

الحصانة البرلمانية الموضوعية في النظام الدستوري الجزائري

أ. مراح صليحة

جامعة الجزائر- 1 - بن يوسف بن خدة
كلية الحقوق

المقدمة:

تشكل الحصانة البرلمانية الوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين والضمانة الأساسية لحسن سير أعمال المجالس البرلمانية¹، حيث منحت مختلف دساتير العالم الحصانة البرلمانية لفائدة أعضاء البرلمان لتمكينهم من ممارسة مهامهم بكل استقلالية وحرية وطمأنينة، فهي رسالة لتعزيز قدرات أعضاء البرلمان، بالنظر إلى الوظيفة التي يقومون بها، والتي تعتبر من أسمى الوظائف في الدولة.

كما تشكل الحصانة البرلمانية² واحدة من أهم القواعد الدستورية المنظمة للعلاقة ما بين السلطات الثلاث، التنفيذية، التشريعية والقضائية، وهي عامل هام وبارز في تشكيل صورة العلاقة القائمة بين السلطات، وتزداد أهميتها بحكم ارتباطها المباشر واللا محدود بفئة من ممثلي الشعب الذين أوصلتهم إرادة هذا الشعب ليدافعوا عنها بكل حرية ودون خوف لتحقيق العدل والمساواة بين أفرادها.

ومن ناحية أخرى، فإن الحصانة البرلمانية وهي موضوع هذه الدراسة، كانت ولا تزال تشكل عاملا وعنصرا هاما في الحدّ من سلطات الجهاز التنفيذي، وهي بمثابة القوة التي يكتسبها أعضاء البرلمان ويستطيعون من خلالها مواجهة أي شكل من أشكال التهديد أو الضغط أو الانتقام والتي يتعرضون لها للحدّ من حريتهم.

فتوفير الحماية المقررة دستوريا لعضو البرلمان منتخبا كان أم معينا في كنف الطمأنينة التامة والثقة الكاملة أثناء ممارسته لمهامه البرلمانية، باتت من المبادئ الدستورية المقررة عالميا، والتي تبنتها ونصت عليها أغلب الدول المعاصرة في دساتيرها³، وجنحت بلدان أخرى للنص على هذه الضمانة في الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية، ولقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بما هو موجود في الأنظمة الدستورية المختلفة، فيما يخص منح الحصانة لأعضاء البرلمان، من خلال إقرار ذلك عبر كافة الدساتير المتعاقبة⁴.

ومن خلال هذه النصوص القانونية، يتضح أن عضو البرلمان يتمتع بحماية مزدوجة، فهي تشمل نوعين من الحماية، فالأولى تقوم على أساس عدم المسؤولية البرلمانية أو الحصانة الموضوعية، والتي هي موضوع دراستنا، فقد نص عليها المؤسس الدستوري بموجب المادة 126 منه، والتي تعني عدم مساءلة عضو البرلمان جنائيا ومدنيا، عما عبر عنه من آراء أو تلفظ به من كلام، أو بسبب تصويته أثناء تأدية مهامه البرلمانية، فهي تقرب ذلك الحرية الكاملة في التعبير لأعضاء البرلمان⁵، والثانية تقوم على أساس إجراءات خاصة لمتابعة عضو البرلمان جنائيا، وهي التي تعرف باسم الحصانة الإجرائية⁶.

وبالتالي فالحصانة الموضوعية هي تخص الآراء والأفكار التي يعبر بها عضو البرلمان، وتهدف إلى بعث الطمأنينة والشجاعة في نفسيته أثناء تأديته لعمله، حتى يستطيع انتقاد ما يرى من عيوب في أجهزة الدولة، دون أن يخشى المسؤولية لا المدنية ولا الجزائية، وذلك بالرغم من أن ذات التصرف لو صدر من أحد الأفراد، أو صدر عن النائب لكن خارج إطار الوظيفة، فإنه يسأل عنه⁷.

وبالتالي فمبرر وجود هذه الحماية، هو تمكين عضو البرلمان من التعبير عن إرادة الشعب الذي اختاره ليمثله في البرلمان ويدافع عن حقوقه ويقترح الأفكار التي من شأنها تحقيق مصالحه دون أن يخشى في ذلك أية مسؤولية مدنية أو جنائية⁸، كما أن ضمانة عدم المسؤولية البرلمانية عن الآراء والأفكار، هي ضمانة مطلقة من دون قيد، ومرتبطة فقط بممارسة المهام البرلمانية، دون اقتصرها على مكان معين سواء في المجلس أو اللجان أو خارج مقر البرلمان.

وإذا كان من خصائص عدم المسؤولية البرلمانية هو الإطلاق والعمومية، فهي تشمل كل ما يقال، وتحيد جميع المتابعات القضائية⁹، فلا بد من وضع ضوابط وقيود قانونية كفيلة بتأطير حرية التعبير المقررة لأعضاء البرلمان.

وبالتالي يجب أن تصاغ حرية التعبير المقررة لأعضاء البرلمان في الإطار الصحيح لممارسة المهام البرلمانية، دون أن تتحول هذه الحرية إلى وسيلة قد يسيء عضو البرلمان في استعمالها من سب وقذف وإهانة للأفراد والهيئات الدستورية، ومنه يجب توفير آليات من أجل التوفيق بين حرية الكلام لأعضاء البرلمان، واحترام حرمة الأشخاص والمؤسسات، وهذا يكون عن طريق التدقيق في مفهوم المهام البرلمانية وفصلها عن المهام غير المرتبطة بالوظيفة التمثيلية.

فإذا كانت الحصانة الموضوعية تمنع أية مسؤولية جزائية أو مدنية في إطار ما صدر عن أعضاء البرلمان من آراء وأفكار وتصويت بمناسبة ممارستهم لمهامهم البرلمانية، فإن ذلك يبقى دون أثر على المسؤولية التأديبية¹⁰، والتي يتعرض لها أعضاء البرلمان في حالة تجاوز حدود حرية الكلمة، والتي ينظم أحكامها النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، والذي يبقى الوسيلة الوحيدة لضبط هذه الضمانة الدستورية.

ولمعالجة هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية:

إذا كانت الحصانة الموضوعية تعطي لعضو البرلمان حرية الرأي والتعبير عن آرائه وأفكاره، حتى يتمكن من ممارسة مهامه النيابية دون أية ضغوطات وفي استقلالية تامة، فهل النصوص القانونية المؤطرة لهذه الحماية الدستورية، تضمن حقيقةً التوفيق بين حرية التعبير المقررة دستوريا لعضو البرلمان، واحترام حرمة الأشخاص والمؤسسات؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا موضوع البحث إلى مبحثين، في المبحث الأول تناولنا فيه مجال تطبيق الحصانة البرلمانية الموضوعية، وقد قسمنا كذلك هذا المبحث إلى مطلبين، حيث تناولنا في المطلب الأول مجال تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص المشمولين بالحماية وكذلك الفترة الزمنية التي يظل فيها عضو البرلمان متمتعاً بضمانة الحصانة الموضوعية.

وفي المطلب الثاني، تناولنا فيه مضمون الحصانة الموضوعية، وهذا بتبيان طبيعة المهام المعنية بالحماية، وضرورة فصلها عن الأفعال غير المرتبطة بالمهام البرلمانية.

أما في المبحث الثاني، فقد تناولنا فيه القيود الوارد على الحصانة الموضوعية في إطار النصوص القانونية التي تحكمها، لمعرفة مدى فعاليتها في تأطير هذه الضمانة الدستورية.

المبحث الأول: نطاق تطبيق الحصانة البرلمانية الموضوعية

على غرار كافة النظم الدستورية المقارنة، كرسّت الدساتير الجزائرية المتعاقبة ضمانة الحصانة الموضوعية¹¹، أو ما يسمى بعدم المسؤولية البرلمانية، فهي ضمانة دستورية تحمي أعضاء البرلمان من أية مسؤولية مدنية أو جزائية، في إطار ما يصدر عنهم بسبب الأقوال والآراء والتصرفات البرلمانية، من تصويت وما إلى ذلك سواء داخل البرلمان أو خارجه، تمكينا لهم من أداء مهامهم دون متابعة من السلطة أو الأفراد.

لقد عملت المادة 126 من الدستور على تنظيم أحكام الحصانة البرلمانية الموضوعية، حيث نصت «الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية، ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء وما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية».

من خلال قراءتنا لنص المادة المذكورة أعلاه، نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد حدد نطاق الحصانة الموضوعية، أي بين حدودها من حيث الأشخاص الذين يتمتعون بالحماية بواسطة ضمانة الحصانة البرلمانية المكرسة دستوريا، وكذلك تحديد الفترة المعنية بالحماية (المطلب الأول)، أو من حيث الموضوعات التي تدخل في نطاق هذا المبدأ، عن طريق تبين طبيعة المهام المرتبطة بممارسة المهام البرلمانية، والأفعال الخارجة عنها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديد الأشخاص المشمولون بضمانة الحصانة الموضوعية وفترة سريانها

من خلال هذا المطلب سنحدد الأشخاص الذين خولهم الدستور، والنصوص التشريعية، التمتع بضمانة الحصانة الموضوعية (الفرع الأول)، وكذلك تحديد الفترة الزمنية التي يبقى في ظلها هؤلاء الأشخاص متمتعين بالحصانة الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأشخاص المشمولين بضمانة عدم المسؤولية البرلمانية

تشمل هذه الحماية جميع أعضاء البرلمان، المنتخبين والمعينين، سواء الحاليين الممارسين لمهامهم أو السابقين الذين انتهت عهدهم، وهذا ما نستنتجه من خلال نص المادة 126 من الدستور.

وبالتالي فليس كل من يتواجد في قبة البرلمان، يستفيد من الحصانة الموضوعية، فهي لا تشمل البعض كالوزراء والموظفين في البرلمان، أو من يستدعيهم البرلمان لسماع أقوالهم على سبيل الشهادة¹².

وهذا خلافا لبعض الدول منها فرنسا التي مددت النطاق الشخصي للحصانة الموضوعية لغير أعضاء البرلمان وهذا بموجب القانون المتعلق بحرية الصحافة الصادر بتاريخ 29 جويلية 1881 والمعدل بالقانون رقم 2008.1187 بتاريخ 14 نوفمبر 2008 في مادته 41 منه¹³، بحيث أصبحت ضمانة المسؤولية البرلمانية تشمل الصحفيين الذين ينقلون ما يدور في جلسات البرلمان من أقوال وآراء، مع ما تتضمنه هذه المناقشات من جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات، بالإضافة إلى الأشخاص العاملين الذين يساهمون في طباعة التقارير، وكل ما ينشر عنهم حول ما يدور في جلسات البرلمان بأمر منه، ولو كانت مواضيع تمس بالغير أو يعاقب عنها قانونا¹⁴.

الفرع الثاني: سريان ضمانة الحصانة البرلمانية الموضوعية

اختلفت التشريعات حول تحديد بداية اكتساب عضو البرلمان لصفة العضوية

البرلمانية، فهناك من الدول من نصت صراحة على وقت تمتع عضو البرلمان بالعضوية وبداية سريانها¹⁵، والبعض الآخر لم يرد فيها النص على تحديد زمن ثبوت العضوية.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، فيلاحظ عدم وجود أي نص قانوني صريح يحدد بداية سريان الحصانة الموضوعية، ووقت اكتساب العضوية في البرلمان، فنجد المادة 126 من الدستور تنص على أن الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم، ولكن دون تحديد لبداية سريان هذه المدة، كما أن المادة 119 من الدستور في فقرتها الأولى والثانية تنص: «ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدة مدتها خمس (5) سنوات.

تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة ستة (6) سنوات»، ومن خلال هذه المادة، يتضح أنها لم تحدد بداية العهدة وسريانها، حتى يتمتع عضو البرلمان بالعضوية والحصانة الموضوعية.

وفي ظل صمت التشريع الجزائري عن تحديد بداية تمتع عضو البرلمان بضمانة الحصانة الموضوعية، فقد أكد جانب من الفقه الجزائري على أن تمتع عضو البرلمان بالعضوية يكون من تاريخ الإعلان عن نتائج الانتخابات، ومن يوم التعيين بالنسبة للثلث الرئاسي، دون أن يتوقف ذلك على إثبات العضوية أو بداية الفترة التشريعية¹⁶.

وإن كان الغموض يكتنف بداية سريان الحصانة البرلمانية، فإنه امتد كذلك لمدة سريانها أو المدة التي يتمتع بها عضو البرلمان بهذه الحماية، فالأصل بالنسبة لسريان هذه الحماية، أنها تستمر ملازمة لعضو البرلمان حتى بعد انتهاء عهده¹⁷، فلا يمكن متابعته عن الآراء والأقوال التي أبداها أثناء عهده النيابية.

وبعبارة أخرى، فإن ضمانة الحصانة الموضوعية تحمي وتلازم عضو البرلمان طوال حياته، وهذا ما يميزها عن الحصانة الإجرائية التي من خصائصها أنها مؤقتة مرتبطة بممارسة المهام البرلمانية.

ولكن في إطار المادة 126 من الدستور، التي تضمن الحماية الموضوعية لأعضاء البرلمان مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية، هنا نلاحظ أن نص هذه المادة والمصطلحات المستعملة، ليس فيها ما يفيد بأن هذه الضمانة الدستورية أبدية¹⁸، بل بالعكس وكأن الحصانة الموضوعية مرتبطة بمدة العهدة، وهذا ما يتنافى وخصائص الحصانة الموضوعية¹⁹.

ومن أجل تحديد النطاق الزمني للحصانة ومدة سريانها، فإن البعض يناهز بتعديل نص المادة 126 من الدستور في فقرتها الثانية، لتكون كالتالي: «لا يمكن أثناء العهدة البرلمانية ولا بعدها أن يتابعوا...»²⁰ وهذا ما يسمح لعضو البرلمان بإبداء رأيه وفكره المتعلق بعمله النيابي في أي موقع وأي مكان لما فيه مصلحة ناخبيه ومصلحة الوطن²¹.

المطلب الثاني: تحديد طبيعة المهام المعنية بالحماية عن طريق عدم المسؤولية البرلمانية

إذا كانت المادة 126 من الدستور في فقرتها الأولى قد تطرقت إلى ضمانات عدم المسؤولية البرلمانية من حيث الأشخاص المشمولين بالحماية، فإن الفقرة الثانية من نفس المادة قد عبرت عن مضمون هذه الحماية، حيث نصت: «... لا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أي دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبّروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية».

ومن خلال ذلك يدخل في إطار عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأعمال الصادرة عنهم، الأقوال والآراء والأفكار والتصويت الذي يدلون به أثناء ممارستهم لمهامهم²²، فالتعبير عن الرأي أو طرح أفكار أو القيام بالتصويت يكون بكل حرية ويتمتع من خلالها بحصانة مطلقة تحميه من المتابعات المحركة من طرف النيابة العامة وكذلك الدعاوى المدنية للمطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عن الفعل الصادر عن عضو البرلمان،

ولكن حسب المادة 126 من الدستور، فإنها تشترط ضرورة ارتباط الأقوال والآراء بممارسة المهام البرلمانية، ومن خلال ذلك فإنها لا تمتد إلى الأفعال المادية كالضرب أو القتل، ولو تم هذا داخل البرلمان وأثناء ممارسة المهام البرلمانية²³.

كما أن هذه الآراء والأفكار والتصرفات الواردة في نص المادة 126 من الدستور، لا يقصد بها مجرد الخطب والأقوال التي يبدئها عضو البرلمان داخل مقر البرلمان فقط، بل تشمل كل ما يتعلق بأنشطة أعضاء البرلمان في مختلف أجهزته ويكون له صلة بالعمل النيابي، وهذه الأنشطة يمكن استنتاجها من الأحكام الدستورية²⁴، فهي تشمل المناقشات، والمداولات التي تتم في الجلسات واللجان، وكتابة التقارير التي تقدم باسم اللجان البرلمانية المختلفة، وكذلك الأسئلة الشفوية والكتابة التي توجه للوزراء، والاستجابات²⁵.

فاصطلاح الآراء والأفكار لا يجسدان في الواقع سوى الأسلوب أو المنهج العادي لأعضاء البرلمان، ومن ثم يجب أن يفسر بالمعنى الواسع، فهذا التفسير يمنح عضو البرلمان كثيرا من المجالات والأنشطة للعمل في البرلمان.

ومنه فالمؤسس الدستوري لم يقتصر على طبيعة الفعل من أجل التمتع بالحصانة الموضوعية، بل ربطها وبوضوح مطلق بصدورها بمناسبة المهام البرلمانية دون أي تحديد لنطاقها المكاني، فالنائب محصن عن آرائه خلال انعقاد جلسات البرلمان وخلال اجتماعات اللجان وخارج أروقة المجلس وكأنه داخل مقر البرلمان.

ومن خلال ما سبق، يتضح لنا أن ضمانه عدم المسؤولية البرلمانية قد جاءت واسعة وشاملة لكل الآراء والأفكار الصادرة عن عضو البرلمان بمناسبة أدائه لمهامه، حتى وإن كانت خارج مقر البرلمان، فهي غير مقيدة بأي شروط؛ باستثناء ارتباط هذه الآراء بممارسة المهام البرلمانية.

غير أن التساؤل الذي يطرح في هذه الحالة، هو إذا كانت ضمانه عدم المسؤولية البرلمانية لا تمنع المساءلة التأديبية، فهل الجزاءات التأديبية الواردة في الأنظمة الداخلية

لغرفتي البرلمان كافية من أجل ردع وضبط تصرفات عضو البرلمان وتقييد حرية التعبير المقررة له دستوريا، حتى لا يتمادى في استخدام هذه الحماية، ويصبح مقر البرلمان مكانا للسب والشتم والمساس بكرامة الأفراد؟

وهذا ما نحاول الإجابة عنه من خلال المبحث الموالي من هذه الدراسة.

المبحث الثاني: القيود الواردة على حرية التعبير المقررة دستوريا لأعضاء البرلمان

من خلال ما سبق، اتضح أن ضمانات الحصانة الموضوعية تجنب عضو البرلمان أية مساءلة سواء مدنية أو جزائية، لما يبيديه من آراء وأفكار، كما أن هذه الحماية تمتد حتى نهاية العهدة البرلمانية أي طول حياته.

غير أن إعطاء هذه الضمانة من أجل حماية عضو البرلمان في إطار حرية الرأي والتعبير، من شأنها أن تدفع أعضاء البرلمان إلى إساءة استخدامهما من أجل النيل من الأفراد والتشهير بهم، ولا يوجد لهؤلاء أية وسيلة قانونية تحميهم من ذلك، باعتبار أن ممثلي الشعب محصنون ضد أي إجراء قضائي وطول حياتهم، لذلك وجب رسم الحدود لهذه الحماية الدستورية.

ولقد تباينت تجارب الدول في هذا المجال، فهناك بعض الدساتير قيدت صراحة هذه الحماية وهذا عن طريق وضع بعض الاستثناءات عليها (المطلب الأول)، وهناك من الدول من وضعت قيودا على هذه الحماية من خلال الجزاءات التأديبية الواردة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ومنه ضرورة توضيح موقف التشريع الجزائري من القيود والاستثناءات الواردة على حرية التعبير المقررة دستوريا لأعضاء البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود دستورية غير واضحة²⁶

من خلال دراسة مضمون الحصانة البرلمانية الموضوعية، تبين أن المؤسس الدستوري قد جعل تتمتع أعضاء البرلمان بهذه الحماية في إطار حرية التعبير وإبداء الرأي

بصفة مطلقة دون أي قيد وشرط، ما عدا ضرورة ارتباط هذه الأقوال والآراء بممارسة المهام البرلمانية.

وإن كان هذا الإطلاق يحسب على المؤسس الدستوري الذي جعل هذه الضمانة مطلقة ضد أي عمل قضائي جنائي أو مدني، إلا أنه يؤخذ على المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 126 منه، من خلال تمتع عضو البرلمان بالحرية التامة في الكلام سواء داخل البرلمان أو خارجه، حتى ولو يصل الأمر إلى السب والشتم، وقد يمتد الأمر إلى المساس بالدين الإسلامي، والرموز الدستورية، وهذا في إطار قيامهم بمهامهم النيابية.

وفي إطار غياب أية قيود أو استثناءات صريحة على ضمانة عدم المسؤولية البرلمانية يمكن أن نستنتج من مضمون الدستور الجزائري بأن حرية الرأي والتعبير لأعضاء البرلمان تقع عليها بعض الاستثناءات من خلال نص المادة 212 من الدستور، فهي تشمل مجالات لا يمكن أن تكون محل أي تعديل، مثل الطابع الجمهوري للدولة، والنظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام دين الدولة، وإذا كانت هذه المواضيع محظورة المساس بها فإنها كذلك محظورة النقاش، ومنه فنطاق حرية التعبير في أداء المهام البرلمانية يتوقف عند أحكام المادة 212 من الدستور²⁷، وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه أنه من المفروض على المؤسس الدستوري أن يقيّد الحصانة الموضوعية بعدم التعدي على ديننا الحنيف، خاصة في ظل وجود بعض اللاتكيين في البرلمان²⁸، كما أن الحصانة الموضوعية عند أغلب الدول سميت مطلقة لشمولها القذف والسب، لكن شريطة أن لا يكون القصد من ذلك استهداف صفة الشخص، بل القصد منه توضيح الحقيقة، لأنها المناقشة دفعت النائب إلى تجاوز اللياقة المطلوبة، وهو محمي في ذلك²⁹.

وبالرغم من التطرق إلى نص المادة 212 من الدستور سألقة الذكر التي يمكن اعتبارها قيوداً على الحصانة الموضوعية في الجزائر، بالنظر إلى المجالات التي تتناولها، إلا أنه يبقى أهم ما يميز الدساتير الجزائرية المتعاقبة، هو عدم النص صراحة على القيود الواردة على الإطلاق الذي يميّز الحصانة الموضوعية.

وهذا خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي ضيق من نطاق حرية الرأي والتعبير المقررة لعضو البرلمان، وهذا بعد المراجعة الدستورية في 08 جويلية 1999 بموجب المادة 53 الفقرة الثانية، والتي تنص على اعتراف فرنسا بالمحكمة الجنائية الدولية، وفي إطار ذلك فإن استقلالية أعضاء البرلمان مرهون بعدم النداء أو التحريض أو التصويت على قانون، أو القيام بأي فعل من شأنه أن يحقق ارتكاب جرائم معاقب عنها بموجب النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية³⁰.

وفي هذا الإطار نجد أن المؤسس الدستوري المغربي ومنذ 2011 فقد قيد الحصانة الموضوعية بمراعاة ثلاثة قيود، بحيث يكون عضو البرلمان غير مسؤول عن الآراء والتصويت الذي يدلي به بمناسبة مباشرة المهام البرلمانية، ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي، أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك.

وفي نفس السياق نجد أن الدستور البحريني قد نص صراحة على تقييد الحصانة الموضوعية من خلال نص المادة 89 من دستور 2002 والتي ورد فيها: «لا يجوز مؤاخذة عضو البرلمان كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء وأفكار إلا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة أو بالاحترام الواجب للملك أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص».

أما الدستور القطري في مادته 21 تنص على: «لا يؤاخذ أعضاء المجلس عما يبدونه من الأفكار والآراء أثناء قيامهم داخل المجلس أو لجانه... وتجاوز محاكمة عضو البرلمان بسبب ما يقع منه في المجلس أو لجانه من قذف أو سب ضد أي شخص كان».

وانطلاقا من النماذج الدستورية سألقة الذكر، اتضح أن هناك قيودا دستورية صريحة واردة على ضمانات عدم المسؤولية البرلمانية، وهذا من خلال استبعاد جريمة السب والقذف من حماية الحصانة الموضوعية الواردة على حرية التعبير المقررة لأعضاء البرلمان، بالإضافة إلى عدم المساس بأحكام الشريعة الإسلامية، وعدم التطرق للحياة الخاصة للأفراد.

وبالتالي تعتبر هذه القيود الواردة على الحصانة الموضوعية عبارة عن ضمانات وآليات تحد من تعسف وإساءة استغلال هذه الضمانة الدستورية، وهذا خلافا للمؤسس الدستوري الجزائري الذي جعل الحماية الموضوعية مطلقة لا يحكمها إلا شرط ممارسة المهام البرلمانية.

وفي ظل عدم مسaire المؤسس الدستوري لبقية الدساتير والتشريعات المقارنة في إقرار قيود صريحة على هذه الضمانة الدستورية، بقي لنا أن نتطرق إلى ما يقرره النظام الداخلي لغرفتي البرلمان من جزاءات تأديبية، من أجل معرفة مدى فعاليتها في تأطير حرية التعبير المقررة لأعضاء البرلمان حتى لا يساء استغلالها.

وهذا ما نحاول معالجته من خلال المطلب الموالي من هذه الدراسة.

المطلب الثاني: عدم فعالية الجزاءات التأديبية الواردة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في تأطير حرية التعبير المقررة لأعضاء البرلمان³¹

وجدت الحصانة الموضوعية لكي تحمي عضو البرلمان في إطار حرية التعبير وإبداء الرأي، بشرط ألا يسيء عضو البرلمان استخدامها³²، لذلك فقد نص المشرع الجزائري وعلى غرار باقي التشريعات المقارنة على جزاءات تأديبية توقع على عضو البرلمان، وهذا من خلال المادة 75 إلى المادة 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وفي المواد من 84 إلى 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ولقد حددت المادتين 75 و 88 من النظام الداخلي للغرفتين، الإجراءات التأديبية التي يمكن اتخاذها ضد عضو البرلمان، وهي على أربعة أنواع، تبدأ بالتذكير بالنظام، ثم التنبيه، ثم سحب الكلمة، وأخيرا المنع من تداول الكلمة.

من خلال نص المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإنه في حالة إتيان عضو البرلمان أي تصرفات من شأنها تعكير صفو المناقشات، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الجلسة ضد عضو البرلمان إجراء التذكير بالنظام³³، وفي حالة تمادي عضو البرلمان في تصرفاته رغم

التذكير بالنظام أو أخذ الكلمة من غير إذن، يوجه إلى تنبيهه³⁴، وهو إجراء تحفظي يهدف للمحافظة على السير الحسن للجلسة.

أما إذا أصر عضو البرلمان على تصرفاته رغم التذكير بالنظام وتوجيه التنبيه له، فإنه يطبق عليه إجراء سحب الكلمة³⁵، وذلك إلى حين انتهاء مناقشة الموضوع محل الدراسة.

أما أخطر إجراء يمكن أن يتعرض له عضو البرلمان في إطار ما نصت عليه الأنظمة الداخلية للغرفتين، هو المنع من تناول الكلمة، حيث يتعرض عضو البرلمان لهذا الإجراء في حالة توجيه ثلاث تنبيهات في موضوع واحد، أو استعمال العنف أثناء الجلسات، أو التسبب في تظاهرة تعكر بشكل خطير النظام والهدوء داخل جلسات المجلس أو إذا قام باستفزاز أو تهديد زملاء له³⁶، ويتربط على منع عضو البرلمان من تناول الكلمة عدم المشاركة في مناقشات ومداولات جلسات المجلس مدة ثلاثة أيام خلال الدورة، وفي حالة العودة أو رفض الامتثال لأوامر رئيس الجلسة يمدد المنع إلى ستة أيام³⁷.

من خلال دراسة الإجراءات التأديبية المقررة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، نلاحظ أنها إجراءات تتميز بظابعها التدريجي، وهذا من خلال تسلسل درجات العقوبة، بداية من إجراء التذكير بالنظام، ثم التنبيه، ثم يأتي سحب الكلمة أما أقصى إجراء هو المنع من تناول الكلمة لمدة ستة أيام كحد أقصى.

إن الإجراءات التأديبية المطبقة على عضو البرلمان، تعتبر إجراءات بسيطة ومخفضة، مقارنة مع صرامة الإجراءات التأديبية المطبقة في التشريعات المقارنة، مثل فرنسا، حيث أقرت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي عقوبات وإجراءات تأديبية توقع على أعضاء البرلمان تصل إلى حد إجراء اللوم مع الإبعاد المؤقت لمدة 15 يوم من المناقشات حسب نص المادة 73 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، وفي حالة رفض عضو البرلمان الخضوع للإجراء المتعلق باللوم مع الإبعاد، فإن رئيس المجلس يوقف الجلسة فوراً، وتضاعف العقوبة لتصل إلى الإبعاد المؤقت لمدة 30 يوماً من الدورة البرلمانية.

كما يمكن أن تمتد العقوبات إلى حرمان عضو البرلمان من نصف التعويضات المقررة لمدة 06 أشهر، وهذا في حالة قيام عضو البرلمان بعرقلة المداولات أو ممارسة العنف ضد باقي زملائه³⁸.

أما الجزاءات التأديبية التي يمكن اتخاذها ضد عضو البرلمان البريطاني عندما يتجاوز حدود حرية الكلمة والمناقشة التي خولها إياه القانون، فهي أكثر وأشد صرامة من الجزاءات السالفة الذكر³⁹، سواء في التشريع الجزائري أو الفرنسي.

ومن العقوبات التي يمكن اتخاذها ضد عضو البرلمان هو إمكانية طرده من المجلس باعتباره ليس أهلا للعضوية ولتمثيل الشعب، ونتيجة الطرد تعني خلو الدائرة الانتخابية، ويمكن انتخابه فيما بعد، لكن بإمكان المجلس رفض دخول العضو للبرلمان وحضور المناقشات حتى في حالة إعادة انتخابه⁴⁰.

بالإضافة إلى إجراء آخر يمكن أن يتعرض له عضو البرلمان البريطاني وهذا في حالة تجاوز حرية الكلمة والتي تترتب عنها إمكانية حبس العضو، ويكون ذلك بقرار من رئيس المجلس بحيث تكون عقوبة الحبس هي مدة الدورة البرلمانية.

ومن خلال ما سبق، وإذا كانت ضمانات الحصانة الموضوعية تمنع عن عضو البرلمان أية مسؤولية مدنية، أو جزائية في إطار ما يصدر عنه أثناء ممارسة مهامه النيابية، غير أنه في المقابل لا أثر لضمنان عدم المسؤولية البرلمانية على المسؤولية التأديبية التي تنظمها أحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

غير أن هذه الجزاءات تعتبر خالية من التهديد المباشر للحد من تصرفات عضو البرلمان الخارجة عن ممارسة المهام البرلمانية، وهذا على عكس ما تضمنه أول نظام داخلي للبرلمان الجزائري وهو النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964، من إجراءات تأديبية جد صارمة، شبيهة بما هو معمول به اليوم في البرلمان الفرنسي، تبدأ بالتذكير بالنظام وتنتهي بإصدار عقوبة اللوم مع مدة إقصاء تتجاوز خمسة عشر يوما، والحرمان من نصف المنحة، ويمكن أن تمتد العقوبة كذلك حتى إلى الإقصاء من العضوية في البرلمان⁴¹.

وبالتالي يجب أن يعاد النظر في الجزاءات التأديبية المقررة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على اعتبار أن هذه الجزاءات بسيطة وضعيفة الأثر وتحتاج أن تكون أكثر فاعلية، حتى تكون رادعة وتجعل عضو البرلمان يلتزم بتعليمات وقواعد النظام الداخلي للمجلس.

الخاتمة:

من خلال ما تمت دراسته في هذا البحث المتعلق بالحصانة البرلمانية الموضوعية، تبين أن هناك إشكالات انبثقت عن تطبيق هذه الضمانة الدستورية والتي تقر الحرية الكاملة في التعبير لأعضاء البرلمان، وهذا من خلال النصوص القانونية المؤطرة لضمانة الحصانة الموضوعية، سواء من خلال أحكام الدستور أو ما ورد في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بالإضافة إلى القوانين الأخرى المتعلقة بعمل السلطة التشريعية.

فهناك حالات عديدة لم تجبنا عنها النصوص القانونية المؤطرة لهذه الحماية الدستورية، وهذا فيما يخص عدم تحديد بداية سريان الحصانة البرلمانية وتمتع عضو البرلمان بها، على عكس ما نجده في بعض التشريعات المقارنة التي نصت صراحة على تمتع عضو البرلمان بالحصانة بداية من أداء اليمين الدستورية، وهذا ما يطرح إشكالات حول الأفعال المرتكبة قبل اكتساب العضوية البرلمانية.

ومن خلال دراستنا للمادة 126 من الدستور اتضح أن المؤسس الدستوري قد جعل الحصانة الموضوعية مطلقة، إذ أن حرية التعبير عن الآراء والأفكار لا تترتب عنها أية مسؤولية مدنية أو جزائية، كما أنه لم يقيد بها بمكان معين، سواء داخل المجلس أو خارجه، ولم يقيد بها بأية استثناءات، كما فعلت بعض الدساتير المقارنة.

غير أن الشرط الوحيد هو أن تكون الآراء المعبر عنها مرتبطة بممارسة المهام البرلمانية، وهذا أكبر إشكال يتعلق بهذه الضمانة الدستورية من حيث موضوعها، خاصة في ظل غياب معيار للترقية بين المهام المرتبطة بممارسة الوظيفة البرلمانية، والأعمال المنفصلة عنها، وهذا نتيجة لعدم مساهمة المجلس الدستوري والقضاء

الجزائري في إثراء موضوع الحصانة البرلمانية، على عكس ما رأيناه سابقا فيما يخص اجتهادات المجلس الدستوري والقضاء الفرنسي في ذلك.

كما امتد الغموض كذلك إلى الحدود الواردة على حرية التعبير المقررة دستوريا لأعضاء البرلمان، إذ لاحظنا عدم الفصل بدقة في حدود حرية التعبير التي تقرها الحصانة الموضوعية، خاصة في ظل الإطلاق الذي يميز مفهوم الآراء والأفكار، ومن ثمة وجب التدقيق في مواد الدستور وأحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان التي تعفي عضو البرلمان من الآراء التي قد يوظفها ضد الغير، قد تمس بالأفراد وكرامتهم، ومنه ضرورة ضبط الأقوال التي لها علاقة بالعمل البرلماني ولا تخرج عن الإطار الصحيح لممارسة المهام البرلمانية.

خاصة وأن الإجراءات التأديبية المقررة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، تبين أنها خالية من عناصر التهديد المباشر للحد من تصرفات عضو البرلمان الخارجة عن ممارسة المهام البرلمانية، فكل تنبيه لعضو البرلمان يقابله تمادي وتعمّس أكثر فأكثر، وهذا على عكس ما تضمنته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في التشريعات المقارنة من إجراءات انضباطية جد صارمة، وهذا ما ينطبق على النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964، الذي عالج حالات لم تعالجها الأنظمة الداخلية الحالية، خاصة إهانة رئيس المجلس، وأشخاص السلطة التنفيذية، وبالتالي يجب إعادة النظر في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان حتى يكون فيه توازن، بين حرية التعبير المقررة دستوريا، وضمان عدم تحولها إلى وسيلة في يد عضو البرلمان للانتقام والمساس بكرامة الأفراد والهيئات الدستورية.

الهوامش:

- 1 - حقي التداوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 11.
- 2 - ظهر مصطلح الحصانة البرلمانية أول مرة في القانون الروماني وكان يقصد به الإعفاء الضريبي، بمعنى إعفاء أصحاب مهن معينة ومن يؤدي خدمات مميزة للدولة من المواطنين من أداء الضرائب المقررة، كما عرفت روما القديمة «منصات عامة» (Les tribunes de la plèbe)، كانت تمثل نوعا ما برلمانات تلك الفترة، وكان ينظر لأعضائها بنوع من الاحترام والقداسة، ويستفيدون بهذه الصفة من حماية خاصة لا تسمح مطلقا بجواز الاعتداء عليهم أو تعرضهم لأي إجراء يحول دون تمكثهم من القيام بمهامهم، وكل شخص يخالف هذا المنع يعد خارج عن القانون يمكن إعدامه حالا.
- أنظر: سعيد مقدم، الحصانة البرلمانية، مفاهيم ومقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 09، 2012، ص 93.94.
- 3 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 91.92.
- 4 - انظر المواد: 31 و 32 من دستور 1963.
- 5 - المواد 137 و 138 و 139 من دستور 1976.
- المواد 103 و 104 و 105 من دستور 1989.
- القانون رقم 16. 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- المرسوم الرئاسي رقم 40.94 المؤرخ في 29 جانفي 1994، المتضمن أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادر في 31 جانفي 1994.

6 - إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص 578.

Voir aussi : Fatiha BENABBOU-KIRANE, droit parlementaire Algérien, Tome 1, Office des publications Universitaire, 2009, p. 148.

7 - ملاوي إبراهيم، النظام القانوني لعضو البرلمان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008، ص 113.

لمزيد من التفاصيل حول الحصانة الإجرائية، انظر: فريد دبوشة، إجراءات رفع الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري بين غموض النص القانوني والسلطة التقديرية للبرلمان من طلب رفعها، مجلة بحوث، جامعة الجزائر 1، العدد 10، الجزء الثاني، 2016.

Voir aussi : Philippe ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, 9ème édition, L.G.D.J, Paris, 1997, p. 520.

8 - مصطفى قلووش، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، الطبعة الأولى، 78، 2000، ص 73

9 - إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 66.

10 - رقيق بوطالب، خصائص المهمة البرلمانية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 99.

11 - Fatiha BENABBOU-KIRANE, op.cit, p. 53.

12 - تتميز الحصانة الموضوعية بعدة خصائص ومميزات تتمثل في:

- أنها مطلقة: فهي مطلقة لأنها تشمل كل ما يصدر عن عضو البرلمان من آراء وأفكار أثناء ممارسة مهامهم البرلمانية، أي كل ما له صلة بمهامه التمثيلية، وتحديد جميع المتابعات، سواء كانت مدنية أو جزائية، فهي غير مقيدة بأي شرط، ما عدا ممارسة

المهام المحددة في النص الدستوري، أو النص التشريعي المؤسس لهذه الضمانة الدستورية، أنظر: عيسى زهية، الحصانات الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2012، ص 124.

- أنها دائمة وأبدية: فعضو البرلمان لا يسأل عن أقواله وآرائه وكل ماله صلة بممارسة المهام البرلمانية طول عهده النيابية، وتستمر خارج الدورات وإلى ما بعد نهاية العهدة، أي حماية مدى الحياة، وهي عكس الحصانة الإجرائية التي تعتبر محدودة المدة، فهي تزول بزوال عضوية النائب.

- voir : Fatiha BENABBOU-KIRANE, op.cit, p. 149.

- Jean GICQUEL et Jean- Eric FICQUEL, droit constitutionnels politiques, 27ème édition, L.G.D.J, 2013, p. 680.

- أنها متعلقة بالنظام العام: وهذه الخاصية هي أوجه الشبه بين الحصانة الموضوعية والإجرائية، ومنه فالأعمال الصادرة عن عضو البرلمان لا يمكن لأي محكمة النظر فيها، لأنها تعبر عن ممارسة السيادة، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، واعتبار الدعوى المرفوعة أمام القضاء قبل رفع الحصانة باطلة لبطلان إجراءاتها، انظر: سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 26.

13 - من خلال النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، نلاحظ أنها قررت إمكانية الاستعانة بكفاءات وأشخاص مختصين لمساعدتها في أداء مهامها، فقد نصت المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: «يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعوا أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها».

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 46 لـ 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 30 جويلية 2000.

كما نصت المادة 84 في فقرتها الأولى من القانون العضوي رقم 16. 12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت 2016، المحدد للعلاقات بين البرلمان

والحكومة: «يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان، وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، مع مراعاة أحكام المادة 85 أدناه»، الجريدة الرسمية، العدد 50 لـ 25 ذي القعدة عام 1437، الموافق لـ 28 أوت 2016.

غير أنه لا وجود لأي نص قانوني صريح، يعني هذه الفئات المشاركة في الأشغال البرلمانية من المسؤولية الملقاة على عاتقها، إلا للضمانات المقدمة على أساس تعاملهم مع البرلمان، واحتمائهم بملخصات قرارات اللجان الدائمة، التي تدون فيه مناقشات اللجان والآراء.

14 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 103.

15 - عثمان ديشيشة، الحصانة البرلمانية وأثرها على الدعوى العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 109.

16 - تنص المادة 202 من النظام الداخلي لمجلس النواب السوداني الصادر بالقانون رقم 43 لسنة 1997: «يكتسب عضو مجلس النواب الحصانة من يوم أدائه اليمين الدستورية».

انظر محمد ناصر بوغزالة، الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 09، 2012، ص 138، 139.

17 - عثمان ديشيشة، المرجع السابق، ص 27، 28.

- انظر كذلك: محمد ناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص 168.

18 - وليد العقون، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد 04، سنة 2004، ص 39.

19 - محمد ناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص 156.

20 - Fatiha BENABBOU-KIRANE, op.cit, p. 149.

- 21 - عيسى زهية، المرجع السابق، ص 124.
- 22 - هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق 2007، ص 176.
- 23 - هشام جمال الدين عرفة، المرجع السابق، ص 174.
- 24 - إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 71.
- 25 - وليد العقون، المرجع السابق، ص 40.
- 26 - هشام جمال الدين عرفة، المرجع السابق، ص 175.
- 27 - فريد دبوشة، الحصانة البرلمانية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، ص 48.
- 28 - عيسى زهية، المرجع السابق، ص 126. 127.
- 29 - محمد ناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص 158.
- 30 - محمد ناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص 159.
- 31 - عيسى زهية، المرجع السابق، ص 125. 126.
- 32 - فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 53.
- 33 - حقي النداوي، المرجع السابق، ص 22، 41.
- 34 - المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 35 - المادة 76 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 85 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- 36 - المادة 76 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 85 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 37 - المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 38 - المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 39 - Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, Droit parlementaire, 3ème édition, L.G.D.J. Paris, 2004, p. 316.
- 40 - عثمان ديشيشة، المرجع السابق، ص 52.
- 41 - المادتين 103 و104 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 13، بتاريخ 21 مارس 1964.