

دور النظام الداخلي للبرلمان في تنظيم الحصانة البرلمانية

دراسة مقارنة بين التشريع الإماراتي والتشريع الكويتي

parliamentary The role of the internal regulations of Parliament in regulating immunity

A comparative study between the UAE legislation and the Kuwaiti legislation



حسين إبراهيم محمد بن حميد آل علي^{1*}، كلية الدراسات العليا، جامعة الشارقة¹

Husain Ebrahim Mohammed Bin Humaid Al-ali^{1*}

College of Graduate Studies, University of Sharjah, (UAE)¹

سماعين لعبادي^{2*}، كلية القانون، جامعة زايد²

Smain Labadi^{2*}, College of Law, University of Al DHAID²

تاريخ الاستلام: 2025/02/01 تاريخ القبول للنشر: 2025/05/17 تاريخ النشر: 2025/06/30



ملخص: سمحت العديد من الدساتير بأن يتولى البرلمان وضع نظامه الداخلي بشرط ألا يتعارض مع أحكام الدستور. فالنظام الداخلي يتضمن نصوصا في غاية الأهمية تبين الأدوار التي يؤديها البرلمان والبرلماني ومهامه بشكل مفصل، وفي مختلف الاختصاصات التشريعية والرقابية. ومن بين هذه النصوص، تلك المتعلقة بحماية النواب أثناء أداء وظيفتهم التمثيلية خلال عهدهم الانتخابية. حيث تتولى هذه النصوص بيان الضوابط التي تخضع لها حصانة عضو البرلمان، وكيفية مساءلته وإسقاط العضوية عنه في حالات محددة. على هذا الأساس وضع النظام الداخلي للمجلس الوطني الاتحادي بدولة الإمارات وكذلك مجلس الأمة الكويتي، نصوصا خاصة بكيفية تمتع البرلمان بالحصانة. لكن إلى أي مدى ساهمت هذه الأنظمة الداخلية في توضيح مجال وحدود الحصانة من الجهة الموضوعية والإجرائية.

يرصد هذا البحث تفاصيل القواعد المنظمة للحصانة البرلمانية ضوابطها من الناحية الموضوعية والإجرائية، بناء على تحليل هذه النصوص ومقارنتها للوقوف على مثالب الثغرات التي يمكن تتخلل الأحكام القانونية التطبيقية للنظم الداخلية بالبرلمان الكويتي والإماراتي من تضيق أو توسيع لنطاق الحصانة المقررة لنواب البرلمان.

الكلمات المفتاحية: الدستوري، حصانة، إجراءات، النظام الداخلي، البرلمان، الإمارات، الكويت.

Abstract : Many constitutions have allowed parliament to establishes win eternal regulations, provided that they do not conflict with the provisions of the constitution. The internal regulation includes very important texts that explain the roles and tasks of parliament and parliamentarians in detail, and in various legislative and oversight jurisdictions.



Among these texts are those related to the protection of representatives' while perform in their representative duties during their electoral term? These e-texts specify the controls to which the immunity of a member of parliament is subject, and how to question him and revoke his membership in specific cases.

On this basis, the internal regulations of the Federal National Council in the UAE and the Kuwaiti National Assembly have established texts specific to how a parliamentarian can enjoy immunity. But to what extent have these internal regulations contributed to clarifying the scope and limits of immunity from the substantive and procedural perspectives.

This research monitors the details of the rules regulating parliamentary immunity and its controls from the substantive and procedural perspective, based on analyzing in these texts and comparing them to identify the shortcomings and loopholes that may permeate the legal provisions implementing the internal regulations of the Kuwaiti and Emirati parliaments, for narrowing or expanding the scope of the immunity granted to parliament members.

Keywords: Constitutional, Immunity, procedures, internal regulations, parliament, UAE, Kuwait.

مقدمة:

لا شك في أن البرلمان في أي نظام سياسي يؤدي دوراً مهماً وحيوياً في الدولة ككل، خصوصاً في نظم الدولة ذات الطابع البرلماني، وسبب ذلك هو أنه يُعهد إلى هذه المجالس، العديد من المهمات والوظائف التي يزداد نطاقها أو يضيّق، وفق كل دستور دولة، ويتولى ترجمة تلك الواجبات من خلال اللائحة الداخلية للبرلمان، ولا ريب أيضاً في أن أهم وظيفة من تلك الوظائف هي مراقبة عمل الحكومة وأدائها، وذلك من خلال استخدام الآليات المتاحة للعضو البرلماني كتوجيه الأسئلة والاستفسارات، وفي حالة الضرورة إقالة الحكومة بالكامل، ولذلك ثار تساؤلاً منطقياً في الماضي هل يتمكن العضو من تأدية مهمته دون إعطائه حراسة تجاه النفوذ الحاكم وتُمكنه من مزاولته دوره الرقابي بأريحية دون ضغوطات؟ الإجابة المنطقية كانت هي من اللازم بل من الواجب الذي لا خلاف عليه منح العضو البرلماني حصانة خلال مباشرته عمله بالمجلس، وتطال هذه الحماية كل ما يصدر عنه من أقوال وأفعال، لمراقبة أداء الوزراء والجهات الحكومية المختلفة، ضد الإجراءات الجزائية، وغيرها من الأمور التي قد تُعيق عمله، وهو ما ورد النص عليه بدستور دولة الإمارات نصاً من خلال مادتين، وتولت اللائحة الداخلية للمجلس الاتحادي تفصيل وتوضيح ماهية هذه الحماية ونطاقها القانوني. وفي المقابل ورد بالعديد من دساتير الدول، ومن هذه الدول الكويت، وورد أيضاً النص عليها وتنظيمها من خلال الدستور، واللائحة الخاصة بمجلس الأمة، ولكن هل يُمكن القول أو التسليم بأن هذه الحصانة مجردة من أي نطاق أو حدود معينة؟ بمعنى أدق هل يحق للعضو البرلماني الذي يتمتع بالحصانة عدم مساءلته بشكلٍ مطلق عن ما يرتكبه من أفعال وأقوال تُشكل قانوناً جريمة ما؟

في الواقع لم يترك المشرع الإماراتي أو الكويتي الحصانة دون قيود أو حدود، بل وضع لها حدوداً معينة لا يستطيع العضو تجاوزها في حال انتهاكها، كالقبض عليه في أحوال التلبس أثناء اقتراح فعلٍ ما، وهو ما يقطع بالقول بأن هناك ثمة إجراءات يتعين اتباعها بعد حدوث مثل هذه الظروف، وهو ما سنتناوله بالبحث الحالي في النظام الإماراتي والكويتي.

تثور مشكلة عملية محورية للغاية وهي أنه دائماً ما يحدث خطأً ولغطاً في حال التحدث عن الحصانة الموضوعية والإجرائية المقدمة للنائب التشريعي.

على هذا الأساس تدور إشكالية البحث حول الإجابة على تساؤل على قدرٍ هام من الأهمية يتناسب مع هذا الموضوع، وهو أين دور النظام الداخلي للبرلمان في توضيح مجال وحدود الحصانة من الجهة الموضوعية والإجرائية؟ وتحديد ماهية الإجراءات الواجب القيام بها من قبل البرلمان في حالة طلب رفع الحصانة عن عضو ما سواء كان متلبساً بواقعة تُشكل جريمة ما، أو ما دون ذلك؟

يُمثل الموضوع الحالي شأن على قدر كبير من الأهمية، لأنه يوضح الحدود الموضوعية والإجرائية للحصانة المتمتع بها العضو بشكل تقابلي أمام الجهات التنفيذية ككل، وعلى صعيد آخر عدم إطلاق هذه

الحماية من كل قيدٍ ورابط ما، حتى لا تتحول فيما بعد أداة يتم استخدامها في غير أغراضها القانونية والموضوعية.

تهدف الدراسة إلى التعرض لماهية الحصانة المقررة لأعضاء البرلمان، وما هي مبرراتها في الأساس، بالإضافة إلى ذلك توضيح حدودها التي يجب على العضو ألا يتخطاها ويتجاوزها، وفي حالة تجاوزها ما هي الإجراءات الواجب اتباعها مع العضو المخالف؟ حتى يتم رفع الحماية القانونية عنه ومعاملته كأني فرد عادي.

سيتم استخدام منهجين وهما المنهج المقارن والتحليلي، في تبيان المواد الخاصة بالحصانة البرلمانية سواء كانت نصوصاً دستورية، أو ما هو وارد باللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي بالإمارات، ومقارنتها بذات المواد الواردة في الدستور ولائحة مجلس الأمة الكويتي.

المبحث الأول

ماهية الحصانة البرلمانية ومبرراتها

تحرص العديد من دساتير الدول، على تأمين عددٍ من الحقوق، وتوفيرها لأعضاء البرلمانات المختلفة، لكي تمكنهم من أداء وظيفتهم، ولعل أهمها الحصانة البرلمانية، باعتبارها ضماناً مهمة للغاية تهدف في الأساس إلى حماية هؤلاء الأعضاء من أي تدخلات واعتداءات للسلطة التنفيذية. وعلة ذلك هو أن تلك الأمور مفترض حدوثها بشكل متكرر، بسبب أن الأعضاء هم من يضطلعون بمراقبة الوزراء والحكومة ككل، وتوجيه الأسئلة والاستجابات إليهم، وسحب الثقة إذا تطلب الأمر ذلك⁽¹⁾. وبناءً على ذلك، من الأهمية العملية والعلمية التعرف على ماهية هذه الحصانة ومبرراتها التي فرضتها الضرورات العملية، وذلك عبر تقسيم ذلك المبحث وفق ما يلي.

المطلب الأول: النظام الداخلي للبرلمان وتحديد مفهوم الحصانة

لتحديد وضبط ماهية الحصانة وذلك في إطار النظم البرلمانية يتعين توضيح مفهومها من الناحية اللغوية والاصطلاحية، فضلاً عن توضيح نطاق هذه الحصانة في إطار النظام الداخلي، وبالتالي يتعين تقسيم هذا المطلب وذلك عبر فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم الحصانة: يُقصد بالحصانة لغةً بأنها: " حصن مستعملاً تحصن: الحصن: كل محل محصن لا يصل إليه ما في جوفه، حصن الموقع حصانتهوستره⁽²⁾، وهو إسم مشتق من الفعل حصن

¹فؤاد محمد النادي، النظم السياسية- دراسة في المبادئ العامة الدستورية وتطبيقاتها، جامعة الأزهر، القاهرة، 2004، ص 422.

²بن أحمد الفراهيدي البصري، كتاب العين، دار الهلال، باب الحاء والصاد والنون، 1980م، ص 118.



بمعنى منع، ويقال أيضاً قلعة حصينة، أي منيعة يَصُعب اختراقها، أي أنها مكان يصعب الوصول إليه لارتفاعه، وقد جاء في النص عليها في القرآن الكريم عدد إحدى وعشرون مرة⁽¹⁾.

وفي اللغة الإنجليزية يُراد بها "Immunity" وهي مشتقة من اللغة اللاتينية من الكلمة "immunitate" ويعود جذرها إلى كلمة "munus" وتُعني: الإبراء من أعباء معينة⁽²⁾. والحصانة البرلمانية اصطلاحياً يُقصد بها عدم المسؤولية والحماية ولو بصفة عابرة بين مقتطف الفعل وبين مؤاخذته أو تبني أية إجراءات قانونية تجاهه، في حال ما خالف القانون أو خرج عن لوائحه التنفيذية وقراراته⁽³⁾.

أما عن المقصود بهذا المصطلح قانوناً فهي عدد من القواعد الإجرائية والموضوعية، تهدف في مجموعها، إلى نزع الوصف الإجرامي على الفعل المرتكب بشكل مؤقت، تجاه أعضاء البرلمان، لأنها تكف بشكل مؤقت الإجراءات الجزائية، إلى أن يصدر إذن من المجلس، فإذا سمح المجلس باتخاذ مثل هذا الإجراء يصبح العضو مجرد من هذه الحصانة، ويضحي فرداً عادياً خاضعاً لكافة الإجراءات الجزائية كالحبس وإحالة إلى المحكمة الجزائية، أما في حال رفض المجلس منح الإذن برفع الحصانة، فلا يحق للهيئات المختصة تبني أية إجراءات جزائية في مواجهة هذا العضو، وتختلف الآثار المترتبة على هذا الرفض وفق نظام كل لائحة داخلية التي تتولى تنظيم عمل البرلمان⁽⁴⁾.

وطبقاً للمفهوم سالف الذكر تباينت آراء العديد من فقهاء القانون الدستوري، فيما ما تشمله هذه الحصانة، ويرى الغالبية منهم بأنها تشمل الحصانة الموضوعية والإجرائية، أي الحماية لما يقوله ويبيده من أفكار ومقترحات خلال عمله بالمجلس، وأخرى إجرائية تتناول عدم توجيه أية إجراءات جزائية تجاه العضو إلا في حالة التلبس⁽⁵⁾.

¹ عبد الباقي؛ محمد فؤاد بن عبد الباقي بن صالح بن محمد، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، 1364 هـ، دار الكتب المصرية، ص252.

² نعيم سلامة يوسف العيادات، الحصانة البرلمانية ومدى تطبيقها في المملكة الهاشمية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، 2016، ص25.

³ وفاء بدر أحمد، الحصانة البرلمانية في النظامين المصري والكويتي، مجلة العلوم القانونية، جامعة عين شمس، العدد: الثاني، السنة: 59، 2017، ص1226.

⁴ مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات - القسم العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990م، ص 69.

⁵ راجع هذه الآراء: سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، 1971م، منشأة المعارف، 1980م، ص196، يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص200، مشار إلي هذه المراجع بمؤلف:



كما تعرف الحصانة البرلمانية وفقاً للإدارة العامة للسياسات الداخلية على مستوى البرلمان الأوروبي أنها أداة قانونية تمنع مؤقتاً أو دائماً اتخاذ الإجراءات القانونية وتدابير التحقيق و/أو تدابير إنفاذ القانون في المسائل الجنائية و/أو المدنية ضد أعضاء البرلمان¹.

وفي المقابل هناك البعض الآخر يرى بأنه يجب عدم تعميم مصطلح حصانة على ما ينعم به العضو البرلماني، من إعفاء للمسؤولية الجزائية والمدنية وعما ينشأ منه من آراء وغيرها، لأنه يجب قصر هذا المصطلح على الحصانة الإجرائية فقط. ويرى هذا الاتجاه بأنه يتعين تسمية المصطلح بمبدأ عدم مسؤولية النائب على هذه الحماية⁽²⁾. إجمالاً، وإن تعددت التعريفات الواردة في حق الحصانة، إلا أنها جميعها تدور في فلك واحد، فهي صون ضد المسؤوليتين بنوعيهما المدنية أو الجزائية، وأيضاً عدم لوم النائب عما يُبديه من أفكار ومعتقدات، وهو أيضاً امتياز مصدره الدستور ممنوح لأعضاء البرلمان بصفتهم النيابية لا لأشخاصهم، ولا يختلف الأمر إذا كانوا منتخبين أم مُعينين، يسمح لهم خلال ممارسة عملهم النيابي، بنوعٍ من حرية القول والتعبير عن إرادة الأمة دون مسؤولية أو ضغوطات، وغيرها من الأفكار والتعريفات التي جميعها وإن تناولت شفا دون الآخر فهي تدل في مجموعها على ذات المعنى. وبغض النظر عما ذهب إليه البعض بأنها ليست حق للعضو بل هي امتياز مقرر له، إلا أنه يُفضل إطلاق مصطلح ضمانة عن مصطلحي الامتياز والحق، لأن الامتياز يمنح الأولوية لشخص معين بالذات، والحق يُفيد التملك ويجوز التنازل عنه، وكلاهما لا ينطبقان على وصف الحصانة، لأنها ليست مُعطاة له بصفته الشخصية، وفي ذات الوقت لا يستفيد منها العضو ويحق التنازل عنها، حيث إنها مقررّة له بصفته النيابية، فضلاً عن أنه لا يحق له التنازل عنها⁽³⁾.

ويرى الباحث بأنه يُمكن تقديم هذه الحصانة على أنها، مجموعة من المزايا المضمونة عبر النصوص الدستورية لأعضاء المجالس بصفتهم النيابية، والتي تضع حائط ردع أمام مساءلته جزائياً أو مدنياً عما يصدر منهم خلال عملهم ورقابته على الحكومة.

مصطفى الخصاونة، الحصانة البرلمانية في الأنظمة النيابية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية، جامعة عمان، 2005، ص 12.

¹Parliamentary Immunity in European context, Directorate-General For internal policies, European Parliament, 2015, p.06.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA\(2015\)536461_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA(2015)536461_EN.pdf).

²مصطفى فهمي، النظام الدستوري، منشأة المعارف، 1984م، ص 343.

³خالد ظاهر عبدالله جابر السهيل المطيري، الحصانة البرلمانية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد: 45، العدد: 2، 2021، ص 334.



وترتيباً على ذلك تنقسم الحصانة إلى شقين أو نوعين، وهما: الحصانة الإجرائية والحصانة الموضوعية، فهذه الأخيرة يُراد بها عدم مساءلة عضو البرلمان مدنياً أو جزائياً في أي فترة من الفترات عما يصدر منهم من آراء وأفكار خلال ممارستهم العمل البرلماني⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار هناك الحصانة الإجرائية وهي عدم السماح باتخاذ أية إجراء من الإجراءات الجزائية تجاه أي عضو من أعضاء البرلمان، دون الحصول على إذن من المجلس بهذا الإجراء، إلا في حالة التلبس بالجريمة، ومن ثم فإن النوعين سالف الذكر يتضح أنهما استثناء من القانون العام، اقتضته اضطرار مُحدد جعل من السلطة التشريعية بمنأى من انتهاكات السلطات الأخرى، مع التسليم بأنها تخل بمبدأ المساواة بين المواطنين، إلا أنه وفي ذات الوقت عدم المساواة تلك في حقيقتها لم تُقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة الشعب ذاته ولحفظ كيانه ضد أي اعتداء⁽²⁾.

الفرع الثاني: نطاق الحصانة في إطار النظام الداخلي: وفق ما سلف من تعريفات ومفاهيم، يتبين أن جوهر وصلب الحصانة هي حماية العضو من ضغوطات الحكومة وغيرها عما يصدر منه خلال مهامه من آراء، مع عدم المساس بأهميتها ضد الإجراءات الجزائية، من خلال توقيف أية إجراءات قد تتخذ ضد هذا العضو إلا في حالات معينة، ووفق تسلسل مختلف عما هو متبع مع عوام الناس، ولذلك يشمل هذا المصطلح في مكنونه الحصانتين الموضوعية والإجرائية، وهو ما استقرت عليه أغلب النظم الدستورية، لأنه من غير المنطقي تضيق نطاق حصانة على حساب النوع الآخر، لأنهما مكملان لبعضهما البعض في حماية عضو البرلمان بنهاية الأمر⁽³⁾. كما أن الحصانة المطلقة التي يتمتع بها النواب تهدف إلى حماية مصالح البرلمان ككل وليس مصالح النواب الأفراد، والدليل على ذلك أنها لا تعمل خارج الدائرة البرلمانية. وهذا ما أشارت إليه صراحة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁽⁴⁾.

¹ مشعل محمد العازمي، الحصانة البرلمانية- دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011، ص22.

² مشعل محمد العازمي، المرجع السابق، ص21.

³ مصطفى فؤاد، مرجع سابق، ص 17.

⁴ Watrice, Alexandra. L'immunité parlementaire en Belgique : analyse et remise en question des régimes de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2018. Prom. : Nicolas Bonbled.p.25 .
<http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:15912>.

وتأسيساً على ما سلف فإن الحصانة الموضوعية أو ما يُطلق عليه مبدأ عدم المسؤولية هي حصانة مقررة لأعضاء المجالس البرلمانية وتتضمن عدم مسؤوليتهم عما يبدونه من أفكار وآراء خلال مداولات المجلس أو بإحدى لجانه وذلك بهدف حرية المناقشات البرلمانية⁽¹⁾.

وقد تم تنظيم الحصانة باللائحة الداخلية للمجلس الوطني بدولة الإمارات ضمن ثلاث مواد (من المادة 20 إلى المادة 23) ومضمونها لم يخرج عن المفهوم سالف الذكر بأن عضو المجلس حر فيما يبديه من الأفكار والآراء أثناء قيامه بعمله داخل المجلس أو لجانه، ولا تجوز مؤاخذه عن ذلك بحال من الأحوال⁽²⁾. وفي المقابل ورد النص على ذات الحصانة بلائحة مجلس الأمة من خلال ثلاث مواد أيضاً (19 إلى 21) ومفهومها أيضاً لم يخرج عن المعنى سابق الذكر والوارد بنظيره الإماراتي⁽³⁾.

ولذلك يُمكن تفسير النصوص المذكورة آنفاً بأن العضو لديه حصانة عن الأقوال والآراء الصادرة عنه سواء كانت خطابات يلقيها بالبرلمان أو بإحدى لجانه الداخلية أو بمناسبة مداخلة تصدر منه خلال المناقشات الدائرة، أو تجاه أي مقترح أو عرض لوجهة نظر معينة يتقدم به أو تقارير يُسهم بها في إطار عمله البرلماني، بالإضافة إلى ذلك تشمل أيضاً الأسئلة والاستفسارات سواء كانت شفوية أو تحريرية، بل في بعض الأحيان تمتد الحصانة إلى ما قد يصدر من العضو خارج المجلس، وفي ذات الأمر لا يمكن المؤاخذه عليه بشكل منفصل عن آراءه وتصرفاته بداخل المجلس، وفي هذه الحالة والأحوال المُشابهة لا يُمكن مساءلة العضو عن شيء⁽⁴⁾. ولذلك يُمكن التسليم بأن الحصانة الموضوعية تشمل عدم مسؤولية العضو عن الآتي⁽⁵⁾:

- الأقوال والآراء الصادرة من العضو خارج نطاق المجلس بسبب القيام بالعمل البرلماني، مثل أن يكون منتخباً في إحدى لجان التحقيق الداخلية للقيام بعمل مُعين خارج المجلس.
- تشمل الخطب والأقوال والآراء والتقارير التي يصدرها العضو في جلسات المجلس العلنية والسرية أو لجانه.

¹ حسنية شرون، الحصانة البرلمانية الموضوعية والحصانة البرلمانية الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد: 145، المجلد: 144، 2019، ص 130.

² المادة (20) من اللائحة الداخلية.

³ المادة (19) من لائحة مجلس الأمة.

⁴ أحمد على عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية، الطبعة الأولى، المركز العربي، القاهرة، 2018، ص 63.

⁵ حسنية شرون، مرجع سابق، ص 130.



- تشمل الحصانة أيضاً المناقشات والمداولات بجميع أشكالها والتي تتم داخل جلسات المجلس أو اللجان أو خلال اقتراحات مشاريع القوانين، وكذلك الأسئلة والاستفسارات سواء كانت مكتوبة أو شفوية، والموجهة إلى الوزراء والمسؤولين. وذلك لأن مصطلحي الأفكار والآراء المنصوص عليهما في اللائحة الداخلية يعكسان النهج المعتاد والمتبع خلال يوم عمل العضو البرلماني. حيث يغطيان جميع أنشطة أعضاء البرلمان في جميع الأجهزة التي يتضمنها، ويستفيد العضو من هذه الضمانة حتى وإن تضمنت الأقوال والآراء أحياناً أو كثيراً منها سبباً أو قذفاً بسبب حماية المناقشات بجلسة ما.

فالحصانة الموضوعية وفق النصوص سالفة الذكر، من حيث النطاق الشخصي، لا تغطي فقط أعضاء البرلمان الحاليين سواء أكانوا منتخبين أم منصبيين، بل تمتد لتشمل أعضاء البرلمان السابقين، بمعنى أدق فإن الحماية الموضوعية تلك تشمل كل الأقوال والآراء المنبعثة من العضو الذي انتهت مدة عضويته في المجلس، خلال ممارسة عمله النيابي، كما أنها تستمر طالما لم تسقط عنه أو يتم إبطالها وفق النصوص والإجراءات المتبعة⁽¹⁾. ومن ثم فإن الحصانة المنصوص عليها باللائحة الداخلية لكل من المجلس الوطني بالإمارات وبمجلس الأمة بالكويت، تعني حق العضو بأن يوجه انتقاد أو نقد مباشر إلى وزير أو مسؤول أو إلى رئيس الحكومة، بتهمة معينة كتبديد المال العام أو سرقة أو تلقي رشوة أو قيامه بصورة من صور إساءة استعمال السلطة واستغلال النفوذ، وسبب ذلك هو أن جل ما سبق وغيرها يُعتبر سبباً من أسباب الإباحة طالما كان الأمر في إطار مناقشة قضية معينة.

فإذا قام عضو بتصرف يستوجب مساءلته مدنياً أو جنائياً، مثل تهديد مسؤول بالقتل خلال جلسة استجواب أو استفسار، أو التشهير بحياة المسؤولين والوزراء الخاصة، أو قذف وثيقة الدستور في وجه رئيس المجلس، فإن مثل هذه التصرفات يسأل عنها العضو وفقاً لنوع المسؤولية والأوضاع المقررة قانوناً ومن ثم، فإن الحصانة تغطي فقط جرائم القول والرأي التي تصدر من النائب ضمن الحدود المبينة سابقاً، أما الأمور الأخرى فلا تشملها الحصانة وتخضع للمساءلة القانونية، ولا يمكن بحال من الأحوال القول بأن هذه الأفعال لها علاقة بالعمل البرلماني، بل إنها في حقيقتها تتنافر مع العمل البرلماني ذاته⁽²⁾.

أي أن الحصانة من حيث الموضوع تتناول الآراء والأفكار الخاصة بكل أنشطة العضو خلال فترة النيابية وخلال الجلسات العامة والخاصة وبلجان التحقيق المتنوعة، وتشمل تلك المناقشات والمداولات التي تحدث في نطاق العمل البرلماني، أو في التقارير الصادرة من لجان التحقيق. ويتعين الإشارة إلى أن هذه الحماية هي في

¹ وفاء بدر أحمد، مرجع سابق، ص 1250.

² أحمد يوسف على، الحصانة البرلمانية وإجراءات رفعها، مجلة روح القوانين، جامعة طنطا، العدد: 98، 2022، ص 561.

أساسها حصانة دستورية منصوص عليها صراحةً وفق المادة (81) من الدستور الاتحادي، ومن ثم فلا يجوز المساس بها أو التعدي عليها بأي حال من الأحوال، إلا وفق الأحوال المقررة قانوناً⁽¹⁾.

وبالتالي ووفق ما سبق فإن ما يصدر من العضو لا يُسأل عنه خلال فترة حصانته، طالما أنها كنت أثناء مدة العضوية، وينبغي الإشارة إلى أن هذه الحصانة من النظام العام، ويترتب على ذلك عدم جواز التنازل عنها إلا بإذن المجلس⁽²⁾. فلا يجوز تنازل العضو عنها إلا وفق إجراءات محددة ورد النص عليها بلائحة المجلس الوطني بأنه في حال تنازل العضو عن التشبث والتمسك بالحصانة والإقرار بتهيوئه لاتخاذ أي إجراء من الإجراءات الجزائية تجاهه، لا يتم رفع هذه الحصانة إلا بقرار من المجلس⁽³⁾. وبالمثل نصت أيضاً لائحة مجلس الأمة الكويتي، عبر نص المادة (23) من لائحة هذا المجلس على عدم جواز تنازل العضو عن حصانته النيابية دون إذن من المجلس.

وذلك يُستفاد من هاذين النصين بأن العضو في حال إقراره باستعداده للمساءلة والمحاكمة الجزائية وفق الفعل الصادر منه، لا يترتب هذا الاستعداد أو القبول بالتنازل عن العضوية أثره إلا في حال صدور قرار من المجلس وفق الإجراءات المقررة، فإقرار العضو بتنازله عن الحصانة يُعتبر إجراء من إجراءات رفع الحصانة.

ويتعين الإشارة إلى أن هذا النص الوارد بالمادة (5/23) باللائحة الداخلية للمجلس الوطني يختلف عن نظيره الكويتي الوارد بالمادة (23)، في أن المشرع الإماراتي نص على أنه في حالة تنازل العضو عن التمسك بالحصانة والإقرار بتأهيه التام لاتخاذ الإجراءات الجزائية تجاهه، لا يتم رفع الحصانة عنه إلا بقرار صادر من المجلس، بينما حظر المشرع الكويتي إمكانية أن يتنازل العضو من حيث المبدأ عن الحصانة وذلك بقبوله أي إجراء من الإجراءات الجزائية تجاهه إلا بموافقة المجلس.

ما يلاحظ بهذا الخصوص، أن هناك فارقاً جوهرياً بين بين أحكام النظامين الإماراتي والكويتي فيما يتعلق بالإجراءات المرتبطة بتقديم طلب الإذن برفع الحصانة، حيث أن المشرع الإماراتي قصر هذا الحق في يد وزير العدل فقط فهو المنوط به تقديم الأوراق المتعلقة بالقضية محل التحقيق المراد اتخاذ الإجراءات الجزائية بشأنها وذلك وفق نص المادة (22) من اللائحة، بينما تم إعطاء هذا الحق في النظام الداخلي الكويتي لوزير العدل وإلى أي شخص يُريد رفع دعواه إلى المحاكم الجزائية.

¹ تنص هذه المادة على أن: "لا يؤخذ أعضاء المجلس عما يبذونه من الأفكار والآراء في أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس أو لجانهم".

² أحمد يوسف علي، المرجع السابق، ص 575.

³ نص المادة (5/23) من لائحة المجلس.

ولذلك يرى الباحث بأن النص الكويتي فتح الباب أمام الشكاوي والدعاوي الكيدية تجاه أعضاء مجلس الأمة، ولذلك يُفضل تخصيص هذا الإجراء وقصره على وزير العدل فقط مثلما هو الوضع بالمجلس الوطني الاتحادي الإماراتي.

المطلب الثاني: دوافع إقرار الحصانة البرلمانية

ورد النص على الحصانة النيابية بنصوص الدستور الإماراتي، حيث نص بأنه لا يُسأل أعضاء المجلس الوطني، عما يصدر منهم من أفكار أو آراء، خلال قيامهم بوظيفتهم داخل المجلس أو بإحدى اللجان، هذا فيما يخص الحصانة الموضوعية، ولكن فيما يخص الحصانة الإجرائية، ورد النص في خصوصها بأنه لا يُبيح خلال انعقاد المجلس بأي دور وفي غير أحوال التلبس، تبني أية إجراءات ذات طبيعة جزائية، في مواجهة أي عضو من الأعضاء، إلا إذا صدر بذلك إذن من المجلس، ولو كانت تلك الإجراءات تمت في غيبة المجلس يتعين إخطاره بها فوراً⁽¹⁾.

وذاوات الأمر ورد بالدستور الكويتي، حيث ورد النص بالمادة (111) على أنه خلال فترة انعقاد المجلس، لا يمكن اتخاذ أي إجراءات مثل الحبس أو أي تدبير جزائي آخر ضد العضو، إلا في حالة الجرم المشهود، وبتصريح من المجلس. ويتضح جلياً أن هناك فارق كبير في الصياغة بين النص الوارد بالدستور الإماراتي ونظيره الكويتي، لأن المشرع بالكويت تبنى النص المتعلق بالحصانة الإجرائية بشكل مفصل أكثر، وهو ما يتبين بوضوح عبر الحظر الوارد بعدم اتخاذ إجراءات كالتحقيق أو التفتيش وغيرها، بينما فضل المشرع الإماراتي النص على هذه الحماية من خلال مادة غير موسعة ومجملّة بشكل أقل في المصطلحات، ويُمكن تبرير هذا المسلك بأن واضعوا الدستور الإماراتي فضلوا بأن صياغة النص تكون على هذا الوضع، لأنها أخير بكثير من إيراد تعداد للإجراءات الجزائية، وترك هذا الأمر تتولاه اللائحة الداخلية للمجلس وتنظمه بشكل أكثر تفصيلاً.

وأياً ما كان الأمر من خلال النصوص الدستورية سألقة الذكر، وما ورد باللائحة الداخلية في خصوص الحصانة، يتبين أن هناك العديد من المبررات والأسباب الدافعة لإقرار هذا الحق للأعضاء بالمجالس المنتخبة، ولعل المبرر الأول يدور حول تكريس ضمان استقلالية البرلمان. فمن المعلوم أن مسألة كفالة حرية الأعضاء البرلمانيين هو من معطيات مبدأ الفصل القائم عليه النظام النيابي، وهذا النظام من أساسياته يتطلب أن يكون العضو حراً ومستقلاً ومنزهاً عن أي مؤثرات وضغوطات خارجية، أي أن آراءه وأفكاره نابعة عن وحي ضميره ووفق إرادة حرة واعية، ولذلك تم النص عليها لكي لا يُسأل العضو عن أي موقف تم اتخاذه تجاه الحكومة أو

¹ المادة (82/81) من الدستور الاتحادي.

يعتزم تبنيه أو بمناسبة نقد تم توجيهه للحكومة ككل، مما تساعد على تدعيم ثقة العضو بنفسه وتبعثه على الطمأنينة للقيام بعمله على أكمل وأفضل وجه⁽¹⁾.

إن الحصانة البرلمانية لها مبرر مهم وأساسي، يتعلق بتأمين الحماية التداولية للبرلمان واستقلالية السلطة التداولية. لا يتعلق الأمر بالمبالغة في تقدير دور المداولات البرلمانية في تسيير العمل العام، بل هي حقيقة جازمة، حيث أنهفي أي نظام تمثيلي، تؤدي المداولات البرلمانية وظيفتين أساسيتين، كل منهما يبرران اللامسؤولية أو عدم مسؤولية النائب البرلماني: فمن ناحية، تعد السلطة التداولية وما ينتج عنها من تصويت، الخطوة الأخيرة في إبراز اتفاق الإرادات الضروري لتحقيق مشاركة البرلمان في الوظيفة الحكومية مع مراعاة الطبيعة الجماعية للهيئة البرلمانية. ومن ناحية أخرى، فهي أحد العوامل الأساسية لحكم المجتمع على القرارات التي يتم اتخاذها، مع مراعاة الطبيعة العامة للمناقشات⁽²⁾.

إن هذه الحصانة تجرد العضو من أي خوف خلال مباشرة عمله، فيساعد ذلك على الشجاعة في انتقاد ما يشاهده ويصل إلى علمه، من عيوب ومثالب بالدولة وأجهزتها المختلفة، دون الخوف من إمكانية حسابه، أو توجيه عقاب أو لوم له، لأنه إن تجرد العضو من هذه الحماية، فسيصبح مثله كمثل أي شخص عادي⁽³⁾.

وتحمي هذه الحصانة حرية التعبير للبرلماني ومن الضغوط المحتملة من الناخبين. فقد يلجأ الناخبون إلى الاستعاضة عن انعدام المسؤولية السياسية للبرلماني أثناء ولايته، بالتشكيك في مسؤوليته الجنائية بسبب التعليقات أو الأصوات التي أدلى بها أثناء ممارسة مهامه، حيث يعتبرونها غير متوافقة مع الالتزامات التي تم التعهد بها لهم أثناء انتخابه.

وفي ذات الصدد، فإن هذا النوع من الحماية الإجرائية يساعد بشكل أساسي في حماية العضو بغير حالات التلبس من البلاغات والشكاوى الكيدية تجاهه، التي قد تتسبب في إعاقة عمله، أو حتى انتزاعه من المجلس خلال الاجتماعات. وبالتالي يتعين وضع مانع أمام هذه البلاغات لعدم التتكيل بالعضو، وتعليق الحكم فيها من خلال تيقن المجلس بأن البلاغ حقيقي وليس ملفق، أو غير حقيقي ويتعين حفظه، وبالتالي صون النائب من

¹ زهير أحمد قدورة، الحصانة البرلمانية، مجلة جامعة مؤتة للبحوث والدراسات، الجزء: 23، العدد: 2، 2008، ص 176.

² C. Guérin-Bargues, Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis), L.G.D.J, 2011.p.166.

³ خالد ظاهر عبد الله جابر السهيل، مرجع سابق، ص 325.



التدابير الجزائية المتخذة تجاهه بشكل كيدي، لكونها تسبب تشويشاً وبلبلة على عمله، بل وتسيء من سمعته في حال التشهير بها⁽¹⁾.

وبالتالي يتعين بجانب حماية نواب المجلس الوطني ومجلس الأمة، تجاه مسؤوليتيه، عما ينبعث منه خلال تحدثه، وإن كانت تُشكل جريمة، حيث تُساعده بشكلٍ جوهري من تعرضه للإجراءات الجزائية المتنوعة، ولذلك فتحقيق هذه الحماية من خلال كفالة حريتهم وواجباتهم من التهديدات والتنكيل بهم، يُساهم بشكلٍ أساسي في العلانية والجمهور باتجاهاتهم وأفكارهم على نحوٍ صريح ومباشر، بما يُحقق هدف البرلمان ذاته بشكلٍ خاص، وبشكلٍ عام إنجاز مصالح الدولة المنتمين إليها، بعيداً عن كل تأثير أو ضغط يقع عليهم، وهي بذلك تتبع تلك الحماية من ضرورة واقعية من تعقب الجهات الحكومية⁽²⁾.

وإزاء ما سبق من جل هذه المبررات وغيرها، وإن كانت تدل على شيء فهي لا تدل إلا على قاعدة تهدف إلى توفير الطمأنينة والحرية والاستقلالية لعمل النائب خلال ممارسة عمله، وصولاً إلى غاية أكبر وأعلى ألا وهي حماية استقلالية المجلس الوطني ذاته، في مراقبته لأعمال الوزراء والحكومة، وتكريساً لمبدأ الفصل، وبالتالي تمثل هذه المبررات علة بيان هذه الحصانة في تمكين البرلمان من تأدية عمله بشكلٍ كامل، ولذلك فهي تحمي النائب طالما يمارس عمله بداخل المجلس أو بجلساته العامة، أو في اللجان المنبثقة من المجلس أياً كان تخصصها وموقع عملها، وسبب ذلك هو أن الأحكام تدور مع علتها وجوداً وعدماً لا مع الحكمة منها فقط⁽³⁾.

كما تعد الحصانة أيضاً ضماناً ضرورياً للفصل بين السلطات وحماية حرية التعبير للبرلمانيين، فعدم المسؤولية هي أيضاً نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يهدف إلى الحفاظ على السلطة التداولية الشفافة للبرلمان. ومما يزيد من أهمية مساهمتها في احترام هذا المبدأ، أن هذا الفصل ليس له غرض آخر سوى الحد من تأثيرات السلطات وتجاوزاتها، والحفاظ على الحرية السياسية ومنع التعسف. إن اللامسؤولية المرتبطة تاريخياً بهذا المبدأ تمنع السلطات التنفيذية والقضائية التدخل دون مبرر في الأداء الديمقراطي للسلطة التشريعية. ومن ثم فإن حماية حرية التعبير والتصويت للبرلمانيين تساهم في فعالية مراقبة قرارات الحكومة من خلال السلطة التداولية.

¹ أحمد على عبود الخفاجي، مرجع سابق، ص 58.

² مصطفى سالم مصطفى، نطاق الحصانة البرلمانية في التنظيم الدستوري الإماراتي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد: السادس والثلاثون، العدد: الثاني، 2021، ص 125.

³ خالد ظاهر عبد الله جابر السهيل، مرجع سابق، ص 335.

المبحث الثاني

ضوابط الحصانة البرلمانية وحدوها طبقاً

تباينت الدساتير واللوائح المنسقة لوظائف سلطة البرلمان في تحديد نطاقاً وأحكامه النظامية، فهناك بعض الأنظمة السياسية تبنت مفهوم موسع لهذه الحصانة، والبعض الآخر اتجه إلى تبني سياسة حصر نطاق هذه الحماية، بحسابها استثناءً لا قاعدة أصلية. إلا أنه بشكل عام تُعد هذه الحصانة ذات طبيعة شخصية لصيقة بالعضو النيابي وحده، ولا تمتد بأي حال من الأحوال إلى غيره من أفراد أسرته أو ممن يحيطون به⁽¹⁾.

فضلاً عن أن هناك نمطين لا ثالث لهما من تلك الحصانة وهما حصانة موضوعية وأخرى إجرائية، ومن ثم لعدم اللبس بينهما يتعين توضيح الفارق بينهما، والتمييز بين نطاقهما، بالإضافة إلى الآثار المترتبة على ضبط العضو خلال حالة التلبس، وما يتبعها من إجراءات رفع لتلك الحماية عنه، وذلك وفق ما يلي:

المطلب الأول: الضوابط الموضوعية والإجرائية للحصانة البرلمانية

لتوضيح الفارق بين نوعي الحصانة الواردة في لائحة المجلس الوطني، ومجلس الأمة، يتعين التمييز بين نطاق كلٍّ منهما، وإطارهما الموضوعي والزمني أيضاً، ولذلك يجب تقسيم هذا المطلب بدوره إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: الضوابط الموضوعية للحصانة: يقصد بالضوابط الموضوعية للحصانة البرلمانية، عدم مسؤولية أعضاء البرلمان بالإمارات والكويت، عما يصدر من أقوال أو آراء أو نقد خلال ممارسته لعمله داخل المجلس، من الناحيتين الجزائية والمدنية، مهما تضمنت أفعاله من أفكار وآراء تُشكل في الوضع التقليدي جريمة، وهذه الضمانة تُمثل قاعدة جوهرية تتكرر طابع الجريمة عن تلك الكلمات الصادرة منه، خلال قيامه بمنصبه النيابي، في المجلس⁽²⁾.

وتطبيقاً لذلك يتعين ألا يتم مساءلة العضو عن الجرائم التي تُمثل جنح في أغلب الأحيان وفق القانون، والتي تدور حول جرائم السب والقذف في حق الآخرين، بشرط أن يكون جل الوقائع المرتبطة بهذا الأمر، حدثت خلال أداء العضو لعمله بالمجلس أو بإحدى لجانه المنبثقة، ويُفهم من ذلك خروج أي نوع من أنواع الجرائم وأياً كان وصفها ولو ارتكبها العضو داخل النطاق المكاني للمجلس النيابي الذي ينتسب إليه. كما يدخل ضمن هذا

¹ زهير أحمد قدورة، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 179.

² مصطفى سالم مصطفى، مرجع سابق، ص 129.



النطاق أيضاً الجرائم المتعلقة بالسب والقذف والتي ترتكب من العضو خارج المجلس، وبالتالي تخرج عن نطاق تأدية مهامه النيابية، أو خارج نطاق اللجان الداخلية⁽¹⁾.

ورود ذكر هذا النوع من الحماية بالدستور الإماراتي صراحةً بأن أعضاء المجلس لا يُسألوا عن الأفكار والآراء التي يعبرون عنها أثناء أداء مهامهم داخل المجلس، أو لجانه وبلائحة الداخلية للمجلس أيضاً⁽²⁾، كما ورد ذكرها أيضاً في الدستور الكويتي وبلائحة المجلس الداخلية بذات الصياغة تقريباً⁽³⁾. ويتضح جلياً أن النطاق المكاني لهذه الحصانة، مقصور على الاقتراحات والنقاشات الحادثة بالبرلمان فقط، ومن ثم إذا جاءت تلك الأفعال خارج المجلس فلا تخضع بأي حال من الأحوال للحماية المقررة بالدستور وبلائحة، ويُسأل عنها العضو بشكل كامل⁽⁴⁾.

كما لا تتسع أيضاً هذه الحصانة إلى كل من لا يتمتع أو يحمل هذه السمة، حتى ولو كان وضعه بالجريمة فاعلاً أصلياً أم شريكاً، وفي حال تعدد المتهمون كان لجهة التحقيق أن تقوم بتحريك إجراءات الاتهام تجاه هؤلاء، دون انتظار لانتهاج إجراءات رفع الحصانة عن العضو المتهم والمشارك في الفعل الإجرامي⁽⁵⁾. ولا جدال حول أن عدم النص على النطاق الموضوعي لهذا النوع من الحصانة، سيجعل عليه مجموعة من الآثار السلبية على أداء عضو البرلمان، وعلى مهمة المجلس ككل، لأن هذا الأمر سيدفعه إلى الإحجام والتراخي عن المشاركة بالفعاليات والمناقشات بداخل الجلسات، وإحجامه عن ممارسة دوره الرئيسي في ترصد أعضاء الحكومة خوفاً من التعرض للمسؤولية الجنائية، في حال خرجت تلك الأحاديث عن حدود مزاوله حقه في التعبير، ولذلك فإن السبب الرئيسي وجوه هذه الحماية والنطاق الموضوعي لها، هو أن عمل النائب البرلماني يتطلب في العديد من الأوقات إن لم يكن في كلها، توجيه نقد قد يكون قاسياً أو حاداً ويستتبع هذا الأمر التجاوز في الألفاظ بشكل يمثل خروجاً على نصوص قانون العقوبات، الأمر الذي يستلزم معه توفير هذا النوع من الحصانة، ولذلك ينحصر إطار تطبيق هذه الحماية طبقاً لما قد يرتكبه العضو من جرائم وسب وقذف لأي

¹ بشير سعد زغلول، إلغاء الحصانة البرلمانية الإجرائية، مجلة كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد: 2، 2017م، ص 1109.

² راجع المادة (81) من الدستور الاتحادي، والمادة (20) من اللائحة.

³ راجع المادة (11) من الدستور الكويتي، والمادة (19) من لائحة المجلس تحت عنوان الحصانة النيابية.

⁴ أحمد يوسف على، مرجع سابق، ص 556.

⁵ سعد الشتيوي، الحدود الدستورية للحصانة البرلمانية، مجلة كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد: 3، 2009، ص 225.

عضو من أعضاء الحكومة والأجهزة الحكومية خلال مناقشة موضوع ما، والذي بطبيعة الحال قد يكون منقولاً على إحدى وسائل الاتصال المرئية أو المسموعة (1).

ويترتب على هذه الحصانة مجموعة من الآثار القانونية الهامة، وأهمها تعليق أية إجراءات اتهام بحق العضو في الجرائم التي تُشكل قيد ووصف جرائم السب والقذف، أي أن هناك حصانة تنبثق من تلك الحصانة على هذا الوصف، حصانة أخرى إجرائية تحملها في طبيعتها، وهي تعليق أية إجراءات جزائية تتخذ تجاه العضو وبحقه، خلال مدة عضويته أو بعد انتهاء هذه المدة، بشرط أن تكون تلك المخالفات قد تمت خلال عمله البرلماني وضمن مهام وظيفته، وبالتالي يتضح أن النصوص سالف الذكر ضمنت حماية موضوعية أساسية وإجرائية فرعية تنبعث منها، وتهدف إلى حمايته من النواحي السياسية والجزائية والمدنية في ذات الوقت (2).

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية للحصانة: يُقصد بها تعليق اتخاذ أية إجراءات جزائية تجاه العضو النيابي، يمس شخصه، بسبب جريمة ارتكبها خلال تمتعه بهذه الصفة بالبرلمان، غير أوضاع التلبس، وذلك بتعليق هذا التدبير على استصدار إذن من المجلس. وبناءً عليه، يتبين أن هذه الحصانة هي بشكل أساسي حصانة إجرائية وشكلية بحته تحرس العضو خلال مباشرته لعمله، من الجرائم التي تقع منه وفي ذات الوقت لا تُغطيها الحصانة الموضوعية. وبالتالي فهي عائق إجرائي مهم للغاية، يعمل على تأجيل اتخاذ أي إجراء جزائي متعلق باللاتهام أو أي إجراء آخر، من تلك الواردة بنصوص قانون الإجراءات، قبل الحصول على إذن رسمي من المجلس صراحةً أو ضمناً (3).

وإذا كانت الحصانة الموضوعية سالف الذكر، يُفهم منها بأنها منع محاكمة العضو سواء جزائياً أو مدنياً عن أقواله الصادرة منه خلال عمله بالمجلس، فإن الحصانة الماثلة تُعتبر الوجه الآخر للحصانة من الناجية الإجرائية بعدم إمكانية اتخاذ أية إجراءات جزائية أو تأديبية تجاه العضو خلال مدة سريان المدة الزمنية الخاصة بعضويته (4). وفي ذات الإطار ورد النص على هذه الحصانة باللائحة الداخلية للمجلس الوطني، بشكل أكثر تفصيلاً من النصوص الدستورية، حيث نصت المادة (21) بأنه: "خلال فترة الانعقاد، لا يجوز اتخاذ أي إجراءات تحقيق أو إجراء جزائي آخر تجاه أي عضو، إلا في موقف واحد فقط وهي التلبس بالجريمة، وبتصريح من المجلس، وفي تلك الحالات، يتعين إخطار المجلس بالإجراءات الجزائية المتخذة أثناء انعقاده (5).

¹ بشير سعد زغلول، مرجع سابق، ص 1110.

² مصطفى فؤاد، مرجع سابق، ص 43.

³ خالد ظاهر عبد الله جابر السهيل، مرجع سابق، ص 355.

⁴ أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص 577.

⁵ راجع المادة (20) من اللائحة الداخلية بمجلس الأمة.



وللوهلة الأولي يتضح أن المشرع الإماراتي قيد استفادة العضو بهذه الحصانة في دون حالات التلبس، أي أنه لا يحق إلقاء القبض عليه بأي حال من الأحوال أو اتخاذ أي إجراء جزائي تجاهه سوى في حالة تلبس العضو بارتكاب جريمة جزائية⁽¹⁾. وبالتالي فإن النطاق المكاني لهذه الحصانة قد يكون داخل المجلس الوطني أو خارجه، بسبب جريمة ليس لها علاقة بعمل المجلس بشكل عام، وهي في ذات الوقت حصانة إجرائية مؤقتة تغل سلطة الادعاء العام فقط وبشكل مقيد عن الاضطلاع في تدبير جزائي إلا بعد الحصول على تصريح من المجلس، وتطبيقاً لذلك لا يحق لأي فئة من فئات الضبط اتخاذ أو مزاولة أي عمل جزائي تجاه العضو، سياتي كان ذلك الإجراء بداخل المجلس أو خارجه إلا بصور الإذن المشار إليه من المجلس وبالآليات الواردة دستورياً ولائحياً⁽²⁾.

وفيما يخص النطاق الموضوعي، يتضح أن القانون الإماراتي قصر حماية العضو تجاه الإجراءات الجزائية، دون غيرها، وذلك بعدم السماح باتخاذ أية تدابير ضد العضو، في غير أوضاع الضبط بجرائم التلبس، إلا بتصريح مسبق من المجلس، كتفتيش منزل العضو أو تفتيشه هو شخصياً، أو خضوعه للتحقيق بسبب بلاغ جدي مقدم تجاهه، أو استيقافه. وهذا يقصد به أن هذه الوقاية تُعتبر قيداً إجرائياً على النيابة بالدولة في توجيه قضية ما وتحويلها للمحكمة المختصة، تمهيداً لمحاكمة العضو النيابي، وتشمل كل الإجراءات الجزائية وفق النصوص سائلة الذكر دون تحديد لها، لتتضمن كل الجرائم أياً كان تصنيفها جنحة أو جناية، والتي تُعيق عمل العضو بالمجلس عن مهام وظيفته.

المطلب الثاني: سقوط الحصانة الإجرائية وإجراءات رفعها

يتعين الإشارة بشكل أساسي إلى أن الحصانة الإجرائية لا يُفهم منها عدم مسؤولية العضو عما اقترفه من أفعال تُشكل جريمة، كما هو الوضع مع الحصانة الموضوعية، بل إنها مجرد قيد إجرائي مؤقت يغل يد جهة الاتهام عن إصدار الاتهام واستجوابه، إلى صدور إذن من المجلس، ولذلك لا تنف هذه الحماية صفة التجريم عن التصرفات التي يقارفها العضو محل الاتهام، أو أن تزول صفة التجريم عنها⁽³⁾، وبالتالي يتعين توضيح حالات سقوط الحصانة الإجرائية، وإجراءات رفعها عن أعضاء المجلس عبر فرعين متتاليين:

¹ مصطفى سالم مصطفى، مرجع سابق، ص 138.

² المرجع السابق، ص 139.

³ خالد ظاهر عبد الله جابر السهيل، مرجع سابق، ص 368.

الفرع الأول - حالات سقوط الحصانة الإجرائية: نص الدستور الاتحادي صراحةً، بأن لا يجوز خلال انعقاد المجلس، وبغير حالات التلبس أو الجرم المشهود المساس بالعضو ⁽¹⁾. بمعنى أدق عدم تقنيته أو إلقاء القبض عليه، أو اتخاذ أي تدبير جزائي، إلا بالحصول على استئذان المجلس أولاً، وفي حالة الشروع في مثل تلك الإجراءات خلال عدم انعقاد المجلس يجب إخطاره بها ⁽²⁾. ويُستفاد من ذلك النص أن هناك حالات ثلاث تُرفع فيها الحصانة الإجرائية عن العضو وهم على النحو الآتي:

- **حالة التلبس الفعلي:** لا تنطبق الحصانة المقررة للعضو في حالة ضبطه بواسطة رجل من مأموري الضبط خلال الواقعة محل الدراسة، وعلة ذلك هو أن مواقف وأوضاع التلبس ذات طبيعة خاصة لا تحتاج إلى وقت للإجراء والتسويق إلى أن يتم الاستحصال على إجازة بذلك من المجلس، وذلك من أجل الحفاظ على معالم الجريمة ومكان ارتكابها وآثارها وأدلة الإثبات الجنائي من الضياع. وبالتالي فإن القول بغير ذلك سيؤدي إلى ضياع تلك الأدلة وآثارها، لأن طبيعة هذه الجريمة الخاصة تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة ووقتيّة لا تحتمل التأخير ⁽³⁾.

- **الإذن برفع الحصانة خلال دور الانعقاد:** يُقصد بالإذن هو إظهار الجهة المنتمي إليها المتهم عن عدم احتجاجها أو اعتراضها على اتخاذ أية إجراء من الإجراءات الجزائية تجاهه، ولذلك يُعتبر هذا الترخيص من جانب المجلس إقراراً صريحاً بجدية الإجراء المراد اتخاذه تجاه العضو المنتمي إليها، وانتفاء شبهة التعسف أو الكيدية تجاهه ⁽⁴⁾. وتطبيقاً لذلك تسري الحصانة محل البحث على العضو بمدة الفصل التشريعي بالمجلس الوطني وبمجلس الأمة، إلا بصدر إذن من المجلس وفق الإجراءات المنصوص عليها تفصيلاً باللائحة الداخلية للمجلس.

- **رفع الحصانة في غير دور انعقاد المجلس (ما بين أدوار الانعقاد):** وهي الحالة التي يرتكب فيها العضو جريمة مأو يقع في حالة من حالات التلبس في وقت غير أوقات انعقاد المجلس الوطني أو أن يتم اتخاذ أي إجراء من الإجراءات الجزائية تجاه العضو، لأنه ورد بالنص بالدستور الاتحادي واللائحة الداخلية بوجوب إخطار المجلس في غيبته بأي إجراء تم اتخاذه ضد أي عضو من أعضائه، بل وقيد الاستمرار في هذا الإجراء بتعليقه على صدور إذن من المجلس ⁽⁵⁾.

¹ تقابل المادة سالف الذكر المادة (20) من الدستور الكويتي باختلاف مصطلح الجرم المشهود عن التلبس.

² نص المادة (82) من الدستور.

³ سعد الشتيوي، مرجع سابق، ص 233.

⁴ خالد ظاهر عبد الله جابر السهيل، مرجع سابق، ص 374.

⁵ راجع المادة (2/21) من لائحة المجلس الوطني، والمادة (20) من لائحة مجلس الأمة.



وتطبيقاً لذلك إذا تم إلقاء القبض على المتهم العضو خلال موقف من حالات التلبس في غير دور انعقاد المجلس، وتم إخطار المجلس بذلك بعد انعقاده، ورفض المجلس الإذن باتخاذ الإجراء سواء بالاستمرار في حبسه أو غير ذلك، يُفْرَج عن العضو فوراً أو يتم إيقاف الإجراء الجزائي المتخذ ضد العضو والذي تم رفض الإذن به.

الفرع الثاني - إجراءات رفع الحصانة: تبدأ إجراءات رفع الحصانة عن العضو محل الاتهام في المجلس الوطني، من خلال طلب يتم تقديمه إلى المجلس، من وزير العدل بالإذن برفع الحصانة عن العضو، ويتعين إرفاق الأوراق الدالة على صحة الاتهام مع الطلب المقدم، والمطلوب فيها اتخاذ إجراءات جزائية ضد العضو، ومن ثم يتعين على رئيس المجلس بعدما يتم استكمال هذه المتطلبات رفع هذا الطلب إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية والطعون والشكاوى لبحثها، وتقديم تقرير مفصل بالوضع خلال 15 يوماً من تاريخ الإحالة (1).

بينما ورد باللائحة الداخلية بمجلس الأمة على منح هذا الحق بالإضافة إلى الوزير المختص، ممن يشاء رفع شكواه إلى المحاكم الجزائية (2)، ولذلك يلاحظ الباحث أن هذا الاتجاه منتقد، لأنه يُعرض النائب البرلماني لخطر التهديد ببلاغات كيدية وقد تكون تعسفية، مما ينتج عنه التشهير بسمعته ووضعه تحت ضغوطات لا طائل منها بسبب وضعه النيابي، ولذلك يفضل الباحث الاتجاه الذي تبناه المشرع الإماراتي بقصر هذا الحق على وزير العدل دون غيره. وعلى اللجنة المشار إليها إخطار العضو وسماع أقواله في موعد لا يتجاوز الثلاثة أيام بين مدة الإخطار ومدة الحضور، ويعرض التقرير النهائي على المجلس ويحق له أن يبدي دفاعه أمام المجلس خلال نظر التقرير، وله أيضاً حق التعقيب، وفي نهاية الأمر يفصل المجلس الوطني بعد غلق باب المناقشة في التقرير المرسل من اللجنة في غير حضور العضو، وذلك بأغلبية جميع أعضائه (3).

بينما ورد النص في لائحة مجلس الأمة على أنه لا يشترط موافقة الأغلبية المطلقة لرفع الحصانة الإجرائية على عضو من أعضائها، حيث يصدر القرار بالأغلبية العادية. بمعنى أدق الأغلبية الحاضرة للجلسة المحددة برفع الحصانة، ولم ينص لا بالدستور أو اللائحة الداخلية على أغلبية خاصة (4).

وإجمالاً في حالة عدم إجازة المجلس طلب رفع الحصانة خلال مدة زمنية تبلغ الثلاثون يوماً تُحسب من تاريخ وصوله إلى المجلس، يُعتبر بذلك موافقة ضمنية من المجلس باتخاذ الإجراءات الجزائية المراد اتخاذها،

¹ راجع المادة (22) من لائحة المجلس.

² المادة (21) من لائحة مجلس الأمة.

³ راجع المادة (23) من لائحة المجلس.

⁴ راجع نص المادة (97) من الدستور الكويتي .



أي صدور إذن ضمني بإزالة الحصانة عن العضو⁽¹⁾. إجمالاً، يتبين من واقع النصوص المذكورة في خصوص الحصانة الإجرائية، بأنها لا تحرم المجتمع من حقه في تنفيذ الأحكام القضائية ضد المدانين، لأن الغرض من الحصانة الإجرائية هو حماية العضو من البلاغات الكيدية، ولكن في حال صدور حكم نهائي على العضو، فإن هذه الأحكام النهائية تُعبر عن الحقيقة وتكون خالية من الشبهة الكيدية، وسبب ذلك هو أن السلطة القضائية سلطة مستقلة تعمل بنزاهة، وتصدر الأحكام وفقاً للمستندات والأدلة المقدمة لها⁽²⁾.

بمعنى أن الحصانة لا تعني رفع الصفة الإجرامية عن تصرفات العضو، وبالتالي عدم إمكانية مساءلته، بل تمنع السلطة التنفيذية وغيرها من إعاقة عمله لأسباب كيدية، وهذا ما تم التعبير عنه في اللائحة الداخلية بعبارة "أي جزء آخر"، هذا الأمر لا ينطبق على الأحكام القضائية، بل يشمل أي إجراء يمس عضو المجلس أو يكون لصيقاً به، لأنه بعد صدور الحكم القضائي النهائي، يتم القبض على العضو لتنفيذ حكم الحبس، وهذا لا يمكن اعتباره إجراءً جزائياً بل هو إجراء من إجراءات تنفيذ الأحكام⁽³⁾.

خاتمة:

تناول هذا البحث الحصانة لأعضاء المجالس النيابية، في نطاق النظام الدستوري الإماراتي والكويتي، وقد تبين من البحث عدد من النتائج والاقتراحات:

أولاً- النتائج:

1. يتمتع العضو النيابي بالمجلس الوطني وبمجلس الأمة بحصانة موضوعية وإجرائية تجاه كل ما يصدر منه خلال عمله النيابي.
2. لا يحق للسلطات القضائية القبض على العضو النيابي أو اتخاذ إجراءات جزائية تجاهه، بدايةً من التوقيف أو الاستجواب وانتهاءً بالإحالة للمحكمة سواء كانت جزائية أو مدنية إلا بتصريح من المجلس بإزالة الحصانة عنه.
3. تهدف الحصانة الموضوعية والإجرائية في جملتها إلى حماية العمل البرلماني بشكل خاص، وبشكل عام تحقيق أهداف الدولة ومصالحها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

¹ المادة (3/21) من اللائحة، المادة (3/20) من لائحة مجلس الأمة.

² محمد الخضاري، دراسة لحكم محكمة التمييز رقم ٥٠٨/٢٠٢٢ جزائي/٢ وأثره على عضو البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد: 2، 2024، ص 163

³ محمد الخضاري، المرجع السابق، ص 164

4. تتمايز الحصانة الموضوعية عن الحصانة الإجرائية في أن الأولى نطاقها يشمل كل ما يصدر من العضو خلال عمله بجلسات المجلس، بينما يمتد نطاق حماية الحصانة الأخرى داخل وخارج المجلس ضد إجراءات الاتهام والتحقيق الابتدائي وإثارة الدعوى الجزائية، وأياً كانت الجريمة بخلاف حالات التلبس.
5. أجاز الدستور الاتحادي والكويتي، اتخاذ إجراءات جزائية ضد العضو خلال دور الانعقاد أو في الفترة الزمنية بين أدوار الانعقاد، وذلك بعد الحصول على إذن من المجلس في الحالة الأولى، وإخطار المجلس في الحالة الأخرى.

ثانياً – الاقتراحات:

1. يتعين مد نطاق الحصانة الموضوعية الخاصة بأعضاء المجلس الوطني ومجلس الأمة إلى خارج نطاق اجتماعات المجلس، طالما أن الآراء والأفكار صادرة من العضو بمناسبة عمله النيابي ومرتبطة بعمله الرقابي على أعضاء الحكومة.
2. يُفضل النص صراحة على كيفية التعامل مع الإجراءات المتبعة في رفع الحصانة الموضوعية والإجرائية، فيما يخص الاتهامات الموجهة للعضو قبل دخوله المجلس.
3. يتعين تعديل النص الخاص بنباب التصويت على رفع الحصانة الإجرائية عن أعضاء مجلس الأمة، باشتراط الأغلبية التامة، وليس الأغلبية العادية.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً- المراجع باللغة العربية:

أ- المراجع العامة والمتخصصة:

1. أحمد على عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
2. مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات - القسم العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990.
3. مصطفى فهمي أبوزيد، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984م.
4. يحي الجمل، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
5. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، 1971م، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980م.
6. فؤاد محمد النادي، النظم السياسية - دراسة في المبادئ العامة الدستورية وتطبيقاتها، جامعة الأزهر، القاهرة، 2004.



ب- رسائل الدكتوراه والماجستير:

1. مصطفى فؤاد الخصاونة، الحصانة البرلمانية في الأنظمة النيابية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية، جامعة عمان، الأردن، 2005.
2. مشعل محمد العازمي، الحصانة البرلمانية - دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011.
3. نعيم سلامة يوسف العيادات، الحصانة البرلمانية ومدى تطبيقها في المملكة الهاشمية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2016.

ت- المقالات والدوريات:

1. أحمد يوسف على، الحصانة البرلمانية وإجراءات رفعها، مجلة روح القوانين، جامعة طنطا، مصر، طنطا، العدد: 98، 2022.
2. بشير سعد زغلول، إلغاء الحصانة البرلمانية الإجرائية، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، مصر، الإسكندرية، العدد: 2، 2017.
3. زهير أحمد قدورة، الحصانة البرلمانية: دراسة مقارنة في الدساتير العربية والأجنبية، مجلة جامعة مؤتة للبحوث والدراسات، طرابلس، المجلد: 23، العدد: 2، 2008.
4. مصطفى سالم مصطفى، نطاق الحصانة البرلمانية في التنظيم الدستوري الإماراتي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، بغداد، المجلد: 36، العدد: 2، 2021.
5. محمد الخضاري، دراسة لحكم محكمة التمييز رقم ٢٠٢٢/٥٠٨ جزائي/٢ وأثره على عضو البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، العدد: 2، 2024.
6. وفاء بدر أحمد الصباح، الحصانة البرلمانية في النظامين المصري والكويتي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، العدد: 2، الجزء: 2، السنة: 59، 2017.
7. سعد الشتيوي، الحدود الدستورية للحصانة البرلمانية، مجلة كلية الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، العدد: 3، 2009.
8. حسنية شرون، الحصانة البرلمانية الموضوعية والحصانة البرلمانية الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء، العدد: 145، المجلد: 144، 2019.
9. خالد ظاهر عبد الله جابر السهيل المطيري، الحصانة البرلمانية في القانون الكويتي إشكالياتها وحدودها وآثارها الجنائية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، المجلد: 45، العدد: 2، 2021.



ث- القواميس والمعاجم:

1. بن أحمد الفراهيدي البصري، كتاب العين، دار ومكتبة الهلال، الرياض، الجزء الثالث، باب الحاء والصاد والنون، 1980م.
2. عبد الباقي؛ محمد فؤاد بن عبد الباقي بن صالح بن محمد، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، دار الكتب المصرية، القاهرة، 1364 هـ.

ج- القوانين واللوائح التنفيذية:

1. اللائحة الداخلية للمجلس الوطني، العدد رقم 672 مكرر بالجريدة الرسمية، 2023/10/31، وذلك نفاذاً للقانون رقم 11 لسنة 2023.
2. لائحة النظام الداخلي لمجلس الأمة من خلال القانون رقم (12) لسنة 1962م.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

1. C. Guérin-Bargues, Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis), L.G.D.J, 2011.
2. Watrice, Alexandra. L'immunité parlementaire en Belgique : analyse et remise en question des régimes de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2018.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA\(2015\)536461_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA(2015)536461_EN.pdf).