

حدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية في ظل النظام الدستوري اليمني (دراسة تحليلية مقارنة)

د. إسماعيل يحيى عبدالله بدرالدين

الملخص:

يمثل مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية أحد الضمانات الهامة التي درجت عامة الدساتير على تقريرها لأعضاء البرلمان، حيث يوفر لهم حرية التعبير عن آرائهم وأفكارهم إثناء ممارستهم لعملهم البرلماني دون خوف أو وجل. ولا شك أن تقرير مثل هذه الضمانة الهامة والاستثنائية قد استندت إلى مبررات قوية اقتضتها مصلحة العمل البرلماني وليس لتحقيق مصلحة شخصية لعضو البرلمان. ومن هنا كان من المهم تحديد نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الأشخاص والزمان والمكان والوقائع، حتى لا يستغل هذا المبدأ في غير أغراضه، خصوصا وأنه يمثل استثناء على القاعدة العامة، والتي تقتضي مسؤولية كل شخص عن أقواله إذا ما كانت تشكل جريمة ينص عليها القانون الذي يطبق على الجميع. وبالنظر في النظام الدستوري اليمني، نجد أنه قد تفرّد في تحديد نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية، حيث قيد هذا المبدأ من حيث الوقائع وأخرج من نطاقه ما يصدر عن عضو البرلمان من قذف أو سب. لذلك سوف نتعرف في ثنايا هذه الدراسة على المبررات التي دعت المشرع الدستوري اليمني إلى تبني هذا الاتجاه، مع محاولة تقييمه في ضوء النظم الدستورية المقارنة، وبما يتوافق مع الفلسفة التي يقوم عليها النظام الدستوري اليمني والذي اتخذ من الشريعة الإسلامية مصدرا لجميع التشريعات.

Abstract

The principle of parliamentary irresponsible is one of the most important safeguards which decided by all constitutions to the members of Parliament. It provides them the freedom to express their views and ideas when they exercise their parliamentary work without fear. There is no doubt that the legislation of such an important and exceptional guarantee had been based on a strong justifications dictated by the interests of parliamentary work and not for personal interest of a member of parliament. Hence it was important to determine the scope of the principle of parliamentary irresponsible in terms of people, time, place and the facts. In order to not take advantage of this principle in the non-purposes, especially as it represents an exception to the general rule, which requires the responsibility of each person for his words if they constitute a crime stipulated by the law that applies to everyone. Given the Yemeni constitutional system, we find that it singularity determine the scope of the principle of parliamentary irresponsible, where restricted this principle in terms of the facts and get out of the scope of what comes out of a member of Parliament from libel or insulting. So we will know in the this study the justifications that drove the Yemeni legislator constitutional to embrace this trend, with an attempt evaluated in light of comparative constitutional systems, and in line with the philosophy underlying the Yemeni constitutional order and which was taken from Islamic law the source of all legislation.

مقدمة

أولاً: أهمية الدراسة

يحتل البرلمان مكاناً بارزاً و متميزاً في الدولة الديمقراطية الحديثة، فهو الممثل للشعب والمعبر عن إرادته، فيه تجري مناقشة الأفكار والآراء، ومن خلاله تسن القوانين والتشريعات، وعن طريقه تُراقب الحكومة إن هي قصرت أو تجاوزت.

لذلك، تحرص معظم الدول الديمقراطية في الأنظمة السياسية المعاصرة على أن توفر لأعضاء البرلمان العديد من الضمانات التي تكفل لهم الحرية والطمأنينة في ممارسة واجباتهم البرلمانية دون وصاية أو خوف من جانب الأفراد أو السلطات الأخرى، وهذه الضمانات ليس المقصود منها النأي بعضو البرلمان عن أي مساءلة في كل ما يأتيه من تصرفات أو يصدر عنه من أقوال، وإنما يراد بها توفير المناخ المناسب لعضو البرلمان ليتمكن من تادية عمله النيابي في حرية ودون شطط أو تجاوز⁽¹⁾.

وقد جرت العادة على أن تضع الدساتير مثل هذه الضمانات في صلبها نظراً لأهميتها، حيث تنص على مجموعة من الضمانات التي تكفل لعضو البرلمان الحرية والاستقلال في أدائه لمهامه التشريعية والرقابية، ومن أهم هذه الضمانات مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لأعضاء البرلمان عن ما يبذونه من آراء أو أفكار بمناسبة ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية. وهي ما يطلق عليها الحصانة البرلمانية الموضوعية. قد حرصت الدساتير اليمينية المتعاقبة على النص على مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية إدراكاً منها بأهمية هذا المبدأ في تحقيق الحرية لأعضاء البرلمان وبث الثقة والطمأنينة في نفوسهم، حتى يمارسوا مهامهم البرلمانية دون خوف من التعرض للمسئولية.

ثانياً: مشكلة الدراسة

إذا كان النظام الدستوري اليمني قد أقر تطبيق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لأعضاء البرلمان، إلا أنه قد تضرد في تقريره لهذا المبدأ، ووضع له حدوداً من حيث الموضوع أو الوقائع بصورة متميزة عن غيره من النظم الدستورية المقارنة. فقد قرر عدم تطبيق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية على ما يصدر من عضو البرلمان من قذف أو سب. وهذا الوضع يدعو لدراسة متعمقة، لمعرفة ما مدى ملائمة الاتجاه الذي سار عليه النظام الدستوري اليمني؟ وما هي المبررات التي اعتمد عليها لتبني هذا الاتجاه المتميز؟ وما مدى تأثير ذلك على تحقيق الحكمة من وجود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية التي حرصت عامة النظم الدستورية المقارنة على النص عليه؟

لاشك أن كل هذه التساؤلات - وغيرها - بحاجة لإيضاح وبيان، وذلك حتى يحقق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية أهدافه المرجوة مع وضع الضوابط والحدود المناسبة له دون إفراط ولا تفريط. وهو ما سوف نحاول القيام به في هذه الدراسة.

(1) انظر د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، بدون طبعة أو تاريخ نشر، ص 6.

ثالثاً : منهج الدراسة

تعتمد الدراسة على مجموعة من مناهج البحث التي تتأزر فيما بينها للإجابة عن تساؤلاته، حيث تعتمد أولاً على المنهج التحليلي؛ والذي يمكن عن طريقة تناول الجزئيات المتعلقة بمبدأ عدم المسؤولية البرلمانية بالتدقيق والتمحيص، معتمدة في ذلك على الإطار الدستوري والقانوني اليمني من جانب، وعلى آراء الفقه الدستوري من جانب آخر. كما تعتمد الدراسة على المنهج المقارن لما له من أهمية كبيرة في الدراسات القانونية عموماً، فمن خلاله يمكن الوقوف على التجارب المختلفة وما دار حولها من مناقشات وآراء، حتى يمكن الاستفادة منها في وضع الحدود المناسبة لتطبيق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية في النظام الدستوري اليمني.

رابعاً : خطة الدراسة

تتكون هذه الدراسة من مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : نشأة مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية ومبرراته

المطلب الأول : نشأة مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية

المطلب الثاني : مبررات مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية

المبحث الثاني : حدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية

المطلب الأول : حدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الأشخاص والزمان والمكان

المطلب الثاني : حدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الوقائع

المبحث الأول نشأة مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية ومبرراته

تعني عدم المسؤولية البرلمانية عدم محاسبة عضو البرلمان عن الآراء والأفكار التي تصدر عنه إنشاء ممارسة العمل البرلماني، سواء داخل المجلس أو في لجانه المتفرعة عنه⁽²⁾. ويطلق على مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لدى بعض الفقه الدستوري اصطلاح (الحصانة البرلمانية الموضوعية)، وهي أحد نوعي الحصانة البرلمانية، بجانب النوع الآخر وهو الحصانة البرلمانية الإجرائية. كما يطلق عليه في النظام الدستوري الإنجليزي الذي نشأ فيه المبدأ (امتياز حرية الكلام)، وجميع هذه المعاني تصب في مصب واحد من حيث المعنى. حيث يقصد بها عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الآراء والأفكار التي تصدر عنهم أثناء ممارستهم لنشاطهم البرلماني⁽³⁾. وتقضي دراستنا لحدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية التعرض لنشأته والوقوف على المبررات التي ساهمت في إرسائه وانتشاره حتى أصبح مطبقاً في عامة النظم الدستورية. لذلك سوف نستعرض في لمحة مختصرة نشأة هذا المبدأ في المطلب الأول، ثم نتناول مبرراته في المطلب الثاني.

المطلب الأول نشأة مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية

تجد هذه الضمانة جذورها في القانون الإنجليزي، ففي الفترة من القرن الرابع عشر حتى القرن السابع عشر كان نواب البرلمان الإنجليزي يتعرضون للملاحقات القضائية بسبب أفكارهم ومقترحاتهم التي كانوا يبدونها أمام البرلمان إذا لم ترق للملوك وقدروا أن فيها مساساً بحقوقهم وانتقاصاً من هيبتهم⁽⁴⁾.

ويطلق على مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية في النظام البرلماني الإنجليزي امتياز حرية الكلام (The freedom of speech)، والتي يعتبر جزء من الامتيازات البرلمانية الأساسية التي نالها أعضاء البرلمان بعد تطور طويل. فقد كانت في البداية منحة ملكية ونتيجة طبيعية لحصانة الملك، حيث كان البرلمان يتكون من مستشاري الملك، وتهدف هذه الحصانة ل حمايتهم من اعتداءات الأفراد. غير هذه الحصانة تطورت بعد ذلك مع تطور الدور المنوط بالبرلمان والذي أصبح صاحب الاختصاص الأصلي بالعملية التشريعية، كما يمارس الرقابة على الحكومة. وعليه فلم تعد تهدف هذه الحصانة لحماية أعضاء البرلمان ضد الأفراد فحسب، وإنما ل حمايتهم من تعسف السلطة التنفيذية⁽⁵⁾.

(2) أنظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997م، ص 646.

(3) أنظر: د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، 1994م، ص 5.

(4) أنظر: د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية)، -2003 2004م، ص 261.

(5) أنظر د. أحمد بومدين، الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أبي بكر القائد، تلمسان.

وقد تقررت هذه الضمانة في القانون الإنجليزي بموجب وثيقة قانون الحقوق (Bill of Rights) التي صدرت سنة 1688م، فقد أعلنت هذه الوثيقة أن حرية الكلام والمناقشات داخل البرلمان لا يمكن أن تطرح على أي محكمة أو أي مكان خارج البرلمان. ومنذ ذلك الوقت ظل مبدأ عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن آرائهم وأقوالهم راسخاً في مختلف الدساتير مستهدفاً إطلاق حرية العضو في التعبير عن آرائه وأفكاره وأداء واجباته النيابية على أكمل وجه وبما يحقق المصلحة العامة⁽⁶⁾.

وفي فرنسا، ارتبطت نشأت مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية وتطورها بقيام الثورة الفرنسية، حيث تشير غالبية مراجع الفقه الدستوري إلى قرار الجمعية الوطنية التأسيسية الفرنسية في 23 يوليو سنة 1789م والذي نص على أن ذات النائب مصونة فلا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية ضده أو حبسه أو القبض عليه بسبب مشروع قدمه للبرلمان أو خطاب أو رأي أبداه فيه. وقد استمر النص على مبدأ عدم المسؤولية في الدساتير الفرنسية اللاحقة⁽⁷⁾.

وفي نفس الاتجاه تسير عامة الدساتير العربية، والتي تقر مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لأعضاء البرلمان، وإن اختلفت في حدود هذا المبدأ ونطاقه من دولة إلى أخرى، حيث توسعت بعض الدول في تقريره وجعلته عاماً يشمل كل ما يصدر عن أعضاء البرلمان من آراء وأفكار بمناسبة ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية، بينما ضيقت بعض الدول من نطاقه خصوصاً من حيث المكان ومن حيث الوقائع، وفقاً للظروف الداخلية لكل دولة على الوجه الذي سيجري بيانه.

ولم يشذ عن ذلك النظام الدستوري اليمني، والذي اعترف بمبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لأعضاء البرلمان في الدساتير المتعاقبة، حيث ورد هذا المبدأ في الدستور الدائم الأول الصادر سنة 1964م في الجمهورية العربية اليمنية، والذي نص في المادة (83) على أنه «لا يعاقب أعضاء مجلس الشورى عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو لجانته». وقد ورد قريب من هذا النص في دساتير جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لسنة 1970م (المادة 84)، وسنة 1978م (المادة 86)⁽⁸⁾.

غير أن النظام الدستوري اليمني اتجه نحو التضييق من نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية، وذلك بدءاً من الدستور الدائم الثاني الصادر سنة 1970م في الجمهورية العربية اليمنية، والذي نص على أنه «لا يؤخذ عضو مجلس النواب بحال من الأحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها أو يوردها، أو الأفكار والآراء التي يبدونها في عمله في المجلس أو لجانته أو بسبب التصويت في الجلسات العلنية أو

2014-2015م، ص28.

(6) انظر د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1984، ص348.

(7) انظر د. أحمد بو مدين، مرجع سابق، ص33؛ وانظر: علي عبد المحسن التويجري، الحصانة البرلمانية ومدى إمكانية تطبيقها على أعضاء مجلس الشورى السعودي، بحث لاستكمال الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2005م، ص46.

(8) نص دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لسنة 1970م نص في المادة (84) على أنه «لا يجوز أن يؤخذ أعضاء مجلس الشعب الأعلى على أية فكرة أو رأي عبر عنه أثناء أدائهم لواجباتهم داخل مجلس الشعب الأعلى أو لجانته». وهو ما نص عليه أيضاً دستور سنة 1978م في المادة (86) منه. انظر: د. فايد محمد طربوش، وثائق دستورية يمنية، مكتبة العروة الوثقى، الطبعة الأولى، 2003م، ص209، 244.

السرية ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من قذف أو سب». فقد قيد النص الدستوري من نطاق هذا المبدأ من حيث الوقائع، واستثنى ما يصدر من عضو البرلمان من قذف أو سب. وهو ما سار عليه أيضاً دستور دولة الوحدة لسنة 1991م وتعديلاته في العامين (1994م، 2001م).

ولا شك أن هذا التحول في نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية في النظام الدستوري اليمني بحاجة للبحث المتأنى والمتعمق للوقوف على مبرراته، وتقييمه في ضوء النظم الدستورية المقارنة وبما يتفق مع الفلسفة التي يقوم عليها النظام الدستوري اليمني، والتي اتخذت من الشريعة الإسلامية مصدراً لجميع التشريعات.

وتجدر الإشارة إلى أن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى والذي لا يزال -وفقاً لوضعه الحالي- جزء من السلطة التنفيذية قد منحت بعضاً من تلك المزايا التي تمنح عادة للمجالس النيابية، ومن بينها تقرير مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية وبفس الكيفية التي تمنح لأعضاء مجلس النواب⁽⁹⁾. وهذا الوضع -في تقديري- غير مقبول نظراً لعدم وجود مبرر مقنع لمساواة مجلس الشورى بمجلس النواب رغم الفارق الكبير بين المجلسين من حيث التشكيل والاختصاصات أو من حيث الجهة التي يتبعها. فلا يُقبل مساواة مجلس منتخب يمثل السلطة التشريعية، بمجلس معين استشاري تابع للسلطة التنفيذية⁽¹⁰⁾.

المطلب الثاني

مبررات مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية

يعد مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية ضمانة هامة لاستقلالية عضو البرلمان، لأن انحسار هذه الضمانة سيدفع عضو البرلمان للتردد أو حتى الامتناع عن المشاركة في المناقشات وإبداء الاقتراحات خشية المسؤولية، خاصة وأن المناخ الحماسي الذي يسود النقاش البرلماني يوفر بيئة صالحة للتجاوز في التعبير الذي قد يوقع العضو تحت طائلة المساءلة القانونية⁽¹¹⁾.

وتقرير مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية ليس الهدف منه حماية عضو البرلمان لشخصه، وإنما الهدف حماية العمل البرلماني ومحاولة إضفاء الإيجابية والفاعلية عليه، بما يحقق المصلحة العامة لجمهور الناخبين⁽¹²⁾. لذلك تتعلق ضمانة عدم المسؤولية البرلمانية بالنظام العام، فلا يجوز لعضو البرلمان أن يتنازل عنها⁽¹³⁾.

(9) المادة (105) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لسنة 2002م.

(10) للتفصيل حول أوجه المساواة بين مجلسي النواب والشورى في تقرير الحصانة البرلمانية الموضوعية، انظر: د. إسماعيل يحيى بدر الدين، الازدواج البرلماني في الجمهورية اليمنية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة، 2012م، ص599 وما بعدها.

(11) انظر د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص262.

(12) انظر د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص57.

(13) انظر: د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص648.

ويستند مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من الناحية النظرية إلى أن السيادة للشعب وحده يمارسها على الوجه المبين في الدستور، ومن صور هذه الممارسة ما يتولاه البرلمان عن طريق أعضائه من سلطات نص عليها الدستور. حيث أن أعضاء البرلمان لا يعبرون عن آراءهم الشخصية أو عن إرادة ناخبيهم، وإنما يعبرون عن إرادة الشعب بأكمله، الذي يتكلمون باسمه ويمثلون إرادته⁽¹⁴⁾. وفي إطار البحث عن المبررات العملية التي ساهمت في إرساء مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية، يمكن القول أن أهمها ما يلي⁽¹⁵⁾:

أولاً: حماية البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية:

بالنظر في علاقة البرلمان بالحكومة نجد أن هناك اختلال في ميزان القوى لصالح السلطة التنفيذية، والتي تفرض هيمنتها على السلطة التشريعية بصرف النظر عن النظام السياسي المطبق، حيث نجد هذه الهيمنة قائمة حتى في الدول الديمقراطية العريقة⁽¹⁶⁾. ومن هنا كان من اللازم توفير حماية لأعضاء البرلمان لمواجهة ما يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية عليهم من تسلط وتعسف، لاسيما بمناسبة ممارسة البرلمان لدوره الرقابي على السلطة التنفيذية.

ثانياً: حماية الأقلية في مواجهة الأغلبية في البرلمان:

لا يقتصر التهديد الذي يمكن أن يتعرض له أعضاء البرلمان بمناسبة إبدائهم لأفكارهم وآرائهم في التهديد الذي تمارسه السلطة التنفيذية فحسب، بل من الممكن أن يتعرض أعضاء البرلمان للتهديد من قبل حزب الأغلبية في البرلمان.

فمن خلال النظر في الممارسة البرلمانية في العديد من الدول نجد أن حزب الأغلبية داخل البرلمان هو من يشكل التهديد الأكبر لحرية الفكر والرأي إذا ما كان منافياً لتوجهاته أو شكل ضغطاً على الحكومة التي تنتمي للحزب نفسه. ففي البرلمان المصري -على سبيل المثال- وصل الأمر إلى إسقاط العضوية عن أحد النواب المنتمين لغير حزب الأغلبية بمناسبة إبدائه لرأيه داخل البرلمان⁽¹⁷⁾. كما أحيل عضو آخر إلى لجنة القيم لممارسته حقه في التعبير عن رأيه⁽¹⁸⁾. لذلك كان من المهم تقرير

14) انظر في ذلك: د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2003م، ص 233؛ د. حسينة شرون، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر، العدد الخامس، ص 150.

15) للتفاصيل حول المبررات أو الأسس العملية لمبدأ عدم المسؤولية البرلمانية أو ما يمكن أن نطلق عليه بالحصانة البرلمانية الموضوعية، انظر د. أحمد بو مدين، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

16) للتفاصيل حول هيمنة السلطة التشريعية على أعمال البرلمان وأسبابه ومظاهره، انظر: د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006م، ص 163 وما بعدها.

17) للتفاصيل حول هذه الواقعة، انظر: د. فتحي فكري، إسقاط العضوية النيابية بسبب التعبير عن الرأي في البرلمان، مجلة الشريعة والقانون بالإمارات، العدد الخامس، مايو 1991م، ص 536.

18) أحال مجلس الشعب أحد أعضائه للجنة القيم بسبب إبدائه لرأيه والذي طالب فيه بتطبيق القانون وأحكام القضاء النهائية في حق بعض نواب المجلس (نواب التجنيد) والتي تؤدي لانعدام عضويتهم، وهذا يمثل اعتداء من قبل أغلبية أعضاء المجلس المنتمين للحزب الحاكم ضد أحد النواب بسبب ممارسته لحقه في التعبير عن رأيه. انظر في ذلك: د. زين بدر فراج، الكلمة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2007م، ص 295.

الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية لأعضاء البرلمان والتي تضمن حرية الفكر والتعبير وممارسة العمل البرلماني دون خوف من السلطة التنفيذية أو إقصاء من حزب الأغلبية داخل البرلمان.

ثالثاً: حماية أعضاء البرلمان ضد الأفراد

قد يكون المبرر لمبدأ عدم مسؤولية البرلمانية هو حماية أعضاء البرلمان ضد دعاوى الأفراد العاديين، وإذا كان هذا المبرر قليل الأهمية في السابق، فإن التطور المستمر لدور لبرلمان قد أبرز أهمية هذا المبرر في البرلمانات الحديثة.

فالمناقشات التي تجري في البرلمان قد تتعرض لنشاط الأفراد العاديين، خصوصاً إذا كان هذا النشاط يمس حاجات المواطنين ومصالحهم، عند ذلك قد تؤدي هذه المناقشات إلى التجاوز في التعبير، مما يستلزم تقرير الحماية لأعضاء البرلمان لتمكينهم من ممارسة دورهم في حماية مصالح ناخبيهم، ليس حيال الجهات الحكومية فحسب، وإنما حيال أنشطة القطاع الخاص التي تعاضم دورها في المجتمعات الحديثة.

المبحث الثاني

حدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية

إذا كانت الضرورة قد فرضت تقرير مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لعضو البرلمان من أجل ضمان استقلال السلطة التشريعية والنأي بها عن أي تدخلات أو ضغوط أو تهديدات من خارجها، فإن هذا لا يعني أن عدم المسؤولية ستكون مطلقة دون ضوابط أو قيود تحدد نطاقها، وهذه القيود والضوابط محددة بالنصوص الدستورية والنظم الداخلية للبرلمانات، وتختلف هذه القيود والضوابط من دستور إلى آخر.

وسبق القول أن النظام الدستوري اليمني قد تميز عن غيره من النظم الدستورية المقارنة فيما يتعلق بنطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الوقائع، فقد وضع استثناء على تطبيق هذا المبدأ يتمثل فيما يصدر عن عضو البرلمان من قذف أو سب.

لذلك سوف نتعرض لحدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الأشخاص والزمان والمكان في المطلب الأول، ثم نفضل القول في حدود هذا المبدأ من حيث الوقائع باعتبار أن النظام الدستوري اليمني له خصوصية في هذا الشأن خالف بها عامة النظم الدستورية المقارنة.

المطلب الأول

حدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الأشخاص والزمان والمكان

سوف نتعرض لنطاق الحصانة الموضوعية وحدودها من حيث الأشخاص والزمان والمكان. وسوف نركز على الوضع في النظام الدستوري اليمني مع المقارنة ببعض النظم الدستورية الأخرى، لبيان أوجه الاتفاق والاختلاف، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الأشخاص

بالرجوع للدستور اليمني نجد أن مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية مقرر فقط لأعضاء البرلمان، وهذا يعني أن هذه الحصانة لا تمتد لغير الأعضاء ممن يحق لهم حضور الجلسات سواء كانوا من أعضاء الحكومة كالوزراء أو كانوا من الهيئة المساعدة للبرلمان من الموظفين والعمال أو الخبراء أو غيرهم ممن قد يستعين بهم البرلمان.

وإذا كانت هذه الحصانة مقررّة لأعضاء البرلمان دون سواهم، فإنها لا تقتصر على الأعضاء الحاليين فقط، وإنما يستفيد منها أيضاً الأعضاء السابقين طالما كانت المسألة متعلقة بالأراء والأفكار التي أبدوها أثناء اكتسابهم للعضوية، ولا شك أن هذا المسلك يعطي طمأنينة كاملة لأعضاء البرلمان في إبداء آرائهم وأفكارهم وعدم الخشية من الملاحقات القضائية تجاههم بعد انتهاء فترة العضوية.

وبالنظر في الدساتير المقارنة نجد أنها- في الغالب الأعم⁽¹⁹⁾- تسائر الدستور اليمني من حيث قصر تطبيق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية على أعضاء البرلمان دون غيرهم، ويرجع ذلك إلى أن عدم مسئولية أعضاء البرلمان عن آراءهم وأفكارهم تعد استثناء على القاعدة العامة تم تقريره لمصلحة العمل البرلماني، لذلك يجب أن يفسر في أضيق الحدود ولا يقاس عليه، ولم يشذ عن هذا الاتجاه -بحسب علمنا- إلا الوضع في الكونجرس الأمريكي منذ عام 1972م، والذي مد نطاق هذه الحصانة إلى غير أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب من الموظفين المساعدين لهم في أعمالهم البرلمانية، فهؤلاء الموظفين والمساعدين يتمتعون بحرية الكلمة والمناقشة، كما يتمتعون بحق الحماية كأعضاء أنفسهم⁽²⁰⁾.

وقد يثور تساؤل عن مدى امتداد الحصانة الموضوعية للصحفيين والإعلاميين الذين يقومون

(19) أنظر على سبيل المثال:

المادة (98) من الدستور المصري لسنة 1971م، والمادة (87) من الدستور الأردني لسنة 1952م، والمادة (110) من الدستور الكويتي لسنة 1962م.

(20) أنظر في ذلك: إلهام محمد حسن العاقل، الحصانة في الإجراءات الجنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1997م، ص486. مشار إليه لدي: د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص263، هامش (1).

بنقل ما يدور في جلسات البرلمان من مناقشات؟ وفي هذا الصدد نؤيد الرأي⁽²¹⁾ الذي يرى أن الحصانة الموضوعية لا تمتد لغير أعضاء البرلمان من رجال الصحافة والإعلام، وأنها ضرورة لامتداد هذه الحصانة لهم، فهم ليسوا بحاجة لها ولا يخضعون للمسؤولية طالما التزموا بالصدق وبحسن النية وأقتصر دورهم على ترديد ما يدور في الجلسات على لسان أعضاء البرلمان دون إضافة.

الفرع الثاني

نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الزمان

إذا كانت الحصانة مقررة لأعضاء البرلمان دون سواهم على الوجه الذي تم بيانه، فإن من المهم تحديد اللحظة التي يبدأ فيها سريان هذه الحصانة لهؤلاء الأعضاء؟ وفي هذا الصدد ظهر اتجاهين في الفقه الدستوري: فالبعض⁽²²⁾ يرى أن هذه الحصانة تسري بمجرد انتخاب عضو البرلمان وإعلان النتيجة الانتخابية دون انتظار لحلفه اليمين الدستورية. ويرى البعض الآخر⁽²³⁾ أن عضو البرلمان لا يتمتع بالحصانة البرلمانية إلا بعد أداء اليمين الدستورية⁽²⁴⁾، فالعضو لا يستطيع ممارسة عمله البرلماني إلا بعد أداء القسم، وطالما أن الحصانة مقررة للعضو بمناسبة الآراء والأفكار التي يبديها أثناء ممارسة نشاطه البرلماني وليس لشخصه، فإن من المنطقي عدم تقرير هذه الحصانة للعضو إلا بعد أن يصبح قادراً على ممارسة هذا النشاط البرلماني وذلك لن يكون إلا بعد حلف اليمين.

ونعتقد أن الرأي القائل بعدم سريان الحصانة الموضوعية إلا بعد أداء اليمين الدستورية أولى بالاعتبار لوجهة المبررات التي تسنده. وقد حسمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني هذا الخلاف بالنص صراحة على أن «يكتسب عضو مجلس النواب الحصانة البرلمانية من يوم أداءه اليمين الدستورية، وليس للعضو أن يتنازل عن هذه الحصانة من غير إذن المجلس»⁽²⁵⁾.

كان ذلك بالنسبة لبدء سريان الحصانة الموضوعية، فإذا ما تقررت هذه الحصانة لعضو البرلمان فإنها تلازمه طوال مدة العضوية، بل وتمتد لتلازمه بعد انتهاء عضويته في البرلمان⁽²⁶⁾، فعدم مسؤولية عضو البرلمان عن الأفكار والآراء التي أباها أثناء ممارسة نشاطه البرلماني تبقى مستمرة طوال حياته، فلا يجوز مسائلة عضو البرلمان المنتهية عضويته عن آرائه وأفكاره التي عبر عنها أثناء مدة عضويته وذلك بمناسبة ممارسته لعمله البرلماني، وهذا بلا شك يعطي عضو البرلمان اطمئناناً

(21) للمزيد حول هذا الرأي وخلافه انظر د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 59، 60.

(22) يؤيد هذا الرأي: د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص 52 وما بعدها.

(23) يؤيد هذا الرأي: د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص 264.

(24) تنص المادة (76) من دستور الجمهورية اليمنية وفقاً لتعديله سنة 2001م على أن «يقسم عضو مجلس النواب قبل مباشرة مهام العضوية أمام المجلس اليمني الدستورية في جلسة علنية».

(25) المادة (201) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لسنة 2006م.

(26) يؤيد هذا الرأي: د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص 264.

أكبر، طالما كان بعيداً عن المسؤولية حتى بعد انتهاء فترة العضوية. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن سريان الحصانة الموضوعية طوال مدة العضوية يعني أن عضو البرلمان غير مسئول عن آراءه وأفكاره التي يبديها بمناسبة ممارسته لعمله البرلماني فحسب، وهذا يعني أن هذه الحصانة تنحسر عنه في فترة توقف العمل البرلماني، سواء كان هذا التوقف طبيعياً كالفترة التي تقع فيما بين أدوار الانعقاد، أو كان التوقف طارئاً لأي سبب كان. وفي الاتجاه نفسه، تشير إلى أن عضو البرلمان يتمتع بهذه الحصانة طالما كانت عضويته قائمة، فإذا انتهت هذه العضوية، فإنه يصبح عرضة للمساءلة حيال ما يبديه من آراء وأفكار، سواء كان انتهاء العضوية بسبب طبيعي كانهاء مدة المجلس بشكل كلي، أو كان الانتهاء بسبب استثنائي يتعلق به بمفرده كتعرضه لإسقاط العضوية من قبل المجلس وفقاً للحالات المحددة لذلك في الدستور. وحاصل القول، أن التحديد الزمني للحصانة الموضوعية مرتبط بقدرة العضو على ممارسة العمل البرلماني الذي من أجله تم تقرير هذه الحصانة.

الفرع الثالث

نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث المكان

بالتأمل في نص المادة (81) من الدستور اليمني لسنة 2001م نجد أنه قد حدد نطاق الحصانة الموضوعية من حيث المكان، حيث ربط هذه الحصانة بالوقائع التي يطالع عليها أو يوردها للمجلس أو الأحكام والآراء التي يبديها في المجلس أو لجانه أو بسبب التصويت في الجلسات العلنية أو السرية. وعلى ذلك، فإن هذا الحصانة محصورة مكانياً بالمكان الذي تجري فيه جلسات المجلس أو المكان الذي تنعقد فيه اجتماعات اللجان البرلمانية سواء كان ذلك داخل مبنى البرلمان أو خارجه. ويظهر من ذلك، أن الأفكار والآراء التي يبديها العضو خارج مكان انعقاد جلسات المجلس أو لجانه تكون عرضة للمسؤولية وتنحسر عنها الحصانة، فلا يستفيد عضو البرلمان من الحصانة الموضوعية خلال الندوات والمؤتمرات واللقاءات الإعلامية المختلفة التي تنعقد خارجاً للبرلمان⁽²⁷⁾. ونعتقد أن الدستور اليمني - مسيراً بذلك العديد من الدساتير⁽²⁸⁾ - قد أحسن حينما قيد نطاق الحصانة الموضوعية بمكان انعقاد جلسات المجلس ولجانه، وذلك لأن تقرير هذه الحصانة يعد استثناء من الأصل العام تم تقريره للضرورة التي تقتضيها مصلحة البرلمان، فيجب أن يبقى هذا الاستثناء في أضيق الحدود، فالضرورة تقدر بقدرها.

(27) أنظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2003م، ص275؛ د. عبدالغني بسيوني عبداللّه، مرجع سابق، ص647.

(28) من هذه الدساتير على سبيل المثال: الدستور المصري لسنة 1971م (المادة 98)، الدستور السوري لسنة 1950م (المادة 44).

وقريب من هذا الاتجاه، ذهب الدستور الفرنسي⁽²⁹⁾ إلى تقرير عدم مسؤولية عضو البرلمان عن ما يبدية من آراء أثناء ممارسته لأعمال وظيفته البرلمانية، دون أن يحدد بشكل واضح ما إذا كان ذلك داخل البرلمان أو خارجه، وهذا النص قد يثير جدلاً حول الآراء التي يبديها العضو بمناسبة عمله البرلماني ولكن خارج مكان انعقاد جلسات البرلمان ولجانه، كما لو قام بتريديد آراءه وأفكاره في وسائل الإعلام المقروءة أو المسموعة أو المرئية.

وبالمقابل نجد أن بعض الدساتير قد جانبها الصواب، فيما نعتقد، حينما وسعت من النطاق المكاني للحصانة الموضوعية، وربطتها بمدّة النيابة دون تحديد مكاني، ومن ذلك الدستور اللبناني الذي نص على عدم مسؤولية النائب مدة نيابته⁽³⁰⁾، وهو ما يعني عدم مسؤولية النائب عن الآراء والأفكار التي يبديها داخل البرلمان بمناسبة نشاطه البرلماني أو خارجه سواء كان ذلك في اللقاءات الصحفية أو في الاجتماعات أو الندوات أو في غيرها⁽³¹⁾.

المطلب الثاني

حدود مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الوقائع

حدد الدستور اليمني لسنة 2001م في المادة (81) منه نطاق الحصانة الموضوعية لأعضاء البرلمان من حيث الوقائع، فنص على أنه « لا يؤاخذ عضو مجلس النواب بحال من الأحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها أو يوردها للمجلس، أو الأحكام والآراء التي يبديها في عمله في المجلس أو لجانه، أو بسبب التصويت في الجلسات العلنية أو السرية، ولا يطبق هذا الحكم ما يصدر من العضو من قذف أو سب».

وفي سبيل بيان هذا النص الدستوري سوف نتعرض أولاً للوقائع والآراء التي تشملها الحصانة، ثم نتناول بعد ذلك ما استثناه المشرع الدستوري اليمني من الحصانة وهو ما يصدر عن عضو البرلمان من قذف أو سب.

الفرع الأول

بيان الوقائع والآراء التي يشملها مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية

بالتأمل في نص الدستور اليمني نجد أنه قد أعطى لعضو البرلمان حرية الكلمة، فلا يجوز مؤاخذته على ما يصدر عنه من كلام أثناء ممارسته لعمله البرلماني، وهذا بلا شك يتناسب مع دور

(29) المادة (26) من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.

(30) المادة (39) من الدستور اللبناني لسنة 1947م.

(31) أنظر: د. فايد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995م، ص 341.

البرلمان الذي تجري فيه المناقشات بين الاتجاهات المختلفة، حيث يبدي فيه الأعضاء أفكارهم وأراءهم، ويعبرون فيه عن تطلعات ناخبهم، سواء كان ذلك بمناسبة ممارستهم لدورهم التشريعي أو بمناسبة رقابتهم لأعمال السلطة التنفيذية.

هنا قد يثور التساؤل عن حدود الوقائع والأراء التي يشملها مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية؟ وعن ما إذا كانت مطلقة أم مقيدة؟

وللإجابة على ذلك يمكن القول أنه يجب تفسير مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية في حدود النص الدستوري الذي قررها، مع الأخذ في الاعتبار أن تقرير هذه الحصانة جاء على خلاف القاعدة العامة التي تقضي بمسئولية كل شخص عن ما يصدر عنه من أقوال إذا ما كانت تشكل جريمة ينص عليها القانون. ولذا، فيجب أن يفسر النص في أضيق الحدود وبما يتناسب مع الحكمة من تقريره وهي كفالة ممارسة العمل البرلماني بحرية دون خوف أو وجل.

وفي هذا الإطار يمكن القول أن الحصانة البرلمانية الموضوعية تتحدد من حيث الوقائع في الأراء والأفكار التي يعبر عنها عضو البرلمان داخل المجلس أو في لجانه أثناء ممارسته لعمله البرلماني، فتشمل كل الأعمال البرلمانية من خطاب أو تصويت أو اقتراحات بقوانين أو توجيه أسئلة أو استجابات لأعضاء الحكومة أو طلبات مناقشة أو طلبات تشكيل لجان تحقيق أو غيرها من الوظائف التشريعية والرقابية لعضو البرلمان⁽³²⁾.

وفي ضوء ذلك، سوف نتعرض لبعض الأحكام المتصلة بحدود الوقائع التي تشملها الحصانة الموضوعية على النحو التالي:

نؤيد ما ذهب إليه البعض⁽³³⁾ من أن الحصانة الموضوعية لا تشمل على ما يصدر من عضو البرلمان من أفعال تخرج عن دائرة التعبير عن الرأي، كما لو قام بالاعتداء بالضرب أو الجرح أو القتل أو ما شابه ذلك، فهذه الأفعال والتصرفات لا علاقة لها بالعمل البرلماني الذي قررت الحصانة من أجله، سواء حدثت داخل قبة البرلمان أو خارجه. ومن ثم، فيجب أن تظل المناقشات بين الاتجاهات السياسية المختلفة داخل البرلمان في حدود التعبير بالقول أو الرأي أو التصويت، ولا يجوز أن تتجاوزه للاشتباك بالأيدي مهما بلغت حدة الاختلاف في الرأي بين الاطراف السياسية المختلفة.

أن مدلول حرية التعبير عن الرأي الذي تسري عليه الحصانة الموضوعية قد يفسر تفسيرا واسعا في بعض الحالات، كما لو قام عضو البرلمان بالتعبير عن رأيه عن طريق إلقاء الأوراق أو تمزيقها بسبب رفضه لموضوعها، فهذا الفعل لا يخرج عن دائرة التعبير عن الرأي طالما لم يصاحبه اعتداء أو عنف وقع على أحد الأعضاء أو العاملين بالمجلس⁽³⁴⁾.

أن مدلول حرية التعبير عن الرأي الذي تنسحب عليه الحصانة الموضوعية لا تتيح لعضو

(32) أنظر: د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 233.

(33) يؤيد هذا الرأي: د. فتحي فكري، بوجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص 269؛ د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 63.

(34) يؤيد هذا الرأي: د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 269؛ د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 63.

البرلمان تناول أشخاص معينين بالتجريح والتشهير بقصد الانتقام منهم لأسباب شخصية لا علاقة لها بالعمل البرلماني⁽³⁵⁾، إذ يجب على عضو البرلمان أن يكون رائده تحقيق المصلحة العامة، واستجلاء الحقيقة والابتعاد عن إساءة استخدام الحصانة الممنوحة لمصلحة العمل البرلماني، واستخدامها لتحقيق مآرب شخصية لا علاقة لها بالعمل البرلماني ومتطلباته.

يرى عامة الفقه الدستوري⁽³⁶⁾ -وهو ما نؤيده- أنه إذا كانت الحصانة الموضوعية قد أعطت لعضو البرلمان حرية التصويت في الجلسات العلنية أو السرية على الوجه الذي يرضي ضميره سواء كان بالموافقة أو الرفض، فإن هذه الحصانة لا تمنع مساءلة عضو البرلمان إذا تاجر بصوته لتحقيق نفع شخصي أو الحصول على ربح مادي، فإذا ثبت عليه ذلك فإنه يخضع لقانون الجرائم والعقوبات كأي شخص عادي.

الفرع الثاني

عدم سريان مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية على القذف والسب

بالنظر في نص الدستور اليمني، نجد أنه قد ضيق من حدود الحصانة الموضوعية وأخرج منها ما يصدر عن عضو البرلمان من قذف أو سب، وهو بذلك قد تميز عن معظم الدساتير الأخرى سواء كانت عربية أو أجنبية، وهذا الوضع يتطلب منا أولاً تحديد المقصود بالقذف والسب، ثم نحاول بعد ذلك معرفة مبررات هذا الاستثناء الذي تفرضه الدستور اليمني والذي لم يساير فيه الدساتير الأخرى الذي نقل عنها مبدأ الحصانة الموضوعية.

فبالنسبة لمدلول القذف فهو «رمي المحصن بالزنا أو نفي نسبه»⁽³⁷⁾. ووفقاً لقانون الجرائم والعقوبات اليمني، فإن «كل من قذف محصناً بالزنا أو بنفي النسب وعجز عن إثبات ما رماه يعاقب بالجلد ثمانين جلده حداً»⁽³⁸⁾، وهو ما يتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية التي استقى منها القانون اليمني أحكامه.

أما مدلول السب، فهو «إسناد واقعة جارحة للغير لو كانت صادقة لأوجبت عقاب من أسندت

(35) قد يتعرض عضو البرلمان للمساءلة التأديبية من قبل البرلمان نفسه إذا تجاوز حدود النقد الموضوعي، كما قام بحملة تشهير ضد أحد الوزراء واتهامه بأنه لص أو محتال -مثلاً-، إلا إذا كان لديه دليل على ذلك، ومما يؤكد ذلك قيام مجلس الشعب المصري بحرمان أحد النواب من حضور جلسات المجلس إلى نهاية الفصل التشريعي بسبب عدم قدرته على إثبات التهم الموجهة إلى أحد الوزراء، مما حدا بأعضاء المجلس ورئاسته إلى اعتبار ذلك خارج عن نطاق الحصانة الموضوعية ووصفه بالكذب. أنظر في ذلك: د. محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني (ضمانات استقلال المجالس التشريعية)، دار الخليج، عمان، الطبعة الأولى، 2010م، ص255.

(36) في هذا الاتجاه على سبيل المثال:

د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص271

د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص65.

د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص276.

(37) أنظر: عبدالقادر عوده، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الحديث بالقاهرة، 2009م، الجزء الثاني، ص353.

(38) المادة (289) من القرار الجمهوري بقانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات.

إليه قانوناً أو أوجبت احتقاره عند أهل وطنه وكذلك كل إهانة للغريبما يחדش شرفه أو اعتباره دون أن يتضمن ذلك إسناد واقعة معينة إليه»⁽³⁹⁾.

وفي إطار البحث عن المبرر للاتجاه الذي سلكه المشرع الدستوري اليمني، بمنحها الحصانة الموضوعية من حيث الأساس لأعضاء البرلمان، ثم باستثنائه القذف والسب من أحكام هذه الحصانة، يمكن القول أن المشرع الدستوري قد حاول الجمع بين مصلحتين معتبرتين: تتمثل المصلحة الأولى في ضمان حرية الكلمة لأعضاء البرلمان باعتبارهم الممثلين لعامة الشعب والمعبرين عن إرادته، وتتمثل المصلحة الثانية في تجنب المخالفة الصريحة للشريعة الإسلامية التي أئزم نفسه بها، فقد نصت المادة الثالثة من الدستور على أن «الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات».

وبالنظر في الاتجاه الذي سلكه المشرع الدستوري اليمني نجد أنه قد يتعرض للنقد من قبل الفقه الدستوري، إذ قد يقال أن استثناء القذف والسب من نطاق الحصانة الموضوعية من شأنه تجريد هذه الحصانة من قيمتها، باعتبار أن القذف والسب هما ما يمكن أن يقع فيهما عضو البرلمان أثناء إبدائه لأفكاره وآرائه، فإذا ما أخرجناهما من نطاق الحصانة، فإنها تصبح بلا معنى.

ويمكن الرد على هذا الانتقاد -رغم وجاهته- من جوانب متعددة، فصلها فيما يلي:

الجانب الأول:

أن الاتجاه الذي سلكه المشرع الدستوري اليمني حينما وضع قاعدة عامة وهي عدم مسؤولية عضو البرلمان عن أقواله وأفكاره، ثم وضع استثناءً على هذه القاعدة يتمثل في القذف والسب، أمر متصور ومأخوذ به في دساتير أخرى، وإن كان موضوع الاستثناء مختلف من دستور إلى آخر. فالدستور المغربي -على سبيل المثال- استثنى من نطاق الحصانة الموضوعية لعضو البرلمان أن يكون «الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك»⁽⁴⁰⁾.

كما استثنى الدستور البحريني من تطبيق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية أن يكون الرأي المعبر عنه «فيه مساس بالعقيدة أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان»⁽⁴¹⁾.

وقريب من ذلك الدستور المصري لسنة 1930م، فبعد أن قرر عدم مؤاخذه أعضاء البرلمان بما يبذونه من الأفكار والأقوال في المجلسين، عاد ونص على جواز محاكمة أعضاء البرلمان عما يقع منهم من في المجلسين من قذف في الحياة العائلية أو الخاصة لأي شخص كان أو من العيب في ذات الملك أو في أعضاء الأسرة المالكة⁽⁴²⁾.

الجانب الثاني:

أن القول بأن الاستثناء الذي وضعه المشرع الدستوري اليمني على الحصانة الموضوعية يفرغ

(39) المادة (291) من القرار الجمهوري بقانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات.

(40) الفصل التاسع والثلاثون من الدستور المغربي لسنة 1996م.

(41) المادة (89) من الدستور البحريني لسنة 2002م.

(42) المادة (99) من الدستور المصري لسنة 1930م.

هذه الحصانة من مضمونها ويفقدها قيمتها، هو قول غير مقبول. فالجرائم التي من المتصور لعضو البرلمان أن يقترفها أثناء إبدائه لأرائه وأفكاره لا تقتصر على جريمتي القذف والسب فقط، كما لو تضمنت أقوال عضو البرلمان وآرائه المطالبة بقلب شكل نظام الحكم⁽⁴³⁾، أو المساس بالوحدة الوطنية أو اشتملت على معلومات سرية متعلقة بأمن الدولة، أو احتوت على التحريض على عدم الانقياد للقوانين، أو غيرها من الجرائم التي لو قيلت من شخص عادي لكان عرضة للمساءلة القانونية.

الجانب الثالث:

أن من نادى بإطلاق الحصانة البرلمانية الموضوعية وعدم تقييدها من حيث الوقائع، قد استثنى الآراء والأقوال التي لا علاقة لها بالعمل البرلماني حتى وإن أبداهها عضو البرلمان أثناء الجلسات البرلمانية أو أثناء عمل لجان المجلس، ومن هذه الأقوال والآراء التي لا تتعلق بالعمل البرلماني ما يصدر عن عضو البرلمان من قذف أو سب⁽⁴⁴⁾. وهذا الاتجاه يدعم سلامة ما اتجه إليه المشرع الدستوري اليمني حينما حدد بوضوح استبعاد القذف والسب من نطاق الحصانة الموضوعية لعدم اتصالها بالعمل البرلماني. وقد حاول الفقه الدستوري -في النظم الدستورية التي لم تنص على استبعاد للقذف والسب- سد الفراغ الذي تركه النص الدستوري، وذلك من خلال إيجاد المبررات التي تدعم ذلك، واعتبار القذف والسبغير متعلقين بمصلحة العمل البرلماني حتى لو صدر عن عضو البرلمان أثناء ممارسة العمل البرلماني⁽⁴⁵⁾.

الجانب الرابع:

أن استثناء القذف والسب من نطاق الحصانة الموضوعية لا يمكن أن يؤثر على الحكمة من تقرير هذه الحصانة وهي ضمان حرية الكلمة لعضو البرلمان، وبيان ذلك كما يلي:

أن استبعاد القذف من نطاق الحصانة البرلمانية يتفق مع الشرع والعقل والمنطق، فتقرير الحصانة الموضوعية التي تكفل لعضو البرلمان عدم المسؤولية عن أقواله وآرائه يجب تنحسر عندما تصل إلى الاعتداء على الأعراض التي حرصت الشريعة الإسلامية على حفظها وجعلت التعدي عليها تعدي على حد من حدود الله، فوفقاً للنظام الإسلامي، لا يمكن تحصين أي شخص مهما كانت ولايته ضد تطبيق أحكام الشرع وحدوده، فإذا كانت الشريعة الإسلامية لم تقبل مجرد الشفاعة في حد من حدود الله، فكيف لها أن تقبل تحصين أي شخص ضد تطبيق العقاب، وهذا بلا شك يحقق مبدأ العدالة في المجتمع والتي يعد ركيزة أساسية في النظام الإسلامي. ثم إن هذه الحصانة قد قررت لمصلحة العمل البرلماني وليس للنائب لشخصه، ولا يعقل أن يكون من متطلبات العمل البرلماني المساس بأعراض الناس

(43) قريب من هذا المعنى، أنظر: قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995م، ص339.

(44) أنظر في عرض هذا الاتجاه، د. محمد محمود العمار، مرجع سابق، ص255، 456.

(45) على سبيل المثال: حاول بعض الفقه في مصر إخراج القذف والسب من نطاق عدم المسؤولية بالرغم من عدم النص على ذلك في الدستور، بل إن اللجنة التشريعية في مجلس الشعب المصري حينما أسقطت عضوية أحد أعضاء المجلس بسبب هتافه ضد رئيس الجمهورية قد أوضحت في تقريرها أن المقصود بالآراء والأفكار التي لا يؤخذ عضو البرلمان عنها هي «التعبير الموضوعي والعنيف عن التحييد أو الرفض لقرار أو إجراء...». أنظر في ذلك د. زين بدر فراج، مرجع سابق، ص297؛ وأنظر أيضاً د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص270.

والنبيل منها.

أن استثناء السب واستبعاده من نطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لن يؤثر على ضمان حرية أعضاء البرلمان في إبداء آرائهم وأفكارهم، فمن خلال النظر في الأحكام المنظمة لجريمة السب في قانون الجرائم والعقوبات اليمني نجد أنها قد خففت من حدة هذا الاستثناء بشكل كبير، حيث نصت المادة (293) على عدم مقبول دعوى السب في أحوال عدة، من بينها «إذا كان القصد منه إبداء الرأي في مسلك موظف عام بشأن واقعة تتعلق بعمله الوظيفي وبالقدر الذي يفيد في كشف انحرافه»⁽⁴⁶⁾. ولا شك أن هذا النص يعيد الأمر إلى نصابه ويمنع لعضو البرلمان حرية كبيرة أثناء ممارسة دوره الرقابي على أعضاء الحكومة طالما تم توجيه أي كلمات جارحة مما تدخل تحت مدلول السب بمناسبة إبداء الرأي في مسلك أعضاء الجهاز الإداري للدولة أثناء تأديتهم لأعمالهم.

وبناءً على ما سبق، فإننا نعتقد سلامة المسلك الذي سلكه المشرع الدستوري اليمني، حينما حرص على الموازنة بين متطلبات العمل البرلماني والتي تقتضي توفير الضمانات اللازمة لممارسته، ومنها ضمان حرية التعبير عن الرأي والفكر، وبين متطلبات الحفاظ على الآداب العامة والتي تقتضي عدم المساس بالحياة الشخصية للأفراد ورميهم في أعراضهم دون دليل. فأعضاء البرلمان لهم حرية واسعة في النقد البناء وإبداء الأفكار والآراء التي قد تكون محل قبول أو محل رفض، ولهم توجيه الاتهامات لأعضاء السلطة التنفيذية واستجوابهم فيما يتعلق بوظيفتهم العامة، ولهم مناقشة القضايا التي تتعلق بالشأن العام حتى لو كان فيها نقد لرئيس الجمهورية. كل ذلك مكفول لأعضاء البرلمان ولهم مطلق الحرية فيه. أما أن يتحول البرلمان إلى حصن لرمي الأعراض وانتهاك الحياة الشخصية للأفراد دون دليل، فهو أمر غير مقبول شرعاً وعرفاً وقانوناً. فكما ذكرنا سابقاً، أن المبرر لتحسين أعضاء البرلمان ضد المسؤولية البرلمانية مرتبط بمصلحة العمل البرلماني، لذلك يجب أن تظل هذه الحصانة في حدود هذه المصلحة وتدور في فلكها.

الخاتمة

تناولت الدراسة مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية باعتبارها أحد أهم الضمانات الأساسية لأعضاء البرلمان، حيث يضمن لهم حرية التعبير عن الآراء والأقوال أو التصويت بمناسبة ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية دون خوف أو تردد خشية الوقوع في المسؤولية، خصوصاً وأن المناقشات داخل البرلمان قد تتسم بطابع الحدة، نتيجة لاختلاف وجهات النظر بين ممثلي الأمة من جانب، أو بينهم وبين الحكومة من جانب آخر، لا سيما أثناء ممارسة البرلمان لدوره الرقابي.

وأوضحت الدراسة أن مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية قد نشأ في إنجلترا في القرن السابع الميلادي بمقتضى وثيقة الحقوق بعد صراع طويل مع تعسف الملوك ضد أعضاء البرلمان، ثم تطور بعد ذلك وشاع استخدامه، حتى أصبح من الضمانات التي تأخذ بها عامة الدساتير العربية والإقليمية

(46) المادة (293) من القرار الجمهوري بقانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات.

والدولية.

وقد تناولت الدراسة المبررات التي التي ساهمت في إرساء مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية في النظم الدستورية المختلفة، والتي تمثلت في حماية أعضاء البرلمان من تعسف الحكومة بمآلها من سلطة وقوة، وحمايتهم -أيضا- من هيمنة حزب الأغلبية في البرلمان، والذي قد يمارس الإقصاء والتهميش لممثلي أحزاب المعارضة، كما يمثل حماية للأعضاء من الدعاوى الكيدية للأفراد خصوصا بعد تعاضم دور القطاع الخاص في الدولة الحديثة.

وبينت الدراسة أن النظام الدستوري اليمني لم يتردد في تقرير مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية لأعضاء البرلمان في دساتير ما بعد ثورتي 26 سبتمبر و14 أكتوبر، مسائرا بذلك عامة النظم الدستورية الأخرى. غير أنه قد أخرج عن نطاق عدم المسؤولية ما يصدر عن عضو البرلمان من قذف أو سب. وقد تناولت الدراسة تقييم هذا الاستثناء، وأشادت به، خصوصا وأنه ينسجم مع أحكام الشريعة الاسلامية التي التزم الدستور بها كمصدر لجميع التشريعات. كما تتفق مع مبدأ المشروعية والذي يقتضي الخضوع لحكم القانون من قبل الحكام والمحكومين على حد سواء.

وقد أكدت الدراسة على أهمية الالتزام بنطاق مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية وعدم الخروج على الحكمة من تقريره، فهذا المبدأ يعد استثناء من القاعدة العامة التي تقتضي مسؤولية كل شخص عن أقواله وفقا للنظام القانوني الذي يطبق على الجميع. لذلك يجب التقيد بحدود هذا المبدأ من حيث الأشخاص والمكان والرمز والوقائع وفقا للنص الدستوري الذي قرره.

قائمة المراجع

أولاً المؤلفات والأبحاث

1. د. أحمد بو مدين، الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أبي بكر القائد، تلمسان، -2014 2015م.
2. د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2003م.
3. د. إسماعيل يحيى بدرالدين، الازدواج البرلماني في الجمهورية اليمنية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة، 2012م.
4. د. حسينة شرون، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر، العدد الخامس، ص150.
5. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006م.
6. د. رمضان بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م.
7. د. زين بدر فراج، الكلمة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2007م ص295.
8. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997م.
9. د. عبدالقادر عوده، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنا بالقانون الوضعي، دار الحديث بالقاهرة، 2009م.
10. د. علي عبدالمحسن التويجري، الحصانة البرلمانية ومدى إمكانية تطبيقها على أعضاء مجلس الشورى السعودي، بحث لاستكمال الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2005م.
11. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية)، -2003 2004م.
12. د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995م.
13. د. قائد محمد طربوش، وثائق دستورية يمنية، مكتبة العروة الوثقى، الطبعة الأولى، 2003م.
14. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003م.
15. د. محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني (ضمانات استقلال المجالس التشريعية)، دار الخليج، عمان، الطبعة الأولى، 2010م.
16. د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، بدون طبعة أو تاريخ نشر.
17. د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1984م.

ثانياً الوثائق الدستورية والقوانين

1. الدساتير اليمنية.
2. الدستور الأردني لسنة 1952م.
3. الدستور البحريني لسنة 2002م.
4. الدستور السوري لسنة 1950م.
5. الدستور الفرنسي لسنة 1958م.
6. الدستور الكويتي لسنة 1962م.
7. الدستور اللبناني لسنة 1947م.
8. الدستور المصري لسنة 1930م.
9. الدستور المصري لسنة 1971م.
10. الدستور المغربي لسنة 1996م.
11. القرار الجمهوري بقانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات.
12. اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لسنة 2006م
13. اللائحة الداخلية لمجلس الشورى اليمني لسنة 2002م.