيل الشعب والدفاع عن مصالحه ، مثل عدم مساءلة عضو البرلمان عما يبديه من آراء خلال مشاركته في العمل البرلماني للمجلس النيابي أو لجانه (٤)من الناحية الموضوعية .

وهي"ضمانة دستورية بعدم اتخاذ أي من الإجراءات الجنائية في غير حالة التلبس بالجريمة . ضد أحد أعضاء البرلمان أثناء انعقاده بغير إذن من المجلس التابع له ذلك العضو(٥)من الناحية الإجرائية.

(تابع)

فارس،تحقيق عبد السلام محمد هارون،بيروت ،مطبعة دار الجيل ١٩٩٩،ج٥ص٢٠مادة(حصن).وكذلك(القاموس المحيط)لمجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزابادي،تحقيق مكتب التراث،بيروت،مؤسسة الرسالة ط٦ ١٩٩٨ ص١١٩٠ مادة (حصن)

١) المصدر السابق

٢) مجمع اللغة العربية ، (معجم القانون)جمهورية مصر العربية ، المطابع الأميرية ، ط١ ، ١٤٢٠هـ . ١٩٩٩م،ص٦٤٢

٣) داود الباز ، (الشورى والديمقراطية النيابية) الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، ط١، ٢٠٠٤م ،ص٨٢

٤) مجمع اللغة العربية ،المصدر السابق ص١٣ ،مادة (حصانة برلمانية) .

٥) رمضان محمد بطيخ (الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر)القاهرة ،دار النهضة العربية ط١ ،١٩٩٤،ص١٥

ويرى البعض أن الحصانة البرلمانية هي المناعة البرلمانية ويقسمهما إلى نوعين الأول خاص بعدم مسؤولية عضو البرلمان عما يبديه من الأفكار والآراء في المجلس وهو ما يسمى بعدم المسئولية البرلمانية أو الحصانة الموضوعية. والثاني ، خاص بعدم اتخاذ إجراءات جنائية في غير حالة التلبس نحو عضو البرلمان سواء من جانب الحكومة أو من جانب الإفراد طول مدة انعقاد البرلمان ألا بعد استئذان المجلس التابع له العضو المراد اتخاذ الإجراء ضده، وهو ما يعبر عن بالحصانة الإجرائية . (١)

المبحث الثاني:-مبررات الحصانة البرلمانية

ان السلطة التنفيذية وبما تملكه من قوة وسلطة ونفوذ وحيث انها تملك القوة العسكرية(الجيش والامن الداخلي) وتملك الأموال وكثير من وسائل القوة فهي تصبح ذات خطر في مواجهة الحريات والحقوق العامة ومنها حق النائب في أن يتكلم بحرية للدفاع عن هذه الحقوق أذا ما رأى أي انتقاص منها من قبل الحكومة لذا ترتبط هذه الحصانة بالمسمى الوظيفي الذي يضفى على الشخص من كونه نائب في البرلمان من عدمه ويبقى النائب محتفظا بهذه الحصانة ما دام محتفظا بعضويته في البرلمان فهي ترتبط بها وجودا وعدما وبالتالي تسقط متى ما سقطت العضوية في البرلمان.

" إن هذه الضمانة لا تستهدف سوى منع السلطة التنفيذية من اختلاق جريمة تنسبها إلى عضو المجلس النيابي للقبض عليه أو اتخاذ إجراءات جنائية أخرى ضده سعياً منها إلى إبعاده عن حضور الجلسات إذا كان ممن يتخذون موقفاً معارضاً .(٢)

إذن هذه الحصانة لا يُقصد بها النائب أو عضو البرلمان بشخصه بل القصد منها مصلحة المجتمع ، وإظهاره هيبة البرلمان بوصفه هيئة لها استقلالها وكرامتها على اعتبار أن هذا المجلس هو ممثل لجميع فئات الشعب وشرائح الأمة. (٣)

وتستند هذه الحصانة إلى فكرة مصلحة الوظيفة أو الضرورة الوظيفية ، والتي ترى ضرورة تمتع أعضاء البرلمان بحصانة دستورية لتمكينهم من أداء مهامهم النيابية في جو من الحرية والاطمئنان إلى أنهم لن يتعرضوا لتعسف أو ضغوط من قبل السلطة التنفيذية ، ويعتبر الفقه القانون الوضعي هذه الحصانة من أهم ضمانات أداء الوظيفة النيابية أو التمثيلية . (٤)

---

١)مجمع اللغة العربية ،معجم القانون ، المصدر السابق، ص ١٣.

٢)سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، ص ١٩٦،١٩٩

٣) أنظر (عقل يوسف مقابلة)، (الحصانات القانونية في المسائل الجنائية- رسالة دكتوراه)القاهرة ، كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس ،١٩٨٧،ص١٦٧، و (أحمد نشأت ، (شرح قانون تحقيق الجنايات)القاهرة ، مطبعة الإعتماد ، ١٩٢٥-١٩٢٦، ص٣٢٠

٤) أحمد فتحي سرور ، المصدر السابق ،ص ٢٣٣ .

فعلى سبيل المثال أشار التقرير الصادر من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية(usaid)لما حصل في أرمينيا عندما شارك أربعة نواب من المعارضة في مسيرة احتجاج ضد الحكومة عام ١٩٩٦ فطالبت الحكومة (عن طريق النيابة العامة)البرلمانَ بإسقاط الحصانة عنهم بتهمة (الخيانة) بسبب مشاركتهم في هذه المسيرات،كما أستطاع رئيس النيابة العامة في أوكرانيا من ألقاء القبض على النائب ألإصلاحي (يوليا تيموشنكو)حتى قبل أن يوافق البرلمان على رفع الحصانة . (١)

لكن يبقى التعارض قائما بين مصلحتين الأولى تتمثل في وجوب فرض سلطة القانون على الجميع وفقا لمقتضيات العدالة وعدم إفلات أي أحد من سلطة القانون والثانية حق النائب في أن يتكلم وفقا لما يتطلبه عمله البرلماني منه من مراقبة أداء أعضاء السلطة التنفيذية ومحاربة الفساد الأمر الذي يجعله في مواجهة مباشرة مع أعضاء السلطة التنفيذية وما ينجم عنه من احتمال تلفيق التهم جزافا على العضو البرلماني .

وهذا الأمر الذي يطرح التساؤل حول فائدة هذا الحق بالنسبة لأعضاء البرلمان أذا كان بالإمكان استخدامه من قبل الحكومات لكي تسكت أعضاء لبرلمان من خلال نفس وسائل الدستور التي حددها لأجل إسقاط الحصانة عن ألأعضاء **؟!** وما فائدة هذا الأجراء للديمقراطية أذا كان يستخدم لحماية المفسدين والمرتشين ومن هو على شاكلتهم تحت حجة الحصانة البرلمانية **؟!**

أن الإجابة على هذا التساؤل مشابهة للإجابة على التساؤلات المطروحة على بقية الضمانات الدستورية الواردة في الدساتير ومدى فائدتها، حيث ان هذا ألأمر منوط بالقائمين على الحفاظ على تطبيق مبادئ الدستور وحمايته من رجالات الحكم وسياسيين وإعلاميين ورجال القانون وأفراد الشعب لكي يحافظوا على حسن استعمال هذه الضمانات بصورة صحيحة تضمن التطبيق السليم للدستور بما يتفق والحكمة من وراء هذه الضمانات والفائدة من وجودها .

ومن الملاحظ إن الديمقراطيات راسخة القدم لا تثور فيها مشاكل تتعلق بتطبيق الحصانة البرلمانية كما حصل في بريطانيا في عام ٢٠١٠ من تلاعب بالأموال من قبل ثلاثة نواب هم (جيم ديفين)و(اليوت مورلي) و(دايفيد شايتور) واللورد (هانينغفيلد) فطالب المدعي العام بأسقاط الحصانة عنهم ولم يعترض أيا من الأحزاب التي ينتمي إليها أولاء النواب برغم أنها أُتهموا بتهمة قد تصل عقوبتها إلى (٧)سنوات بل بالعكس سارعت إلى تعليق عضويتهم والتبرؤ من الأفعال الصادر منهم . (٢)

في حين ان هذه القضية تأخذ منحى أخر في دول الديمقراطيات الناشئة كالعراق حيث تأخذ المسألة طابعا سياسيا اكثر منه قانوني وتحدث اتهامات متبادلة بين الأحزاب السياسية، لكن هذا لا يمنع من وجود بعض الإجراءات التي تضمن إخضاع المسالة برمتها إلى الإطار القانوني بعيدا عن التجاذبات السياسية وصراع الأحزاب منها وضع طلب اسقاط الحصانة تحت سلطة القضاء وليس السلطة التنفيذية .

---

1) united States Agency for International Development blog in February 2006, Development Alternatives, Inc., and *reflects the views of the authors,page(5)* (١

٢)أثارت هذه القضية صحيفة(تيلي غراف) البريطانية عندما قامت بنشر تقارير شبه يومية عن نواب قاموا باستغلال نظام النفقات للمطالبة للأموال لشراء أشياء تافهة مثل ورق المراحيض ،(نقلا عن جريدة الشرق الأوسط اللندنية ليوم ٦شباط٢٠١٠ العدد١١٣٩٣)

المبحث الثالث :-أنواع الحصانة البرلمانية

أن الحصانة البرلمانية تنقسم إلى قسمين هما الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية وحسب التفصيل الآتي في المطلبين التاليين :-

المطلب الأول:الحصانة الموضوعية

تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال أو الأفكار والآراء التي تصدر منهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية ولهذا يقال لها الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية والحصانة ضد المسؤولية البرلمانية لا تشمل أقوال العضو داخل البرلمان فقط بل تمتد لتشمل أقواله داخل اللجان ، وكذلك أقواله التي يبديها خارج المجلس بمناسبة قيامه بعمل برلماني . وبالطبع فإن هذه الحصانة من الأهمية بمكان كونها توفر لعضو البرلمان الحماية اللازمة التي تكفل له ممارسة واجبه في الدفاع عمن يمثلهم والتعبير عن آرائه ووجهة نظره بطريقة ديمقراطية بعيدة عن التهويل الذي يمكن أن يفرض عليهم

فالدساتير تقرر ضمانة لأعضاء البرلمان مقتضاها عدم مسئوليتهم عما يبدونه من أفكار أو آراء أثناء مداولتهم في المجلس أو أحدى لجانه وذلك بقصد حرية المناقشات البرلمانية (١) وتعتمد الحصانة البرلمانية على أن الأمة نفسها تعبر عن نفسها من خلال الأصوات وآراء ممثليها . وتسمح هذه الحصانة لعضو البرلمان بحرية التعبير عن الإرادة الوطنية . ولهذه الحصانة صفة مطلقة(٢).

لذلك تمثل الحصانة ضد المسئولية البرلمانية ضمانة حقيقية تهدف إلى منح عضو البرلمان الثقة التي تمكنه من أن يقول كل ما من شأنه إثراء العمل البرلماني وإعلاء الفكر الديمقراطي ومن ثم أعلى قدر من الطمأنينة على وضعه ومستقبله ، فلو حوسب عضو البرلمان كما يحاسب الشخص العادي على تصرفاته وأحاديثه وأفكاره لكان ذلك إرهاقاً كبيراً ولآثر السكوت والصمت .

ولو أننا حاسبناه على جرائم السب والقذف وجعلناه يوما يمثل أمام محكمة الجنح وفي اليوم التالي أمام محكمة الجنايات فإنه لن يستطيع القيام بواجبات وظيفته على الوجه الأكمل .

وهكذا نستطيع القول بأن الحصانة ضد المسئولية البرلمانية امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء كانوا منتخبين أم معينين يتيح لهم أثناء قيامهم بواجباتهم البرلمانية حرية الرأي والتعبير دون أي مسئولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك فالحصانة على هذا النحو تعد بحق ضمانة ومبدأ مهم للحفاظ على المبادىء الدستورية في الدول الديمقراطية.

---

١)ابراهيم عبد العزيز شيحا(القانون الدستوري) ،بيروت ،الدار الجامعية ١٩٨٣ ،ص٦٠٧ .

٢)أحمد فتحي سرور (القانون الجنائي الدستوري)،مصدر سبق ذكره،ص٢٣٣ .

وهذه الحصانة أشار اليها الدستور العراقي في البند(ثانيا)من المادة(٦٠)الفقرة(أ)بالقول(يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك)

المطلب الثاني:-الحصانة الإجرائية:-

وهي تعني عدم جواز اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد أي من أعضاء البرلمان في غير حالة التلبس بالجريمة إلا بعد إذن المجلس التابع له ولهذا يطلق عليها الحصانة ضد الإجراءات الجنائية.
وترمي تلك الحصانة إلى وضع الأعضاء تحت حماية البرلمان، خشية أن تتخذ السلطة التنفيذية ضدهم إجراءات كيدية يدفع إليها ما يبدونه من آراء داخل المجلس آراء السلطة الموجودة في الحكم، والتي تملك عادة سلطة الاتهام، إذ أن تلك السلطة الأخيرة تابعة للهيئة التنفيذية(١) .
وينتج من هذا التصريح (الإذن) السابق الصادر من المجلس على الإجراءات انه يعتبر القاعدة الأساسية والضرورية لكل الإجراءات الجنائية المتخذة بحق النائب بعد ذلك ، فإن أي إجراء يُتخذ مخالفة لهذه القاعدة ، أي بدون هذا الأذن فلا بد وأن يكون باطلاً بطلاناً مطلقا.
ويثور التساؤل عما إذا كان إقرار مثل هذه الحصانة دستوريا يعني أن الأعمال أو الأفعال التي يقترفها عضو البرلمان والتي يحظرها قانون العقوبات تصبح أعمالا أو أفعالا مشروعه ؟
أن الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية مستبعدة من هذا التساؤل ، لأن الهدف منهما إرجاء اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد العضو حتى يتم الإذن بها من قبل المجلس التابع له . إذ يصبح هذا العضو بعد صدور ذلك الإذن شخصاً عادياً يخضع لكافة أحكام التشريع الجنائي فيما اقترفه من فعل أو عمل .فالحصانة ليس لها علاقة بالفعل أو العمل المقترف وإنما فقط بالإجراءات الجنائية الواجب اتخاذها في مثل هذه الحالة ، أو بمعنى أدق بوقت اتخاذ هذه الإجراءات ، فالحصانة التي نحن بصددها لا تخرج نائباً عن سلطة القانون ولا تؤدي إلى حفظ الدعوى بالنسبة إليه ولا ترمي إلى براءته فكل ما في الأمر أنها تعمل على تأجيل النظر في الدعوى ضده أثناء الانعقاد إلى وقت أخر .
وقد أشار لهذه الحصانة الدستور العراقي في المادة (٦٠)البند ثانيا الفقرة(ب) و(ج)بالقول(ب-لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا اذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.
(ج- لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.)

---

١) عقل يوسف مقابله ،(الحصانات القانونية في المسائل الجنائية) ، مصدر سبق ذكره ص٣٥٥وما بعدها .

الفصل الثاني

الوضع الدستوري للحصانة البرلمانية

وفي هذا الفصل سيتم بيان موقف الدول ونظرة دساتيرها الى الحصانة البرلمانية وكيفية معالجة تفاصيل هذه الحصانة في دساتير الدول بحسب المباحث ،لكن قبل ذلك ينبغي معرفة الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية والآثار المترتبة عليها وهو ما سيكون موضوع المبحث الأول :-

المبحث الأول :- الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية والآثار المترتبة عليها

أن المبرر الرئيسي للحصانة البرلمانية هو لكي تكون مهمة العضو البرلماني قائمة على الحرية والتمكن من نقد السلطة التنفيذية دون وجل أو خوف من قيام الأخيرة باختلاق قضايا وتهم تمس العمل الوظيفي وتمنع العضو النيابي من ممارسة وظيفة أصيلة للسلطة التشريعية ألا وهي الوظيفة الرقابية ،فهي ضرورة للعمل النيابي وبدونها يعتبر العمل النيابي ناقصا وغير مكتمل،فمهمة العضو النيابي الرئيسية هي مراقبة أعمال السلطات العامة وتوجيه الانتقادات لها في حالة حصول خطأ أو فساد،وبالتالي فعدم توفير حماية له من السلطة التنفيذية سيجعله يركن إلى السكوت وعدم ممارسة عمله النيابي بشكل صحيح .

أن الحصانة البرلمانية – بنوعيها - (وبحسب ما أجمع عليه فقهاء القانون الدستوري) هي من النظام العام،كما أن الحصانة الموضوعية فقط هي مستمرة سواء أكنت أثناء الدورة النيابية أو بعدها عن كل أمر صدر من النائب فيها ، كما إنها تمنع العقوبة المدنية والجنائية فلا يوجد فعل يعاقب عليه العضو النيابي ،وبالتالي يستطيع النائب التمسك بها في أي مرحلة من مراحل الدعوى سواء في مرحلتها البدائية أو غيرها من المراحل .(١)

في حين ان الحصانة الإجرائية غير ذلك لأنها محددة بمدة هي فترة انعقاد المجلس ،أما في غير فترة الفصل التشريعي فيجب أخذ موافقة رئيس المجلس النيابي

وبناءا على ما سبق ولأنها من النظام العام فلا يجوز للعضو البرلماني التنازل عنها لأنها لم تمنح بصفة شخصية بل بصفة وظيفية فهي ترتبط بالوظيفة التي يمارسها لا بشخصه ،كذلك فأن جميع الإجراءات المتخذة المدنية والجنائية بحق النائب تعتبر لاغيه وباطلة بطلانا مطلقا .

وأيضا فأن الحصانة البرلمانية الموضوعية تبقى مستمرة ودائمة عن الآراء والأقوال التي صدرت من العضو النيابي في أثناء فترة انعقاد المجلس النيابي حتى بعد فترة انتهاءها والى الأبد(٢)، أما الحصانة البرلمانية الإجرائية فهي محددة بفترة الفصل التشريعي وهي لا تمنع العقاب ولا تمنع من استكمال الإجراءات القانونية أمام الجهات المختصة ،بل هي فقط تمنع من تنفيذ هذه الإجراءات بحق العضو النيابي .

وبرغم اتفاق الفقه الدستوري على ما سبق ألا إن فقهاء القانون الجنائي اختلفوا في تحديد التكييف القانوني للحصانة البرلمانية ،فمنهم من قال بأنها تعتبر من أسباب انتفاء الأهلية القانونية للعقاب فلا يعد العضو البرلماني مخاطبا بالقانون الجنائي ،فلا توجد أهلية قانونية لدى عضو البرلمان فيما

---

١) فؤاد كامل بك(الأوضاع البرلمانية) ،القاهرة مطبعة دار الكتب المصرية ،ط١، ١٩٢٧،ص٣٣٧ .

٢) وهذا ما قصدته المادة (٦٠)ف(أ)من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالقول(.....ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك.) أي يجب أن يكون وقت صدور الآراء أثناء انعقاد المجلس أما الحماية لهذه الآراء فهي مؤبدة غير محددة بوقت .

يخص أفعاله (١)
وهذا كلام مردود على قائله لوجود اختلاف بين أسباب انتفاء الأهلية القانونية وبين الحصانة البرلمانية ،ففاقد الأهلية القانونية يكون غير مخاطب بجميع نصوص القانون الجنائي عن كل أفعاله ،وهذا يختلف عما هو موجود في الحصانة البرلمانية ،إذ أن العضو البرلماني يكون محصنا من المساءلة الجنائية فقط في حالة مباشرته لوظيفته الرقابية والنيابية ،أي في حالة قيامه بعمله النيابي سواء في اللجان النيابية أو أثناء الانعقاد لجلسات البرلمان ،أما في غير ذلك فالنائب يكون مسئولا جنائيا عن كل أقواله وأفعاله أمام القانون ،والقول بعكس ذلك يؤدي إلى جعل عضو البرلمان فوق القانون ،ولا يمنع تمتع النائب بالحصانة الإجرائية من أكمال جميع إجراءات الدعوى الجنائية المتعلقة عن ألأقوال والأفعال التي تستوجب المسائلة الجنائية بحق النائب لحين رفع الحصانة البرلمانية عنه من قبل المجلس النيابي نفسه، أو الانتظار لحين أكمال المدة القانونية لتمتع النائب بعضوية المجلس النيابي ،وبعد انتهاء عضويته يستطيع المتضرر تفعيل باقي الإجراءات القانونية التي أوقفتها الحصانة الإجرائية التي كان يتمتع بها عضو البرلمان .
كما أن القول بأن عضو البرلمان فاقد أهلية فيه انتقاص لشخص النائب ولما ما يمارسه من دور خطير لتعلقه بتمثيل الشعب وممارسة دور رقابي على السلطة التنفيذية
وهناك رأي أخر اعتبر الحصانة البرلمانية سببا شخصيا للعضو البرلماني ،يحد من سلطة الدولة على ممارسة السلطة الجنائية بحق الشخص الذي يتمتع بهذا الامتياز الشخصي(٢)،وهذا القول يجانبه الصواب أيضا ،إذ إن الحصانة البرلمانية سبب وظيفي وليس شخصية ،مقررة للشخص بمناسبة ممارسته لوظيفته النيابية وليست متعلقة بذات النائب أو شخصه .
وهناك رأي يقول بأن الحصانة البرلمانية تعد من موانع العقاب ،برغم أن هذا الرأي لم يتفق عليه البعض بسبب أن موانع العقاب(بحسب رأيهم) في الأصل هي فعل غير مشروع بحد ذاته ويخضع لقانون العقوبات ولكن بسبب وجود عارض في شخص من قام بالفعل اعتبر هذا الفعل غير معاقب عليه ،أما الحصانة البرلمانية تختلف إذ أن الأخيرة هي في أصلها مشروعة ما دامت تتعلق بممارسة العضو البرلماني لعمله الرقابي .(٣)
ونحن نرى من وجهة نظرنا أن الحصانة البرلمانية تعد أقرب إلى كونها من موانع العقاب برغم بعض الاختلافات البسيطة التي لا تخرجها من هذا الاعتبار(رغم الاعتراض من البعض على ذلك) بسبب أن الفعل الذي يقوم به العضو البرلماني إذا كان منصبا على أراء متعلقة بانتقادات وكلام سلبي نحو السلطة التنفيذية هو فعل من الممكن أن يخضع للقانون الجنائي وتستطيع السلطة التنفيذية –لو لم تكن الحصانة موجودة- أن تقوم باتخاذ الإجراءات القانونية بحق النائب من خلال اتهامه جنائيا ،ولكن وبسبب المهمة النبيلة التي يقوم بها العضو البرلماني المتمثلة بمراقبة السلطة التنفيذية وتصويب عملها وأخطائها ،تم اعتبار تلك الأفعال --أّذا كانت جزءا من العمل النيابي للنائب – أفعالا مشروعة، الأمر الذي قد لا يرضي السلطة التنفيذية وأعضائها فتلجأ عندئذ إلى اتهام العضو البرلماني جنائيا لغرض إسكات صوته ،وهذا هو الغرض من الحصانة البرلمانية ألا وهو حماية العضو البرلماني من محاولة السلطة التنفيذية من استخدام ما أتاحه لها القانون من وسائل بغرض إسكات صوت المعارضة البرلمانية بصورة غير مشروعة .

---

١)عقل يوسف مقابلة(الحصانات القانونية في المسائل الجنائية)،مصدر سبق ذكره ص١٤٦
٢)يسر نور(شرح قانون العقوبات)القاهرة ،دار النهضة العربية١٩٨٧ ج١ ص١٩٥
٣)علي بن عبد المحسن التويجري (الحصانة البرلمانية وإمكانية تطبيقها على مجلس الشورى السعودي) رسالة ماجستير،جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ،العام الدراسي ١٤٢٥-١٤٢٦هج ،ص٢٥

تمييز الحصانة الموضوعية عن الحصانة الإجرائية

على الرغم من كون كلا نوعي الحصانة يعتبران من النظام العام ولا يجوز التنازل عنهما ولو من النائب نفسه ،كما أم كلتاهما تعتبران جزءا من الوظيفية النيابية للعضو ومن الحقوق النيابية وليست هبة شخصية للنائب،وبرغم أوجه التشابه بين نوعي الحصانة ألا إنهما يختلفان بما يأتي :-

١)الحصانة الموضوعية تنزع أصلاً المسئولية الجنائية والمدنية عن كل ما يبديه عضو المجلس النيابي أثناء دورة الانعقاد أو خلال عمله النيابي في المجلس أو اللجان النيابية ، أما الحصانة الإجرائية فهي تتعلق بالإجراءات فلا تنفي ولا تسقط صفة الجريمة عن الفعل المنسوب ولا تمنع العقاب أصلاً، بل تحول دون اتخاذ إجراءات ضد عضو البرلمان بدون إذن المجلس أثناء دور الانعقاد ، وإذن رئيس المجلس في غير دور الانعقاد .

٢)الحصانة الموضوعية حصانة مؤبدة تسري على جميع أقوال النائب وآراءه أثناء الانعقاد والجلسات واللجان النيابية ولا تسقط نهائيا حتى لو انتهت الفترة النيابية للعضو ،أما الحصانة الإجرائية فهي مؤقتة بفترة الدورة النيابية وتنتهي بأنتهاءها وسقوط العضوية النيابية عن النائب،وبالتالي يستطيع المتضرر أن يلجأ للقضاء لتفعيل الدعوى بعد انتهاء الفترة النيابية .(١)

٣)أن الفيصل بين عمل الحصانة البرلمانية أو الحصانة الإجرائية هو ممارسة العمل النيابي والرقابي لعضو البرلمان أثناء الانعقاد أو خارجه ،فإذا كانت الآراء والأقوال والتصريحات التي يقول بها عضو البرلمان أثناء دورة الانعقاد أو اللجان النيابية فهذه الآراء تكون محصنة موضوعيا من أي مسائلة قانونية وبصورة نهائية ،أما أذا كانت هذه الآراء خارج دورة الانعقاد أو عمل اللجان النيابية فمن الممكن للمتضرر أن يقوم برفع دعوى إلى القضاء وتمشية أمور الدعوى لكن لا يمكن أن يتم إصدار مذكرة لإلقاء القبض على العضو ما لم يقم القضاء برفع الأمر إلى المجلس النيابي للموافقة على رفع الحصانة عن النائب ،كونه يتمتع بالحصانة الإجرائية التي تحول دون إصدار مذكرة لإلقاء القبض عليه . (٢)

٤) أن الحصانة الموضوعية تسقط المسئولية المدنية والجنائية عن النائب عما يدلي به من أراء وأقوال أثناء دورة الانعقاد ،أما الحصانة الإجرائية فهي تبطل فقط تنفيذ الإجراءات الجنائية بحق العضو البرلماني ،وليس لها علاقة بالمسئولية المدنية أذ يستطيع المتضرر المطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر وتنفيذ القرار المتعلق بذلك حتى لو كانت أثناء دورة الانعقاد ودون أذن من المجلس النيابي .

---

١) وهو ما طالب به محامو رئيس الوزراء العراقي في الدعوى التي رفعت على النائب صباح الساعدي،حيث صدرت مذكرة قبض بحقه في يوم الاثنين ٢٠١١/٩/١٩ وصلت ألى مجلس النواب في اليوم التالي لكن مجلس النواب في الجلسة اللاحقة رفض التصويت عليها،فأعلن محامو رئيس الوزراء أنهم سيقومون بتفعيلها بعد انتهاء عضوية النائب صباح الساعدي في نهاية الدورة النيابية للمجلس.

٢)أوردت المادة(٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب نصا مشابها لما ورد في المادة(٦٠)من الدستور العراقي ومقتبسا منه .

المبحث الثاني :- نظرة الدساتير الى الحصانة البرلمانية

أن مسألة أدراج الحصانة البرلمانية في الدستور لتتحول الى مبدأ دستوري يخضع لمراقبة الهيئات الدستورية التي من واجبها حماية الدستور لهو أفضل ضمانة لحماية الحصانة البرلمانية وضمان حسن تطبيقها ،مع تبيان الجهة التي يكون لها الحق في طلب سحب الحصانة والجهة التي لها الحق في إسقاط الحصانة عن النائب وبالتالي تتحول الحصانة البرلمانية إلى مبدأ دستوري. وهذا ما اتجهت اليه الدول سواء أكانت دساتيرها عرفية ام مكتوبة اذ تعتبر الحصانة البرلمانية مبدأً دستورياً. وهناك بعض الدول من قامت بوضع تفصيل للمبدأ الدستوري من خلال تشريع قانون يعنى بالحصانة البرلمانية كما في المملكة المغربية .(١).

أن الدساتير اختلفت في نظرتها للحصانة البرلمانية ،فمنها من جعلها ضيقة تنحصر في أضيق الحدود كما في بريطانيا وأمريكا ودول كانت دساتيرها تعطي النائب حصانة واسعة في الدعاوى الجنائية والمدنية وحسب التفصيل التالي :-

المطلب الاول :دول الحصانة الضيقة

والحصانة في هذه الدول تشمل النائب بحمايتها فقط في الدعاوى المدنية ولا تشمل الدعاوى الجنائية ،كما في بريطانيا ،اذ يجوز القبض على النائب لأسباب جنائية شأنه شان أي مواطن أخر،(وإذا قبض على أي عضو في البرلمان البريطاني(سواء في مجلس اللوردات أو مجلس العموم) لأسباب جنائية يجب إخطار المجلس التابع له ذلك العضو بالأسباب، ويحصل الإخطار فوراً إذا كان البرلمان مجتمعاً (أثناء دور الانعقاد) أو بمجرد عودته إلى الاجتماع إن كان في عطلة) (٢) .

لكن الأسباب الجنائية لا تكون بسبب التقارير والكلام في البرلمان ولا اللجان البرلمانية أذ يحق للنائب ان يتكلم بما يشاء متى ما تعلق ذلك بأدائه لواجباته البرلمانية كما تمتد الحصانة البرلمانية ليس فقط للنائب فحسب وإنما حتى للمشاركين والمساهمين في أعداد التقارير المقدمة إلى البرلمان أو اللجان البرلمانية كالخبراء مثلا .(٣)

---

١)صدر في المغرب القانون المتعلق بالحصانة البرلمانية برقم ٠١-١٧في ٢٠٠٤ ثم تم تعديله بالقانون رقم ١٦٢-٠٤-١ في(٤)من شهر تشرين الثاني ٢٠٠٤المنشور في الجريدة الرسمية في (٨) تشرين الثاني ٢٠٠٤ بالرقم ٥٢٦٣ .

٢) عقل يوسف مقابلة(الحصانات القانونية في المسائل الجنائية)، المصدر السابق،ص٣٨١ .

3)Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament ,Written By Gruope, Publisher:The European Centre For Parliamentary Research And Documentation,Belgium2001,Page(19) .

كما أخذت بهذه الحصانة الولايات المتحدة الأمريكية أذ أن المادة (١) من الدستور الأمريكي اعتبرت أن الحصانة البرلمانية مقصورة فقط على الكلمات المنطوقة أو المكتوبة من قبل أعضاء البرلمان والمناقشات داخل البرلمان،ويستمر اثر هذه الحصانة البرلمانية حتى بعد انتهاء ولاية المجلس للنائب عن أي أراء أبداها أثناء عمله البرلماني السابق لكن هذه الحصانة لا تشمل الإجراءات القانونية المتخذة ضد النائب قبل انتخابه. ويجوز ان يتم الحكم على عضو المجلس من دون إن يتم ألقاء القبض عليه(مشابه لوقف تنفيذ الحكم) كما أن هذه الحصانة لا تمنع المحاكم من إن استدعاء النائب أمامها كشاهد .(١)

وأخذت بهذه الحصانة عموما الدول التي تأخذ بالنظام الانكلوسكسوني مثل أستراليا والهند وكندا (٢) وهذه الدول أخذت هذه التقاليد الدستورية من النظام البريطاني حيث أن جميع هذه الدول كانت مستعمرات سابقة لبريطانيا .ومن المعروف أن الحصانة البرلمانية بُذرت بذورها الأولى في ارض انكلترا وكانت المملكة المتحدة مهد الحصانة البرلمانية بحق ،حيث كانت ترجع الأصول التاريخية لاستعمال الحصانة البرلمانية إلى القرن الرابع عشر وبالخصوص في حادثة توماس هاكسي (Thomas Haxey) التي كانت المرة الأولى التي يشار فيها إلى حق النائب بالمناقشة والكلام دون خوف أو وجل من يتعرض له العاهل بشيء ،وتتمثل هذه الحادثة في احد جلسات البرلمان الانكليزي لعام ١٣٩٧ عندما رفع مجلس العموم مذكرة احتجاج ضد التصرفات المالية المشينة والمخزية للملك (ريتشارد الثاني)وكان للنائب توماس هاكسي (Thomas Haxey)الدور الأكبر في التحضير لهذه المذكرة ورفعها،فصدر حكم على هذا النائب بالإعدام بتهمة الخيانة ونتيجة لضغط مجلس العموم لم ينفذ الحكم وبعد تغيير الملك تم تبرئة هاكسي بعفو ملكي،هذه الحادثة دفعت مجلس العموم للضغط فعليا باتجاه أقرار الحق للنواب في أن يتكلموا بحرية وأن يناقشوا من دون قيود تفرض عليهم من قبل التاج واستمرت تلك الجهود حتى صدرت وثيقة الحقوق عام ١٦٨٩التي نصت بوضوح على حق النائب في الكلام والمناقشة بحرية دون أي تدخل يفرض عليه من خارج البرلمان(من قبل الملك) ،وجاء في مادتها التاسعة أن " عضو البرلمان معفى من كل مسئولية عما يبديه في المجلس من الأفكار والآراء والأعمال ، ولا يجوز معاقبته أو استجوابه في أي محاكمة أو أي مكان خارج البرلمان .(٣)

المطلب الثاني :- دول الحصانة الواسعة

وهذه الدول تكون الحصانة فيها واسعة تشمل الدعاوى الجنائية كما تشمل الدعاوى المدنية على حد سواء،ولعل أول من أخذت بهذا النظام هي فرنسا حيث أن النظام البرلماني فيها يعطي للنائب حصانة واسعة تشمل حرية الكلام والمناقشات في البرلمان واللجان البرلمانية وتستمر هذه الحماية طيلة بقاء النائب كعضو في البرلمان وحتى بعد انقضاء العضوية إذا كانت عن أراء قالها أثناء عضويته في البرلمان .

---

١) نشرة الاتحاد البرلماني الدولي،الولايات المتحدة الامريكية،على الموقع في الشبكة الدولية(www.ipu.org) .

٢) رمضان محمد بطيخ ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤ ،ص٢١

3)(Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament,)page 9 .

وتشمل هذه الحصانة نوعين من الحماية ،موضوعية وإجرائية كما سيتم بيانها لاحقا بخلاف الحصانة الضيقة التي تشمل فقط الحصانة الموضوعية ولا تشمل الحصانة الإجرائية ألا استثناءا .
وكان رجالات الثورة الفرنسية قد شعروا بالحاجة الماسة لوجود طريقة يتم بها حماية النائب في البرلمان ليتكلم بما يشاء دون خوف من متابعة قانونية أو توجيه تهم بحقهم نتيجة قيامهم بأداء واجباتهم النيابية فتمت الموافقة على تمتع النائب بالحصانة البرلمانية أثناء الفترة النيابية وذلك باقتراح قدمه النائب ميرابو(Mirabeau) وصدر مرسوم من الجمعية الوطنية الفرنسية بذلك في ٢٣ حزيران ١٧٨٩ ، ثم تلاه المرسوم المؤرخ في ٢٦حزيران ١٧٩٠ والذي أعطى امتياز للأعضاء يقضي بعدم جواز محاكمة النائب من دون أخذ تفويض وموافقة من الجمعية الوطنية .(١)
وانتقل هذا النموذج الفرنسي المأخوذ من النظام الانكليزي إلى أكثرية البلدان الأوربية بعد تعديله وتوسعة هذه الحصانة لتشمل مجالات لم يشملها النظام الانكليزي، إذ منحت المادة (٢٦) من الدستور الفرنسي النواب الحصانة من المسؤولية المدنية والجنائية عن الآراء والمناقشات التي يبديها النواب إثناء قيامهم بواجباتهم النيابية .(٢)
وقد أخذت بالتفسير الواسع لمفهوم الحصانة البرلمانية أكثرية الدول الأوربية مثل بلجيكا واليونان وايطاليا والبرتغال وكذلك في ألمانيا والدنمارك(٣) مع بعض التعديلات لهذه الدول بحسب ما تراه مناسب فاليونان مثلاً وسعت من مفهوم الحصانة ليشمل بالحماية كذلك من يقوم بتزويد النائب بالمعلومات والوثائق اللازمة لأعداد التقارير البرلمانية وذلك استنادا للمادة (٦١)و(٦٢)من دستور عام ١٩٧٥ ، التي منعت اتخاذ أي إجراء قانوني أمام أي محكمة بحق النائب ومن زوَده بالمعلومات وعدم جواز التفتيش لممتلكاته .(٤)

المبحث الثاني :-موقف المشرع العراقي

أن المشرع العراقي ومنذ أول دستور في العراق لعام ١٩٢٥ فقد أخذ بالحصانة البرلمانية الواسعة أذ نصت المادة الستون من دستور عام ١٩٢٥(لا يوقف، ولا يحاكم أحد من أعضاء مجلس الأمة في مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس، الذي هو منتسب إليه، قرار بالأكثرية بوجود الأسباب الكافية لاتهامه، أو ما لم يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة، ولكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود نظام المجلس الذي هو منتسب إليه، ولا تتخذ أية إجراءات قانونية ضده من أجل تصويت أو بيان رأي، أو إلقاء خطبة في مداولات المجلس ومباحثاته، وإذا أوقف النائب لسبب ما أثناء عطلة المجلس، فعلى الحكومة أن تعلم المجلس بذلك عند التئامه، مع إعطاء الإيضاحات وبيان الأسباب الموجبة.) .
وبنصوص مشابهة أوردت الدساتير اللاحقة والتي صدرت في العهد الجمهوري المبادئ المتعلقة

---

1)(Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament,)page(9)

٢) نشرة الاتحاد البرلماني الدولي، فرنسا ،مصدر سبق ذكره .

3)(Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament,page(9)

٤) المصدر السابق ، ص٣٢

بالحصانة البرلمانية حيث منحت النائب نوعي الحصانة الموضوعية والإجرائية فمنحته حرية الكلام وإبداء الآراء بحرية (الحصانة الموضوعية)بالإضافة الى منع ألقاء القبض عليه أو اتخاذ الإجراءات القانونية بحق النائب ألا بموافقة المجلس النيابي(الحصانة الإجرائية) . أما دستور عام ١٩٧٠ المؤقت فقد جعل السلطة التشريعية بصورة رئيسية بيد هيئة غير منتخبة سماها(مجلس قيادة الثورة)وبصورة ثانوية أعطى المجلس الوطني جزء من هذه السلطة ،وبالتالي منح الحصانة التامة لأعضاء مجلس قيادة الثورة ورئيسه ونوابه ومنع اتخاذ أي أجراء بحقهم ألا بأذن مسبق من المجلس(المادة ٤٠)،أما أعضاء المجلس الوطني فنص المادة(٥٠) احتوت على فقرتين (أ)و(ب)أعطت كل منهما حكما بحسب ما يأتي:-

١)الفقرة (أ)منحت عضو المجلس الوطني حرية في أبداء الآراء والمناقشات أثناء أداءهم لعملهم ،أي منح العضو الحصانة الموضوعية .

٢)الفقرة (ب) منعت ملاحقة أي عضو أو ألقاء القبض عليه بسبب جريمة أثناء دورات الانعقاد أو خارجها بدون إذن من رئيس مجلس قيادة الثورة، إلا في حالة التلبس بجناية .

فهذه المادة وان منحت العضو الحصانة الموضوعية ألا أنها جعلت ألإذن بملاحقته قضائيا من مجلس قيادة الثورة وليس من رئاسة المجلس نفسه وهذا حكم يجعل أمر اتخاذ الإجراءات القانونية بحق أعضاء المجلس الوطني منوطا بمجلس قيادة الثورة .

أما بموجب دستور عام ٢٠٠٥ فقد نصت الفقرة ثانيا من المادة (٦٠)منه على:-

(أ- يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك. ب - لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا اذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.

ج - لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.)

وبالتالي فأن المشرع الدستوري أخذ بالحصانة البرلمانية الواسعة وكالاتي :-

١)الفقرة (أ) أعطت النائب الحرية في أبداء آراءه وبحصانة من المقاضاة من جراء ذلك (الحصانة الموضوعية) ولكن جعلت الحماية الموضوعية محصورة بإطار زمني فقط في أثناء انعقاد البرلمان أي أن يكون وقت صدور الآراء والكلام هو وقت الانعقاد للدورة ولا يقصد به أن الحماية تبقى فقط أثناء دورة الانعقاد .

٢)الفقرة(ب)منعت من ألقاء القبض على النائب (الحصانة الإجرائية)أثناء انعقاد البرلمان ألا بحالتين هما :-

<u>الحالة الأولى</u> : ولها شرطان متلازمان لا يصح ألقاء القبض ألا باجتماعهما وهذان الشرطان هما :

الشرط الأول،أن تكون التهمة جناية وليس من قبيل الجنح ولا المخالفات والجناية بحسب المادة(٢٥) قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبات التالية:

١ – الإعدام

٢ – السجن المؤبد

٣ – السجن اكثر من خمس سنوات إلى خمس عشرة سنة

الشرط الثاني، أن يعرض ألامر في جلسة البرلمان ويحصل على موافقة أغلبية أعضاء البرلمان المطلقة أي نصف العدد ألأصلي للنواب زائدا واحد وليس نصف الحاضرين من النواب زائدا واحد .

الحالة الثانية: ولها شرطان متلازمان أيضا هما:
الشرط الأول،ان يتم أمساك النائب وهو بالجرم المشهود والجريمة المشهودة عرَفتها الفقرة (ب) من المادة (١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل النافذ بالقول (تكون الجريمة مشهودة اذا شوهدت حال ارتكابها او عقب ارتكابها ببرهة بسيرة او اذا تبع المجني عليه مرتكبها اثر وقوعها او تبعه الجمهور مع الصباح او اذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملا آلات او أسلحة او أمتعة او أوراقا او أشياء أخرى يستدل منها على انه فاعل او شريك فيها او اذا وجدت به في ذلك الوقت آثار او علامات تدل على ذلك) .وأخذت بحالة الجرم المشهود الكثير من الدساتير كالدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة (٩٩) وسماها حالة (التلبس بالجريمة) وكذلك دستور الأردن لعام ١٩٥٢في المادة (٨٦) ودستور الإمارات العربية المتحدة في المادة (٨٢) ودستور البحرين لعام ٢٠٠٢ في المادة (٨٩) وعبر عن هذا الاستثناء بأنه "حالة الجرم المشهود، ودستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٢٧) منه ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦ في المادة (١١١) والذي استوجب إخطار " مكتب المجلس الشعبي الوطني ، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فوراً". وجعل للمكتب المخطر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة ، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة (١١٠) التي قررت القاعدة العامة في الحصانة التي قضت بأنه" لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه ، أو بإذن ، حسب الحالة ، من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه ،وأيضاً دستور سوريا في المادة (٦٧)منه وعبر عن حالة التلبس بأنها "حالة الجرم المشهود" .كما نصت المادة (١١١) من دستور الكويت لعام١٩٦٢على أن " لا يجوز أثناء دورة الانعقاد في غير حالة الجرم المشهود أن تتخذ نحو العضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلا بإذن المجلس ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جنائية أثناء انعقاده على النحو السابق كما يجب إخطاره دوماً في أول اجتماع له بأي إجراء يتخذ في غيبته ضد أي عضو من أعضائه وفي جميع الأحوال إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه اعتبر ذلك بمثابة إذن " .
الشرط الثاني،ان تكون التهمة جناية وليس من قبيل الجنح ولا المخالفات .
٣)الفقرة (ج)عالجت مسألة ألقاء القبض على النائب خارج مدة الفصل التشريعي (كأيام العطل البرلمانية بين الدورات الانتخابية) ومنعت ألقاء القبض على النائب ألا في حالتين :-
الحالة الأولى ، وتكون بالشروط التالية بالتلازم :-
١)أن تكون التهمة جناية وليست جنحة ولا مخالفة .
٢)أن يتم أخذ موافقة من رئيس مجلس النواب وأن تكون الموافقة سابقة وليست لاحقة وإلا كانت الإجراءات باطلة .
الحالة الثانية ،وتكون بشرطين متلازمين :-
١)أن تكون التهمة جناية وليست جنحة ولا مخالفة .
٢)أن يكون بالجرم المشهود كما تم بيانه سابقا

الخاتمة

ضمانا لاستقلال أعضاء البرلمان وحماية لهم ضد أنواع التهديد والانتقام سواء من جانب السلطات الأخرى في الدولة أم من جانب الأفراد تتضمن دساتير معظم دول العالم نصوصها تكن لهم الطمأنينة التامة والثقة الكاملة عند مباشرة أعمالهم .

ولعل وسيلة من أفضل الوسائل التي تمنح النائب الطمأنينة عند مزاولته لعمله البرلماني هي جعله مستظلا بمظلة الحصانة البرلمانية لكي يكون حرا في إبداءه لأرائه والتي غالبا ما تكون في مواجهة السلطة التنفيذية ،حيث أن من واجبات عضو البرلمان مراقبة أداء الحكومة .

كما أن الحكومة وبما تملكه من سلطات تستطيع أن تكيل التهم إلى أي نائب مما يجعل النواب(تحت ضغط الخوف من التهم)يتجنبون مراقبة عمل الحكومة أو الكشف عن ألأخطاء التنفيذية التي تقوم بها ألأمر الذي يفقد البرلمان واحدة من أهم واجباته ألا وهي مراقبة أداء الحكومة .

أن الحصانة البرلمانية سواء في ذلك الحصانة ضد المسئولية البرلمانية أم الحصانة ضد الإجراءات الجنائية ليست في حقيقة الأمر امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان وإنما هي مقررة في جميع الأحوال لصالح البرلمان الممثل الحقيقي للشعب ضمانا لاستقلاله في عمله وحماية لأعضائه .

لكن في حالات كثيرة يتم استغلال هذه الحصانة سلبا أو يتم التغاضي عنها وتجاهل الدستور وغالبا ما يحصل هذا في الدول النامية والدول حديثة العهد بالديمقراطية برغم ان هناك إجراءات من الممكن ان تكون ضامنة لحسن استخدام الحصانة البرلمانية وفقا لما أريد لها ولعل أهم الضمانات هي :-

١)جعل الحصانة البرلمانية مبدأ دستوريا من خلال أيراد نصوص دستورية بشأنها في الدستور .

٢)تحديد الجهة التي تقوم بطلب إسقاط الحصانة بدقة وعدم ترك الأمر للاجتهادات السياسية وتحديد الجهة التي لها الحق في إسقاط الحصانة عن النائب بدقة أيضا .

٣)من ألأفضل أن تكون الجهة التي لها الحق في طلب إسقاط الحصانة عن النائب جهة قضائية كما هو معمول به في الدستور العراقي للابتعاد بمسألة إسقاط الحصانة عن التجاذبات السياسية قدر ألإمكان وليكون القضاء هو الفيصل والحكم .

إن الكلام السابق عن أهمية الحصانة البرلمانية لا تعني أن يصبح أعضاء البرلمان دون بقية الأفراد فوق القانون لا حسيب عليهم ولا رقيب، فمن جهة فأن الحصانة في الواقع ليست طليقة من كل قيد أو حد؛ بل هناك ضوابط وقيود عديدة تحد من نطاقها إذا ما تجاوز عضو البرلمان الحدود المسموح بها، أو الحدود المشروعة لها، فهي عندما تقررت إنما كان لهدف محدد وواضح لا يجوز تجاوزه أو الخروج عليه، وإلا تعرض عضو البرلمان للمسؤولية كاملة .

ومن جهة أخرى فأن جعل إسقاط الحصانة البرلمانية بيد جهة غير البرلمان لهو أمر يشجع السلطة التنفيذية على طلب إسقاط الحصانة اعتمادا على سهولة الامر هذا لذا كان موقف المشرع الدستوري العراقي غير موفق عندما جعل إسقاط الحصانة خارج مدة الفصل التشريعي مرهون بموافقة رئيس مجلس النواب بدل من ان تكون الموافقة صادرة من الجهة الأصلية وهي ألأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب .

فجعل مصير الحصانة التي يتمتع بها النائب بيد شخص واحد وهذا إهدار للضمانات التي وفرها الدستور لحماية النائب حيث جعل الموافقة على إسقاط الحصانة يتطلب الأغلبية المطلقة لمجلس النواب في حالة انعقاد الدورة البرلمانية،بخلاف الحل الذي اتبعته بعض الدساتير من وجوب عرض الأمر على مجلس النواب في أول جلسة تعقد كما فعل الدستور الكويتي في المادة (١١١)بالقول(كما

يجب إخطاره دوماً في أول اجتماع له بأي إجراء يتخذ في غيبته (أي في غيبة المجلس النيابي)ضد أي عضو من أعضائه) .
وهذا ايضا ما جرت التقاليد الانكليزية على اتباعه،أذ يجري أخذ الاذن من المجلس الذي يتبعه النائب المتخذة الاجراءات ضده في حالة غياب المجلس في اول جلسة يعقدها) (١) .
وبناءاً على ما سبق من حيثيات البحث هذا فقد توصلنا إلى النتائج التالية :-

النتائج:-

١) إن الحصانة البرلمانية تنقسم لنوعين حصانة موضوعية تشمل حرية النائب في الكلام والمناقشات وإبداء الرأي ،وحصانة إجرائية تشمل المنع من اتخاذ إجراءات قانونية بحق النائب أو إلقاء القبض عليه .
٢) ان المبرر من وراء الحصانة البرلمانية هو جعل النائب حرا إثناء ممارسته لعمله البرلماني وجعله بمنأى من إن يتم اتخاذ إجراءات بحقه لمنعه من ممارسة عمله في الرقابة على عمل الحكومة ومحاسبتها عند التقصير والدفاع عن مصالح الشعب .
٣) ان الحصانة البرلمانية ليست مطلقة ولا تعني ان النائب فوق القانون بل هي مبدأ وجد من اجل تقرير حماية لأعضاء البرلمان من غلواء السلطة التنفيذية وليس لهدف أخر أذ يجوز اتهامه واتخاذ الإجراءات القانونية بحقه وفقا لأحوال حددها القانون كما في حالة ضبط النائب بالجرم المشهود .
٤) ان الدول لم تكن على شاكلة واحدة في نظرتها للحصانة ،فهناك من الدول من ضيقت من نطاق هذه الحصانة كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ،ودول أخرى وسعت من نطاقها مثل فرنسا والعراق .

التوصيات :-

١)تغيير نص المادة(٦٠)الفقرة ثانيا البند (ج)ليكون بالصيغة التالية
(لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئاسة مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية ،على ان يتم ابلاغ المجلس في اول جلسة يعقدها مع بيان الاسباب الموجبة لتقرير حالته خلال (٣٠) يوما وفقا للبند (ب) من هذه الفقرة ،ويعتبر السكوت بانقضاء هذه المدة بمثابة موافقة.)

٢)ان تشمل حرية الكلام والمناقشات بمقتضى الحصانة الموضوعية الواردة في المادة (٦٠) الفقرة ثانيا البند(أ)حتى في حالة عدم عقد البرلمان ما دامت متعلقة بالعمل النيابي ولا تخرج عن نطاق ذلك بتغيير نص البند من خلال رفع عبارة(في اثناء دورة الانعقاد)ووضع عبارة (تتعلق بعمله النيابي)بدلا عنها لتصبح العبارة بالشكل التالي:-
(يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء تتعلق بعمله النيابي، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك.)
٣)أن يتم شمول المصادر التي أعتمد عليها العضو البرلماني للحصول على المعلومات بشمولها بالحصانة البرلمانية وبخاصة أذا ما ظهر بعد التحقق صحة المعلومات المدلى بها .

---

١) عقل يوسف مقابلة(الحصانات القانونية في المسائل الجنائية)، مصدر سبق ذكره،ص٣٨١

المصادر

اولاً: الكتب

١) أحمد فتحي سرور (القانون الجنائي الدستوري)، القاهرة ،دار الشروق ،ط٢ ،٢٠٠٢ .
٢) أحمد نشأت ، (شرح قانون تحقيق الجنايات)القاهرة ، مطبعة الاعتماد ، ١٩٢٥-١٩٢٦ .
٣) ابراهيم عبد العزيز شيحا(القانون الدستوري) ،بيروت ،الدار الجامعية ١٩٨٣
٤) سعد عصفور ،(النظام الدستوري المصري)الإسكندرية،منشأة المعارف ١٩٨٠
٥) رمضان محمد بطيخ ، (الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر)القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤
٦) عقل يوسف مقابلة ، الحصانات القانونية في المسائل الجنائية (القاهرة ، كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس ، ١٩٨٧م) .
٧) داود الباز ، (الشورى والديمقراطية النيابية) الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، ط١، ٢٠٠٤م ،ص٨٢
٨) يسر نور(شرح قانون العقوبات)القاهرة ،دار النهضة العربية١٩٨٧ ج١ ص١٩٥

ثانياً :المعاجم

١) (معجم مقاييس اللغة)لأبي الحسين أحمد ابن زكريا ابن فارس،تحقيق عبد السلام محمد هارون،بيروت ،مطبعة دار الجيل ١٩٩٩،ج٥ .
٢) (القاموس المحيط)لمجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزابادي،تحقيق مكتب التراث،بيروت،مؤسسة الرسالة ط٦ ١٩٩٨ .
٣) (لسان العرب)لجمال الدين محمد ابن مكرم ابن منظور،تحقيق عامر أحمد حيدر ،بيروت ،دار الكتب العلمية ط١ ٢٠٠٢ .
٤) (معجم القانون)، مجمع اللغة العربية ،جمهورية مصر العربية ، المطابع الأميرية ، ط١ ، ١٤٢٠هـ . ١٩٩٩م

ثالثا :المصادر الأجنبية

1) United States Agency For International Development Blog In February 2006, Development Alternatives, Inc., And *Reflects The Views Of The Authors* .

2))Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament ,Written By Group, Publisher: The European Centre For Parliamentary Research And Documentation, Belgium 2001 .