

Procedural Parliamentary Immunity in Jordanian Legislation

الحصانة البرلمانية الإجرائية في التشريع الأردني

Hamza Abu Issa^{1*}, Omar Emar², Ahmed Al-Rifa'i¹

¹Applied Science Private University, Amman, Jordan.

²University of Petra, Amman, Jordan.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 27 Jul 2019

Accepted 17 Oct 2019

Published 01 Apr 2021

*Corresponding author:

Applied Science Private University, Amman, Jordan.

Email: hamza_abuissa@msn.com.

Abstract

Parliamentary immunity is a fundamental provision of parliamentary action, aimed at protecting members while exercising their duties from political authority intimidation to ensure their independence. Parliamentary immunity is divided into two types: irresponsibility, which protects members from prosecution for acts carried out in the course of their mandate and prevents their dismissal from office; and procedural immunity, which concerns activities outside of their mandate. Procedural immunity subjects members to potential dismissal and prosecution, but any "coercive" measure taken against a member requires the lifting of immunity by parliament members. This study focuses on procedural parliamentary immunity and will be structured around two topics: the first discusses the nature and scope of procedural parliamentary immunity, and the second examines the effects of procedural parliamentary immunity and cases where it may be lifted.

Keywords: Law, Parliamentary Immunity, criminal Procedure.

الملخص

الحصانة البرلمانية هي أحد أحكام النظام الأساسي للبرلمانيين الذي يهدف إلى حمايتهم أثناء ممارستهم لواجباتهم من التخويف من قبل السلطة السياسية وضمان استقلالهم. وتنقسم الحصانة البرلمانية إلى نوعين: الحصانة الموضوعية والتي تحمي البرلماني من الملاحقة القضائية بسبب الأفعال التي تتم في إطار ممارسة ولايته ولا يمكن فصله عن منصبه؛ والحصانة الإجرائية التي يكون محورها الأنشطة التي تقع خارج إطار ممارسته لولايته وتكون قابلة لفصل العضو من منصبه ويجوز محاكمة البرلماني عنها، ولكن أي تدبير "قسري" يتخذ ضده يتطلب رفع الحصانة من قبل أقرانه. هذه الدراسة خصصت للحصانة البرلمانية الإجرائية وسوف يتم عرضها من خلال مبحثين: المبحث الأول يتناول ماهية الحصانة البرلمانية الإجرائية ونطاقها والمبحث الثاني يبين آثار الحصانة البرلمانية الإجرائية وحالات زوالها.

الكلمات المفتاحية: القانون، الحصانة البرلمانية، قيود تحريك الدعوى، الإجراءات الجزائية.

١,١ الإطار النظري والدراسات السابقة

المبدأ الأساسي في تحريك دعوى الحق العام أن النيابة العامة هي صاحبة الصلاحية في إقامة ومباشرة الدعوى، إلا أن هنالك حالات استثنائية علق المشرع فيها سلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى على قيود معينة، وهذه القيود مؤقتة إذا رفعت استردت النيابة العامة سلطتها في إقامة الدعوى.

ومن القيود الواردة على سلطة النيابة العامة في تحريك دعوى الحق العام قيد الإذن، ففي بعض الجرائم لا يجيز القانون تحريك دعوى بشأنها إلا بإذن جهة معينة، فنصت المادة (٤/٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني أنه: (في الدعاوى التي لا يجوز ملاحقتها إلا بناء على طلب أو إذن لا يجوز رفع الدعوى الجزائية أو اتخاذ إجراء فيها إلا بعد ورود طلب كتابي أو الحصول على إذن من الجهة المختصة).

ويعرّف الإذن بأنه "إجراء يصدر عن جهة معينة تعبر به عن عدم اعتراضها والسماح بالسير في الدعوى الجزائية ضد شخص معين ينتمي إليها" (الدسوقي، ١٩٨٦). والعلة من تقييد النيابة العامة بالإذن أن بعض الأشخاص يشغلون مواقع حساسة ويتوجب "إحاطتهم بسياسات الحماية يكفل لهم أداء رسالتهم في غير رهبة من أحد، وبغير خشية من اتهام كيدي أو متسرع يعرضهم للتوقيف أو القبض أو التفتيش، أو يوقفهم أمام القضاء موقف الاتهام، فتتهز مكانتهم وينحط قدرهم، وقد يعوقهم ذلك عن أداء واجبهم" (عوض، د.ت).

٢. مشكلة الدراسة وأسئلتها

أبرز الحالات التي تتطلب إذناً ليتم تحريك دعوى الحق العام حالة تمتع الشخص بالحصانة البرلمانية الإجرائية. وهذه الحصانة لا تمنح امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان ليكون فوق القانون، فهي لا تضفي الصفة الشرعية للأفعال غير القانونية التي يرتكبها البرلماني ولا تسمح له بالهروب من عواقبها القضائية. ولكن قد يتم تأجيل التوقيف والملاحقة القضائية بحقه فقط من أجل عدم منع البرلماني بشكل غير عادل من أداء واجباته بكل استقلالية.

٢,١ أسئلة الدراسة

خصصنا هذا البحث لبيان وتوضيح الأحكام القانونية للحصانة البرلمانية الإجرائية، من خلال الإجابة عن التساؤلات التالية:

١. ما هي الحصانة البرلمانية الإجرائية؟ وكيف نشأت وتطورت؟ وما مبرراتها؟
٢. ما هو نطاق الحصانة من حيث الأشخاص والزمان والجرائم؟
٣. ما الآثار المترتبة على الحصانة؟
٤. ما حالات زوال الحصانة؟

سنحاول الإجابة عن هذه التساؤلات مستخدمين المنهج الوصفي والتحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية التي نظمت موضوع الحصانة البرلمانية الإجرائية. كما سنحاول معالجة الحالات العملية للحصانة التي حصلت في الأردن.

٣. خطة الدراسة

- المبحث الأول: ماهية الحصانة البرلمانية الإجرائية ونطاقها.
- المطلب الأول: ماهية الحصانة البرلمانية الإجرائية
- الفرع الأول: تعريف الحصانة البرلمانية الإجرائية
- الفرع الثاني: نشأة الحصانة البرلمانية وتطورها
- الفرع الثالث: العلة من الحصانة
- المطلب الثاني: نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية

- الفرع الأول: نطاق الحصانة من حيث الأشخاص
- الفرع الثاني: نطاق الحصانة من حيث الزمان
- الفرع الثالث: نطاق الحصانة من حيث الجرائم
- المبحث الثاني: آثار الحصانة البرلمانية الإجرائية وحالات زوالها
- المطلب الأول: آثار الحصانة البرلمانية الإجرائية
- الفرع الأول: الدعوى الجزائية
- الفرع الثاني: الدعوى المدنية
- الفرع الثالث: الدعوى التأديبية
- المطلب الثاني: زوال الحصانة
- الفرع الأول: التلبس بجريمة جنائية
- الفرع الثاني: إذن المجلس
- الفرع الثالث: نطاق الحصانة من حيث الجرائم

المبحث الأول: ماهية الحصانة البرلمانية الإجرائية ونطاقها

نتناول من خلال هذا المبحث ماهية الحصانة البرلمانية الإجرائية (المطلب الأول)، ثم نحدد نطاقها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية الحصانة البرلمانية الإجرائية

لبيان ماهية الحصانة البرلمانية الإجرائية نتعرض لتعريفها (الفرع الأول)، ثم لتاريخ نشأتها (الفرع الثاني)، وأخيراً بيان علتها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الحصانة البرلمانية الإجرائية

لغويًا، كلمة (حصانة Immunity) مصدرها الفعل (حصن) وتأتي بمعنى (المنع) (ابن منظور، ١٩٩٩). واصطلاحاً تعرف بأنها "إعفاء أو حماية من أمر مثل تحقيق أو التزام أو جزاء" (Blackwell, 2008)، كما عرّفت بأنها "التحرر أو الإعفاء من الإجراءات القانونية" (Martin, 2002).

أما الحصانة البرلمانية فهي "مجموع الضمانات التي ينص عليها الدستور - عادة - لحماية عضو البرلمان توكيداً لاستقلاله وتمكيناً له من القيام بواجباته في تمثيل الشعب والدفاع عن مصالحه" (مجمع اللغة العربية، ١٩٩٩).

وفي الواقع يتمتع أعضاء البرلمان بنوعين من الحصانة: يسمى الأول الحصانة الموضوعية (irresponsibility)، ويعني عدم مساءلة عضو البرلمان عن الآراء التي يبديها أثناء الجلسات، فهي من أسباب التبرير التي تعطي العضو الحق في الكلام دون أن يسأل عنه حتى بعد خروجه من البرلمان. نصت على هذا النوع من الحصانة المادة (٨٧) من الدستور الأردني. أما النوع الثاني فهو الحصانة الإجرائية (inviolability)، وهي موضوع دراستنا، ونصت عليها المادة ٨٦ من الدستور بقولها:

- لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً.

- إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم).

بناءً على ما سبق، من الممكن تعريف الحصانة البرلمانية الإجرائية بأنها (عدم جواز توقيف أو محاكمة عضو البرلمان باستثناء حالة التلبس بجناية خلال فترة انعقاد المجلس إلا بعد الحصول على إذن من المجلس الذي ينتمي إليه).

الفرع الثاني: نشأة الحصانة البرلمانية وتطورها

يرى البعض أن الحصانة البرلمانية ذات نشأة فرنسية " إذ تم إقرارها من قبل الجمعية التأسيسية عام ١٧٩٠ في عهد الثورة الفرنسية" (أبو طيخ، ٢٠١٧). في حين يذهب رأي آخر إلى أنها نشأت منذ إعلان وثيقة الحقوق البريطانية عام ١٦٨٩ (العادل، ١٩٩٧). ومن الممكن التوفيق بين الرأيين بأن الحصانة الموضوعية نشأت لأول مرة في بريطانيا، في حين أن الحصانة الإجرائية نشأت في فرنسا (إمام، ٢٠١٧).

أما في الأردن فتشير الصفحة الرسمية لمجلس النواب الأردني على الإنترنت إلى أن القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ لم يتضمن عند صدوره أية نصوص تتعلق بالحصانة البرلمانية الموضوعية أو بالحصانة البرلمانية الإجرائية، لذا كان موضوع الحصانة البرلمانية من أهم ما طرحه أعضاء المجلس التشريعي، حيث رفضوا النظر في جدول الأعمال الموكلة إليهم والتي كان على رأسها التصديق على المعاهدة الأردنية البريطانية إلا بعد إقرار نصوص تمنح أعضاء المجلس التشريعي الحصانة البرلمانية، فما كان من الأمير عبدالله بن الحسين - رحمه الله - إلا أن تدخل لفض النزاع لصالح المجلس التشريعي وتم منح أعضائه الحصانة البرلمانية بموجب تعديل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ بموجب منشور معدل للقانون الأساسي بتاريخ ١٩٢٩/٦/٩، حيث أضيفت الفقرات التالية إلى المادة ٤١ من القانون الأساسي:

لا يلقى القبض على أحد أعضاء المجلس التشريعي أو يحاكم خلال الدورة ما لم يعلن المجلس بقرار وجود سبب كاف لمحاكمته أو أنه ألقى القبض عليه أثناء ارتكابه الجناية.

لكل عضو من أعضاء المجلس ملء الحرية في التكلم ضمن حدود النظام الداخلي الذي اقره المجلس ولا تتخذ بحقه إجراءات قانونية من أجل أي تصويت أو رأي يديه أو خطاب يليقه أثناء مذكرات المجلس.

إذا ألقى القبض على عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقدا فيها فيبلغ رئيس الوزراء عندما يعيد اجتماعه الإجراءات المتخذة مع الإيضاح اللازم). وقد ذهب البعض إلى اعتبار أن هذه الحصانة التي منحت لأعضاء المجلس التشريعي بموجب المادة السابقة منقوصة وليست كاملة، لأنها تقتصر على الجنايات فقط دون الجنح والمخالفات (كشاكش، ٢٠٠٧؛ غزوي، ٢٠٠٥). ولا نرى صحة هذا الرأي، إذ لم تحدد المادة السابقة نوعاً معيناً من الجرائم التي تشملها الحصانة، وبالتالي فإنها تشمل جميع أنواع الجرائم، أما ما ورد في النص (أو أنه ألقى القبض عليه أثناء ارتكابه الجناية) فالمقصود به أن العضو لا يتمتع بالحصانة في حالة التلبس بجرم جنائي، وبالتالي لا علاقة لها بتحديد نوع الجريمة المشمولة بالحصانة، وبعد استقلال الأردن وصدر دستور عام ١٩٤٧، نصت المادة ٥٤ منه على الحصانة. وقد أبقى دستور ١٩٥٢ على الحصانتين الموضوعية والإجرائية لأعضاء البرلمان وذلك في المادتين ٨٦ و٨٧ منه.

وأيضاً إذا تتبعنا النظام الداخلي لكل من مجلسي الأعيان والنواب، نجد أن النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ١٩٥٢ نظم إجراءات رفع الحصانة فقط، دون أن ينص على الحصانة مكتفياً بما ورد في الدستور، إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ١٩٨٤ نص على الحصانة في المادة ١٠٠ منه. وقد أبقى النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ١٩٩٨ على هذا النص في المادة ٩٧ منه، وفي النظام الداخلي الحالي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤ فقد نصت المادة ١١٣ منه على الحصانة بقولها: (لا يجوز خلال انعقاد المجلس ملاحقة العين جزائياً، أو اتخاذ إجراءات جزائية، أو إدارية بحقه، أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن من المجلس، باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً).

أما بالنسبة للأنظمة الداخلية لمجلس النواب، فإن النظام الداخلي لسنة ١٩٥٢ تتضمن إجراءات رفع الحصانة دون النص على الحصانة ذاتها، إلا أن النظام الداخلي لسنة ١٩٩٦ نص على الحصانة في المادة ١٣٥ منه بقولها: (لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائياً، أو اتخاذ إجراءات جزائية، أو إدارية بحقه، أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس، باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً). وهذا النص تم الإبقاء عليه في المادة ١٤٦ من النظام الداخلي لسنة ٢٠١٣.

وبلاحظ في هذا الصدد أن النظامين الداخليين لمجلسي الأعيان والنواب قد توسعا في مدلول الحصانة الإجرائية وذهبا إلى أكثر مما تطلبه النص الدستوري، حيث إن نص الدستور يقصر الحصانة على المنع من التوقيف والمحاكمة، في حين أن الأنظمة الداخلية السابق ذكرها توسعت بالمنع ليشمل (ملاحقة العضو جزائياً، أو اتخاذ إجراءات جزائية، أو إدارية بحقه، أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه). ونرى أن ذلك يشكل مخالفة لمبدأ سمو الدستور، إذ يجب أن تصدر جميع التشريعات في الدولة في النطاق والحدود التي رسمتها القواعد الدستورية (شطناوي، ٢٠١٣).

الفرع الثالث: العلة من الحصانة

يرى معظم الفقهاء أن العلة من تقرير الحصانة عائدة إلى الرغبة في ضمان الحرية التامة لأعضاء البرلمان، فليست العلة من الحصانة شخصية، وإنما هي حماية دستورية اقتضتها المصلحة العامة، إذ تمكن الأعضاء من أداء دورهم التشريعي والرقابي وهم في مأمن من تهديد السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم (أبو خطوة، ١٩٩١)، فالحصانة ضمان لاستقلال السلطة التشريعية، بحيث تمنع إعاقة أعضاؤها في أداء دورهم من خلال عدم اتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم إلا لأسباب جدية وبعيداً عن الاضطهاد السياسي أو الحزبي (إمام، ٢٠١٧).

كما ذهب البعض إلى القول بأن "الحصانة البرلمانية تمثل استثناء من القانون العام، اقتضته ضرورة أن تكون السلطة التشريعية هي الممثل الحقيقي للأمة، وأن تكون بمنأى عن اعتداءات السلطات الأخرى وطغيانها، وهي وإن كانت في ظاهرها تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد إلا أن عدم المساواة لم يقرر لمصلحة النائب، بل لمصلحة الأمة، ولحفظ كيان التمثيل النيابي وصيانته ضد كل اعتداء" (بطيخ، ١٩٩٤).

وقد أكدت المحكمة الدستورية الأردنية على أن العلة من الحصانة هي إرادة المشرع حماية أعضاء مجلسي الأعيان والنواب من أية إجراءات جزائية قد تتخذ ضد أي منهم تحول بينه وبين قيامه بواجباته الرقابية والتشريعية المنوطة به بموجب أحكام الدستور (قرار التفسير رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ صادر عن المحكمة الدستورية تاريخ ٢٠١٣/٥/٥).

وبناء على ما سبق، فإنه من الممكن حصر العلة من تقرير الحصانة بثلاثة أمور هي: حماية استقلال البرلمان، وحسن أداء أعضاء البرلمان لوظائفهم، وحماية أعضاء البرلمان من التهديد (الندوي، ٢٠١٣).

ورغم وجهة هذه العلة، إلا أننا نجد - في الوقت الحاضر - من ينادي بإلغاء الحصانة وذلك لعدة أسباب أهمها:

- ذهب البعض إلى القول بأن "ما ينطوي عليه نظام الحصانة من سلبيات أكثر من الإيجابيات، فقد أصبحت حصناً لتعسف أعضاء البرلمان الذين لديهم القدرة على ارتكاب الأفعال الجرمية الأكثر ضرراً بالصالح العام. فقد استغلت في ارتكاب أفعال وجرائم، وهذا يعني أن النائب قد حاد عن هدف الحصانة" (بطيخ، ١٩٩٤).

- أن القضاء مستقل استقلالاً تاماً عن السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن الحجة القائمة على الاتهامات الكيدية وتهديد السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات الجزائية ضد عضو البرلمان لم يعد لها محل، وعليه فإن الثقة بالقضاء تستدعي إلغاء الحصانة (زغلول، ٢٠١٧).

- تعد الحصانة الإجرائية من معوقات مكافحة الفساد، حيث إن الحصانة تغلب مصلحة عضو البرلمان على المصالح العامة الأخرى (Wigley, 2003)، لذا ذهب البعض إلى القول بأن خطر استغلال الحصانة البرلمانية قد يمتد إلى "استغلال بعض النواب نفوذهم لارتكاب جرائم فساد وغش واحتكار، مدفوعين إلى ذلك بالرغبة في تحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة للدولة، ومعتدين على ما يتمتعون به من حماية قانونية ضد إجراءات الملاحقة الجنائية" (زغلول، ٢٠١٧).

ورغم ذلك، فإن هذه الانتقادات للحصانة لا يمكن أن تؤدي إلى إلغائها بشكل تام، ونرى ضرورة تضيق نطاق الحصانة دون إلغائها، فالثابت أنها ضمانة لازمة وضرورية لممارسة العمل البرلماني، وفيها حماية للأعضاء من تعسف السلطات الأخرى، لكن ذلك يجب أن يكون بالقدر الضروري لذلك (مقابلة، ١٩٨٧).

المطلب الثاني: نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية

الحصانة البرلمانية الإجرائية ليست مطلقة، بل محددة من حيث الأشخاص (الفرع الأول)، ومن حيث الزمان (الفرع الثاني)، ومن حيث الجرائم (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نطاق الحصانة من حيث الأشخاص

بحسب النص الدستوري فإن نطاق الحصانة شخصي، أي أنه يتعلق بصفة الشخص، بحيث لا يتمتع بهذه الحصانة إلا أعضاء البرلمان فقط، سواء أكانوا معينين (مجلس الأعيان) أم منتخبين (مجلس النواب). ويترتب على شخصية الحصانة أنها قاصرة على أعضاء مجلس الأمة فقط دون المجالس الأخرى، فلا تشمل أعضاء مجالس المحافظات أو المجالس البلدية أو المحلية، حتى وإن كانوا منتخبين (حسني، ١٩٩٥). كما أن الحصانة لا يستفيد منها إلا العضو ذاته فلا تنصرف إلى أفراد أسرته أو أقاربه، كالزوجة والأبناء (جوخدار، ١٩٩٣).

كما لا يستفيد من الحصانة شركاء عضو البرلمان في الجريمة، فالقاعدة أنه إذا تعدد المشتكى عليهم وكان بعضهم من ذوي الحصانة كان للنيابة العامة أن تحقق الدعوى وأن ترفعها على المشتكى عليهم الآخرين دون انتظار صدور الإذن بالنسبة للعضو المتمتع بالحصانة (عوض، د.ت).

ويثور الخلاف حول الوقت الذي يكتسب فيه الشخص صفة عضو البرلمان، وبالتالي يتمتع بالحصانة، فهل هو من تاريخ التعيين (بالنسبة للأعيان) ومن تاريخ إعلان نتائج الانتخابات (بالنسبة للنواب) أم من تاريخ أداءهم القسم القانوني لمباشرة أعمالهم؟

ذهب رأي إلى القول بأن الحصانة تتقرر للعضو منذ لحظة أداء القسم القانوني، وتبرير ذلك أنه " طالما كانت الحصانة مقررة للمصلحة العامة المتمثلة في ضمان استقلال عضو البرلمان في أداء مهامه البرلمانية، فإنه من المنطقي ربط التمتع بهذا النوع من الحماية بلحظة البدء في ممارسة العمل البرلماني وهي لحظة أداء القسم" (زغلول، ٢٠١٧).
إلا أن الرأي الراجح لدى الفقهاء أن الحصانة يكتسبها العضو بمجرد إعلان نتائج الانتخابات الأعضاء أو تعيينهم ونشر القرار الخاص بذلك في الجريدة الرسمية دون انتظار أداء القسم القانوني (مصطفى، ١٩٨٨). ولا تتعطل الحصانة، حتى لو طعن بصفة عضويته، إذ يبقى متمتعاً بالصفة إلى حين الفصل في الطعن (حسني، ١٩٩٥).

الفرع الثاني: نطاق الحصانة من حيث الزمان

حددت الفقرة الأولى من المادة ٨٦ من الدستور الأردني النطاق الزمني لتمتع العضو البرلماني بالحصانة الإجرائية حيث ورد في النص: (لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس). ومعنى هذا أن الحصانة مقيدة بفترة مدة اجتماع المجلس، أما إذا لم يكن المجلس مجتمعاً فلا حصانة. إذ لا يوجد ما يدعو لإسباغ الحماية على العضو في الفترة التي لا يكون فيها المجلس مجتمعاً، حيث لا يوجد فيها عمل تشريعي أو رقابي على السلطة التنفيذية يراد حماية العضو ليقوم به ويؤديه (أبو طيخ، ٢٠١٧).

ومدة اجتماع المجلس تشير إلى الفترة التي يكون فيها المجلس منعقداً، وبحسب الدستور تنعقد اجتماعات مجلس النواب على ثلاثة أنواع من الدورات (الدورة العادية (المادة ٧٨)، والدورة غير العادية (المادة ٧٣)، والدورة الاستثنائية (المادة ٨٢))، وبالنسبة لمجلس الأعيان فتكون اجتماعاته مقترنة باجتماعات مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين (المادة ٦٦ من الدستور).

إذن، يتمتع العضو بالحصانة خلال فترة انعقاد المجلس، بغض النظر عن نوع الدورة. وعليه فلا حصانة للعضو خلال العطلة البرلمانية، ولا أثناء فترة الإرجاء، إذ اعتبر المشرع أن المجلس أثناء الإرجاء في حكم غير المنعقد، ويظل العضو متمتعاً بالحصانة فترة التأجيل، لأن التأجيل يكون أثناء انعقاد الدورة، ما يعني وقف جلسات البرلمان لمدة معينة (كشاكش، ٢٠٠٧).

الفرع الثالث: نطاق الحصانة من حيث الجرائم

لم يحدد النص الدستوري الجرائم التي تشملها الحصانة، فيؤخذ النص على إطلاقه لتشمل جميع أنواع الجرائم، جنائية كانت أم جنحة أم مخالفة، وتسري الحصانة على جميع الجرائم التي يرتكبها العضو سواء تعلقت بالعمل البرلماني أم لم تتعلق به (العادل، ١٩٩٧)، "ويستخلص ذلك من عموم النص، ثم من علة الحصانة، بل أن أهمية الحصانة تتضح أساساً بالنسبة للجرائم غير المتعلقة بالعمل البرلماني، إذ المتعلقة به - إذا كانت قولية أو كتابية - تشملها الحصانة الدائمة (الموضوعية)" (حسني، ١٩٩٥).

لم يفرق المشرع بين الجرم المرتكب أثناء التمتع بالعضوية البرلمانية أم لا، فرأت المحكمة الدستورية: (...أن هذه الحماية أو الحصانة التي منحها المشرع الدستوري للعين أو النائب قد جاءت مطلقة من حيث زمان وقوع الفعل المرتكب؛ إذ لم يميز المشرع الدستوري بين جرم ارتكبه العين أو النائب قبل اكتسابه صفة عضوية أحد المجلسين أو بعد اكتسابه هذه الصفة...)، وتوصلت المحكمة إلى أنه: (...لا يجوز توقيف أو محاكمة أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب خلال مدة اجتماع المجلس سواء عن أفعال جرمية ارتكبها قبل اكتسابه هذه الصفة أو بعد اكتسابه إيها) (قرار التفسير رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ الصادر عن المحكمة الدستورية).

المبحث الثاني: آثار الحصانة البرلمانية الإجرائية وحالات زوالها

نبين من خلال هذا المبحث الآثار المترتبة على تمتع عضو البرلمان بالحصانة الإجرائية (المطلب الأول)، ومن ثم نستعرض الحالات التي تزول فيها هذه الحصانة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آثار الحصانة البرلمانية الإجرائية

نتناول في هذا المطلب الآثار التي تترتب على تمتع عضو البرلمان بالحصانة البرلمانية الإجرائية، ويقتضي ذلك بيان آثار هذه الحصانة بالنسبة للدعوى الجزائية (الفرع الأول)، وبالنسبة للدعوى المدنية (الفرع الثاني)، وأخيراً بالنسبة للدعوى التأديبية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الدعوى الجزائية

من الثابت أن الحصانة هي حصانة إجرائية فقط، فليس من شأنها نزع الصفة الجرمية عن الفعل أو الإعفاء من المسؤولية أو من العقاب، فيقتصر أثرها على منع السلطات المختصة من اتخاذ بعض الإجراءات الجزائية ضد الممتنع بهذه الحصانة، وليس من شأن هذه الحصانة منع الإجراءات بصورة دائمة، ولكن فقط تتراخى لحين زوال الحصانة (الحديثي، ٢٠١٦). وكما عبرت المحكمة الدستورية عن هذه الحصانة بأنها (حصانة إهمال وليس إهمال) (قرار التفسير رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ الصادر عن المحكمة الدستورية).

وعلى ذلك فإن أثر الحصانة يكون بعدم اتخاذ بعض الإجراءات الجزائية ضد عضو البرلمان والتي حددها الدستور الأردني بإجرائيين فقط هما: التوقيف والمحاكمة (إمام، ٢٠١٧). لكن، هل يعني ذلك أن أي إجراء آخر من الممكن اتخاذه دون إذن المجلس؟

إن العلة من الحصانة تكمن بحماية أعضاء مجلسي الأعيان والنواب من أية إجراءات جزائية قد تتخذ ضد أي منهم تحول بينه وبين قيامه بواجباته الرقابية والتشريعية المنوطة به. وبالتالي فإن أي إجراء يؤدي إلى إعاقة عمل عضو البرلمان يكون مشمولاً بالحصانة ولا يجوز اتخاذه دون إذن المجلس. وقد حدد الفقه الإجراءات الجزائية التي تتطلب الحصول على الإذن بالإجراءات الماسة بشخص المشتكى عليه أو حرمة مسكنه كالقبض عليه واستجوابه وتوقيفه وتفتيش مسكنه، وضبط المراسلات الصادرة عنه أو الواردة إليه، لأن هذه الإجراءات التي تقيد عضو البرلمان وتعوقه عن أداء واجباته، أما غيرها من الإجراءات التي لا تمس شخص العضو أو حرمة مسكنه، فيجوز للنياحة العامة مباشرتها دون إذن (أبو خطوة، ١٩٩١؛ سلامة، ٢٠٠٨). وعلى ذلك، فإن الحصانة الإجرائية لا تشمل على اتخاذ الإجراءات التي تهدف إلى جمع الأدلة والتي لا تمس شخص العضو ولا تعوقه عن أداء عمله البرلماني، مثل سماع الشهود والمعاينة وانتداب الخبراء، فهذه الإجراءات يجوز للنياحة العامة القيام بها دون إذن المجلس (العاقل، ١٩٩٧).

وبهذا الاتجاه ذهب الديوان الخاص بتفسير القوانين حينما طُلب منه تفسيراً فيما إذا كانت عبارة (ملاحقة العين) أو (ملاحقة العضو) الواردة في النظام الداخلي لكل من مجلس الأعيان ومجلس النواب تعني ابتداء الحصانة من مرحلة بدء التحقيق مع المشتكى عليه عند النياحة العامة أم أنها سابقة على ذلك بحيث تشمل أي إجراء يتم اتخاذه من قبل الضابطة العدلية بما في ذلك إجراءات قبول الشكوى وسماع الأقوال؟

فقرر الديوان الخاص بتفسير القوانين بأنه: (يجوز للضابطة العدلية بشكل عام... عند تلقيها شكوى بحق أحد الأعيان أو النواب صلاحية سماع الأقوال وجمع الاستدلالات والأدلة المادية المتعلقة بهذه الشكوى تمهيداً لإحالتها إلى النياحة العامة التي تبدأ الحصانة أمامها) (قرار رقم ٥) لسنة ٢٠١٨ صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين تاريخ ٢٠١٨/٣/٦). فنستخلص أن إجراءات الاستدلال غير الماسة بحرية العضو من الجائز اتخاذاً دون إذن المجلس، في حين يمتنع اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق الابتدائي طالما كانت الحصانة متوفرة لدى العضو، هذا بالنسبة لإجراءات مرحلي الاستدلال والتحقيق الابتدائي، أما بالنسبة لمرحلة المحاكمة فالنص صريح بعدم جواز إجراء المحاكمة أو اتخاذ أي إجراء فيها إذا كان المشتكى عليه في الدعوى يتمتع بالحصانة الإجرائية ما لم يصدر إذن من المجلس، إلا أن التساؤل المثار في هذا الصدد: هل تتوقف المحاكمة الجزائية عن نظر الدعوى التي كانت قد بدأت قبل تمتع المشتكى عليه بالحصانة البرلمانية على اتخاذ إذن من المجلس؟ اختلف الفقه في ذلك: فمنهم من يرى أن إجراءات المحاكمة تستمر في هذه الحالة دون حاجة إلى إيقاف المحاكمة وطلب إذن المجلس (عبد الملك، ١٩٣٢؛ الحاج، ٢٠١٤).

في حين يذهب رأي آخر إلى أن الإجراءات التي بدأت قبل بداية أدوار الانعقاد لا يجوز الاستمرار فيها إذا أدركتها هذه الأدوار ويجب التوقف عن الاستمرار فيها مع بداية أدوار الانعقاد ثم الحصول على إذن المجلس، فإن أعطى المجلس إذنه تستأنف الإجراءات (القهوجي، ٢٠٠٢). وتسري نفس القاعدة إذا اتخذت إجراءات جزائية ضد شخص ثم أصبح عضواً في مجلس الأعيان أو النواب، إذ يجب في هذه الحالة وقف الإجراءات ضده حتى يصدر إذن من المجلس بالاستمرار فيها (عبد الستار، ١٩٧٥)، أما بالنسبة للتشريع الأردني، فنجد أن المادة (١١٨) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان تنص على أنه: (إذا أوقف عين لسبب ما خلال المدة التي لا يكون فيها المجلس منعقداً، فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ رئيس المجلس بذلك فوراً، وعلى رئيس المجلس أن يبلغ المجلس فور اجتماعه بالإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم، وللمجلس أن يقرر بالأكثرية

المطلقة استمرار الإجراءات أو إيقافها فوراً). كما أن المادة (١٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب نصت على ما يلي: (إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون فيها المجلس منعقداً، فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم، وللـمجلس أن يقرر استمرار تلك الإجراءات أو إيقافها فوراً). وهذان النصان يتحدثان عن التوقيف فقط دون المحاكمة، وبالتالي إذا كان العضو قد أوقف قبل دور الانعقاد فإن استمرار التوقيف أو إيقافه يكون بيد المجلس. ويلاحظ في هذا الصدد اختلاف الإجراءات بين كل من المجلسين، فإذا كان الموقوف عضواً في مجلس الأعيان يتوجب على رئيس الوزراء تبليغ رئيس المجلس فوراً وعلى رئيس المجلس أن يبلغ المجلس فور اجتماعه بالإجراءات، كما أن قرار استمرار الإجراءات أو إيقافها يجب أن يحصل على الأكثرية المطلقة. أما إذا كان الموقوف عضو مجلس النواب، فلا حاجة لتبليغ رئيسه فوراً، وإنما يبلغ رئيس الوزراء المجلس عند اجتماعه، وقرار مجلس النواب في هذا الشأن لا يتطلب الأكثرية المطلقة. ولا نرى مبرراً لهذه التفرقة ونتمنى توحيد الإجراءات في هذه الحالة.

أما بالنسبة لاستمرار المحاكمة التي بدئت قبل أدوار الانعقاد، فنعتقد أنها تخضع لنص المادة (٨٦) من الدستور بحيث لا يحاكم عضو مجلس الأعيان أو النواب خلال مدة اجتماع المجلس، وبالتالي لا بد من إيقاف المحاكمة والحصول على إذن المجلس لاستمرارها، وهذا ما يتبعه القضاء الأردني (على سبيل المثال: حكم محكمة استئناف عمان ٢٠١٣/١١٣٨١ تاريخ ٢٠١٣/٦/١٠).

الفرع الثاني: الدعوى المدنية

من الواضح أن الحصانة البرلمانية الإجرائية يقتصر أثرها على الدعوى الجزائية ولا تشمل الدعاوى المدنية، وهذا ما يفهم من النصوص النازمة لهذه الحصانة، ومن علة الحصانة ذاتها، إذ ليس في الإجراءات المدنية ما يعوق عمل عضو البرلمان أو يؤثر عليه.

إذن فإن إقامة الدعوى المدنية ضد عضو البرلمان لا تحتاج إلى إذن من المجلس، ولكن هل يسري ذلك بالنسبة لدعوى الحق الشخصي (الدعوى المدنية الناشئة عن الجريمة)؟

من الثابت أن للمتضرر من الجريمة الخيار بين إقامة دعواه أمام المحكمة المدنية أو الجزائية للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي مسه نتيجة الجريمة، فإذا أقام دعواه أمام المحكمة المدنية فإن الحصانة لا تؤثر عليها، وفي هذا يقول الفقه: "ولا تمتد الحصانة إلى مطالبة العضو بالتعويض أمام المحاكم المدنية عما يكون قد ترتب على الجريمة من ضرر" (عبد الستار، ١٩٧٥).

أما إذا أقام المتضرر دعواه أمام المحكمة الجزائية، ففي هذه الحالة لا يمكن ملاحقة العضو المتمتع بالحصانة، لسبب أن هذه الدعوى تابعة للدعوى الجزائية، فلا تستطيع المحكمة الجزائية النظر في دعوى الحق الشخصي ما دامت الدعوى الجزائية غير منظورة بسبب الحصانة. ولكن يجوز إقامة دعوى الحق الشخصي على عضو البرلمان أمام المحكمة الجزائية في حالة كان مسؤولاً بالمال، ففي هذه الحالة لا يكون هذا العضو مشتكى عليه في الدعوى الجزائية، فلا ينطوي ذلك على اتخاذ إجراءات جزائية ضده (حسني، ١٩٩٥).

بقي تساؤل هام لا بد من طرحه في هذا الصدد حول جواز طلب الحبس التنفيذي على عضو البرلمان، حيث يجيز قانون التنفيذ للمحكوم له أن يطلب حبس المحكوم عليه وذلك وفقاً للمادة (٢٢) منه والتي جاء في مطلعها: (يجوز للدائن أن يطلب حبس مدينه إذا لم يسدد الدين أو يعرض تسوية). فهل من الممكن حبس العضو المتمتع بالحصانة؟

في الواقع لا يوجد في قانون التنفيذ ما يمنع ذلك، سيما أن الحبس التنفيذي يعتبر من الإجراءات المدنية التي لا تسري عليها الحصانة. لكن لا بد من التذكير في هذا الصدد أن تاريخ الحصانة الإجرائية في بريطانيا ارتبط بمنع حبس عضو البرلمان تنفيذياً، ويشير الباحثون إلى واقعتين تؤكدان ذلك هما (مقابلة، ١٩٨٧):

– في عام ١٢٩٠ عندما استؤذن الملك إدوارد الأول في تقييد حرية أسقف كنيسة (Saint David) وتوقيع الحجز على أمواله لسداد إيجار مستحق عليه، أجاب الملك بأنه لا يجوز ذلك في وقت انعقاد البرلمان.

– في عام ١٥٤٣ عندما قبض على أحد أعضاء مجلس النواب في دعوى رفعت عليه لضمان سداد دين مستحق عليه أمر مجلس النواب بالإفراج عن ذلك العضو فوراً، فامتدح الملك هنري الثامن هذا الإجراء وأقره على أنه من حقوق المجلس.

ونرى أن العلة من الحصانة متحققة في حالة الحبس التنفيذي، لذا نؤيد ما ذهب إليه محكمة استئناف عمان في هذا الصدد، عندما قررت أن تنفيذ الحبس التنفيذي يجب ألا يكون في فترة انعقاد المجلس (حكم محكمة استئناف عمان ٢٠١٦/١٦٥٤٢ تاريخ ٢٠١٦/٤/١٨).

الفرع الثالث: الدعوى التأديبية

الأصل أن الدعوى التأديبية تنشأ عندما يرتكب الموظف العام جريمة تأديبية، والجريمة التأديبية كما استقر الفقه على تعريفها هي (كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف ويجافي واجبات منصبه) (الطماوي، ١٩٩٥). ويثور التساؤل هنا حول مدى تأثير الحصانة الإجرائية على المسؤولية التأديبية للعضو؟ بمعنى هل من الممكن ملاحقة عضو البرلمان تأديبياً، أم لا بد من الحصول على إذن المجلس؟ يبدو أن هذه المسألة قد حسمت في مصر حيث تحول الحصانة دون اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد عضو المجلس من العاملين في الدولة أو القطاع العام إلا بعد موافقة المجلس (حسني، ١٩٩٥)، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦.

أما في الأردن فلا وجود لمثل ذلك النص، ولكن من غير المتصور أن يخضع عضو البرلمان للمسؤولية التأديبية لسبب أن الدستور يحظر على عضو البرلمان أن يكون موظفاً طيلة فترة عضويته، حيث نصت المادة (٧٦) من الدستور الأردني على أنه: (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات).

المطلب الثاني: زوال الحصانة

نعني بزوال الحصانة تلك الحالات التي ترفع فيها الحصانة عن عضو البرلمان، وبطبيعة الحال فإن عضو البرلمان لا يتمتع بالحصانة في حال فقد عضويته، وحالات فقدان العضوية متعددة مثل حل البرلمان، والاستقالة، والفصل... الخ، كما لا يتمتع العضو بالحصانة في غير دور انعقاد المجلس.

لكن ليست هذه الحالات هي ما نتناولها من خلال هذا المطلب، وإنما نتناول الحالتين اللتين ذكرهما النص الدستوري لرزوال الحصانة وهما: التلبس بجريمة جنائية (الفرع الأول)، وإذن المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التلبس بجريمة جنائية

وفقاً لنص المادة (٨٦) من الدستور الأردني لا يتمتع عضو البرلمان بالحصانة في حالة تلبسه بجريمة جنائية، فلا حصانة في حالة التلبس، ويبرر ذلك بأنه في حالة التلبس يكون احتمال الكيدية والتعسف تجاه العضو ضعيف، لأن الأدلة في هذه الحالة ترجح ارتكابه للجريمة (الصيفي، ٢٠٠٤).

وثمة مبرر آخر يتمثل بأن "مظاهر عدم المساواة بين المتهمين المساهمين في ارتكاب ذات الجريمة كان سيصير فجاً وغير محتمل حال اتخاذ إجراءات الملاحقة الجنائية ضد المواطن العادي دون عضو البرلمان الذي كان سيعود إلى بيته بكل اطمئنان دون ملاحقة جنائية انتظاراً لاتباع إجراءات الحصول على إذن المجلس" (زغلول، ٢٠١٧).

والتلبس بالجنائية يبيح اتخاذ كافة الإجراءات الجزائية ضد العضو المتلبس دون حاجة إلى إذن من المجلس، حيث إن النص واضح بقوله (لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية)، وبالتالي فإن حالة التلبس تجعل الحصانة مرفوعة عن العضو حكماً (شطناوي، ٢٠١٣).

ومع أن النص الدستوري يستعمل لفظ (التلبس) إلا أن قانون أصول المحاكمات الجزائية يستعمل لفظ (الجرم المشهود) للدلالة على حالة التلبس، وقد عرفته المادة (٢٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية حيث تنص على أن:

– الجرم المشهود (هو الجرم الذي يشاهد حال ارتكابه أو عند الانتهاء من ارتكابه).

– وتلحق به أيضاً الجرائم التي يقبض على مرتكبها بناء على صراخ الناس أو تتبعهم إثر وقوعها، أو يضبط معهم أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها أنهم فاعلو الجرم أو إذا وجدت بهم آثار أو علامات تفيد بذلك خلال أربع وعشرين ساعة من وقوع الجرم).

ووفقاً لهذا النص يتبين أن هنالك نوعان من التلبس: فهناك التلبس الحقيقي، وهنالك حالات تلحق به وهي ما يطلق عليها التلبس الحكمي. فالفقرة الأولى من هذه المادة تظهر حالة التلبس الحقيقي، بينما تظهر الفقرة الثانية حالات التلبس الحكمي (نمور، ٢٠٠٥). فهل النص الدستوري قصد التلبس الحقيقي أم التلبس الحكمي؟ ذهب البعض بأن التلبس الذي تزول به الحصانة هو التلبس الحقيقي فقط الذي يتوافر بمشاهدة الجريمة حال ارتكابها، ولكن الراجح أن التلبس هنا يشمل الحالتين (الحكمي والحقيقي)، فحيث لا يفصح النص الخاص عن معنى مختلف ينبغي الرجوع إلى النص العام (مصطفى، ١٩٨٨).

وأخيراً فإن النص واضح بأن التلبس بجناية هو وحده الذي تزول به الحصانة الإجرائية، أما إذا كان التلبس بجريمة جنحوية أو مخالفة فلا زوال للحصانة، ولا بد في هذه الحالة من صدور إذن المجلس قبل توقيفه ومحاكمته (جوخدار، ١٩٩٣).

ولما كان التلبس بالجريمة يتبعه القبض على مرتكب الجريمة، فإن الإجراء الواجب اتخاذه إذا كان المقبوض عليه عضو برلماني وجوب إعلام المجلس الذي ينتمي إليه فوراً في حالة القبض عليه حسب ما نصت المادة (٢/٨٦) من الدستور. ومع أن الدستور لم يبين جزاء مخالفة هذا النص، إلا أن الفقه ذهب إلى أن "الجزء في هذه الحالة جزاء سياسي لا قانوني، فليس لعدم الإعلام أو التباطؤ في إعلام المجلس أثر على مشروعية القبض على العضو، بل يمكن مساءلة الحكومة مسؤولية سياسية فقط" (شطناوي، ٢٠١٣).

وقد حصل أن قام نائب في البرلمان الأردني بإطلاق عبارات نارية من سلاح أتوماتيكي على إثر مشاجرة بينه وبين زميل له داخل المجلس، وذلك أثناء تواجدهم في قاعة استراحة مجلس النواب المجاورة للقبة (مجلس النواب، محضر الجلسة الأولى، ٢٠١٣). وعلى ضوء هذه الحادثة تم القبض عليه وتوقيفه دون الحصول على إذن من المجلس وقبل صدور قرار بفضله نظراً لزوال الحصانة لوجود حالة التلبس (الصبيحي، ٢٠١٣).

الفرع الثاني: إذن المجلس

ترفع الحصانة عن عضو البرلمان إذا اتخذ المجلس الذي ينتمي إليه قراراً بذلك، ويجب أن يكون القرار المتخذ في هذا الخصوص بالأكثرية المطلقة، أي أكثر من نصف عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس (شطناوي، ٢٠١٣)، ويقترح البعض بأن تصبح أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وليس الأكثرية المطلقة، إذ أن الأكثرية المطلقة لا تتناسب مع أهمية موضوع رفع الحصانة (كنعان، ٢٠١٨).

وحيث أن الحصانة تعد من النظام العام، إذ أنها مقررة للمصلحة العامة وليس لمصلحة العضو الشخصية، فيترتب على ذلك أن جميع الإجراءات التي اتخذت قبل الحصول على الإذن تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً. ولا يصححها إعطاء إذن لاحق من المجلس (زغلول، ٢٠١٧). كما يترتب على كون الحصانة من النظام العام أن العضو المتمتع بالحصانة لا يملك التنازل عنها دون موافقة المجلس لأنها ليست مقررة لمصلحته الشخصية (المادة ١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان والمادة (١٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب).

وعن إجراءات طلب الإذن، فتبدأ كما وردت في المادتين (١١٤) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان و(١٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب بأن: (يقدم رئيس مجلس الوزراء طلب الإذن باتخاذ الإجراءات الجزائية إلى رئيس المجلس، مشفوعاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة). وهذا النص قاصر لأنه لم يبين كيفية ورود طلب الحصول على الإذن من الجهة القضائية التي تنظر الدعوى، ومع ذلك فقد استقرت معظم المحاكم عندما يكون المشتكى عليه متمتعاً بالحصانة بأن تقرر (مخاطبة رئيس المجلس القضائي لمخاطبة دولة رئيس الوزراء لعرض طلب الإذن) (ينظر على سبيل المثال: قرار محكمة صلح جزاء عمان ٢٠١٥/٣٦٧٨ تاريخ ٢٠١٧/٦/٢٨).

ويثور التساؤل حول دور رئيس الوزراء عندما يطلب منه القضاء عرض طلب الإذن، فهل يملك مخالفة ذلك؟ بمعنى هل له سلطة تقديرية في تقديم طلب الإذن من عدمه؟ أثبتت هذه المسألة في مجلس النواب الأردني عام ١٩٩٩ بمناسبة طلب رفع الحصانة عن أحد النواب بناء على طلب مدعي عام محكمة الجنايات الكبرى، فأجاب وزير العدل حينها أن الحكومة يقتصر دورها على نقل طلب قضائي قانوني لمجلس النواب، وأضاف (نحن كحكومة مجرد واسطة بين القضاء وبين المجلس الموقر، لم نبد رأياً في الموضوع ولم نبد اجتهاداً فيه) (مجلس النواب، محضر الجلسة الثالثة عشرة، ١٩٩٩).

أيضاً يثور تساؤل آخر هنا: هل يستطيع عضو البرلمان أن يطلب من مجلسه رفع الحصانة عنه؟ ذهب رأي في الفقه إلى أنه يمكن "العضو المجلس نفسه أن يطلب رفع الحصانة عن نفسه فقد يكون له مصلحة في ذلك، كما لو كان قد صدر ضده حكم بالإدانة قبل انتخابه وأراد استئناف هذا الحكم" (مهدي، ٢٠٠٨). ونرى أن هذا الرأي يتوافق مع ما ورد في النظام الداخلي لكل من مجلسي الأعيان والنواب بأنه ليس للعين أو النائب أن يتنازل عن حصانته دون موافقة المجلس (المادة ١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، والمادة (١٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب).

وقد حصل في عام ٢٠١٣ أن اتهم أحد النواب بقضية جنائية، فقدم طلباً إلى رئيس مجلس النواب يطلب فيه عرض الموضوع على المجلس ليصار إلى رفع الحصانة ليتتمكن من الدفاع عن نفسه، وقد اعترض أحد النواب على ذلك بحجة أن النائب لا يملك أن يطلب رفع الحصانة عن نفسه، إلا أن رئيس اللجنة القانونية ذهب إلى عكس ذلك حيث إن القرار بيد المجلس وليس بيد النائب، لذا عرض رئيس المجلس الطلب على المجلس وانتهى إلى عدم الموافقة على رفع الحصانة عنه (مجلس النواب، محضر الجلسة الثالثة والعشرين، ٢٠١٣).

وعوداً على إجراءات رفع الحصانة، وبعد أن يقدم رئيس الوزراء طلب الإذن إلى رئيس المجلس، يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لفحصه والنظر فيه وتقديم تقرير عنه خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، فإن لم يقدم التقرير خلال تلك المدة جاز للمجلس البت في الطلب مباشرة (المادة (١١٥) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، والمادة (١٤٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب).

ثم يحيل الرئيس تقرير اللجنة القانونية على المجلس في أول جلسة تالية، وتستمر مناقشة الموضوع حتى البت في الأمر فإذا وجد المجلس سبباً كافياً لاتخاذ الإجراءات المطلوبة يتخذ قراره برفع الحصانة بالأكثرية المطلقة (المادة (١١٦/أ) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، والمادة (١٤٩/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب).

والجدير بالذكر أن المجلس لا يملك الفصل في موضوع التهمة وإنما يقتصر دوره على الإذن باتخاذ الإجراءات القانونية أو الاستمرار فيها متى تبين له أن الغرض منها ليس التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي (المادة (١١٧) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، والمادة (١٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب). فتتصدر مهمة المجلس في التحقيق من جدية الطلب وتقدير أهميته، وليس لها أن تتحقق من ثبوت التهمة أو تقدير الأدلة أو غير ذلك مما يدخل في اختصاص القضاء (كشاكش، ٢٠٠٧). ذلك أن تعدي دور المجلس إلى أكثر من ذلك يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات (أبو طيخ، ٢٠١٧).

وهكذا "يمارس المجلس النيابي عند النظر في طلب الحصانة البرلمانية مهمة سياسية لا قضائية، فهو لا يجري تحقيقاً قضائياً ولا قانونياً للتثبت من توافر أركان الجريمة المعزوة للعضو فهذا شأن السلطة القضائية، بل تقتصر مهمته على التأكد من أن طلب رفع الحصانة البرلمانية ليس كيدياً، بل نزيهاً وجدياً" (شطناوي، ٢٠١٣).

وإذا اتخذ المجلس قراره بمنح الإذن تستعيد النيابة حريتها في إقامة دعوى الحق العام، ومعنى ذلك أن لها التصرف بالدعوى وفقاً لصلاحياتها في القانون، فلا وجوب عليها في حالة الدعوى إلى المحكمة لأن الحصانة قد أزيلت، فليس معنى رفع الحصانة عن العضو أن التهمة أصبحت ثابتة عليه (أبو طيخ، ٢٠١٧).

وفي حالة منح الإذن فإنه يكون مقتصر على التهمة التي طلب رفع الحصانة من أجلها فقط، فلا يمتد هذا الإذن إلى جرائم أخرى لم ترد فيه، ومعنى ذلك أنه إذا تبين أن العضو ارتكب جرائم أخرى غير التي أعطي فيها الإذن وجب طلب جديد لرفع الحصانة.

ومن التساؤلات المثارة في هذا الصدد حول صلاحية المجلس في الإذن الجزئي: بمعنى هل يملك المجلس رفع الحصانة بشكل جزئي عن العضو أم لا بد أن يكون الإذن كاملاً؟ وبعبارة أكثر توضيحاً: هل يستطيع المجلس أن يأذن باتخاذ إجراء دون آخر كما لو أذن بالبداية بإجراءات التحقيق مثلاً مع اشتراط عدم التوقيف؟ لقد أثارت هذه المسألة في مجلس النواب الأردني عام ١٩٩٩ عندما أحيل طلب لرفع الحصانة عن أحد النواب فأوصت اللجنة القانونية المجلس في حينها بما يلي:

— الإذن للجهات القضائية المختصة بمتابعة الإجراءات القضائية الخاصة بالقضيتين التحقيقيتين

— عدم الإذن بتوقيف النائب ويقتصر هذا الإذن على إجراءات التحقيق والمحاكمة (مجلس النواب، محضر الجلسة الثالثة عشرة، ١٩٩٩).

وأثارت هذه التوصية نقاشاً بين أعضاء مجلس النواب، فقد ذكر أحد النواب ما يلي: (ثم في قرار اللجنة القانونية برفع الحصانة المشروط نجد أنه تدخل سافر في عمل القضاء.. إن الحصانة البرلمانية لا تجزأ.. ولا نرض بذلك على الإطلاق وهذه بادرة وسابقة خطيرة ومخالفة دستورية وقانونية من جانب. ومن جانب آخر وكأننا في هذه الحالة نملي على القضاء قراراً مسبقاً وتدخل في صلب القضاء وأصول محاكماته الجزائية.. ولا أحد له الحق في هذا القرار أي التوقيف وعدمه إلا هيئة المحكمة المعنية) (مجلس النواب، محضر الجلسة الرابعة عشرة، ١٩٩٩). وقرر المجلس إحالة الموضوع إلى المجلس العالي لتفسير الدستور. لكن لم نجد في حدود بحثنا أي قرار صادر عن المجلس العالي حول هذا الموضوع.

ويرى الفقه أنه من الجائز أن يكون الإذن جزئياً، وذلك بأن يقتصر على إجراء معين، أو أن يسمح بجميع الإجراءات باستثناء إجراءات معينة (أبو عامر، ٢٠٠٥). كما لو أذن المجلس برفع الحصانة لاستجواب عضو المجلس فقط، وحينئذ يتعين الرجوع إلى المجلس إذا أريد رفع الدعوى بعد ذلك (مهدي، ٢٠٠٨).

وبحسب الرأي الراجح فقهاً فإن صدور الإذن يعتبر نهائياً لا رجعة فيه، وبالتالي لا يملك المجلس بعد منح الإذن أن يلغيه مهما تكشف له من اعتبارات (أبو عامر، ٢٠٠٥). إذ أن المقصود من الإذن رعاية العضو ضماناً لمصلحة عامة هي حريته في أداء المهمة الملقة على عاتقه، ومتى توصل المجلس إلى أن اتخاذ الإجراءات ليس مردده النكاية أو تعطيل العمل البرلماني فإن النيابة تسترد حريتها بعد الإذن كاملة (المرفصاوي، ١٩٩٦)، إذ بصدر الإذن من المجلس يكون قد اطمأن إلى جدية الاتهام الموجه إلى الشخص المحصن الذي ينتمي إليه (الصيفي، ٢٠٠٤). فليس من الملائم منح البرلمان صلاحية

التدخل في سير الإجراءات الجزائية عقب قراره برفع الحصانة، وإلا كان في ذلك افتات على مباشرة السلطة القضائية لاختصاصها، فضلاً عن توسيع نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية بدلاً من تضيقها (زغلول، ٢٠١٧).

٤. خاتمة

تعلقت هذه الدراسة بواحد من الموضوعات الجدلية في مجال القانون الجزائي خاصة وأنها تمتد في فلسفتها بين أكثر من فرع من فروع القانون وهي (الحصانة البرلمانية الاجرائية). فهذا الموضوع فضلاً عن تعلقه بالقانون الجزائي فهو يمتد أيضاً إلى القانون الدستوري وبالتالي تتأثر الدراسة بالجدل القائم حولها في المجالين الدستوري والجزائي. وقد خلصت الدراسة إلى العديد من النتائج وخرجت ببعض التوصيات.

٥. النتائج

١. إن الحصانة البرلمانية الإجرائية تعني عدم جواز توقيف أو محاكمة عضو البرلمان – باستثناء حالة التلبس بجناية – خلال فترة انعقاد المجلس إلا بعد الحصول على إذن من المجلس الذي ينتمي إليه، وهي بهذا المفهوم تختلف عن الحصانة الموضوعية التي يراد بها عدم مساءلة العضو عما يبيده من آراء تحت قبة البرلمان. وقد نشأت هذه الحصانة الإجرائية في فرنسا ومن ثم انتقلت إلى باقي الدول ومنها الأردن الذي أدخلها لأول مرة من خلال تعديل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ وما زال الدستور الأردني ينص عليها.
٢. إن العلة من وجود الحصانة البرلمانية الإجرائية يكمن في المصلحة العامة التي تتحقق بعدم تعطيل عمل البرلمان بسبب الشكاوى الكيدية ضد أعضائه، فعلة الحصانة تجمل في ثلاثة أمور: حماية استقلال البرلمان، وحسن أداء أعضاء البرلمان لوظائفهم، وحماية أعضاء البرلمان من التهديد. ورغم ذلك لا يجوز التوسع فيها حتى لا تخرج عن غلتها.
٣. إن نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية محدد من حيث الأشخاص ومن حيث الزمان ومن حيث الجرائم، فمن حيث الأشخاص تقتصر هذه الحصانة على أعضاء البرلمان فقط متى اكتسبوا هذه الصفة دون غيرهم فهي شخصية، ومن حيث الزمان فإن هذه الحصانة حصانة إهمال لا إهمال فلا يتمتع بها العضو إلا خلال فترة انعقاد المجلس، أما من حيث الجرائم فهي تشمل جميع أنواع الجرائم سواء أكانت متعلقة بمهمة العضو أم لا.
٤. إن أثر الحصانة يكون على الدعوى الجزائية فقط بحيث لا يتخذ ضد العضو أي إجراء من إجراءات الدعوى الجزائية ضد العضو المتمتع بالحصانة – باستثناء إجراءات الاستدلال – إلا في حالتين: التلبس بالجناية أو إذن المجلس.
٥. تزول الحصانة بحسب نص المادة ٨٦ من الدستور في حالتين: التلبس بجريمة جنائية، أو إذن المجلس الذي ينتمي إليه العضو، وقد تبين أن مدلول التلبس المقصود في النص هو الجرم المشهود الوارد في قانون أصول المحاكمات الجزائية. أما إذن المجلس فيتخذ بالأكثرية المطلقة وفق الإجراءات المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية لمجلس الأعيان والنواب.

٦. التوصيات

١. لا بد من تعديل نص المادة ١٣٥ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان والمادة ١٤٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب لتصبحان متوافقتان مع نص المادة ٨٦ من الدستور، حيث إنهما توسعا في الحصانة الإجرائية أكثر من النص الدستوري وفي ذلك مخالفة لمبدأ سمو الدستور.
٢. لا بد من تضيق نطاق الحصانة بحيث تؤدي وظيفتها فقط في ضمان سير العمل البرلماني وحتى لا تكون هذه الحصانة هروباً من العدالة ويسيء استخدامها.
٣. من الضروري النص على إجراءات رفع الحصانة بشكل أكثر وضوحاً في الأنظمة الداخلية لمجلس الأعيان والنواب، بحيث تتضمن الإجراءات الواجب اتباعها في حالة طلب الحصول على الإذن من الجهة القضائية التي تنظر الدعوى، بالإضافة إلى حسم بعض المسائل الخلافية مثل تجزئة الإذن.

بيان تضارب المصالح

يقر جميع المؤلفين أنه ليس لديهم أي تضارب في المصالح.

المراجع

- ابن منظور. (١٩٩٩). *لسان العرب* (ج ٣). بيروت: دار إحياء التراث العربي.
- أبو خطوة، أحمد. (١٩٩١). *المساواة في القانون الجنائي*. القاهرة، مصر: دار النهضة.
- أبو طيخ، غسان. (٢٠١٧). *الحصانات الموضوعية والإجرائية وأثرها على مبدأ المساواة الجنائية*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- أبو عامر، محمد. (٢٠٠٥). *الإجراءات الجنائية الإسكندرية*: دار الجامعة الجديدة.
- إمام، رضا. (٢٠١٧). *النظرية العامة للحصانة في قانون الإجراءات الجنائية*. القاهرة، مصر: دار النهضة.
- بطيخ، رمضان. (١٩٩٤)، *الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر*. القاهرة، مصر: دار النهضة.
- جوخدار، حسن. (١٩٩٣). *شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني* (ج ١). عمان: دار الثقافة.
- الحاج، راستي. (٢٠١٤). *مسيرة الأصول الجزائية*. بيروت: منشورات زين.
- الحديثي، فخري. (٢٠١٦). *شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية*، مكتبة السنهوري، بيروت.
- حسني، محمود. (١٩٩٥). *شرح قانون الإجراءات الجنائية*. القاهرة، مصر: دار النهضة.
- الدسوقي، عزت. (١٩٨٦)، *قيود الدعوى الجنائية*، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- زغلول، بشير. (٢٠١٧). *إلغاء الحصانة البرلمانية الإجرائية بين الواقع والمأمول*. القاهرة، مصر: دار النهضة.
- سلامة، مأمون. (٢٠٠٨). *الإجراءات الجنائية في التشريع المصري* (ج ١). القاهرة، مصر: دار النهضة.
- شطناوي، علي. (٢٠١٣). *القانون الدستوري*، دار وائل، عمان.
- شطناوي، علي. (٢٠١٣). *النظام الدستوري الأردني*، دار وائل، عمان.
- الصبيحي، محمد. (٢٠١٣). *قضية النائب الشريف والإجراءات القضائية المحكمة، جريدة الرأي*.
- الصيفي، عبد الفتاح. (٢٠٠٤). *تأصيل الإجراءات الجنائية*، دار الهدى، الإسكندرية.
- الطماوي، سليمان. (١٩٩٥). *القضاء الإداري*، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة.
- العادل، إلهام. (١٩٩٧). *الحصانة في الإجراءات الجنائية* [أطروحة دكتوراه]، جامعة القاهرة.
- عبد الستار، فوزية. (١٩٧٥). *شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية*، دار النهضة العربية، بيروت.
- عبد الملك، جندي. (١٩٣٢). *الموسوعة الجنائية* (ج ٣)، دار العلم للملايين، بيروت.
- عوض، عوض. (د.ت). *المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية*، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- غزوي، محمد. (٢٠٠٥). *الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري*. عمان: دار الثقافة.
- القهوجي، علي. (٢٠٠٢). *شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية*، الكتاب الأول. بيروت: منشورات الحلبي.
- كشاكش، كريم. (٢٠٠٧). *الحصانة الإجرائية ضمانات دستورية للعمل البرلماني في الأردن*، مجلة المنارة، ١٣ (٨).
- كنعان، نواف. (٢٠١٨). *النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية*. مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، ٤٥ (٢).

مجلس النواب الأردني. (د.ت). *الرئيسية*. تم الاسترجاع من الموقع: <http://representatives.jo>

- مجمع اللغة العربية. (١٩٩٩). معجم القانون. القاهرة: الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية.
- المرصفاوي، حسن. (١٩٩٦). أصول الإجراءات الجنائية. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- مصطفى، محمود. (١٩٨٨). شرح قانون الإجراءات الجنائية (ط ١٢). القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة.
- مقابلة، عقل. (١٩٨٧). الحصانات القانونية في المسائل الجنائية [أطروحة دكتوراه]. جامعة عين شمس.
- مهدي، عبد الرؤوف. (٢٠٠٨). شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية. القاهرة.
- النداوي، حقي. (٢٠١٣). الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها. بيروت: منشورات زين.
- نمور، محمد. (٢٠٠٥). أصول الإجراءات الجزائية. عمان: دار الثقافة.

References

- Blackwell, A. H. (2008). *The essential law dictionary*. Sourcebooks, Inc.
- Martin, E. (2002). *A dictionary of law* (5th ed.). Oxford University Press.
- Wigley, S. (2003). Parliamentary immunity: Protecting democracy or protecting corruption? *Journal of Political Philosophy*, 11(1), 23–40.