Dirasat: *Shari'a and Law Sciences*, Volume 48, No. 2, 2021

Deanship of Scientific Research

Parliamentary Immunity Limits Established for the Members of the House of Representatives of Jordan in Jordanian Legislation

Awad Rajab Al-Laymoon

Department of Public Law, School of Law, The University of Jordan, Jordan.

Received: 7/6/2020
Revised: 20/7/2020
Accepted: 1/12/2020
Published: 1/6/2021

Citation: Al-Laymoon , A. R. . (2021). Parliamentary Immunity Limits Established for the Members of the House of Representatives of Jordan in Jordanian Legislation. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, *48*(2), 137–148. Retrieved from https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/2253

© 2021 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Abstract

The current study has examined the scope and limits of the substantive and procedural immunity established for members of the house of representatives of Jordan in accordance with the provisions of the constitution. Legal provisions have stipulated that substantive immunity is limited to expressing opinions and words within the Parliament. Additionally, the procedural immunity was only etablished during the session of the National Assembly, which requires the authorization of the council for the purposes of arrest and trial if a member of the National Assembly commits a criminal offence. The problem of the study stems from confusion and difference in the context of the varying interpretation of crime's spatial and temporal scope and the conflicts between the statutes of the House of Representatives and the Senate regarding the extension of the scope and coverage of immunity. The study used the descriptive approach based on the analysis of legal texts to achieve the objectives of the study. The study concluded a set of results and recommendations; the most important of which are that the Jordanian legal system and the judiciary within the scope of immunity has expanded in immunity's temporal scope to include actions committed before being a parliament member. The researcher has recommended that Article (86) should be amended so that immunity applies to all criminal crimes so that it includes Misdemeanors and offenses, instead of being restricted to felonies only.

Keywords: Parliamentary immunity, irresponsibility, membership benefits.

حدود الحصانة النيابية المقررة لأعضاء مجلس الأمة الأردني في التشريعات الأردنية

عوض رجب الليمون

قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن.

ملخّص

تناولت هذه الدراسة نطاق وحدود الحصانة الموضوعية والاجرائية المقررة لأعضاء مجلس الأمة الأردني وفقا لأحكام الدستور. وقد أبانت الأحكام القانونية أن الحصانة الموضوعية محدودة بإبداء الرأي والأقوال داخل قبة البرلمانية. كما حددت الحصانة الاجرائية فقط أثناء انعقاد مجلس الأمة التي تقتضي أخذ إذن المجلس لغايات التوقيف والمحاكمة في حال ارتكاب عضو مجلس الأمة جريمة جنائية. وتنطلق مشكلة الدراسة من حيث اللغط في اطار التفسير المتباين لنطاقها مكانيا وزمانيا، وتعارض بعض أحكام النظامين الداخلين لمجلس النواب والاعيان مع أحكام الدستور فيما يتعلق بتوسيع نطاق ومشتملات الحصانة. استخدمت الدراسة المنهج الوصفي المرتكز على تحليل النصوص القانونية لتحقيق أهداف الدراسة. وقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات، ولعل أهمها توسع النظام القانوني والقضاء الأردني في نطاق الحصانة زمانيا بحيث تشتمل على الأفعال المرتكبة قبل اكتساب العضوية البرلمانية، كما رأينا وجوب اجراء تعديل دستوري على المادة (86) بحيث تسري الحصانة على كافة الجرائم الجنائية بحيث تشمل الجنح والمخالفات دون اقتصارها على الجنايات فقط.

الكلمات الدالّة: حصانة نيابية، عدم المسؤولية، مزايا العضوية.

المقدّمة

تقتضي طبيعة المركز الدستوري لأعضاء المجالس النيابية، والمستندة للإرادة الشعبية بمقتضى الانتخاب، وانطلاقا من هذه الطبيعة التي تحتم احتكاكهم مع السلطة التنفيذية وفقا لما تجسده النصوص الدستورية في ممارسة اختصاصاتهم الدستورية في المراقبة والمساءلة ومناقشة مشاريع القوانين مما يقتضي منهم أن يبدو آرائهم بحرية تامة داخل قبة البرلمان، ودون أن يلامسهم الشعور بالخوف من المساءلة عما أبدوه من أقوال وآراء داخل قبة البرلمان، أو تتم ملاحقتهم قضائيا بتهم كيدية.

وعلى هذا الأساس، فقد حرصت الدساتير كافة على حماية العضوية النيابية بإضفائها مجموعة من الضمانات التي تعزز المهام المنبثقة عن مركزها الدستوري، كمنح عضو البرلمان مكافاة مالية لقاء عضويته؛ وذلك لحمايته من كافة مظاهر التأثير التي يمكن تمارس عليه، والتي تنعكس ايجاباً على تفرغه للعمل النيابي. إضافة إلى الحصانة البرلمانية التي بالأساس شرعت لتمكين العضو من ممارسة مقتضيات العضوية، وتحفظ استقلاليتهم اتجاه السلطة التنفيذية.

وتأسيساً على ما سبق، فقد حرص المشرع الدستوري الأردني أسوة بالدساتير المقارنة، بإقراره الحصانة النيابية بشقيها الموضوعي والاجرائي لحماية أعضاء مجلس الأمة من أية إجراءات تعسفية ضده، بمناسبة ممارسة مهامه النيابية طيلة فترة تمتعه بصفة العضوية في مجلس الأمة في المادتين(86، 87) من الدستور؛ والتي تتيح لعضو مجلس الأمة الحرية في إبداء الرأي في حدود أحكام الدستور والنظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان، علاوة على عدم امكانية التوقيف والمحاكمة في حال ارتكابه جريمة جنائية، إلا بعد أخذ اذن المجلس الذي ينتسب اليه العضو باستثناء حالة التلبس الجرمي، ولعل الهدف من ذلك علاوة على عدم امكانية الاتهام الكيدي وذلك بتعطيل الأحكام المتعلقة بالملاحقة والتوقيف والمحاكمة إلا بعد أخذ إذن المجلس الذي ينسب اليه العضو. وهذه الحصانة لا تعفي من المسؤولية بقدر ما هي امهال وليس اهمال في اتخاذ الاجراءات القانونية إلا بعد أخذ إذن المجلس.

وعلى هذا الأساس، سنحاول في هذا البحث تسليط الضوء على حدود الحصانة الموضوعية والاجرائية التي تحددها الأحكام القانونية لأعضاء مجلس الأمة الأردني، وما ينتابها من غموض والاختلاف حول تفسير تلك الأحكام.

ثانيا: إشكالية الدراسة: إن إشكالية هذه الدراسة تتعلق بأحد جوانب التنظيم القانوني للمشرع الدستوري الأردني لأحكام الحصانة البرلمانية، التي ارتبطت بعدم الفهم الحقيقي لحدودها في التطبيق العملي، وتعارض بعض نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب مع المحددات الدستورية لحدود نطاقها. وعلى هذا الأساس ستتمحور أسئلة الدراسة التي يجب الإجابة عليها من خلال متن البحث، بما يلي: أولا: ما هو نطاق سريانها زمانيا وانتهائها. ثانيا: ما هو دور مجلس الأمة أثناء النظر بطلب رفع الحصانة. ثالثا: ما لمقصود بالتلبس بالجريمة المستثناة من الحصانة الاجرائية.

ثالثا: أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى معرفة مفهوم الحصانة الموضوعية والاجرائية وضوابط ممارستها من قبل أعضاء مجلس الأمة الأردني، والحكمة من اقرارها لأعضاء مجلس الأمة، ومعرفة الأثار القانونية المترتبة على هذه الحصانة، بالإضافة إلى تحديد مظاهر الغموض التي انتابت أحكامها والتي أبرزها الواقع العملي لممارستها.

رابعا: منهج الدراسة: للوصول إلى الغاية المرجوة من هذه الدراسة، سيتبع الباحث المنهج الوصفي المرتكز على تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالدراسة ونقدها، بما يستقيم مع الهدف والحكمة من هذه الحصانة، مستندين في ذلك إلى جانب من الآراء الفقهية التي تناولت هذا الموضوع بالتحليل والنقد، مدعمين ذلك بالأحكام القضائية ذات الصلة بالدراسة مما يعمق بصورة جلية مناحي النقص والغموض التي انتابت

خامسا: الخطة البحثية: اعتماداً على مشكلة الدراسة وما تثيره من أسئلة، فقد ارتأينا تقسم الدراسة إلى مبحثين: نخصص المبحث الأول للحديث عن ماهية الحصانة الموضوعية النيابية وسريانها الزمني. في حين سنتناول في المبحث الثاني أحكام ونطاق الحصانة الإجرائية.

المبحث الأول: مفهوم الحصانة الموضوعية وسريانها

لتحديد مفهوم الحصانة البرلمانية كأثر مترتب على اكتساب العضوية في المجالس النيابية، وبدء سريانها، سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تحديد مفهوم الحصانة بأشكالها المحددة وسريانها في المطلب الأول. وفي المطلب الثاني، سنتحدث عن الأحكام القانونية للحصانة الموضوعية.

المطلب الأول: مدلول الحصانة الموضوعية البرلمانية وسريانها.

حدد جانب من الفقه القانوني مفهوم الحصانة البرلمانية بأنها " إعفاء عضو مجلس الأمة من المساءلة القانونية بشقيها عن ما يصدر عنه من أقوال أو ما يكشف عنه من آراء وافكار داخل مجلس الأمة أو في جلساته أو لجانه" (ساري، 2003، ص972). ولعل الهدف الأساسي من وراء إقرار هذه الحصانة يكمن في كشف أخطاء الحكومة وانتقادها دون شبح الخوف من المساءلة القانونية عن انتقاده وأقواله تجاه الحكومة. ولذلك، فان هذه الحصانة البرلمانية أقرت كضمانة للعمل البرلماني، وللحفاظ على كيان التمثيل النيابي من كل اعتداء (الخولي، 2007، ص18). كما حدد

مفهومها بأنها عدم مسؤولية العضو النيابي جنائيا ومدنيا عما يبديه من أقوال وآراء وأفكار أثناء عمله في المجلس أو لجانه، مهما تضمنت هذه الأفكار والآراء، فهذه الضمانة تنفي عن تلك الأقوال الصفة الجرمية.(الخولي، 2007، ص5)

كما حدد مفهومها جانب من الفقه الانجليزي بأنها" مجموعة من الحقوق المخصصة لكل من مجلسي العموم واللوردات ككل، كذلك الأعضاء كلا من المجلسين منفردين، وبدونها لا يمكن للمجلسين القيام بوظائفهم، وهي تتجاوز تلك الحقوق والامتيازات التي تملكها الهيئات والأفراد. كذلك حدد مدلولها جانب من هذا الفقه بأنها" عدم توقيع إجراءات عقابية أو قسرية على عضو البرلمان بسبب ما يقوله أو يفعله داخل البرلمان.

ويبدأ التمتع بالحصانة بصورتيها بالنسبة لأعضاء مجلس النواب من لحظة إعلان فوز المرشح في الانتخابات النيابية، وهذا واضح من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2014 وتعديلاته في المادة (22) منه التي تنص على أن " يعتبر المنتخب نائباً وله حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخاب". كما تبدأ بالنسبة لأعضاء مجلس الاعيان من تاريخ صدور الارادة الملكية بتعيينهم في المجلس وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (40) من الدستور.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام، بأن الطعن في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب أمام محاكم الاستئناف وفقا لأحكام المادة (70) من الدستور لا يؤثر ولا ينتقص من التمتع بمزايا الحصانة البرلمانية بشقيها الموضوعية والإجرائية، ما لم يصدر قرار من محكمة الاستئناف ببطلان عضوية المطعون في صحة عضويته، وإعلان الفائز، أو تقر البطلان للانتخاب برمته في دائرة انتخابية والتي على أثرها تبطل عضوية النواب الفائزون.

ومن نافلة القول، أن المرشحين لعضوية مجلس النواب لا تتقرر لهم الحصانة النيابية ؛ فالترشيح لا يعني بالضرورة الفوز في العملية الانتخابية.(خير، 1987، ص208) وبذلك، فإن الحصانة البرلمانية الموضوعية لا تغطي خطابات المرشحين أثناء ترشيحهم أو قيامهم بمخالفة أحكام قانون الانتخاب في المادة (60) منه والتي حددت الأفعال الجرمية أثناء عملية الترشيح كشراء الأصوات أو حجز البطاقات والهويات الشخصية.

ولعل التساؤل الذي يطرح في هذا الشأن. ما مدى شمول الحصانة بشقيها الموضوعية والإجرائية الأقوال والأفعال الجرمية المرتكبة قبل اكتساب العضوية في أحد المجلسين. وفي هذا الصدد، فقد اختلف الفقه القانوني حول الإجابة عن هذا التساؤل. فجانب من الفقه يرى ضرورة أخذ إذن المجلس فيما يتعلق بمتابعة القضاء لإجراءاته القانونية حيال العضو النيابي الذي ارتكب تلك المخالفة(بطيخ، 1994ص 76، ساري، 2003 ص967)؛ أي عدم جواز الاستمرار في تلك الاجراءات الا بعد أخذ إذن المجلس (حبيب، 2000، ص 76).

وهناك من يرى أن الاجراءات الجنائية المتخذة ضد العضو قبل اكتسابه العضوية صحيحة ومطابقة لأحكام القانون؛ فهذا الشخص لم يكتسب صفة العضوية، وليس بحاجة فيما بعد إلى اذن المجلس، كما أن الهدف الأساسي من تلك الحصانة يكمن في حماية العضو النيابي من التنكيل الحكومي، ومنعه من حضور الجلسات، وبما أن هذه العضوية حديثة، فإن مكنة الاتهام الكيدي لا تتحقق مع هذه الحداثة (ابو زيد، 1984، ص 588). وقد أثيرت هذه المسألة في الأردن؛ حيث تردد القضاء الأردني بين عدم اضفاء الحصانة من عدمها إزاء الأفعال التي تعد مخالفة لقانون الانتخاب والمرتكبة قبل اكتساب العضوية في مجلس النواب، حتى أن حسمت المحكمة الدستورية هذا التردد بقرارها التفسيري رقم (7) لسنة 2013 للفقرة الأولى من المادة (86) من الدستور، وقد جاء في هذا القرار "....إن الحماية أو الحصانة التي منحها المشرع الدستوري للعين أو النائب قد جاءت مطلقة من حيث زمان وقوع الفعل المرتكب، إذ لم يميز المشرع الدستوري بين جرم ارتكبه العين أو النائب قبل اكتسابه هذه الصفة. ولم يستثن المشرع الدستوري من هذه القاعدة إلا حالة القبض على أحد أعضاء المجلسين متلبساً بجريمة جنائية حيث يجب أعلام المجلس بذلك فوراً، أو حالة توقيف العضو خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها حيث يجب على رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم..... وترى المحكمة أنه باستثناء الحالتين المشار إليهما أعلاه؛ لا يجوز توقيف أو محاكمة أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب خلال مدة اجتماع المجلس سواء عن أفعال جرميه ارتكبها قبل اكتسابه هذه الصفة أو بعد اكتسابه إياها إلا بعد رفع الحصانة عنه بقرار بالأكثرية المطلقة من المجلس الذي ينتسب إليه العضو المطلوب توقيفه أو محاكمته".(قرار تفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية، رقم (7) لسنة 2013.

المطلب الثاني: أحكام الحصانة الموضوعية.

نصت عليها المادة (87) من الدستور الأردني بقولها " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس". ومن هذا النص يمكن استخلاص أحكام هذه الحصانة على النحو الآتي:

الفرع الأول: الحصانة الموضوعية مقتصرة على الأقوال والآراء داخل قبة البرلمان.

تقتضي طبيعة المركز الدستوري لأعضاء مجلس الأمة الأردني، وخاصة أعضاء مجلس النواب باعتبارهم ممثلين عن الأمة جمعا، وفقا لمبدأ

سيادة الأمة؛ بأن يكون لديهم المكنة والحرية القانونية في التعبير عن آرائهم وأقوالهم داخل قبة المجلس أو أحد لجانه المنتسب إليها، ولو تضمنت في طياتها نقداً للحكومة أو إلى أية جهة أخرى.

وعلى هذا الأساس، فإن هذه الحصانة الموضوعية بطبيعتها تعد محدودة؛ إذ تنحصر في جرائم الرأي التي تقع من النائب أو العين بالقول أو الكتابة بحكم عمله سواء في تساؤلاته أو مداولاته في المجلس الذي ينتسب إليه أو أحد لجانه. (عبد الستار، 2000، ص590) مهما حملت في طياتها من جرائم معاقب عليها كأن يتهم النائب وزيراً بأنه مثلا مزوراً (المطيري، و العياش 2017، ص25). وعليه فإن هذه الحصانة تنصرف إلى كافة الوسائل التي يعبر من خلالها العضو النيابي عن رأيه سواء بالكتابة أو الخطابة فيما يتعلق بالأسئلة والاستجوابات والتقارير والمناقشات والتصويت المتعلقة بالعمل البرلماني.

وقد اختلف الفقه الدستوري حول النطاق المكاني لهذه الحصانة، إلا أن الرأي الراجح، بأنها محددة في نطاق تطبيق النظام الداخلي لمجلس الأعيان والنواب، الذي يكون تطبيقه داخل قبة كل من مجلسي الاعيان والنواب، أو اللجان داخل المجلس. مما حدى بجانب من الفقه الدستوري إلى القول أن الحصانة الموضوعية لا تسري على الأقوال والآراء خارج قبة المجلس، حتى وإن حدثت أثناء أدوار الانعقاد للمجلس، ولو كانت على علاقة بالعمل البرلماني (بطيخ، 1994، ص64؛ الخولي، 2007، ص20)؛ لأن هذه الحصانة يجب أن تمارس في حدود النظام الداخلي لكل من المجلسين، ومناط تطبيق تلك الأنظمة هو داخل قبة البرلمان أو أحد لجانه التي تم إقرارها لمصلحة المكان وأثناء الجلسات أو عمل أحد اللجان التي تنعقد داخل مبنى البرلمان. على اعتبار أن النظام الداخلي يحكم مسألة النقد ويضع ضوابطها المحددة بحيث لا يجوز تحقير الأشخاص أو الهيئات أو التعرض للأمور الشخصية للأفراد أو التعرض لمسألة معروضة على القضاء (المادة (116) نظام داخلي لمجلس النواب).

فمثلا لو عقدت ندوة تلفزيونية أو مقابله مع العضو النيابي، فإنما تخضع لأحكام القانون من حيث خضوعها للمساءلة القانونية من حيث كونها جرائم تتعلق بالقدح والذم، وعلى الرغم من بقائه في التمتع بالحصانة الإجرائية التي توجب أخذ إذن المجلس إذا تمت أثناء الانعقاد.

وعلى الرغم مما سبق بيانه، فهناك من يرى بضرورة تمتع العضو النيابي بمقتضيات هذه الحصانة وسريانها خارج قبة البرلمان ولجانه؛ على أساس أن طبيعة عمل النائب ومركزه الدستوري يتطلب منه أحيانا إبداء رأيه للرأي العام خارج قبة البرلمان، كما أن له الحق في إبداء رأيه وانتقاد الحكومة عن بعض التصرفات والإجراءات السلبية ولو في نشرها في الصحف والنشرات؛ فطالما أن تلك الآراء والأقوال والأفعال تمت بمناسبة مباشرة الوظيفة البرلمانية، فإن هذا الأمر الذي يجعل تلك الأقوال والأفعال جزءاً لا يتجزأ من وظيفته (بطيخ، 1994، ص65).

الفرع الثاني: الاستثناء الوارد عن الحصانة الموضوعية.

يرد استثناء على هذه الحصانة، وهي الأفعال الجرمية المرتكبة داخل قبة المجلس أو أحد اللجان، كالضرب والجرح، وكافة أعمال العنف المرتكبة من الأعضاء داخل المجلس أو قيام العضو بالتزوير؛ لأنها ليست ذات صلة بالعمل النيابي. فلو تم الاعتداء بالضرب من العضو النيابي على أحد زملاءه أو الموظفين أو عناصر الأمن، فإن تلك الأفعال والتصرفات تخضع للمسؤولية القانونية (بطيخ، 1994، ص58). كما يرى جانب من الفقه أن التعرض لبعض المسائل من قبل العضو النيابي كالتحريض على الثورة أو التمرد أو العصيان يعرضه للمساءلة الجزائية والمدنية، وبالتالي تخرج عن حدود ونطاق الحصانة الموضوعية. وما يشير اليه الواقع العملي في أن المشاجرات والضرب بالأيدي وغيرها داخل مجلس الأمة، وخاصة مجلس النواب عادة ما تنتهي بالمصالحة، وحذف كذلك العبارات النائية من محضر الجلسات.

وعلى هذا الأساس، فإنه وفي حال ارتكاب عضو مجلس الأمة جريمة من نوع الجناية داخل حرم المجلس، فان لرئيس المجلس أن يأمر بالقبض علية وحجزه ليتمكن من تسليمه للسلطة القضائية، أما إذا كان الجرم من نوع الجنحة فإن دور رئيس المجلس يقتصر على إبلاغ السلطة القضائية وفقاً لأحكام المادة (167) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الفرع الثالث: خصائص الحصانة الموضوعية.

تتميز هذه الحصانة بأنها دائمة، فلا يسأل العضو عن جرائم الرأي التي وقعت منه، ولو بعد انتهاء مدة عضويته من المجلس المنتسب اليه، ومهما كان سبب شغور عضويته سواء بالفصل من العضوية أو الاسقاط.لذلك، فإن هذه الحصانة المقررة لأعضاء مجلس الأمة تعد مطلقة، بحيث لا يمكن مساءلة العضو عن تلك الأقوال أو الآراء التي قالها في المجلس ولجانه حتى بعد انتهاء العضوية لأي سبب كان؛ فهذه الحصانة تمنع مساءلة العضو لا في الحال ولا في المستقبل، فهذه الأقوال تكون خارج نطاق المسئولية نهائياً. ولا يمكن التنازل عن الحصانة الموضوعية لا من قبل العضو أو حتى من قبل المجلس؛ وذلك لتعلقها بالنظام العام؛ لأنها حصانة مهمتها الأساسية حماية الوظيفة البرلمانية. وهذا ما أشارت اليها المادة (153) من النظام الداخلي" ليس من حق النائب أن يتنازل عن حصانته دون موافقة المجلس".

وفي هذا الإطار، لابد من الإشارة إلى أن الفقه الدستوري أثار مسألة مدى امكانية مساءلة العضو النيابي مساءلة تأديبية عن أقواله وآراءه التي يبديها داخل قبة البرلمان. فذهب غالبية الفقه الدستوري إلى امكانية مساءلته تأديبياً وفقا للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية. بينما ذهب اتجاه آخر إلى عكس ذلك بعدم إمكانية المساءلة على اعتبار أن الحصانة مطلقة شاملة لجميع أنواع المسؤولية (أحمد، ص58)؛ مما يعني أنها لا تقبل أي

أنواع المسائلة، باستثناء تلك المساءلة التأديبية والتي نص عليها في النظاميين الداخلين النظام لمجلسي الأمة.

وفي النظام القانوني الأردني، فقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني الى عدم المسؤولية المطلقة لأعضاء المجلس من الناحية الجزائية والمدنية والتأديبية وفقا لأحكام المادة (146) وهذا برأينا توسع في الإعفاء من تلك المسؤولية المدنية التي تترتب على الضرر الذي قد تلحق بالأعضاء أو الموظفين.

المبحث الثاني: فلسفة ونطاق الحصانة الإجرائية.

تتعلق الحصانة الاجرائية بعدم إعمال بعض أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية فيما يتعلق بالتوقيف والمحاكمة على أعضاء مجلس الأمة في حال ارتكاب العضو جريمة أثناء انعقاد مجلس الأمة ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية. وهذا ما حددته المادة (86) من الدستور. 1- " لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو محاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً. 2- إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعا فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم. وعليه سوف نتناول أحكام هذه الحصانة في عدة مطالب على النحو الاتي:

المطلب الأول: فلسفة الحصانة الإجرائية

أقرت هذه الحصانة الإجرائية بهدف حماية العمل البرلماني، - وليست للعضو بصفته الشخصية- ومما يؤكد هذا الهدف، قيام المشرع الدستوري بربطها بفترة الانعقاد للمجلس النيابي وفقا لأحكام الدستور؛ أي أن العضو النيابي في العطلة البرلمانية لا يتمتع بمقتضيات هذه الحصانة، ويمكن مباشرة أي إجراء في مواجهته مع مراعاة إعلام المجلس المنتسب إليه العضو عن تلك الإجراءات وفقاً لما تطلبه نص المادة (86) من الدستور سالف البيان، وهو الأمر الذي يؤكد أن هذه الصورة من الحصانة -الإجرائية – هدفها حماية حق العضو في المشاركة في جلسات المجلس، وإبداء رأيه في الموضوعات المطروحة إلى جانب حقه الجوهري في التصويت داخل المجلس. فهي أساساً أقرت لتعزيز استقلال النائب والمساعدة على أداء دوره النيابي، والتي تنعكس على حسن أداء البرلمان بشكل عام. ومع ذلك فإن هذه الحصانة لا تمنع المساءلة بقدر ما تمنع اتخاذ أي إجراء قانوني بالتوقيف والمحاكمة إلا بعد أخذ إذن المجلس؛ لذلك فهي حصانة امهال وليس اهمال.

وتأسيسا على ذلك، فإن الحكمة من اقرارها هو الحيلولة دون إعاقة أعضاء المجلس من متابعة عملهم البرلماني عن طريق تدبير اتهامات كيدية سواء من الأشخاص أو من السلطة التنفيذية، التي تؤدي إلى حرمان أو عرقلة عضو المجلس من حضور الجلسات البرلمانية. فقد تلجأ السلطة التنفيذية الى القبض أو توقيف العضو أو التحقيق معه، ولا يكون الهدف منها إلا منعه من حضور جلسة هامة من جلسات المجلس النيابي قد تتعلق بالتصويت على طرح الثقة أو ممارسة وسيله من وسائل الرقابة المقررة لأعضاء مجلس الأمة مخالفا بذلك موقف واتجاهات الحكومة في تلك المسألة. أو محاولة التنكيل بالعضو جراء بعض الأفعال أو الأقوال التي صدرت من العضو خلال جلسات المجلس. (ابو زيد، 1984، ص 546) وهي لا ترفع الصفة الجرمية عن الفعل الجرمي المنسوب للعضو، ولكنها توقف اتخاذ الاجراءات الجنائية ضده، قبل الحصول على الأذن من المجلس الذي ينتسب إليه. بحيث لا يجوز محاكمته أو توقيفه أثناء فترة دور الانعقاد.

ويرى غالبية الفقه الدستوري بشمول الحصانة وامتدادها لكافة الجرائم، فإذا لم يفصح الدستور عن أنواع الجرائم التي تشملها الحصانة البرلمانية؛ فانه يتعين إعمال نص الدستور على إطلاقه، واعتبار هذه الحصانة سارية على جميع أنواع الجرائم سواء كانت جناية أم جنحة أم مخالفة، وهذا ما يتطابق والأصول المقررة في التفسير من أن "العام يحمل على عمومه، وأنه لا تخصيص بغير مخصص" (عصفور، 1971، ص198).

ويرى جانب من الفقه أن هذه الحصانة لا تشمل المخالفات المرتكبة من قبل أعضاء مجلس الأمة؛ فهذا النوع من الجرائم لا يتطلب التعطل عن العمل النيابي، ولا تستلزم الحضور بها أمام القضاء والحبس؛ لأن العقوبة غالبا ما تكون غرامة مالية، فالإجراءات في المخالفات ليست على درجة معينة من الخطورة التي تؤثر على حرية النائب واستقلالهم (الحلو، 1995، ص289)

كما تنطبق أحكام الحصانة على كل من تقلد منصب وزاري ثم أصبح فيما بعد عضواً في مجلس الأعيان أو النواب، وتم إحالته إلى النيابة العامة من قبل مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (56) من الدستور، (بمناسبة ارتكابه جرائم ناتجة عن تأدية وظيفته وفقا لقانون محاكمة الوزراء على اعتبار أن مناط تطبيق هذا النص ينطبق على الوزير العامل والغير عامل وفقاً قرار التفسيري للمجلس العالي لتفسير الدستور؛(قرار تفسيري للمجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1990، الجريدة الرسمية، عدد 3696، ص962) وعلى هذا الأساس، فإنه يقتضي أخذ إذن

المجلس الذي ينسب اليه العضو لغايات التوقيف والمحاكمة في حال ثبوت التهمة المسندة اليه، وكان يتقلد منصباً وزاريا ؛ باعتبار أن الحصانة لا ترجع لشخص الوزير، وانما إلى الوظيفة التي يمارسها. ويلاحظ أن الدستور الأردني قد ساوى بين النصاب القانوني المطلوب لرفع الحصانة عن النائب، والنصاب القانوني المطلوب لإحالة الوزير إلى النيابة العامة (كنعان، 2018، ص 293).

المطلب الثاني: النطاق الزمني للحصانة الاجرائية

يلاحظ أن النطاق الزمني المحدد للحصانة الإجرائية أوسع من نطاق الحصانة الموضوعية؛ اذ أنها لا ترتبط بجلسة محددة؛ وانما ترتبط بفترة أدوار الانعقاد للمجلس سواء كان العضو النيابي في إحدى جلساته أو كان في بيته (الحميدة، 2010، ص200). وعليه فإن نطاق هذه الحصانة تدور عدماً ووجوداً مع انعقاد مجلس الأمة لدوراته المحددة في الدستور، وبمفهوم المخالفة، فإنها تزول تلقائيا، ويزول المانع من عدم الملاحقة والتوقيف والمحاكمة بانتهاء مدد هذه الدورات بفضها بإرادة ملكية صادرة من الملك. وعلى هذا الاساس سوف نتعرض في فرعيين متتاليين:

الفرع الاول: أثناء فترة انعقاد المجلس.

يتحدد النطاق الزمني لبدء تمتع أعضاء مجلس الأمة بالحصانة الاجرائية ببدء أدوار الانعقاد لمجلس الأمة من تاريخ صدور الارادة الملكية بدعوة المجلس للانعقاد، وتنتهي هذه الحصانة بانتهاء الانعقاد؛ وذلك بفضها بإرادة ملكية أو في حال حل المجلس أو تأجيل جلسات مما تدخل في مصطلح عدم الانعقاد سواء أكانت دورة عادية أو غير عادية أو استثنائية، وتبدأ هذه الدورات وتنتهي بانتهاء فض الدورة بإرادة ملكية.، فالدورة غير العادية تنعقد على أثر حل مجلس النواب أو انتهاء مدته، وفي هذه الحالة يجب إجراء انتخاب عام خلال فترة أربعة أشهر من تاريخ الحل، ويطلق على أول اجتماع يعقده المجلس بالدورة غير العادية.

أما الدورة العادية فقد حدد المشرع الدستوري مدتها بستة أشهر من كل سنة للفصل التشريعي لمجلس الأمة، وتبدأ في الأول من شهر تشرين الأول بدعوة من الملك، وفي الوقت ذاته منح الملك حق إرجاء اجتماع المجلس لمدة لا تزيد على شهرين بإرادة ملكية. ويقصد بالإرجاء الانعقاد، تأخير موعد ابتداء الدورة إلى موعد آخر شريطة أن لا تزيد مدة الإرجاء عن شهرين، ولا تحسب هذه الفترة من مدة الدورة العادية.

وأخيرا الدورة الاستثنائية، والتي تعقد بإحدى الطرق الأتية: إما بناءً على طلب من الملك لإقرار بعض الأمور التي تتضمنها تلك الإرادة، أو بناءً على طلب أغلبية أعضاء مجلس النواب وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة (82) من الدستور. كما تنعقد حكما في حال تشكيل حكومة جديدة، ولم يكن مجلس النواب منعقداً، - في عطلة لبرلمانية-، ففي مثل هذه الحالة يدعى المجلس للانعقاد لدورة استثنائية ليقدم رئيس الوزراء البيان الوزاري أمامه لغايات طلب الثقة وفقا لأحكام الفقرة الرابعة من المادة (53) من الدستور.

الفرع الثاني: مستلزمات الحصانة الاجرائية.

في حال ارتكاب عضو مجلس الأمة جريمة ما أثناء فترة انعقاد مجلس الأمة وفقاً لما سبق بيانه؛ فانه لا يجوز توقيفه أو اتخاذ اي اجراء قانوني بحقه إلا بعد أخذ اذن المجلس الذي ينسب اليه العضو وفقاً لأحكام المادة (86) من الدستور الأردني التي تنص على أن" 1- لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو لمحاكمته... ". كما تنص المادة (135) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن " لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائيا او اتخاذ اجراءات جزائية أو ادارية بحقه أو القاء القبض عليه أو توقيفه الا بإذن المجلس باستثناء حالة الجرم المشهود، وفي حالة القبض عليه في هذه الصورة يجب اعلان المجلس بذلك فورا". والمادة (100) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان " لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائيا أو اتخاذ اجراءات جزائية او ادارية بحقه الا بعد اذن المجلس باستثناء حالة الجرم المشهود".

ويتضح لنا من النصوص القانونية السابقة، أن ارتكاب العضو النيابي جرما ما أثناء فترة انعقاد المجلس، يشكل قيداً على حرية النيابة العامة في تحريك دعوى الحق العام، والتي تتوقف على أخذ الاذن من المجلس الذي ينتسب اليه العضو. والحصانة الإجرائية وفقا للنظام القانوني الأردني لا تشمل كافة الإجراءات الجنائية؛ وإنما تقتصر على التوقيف والمحاكمة فقط دون أن تمتد لتشمل الإجراءات الأخرى كالتفتيش والاستجواب وسماع كشاهد ومباشرة التحقيق الابتدائي وتفتيش منزله (نجم، 2006، ص89-90، جوخدار، 1993، ص109)، كما أنها شاملة لجميع الجرائم التي يرتكبها العضو النيابي، سواء تعلقت بالعمل النيابي أو لم تتعلق.

ومن أحكام هذه الحصانة بأنها شخصية مقتصرة على عضو مجلس الأمة من النواب والأعيان، ولا تمتد لتشمل الشركاء في ارتكاب الجريمة مع عضو مجلس الأمة، كما أنها تقتصر على المسائل الجنائية، ولا تمتد لتشمل المسؤولية المدنية، والتي يترتب عليها التعويض، ولذلك فأنه يمكن رفع دعوى مدنية للمطالبة بالتعويض عن ضد عضو مجلس الأمة عن الضرر الذي الحقه العضو بالغير أو إخلاله بالتزاماته التعاقدية.

الفرع الثالث: دور مجلس الأمة أثناء النظر في طلب رفع الحصانة.

أوضحت المادتان (147، 148) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2014 اجراءات طلب الإذن برفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس

النواب، وهذا لإذن عمل اجرائي يصدر من بعض الهيئات التابعة للدولة باتخاذ الإجراءات الجنائية ضد شخص من قبل رئيس الوزراء والمرفق به مذكرة تتضمن نوع الجرم المنسوب إلى العضو النيابي وأدلة إثباته وفقاً لأحكام المادتين(98، 147) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان والنواب، ثم يحيل رئيس المجلس هذا الطلب الى اللجنة القانونية، والنظر به وتقديم تقريرها خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، ومن ثم يحيل رئيس المجلس تقرير اللجنة على المجلس في الجلسة التالية لاستلام التقرير، فإذا وجد المجلس سبباً كافيا لاتخاذ الإجراءات القضائية المطلوبة يصدر قراره برفع الحصانة عن النائب بالأكثرية المطلقة من أعضاء المجلس في حدود الفعل المنسوب الى العضو في طلب الإذن.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس في حال طلب منه رفع الحصانة عن العضو النيابي، فإن مهمته تنحصر في تقدير وتقدير أهميته، وليس لها أن تتحقق من ثبوت التهمة، أو تقدير الأدلة ومدى كفايتها، أو غير ذلك من الاجراءات مما يدخل في اختصاص سلطة التحقيق أو القضاء، بقدر ما يدور دوره في البحث عن مدى توافر الكيدية في الدعوى من عدمها، مما يحصنه من مواجهة أي اجراء كيدي عن النائب. وقد أكدت البرلمانات العربية، مجموعة من التقاليد والأعراف البرلمانية التي تشير بأنه ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة، أو أن يتعرض لها؛ فهذا العمل يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عما قد يحدثه قرار التعرض للموضوع من التأثير في العدالة، سواء كان لمصلحة العضو أو ضده (بطيخ، 1994 ص 90-91). وهذا ما عبرت عنه المادة (139) من النظام الداخلي لمجلس النواب " ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة وإنما يقتصر دوره على الإذن باتخاذ الإجراءات القانونية أو الاستمرار فيها متى تبين له أن الغرض منها ليس التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي". وباعتقادي أن مصطلح التعطل عن العمل ليس هو المعيار في الأساس الذي بنيت عليه فلسفة الحصانة، وإنما الاتهام الكيدي الذي يبنى على وجود سبب حقيقي لرفع الحصانة، ذلك لأنه التعويل على معيار التعطيل ؛ سيؤدي بنهاية المطاف الى عدم منح الإذن. وهذا ما جاء في النظام الداخلي لمجلس الأعيان في المادة (116) "إذا وجد المجلس سببا كافيا لاتخاذ الإجراءات المطلوبة يتخذ قراره برفع الحصانة بالأكثرية المطلقة".

وبذلك يكون مناط الاختلاف بين النص الدستوري الذي جاء على صيغة وجود أسباب كافية، وعلى خلاف ما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب، فقد جاء النظام الداخلي لمجلس الأعيان أكثر توافقا مع أحكام الدستور فيما يتعلق بمعيار التصويت على الإذن بملاحقة العين، حيث أخذ بمعيار كفاية الأسباب لرفع الحصانة وجديتها بغض النظر عن أي تعطيل محتمل للعين عن عمله البرلماني. فقد نصت المادة (116) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان على ضرورة أن يحيل رئيس المجلس تقرير اللجنة القانونية على المجلس بأسرع وقت ممكن، وأن يستمر المجلس في مناقشة الموضوع حتى البت نهائياً في الأمر، وأنه إذا وجد المجلس سبباً كافياً لتوقيف العضو أو محاكمته، فإنه يجب أن يتخذ قراره برفع الحصانة عنه بالأكثرية المطلقة.

كما يقتضي هذا الإجراء صدور قرار من المجلس الذي ينسب اليه العضو بالموافقة على رفع الحصانة بالأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس. ومن الملاحظ أنه ليس هناك تلازم حتمي بين ما توصلت اليه اللجنة القانونية وتنسيبها وبين قرار المجلس بالتصويت على قرار اللجنة. وتطبيقا لذلك، فقد خالف مجلس النواب قرار اللجنة القانونية فيما ذهبت إليه برفع الحصانة عن نائبين في مجلس النواب الأردني بتاريخ 2019/12/9، فقد صوت 51 نائبا على رفع الحصانة، وبالتالي لم تتحقق الأكثرية المطلقة لمنح الإذن بالملاحقة من مجموع عدد أعضاء المجلس.

واذا صدر قرار برفع الحصانة عن العضو من المجلس الذي ينسب اليه، فإنه يجوز في هذه الحالة اتخاذ كافة الاجراءات القانونية بحقة من القبض عليه وتفتيش منزله واقامة الدعوى الجنائية، ولا يستطيع الدفع ببطلان اجراءات رفع الحصانة عنه بأي طريقة من الطرق، كما لا يملك المجلس حق سحب الإذن بعد صدوره (سعد الدين، 2003، ص347). ومن حق العضو الذي رفعت الحصانة عنه ولم يتم توقيفه، حضور جلسات المجلس والتصويت، وحضور اجتماعات اللجان المادة (152) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2014 تنص على أن " للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف الحق في حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت". وفي حال رفض مجلس الأمة رفع الحصانة على النائب، فإنه لا يمكن مباشرة أي إجراء في حق عضو مجلس الأمة إلا بعد انتهاء دور الانعقاد، والجزاء المترتب على مخالفة هذا الإجراء، وذلك بتوقيف العضو النيابي خلافا لما قيده المشرع الدستوري يرتب بطلان الإجراء ولو سلم العضو تلقائيا نفسه للنيابة العامة.

المطلب الثالث: الاستثناءات المقررة على الحصانة الإجرائية

تقتضي إعمال أحكام الحصانة الإجرائية والتي تحول دون توقيف أو محاكمة عضو مجلس الأمة إلا بعد أخذ إذن المجلس خلال أدوار الانعقاد، ومع ذلك وتلازماً مع فلسفة تلك الحصانة، فإنه يرد استثناءات محددة على إعمال أحكامها، والتي تنحصر في فترة عدم انعقاد مجلس الأمة، وحالة التلبس في ارتكاب الجريمة. وسوف نتعرض لتلك الحالات تباعا على النحو الآتي:

الفرع الأول: فترة عدم انعقاد المجلس.

في حال عدم انعقاد المجلس؛ أي أثناء العطلة البرلمانية للمجلس التي حددها المشرع الدستوري بمدة ستة أشهر، أو فترة إرجاء الانعقاد، فإن الحصانة تزول تلقائيا عن عضو مجلس الأمة من تاريخ صدور الإرادة الملكية بفض الدورة البرلمانية، أي كانت طبيعة تلك الدورة. وتبعا لذلك، فإنه

يجوز اتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضد عضو مجلس الأمة في حال ارتكابه جريمة ما. وعليه فإنه يجوز إيقاف العضو وفقا لأحكام الفقرة الاولى المادة (114) من قانون أصول المحاكمات الجزائية من قبل النيابة العامة إذا كان هناك أدلة كافية للتوقيف، وكذلك محاكمته دون الحاجة لأخذ اذن المجلس الذي ينتسب اليه العضو. وعند انعقاد المجلس الذي ينتسب اليه العضو، فعلى رئيس الوزراء إعلام المجلس عند اجتماعه بكافة الإجراءات المتخذة ضد العضو، والأسباب الموجبة لهذا الإجراء، وللمجلس أن يقرر الاستمرار في تلك الاجراءات أو ايقافها فوراً وفقا لأحكام المادة (151) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وتجدر الإشارة إلى أن عضو مجلس الأمة لا يتمتع بالحصانة أثناء فترة الإرجاء التي عدها المشرّع جزءاً من فترة ما بين أدوار الانعقاد، ولا يستفيد أعضاء البرلمان من أحكام الحصانة البرلمانية الإجرائية خلال هذه الفترة، إذ إن المشرّع اعتبر الإرجاء في حكم المجلس غير المنعقد (كشاكش، 2007، ص 47).

كما أكدت محكمة التمييز الأردنية في حكم لها "أن الحصانة البرلمانية المقررة في المادة (86) من الدستور هي حصانة من إجراءات التوقيف، والمحاكمة التي تقيد النائب أو العين في حرية الكلام أو إبداء الرأي. وعليه، فليس في إجراءات محاكمة العين بجنحة إصدار شيك بدون رصيد خلافاً لأحكام المادة (421) من قانون العقوبات، والحكم بإدانته وحبسه لمدة سنة مع الغرامة، وإلزامه بدفع قيمة الشيك للمدعي بالحق الشخصي، أي خرق للحصانة بالمعنى المقصود بالمادة (86) من الدستور. وذلك لأنّ ؛جلسات المحاكمة الصلحية قد تمت في الفترة التي لم يكن فيها مجلس الأمة في حالة الانعقاد، ولأنّ محكمة الصلح قد توقفت عن محاكمته خلال الدورة العادية لمجلس الأمة، ولم تستأنفها إلاّ بعد فضّها. أمَّا الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف خلال الدورة الاستثنائية للمجلس فقد صدر تدقيقاً دون حضور المشتكي عليه، كما أنه تم بناء على استئناف المشتكى عليه خلال الدورة، وقد اقتصر الحكم على رد الاستئناف شكلاً دون أن يسبقه أو يعقبه خلال الدورة، أي إجراء من إجراءات التوقيف، أو المحاكمة التي من شأنها أن تقيد المشتكي عليه في حرية الكلام وإبداء الرأي في المجلس وفقاً لشروط المادة (87) من الدستور.(حكم التمييز، رقم 189/218، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين لسنة 1982، ص585)

الفرع الثاني: التلبس بجريمة جنائية.

تذهب غالبية النظم القانونية الى استثناء حالة التلبس من نطاق الحصانة الاجرائية، ولم يخرج المشرع الدستوري الأردني عن هذا الاستثناء كما هو محدد في (88) من الدستور التي جاء فيها، "... أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً." وقد عرفت المادة (28) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني1- الجرم المشهود هو الجرم الذي يشاهد حال ارتكابه أو عند الانتهاء من ارتكابه. 2- ويلحق أيضا الجرائم التي يقبض على مرتكبيها بناء على صراخ الناس إثر وقوعها أو يضبط معهم أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها أنهم فاعلوا الجرم وذلك في الأربع والعشرين ساعة من وقوع الجرم، أو إذا وجدت بهم في هذا الوقت آثار أو علامات تفيد ذلك".

وعلى هذا الاساس، فانه يستفاد من النص السابق، بأن حالات التلبس هي: 1) مشاهدة الجريمة حال ارتكابها.2) مشاهدتها حال ارتكابها. 3) الجرائم التي يقبض على مرتكبيها بناء على صراخ الناس إثر وقوعها. 4) الجرائم التي يقبض على مرتكبيها ويضبط معهم أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها على أنهم فاعلو الجرم وذلك في الأربع والعشرين ساعة التي تلي وقوع الجرم. 5) الجرائم التي يقبض على مرتكبيها إذا وجدت في الأربع والعشرين ساعة التالية آثار أو علامات يستدل منها على أنهم فاعلوها (شطناوي، 1997، ص68).

ويأخذ التلبس صورتان هما: التلبس الحقيقي والحكمي، وهذه الصور جاءت على سبيل الحصر، ولا يجوز القياس عليها (سلامه، 2000، ص 547)، والتلبس الحقيقي مفاده مشاهدة ارتكاب الركن المادي للجريمة، كأن يشاهد الجاني وهو يطعن شخصا بالسكين أو غيرها من مظاهر الحس المختلفة، كسماع أصوات أعيرة نارية واستغاثة المجني علية.(شطناوي، 1997، ص68 من العدد) ومع ذلك، فان هناك جانب من الفقه يرى بأن مفهوم التلبس في نطاق القانون الدستوري أضيق من نطاقه في القانون الجنائي؛ وبذلك يقتصر على التلبس الحقيقي دون الحكمي؛ أي مشاهدة الجرم عند ارتكابه.(مقابله، 1987 ص372) وعلى خلاف ذلك، يرى غالبية الفقه القانوني أن مفهوم التلبُّس يجب أن يفسر وفقاً للنصوص الجنائية بمفهومه الواسع لحالاته (الخولي، 2007، ص43) لذلك، حدد جانب من الفقه القانوني مدلول الجريمة المشهودة بأنها" مشاهدة الجريمة أثناء الوقت الذي تتحقق فيه عناصرها" (حسني، 2016، ص461).

وعليه، فإنه يمكن القول في هذا الصدد، بأنه إذا أُلقي القبض على أحد أعضاء مجلس الأمة مُتلبّساً بجريمة جنائية، فيجوز توقيفه ومحاكمته دون استئذان المجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو (الحياري، 1972، ص763). وهذا الأثر القانوني بعدم تمتعه بالحصانة النيابية التي تستوجب أخذ إذن المجلس كما يبرره الفقه القانوني، بأنه يتطلب الإسراع في الإجراءات الجنائية للمحافظة على معالم الجريمة وخوفاً من ضياعها(حسني، 1992، ص66). كما أنه يتوافق مع الأساس الفلسفي لتلك الحصانة، وهي شبهة الاتهام الكيدية التي لا تتحقق مع هذه الحالة والتي بمقتضاها زال الشك بعدم تحققها بالجرم المشهود وتزول المبررات التي تحول دون توقيفه. وعلى هذا الأساس يعرف التلبس بأنه" حالة واقعية تتشكل من مجموعة من المظاهر الخارجية التي تدل بذاتها، دون حاجة إلى تدليل، على أنه هنالك جريمة تقع أو بالكاد قد وقعت وقوامها انعدام الزمن أو تقاربه، بين وقوع

الجريمة واكتشافها (ابو عامر، 1984، ص178).

وفي النظام القانوني الأردني، فقد أثيرت مسألة مدى شمول الحصانة كافة الجرائم بحيث تشمل الجناية التي تزيد العقوبة فيها عن ثلاث سنوات أم تشمل كذلك الجنح والمخالفات بمناسبة القبض على أحد النواب أثناء العمل بقانون الدفاع بعد اعلان حالة الطوارئ في الأردن بتاريخ 2020/3/23، والذي بمقتضاه صدر أمري الدفاع رقم (2) و(3) وفقا لأحكام المادة(4) من قانون الدفاع اللذين يقضيا بحظر التجول والتنقل وفرض عقوبة مالية مقدارها مائة دينار ولا تزيد عن خمسمائة دينار وفي حال التكرار يحبس لمدة لا تقل عن سنة. وتعد تلك العقوبة جنحة، فهناك من رأى ضرورة أخذ اذن المجلس لغايات التوقيف والمحاكمة؛ وذلك اعتماداً على تفسيرهم للعبارة التي وردت في متن المادة (86) " ما لم يقبض عليه متلبسا في جريمة جنائية". وقد فسرت هذه عبارة بأنها تشمل كافة الجرائم؛ وذلك لأن المشرّع، عندما استعمل تعبير التلبُّس بجريمة جنائية، لم يقصد الجناية بمعناها الدقيق المعروف، وإنما قصد بها الجريمة بشكل عام (الشوابكة، 1997 ص133).

ومع تقديرنا لهذا الرأي، فإننا نرى خلاف ذلك، أن المقصود بالتلبس بجريمة جنائية التي لا تتطلب الإذن برفع الحصانة، تقتصر على الجرائم الجنائية فقط، ولو أراد المشرع اطلاقها لأستخدم عبارة " التلبس بجريمة" لتكون مطلقة، وفي هذا الصدد أن ما جرى عليه العمل في الأردن وبعيداً عن الاختلاف حول التفسير نطاق التلبس بأنها تقتصر على الجريمة الجنائية ولا تشمل الجنح والمخالفات.

المطلب الرابع: حالات انتهاء الحصانة البرلمانية

وبما أن هذه الحصانة قد أقرت لحماية العضوية النيابية، وهي ليست امتيازاً للعضو بحد ذاته، فإنها تدور عدما ووجوداً مع التمتع بتلك العضوية. وعليه، فإنها تنتهي بصورة تلقائية وفقا للأحكام الدستورية المحددة لانتفاء صفة العضوية من مجلس الأمة.

واتساقاً على ما سبق، فإن الحصانة تزول بانتهاء المدة المحددة للفصل التشريعي لمجلسي الأعيان والنواب والمحدد بأربع سنوات شمسية، أو بحلهما وفقا لأحكام الدستور. وفي ذات الإطار فإنها كذلك تزول في أي حالة تتحقق معها شغور العضوية بقبول استقالة أي عضو من أعضاء مجلس الأمة وفقا لنص المادتين (36، 72) من الدستور. فالمادة (72) من الدستور تنص على أن " يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يستقيل بكتاب يقدمه إلى رئيس المجلس وعلى الرئيس أن يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها ". ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا من تاريخ صدور الإرادة الملكية بقبولها بالنسبة لأعضاء مجلس الأعيان.

كما تنتهي الحصانة بصدور قرار بفصل أحد الأعضاء من عضوية المجلس وفقاً لأحكام المادة (95) من الدستور التي نصت على هذه الحالة " لا يجوز فصل أحد من عضوية أي من مجلسي الأعيان والنواب إلا بقرار صادر من المجلس الذي هو منتسب إليه، ويشترط في غير حالتي عدم الجمع والسقوط المبينتين في هذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وإذا كان الفصل يتعلق بعضو من مجلس الأعيان فيرفع قرار المجلس إلى الملك لإقراره".

ولم يوضح النص الدستوري الحالات التي يمكن معها فصل أحد أعضاء مجلس الأمة من عضوية المجلس المنتسب اليه، وإنما اشترط أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الأعضاء من المجلس التابع إليه العضو. وتطبيقا لذلك، فقد اسقط مجلس النواب السابع عشر عام 2013 العضوية عن أحد أعضائه، لارتكابه عملاً يشكل سابقة لا تتوافق مع مقتضيات العمل النيابي، وهو اشهار السلاح، واطلاق النار على أحد النواب داخل قبة مجلس النواب. وقد صوت على قرار الفصل 136 نائباً من أصل 136 نائبا حضروا الجلسة.

كما يعد إسقاط العضوية من الأسباب الموجبة لانتهاء العضوية وازوال الحصانة، وتعرف على أنها" تمتع العضو النيابي مسبقا بالعضوية البرلمانية بما يتوافق مع أحكام القانون مع نشوء سبب طارئ على العضوية يحدده المشرع مسبقا مما يترتب عليه إسقاط هذه العضوية (عبدالله، 1995، ص19). ومن الأسباب الموجبة لإسقاط لعضوية وفقاً لأحكام الدستور الأردني والمحددة في المادة (75) زوال أحد الشروط والمتطلبات العضوية في مجلس الأمة بعد اكتساب تلك العضوية أو التعامل المالي مع الدولة.

في حال صدور حكم قضائي نهائي من أي محكمة بعقوبة تزيد عن سنة بغير الجريمة سياسية على عضو مجلس الأمة. ففي مثل هذا الفرض، فإن العضوية تسقط حكما عن العضو، مما يؤدي ذلك حتما إلى انتهاء وزوال الحصانة على العضو التي أسقطت العضوية عنه، وتطبيقا لذلك، فقد اسقط مجلس النواب السابع عشر عام 2013 العضوية عن عضوين لإدانتهم من محكمة أمن الدولة بجريمة النيل من الوحدة الوطنية وإثارة النعرات الطائفية والمذهبية خلافاً لأحكام المادة (150) من قانون العقوبات (مجلة نقابة المحامين، جزاء 2006/1034، ص33)

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة أحكام الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة الأردني كأحد الموضوعات الهامة في القانون الدستوري، وتتأتى هذه الأهمية من تكرار إثارته في الواقع العملي في الساحة الدستورية في الأردن، وما أثاره من اختلاف حول تفسير مضامينها في مناسبات عده. وقد تناولت الدراسة

أحكام الحصانة بأشكالها الموضوعية والاجرائية من حيث نطاقها الزمني والمكاني، والاستثناءات التي ترد عليها وتعد قيداً على النيابة العامة في تحريك الدعوى. وقد توصلت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات، نجملها على هذا النحو:

أولا: النتائج.

أولا: إن الحصانة الموضوعية المقررة دستورياً وعملياً لأعضاء مجلس الأمة الأردني محددة مكانيا وزمانيا في حدود قبة البرلمان واللجان المنبثقة عنه؛ لأن مسألة ضبط الكلام وإبداء الرأي يحكمها النظام الداخلي لكل من المجلسين. وهذا على خلاف من يرى بأن نطاقها لا يقتصر فقط على قبة البرلمان؛ وإنما تمتد لتشمل كافة الآراء والانتقادات والاتهامات التي يبديها العضو خارج البرلمان شريطة ارتباطها بالعمل البرلماني.

ثانيا: إن الحصانة الموضوعية لا تشمل الأفعال الجرمية المرتكبة داخل قبة البرلمان أو اللجان، كالضرب وكافة صور الإيذاء. ورأينا ما جرى عليه العمل وخاصة في صور الإيذاء البسيط والتضارب والعراك بالأيدي غالبا ما تنتهي بالتصالح بين الأعضاء، وحال ارتكاب العضو جرما ما تزيد فيه العقوبة عن سنة سيؤدي ذلك حتما الى اسقاط عضويته من المجلس الذي ينتسب اليه بعد صدور الحكم القطعي من المحكمة المختصة.

ثالثا: رأينا مدى توسع النظام القانوني الأردني وفقا لأحكام النظامين الداخليين لمجلس الأعيان ومجلس النواب، والقضاء الدستوري الأردني من نطاق ومشتملات الحصانة بصورتيها الموضوعية والإجرائية. إذ حصنت تلك الأنظمة أعضاء مجلس الأمة من المسؤولية الجزائية والمدنية والتأديبية وهذا خروجاً عن مقتضى النص الدستوري الذي أقصرها فقط على التوقيف والمحاكمة وفي تحميل النصوص على خلاف مبتغاها القانوني. كما توسعت المحكمة الدستورية من نطاق الحصانة بحيث أشملتها الى الجرائم الواقعة من أعضاء مجلس الأمة قبل اكتسابهم العضوية. وهذا برأينا قد يكون ملاذاً من اعمال قواعد عدم المسؤولية من ملاحقة العضو مجلس النواب وخاصة الجرائم المرتكبة خلافا لأحكام قانون الانتخاب.

رابعا: هناك اختلاف حول مدلول عبارة " التلبس بجريمة جنائية" الواردة في المادة (86) من الدستور، بين شمولها لكافة الجرائم الجنائية، وبين اقتصارها فقط على الجريمة ذو الطابع الجنائي التي تزيد العقوبة بها عن ثلاث سنوات؛ والتي تجيز التوقيف والمحاكمة دون أخذ إذن المجلس، بحث لا تشمل الجنح والمخالفات كما يشمل انواع التلبس كافة الحكمي والحقيقي وفقا لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية. مع إننا نرى بأن مفهوم ما ورد في النص الدستوري يقتصر على الجرائم التي تصنف بأنها جنائية التي تزيد العقوبة بها عن سنه؛ لأن المركز الدستوري للعضوية البرلمانية تنأ عن التوسع في هذا المدلول.

خامسا: أن دور مجلس الأمة في حال رفع الحصانة عن أحد الأعضاء يقتصر على التحقق من الاتهام الكيدي من عدمه؛ ونظراً لعدم الجدوى الموضوعية لتطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بالحصانة الاجرائية في حال عدم انعقاد المجلس.

ثانيا: التوصيات:

وعلى ضوء ما توصلت اليه الدراسة من نتائج، فإننا نوصي بجملة من التوصيات، نجملها على النحو الآتي:

أولا: نوصي المشرع الدستوري بضرورة تعديل المادة (86) من الدستور في أقرب تعديل ممكن، تجنباً للتأويل والاختلاف حول تحديد نوع الجريمة الجنائية الواردة في المادة السابقة التي يقبض بها على عضو مجلس الأمة متلبسا؛ والتي تعد استثناء من الحصانة الإجرائية بحيث لا تنصرف إلى المفهوم العام والواسع الذي يشمل الجناية والجنحة والمخالفة؛ وانما يجب أن تقتصر على الجناية فقط بمفهومها الجنائي التي تزيد العقوبة بها عن ثلاث سنوات. بحيث يتم استبدال اللفظ الوارد في تلك المادة " التلبس بجريمة " بدلا عن ما ورد " التلبس بجريمة جنائية".

ثانيا: ضرورة اجراء بعض التعديلات على النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان؛ بحيث يتم:

أ- إعادة صياغة المادة (144) من النظام الداخلي بمجلس النواب التي منحت المجلس صلاحية أن يقرر الاستمرار في الاجراءات المتخذة بحق العضو أو ايقافها فوراً في حال ارتكاب العضو البرلماني جريمة خلال الفترة التي لا يكون فيها المجلس منعقداً. وهذا برأينا يشكل تجاوزاً واضحا للاطار الدستوري الذي حددته المادة (86) من الدستور التي تقتضي قيام رئيس الوزراء بإعلام المجلس الذي يتبع له العضو بالإجراءات المتخذة ضد العضو. فلو تصورنا قيام المجلس عدم رفع الحصانة حال أن تطغى الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية على الرغم من ارتكاب الجريمة، مما يخل بجوهر فلسفة الحصانة واخلالا بمبدأ المساواة.

ب- كما يقتضي تعديل الحكم الوارد في المادة (139) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والحكم الوارد في المادة (113) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان اللذين وسعا من نطاق الحصانة الاجرائية لتمتد لتشمل المسائل المدنية والادارية لتنسجم مع أحكام المادة (86) من الدستور، وكذلك تعديل الحكم الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب من حيث بدء التمتع بالحصانة بأشكالها من تاريخ نشر النتائج في الجريدة الرسمية وليس من تاريخ اعلانها.

ج- ثالثا: ضرورة العمل على توعية أعضاء مجلس الأمة وخاصة مجلس النواب بحدود ونطاق الحصانة المقررة لهم ؛ حتى لا يساء استخدامها وخاصة خارج قبة البرلمان؛ لكي لا تخلط المفاهيم القانونية مع المفاهيم السياسية والتي قد تؤثر على قرار المجلس برفع الحصانة من عدمه، والخروج عن فلسفة اقرارها المتعلقة بحماية العمل النيابي كما هو محدد في الدستور.

المصادر والمراجع

ابو زيد، م. (1984). *النظام الدستوري المصري*. (ط1). الاسكندرية: منشأة المعارف.

أبو عامر، م. (1984). *الإجراءات الجنائية*. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

أحمد، ح. (1995). *الحصانة البرلمانية الموضوعية والاجرائية من وجهة نظر جنائية*. (ط2). القاهرة: دار النهضة العربية.

بطيخ، ر. (1994). *الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر*. القاهرة: دار النهضة العربية.

جوخدار، ح. (1993). *شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية*. (ط1). عمان: مطبعة الصفدي.

حبيب، م. (2000). *ضمانات اعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري*. القاهرة: دار النهضة العربية.

حسني، م. (1992). *الدستور والقانون الجنائي*. مطبعة جامعة القاهرة.

حسني، م. (2016). *شرح قانون الاجراءات الجنائية*. (ط5). القاهرة: دار النهضة العربية.

الحلو، م. (1995). *القانون الدستوري*. الاسكندرية: دار المطبوعات الحديثة.

الحميدة، خ. (2010). *النظام الدستوري الكويتي*. (ط1). الكويت: مطبعة جامعة الكويت.

الحياري، ع. (1972). *القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني*. (ط1). عمان: مطابع غانم عبده.

الخولي، م. (2007). *الحصانة البرلمانية في التشريع المصري*. (ط1). القاهرة: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.

خير، هـ. (1987). دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، *منشورات مجلس الأمة*.

ساري، ج. (2003). *أصول وأحكام القانون الدستوري*. (ط4). القاهرة: دار النهضة العربية.

سعد الدين، م. (2003). *نظرية الدفوع في قانون الاجراءات الجنائية*. (ط1). القاهرة: نادي القضاة.

سلامه، م. (2000). *إجراءات الجنائية في التشريع المصري*. القاهرة: دار النهضة العربية.

شطناوي، ع. (1997). حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، *دراسات: علوم الشريعة والقانون*، 24(1).

الشوابكة، إ. (1997). *الحصانة البرلمانية: دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا*. (ط1).

عبد الستار، ف. (2000). *شرح قانون العقوبات*. (ط2). دار النهضة العربية.

عبدالله، ع. (1995). إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، *رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة*.

عثمان، أ. (1988). *شرح قانون الاجراءات الجنائية*. (ط7). القاهرة: دار النهضة العربية.

عصفور، س. (1980). *النظام الدستوري المصري (دستور 1971)*. الاسكندرية: منشأة المعارف.

قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني.

كشاكش، ك. (2007). الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن. بحث منشور، مجلة المنارة، جامعة ال البيت، 13(8).

كنعان، ن. (2018). النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية: دراسة مقارنة في الدساتير العربية. *مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون*، 45(2).

مجلة نقابة المحامين.

المطيري، ف. والعياش، غ. (2017). الجرم المشهود وأثره في زوال الحصانة البرلمانية: دراسة في التشريع الكويتي مقارنا مع التشريع المصري، *مجلة كلية القانون الكويتية العالمية*، 3(19).

نجم، م. (2006). *الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية*. عمان: دار الثقافة للطباعة والنشر.

النظام الداخلي لمجلس النواب ونظام مجلس الاعيان.

References

Abdel Sattar, F. (2000). *Explanation of the Penal Code*. (2nd ed.). Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

Abdullah, A. (1995). Withdrawal of the membership of the House of Representatives, *Ph.D. thesis*, Faculty of Law, Cairo University.

Abu Amer, M. (1984). *Criminal Procedure*. Alexandria: University Press.

Abu Zaid, M. (1984). *Egyptian Constitutional System*. (1st ed.). Alexandria: Monsha`at Al-Maarif.

Ahmed, H. (1995). *Substantive and Procedural Parliamentary Immunity from a Criminal Point of View*. (2nd ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Al-Hamida, Kh. (2010). *Kuwaiti constitutional system*. (1st ed.). Kuwait: Kuwait University Press.

Al-Helou, M. (1995). *Constitutional Law*. Alexandria: Modern Printing House.

Al-Hyari, A. (1972). *Jordan's constitutional law and constitutional system*. (1st ed.). Amman: Ghanem Abdo Press.

Al-Khouli, M. (2007). *Parliamentary Immunity in Egyptian Legislation*. (1st ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Al-Maqat'e, M. (2008). *Al-Waseet in the Kuwaiti constitutional system and its political institutions*. (2nd ed.). Kuwait,

Al-Mutairi, F., and Al-Ayash, Gh. (2017). The proven crime and its effect on the withdrawal of parliamentary immunity: a study in Kuwaiti legislation compared to the Egyptian legislation. *Journal of the Kuwait International College of Law*, 3(19).

Al-Shawabkeh, I. (1997). *Parliamentary Immunity: A Comparative Study between Jordan and Britain*. (1st ed.).

Asfour, S. (1980). *Egyptian Constitutional System, 1971 Constitution*. Alexandria: Monshaat Al-Maarif.

Battokh, R. (1994). *Parliamentary Immunity and its Applications in Egypt*. Cairo: Arab Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Gokhdar, H. (1993). *Explaining the Code of Criminal Procedure*. (1st ed.). Amman: Al-Safadi Press.

Habib, M. (2000). *Guarantees of members of parliament in the Egyptian constitutional system*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Hosni, M. (1992). *Constitution and Criminal Law*. Cairo University Press.

Hosni, M. (2016). *Explanation of the Criminal Procedure Law*. (5th ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Jordan Code of Criminal Procedure.

Kanaan, N. (2018). Quorum for meetings and decisions of legislative councils: a comparative study of Arab constitutions. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, The University of Jordan, 45(2).

Khair, H. (1987). *Legislative Studies for the House of Representatives in Interpreting the Provisions of the Parliament's Internal Regulations*. Publications of the The House of Representatives.

Kushakesh, K. (2007). Procedural Immunity as a Constitutional Guarantee for Parliamentary Action in Jordan, *published research, Al-Manara Journal, Al Al-Bayt University*, 13(8).

Najm, M. (2006). *Al-Wajeez in the Code of Criminal Procedure*. Amman: Dar Al-Thaqafa Printing and Publishing.

Othman, A. (1988). *Explanation of the Code of Criminal Procedure*. (7th ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Saad al-Din, M. (2003). *The theory of defenses in the Code of Criminal Procedure*. (1st ed.) Cairo: Judges Club.

Salama, M. (2000). *Criminal Procedures in Egyptian Legislation*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Sari, G. (2003). *Origins and Provisions of Constitutional Law*. (4th ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press.

Shatnawi, A. (1997). The Right to Personal Security in Jordanian Legislation. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences,* The University of Jordan, 24(1).

The internal regulation of the House of Representatives and the Senate.