

إعادة تقييم الحصانة البرلمانية في ضوء معايير السلوك البرلمانية

د. حنان محمد القيسي

كلية القانون/ الجامعة المستنصرية

مشرف قسم الدراسات القانونية/ بيت الحكمة

Abstract

The regulation of parliamentary behavior and ethics standards is an essential element to secure public trust in the efficacy, transparency and equity of democratic systems, and to foster a culture of public service that favors public interest over private gains as well. So continuous scandals and controversies in various countries suggest that reform of ethics regulations carried out in a transparent manner, could be an important element in restoring trust in democratic systems of governance.

On other hand, there appears a risk that regulation of parliamentary standards could interfere with aspects of parliamentary work. Therefore, it is necessary to protect members' rights to freedom of speech and freedom of expression in carrying out their role, such as when they are speaking in parliament, voting or promoting legislative initiatives. Such freedoms are fundamental to parliament's independence and to its ability to carry out its roles of representing constituents and scrutinizing executive power. In this paper, we are trying to discuss ways of intervention between these two demands, regulating ethics standards and immunity.

المقدمة

تلعب المعايير الأخلاقية دوراً حاسماً في ضمان أن يتماشى سلوك النواب مع دستور الدولة أو قوانينها من جهة، وأن يُلبى توقعات الشعب حول الكيفية التي ينبغي أن يتصرف بها نوابهم في البرلمان. لا سيما مع إمكان قيام الناخبين بمساءلة النواب عن الفشل في الارتقاء إلى المعايير الأخلاقية، حتى من دون مخالفة صريحة للقانون.

وإذا كانت للعديد من الحرف والوظائف مجموعة من المعايير التي ترد في هيئة قوانين أو أنظمة توجه سلوك أعضائها، ويطلب من الأعضاء التوقيع عليها، أو أداء اليمين على التمسك بها عند الدخول في

تلك المهنة، مثل قسم أبقراط (القسم الطبي)، فإنّ النواب لا يخرجون عن نفس الإلتزام على التصرف مهنيّاً، أي، الاضطلاع أخلاقياً بمجموعة متخصصة من المهام، بما يتماشى مع القيم التي تُشكل السلوك السليم لعضو البرلمان.

إلاّ أنّ مما يُثير الاستغراب إنّ استطلاعات الرأي أظهرت عدم التزام واضح من النواب مما يؤثر بالنتيجة على ثقة الشعب بهم، ففي استراليا - على سبيل المثال - أظهرت استطلاعات الرأي أنّ نزاهة وأخلاق أعضاء كل من برلمان الاتحاد وبرلمانات الولايات (في سويسرا) أفضل بقليل من النزاهة التي يملكها بائعي السيارات، إذ أنّ ٧% فقط من الاستراليين يعتقدون أنّ أعضاء كلا المجلسين يمتلكون معايير نزاهة وأخلاق عالية أو عالية جداً (وقد انخفضت هذه النسبة إلى ٢% منذ ١٩٩٧)، والمهنة الوحيدة التي حصلت على نسبة أدنى من أعضاء البرلمان هي مهنة بائعي السيارات، والتي كانت ٢% ثم انخفضت إلى ١%^(١) ومع ذلك، فإنّ كون الشخص نائباً وممثلاً للأمة ينطوي على مسؤوليات خاصة. ولا ريب أنّ يتم إنتخاب أعضاء البرلمان لخدمة المصلحة العامة، ومن أجل القيام بتلك المهمة فهم بحاجة إلى سلطة لتمثيل دوائرتهم الإنتخابية، ومن ثم للوصول إلى ممارسة دورهم الرقابي بأشكاله المختلفة. ومع هذه السلطة تأتي القدرة على أنّ يُسيء النواب استخدام مراكزهم لخدمة المصالح الخاصة من دون المصلحة العامة.

ومن المحتمل أنّ تؤدي عملية تنظيم المعايير البرلمانية الى التداخل مع جوانب معينة من العمل البرلماني. لذا بات من الضروري حماية حقوق البرلمانيين في حرية التعبير أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم النيابية، كإبداء الآراء في البرلمان، أو التصويت أو تقديم المقترحات التشريعية. إذ تُعدّ هذه الحريات أساسية لاستقلال البرلمان وقدرته على تنفيذ وظائفه في تمثيل الناخبين والرقابة على السلطة التنفيذية.

ومع الحديث المتواصل عن أهمية تنظيم معايير السلوك البرلمانية تظهر إمكانية التداخل مع ما يملكه النواب من حصانة برلمانية، لذا فكرنا في البحث بشيء من الإيجاز في هذا الموضوع، لا سيما مع صدور مدونة قواعد السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي في آذار ٢٠١٦، مع ضرورة التنويه الى أننا لن نناقش ما جاء في هذه المدونة في بحثنا هذا بل سنتركه لدراسة لاحقة، وسنكتفي ببيان إمكان التعارض ما بين تنظيم قواعد السلوك البرلماني وما يملكه النائب من حصانة، وعلى وفق ما سيأتي:

1 -Politicians Fall To Low Levels Of Honesty and Ethics-Only Car Salesmen Rate Lower, The Roy Morgan Research Centre Pty Ltd, Finding No. 3088, 21 May 1998. Available at: www.roymorgan.com.au

المطلب الأول

في الحصانة البرلمانية (٢)

يُشير دليل حقوق الإنسان للبرلمانيين الصادر عن الاتحاد البرلماني الدولي الى أنه "لا يمكن للبرلمان أن يؤدي دوره ما لم يتمتع أعضائه بحرية التعبير الضرورية والتي تُمكنهم من التحدث نيابة عن الناخبين. إذ يجب أن يكون أعضاء البرلمان أحراراً في طلب وتلقي ونقل المعلومات والأفكار من دون خوف من الإنتقام. ولهذه الغاية يتم منحهم عموماً وضعاً خاصاً، يهدف إلى تزويدهم بالاستقلال المطلوب، ومن ثم فإنهم يتمتعون بالامتيازات أو الحصانات البرلمانية. وتضمن الحصانة البرلمانية استقلال وكرامة ممثلي الأمة من خلال حمايتهم ضد أي تهديد أو تخويف أو أي إجراء تعسفي موجه ضدهم من جانب المسؤولين الحكوميين أو غيرهم من المواطنين. وهي (الحصانة) ضمانة لاستقلال مؤسسة البرلمان".^(٣)

والحصانة البرلمانية، تعني في شقها الأول (الحصانة) امتياز يمنحه المشرع الوطني أو الدولي إلى بعض الأشخاص بحكم وظائفهم، يعفيهم بموجبها من عبء أو تكليف أو مسائلة قانونية تُفرض على جميع الأشخاص الموجودين على أرض الدولة، أو يمنحهم امتياز بعدم الخضوع للسلطات العامة ومنها السلطة القضائية أو بعض أوجه مظاهرها، أما الشق الثاني (البرلمان) فإنه يعني - إصطلاحاً - المؤسسة السياسية المكونة من مجلس واحد أو عدة مجالس تتألف من عدد من الأعضاء وتتمتع بسلطة تشريعية تتولى تشريع القوانين، مع التأكيد على إن مصطلح (البرلمان) يحمل معنى واسع، إذ أنه يشتمل على البرلمانات الوطنية وكذلك الهيئات التمثيلية الأخرى كالمجالس البلدية والمحلية والإقليمية، ومجالس المحافل الدولية والعبارة للحدود الوطنية مثل الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (PACE) والبرلمان الأوروبي.

وقد تعددت المعاني الاصطلاحية للحصانة، فهي حماية، كما أنها امتياز أو مزية، وقد تعني الإعفاء، وعليه فقد عرفها البعض تعريفاً واسعاً، بأنها "أداة قانونية تمنع بشكل مؤقت أو دائم الإجراءات والتدابير القانونية والتحقيق، أو تدابير إنفاذ القانون في المسائل الجنائية أو المدنية ضد أعضاء البرلمان".^(٤) وعرفها غيرهم بأنها "امتياز دستوري مقرر لأعضاء مجلس النواب بصفاتهم لا بأشخاصهم يتيح لهم أثناء قيامهم بواجباتهم البرلمانية حرية الرأي والتعبير عن إرادة الأمة دون أي مسؤولية جنائية أو مدنية تترتب

٢- د. حنان محمد القيسي، الحصانة البرلمانية في العراق - دراسة تحليلية مقارنة بين النظام الداخلي لمجلس النواب والمجلس الوطني الكردستاني، مجلة القاضي / اربيل، العدد ٣، ٢٠١١.

3 - Inter-Parliamentary Union, and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Human Rights: Handbook for Parliamentarians", No. 8, 2005, pp. 63-64, www.ohchr.org.

4 - parliamentary immunity in a European context, directorate- general for internal polices, European parliament , 2015 , p6.

على ذلك، وكذا عدم اتخاذ أي إجراء من الإجراءات الجنائية . في غير حالة التلبس بالجريمة . ضد أحد أعضاء البرلمان بغير إذن من المجلس".

وعرفها آخرون بأنها تعني إعفاء بعض الأفراد - وهم أعضاء البرلمان في هذا الفرض - من التزامات ومسؤوليات معينة وعدم اتخاذ إجراءات عقابية بحقهم إلا بإذن من الجهة التي ينتمون إليها، لعدم جواز أن تُتخذ ضد عضو البرلمان أية إجراءات تتعلق بالتحقيق عند اتهامه بجريمة وقعت خارج المجلس أو داخله إلا بعد الحصول على إذن من المجلس.^(٥)

وأياً ما كان تعريف الحصانة، فإنها لا تعدو عن أن تكون نوع من الحماية التي يكفلها الدستور والقوانين للبرلمانيين ليتمكنوا من أداء مهامهم بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية، وحتى القضائية، وهي - أيضاً - تتصرف لمعنى الميزة التي تُمنح لأعضاء مجلس النواب، ويمكن من خلالها إيقاف ومنع متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان أو البحث عنه أو إلقاء القبض عليه أو اعتقاله أو محاكمته بسبب إبدائه الرأي أو قيامه بالتصويت خلال مزاولته لمهامه البرلمانية.

وعلى الرغم من استخدام خيارات تشريعية مختلفة لتحقيق الحصانة، إلا أن الغرض العام منها يتمثل دائماً في تمكين البرلمان من تنفيذ مهامه من دون تدخل خارجي لا مبرر له. ومن المسلم به فقهاً وقضاً ومن ممارسات معظم البرلمانات الوطنية والعديد من الهيئات التمثيلية الأخرى أن الحماية التي تكفلها الحصانة لا غنى عنها في ممارسة العملية الديمقراطية.^(٦)

وتاريخياً، تم إدخال الحصانة البرلمانية كمؤسسة قانونية لحماية السلطة التشريعية من تدخلات السلطة التنفيذية على وجه الخصوص. وقد كان هذا ضرورياً في الفترة التي كان فيها نطاق دور البرلمان وسلطاته لا تزال في كثير من الأحيان مسألة خلافية شرسة بل وعنيفة في بعض الأحيان. ومع ذلك، كان من المهم إستقلال البرلمان أيضاً في مواجهة السلطة القضائية، والتي غالباً ما كانت (وفي بعض النظم القانونية لا تزال) مرتبطة مؤسسياً بالسلطة التنفيذية، أو تُعدّ أداة في الإجراءات القانونية ذات الدوافع السياسية.^(٧)

٥- ونشير في هذا الصدد الى تعدد المصطلحات في هذا السياق، اذ الى جانب مصطلح الحصانة البرلمانية يوجد مصطلحي المناعة البرلمانية والحصانة النيابية، والواقع نعتقد ان مصطلح الحصانة البرلمانية اعم واشمل من مصطلح المناعة البرلمانية، اضافة الى شيوع استخدامه لدى فقهاء القانونين الجنائي والدستوري والبرلمانات العربية، اما مصطلح الحصانة النيابية فانه ينصرف الى النواب المنتخبين فقط في حين ان مصطلح الحصانة البرلمانية ينصرف الى النواب المعيّنين والمنتخبين معاً. لمزيد من التفاصيل راجع د. يحيى الجمل - النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٤ - ص ٢٠٠.

6 - Cf. observations of the Dutch Government, annexed to the judgment in A. v. The United Kingdom, ECHR 17 December 2002, App. No. 35373/97.

7 -parliamentary immunity in a European context, op. cit., p6.

وقد ظهرت الحصانة البرلمانية في انكلترا عام ١٦٨٨ على أثر قيام الثورة الإنجليزية وإقرار الوثيقة الدستورية المعروفة باسم (قانون الحقوق)، أما في فرنسا فقد كان يُقصد بالحصانة إعفاء بعض الأفراد من التزامات معينة مفروضة عليهم، أي من إلتزامات كان من الواجب عليهم أداؤها فيما لو لم تتقرر لهم حصانة في شأنها، وقد ظهرت في هذه الفترة الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية كذلك، إذ نص عليها بداية قرار الجمعية التأسيسية الصادر في ٢٦ يونيو سنة ١٧٩٠، أما بعد الثورة الفرنسية فنجد أنّ الحصانة قد ظهرت في معظم المواثيق الدستورية الفرنسية، فقد نص عليها قرار الجمعية التأسيسية الفرنسية الصادر في ٢٣ يونيو ١٧٨٩ ثم نص عليها دستور عام ١٧٩١، ثم دستور ١٧٩٥ وكذلك الدساتير المتتالية حتى دستورها الحالي لسنة ١٩٥٨.

ثم بدأ مصطلح حصانة يظهر بعد ذلك في بعض المواثيق الدستورية كضمانة مهمة وأساسية لحماية إستقلال أعضاء البرلمان أثناء مباشرة عملهم النيابي وإن كانت هذه المواثيق لم تُشر صراحة إلى مصطلح حصانة برلمانية وإنما تضمنت فقط مضمون أو جوهر هذا المصطلح وذلك بالنص على إعفاء أعضاء البرلمان من المسؤولية السياسية عما يصدر منهم من أقوال وأفكار أثناء أداء أعمالهم البرلمانية، وإعفائهم من مواجهة بعض الإجراءات الجنائية التي تؤثر على إستمرارية العمل. الى أن أصبح من الشائع اليوم أن تنص دساتير دول العالم على هذين النوعين من الحصانة وذلك لتمكين أعضاء البرلمان من ممارسة دورهم النيابي بكل جرأة واطمئنان بعيداً عن تسلط وتهديد السلطات الأخرى.^(٨)

والحصانة البرلمانية - سواء في ذلك الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية أم الحصانة ضد الإجراءات الجنائية وكما سنوضح لاحقاً - ليست في حقيقة الأمر امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان وإنما هي مقررة في جميع الأحوال لصالح البرلمان الممثل الحقيقي للأمة ضماناً لاستقلاله في عمله وحماية لأعضائه. وهي تمثل استثناء من القانون العام، اقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية - الممثل الحقيقي للأمة - بمنأى عن إعتداءات السلطات الأخرى وطغيانها كما ذكرنا.

ولا بد من التأكيد على أنّ هنالك إختلافات كبيرة بين البرلمانات فيما يتعلق بالخصائص الفردية ونطاق الحصانة. وهذه الاختلافات تتعلق على حد سواء بالآثار الخارجية للحصانة، أي من الذي يملك الحماية ومن ماذا، والتصميم التشريعي والطبيعة القانونية للحصانة أيضاً. فقد ينص الدستور على الحصانة

٨- لاحظ نص المادة ٦٣ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، والتي جاء فيها " اولا :. ثانياً: أ- يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك. ب - لا يجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي الا إذا كان متهمًا بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، او إذا ضبط متلبسًا بالجرم المشهود في جنابة. ج - لا يجوز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي الا إذا كان متهمًا بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، او إذا ضبط متلبسًا بالجرم المشهود في جنابة".

الدستورية أي منع المحاكم من ولاية سماع الدعاوى المدنية أو الشكاوى الجنائية ضد البرلمانين، وقد يؤدي ذلك - إجرائياً - الى منع تطبيق القانون، إلا أنّ ذلك لا يؤثر من حيث المبدأ على صحة الدعوى المدنية أو ينفي الطبيعة الجرمية للفعل. من جهة أخرى تؤثر الحصانة البرلمانية على الوضع القانوني لأفعال أو أقوال أحد أعضاء البرلمان، ومن ثم يجب أنّ لا تكون البيانات التي أُلقيت خلال المناقشة البرلمانية - عموماً - مُهينة أو ذات طابع جنائي، وبالتالي لا يمكن أنّ ينشأ بسببها إجراءات قانونية.⁽⁹⁾

بعبارة أخرى إنّ إقرار الحصانة دستورياً لا يعني أنّ الأعمال أو الأفعال التي يقترفها عضو البرلمان والتي يحظرها قانون العقوبات تُصبح أعمالاً أو أفعالاً مشروعة، إذ أنّ الحصانة ضد الإجراءات الجنائية (الحصانة الإجرائية)، تعني إرجاء اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد العضو حتى يتم الإذن بها من المجلس التابع له، إذ يُصبح هذا العضو بعد صدور الإذن شخصاً عادياً يخضع لكافة أحكام التشريع الجنائي فيما اقترفه من فعل أو عمل. فالحصانة لا تجعل أعضاء البرلمان فوق القانون، أما الحصانة الموضوعية فلم تقرر لمصلحة العضو الشخصية وإنما لصفته الوظيفية كي يُباشِر وظيفته النيابية على أكمل وجه، ومن ثم منع عقاب النائب عما يُبديه من قول أو رأي طالما أنّ ذلك يتم في إطار وحدود وظيفته البرلمانية. والمشرع حين قرر الإعفاء من العقاب وازن بين مصلحتين، مصلحة العمل النيابي وتمثيل الأمة تمثيلاً صادقاً ومصلحة من تضرر من جراء ما صدر عن عضو البرلمان من قول أو رأي، ثم رجّح وهو أمر طبيعي المصلحة الأولى على الثانية لكونها الأكثر أهمية. فإذا ارتكب العضو داخل المجلس أو داخل إحدى لجانه جريمة من الجرائم التي تقع بالقول كجرائم السب والقذف بصفة خاصة فهذه الجرائم تتحسر عنها صفة عدم المشروعية ليصبح الفعل مشروعاً بينما هو في قانون العقوبات يظل فعلاً غير مشروع.

المطلب الثاني

تداخل تنظيم قواعد السلوك البرلماني مع الحصانة الموضوعية

أسلفنا أنّ هذه الحصانة تتعلق بحماية البيانات (الآراء أو التصريحات) التي يُدلي بها البرلمانيون، حتى يمكن لهؤلاء أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم "قول ما يشاؤون من دون التعرض لخطر العقوبات، إذا ما تركنا جانبا التتكر لهم من الناخبين".^(١٠) وهذا النوع من الحصانة يُطلق عليه "الحصانة الموضوعية" أو "عدم المسؤولية البرلمانية".

وتضمن الحصانة الموضوعية لعضو البرلمان الحماية المناسبة في نطاق عمله البرلماني، مما يتيح له حرية العمل من دون تهديد أو ضغط. وهي تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال أو الأفكار أو الآراء التي تصدر منهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية ولهذا يُطلق عليها اللا مسؤولية البرلمانية أو الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية، إذ يتمتع عضو البرلمان بالإعفاء من أية مسؤولية جنائية أو مدنية عن آرائه أو أقواله.

ومن أقدم الأمثلة على هذا النوع من الحصانة قضية النائب في البرلمان الانكليزي (توماس هاكسي) في القرن الرابع عشر، الذي قدم خلال جلسات البرلمان للفترة من ١٢ كانون الأول - ١٢ شباط ١٣٩٧ مشروع قانون يُدين سلوك بلاط الملك ريتشارد الثاني. وقد حوكم وحكم عليه بالإعدام بتهمة الخيانة، إلا أنه مُنح في وقت لاحق عفواً ملكياً بعد ضغوط من مجلس العموم.^(١١)

ثم نصت عليه وثيقة الحقوق الصادرة في إنكلترا عام (١٦٨٨) في الفقرة التاسعة من المادة الأولى منها، والتي جاء فيها "أنّ حرية القول - المناقشات - والإجراءات داخل البرلمان لا يمكن أن تكون سبباً للملاحقة القضائية أو محلاً للمساءلة أمام أي من المحاكم". والملاحظ أنّ إقرار هذه الحصانة في إنكلترا - حينها - كان يهدف أساساً إلى حماية النواب من سلطات الملوك وليس حمايتهم من مواطنيهم، ومن ناحية ثانية كانت هذه الحصانة قاصرة على الدعاوى المدنية، والإجراءات الخاصة بالدعاوى الجنائية البسيطة، ومن ثم فقد استتنت من نطاق هذه الحصانة قضايا الخيانة العظمى وقضايا الجنايات وقضايا الإخلال بالأمن.

كما أصدرت الجمعية الوطنية الفرنسية قراراً في ٢٣ حزيران ١٧٨٩ جاء فيه "تعلن الجمعية الوطنية أنّ شخص كل نائب محصن وأنّ كل فرد أو جماعة، محكمة أو لجنة، يحاول أثناء أو بعد هذه الجلسة تعقب

10 - Inter-Parliamentary Union, op. cit., p. 65

11 - Council of Europe, "Report on the Regime of Parliamentary Immunity" (Strasbourg, 1996). Available at: www.venice.coe.int.

أو توقيف أو حبس نائب، بسبب اقتراح أو رأي أو فكرة أو خطاب صدر في الجمعية، يُعدّ متهما بالجريمة الكبرى (الخيانة) وستُتخذ كافة التدابير الضرورية ضد هذا القرار".^(١٢)

وتنص معظم دساتير العالم اليوم على الحصانة الموضوعية (عدم المسؤولية البرلمانية)، كما أيدت ذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (محكمة حقوق الإنسان الأوروبية) في قضية كاستلز ضد إسبانيا عام (١٩٩٢)، في أعقاب إدانة نائب عن نشر مقال يتهم فيه الحكومة بالتواطؤ في الهجمات والقتل. وجاء في الحكم الصادر من محكمة حقوق الإنسان الأوروبية "لما كانت حرية التعبير عن الرأي مهمة للجميع، فإنّ لها أهمية خاصة بالنسبة للنائب المنتخب من الشعب... وبناء على ذلك، فإنّ التدخل في حرية أحد أعضاء المعارضة في البرلمان في التعبير... يقتضي من المحكمة فصلاً دقيقاً...".^(١٣)

كما أكدت المحكمة أنّ "حدود النقد المسموح به أوسع فيما يتعلق بالحكومة من ذلك المسموح به للمواطن العادي، أو حتى السياسي... فالمركز المهيمن الذي تحتله الحكومة يجعل من الضروري بالنسبة لها أنّ تتمتع بانضباط في اللجوء إلى الإجراءات الجنائية".^(١٤)

وهذا يؤكد الأساس المنطقي لعدم المسؤولية البرلمانية، إذ أنها وجدت لحماية البرلمانيين من التهريب أو الضغط الحكومي عندما يمارسون اختصاصاتهم في تمثيل الناخبين والرقابة على السلطة التنفيذية كما أسلفنا.

وهكذا نستطيع القول بأنّ الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء أكانوا منتخبين أم معينين يُتيح لهم أثناء قيامهم بواجباتهم البرلمانية حرية الرأي والتعبير من دون أي مسؤولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك، فالحصانة على هذا النحو تُعدّ بحق مبدأ من أقدس المبادئ الدستورية.

ومع ذلك، لا بد من التأكيد على أنّ الحصانة الموضوعية الممنوحة للنواب في البرلمان لا يُقصد منها أنّ يُترك النواب عرضة للتشهير والقذف من قبل زملائهم. فقد ظهرت حالات في عدة ولايات قضائية لم يتمكن البرلمانيون فيها من رفع دعاوى لتبرئة ساحتهم عندما اتهمهم زملائهم بالتصرف بطريقة غير شريفة فيما يتعلق بواجباتهم البرلمانية، لأنه من المستحيل الإعتماد على الإجراءات البرلمانية كدليل لدحض المزاعم.^(١٥) مما يجعل هذه المسألة تستحق دراسة متأنية، لا سيما في المجتمعات التي تُسبب فيها وسائل

١٢ - د. ادمون رباط، نظرية الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري اللبناني، مجلة العدل، ع١، بيروت، ١٩٦٧، ص١٤.
13 - IPU Handbook, Human Rights: A Handbook (2005)., note 24, p. 116.
14 - IPU Handbook, Ibid., p. 116
15 - House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, "First Report", United Kingdom, 1999, paragraphs 60–82, www.publications.parliament.uk.

الإعلام.^(١٦) لذا يظهر التعارض جلياً ما بين الحصانة الموضوعية وتنظيم معايير السلوك البرلماني، إذ تشمل العديد من مدونات قواعد السلوك الإلتزام بمعاملة الزملاء باحترام أو استخدام لغة برلمانية مناسبة. ويقدم مجلس العموم البريطاني تعريفاً لما يُعدّ لغة غير برلمانية: "وهي تلك اللغة التي تخرق قواعد الأدب في مجلس العموم". ومن بين واجبات رئيس المجلس ضمان عدم استخدام النواب لغة مُهينة أو غير مهذبة وألا يتهم بعضهم بعضاً بالكذب، أو الظهور في حالة سكر أو تحريف أقوال بعضهم البعض. ومن بين الكلمات التي كان يعترض عليها رئيس المجلس على مدار السنوات (حقير، جبان، همجي، خائن وغيرها). وفي العادة يطلب رئيس المجلس من النائب الذي استخدم لغة غير برلمانية سحبها. وقد يؤدي رفض النائب سحب تعليقه إلى فرض اجراءات انضباطية بحقه. مع ملاحظة أنه يحق لرئيس المجلس إعطاء ألقاب للأعضاء من دون أن يُعدّ ذلك إهانة. وفي بعض الأحيان يبرع النواب في الالتفاف على القواعد. مثلاً كان (ونستون تشرشل) يستخدم عبارته الشهيرة "عدم دقة المصطلحات" في حين أنه يعني بها "كذبة".^(١٧) ومن الشائع حظر استخدام اللغة المسيئة أو التمييزية. ومثل هذه الشروط تُساعد على ضمان مناخ مناسب لشريحة متنوعة من المجتمع وكذلك أعضاء الأقليات، كما أنها تُشجع النقاش الجدي والفعال. إذ تُشير العديد من الأمثلة إلى معاناة الشرائح الممثلة تمثيلاً ناقصاً أو الأقليات من لغة تمييزية أو مُهينة. وتملك العديد من البرلمانات في العالم قواعد قانونية تتعلق باللغة البرلمانية المناسبة. إذ تُلزم مدونة لاتيڤيا للسلوك البرلماني النواب بتجنب "استخدام الكلمات والإيماءات وغيرها من الأفعال التي قد تكون مُهينة"، وكذلك "التصريحات المُسيئة أو غير اللائقة التي يُمكن أن تُسئ إلى البرلمان".^(١٨) وتتضمن المدونة أيضاً أحكاماً بشأن الإشارات والإيماءات المُهينة، أو الظهور في الحياة العامة تحت تأثير الكحول.^(١٩) في حين تنص قواعد المناقشات البرلمانية في كندا على "يُمنع منعاً باتاً استخدام لغة مُسيئة، أو إستفزازية في المجلس. ويُعدّ مخالفاً لنظام الجلسة أي هجمات شخصية أو شتائم أو لغة أو كلمات بذيئة. وعلى رئيس المجلس أن يأخذ في الاعتبار عند تعامله مع اللغة غير البرلمانية لهجة وطريقة تعبير العضو المتحدث ونيته، كما يأخذ في الاعتبار الشخص الذي تم توجيه الكلام اليه، ودرجة الاستفزاز، والأهم من ذلك، فيما إذا خلقت تلك التصريحات اضطراباً في المجلس أم لا. وبالتالي، ما يُعدّ لغة غير برلمانية في

16 - McGee Simon, Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union, Brussels, ECPRD Publication, 2001. Also see: Inter-Parliamentary Union, PARLINE Database, 2012, www.ipu.org

17 - Excerpt from United Kingdom House of Commons, "Glossary". Available at: www.parliament.uk.

18 - Latvian Parliament, "Rules of Procedures of the Saeima", 2006, p. 36, www.saeima.lv.

19 - Latvian Parliament, Ibid. p. 36-37.

مناسبة معينة قد لا يُعدّ بالضرورة لغة غير برلمانية في مناسبة أخرى.... وحالما يُقرر رئيس المجلس أنّ نائباً معيناً قد إستخدم لغة هجومية أو غير منضبطة يجب على ذلك النائب سحب الكلام غير البرلماني وقوفاً وبشكل لا لبس فيه". (٢٠)

ولعل كل ما تقدم، ومثله، يُعدّ نقاطاً مهمة يجب على مدونة السلوك البرلماني أخذها بالحسبان لضمان عدم تعارضها مع الحصانة الموضوعية التي يملكها النواب.

المطلب الثالث

تداخل تنظيم قواعد السلوك مع الحصانة الإجرائية

يتعلق النوع الآخر من الحماية التي يملكها البرلمانين بالحصانة الإجرائية، إذ يجوز منح البرلمانين حصانة قانونية من الملاحقة القضائية، والإعتقال في بعض الحالات بالنسبة للجرائم العادية. وهذا ما يسمى بالحصانة البرلمانية الرسمية" أو "الحصانة"، وعادة ما تكون هذه الحصانة محدودة النطاق، أي أنها لا تدوم إلا لفترة النيابة ويُمكن رفعها إذا ما تم استيفاء شروط معينة.

والحصانة البرلمانية على هذا النحو ضمانة دستورية بعدم اتخاذ أي من الإجراءات الجنائية في غير حالة التلبس بالجرائم ضد أعضاء البرلمان أثناء انعقاده بغير إذن من المجلس التابع له ذلك العضو، ولذلك فقد استثنيت من نطاق أعمال تلك الضمانة حالة التلبس بالجريمة، إذ تتوافر مع هذه الحالة جدية الإجراءات بما لا يكون معه ثمة حاجة إلى إشتراط أخذ إذن المجلس أو رئيسه.

ومن ثم فإنّ إذن أو موافقة المجلس على رفع الحصانة، يُعدّ بمثابة إعلان بأنّ هذا العضو البرلماني أصبح شخصاً عادياً يخضع لكافة أحكام التشريع الجنائي فيما اقترفه من فعل أو عمل. وحتى إذا لم يأذن المجلس برفع الحصانة فإنّ الفعل أو العمل المقترف من جانب عضو البرلمان يظل فعلاً أو عملاً مجزماً طبقاً للتشريع الجنائي إنّ كان كذلك، أو يُحاسب عليه الشخص إذا زالت عنه صفة العضوية في البرلمان.

ونؤكد مرة أخرى، على أنّ هذا النوع من الحصانة يجد أساسه المنطقي في القلق التاريخي من سعي السلطة التنفيذية في بعض الأحيان لإزالة النواب المزعجين أو المنتقدين. فقد لاحظ الاتحاد البرلماني الدولي "أنه كثيراً ما كانت الإجراءات القضائية ذريعة للحكومات للتخلص من البرلمانين الذين يُكثرون من نقدها ويُمثلون عوائق في مواجهتها". (٢١)

20 - Excerpt from Canadian House of Commons, "Compendium – Rules of Debate" 2006, www.parl.gc.ca.

21 - IPU Human Rights: A Handbook (2005), op. cit., note 24, p. 38.

إلا أنّ الحصانة مع ذلك لا تُعادل الإفلات من العقاب، أي أنها لا تعني أنّ البرلمانين فوق القانون أو أنّ بإمكانهم ارتكاب جرائم عادية من دون خوف من الملاحقة القضائية. وكما هو واضح ليس الهدف من هذه الحصانة حماية الأعضاء من نتائج الجرائم التي يرتكبونها، وإنما فقط أخذ موافقة المجلس على اتخاذ الإجراءات القانونية قبل الشروع فيها، فهذه الحصانة تستهدف إفساح المجال أمام العضو حتى يؤدي وظيفته النيابية من دون خوف أو وجل، فالتعويض على العضو قد يحول بينه وبين المشاركة في إحدى جلسات المجلس المهمة.

لهذا السبب، فمن المنطقي تحديد المدى الذي يمكن للبرلمانين أن يستفيدوا فيه من الحصانة. في هذا الصدد، على سبيل المثال، عادة ما تُعلّق الحصانة عندما يتم اكتشاف العضو في حالة التلبس وفي حالة ارتكاب جريمة. فإذا ما حدث ذلك فإنّ الحصانة البرلمانية تُرفع عن النائب في معظم الدول، ولكن فقط بموافقة البرلمان. وهذا يُخول البرلمان سلطة التحقق من أنّ الدعوى التي أُقيمت ضد أحد أعضائه تقوم على أسس قانونية.^(٢٢)

في جورجيا، يملك النواب الحصانة من الملاحقة القضائية. ويتعين الحصول على إذن السلطة التشريعية من أجل إلقاء القبض على النائب، أو تفتيش أملاكه أو توقيف نائب يُلقى القبض عليه في مكان الجريمة. كما أنّ النواب مخولين بحجب المعلومات التي تم الحصول عليها خلال عملهم، ولا يمكن توجيه أية تُهم لهم عن التعبير عن آرائهم التي أدلوا بها كجزء من نشاطهم البرلماني.^(٢٣) وأي قرار لرفع الحصانة يجب أن يصدر وفق الإجراءات القانونية مع منح النائب فرصة كافية للدفاع عن نفسه، في المحاكمة والاعتراض. إلا أنّ الملاحظ قيام بعض النواب بالتصرف وكأنهم فوق القانون، وإنّ الحصانة تمنحهم امتيازاً على بقية الأفراد، إذ يسعى بعضهم إلى الاستفادة من الحصانة لإساءة استخدام السلطة وتجنب الملاحقة القضائية عن الأفعال الجرمية، بما في ذلك الفساد وإساءة استخدام السلطة، مما يؤدي إلى التعارض ما بين الحصانة الإجرائية وأهمية تنظيم السلوك البرلماني.

وعلى أية حال يمكن لنا الإشارة إلى بعض الأفعال التي نرى احتمال تداخلها مع الحصانة الإجرائية، ونعتقد أنّ الأوان قد حان لإعادة النظر فيها، وعلى النحو الآتي:

١. تعارض المصالح: إذ أنّ واحدة من الأهداف الرئيسية لتنظيم السلوك المهني تجنب - أو الحد - من تعارض المصالح. ويمكن تعريف تعارض المصالح بأنه "الصراع بين الواجبات العامة والمصالح الخاصة

22 - Inter-Parliamentary Union, op. cit., p. 65

23 - Transparency International, "Georgia National Integrity System Assessment", Tbilisi, 2011, p. 33, <<http://transparency.ge>.

لموظف عام، إذا ما كان للموظف العام مصالح وقدرات خاصة يمكن أن تُؤثر بشكل غير صحيح على أدائه لواجباته ومسؤولياته الرسمية".^(٢٤)

ولا ريب في أن تتطلب قواعد السلوك البرلمانية من النواب غالباً الالتزام بوضع المصلحة العامة فوق المصالح الخاصة، وهنالك نهجين رئيسيين في هذا المجال. يتمثل أولهما في منع النواب من تولي بعض الوظائف الخاصة، وذلك من خلال وضع نصوص في الدستور أو القوانين الخاصة تنص على عدم توافق المصالح أي (تعارض المصالح).

وهذا يعني أن هنالك بعض الوظائف التي تتعارض في جوهرها مع تولي منصب برلماني، أو لا يمكن الوثوق بالنواب في إعطاء حكم مستقل فيما يتعلق بواجباتها، ومن ثم أصبح الكشف عن المصالح المالية (الذمة المالية) وعلى نحو متزايد يُمثل الحد الأدنى للمتطلبات البرلمانية.

٢. قبول الهدايا : والحقيقة تختلف القواعد بشأن قبول الهدايا اختلافاً كبيراً بين الدول، لكن يُمكن ملاحظة ثلاثة توجهات، الأول أن تحظر الدولة على البرلمانيين قبول الهدايا، ومن ذلك الاتجاه الولايات المتحدة الأمريكية التي تحظر على أعضاء الكونغرس قبول هدايا تزيد قيمتها عن الخمسين دولاراً، وثانيهما أن تسمح الدولة بقبول الهدايا من أي قيمة، ولكنها تشترط على البرلمانيين الإعلان أو الإفصاح عنها، كما هو الحال في جمهورية التشيك، والثالث تُتيح فيه الدولة للبرلمانيين تلقي أية هدية، إلا أنها تتطلب الإعلان عن الهدايا فقط إذا تجاوزت قيمة معينة، كأن تكون خمسين يورو، كما في هولندا.

٣. التصريح بالثروة: يشترط على النواب غالباً تقديم تفاصيل عن ثروتهم أو أصولها عند انضمامهم للبرلمان وعند مغادرتهم إياه، فضلاً عن اشتراط التحديث المُنتظم لهذا التصريح. ومن ثم يُمكن تقييم ما إذا كانت ثروة النائب قد تراكمت أو ازدادت من مصادر غير معروفة.

٤. سوء استخدام النواب للموارد البرلمانية أو المال العام: وهذا يُمكن أن يمتد ليشتمل على رواتب النواب أو نفقاتهم، وتعيين الموظفين أو استخدام الموارد البرلمانية لأغراض شخصية أو لأغراض الحزب السياسي. إذ يُثير موضوع توظيف أفراد الأسرة كسكرتيرين أو مستشارين أو باحثين مخاوف من أن يستخدم النواب المال العام لزيادة دخل الأسرة. وقد نظم عدد قليل من الدول أمر توظيف أفراد الأسرة، وذلك لمنع المحسوبية. إذ يُحظر على النواب في مجلس النواب في النمسا توظيف الأقارب كمساعدين شخصيين تدفع رواتبهم من

الأموال العامة.^(٢٥) وفي المملكة المتحدة يمكن توظيف أفراد الأسرة من قبل النواب، على أن يُعلن عن هذه الوظيفة.

وقد تظهر أحياناً فضائح تتعلق باستخدام النواب للموارد الإدارية البرلمانية، بما في ذلك الموظفين، لأغراض الحزب السياسي، مثل الحملة الانتخابية، وعلى الرغم من ثبوت صعوبة تحقيق مثل هذا الفصل في العمل السياسي اليومي، إلا أن القانون الإسكتلندي لقواعد السلوك نظم ذلك، إذ أن الأعضاء ممنوعين من وضع الموظفين البرلمانيين في "موقف من شأنه أن يتعارض مع أو يُشكك في حيادهم السياسي، أو يُمكن أن يُثير النقد باستخدام الأشخاص الذين يُدفع لهم من الأموال العامة (يستلمون رواتبهم من الخزينة العامة) لأغراض الحزب السياسي".

الخاتمة

تضمن الحصانة البرلمانية استقلال وكرامة ممثلي الأمة من خلال حمايتهم ضد أي تهديد أو تخويف أو أي إجراء تعسفي موجه ضدهم من أي من السلطات الأخرى، السلطة التنفيذية أو القضائية، أو حتى من المواطنين، وهي ضمانات لا غنى عنها في ممارسة العملية الديمقراطية.

وقد كثر الحديث مؤخراً عن أهمية تنظيم قواعد السلوك البرلماني، لا سيما مع تبني مجلس النواب العراقي لمدونة قواعد السلوك النيابي في آذار ٢٠١٦، إلا أننا نعتقد بإمكان ظهور تداخل مع ما يملكه النواب من حصانة برلمانية مع ضرورة تنظيم السلوك البرلماني، لا سيما فيما يتعلق بتنظيم علاقات النواب مع بعضهم البعض، إذ يثير الأمر أسئلة مهمة تستدعي إمعان النظر فيها.

فإذا كانت الحصانة الموضوعية تعني إبداء النائب لآرائه بحرية - كما أسلفنا - إلا أنها لا تعني في نفس الوقت ترك النواب عرضة للتشهير والقذف من زملائهم، ومن ثم تظهر بعض التساؤلات المهمة التي تدور حول التداخل ما بين الحصانة الموضوعية وتنظيم السلوك البرلماني، فهل تمتد الحصانة لتشمل هذه الأفعال أم أنها تدخل ضمن الأخلاقيات البرلمانية؟ هل يتمكن النائب من إقامة الدعوى على نائب آخر بسبب التعامل السيء أو المهين أو المتحيز أو غيرها؟ وهل تُعدّ جريمة عدم معاملة الزملاء بالاحترام المطلوب أم لا؟ ومن يُحاسب على استخدام لغة برلمانية غير مناسبة، كالثائم أو الكلمات البذيئة، أو الإيحاءات أو التصريحات المسيئة أو غير اللائقة أو الظهور في الحياة العامة تحت تأثير الكحول؟ وما الحكم فيما إذا ترتب على ذلك السلوك اضطراباً في المجلس؟

٢٥- إذ يحظر قانون التوظيف البرلماني توظيف الاقارب، وقد حدد درجاتهما، ويشمل ذلك ابناء العمومة والشركاء خارج رابطة الزوجية، راجع المادة (٢) من القانون، منشور على www.ris.bka.gv.at.

من جهة أخرى إذا كانت الحصانة الإجرائية تعني منح النواب حصانة قانونية بعدم اتخاذ أي من الإجراءات الجنائية في غير حالة التلبس بالجرائم ضد أعضاء البرلمان أثناء انعقاده بغير إذن من المجلس التابع له ذلك العضو، وإذا كان هدفها حماية النائب من بطش السلطة التنفيذية إلا أنّ الحصانة لا تعني الإفلات من العقاب، وإنما فقط أخذ موافقة المجلس على اتخاذ الإجراءات القانونية قبل الشروع فيها.

إلا أنّ الملاحظ أنّ تنظيم معايير السلوك البرلماني يقتضي تنظيم مسائل تُعدّ بنظرنا جرائم قد يحاول البرلمانيون التغاضي عنها، إذ يسعى بعضهم إلى الإستفادة من الحصانة لإساءة إستخدام السلطة وتجنب الملاحقة القضائية عن الأفعال الجرمية، بما في ذلك الفساد وإساءة استخدام السلطة وعدم الإعلان عن الذمة المالية أو تعارض المصالح أو تعيين الأقارب واستغلال الموارد البرلمانية لمصلحة النواب الشخصية أو مصلحة أحزابهم، مما يؤدي إلى التعارض ما بين الحصانة الإجرائية وأهمية تنظيم السلوك البرلماني، فهل ستبقى الحصانة الإجرائية قائمة على الرغم من ارتكاب النائب أفعالاً جُرمية، وإلى أي مدى يمكن التغاضي عن سلوك النواب وما هو نطاق تجريم النواب؟

ونشير أخيراً إلى ما خلصت إليه اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا) في الآونة الأخيرة، في تقرير لها يتعلق بنطاق ورفع الحصانة البرلمانية، إلى أنه "عادة ما يُبرر عدم المسؤولية البرلمانية" وأنها "بحاجة قليلة للإصلاح"، في حين أنّ الحصانة الإجرائية "ليست جزء ضروري من الديمقراطية الحديثة الفاعلة و... يمكن أنّ يُساء استخدامها بطرق قد تُقوض الديمقراطية وتعتدي على سيادة القانون وتُعرقل سير العدالة".^(٢٦)

المصادر

أولاً: المصادر العربية:

١. د. يحيى الجمل - النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٤.
٢. د. ادمون رباط، نظرية الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري اللبناني، مجلة العدل، ع١، بيروت، ١٩٦٧.
٣. د. حنان محمد القيسي، الحصانة البرلمانية في العراق - دراسة تحليلية مقارنة بين النظام الداخلي لمجلس النواب والمجلس الوطني الكوردستاني - مجلة القاضي - اربيل - العدد ٣ - ٢٠١١.
٤. ثانياً: المصادر الأجنبية:

26- European Commission for Democracy Through Law, Report on The Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, (Study No. 714/2013) Strasbourg, 14 May 2014, paras. 98 and 99.

1. Politicians Fall To Low Levels Of Honesty and Ethics-Only Car Salesmen Rate Lower, The Roy Morgan Research Centre Pty Ltd, Finding No. 3088, 21 May 1998. Available at: www.roymorgan.com.au.
2. Inter-Parliamentary Union, and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Human Rights: Handbook for Parliamentarians”, No. 8, 2005, www.ohchr.org.
3. parliamentary immunity in a European context, directorate- general for internal polices, European parliament , 2015 ,
4. Cf. observations of the Dutch Government, annexed to the judgment in A. v. The United Kingdom, ECHR 17 December 2002, App. No. 35373/97.
5. Council of Europe, “Report on the Regime of Parliamentary Immunity” (Strasbourg, 1996). Available at: www.venice.coe.int.
6. House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, “First Report”, United Kingdom, 1999, www.publications.parliament.uk.
7. McGee Simon, Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union, Brussels, ECPRD Publication, 2001.
8. Inter-Parliamentary Union, PARLINE Database, 2012, www.ipu.org; Excerpt from United Kingdom House of Commons, “Glossary”. Available at: www.parliament.uk.
9. Latvian Parliament, “Rules of Procedures of the Saeima”, 2006, www.saeima.lv.
10. Excerpt from Canadian House of Commons, “Compendium – Rules of Debate” 2006, www.parl.gc.ca.
11. IPU Handbook ,Human Rights: A Handbook (2005)
12. Transparency International, “Georgia National Integrity System Assessment”, Tbilisi, 2011, <http://transparency.ge>
13. OECD, “OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service”, 2007, www.oecd.org.
14. See www.ris.bka.gv.at.
15. European Commission for Democracy Through Law, Report on The Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, (Study No. 714/2013) Strasbourg, 14 May 2014.