

الاتحاد البرلماني الدولي



INTER-PARLIAMENTARY UNION

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مداخلة

من

السيد تشارلز روبرت
كاتب مجلس العموم في كندا

حول

الامتياز البرلماني وحقوق الميثاق في كندا: التوفيق بين المبادئ والقيم

دورة بلغراد

تشرين الأول / أكتوبر 2019

مقدمة: ها الوقت مناسب؟

كان دمج الميثاق الكندي للحقوق والحريات¹ في الدستور الكندي المبتكر في عام 1982 بمثابة نقطة تحول في الدستور الكندي، حيث حوله إلى "نظام قانوني قائم على الحقوق الدستورية"². ويحمي هذا الميثاق حقوق الكنديين في معاملة الحكومات والهيئات العامة ذات الصلة على قدم المساواة بموجب القانون (كما يضمن حقوق المساواة الواسعة والحقوق الأساسية الأخرى مثل حرية التعبير وحرية التجمع وحرية الأديان).

أحد المجالات التي حظيت باهتمام متزايد منذ ظهور الميثاق هي العلاقة بين الميثاق والامتياز البرلماني، "مجموع الامتيازات والحصانات والسلطات التي يتمتع بها مجلس الشيوخ ومجلس العموم والجمعيات التشريعية الإقليمية وكل عضو على حدا، والتي من دونها لم يتمكنوا من أداء وظائفهم"³. ويتمثل دور المحاكم في تحديد وجود ونطاق مطالب به، بينما تكون ممارسة الامتياز ضمن الاختصاص الحصري للبرلمان. وقد أصدرت المحكمة العليا، منذ إنشاء الميثاق، أربعة أحكام موضوعية بشأن الامتياز البرلماني، ركزت جميعها على كيفية الموازنة بين الامتياز البرلماني والحقوق والحريات الأساسية التي يحميها الميثاق.

وفي حين أصبحت المحاكم أكثر مهارة في التوفيق بين الامتياز البرلماني وحقوق الميثاق، فقد يكون الوقت مناسباً الآن للمجلسين البرلمانيين في كندا لتقييم أفضل السبل لممارسة امتيازاتهم (التي تتمتع بالحصانة من المحكمة) بطريقة تتفق مع قيم الميثاق والمعايير المعاصرة للشفافية والمساءلة واحترام سيادة القانون. وبالفعل، كانت هذه هي نية اللجنة الدائمة لمجلس العموم المعنية بالإجراءات وشؤون مجلس النواب في عام 2004، عندما أوصت المجلس بتعيين لجنة لإجراء مراجعة

¹ ميثاق الحقوق والحريات الكندي، الجزء الأول من قانون الدستور، 1982، كونه في الجدول "ب" لقانون كندا 1982 (المملكة المتحدة)، 1982، ج 11، أعيد طبعه في عام 1985 RSC، الملحق الثاني، رقم 44.

² تقرير مجلس الشيوخ 2015/صفحة 18:

<https://sencanada.ca/content/sen/Committee/412/rprd/rep/rep07jun15-e.pdf>

³ *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2005] 1 SCR 667, 2005 SCC 30

شاملة للامتياز البرلماني مع التركيز على تأثير الميثاق على ممارسة الامتياز. ومع ذلك، فقد تم حلّ البرلمان السابع والثلاثين قبل اعتماد التوصية⁴.

وفي الآونة الأخيرة، درس المجلس الأعلى في كندا، أي مجلس الشيوخ، هذه القضية (مرتين) وأعرب عن اهتمامه بالشروع في هذه المراجعة الشاملة. وبالفعل، في حزيران/ يونيو 2019، قدمت لجنة مجلس الشيوخ الدائمة المعنية بالقواعد والإجراءات وحقوق البرلمان تقريراً مؤقتاً بعنوان الامتياز البرلماني: آنذاك والآن⁵. ويوصي هذا التقرير بأنه عقب الانتخابات العامة التي ستجري في تشرين الأول/ أكتوبر 2019، ينبغي على مجلسي البرلمان أن يتكاتفاً معاً لدراسة الامتياز البرلماني في سياقه المعاصر، لأن "كلا المجلسين لهما مصلحة مشتركة في تبادل الفهم المعاصر لممارسة الامتيازات البرلمانية". ومع هذه الدعوة، قد يشهد البرلمان الثالث والأربعون تكاتفاً بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ في تقييم ممارسة الامتياز البرلماني في سياق الميثاق.

الامتياز والبرلمان

يبلغ عمر الاتحاد الكندي أكثر من 150 عاماً، مما يجعله أحد أقدم الديمقراطيات المستمرة في العالم. فقانون أمريكا الشمالية البريطانية، 1867 (أصبح الآن قانون الدستور، 1867)⁶ الذي اعتمده البرلمان البريطاني، كان اقتراحاً مبتكراً لضم عدة مستعمرات في دولة واحدة. وكانت هذه هي المرة الأولى التي توافق فيها بريطانيا على تشكيل حكومة برلمانية تكون حكومة فيدرالية في هيكلها، وتتمتع بسلطة قضائية مشتركة ومقسمة بين الحكومة المركزية / الفيدرالية والحكومات الإقليمية الفرعية. وكان الجهد الذي بدأ منذ سنوات عديدة جهداً ناجحاً إلى حد كبير.

تشكلت الحكومة الكندية على غرار نموذج وستمنستر، وتمحورت حول البرلمان الذي يتألف من التاج، ومجلس شيوخ يتم تعيينه ويمارس دور مجلس الشيوخ، ومجلس عموم منتخب. وكبريطانيا بذاتها، فإن العديد من أهم ميزاتهما تعمل من

⁴ [التقرير الثامن](#) للجنة الدائمة لمجلس العموم حول الإجراءات والشؤون الداخلية، الفقرتان 11 و 13، المقدمان إلى المجلس في 8 آذار/ مارس 2004 (المجلات، [الصفحة 146](#)).

⁵ التقرير الحادي عشر للجنة الدائمة لمجلس الشيوخ، القواعد والإجراءات وحقوق البرلمان "الامتياز البرلماني: آنذاك والآن"، المقدم في مجلس الشيوخ في 20 حزيران/ يونيو 2019.

⁶ [The Constitution Act, 1867\(UK\)](#), 30 & 31 Victoria, c 3

خلال الأعراف والتقاليد. ويشمل ذلك مكتب رئيس الوزراء بصفته الرئيس التنفيذي للحكومة، ومبدأ المساءلة الوزارية تمارسه حكومة مسؤولة على النحو المحدد في تصويت الثقة في مجلس العموم.

وقد تضمن اعتماد هذا النموذج البرلماني البريطاني تفويضاً للمطالبة بالامتيازات والحقوق والحصانات والسلطات التي يتمتع بها ويمارسها مجلس العموم وأعضائه في وستمنستر. وتم تحديد هذا العطاء بالأصل للامتيازات الموجودة في عام 1867، لكنها أصبحت أكثر مرونة فيما بعد، بغية السماح لكندا للمطالبة بأي امتياز من خلال التشريعات التي قد تحددها وستمنستر بعد عام 1867⁷. وكان هذا التفويض الشامل للمطالبة بامتياز مشابهاً لما كانت تسمح به بريطانيا لدى موافقتها على دساتير عدة مستعمرات أسترالية قبل عشر سنوات، وقد استمرت هذه الممارسة عندما تم اعتماد التشريع الذي أنشأ حكومات نيوزيلندا والكومنولث الأسترالي، فضلاً عن الدولة الأيرلندية الحرة، وأيرلندا الشمالية في عام 1921. وقد طالبت كندا بهذه الامتيازات من خلال سن قانون مجلس الشيوخ ومجلس العموم (والذي أصبح الآن قانون برلمان كندا) في عام 1868⁸، ودخلت هذه الامتيازات حيز التنفيذ دون أي تغيير كبير منذ ذلك الحين. فالقسم 1 من قانون عام 1868 (الآن هو القسم 4 من قانون برلمان كندا) كرر ببساطة لغة المادة 18 من قانون الدستور لعام 1867، والتي تمنح هذه الامتيازات قوة قانونية.

استفادت كندا كثيراً من خلال الالتزام بالنموذج البرلماني البريطاني. وهذا انطبق بالتساوي على نطاق الامتياز البرلماني ومضمونه. وتم القبول بحرية التعبير، والسيطرة على الإجراءات، وسلطة التأديب، دون التشكيك بها كامتيازات حقيقية لحماية والحفاظ على سلطة وكرامة البرلمان وأعضائه. وقد أكد البرلمان هذه الامتيازات وصادقت عليها المحاكم.

الدروس المستفادة من دراسات المملكة المتحدة بشأن الامتياز البرلماني

أجرت المملكة المتحدة أربع دراسات رئيسية حول الامتياز البرلماني على مدى السنوات الخمسين الماضية. وكان هذا النهج الاستباقي محاولةً لترسيخ فهم الامتياز البرلماني في بيئة معاصرة. ومن دون إنكار تاريخ الامتياز البرلماني المتجذر في الجدل مع التاج، فقد سعت المملكة المتحدة إلى تعريفه من حيث علاقة البرلمان بالجمهور الأعظم.

⁷ تم نقض المادة 18 وأعيد تفعيلها بموجب قانون برلمان كندا، 1875 ، Vict. 39-38 ، ج. 38 (المملكة المتحدة)، أعيد طبعه في RSC 1985 ، الملحق II ، رقم 13.

⁸ قانون لتحديد امتيازات وحصانات وسلطات مجلس الشيوخ ومجلس العموم، وتوفير حماية عاجلة للأشخاص العاملين في نشر الأوراق البرلمانية. (SC 1868 c. 23)

في الواقع، يمكن إرجاع الحساسية للمصلحة العامة في الأمور التي تندرج ضمن مجال الامتياز البرلماني في المملكة المتحدة إلى قضية ستوكديل ضد هانسارد⁹ عام 1839، والتي كانت بمثابة نقطة علاّم، حيث قضت المحاكم في هذه القضية بأن توماس هانسارد، ناشر مجلس النواب، لم يكن محمياً من أي إجراء للتشهير فيما يتعلق بتقرير نُشر بأمر من المجلس (معتبرة أنه في حين يتمتع الامتياز البرلماني بحماية الأوراق المطبوعة بأمر من المجلس لأعضائه، إلا أن هذه الحماية لم تمتد لتشمل الأوراق المتاحة لأفراد الشعب خارج المجلس). وكان لهذه النتيجة عواقب سلبية: فهي لم تأخذ في الحسبان مصلحة الجمهور لمعرفة ما يجري مناقشته وسنّه في البرلمان¹⁰. واستجابةً لقرار المحكمة، فقد سن البرلمان قانون الأوراق البرلمانية لعام 1840، والذي ينص في نظامه الأساسي على أن هذه التقارير ستكون محمية بامتياز.

ومع ذلك، فقد حدد قرار المحكمة بخصوص ستوكديل مبدئين أساسيين حول كيفية تقييم المحاكم للامتيازات البرلمانية بعد أكثر من قرن: إثبات تاريخ الامتياز، وإظهار ضرورة الحاجة إليه بالنسبة لعمل الهيئة التشريعية:

"إن الامتياز، أو بالأحرى السلطة (لأنها الكلمة المستخدمة) التي يعلنها هذا القرار كونها حادثة أساسية بالنسبة للوظائف الدستورية للبرلمان، يتم محاولة دعمه، أولاً، من خلال توضيح أنه قد تمت ممارسته منذ فترة طويلة وتمت الموافقة عليه؛ وثانياً، هذا الامتياز ضروري للغاية بالنسبة للوظائف التشريعية والاستشارية في مجلس النواب" (*Stockdale v. Hansard*, at p. 1189)

يُعدّ استخدام الضرورة لتحديد وجود ونطاق الامتياز المطالب به حجر الأساس في النهج المعاصرة للامتياز.

وبالعودة إلى المراجعات المعاصرة للامتياز البرلماني في المملكة المتحدة، فقد قامت لجنة خاصة من مجلس العموم بإجراء أول دراستين حول الامتياز، في حين أجرت لجنة مشتركة خاصة مع مجلس اللوردات الدراستين الأخيرتين. وكانت الفحوى الأساسية لهذه التقارير هي دراسة ما إذا كان ينبغي اعتماد الامتياز وكيفية ملائمتها بشكل أفضل مع التوقعات

⁹ *Stockdale v. Hansard* (1839) 9 Ad & E 1, (1839) 112 ER 1160 (*Stockdale v. Hansard*)¹⁰ تم التأكيد على هذه النقطة في دراسة المملكة المتحدة لعام 1999 حول الامتياز البرلماني، والتي لاحظت أن "حرية التعبير البرلمانية لن تكون ذات قيمة تذكر إذا كان ما يقوله الأعضاء والوزراء والشهود في البرلمان لا يمكن التداول به بحرية خارج البرلمان. فهناك مصلحة عامة مهمة في معرفة الجمهور لما يجري مناقشته والقيام به في البرلمان". (اللجنة المشتركة المعنية بالامتيازات البرلمانية (المملكة المتحدة)، الامتياز البرلماني - التقرير الأول - المجلد 1، 9 نيسان/ أبريل 1999، الفقرة 341).

الحديثة. على سبيل المثال، اقترح التقرير الأول للجنة المختارة للامتيازات البرلمانية لمجلس العموم البريطاني، والذي صدر عام 1967 (على الرغم من عدم اعتماده رسمياً من قبل مجلس النواب)، تخفيف استخدام الصحافة لسلطة انتهاك حرمة الأحداث الحرجة للبرلمان. كما أوصت بسن تشريع لتوسيع نطاق الامتياز وتوضيحه، مع فهم أساسي بأن الحقوق والحصانات المعترف بها في مجلس النواب "يجب أن تطبقها المحاكم كجزء من قانون الأرض"¹¹. وقد تم التأكيد على هذه التوصية وتوصيات مماثلة في تقرير لاحق أصدرته لجنة الامتيازات عام 1977 واعتمده مجلس النواب¹².

وكان تقرير اللجنة المشتركة الخاصة لعام 1999 أكثر شمولاً وأكثر جرأة في نهجه للامتياز البرلماني. واقترح من بين أمور أخرى، أن البرلمان يحتفظ فقط بالحقوق والحصانات اللازمة لأداء مهامه (مردداً إلى حد ما صدى قضية ستوكديل ضد هانسارد)، وأن "الإجراءات في البرلمان" وفي "مكان خارج البرلمان" محددة في النظام الأساسي؛ وأن تُلغى سلطة البرلمان بالسجن بسبب ازدرائه وأن يتم نقل صلاحياته العقابية على غير الأعضاء إلى المحاكم¹³. بالإضافة إلى ذلك، أوصى التقرير تدوين الامتياز في النظام الأساسي. وكان الهدف من هذا الاقتراح "تسهيل الفهم أن الامتياز البرلماني لا يهم أعضاء البرلمان فحسب بل جمهور الناخبين أيضاً"¹⁴.

أما التقرير الرابع والأحدث في المملكة المتحدة حول الامتياز، اعتباراً من عام 2013¹⁵، فقد جاء استجابةً لفضيحة الإنفاق في عام 2009 التي تضمنت مطالبات غير صحيحة من الأعضاء والأقران. وعلى الرغم من التزام الحكومة

¹¹ المملكة المتحدة، مجلس العموم، تقرير من اللجنة المختارة للامتياز البرلماني، إلى جانب وقائع اللجنة، محاضر الإثبات التي تم تسجيلها أمام اللجنة المختارة للامتياز البرلماني في الجلسة 1966-1967، والتذييلات، 1 كانون أول/ ديسمبر 1967 (أعيد طبعه عام 1971)، ص xiii-xiv، الفقرة 38

¹² May, *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., p. 218: 417 (1976-77)؛ وللاطلاع على ما اعتمده مجلس النواب، انظر مجلات مجلس العموم (1977-78) 170.

¹³ اللجنة المشتركة المعنية بالامتيازات البرلمانية (المملكة المتحدة)، الامتياز البرلماني - التقرير الأول - المجلد 1، 9 أبريل 1999 (1999 المملكة المتحدة اللجنة المشتركة).

¹⁴ اللجنة المشتركة المعنية بالامتيازات البرلمانية (المملكة المتحدة)، الامتياز البرلماني - التقرير الأول - المجلد 1، 9 أبريل 1999 (اللجنة المشتركة في المملكة المتحدة 1999) في الفقرة 39.

¹⁵ اللجنة المشتركة المعنية بالامتيازات البرلمانية (المملكة المتحدة)، الامتياز البرلماني: تقرير الدورة 2013-14، 18 يونيو 2013 (2013 UK Joint Committee).

بتدوين الامتياز، فقد قررت اللجنة المشتركة أنه لا يوجد شرط حقيقي للقيام بذلك. وبأخذها هذا الرأي، رفضت الحكومة بشكل غير مباشر الاقتراح المقدم قبل خمسة عشر عاماً لتدوين الامتياز بطريقة حددت من نطاقه، وركزته على الضرورة. ومع ذلك، أكد تقرير اللجنة المشتركة لعام 2013 على الضرورة كأساس للامتياز البرلماني وأيد صراحةً تفسير المحكمة العليا في كندا للضرورة في قضية فيد¹⁶.

تاريخياً، وبالمقارنة مع ويستمنستر، يمكن وصف نهج مجالس البرلمان في كندا تجاه الامتياز البرلماني بأنه نهج مريح نسبياً. وربما يعود السبب في هذا إلى تطور الامتياز البرلماني في المملكة المتحدة من خلال الصراع بين التاج والبرلمان والمحاكم، في حين أنه لم يكن لدى كندا مثل هذا التاريخ¹⁷.

وفي الآونة الأخيرة، اجتذب الامتياز البرلماني بعض الاهتمام من البرلمانيين، خاصةً على مدى السنوات الـ 15 الماضية بعد قرارات المحكمة العليا بشأن الامتياز البرلماني والميثاق. وكما ذكر أعلاه، ففي عام 2004، أوصت اللجنة الدائمة لمجلس العموم المعنية بالإجراءات وشؤون مجلس النواب بأن ينظر مجلس العموم في تعيين لجنة لإجراء مراجعة شاملة للامتياز البرلماني في عهد الميثاق:

ربما يكون الوقت مناسباً للبرلمان الكندي لإجراء مراجعة منهجية لامتيازاته وامتيازات أعضائه. فمثل هذه المراجعة لم تحدث خلال سنوات عديدة فحسب، بل إن إدخال الميثاق الكندي للحقوق والحريات والتطورات البرلمانية، مثل بث الإجراءات، قد أثر بشدة على البيئة التي نعمل فيها¹⁸.

¹⁶ نص في الفقرتين 24 و 25: 24. نحن نؤيد النهج المعتمد في قضية فيد. فالامتياز المطلق المرتبط بتلك المسائل التي تتصف بأنها إما جزء من الإجراءات في البرلمان أو لأنها مرتبطة بالضرورة بتلك الإجراءات، يخضع للاختصاص القضائي الوحيد للبرلمان. 25. ومن مزايا "مبدأ الضرورة" أنه يضمن درجة من المرونة، فممارسات العمل في البرلمان تتغير، وفهمنا لما هو خاضع أو غير خاضع للاختصاص القضائي الوحيد للبرلمان بحاجة إلى التكيف والتطور وفقاً لذلك.

¹⁷ انظر على سبيل المثال، بيتر دوهري، "ما هي هذه "القوة الغامضة"؟ نموذج تاريخي للامتياز البرلماني في كندا" (2017)، 11 J.P.P.L. 383، ص. 390.

¹⁸ [التقرير الثامن](#) للجنة الدائمة المعنية بالإجراءات والشؤون الداخلية، الفقرتان 11 و 13، المقدمان إلى المجلس في 8 مارس 2004 (المجلات، [الصفحة 146](#)).

لكن لسوء الحظ، تم حل البرلمان قبل إجراء أي دراسة موضوعية. وبعد أكثر من عقد من الزمان، تناول مجلس الشيوخ هذه القضية، أولاً في عام 2015، ومرة أخرى في عام 2019. ومناقشة تقارير مجلس الشيوخ موجودة أدناه.

الفعل ورد الفعل والتدوين: امتياز برلماني في أستراليا ونيوزيلندا

قامت كل من أستراليا ونيوزيلندا بتدوين الامتياز البرلماني. وفي كلتا الحالتين، ردت الهيئات التشريعية المعنية على قرارات المحاكم التي شعروا أنها تتطفل على نطاق الولاية الحصرية للبرلمان. وقد أدت التدابير التفاعلية التي اتخذتها الهيئات التشريعية في أستراليا ونيوزيلندا إلى إلغاء قرارات المحكمة "الإشكالية"، ولكن بتكلفة. ولأنهم ركزوا على التدخلات المتصورة للامتياز، فقد كانت إجاباتهم تؤكد بجرأة على هذا الامتياز. لكن على عكس الدراسات البريطانية حول الامتياز، لم تركز هذه الهيئات التشريعية على كيفية ممارسة الامتياز البرلماني في سياق قانوني معاصر قائم على الحقوق.

وفي أستراليا، كان رد فعل البرلمان على قرارين يشار إليهما مجتمعين باسم ر. ضد ميرفي¹⁹. وكانت قضية الخلاف حول ما إذا كان يمكن قبول الشهادة المقدمة في لجنة برلمانية في إجراءات المحكمة. وقررت المحكمة أن البيانات البرلمانية والأدلة البرلمانية يمكن قبولها في إجراءات المحكمة طالما أنها ليست أساس الدعوى محل النقاش. وقد سعت هذه القرارات إلى تحقيق التوازن بين امتياز حرية التعبير من جهة، حيث "لا ينبغي توجيه الاتهام أو التشكيك بمناقشات وإجراءات البرلمان في أي محكمة أو مكان خارج البرلمان"²⁰، والمصلحة العامة في استخدام مواد من البرلمان من جهة أخرى. وكان القلق من البرلمانيين بعد صدور القرارين ر. ضد ميرفي، في أن المدعين والمدعى عليهم في قضايا قضائية مختلفة سيستخدمون أدلة اللجان بطريقة هاجمت البرلمانيين أساساً من خلال التشكيك في صدق ودوافع تعليقاتهم المقدمة في البرلمان. وتلت ذلك دراسات برلمانية، وألغى قانون الامتيازات البرلمانية لعام 1987 القرارين ر. ضد ميرفي، من بين أمور أخرى، ومنها سن تفسير واسع النطاق للمادة التاسعة، مع الحد من استخدام الأدلة البرلمانية في إجراءات المحكمة.

كما وضعت نيوزيلندا امتيازاتها في النظام الأساسي كرد فعل على قرارات المحكمة. ففي قرار²¹ المدعي العام في قضية *Gow v. Leigh* لعام 2011، وجدت المحكمة العليا في نيوزيلندا أن المشورة المقدمة إلى الوزير (شفهياً وخطياً

¹⁹ لحكم الأول لم يتم الإبلاغ عنه. الاقتباس من أجل القرار الثاني هو. *R. v. Murphy* (1986) 5 NSWLR 18.

²⁰ على النحو المنصوص عليه في المادة التاسعة من شرعة الحقوق 1689 (قانون يعلن حقوق وحرية الموضوع وتسوية خلافة التاج)،

1 وليام وماري سبب 2 ج 2.

²¹ المدعي العام و. *Gow v. Leigh* [2011] NZSC 106 (*Gow v. Leigh*).

في مذكرة) من أحد المسؤولين من أجل مساعدة الوزير في الإجابة على الأسئلة في الهيئة التشريعية النيوزيلندية لم تكن محمية بامتياز مطلق ضد دعاوى التشهير الناشئة عمّا قيل للوزير. وبدلاً من ذلك، كان الموظف العام محمياً بامتياز مؤهل (قد يتطلب دليلاً على وجود خبث متعمد للحصول على إدانة بالتشهير). وقد وجدت المحكمة أنه ليس من الضروري للموظف العام الاستفادة من الامتياز المطلق حتى يعمل مجلس النواب النيوزيلندي بشكل صحيح. وبعد قضية *Gow v. Leigh*، قام مجلس النواب بدراسة الامتياز البرلماني. ولدى الكتابة لمخاطبة اللجنة، لاحظت مجموعة من أعضاء مجلس الشيوخ الكندي أن المحكمة العليا في قضية *Gow v. Leigh* قد وازنت بطريقة ملائمة بين الامتياز البرلماني وحقوق الفرد الذي زُعم أنه تم التشهير به²². ومع ذلك، وكرد فعل (جزئي) على قضية *Gow v. Leigh*، فقد أقرت نيوزيلندا قانون الامتياز البرلماني لعام 2014، الذي تضمن تفسيراً واسعاً لامتياز حرية التعبير والمادة التاسعة من شرعة الحقوق، وحددت بشكل أوسع نطاقاً ما لا يمكن للهيئات القضائية أو المحاكم القيام به فيما يتعلق بتوجيه الاتهام أو التشكيك في الإجراءات في البرلمان. وقد وسّع قانون عام 2014 نطاق الامتياز الفعلي لأعضاء الهيئة التشريعية عن طريق توسيع نطاق الامتياز المطلق للوضع المتوخى في قضية *Gow v. Leigh* (نقض القرار).

الفقه القانوني الكندي: الضرورة والاختصاص القضائي

كانت مشاركة المحكمة في كندا في موضوع الامتياز محدودة إلى حدّ ما. وفي الواقع، وبصرف النظر عن مجموعة من القضايا المبكرة التي تحدد حقوق الهيئات التشريعية في المقاطعات في ممارسة الامتيازات، والسلطات على غير الأعضاء الذين يتدخلون في الواجبات البرلمانية، والدور الأساسي للمحاكم مقابل الامتياز، فإن المحكمة العليا في كندا لم تصدر أي قرارات جوهرية بشأن الامتياز البرلماني منذ قرابة قرن.

أتاح دمج الميثاق الكندي للحقوق والحريات في الدستور الكندي المبتكر في عام 1982 فرصاً جديدة للمحكمة للانخراط في موضوع الامتياز البرلماني، وتُظهر القضايا الأربع التي نظرت فيها المحكمة العليا في عهد الميثاق تطوراً في نهج المحكمة، خصوصاً حقوق غير الأعضاء مقابل الامتياز البرلماني. وقد أظهرت المحكمة أنها ستحاول، قدر الإمكان، التوفيق بين الامتياز البرلماني والميثاق.

²² رسالة إلى المحترم كريستوفر فينيلسون، عضو البرلمان، ورئيس لجنة الامتيازات، في نيوزيلندا، إلى السيناتور ديفيد سميث (الذي كان رئيساً للجنة الدائمة لمجلس الشيوخ بشأن القواعد والإجراءات وحقوق البرلمان) وجورج فوري (رئيس الفريق العامل المعني بالامتيازات البرلمانية)، قام بتوقيعه السناتور جيرالد كومو وسيرج جويال وديفيد برالي، بتاريخ 29 تشرين الثامن / نوفمبر 2012.

ومع ذلك، فقد صرحت المحكمة بوضوح أن البرلمان يحتفظ بالولاية القضائية الحصرية على المناطق التي تدخل في نطاق الامتياز البرلماني بشكل صحيح (ضروري لعمل البرلمان). وقد لاحظت المحكمة أن الأمر متروك في مجالات الاختصاص البرلماني الحصري، للبرلمان بحد ذاته لتحديد ممارسة امتيازاته بطريقة تتفق مع الميثاق.

الضرورة: شركة نيو برونسويك للبث / New Brunswick Broadcasting Co. ضد المجلس التشريعي في نونافسكوشيا / Nova Scotia (رئيس مجلس النواب) [1993] SCR 319.1

كانت قضية الخلاف في قضية شركة نيو برونزويك للبث / New Brunswick Broadcasting، حول ما إذا كان لدى مشغلي الكاميرات التلفزيونية الحق، بموجب الميثاق الكندي للحقوق والحريات، بتصوير مداورات المجلس التشريعي في نونافسكوشيا / Nova Scotia، أو ما إذا كان للمجلس الحق في استبعادهم من التصوير في المعارض العامة. في هذه الحالة، رفض المجلس التشريعي نونافسكوشيا السماح بوجود كاميرات الفيديو داخل المجلس، مما دفع هيئة الإذاعة الكندية إلى تقديم رئيس المجلس إلى المحكمة.

تم إجراء اختبار "الضرورة" ليكون الاختبار الأساسي لتحديد صلاحيات المجلس، وقد لاحظت القاضية مكلاشلن (التي تكتب للتعددية) ما يلي حول اختبار "الضرورة" لتحديد مجال الاختصاص البرلماني:

لا يتم تطبيق اختبار الضرورة كمعيار للحكم على محتوى الامتياز المطالب به، وإنما لغرض تحديد المجال الضروري للولاية القضائية "البرلمانية" أو "التشريعية" الحصرية أو المطلقة. وإذا كانت هناك مسألة ما مندرجة ضمن هذا المجال الضروري من الأمور التي من دونها لا يمكن التمسك بكرامة المجلس وفعاليتها، فلن تستفسر المحاكم عن الأسئلة المتعلقة بهذا الامتياز. وجميع هذه الأسئلة ستقع بدلاً من ذلك في الاختصاص الحصري للهيئة التشريعية، وبالتالي فإن اختبار ضرورة الامتياز هو اختبار للاختصاص القضائي.

هنا خلصت المحكمة إلى أن المجلس التشريعي في نونافسكوشيا يمتلك حقاً دستورياً أصيلاً في استبعاد الغرباء عن قبة البرلمان (لم تتناول القضية ما إذا كان للامتيازات التشريعية وضع دستوري أيضاً).

الميثاق والامتيازات التشريعية: هارفي ضد نيو برونزويك (المدعي العام)، [1996] SCR 8762

في قضية هارفي، وبعد صدور القرار بشأن إذاعة نيو برونزويك بسنوات قليلة، نظرت المحكمة فيما إذا كان القانون الانتخابي لشركة نيو برونزويك قد انتهك الحقوق المنصوص عليها في الميثاق لأحد أعضاء المجلس التشريعي، كونها طالبت بإخلاء مقعده ومنعه من خوض الانتخابات لمدة خمس سنوات بعد إدانته بارتكاب ممارسة غير قانونية (تحرير شخص لم يكن في سن التصويت للتصويت).

لم تتناول الأغلبية في قضية هارفي مسألة الامتياز على الإطلاق، وركزت على القسمين 1 و 3 من الميثاق. ومع ذلك، فقد قررت القاضية مكلاشلن القضية على أساس الامتياز البرلماني الأصيل. وبرأيها المتوافق المنفصل، فقد طورت نهجاً أكثر دقة "لتحقيق التوازن"، في محاولة للتوفيق بين الامتياز البرلماني وحقوق الميثاق، حيث يتعارضان بشكل واضح. وقالت إنه يجب التوفيق بين المبادئ الدستورية:

نظراً لأن الامتياز البرلماني يتمتع بوضع دستوري، فإنه لا "يخضع" للميثاق، كما هو الحال في القوانين العادية. ويشكل الامتياز البرلماني والميثاق أجزاء أساسية من دستور كندا، ولا يسود أي منهما على الآخر. وبينما يجب الحفاظ على الامتياز البرلماني والحصانة البرلمانية من التدخل القضائي غير السليم في العمليات البرلمانية، يجب الحفاظ كذلك على الضمانات الديمقراطية الأساسية للميثاق. وعندما تنشأ تعارضات واضحة بين مختلف المبادئ الدستورية، فإن النهج الصحيح لا يتمثل في حل النزاع عن طريق إخضاع مبدأ ما للآخر، بل محاولة التوفيق بينها.

ثم أضافت القاضية مكلاشلن أنه لا ينبغي استخدام الامتياز للمزايدة على المصالح المشروعة للميثاق: هذا هو المكان الذي تلعب فيه المحكمة دوراً مهماً، لتحديد لتحديد ما إذا كان هناك امتياز تمت المطالبة به (وإلى أي مدى).

الضرورة وغير الأعضاء: (مجلس العموم) في كندا ضد قضية فيد، 1 SCR 667 [2005]، SCC 2005

30

كانت قضية فيد/ Vaid أساسية من حيث تحديد دور المحاكم في تحديد وجود الامتياز ونطاقه، على أساس مفهوم الضرورة. وقد نشأ بسبب شكاوى التمييز والمضايقات التي أدلى بها السائق السابق لرئيس مجلس العموم، السيد ساتنام فيد، ضد كل من رئيس مجلس العموم ومجلس العموم بعد الإعلان بأن السيد فيد عمالة فائضة. وقد سعى السيد فيد

للتحقيق في شكاواه من قبل اللجنة الكندية لحقوق الإنسان (CHRC)، لكن رئيس مجلس النواب والمجلس أكدا على امتياز برلماني فيما يتعلق بـ "إدارة الموظفين" من أجل منع أي تحقيق نظراً لعدم وجود اختصاص قضائي.

وبناءً على المبادئ المنصوص عليها في قضية نيو برونزويك وهارفي، فقد خلصت المحكمة العليا، في قرارٍ بالإجماع، إلى أن الامتياز المطالب به لـ "إدارة الموظفين" لم يكن مؤهلاً كامتياز ثابت أو ضروري. وأكد مجدداً القاضي بيني أن إثبات الضرورة مطلوب فقط لإثبات وجود فئة من الامتيازات ونطاقها، وأن دور المحاكم هو "ضمان عدم تحصين مطالبة الامتياز من القانون العادي بتبعات سلوك البرلمان أو موظفيه والموظفين الذين يتجاوزون النطاق اللازم لفئة الامتياز" (الفقرة 11).

وإلى حدّ ما، فقد دعا القاضي بيني البرلمان للنظر أيضاً في تطبيق حقوق الإنسان والحريات المدنية، كما هو منصوص عليه في الميثاق، في ممارسته للامتياز البرلماني. وأكد مجدداً أنه بمجرد إنشاء الفئة (أو مجال النشاط)، يكون على البرلمان، وليس للمحاكم، تحديد ما إذا كانت ممارسة الامتياز ضرورية أو مناسبة في حالة معينة، مضيفاً أنه "في مسائل الامتياز، يكمن الاختصاص الحصري للمجلس التشريعي بذاته في النظر في الامتثال لحقوق الإنسان والحريات المدنية." (الفقرة 30).

اللجنة الدائمة في مجلس الشيوخ بشأن القواعد والإجراءات وحقوق البرلمان (لجنة القواعد): تقرير مؤقت عن الامتياز البرلماني في عام 2015

أخذت لجنة القواعد في مجلس الشيوخ البيان الذي أدلى به القاضي بيني في قضية فيد، بشأن الاختصاص الحصري للبرلمان نفسه لضمان الامتثال لحقوق الإنسان والحريات المدنية، كتحدٍ أمام البرلمان للتحقق وتدارس الأمر بنفسه. وقد أثبت قضية فيد أن المحاكم ستتدخل حيثما أمكن ذلك - حيث لا يوجد ادعاء راسخ بالامتياز الذي يفني باختبار الضرورة²³. ومع ذلك، فإن الأمر متروك للبرلمان للتوفيق بين حقوق الميثاق والامتياز البرلماني داخل البرلمان نفسه. وفي [التقرير المؤقت للجنة حول الامتياز \(2015\)](#)، أوصت اللجنة أن تقوم المجالس الفيدرالية في البرلمان بإعادة تقييم الامتياز البرلماني وإعادة النظر فيه بشكل استباقي ضمن السياق الكندي، بناءً على الإطار المحدد في قضية فيد. وقد يتضمن ذلك إعادة تقييم ممارسة الامتياز بطريقة تسمح للبرلمان بالعمل بشكل صحيح دون انتهاك حقوق الآخرين.

²³ المطالبة بالامتياز المقدمة من مجلس العموم في قضية فيد كانت واسعة بشكل غير ضروري ولم يتم إثباتها - من حيث الضرورة المطالب بها للحصول على امتياز لتحصين الإجراءات البرلمانية المتعلقة بموظفي البرلمان.

إن الاهتمام بإعادة تقييم الامتياز البرلماني في سياق الميثاق قد تم التعبير عنه مرة أخرى مؤخراً من قبل المحكمة العليا في كندا في تشانون.

أخذ الأمور إلى أبعد من ذلك: تشانون ضد اتحاد الخدمة العامة وشبه العامة في كيبيك، SCC 392018

في تشانون، قضت المحكمة العليا في قرار الأغلبية بأن فصل ثلاثة من حراس الأمن الذين تستخدمهم الجمعية الوطنية لم يكن محمياً بامتياز برلماني. والقضية الصادرة من كيبيك، هي أهم قرار يتعلق بالامتياز البرلماني منذ قضية فيد، وهي المرة الأولى التي تعيد فيها المحكمة النظر في الامتياز البرلماني منذ ذلك الحين.

وقد اعترض رئيس الجمعية الوطنية على المظالم العمالية التي رفعها حراس الأمن، مؤكداً أن قرار فصل الحراس كان محصناً من المراجعة لأنه كان محمياً بالامتياز البرلماني على إدارة الموظفين والامتياز البرلماني لاستبعاد الغرباء من الجمعية²⁴.

وفي ختام حديثها عن أن الامتياز البرلماني لا ينطبق على إدارة حراس الأمن، أشارت القاضية كاراكاتسانيس إلى أنه على الرغم من قيام الحراس بمهام مهمة مرتبطة بالوظائف الدستورية للجمعية الوطنية، فإن ذلك لا يكفي للحفاظ على المطالبة بامتياز. ووفقاً لكاراكاتسانيس، "إن الحصانة من التدقيق الخارجي في الإدارة العامة لحراس الأمن ليست بهذه الطريقة، ومن دونها، لا يمكن للجمعية أن تمارس مهامها" (الفقرة 44، اقتباس فيد من الفقرة 72). وأضافت أن "السماح بإنفاذ الحماية الأساسية للعمالة والعمالة لحراس الأمن لن يقوض الاستقلال المطلوب للجمعية للوفاء بولايتها بكرامة وكفاءة" (المرجع ذاته). وهذه "السلطة غير القابلة للمراجعة" ليست "ضرورية في ضوء الغرض من الامتيازات التشريعية المتأصلة" (المرجع ذاته).

²⁴ أكد هذا الامتياز البرلماني على الرغم من حقيقة أن قانون احترام الجمعية الوطنية (ARNA) الذي أقرته الجمعية الوطنية، ينص على إدارة جميع موظفي الجمعية الوطنية وفقاً للقانون العام، وعلى هذا النحو، فهو يخضع بشكل عام لنظام علاقات العمل ما لم يتم إعفاؤها بموجب اللوائح، وهو ما لم يكن كذلك هنا. ولم يكن هناك استثناء تنظيمي لحراس الأمن، مما يشير إلى أن الجمعية الوطنية لا يبدو أنها ترى أن السيطرة الحصرية على إدارتها ضرورية لاستقلالها.

النظر إلى الداخل

تعدّ ملاحظات القاضية كارا كاتسانيس في تشانون ملاحظات مهمة - ستتدخل المحاكم حينما أمكن ذلك، لا سيما لدعم الحقوق المنصوص عليها في الميثاق لغير الأعضاء في هيئة تشريعية حينما لم يتم إثبات المطالبة بامتياز أو لم يعتبر تلك المطالبة ضرورية.

ومع ذلك، لا يزال البرلمان يحتفظ "بسلطة غير قابلة للمراجعة" فيما يتعلق بالأمور التي تندرج بشكل صحيح في نطاق الامتياز البرلماني، مثل الإجراءات البرلمانية. إذ كيف ينبغي إنفاذ الحقوق والقيم المنصوص عليها في الميثاق داخل البرلمان نفسه؟

أمثلة جورج و وونغ

مثالان على احتمال سوء المعاملة وهما الصحفية جان وونغ ونائبة مفوض الموارد البشرية السابق في شرطة الخيالة الملكية الكندية باربرا جورج.

كتبت جان وونغ، وهي صحفية، مقالة في أيلول/سبتمبر 2006 بعنوان "اختبئ تحت المكتب"، وتم نشرها في إحدى الصحف الوطنية، وأثارت جدلاً في جميع أنحاء البلاد. وقد توجت الحادثة في نهاية المطاف باقتراح صدر بالإجماع من قبل مجلس العموم في 20 أيلول/سبتمبر 2006 والذي ينص على "[...] تقديم اعتذار لشعب كيبك عن الملاحظات المسيئة للسيدة جان وونغ في مقال غلوب آند ميل". [...] 25 صدر هذا القرار بعد 4 أيام فقط من نشر المقال لأول مرة. وفي أعقاب هذه الحادثة والتداعيات السياسية التي سببتها، تعبت صحة السيدة وونغ وتم فصلها من وظيفتها في نهاية المطاف²⁶. لم تعتذر السيدة وونغ ولا غلوب آند ميل كما طلب مجلس العموم. وذكرت أنها صامتة وشعرت أن حقها في حرية التعبير كصحفية كان مقيداً²⁷.

وبعد بضعة أشهر، أدلت نائبة المفوض جورج بشهادتها أمام اللجنة الدائمة للحسابات العامة في 21 شباط/فبراير 2007 فيما يتعلق بالتحقيق بشأن إدارة خطة معاشات التقاعد والتأمين. وعلى مدار عدة اجتماعات، قررت اللجنة أنه خلال شهادتها، أدلت نائبة المفوض، السيدة جورج بتصريحات كاذبة أو مضللة²⁸.

وفي 12 شباط/فبراير 2008، قدمت اللجنة بالإجماع تقريرها الثالث المعنون "شهادة نائبة المفوض باربرا جورج أمام لجنة الحسابات العامة"، والتي أوصوا فيها بأن "مجلس العموم يجد أن نائبة المفوض باربرا جورج قامت بازدراء البرلمان

²⁵ مجلة مجلس العموم، 20 أيلول/سبتمبر 2006، ص. 403.

²⁶ بول جيسيل، "جان وونغ بلوز"، أوتاوا سيتيزن، 6 أيار/مايو 2012

²⁷ جانو وونغ (2012)، "Out of the Blue"، p. 252-4

²⁸ روب والش، "الإنصاف في اللجان"، المراجعة البرلمانية الكندية، المجلد 31، رقم 2، 2008، ص. 23.

لتقديمها شهادة زائفة ومضللة إلى اللجنة الدائمة لمجلس العموم حول الحسابات العامة في 21 شباط/فبراير 2007، وأن مجلس العموم لا يتخذ أي إجراء آخر لأن هذا الحكم بالازدراء هو، بحّد ذاته، عقوبة خطيرة للغاية²⁹.

في 10 نيسان/أبريل 2008، وافق المجلس بالإجماع على توصية اللجنة، ووجد أن نائبة المفوض، السيدة جورج متهمه باحتقار البرلمان³⁰. ومع ذلك، وبسبب الامتياز البرلماني الذي يتمتع به الأعضاء، لم تكن السيدة جورج قادرة على الدفاع عن نفسها أو تقديم أدلة للرد على الاتهامات التي فرضها عليها المجلس. وبعد حدوث هذا الأمر، تركت نائبة المفوض دورها في الموارد البشرية في شرطة الخيالة الملكية الكندية، قائلةً إن مصداقيتها قد دمرت³¹. وفي 27 آذار/مارس 2007،

قبل أكثر من عام من اعتماد مجلس النواب لقراره بالحكم بتهمة الازدراء لنائبة المفوض السيدة، وكرر بوريس ورزيسنوسك، عضو مركز إيتوييكوك، اتهامات اللجان لها في المقابلات الإعلامية³². ونظراً لأن هذه المقابلات لم تكن جزءاً من الإجراء البرلماني، فإن امتيازه لحرية التعبير لم يكن سارياً، وبالتالي سمح لنائبة المفوض السيدة جورج بمقاضاته بتهمة التشهير في تموز/يوليو 2008. وقاموا فيما بعد بتسوية القضية خارج المحكمة³³. وكجزء من هذه التسوية، تقدّم السيد ورزيسنوسك باعتذار، قائلاً إن "[...] نائبة المفوض السيدة جورج عانت من ظلم شخصي ومهني³⁴". ومع ذلك، لم يغير هذا الاعتذار من حكم الازدراء الذي أصدره المجلس ضد نائبة المفوض، السيدة جورج.

تجدر الإشارة إلى أنه تم نقل المذكرات المرفوعة ضد جان ونغ (20 أيلول/سبتمبر 2006) وباربرا جورج (10 نيسان/أبريل 2008)، وقريرها دون أي إشعار ودون أي نقاش. وهنا، يقوم المجلس "بصوت واحد، بالاتهام والإدانة والتنفيذ"

²⁹ كندا، البرلمان، مجلس العموم. للجنة الدائمة للحسابات العامة. (2008) شهادة نائبة المفوض باربرا جورج أمام لجنة الحسابات العامة. 39th Parl. REPT. 3، 2nd sess. ، ص 15.

³⁰ مجلة مجلس العموم ، 10 أبريل 2008 ، ص 685.

³¹ إيمي مينسكي، "نائبة المفوض السابقة في شرطة الخيالة الملكية الكندية تطالب بالعدالة"، غلوبال نيوز، 13 أيلول/سبتمبر 2012.

³² سينثيا مونستر، "نائبة المفوض السابق في شرطة الخيالة الملكية الكندية تقاضي النائب الليبرالي ومحطة سي بي سي"، ذا هيل تايمز، 29 آذار/مارس 2009.

³³ إيمي مينسكي، "نائبة المفوض السابقة في شرطة الخيالة الملكية الكندية تطالب بالعدالة"، غلوبال نيوز، 13 أيلول/سبتمبر 2012.

³⁴ كولين فريز، "عضو سابق في شرطة الخيالة الملكية الكندية تريد اعتذارها بعد الحكم عليها بالازدراء"، غلوب أند ميل، 2 تشرين الثاني/نوفمبر 2012.

(قضية هانسارد ضد ستودكديل، الصفحة 1171). وبقيامه بذلك، فإنه لم ينخرط، بأي حال من الأحوال، باتباع نهج قانوني قائم على الحقوق لممارسة الامتياز البرلماني كما هو متوقع في القرن الحادي والعشرين.

وفي تقريرها المؤقت لعام 2015، أحيطت لجنة قواعد مجلس الشيوخ علماً بهذه الأمثلة، وذكرت ما يلي:

قد يعاني البرلمانيون وشهود الطرف الثالث في اللجان التي تتهمهم بالاحتقار أو انتهاك الامتياز من الإساءة إلى سمعتهم، وبفرض العمل، وأكثر من ذلك. وقد نظرت السلطات القضائية النظرية في كيفية التأكد من أن الإجراءات التي يتخذها البرلمان ضد الأفراد تستند إلى فهمٍ ما للعدالة الإجرائية.

توافق اللجنة الفرعية [التابعة للجنة القواعد] على التأكيد على أنه "يجب فحص حدود الامتياز البرلماني، والحاجة إلى حماية الحقوق الأساسية للشخص فيما يتعلق بما هو ضروري للحكم الفعال والحفاظ على ثقة الجمهور³⁵".

أضفت لجنة القواعد ما يلي:

في سياق ما بعد الميثاق، وسياق ما بعد قضية فيد، فإن رأي لجنة القواعد بأنه يجب البرلمان أن يضمن أن الامتيازات "عادلة ومعقولة في سياق حديث من خلال الموازنة بين الضرورات المؤسساتية لأي هيئة برلمانية، والحاجة لإلحاق الضرر بالحد الأدنى بالحقوق الفردية والحريات³⁶".

التطلع إلى الأمام

تم التأكيد مجدداً على أهمية حماية حقوق الأطراف الثالثة في آخر تقرير للجنة القواعد لعام 2019 حول الامتياز البرلماني، وقد أوصت اللجنة بما يلي:

³⁵ تقرير قواعد مجلس الشيوخ لعام 2015 في الصفحة 65، نقلاً عن روجر ماكناي، "الرقابة لأنها تتقاطع مع البرلمان"، المجلة البرلمانية الأسترالية، المجلد 28، No. 2، Spring 2013، pp. 56-70، p. 69.

³⁶ نقلاً عن تشارلز روبرت وفرنيس ماكنيل، "درع أم سيف؟ الامتياز البرلماني وحقوق الميثاق وسيادة القانون"، أعلاه، صفحة 37.

نظراً لبصيرة حجج الشهود وأهمية حماية الأطراف الثالثة لحقوقهم الأساسية، فإن اللجنة تعتقد أنه سيكون من المفيد مواصلة هذه الدراسة في المستقبل، مع التركيز على هذه القضية بالذات. (الصفحة 20 من تقرير 2019).

ويتيح القرار الأخير الصادر عن المحكمة العليا في تشانون الفرصة للبرلمان لمراجعة كيفية ممارسته لامتيازاته التي تمسك بها بشكل صحيح بما يتماشى مع الميثاق. وبالفعل، هذا هو الاستنتاج الأساسي الذي توصلت إليه لجنة قواعد مجلس الشيوخ في تقريرها عن الامتياز البرلماني المنشور في ربيع عام 2019، بناءً على العمل المنجز في عام 2015. وقد أوصت لجنة القواعد بما يلي:

بعد الانتخابات العامة المقبلة، ونظراً لأن لكلٍ من المجلسين مصلحة مشتركة في مشاركة الفهم المعاصر لممارسة الامتيازات البرلمانية، فإن مجلس الشيوخ يدعو مجلس العموم للمشاركة في لجنة مشتركة خاصة حول هذا الموضوع.

تتمثل ولاية اللجنة المشتركة الخاصة فيما يلي: مراجعة القرارات القضائية الأخيرة الصادرة عن المحكمة العليا لكندا ومحكمة الاستئناف الفيدرالية بشأن المعايير التي تحدد الامتيازات البرلمانية؛ وتقييم نطاق الامتيازات البرلمانية فيما يتعلق بالاتصالات والأجهزة الإلكترونية، ومواقع الإنترنت، ومنصات التواصل الاجتماعي، وغيرها من أشكال الدعم الإلكترونية التي يستخدمها البرلمانيون، إن وجدت؛ وتقييم الحاجة إلى توضيح القواعد المطبقة؛ والنظر في مختلف المبادرات التي يمكن اتخاذها لحماية حقوق وحريات الطرف الثالث فيما يتعلق بالامتيازات البرلمانية.

أكدت المحكمة العليا، في قراراتها الأربعة التي صدرت بشأن الامتياز البرلماني منذ إقرار الميثاق، أكدت مجدداً بصورة مستمرة الطريقة التي يعود فيها الأمر إلى البرلمان لتحديد ما إذا كان عليها التوفيق بين ممارسة امتيازها والميثاق القائم على الحقوق، وكيفية القيام بذلك. وقد أعرب كل من مجلسي البرلمان، على مدار الخمسة عشر عاماً الماضية، عن اهتمامهما بمواجهة هذا التحدي. وتماشياً مع أحدث توصيات لجنة قواعد مجلس الشيوخ، ربما سيرى البرلمان الـ 43 الوقت المناسب للدراسة شاملة للامتياز البرلماني في عهد الميثاق.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

**Mr Charles ROBERT
Clerk of the House of Commons of Canada**

on

Parliamentary Privilege and Charter Rights in Canada: Reconciling Principles and Values

**Belgrade Session
October 2019**

Introduction: Stars Aligned?

The incorporation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*¹ into the patriated Canadian constitution in 1982 was a turning point in Canadian law, shifting it to a “constitutionally entrenched rights-based legal system.”² The *Charter* protects Canadians’ rights to be treated equally under the law (it also guarantees broad equality rights and other fundamental rights such as the freedom of expression, freedom of assembly and freedom of religion) by governments and related public bodies.

One area that has received increased attention since the advent of the *Charter* is the relationship between the *Charter* and parliamentary privilege, “the sum of the privileges, immunities and powers enjoyed by the Senate, the House of Commons and provincial legislative assemblies, and by each member individually, without which they could not discharge their functions.”³ The role of the courts is to determine the existence and scope of a claimed privilege while the exercise of a privilege is within the exclusive jurisdiction of parliament. Since the *Charter* the Supreme Court has issued four substantive judgements on parliamentary privilege, focused on how to balance parliamentary privilege with the fundamental rights and freedoms protected by the *Charter*.

While the courts have become more adept at reconciling parliamentary privilege with *Charter* rights, now may be an opportune time for Canada’s houses of Parliament to evaluate how best to exercise their privileges (that are immune from court review) in a way that is consistent with the values of the *Charter* and contemporary norms of transparency, accountability, and respect for the rule of law. Indeed, this was the intent of the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs in 2004, when it recommended to the House that a committee be appointed to undertake a comprehensive review of parliamentary privilege with a focus on the impact of the *Charter* on the exercise of privilege. However, the 37th Parliament was dissolved before the recommendation could be adopted.⁴

More recently, Canada’s Upper Chamber, the Senate, has studied the issue (twice) and expressed its interest in embarking on such a comprehensive review. Indeed, in June 2019 the Standing Senate Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament tabled an interim report titled *Parliamentary Privilege: Then and Now*.⁵ The report recommends that following the general election being held in October 2019, both Houses of Parliament should join together to study parliamentary privilege in its contemporary context, as “both Houses have a common interest to share a contemporary understanding of the exercise of parliamentary privileges”. With this invitation, the 43rd Parliament may

¹ *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982 (UK)*, 1982, c 11, reprinted in RSC 1985, Appendix II, No 44.

² 2015 Senate Report p. 18: <https://sencanada.ca/content/sen/Committee/412/rprd/rep/rep07jun15-e.pdf>

³ *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2005] 1 SCR 667, 2005 SCC 30

⁴ [Eighth Report](#) of the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, para 11 and 13, presented to the House on March 8, 2004 (*Journals*, p. 146).

⁵ Eleventh Report of the Senate Standing Committee Rules, Procedures and the Rights of Parliament “[Parliamentary Privilege: Then and Now](#)”, tabled in the Senate on June 20, 2019.

see the House and Senate join forces in evaluating the exercise of parliamentary privilege in a *Charter* context.

Privilege and Parliament

The Canadian federation is more than 150 years old, making it one of the world's older continuous democracies. The *British North America Act, 1867* (now the *Constitution Act, 1867*)⁶ adopted by the British Parliament was an innovative proposal to join several colonies into one nation. It was the first time that Britain approved the creation of a parliamentary government that was federal in structure with shared and divided jurisdiction between a central/federal government and sub-national provincial governments. The effort begun so many years ago has been largely successful.

Canada's government is modelled on Westminster and is centered on Parliament composed of the Crown, an appointed Senate, exercising the role of an Upper House, and an elected House of Commons. And like Britain itself, many of its most important features operate through convention and tradition. This includes the office of the Prime Minister as the executive head of government and the principle of ministerial accountability exercised through responsible government as determined through confidence votes in the House of Commons.

The adoption of this British parliamentary model included an authorization to claim the privileges, rights, immunities, and powers held and exercised by the Westminster House of Commons and its members. This grant was originally fixed to the privileges in existence in 1867, but it was subsequently made more flexible to allow Canada to claim any privilege through legislation that might be afterwards identified by Westminster post 1867.⁷ This blanket authorization to claim privilege was similar to what had been allowed by Britain when approving constitutions for several Australian colonies ten years earlier and the practice continued when legislation was adopted creating governments for New Zealand, the Australian Commonwealth as well as the Irish Free State and Northern Ireland in 1921. Canada laid claim to these privileges through the enactment of the *Senate and House of Commons Act* (now the *Parliament of Canada Act*) in 1868⁸ and they have been in force without any significant change ever since. Section 1 of the 1868 Act (now section 4 of the *Parliament of Canada Act*) simply reiterated the language of section 18 of the *Constitution Act, 1867* giving these privileges statutory force.

Canada benefitted greatly by keeping to the British parliamentary model. This applied equally to the scope and content of parliamentary privilege. Freedom of speech, control over proceedings, and the power to discipline were accepted without question as valid privileges to protect and sustain the authority and dignity of Parliament and its members. Such privileges were confidently asserted by Parliament and confirmed by the courts.

⁶ [The Constitution Act, 1867 \(UK\)](#), 30 & 31 Victoria, c 3

⁷ Section 18 was repealed and re-enacted by the *Parliament of Canada Act, 1875*, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.), reprinted in RSC 1985, Appendix II, No 13.

⁸ *An Act to define the privileges, immunities and powers of the Senate and the House of Commons, and to give summary protection to persons employed in the publication of Parliamentary Papers* (SC 1868 c. 23).

Lessons from the United Kingdom's Studies on Parliamentary Privilege

The United Kingdom has undertaken four major studies on parliamentary privilege over the last fifty years. This proactive approach was an attempt to anchor the understanding of parliamentary privilege in a contemporary environment. Without denying parliamentary privilege's history, rooted in controversy with the Crown, the UK sought to define it in terms of Parliament's relationship with the greater public.

Actually, sensitivity to the public interest in matters within the realm of parliamentary privilege in the UK can be traced back to the 1839 landmark case of *Stockdale v. Hansard*.⁹ The courts in this case held that Thomas Hansard, the House's publisher, was not protected from an action for defamation regarding a report published by order of the House (holding that while parliamentary privilege protected papers printed by order of the House for its own members, this protection did not extend to papers made available outside the House to members of the public). This result had a negative consequence: it did not take into account the interest of the public to know what was being debated and enacted in Parliament.¹⁰ In response to the court decision, Parliament enacted the *Parliamentary Papers Act 1840*, which set out in statute that such reports would be protected by privilege.

Still, the court decision in *Stockdale* set out two fundamental principles as to how courts would evaluate parliamentary privileges more than a century later: proof of the history of the privilege, and demonstration of its necessity for the legislature to function:

"The privilege, or rather power (for that is the word used), which that resolution declares to be an essential incident to the constitutional functions of Parliament, is attempted to be supported, first, by shewing that it has been long exercised and acquiesced in; secondly, that it is absolutely necessary to the legislative and inquisitorial functions of the House." (*Stockdale v. Hansard*, at p. 1189).

The use of necessity to determine the existence and scope of a claimed privilege is a keystone of contemporary approaches to privilege.

Returning to the UK's contemporary reviews of parliamentary privilege, the first two studies on privilege were undertaken by a special committee of the House of Commons, while the latter two were by a special joint committee with the House of Lords. The basic thrust of these reports was to examine if and how privilege should be adapted to better conform to modern expectations. For example, the first report of the UK House of Commons' Select Committee on Parliamentary Privilege, produced in 1967 (though never formally adopted by the House), proposed relaxing the use of the contempt power with respect to critical accounts of Parliament by the press. It also recommended that

⁹ *Stockdale v. Hansard* (1839) 9 Ad & E 1, (1839) 112 ER 1160 (*Stockdale v. Hansard*)

¹⁰ This point was emphasized in the 1999 UK study on parliamentary privilege, which noted that "Parliamentary freedom of speech would be of little value if what is said in Parliament by members, ministers and witnesses could not be freely communicated outside Parliament. There is an important public interest in the public knowing what is being debated and done in Parliament." (Joint Committee on Parliamentary Privilege (UK), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 April 1999, at para 341).

legislation be introduced to extend and clarify the scope of privilege, with an underlying understanding that the recognized rights and immunities of the House “will and must be enforced by the courts as part of the law of the land.”¹¹ This and similar recommendations were reiterated in a subsequent report produced in 1977 by the Committee of Privileges and adopted by the House.¹²

The 1999 Special Joint Committee report was more comprehensive and bolder in its approach to parliamentary privilege. Among other things it suggested that Parliament only retain the rights and immunities necessary for it to carry out its functions (echoing, in a sense, *Stockdale v Hansard*); that “proceedings in Parliament” and “place out of Parliament” be defined in statute; and that Parliament’s power to imprison for contempt be abolished and that its penal powers over non-Members be transferred to the courts.¹³ In addition, the report recommended the codification of privilege in statute. The objective of this proposal was to “make it easier to understand that parliamentary privilege matters not just to members of Parliament but to the electorate.”¹⁴

The fourth and most recent UK report on privilege, from 2013,¹⁵ came about in response to the spending scandal in 2009 involving improper expense claims by members and peers. Despite the government’s commitment to codify privilege, the joint committee determined that there was no real requirement to do this. In taking this view, it indirectly rejected the proposal made fifteen years before to codify privilege in a way that circumscribed its scope and focused it on necessity. Still, the 2013 Joint Committee Report did reaffirm necessity as the basis for parliamentary privilege and explicitly endorsed the Supreme Court of Canada’s interpretation of necessity in the *Vaid* case.¹⁶

Historically, in comparison with Westminster, the approach of the Canada’s houses of Parliament to parliamentary privilege might be described as relatively relaxed. This

¹¹ United Kingdom, House of Commons, Report from the Select Committee on Parliamentary Privilege, Together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence Taken Before the Select Committee on Parliamentary Privilege in Session 1966-67, and Appendices, December 1, 1967 (reprinted 1971), pp. xiii-xiv, par. 38.

¹² May, *Erskine May’s Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., p. 218: for the 1976-77 report see House of Commons Paper 417 (1976-77); for the House adoption see Journals of the House of Commons (1977-78) 170.

¹³ Joint Committee on Parliamentary Privilege (UK), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 April 1999 (1999 UK Joint Committee).

¹⁴ Joint Committee on Parliamentary Privilege (UK), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 April 1999 (1999 UK Joint Committee) at para 39.

¹⁵ Joint Committee on Parliamentary Privilege (U.K.), *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013–14*, 18 June 2013 (2013 UK Joint Committee).

¹⁶ Stating at paras 24 and 25: 24. We endorse the approach adopted in *Vaid*. Absolute privilege attaches to those matters which, either because they are part of proceedings in Parliament or because they are necessarily connected to those proceedings, are subject to Parliament’s sole jurisdiction. 25. One of the advantages of the “doctrine of necessity” is that it ensures a degree of flexibility. The working practices of Parliament change, and our understanding of what is or is not subject to Parliament’s sole jurisdiction needs to adapt and evolve accordingly.

could be because parliamentary privilege in the UK evolved through struggle between the Crown, Parliament, and the courts, whereas Canada did not have such a history.¹⁷

More recently, parliamentary privilege has attracted some attention by parliamentarians particularly over the past 15 years following Supreme Court decisions on parliamentary privilege and the *Charter*. As noted above, in 2004, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs recommended that the House of Commons consider the appointment of a committee to undertake a comprehensive review of parliamentary privilege in the era of the *Charter*:

*The time is perhaps appropriate for the Canadian Parliament to undertake a systematic review of its privileges and those of its members. Not only has such a review not been conducted in many years, but the introduction of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and parliamentary developments, such as the broadcasting of proceedings, have inexorably affected the environment within which we operate.*¹⁸

Unfortunately Parliament was dissolved before any substantive study could be undertaken. Over a decade later, the Senate took up the issue, first in 2015 and again in 2019. The Senate reports are discussed below.

Action, Reaction, and Codification: Parliamentary Privilege in Australia and New Zealand

Both Australia and New Zealand have codified parliamentary privilege. In both cases the respective legislatures reacted to court decisions that they felt intruded on the realm of parliament's exclusive jurisdiction. The reactive measures taken by the legislatures of Australia and New Zealand overturned the "problematic" court decisions, but at a cost. Because they focused on the perceived intrusions into privilege their responses were to boldly assert privilege. They were not focused, unlike the UK studies on privilege, with how parliamentary privilege ought to be exercised in a contemporary, rights-based legal context.

In Australia, Parliament reacted to two decisions collectively referred to as *R. v. Murphy*.¹⁹ At issue was whether testimony given in a parliamentary committee could be admitted in court proceedings. The court decisions held that parliamentary statements and parliamentary evidence could be admitted in court proceedings insofar as they were not the basis of the claim at issue. These decisions sought to balance privilege of freedom of speech, that "debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or

¹⁷ See for example Peter Doherty, "What is this 'Mysterious Power'? An Historical Model of Parliamentary Privilege in Canada" (2017), 11 *J.P.P.L.* 383, at p. 390.

¹⁸ [Eighth Report](#) of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, para 11 and 13, presented to the House on March 8, 2004 (*Journals*, p. 146).

¹⁹ The first judgement is unreported. The citation for the second decision is *R. v. Murphy* (1986) 5 NSWLR 18.

questioned in any court or place outside of Parliament”²⁰ with a public interest in using material from parliament. The concern from parliamentarians following *R. v. Murphy* was that plaintiffs and defendants in various court cases would use committee evidence in a way that essentially attacked parliamentarians by questioning the truthfulness and motivations of their comments made in Parliament. Parliamentary studies followed and the *Parliamentary Privileges Act 1987* overturned the two *R. v. Murphy* decisions by, among other things, enacting a broad interpretation of Article IX, with the effect of limiting the use of parliamentary evidence in court proceedings.

New Zealand also put its privileges in statute in reaction to court decisions. In the 2011 decision of *Gow v. Leigh*²¹, the New Zealand Supreme Court found that advice given to a Minister (both orally and in a note) by an official in order to help the Minister answer questions in the New Zealand legislature were not protected by absolute privilege against claims for defamation arising from what was said to the Minister. Instead, the public servant was protected by a qualified privilege (that would require evidence of deliberate malice to obtain a conviction for defamation). The Court found that it was not *necessary* for the public servant to benefit from absolute privilege in order for the New Zealand House of Representatives to function properly. Following *Gow v. Leigh* the House of Representatives undertook a study of parliamentary privilege. Writing to the committee, a group of Canadian Senators observed that the Supreme Court in *Gow v. Leigh* had appropriately balanced parliamentary privilege with the rights of the individual who had allegedly been defamed.²² However, in reaction (in part) to *Gow v. Leigh*, New Zealand passed its *Parliamentary Privilege Act 2014*, which incorporated a broad interpretation of the privilege of freedom of speech and Article IX of the Bill of Rights, and more fully set out the scope of what courts or tribunals could not do in terms of impeaching or questioning proceedings in Parliament. The 2014 Act effectively extended privilege beyond members of the legislature by extending absolute privilege to the situation contemplated in *Gow v. Leigh* (overturning the decision).

Canadian Jurisprudence: Necessity and Jurisdiction

Court involvement in Canada on the subject of privilege was fairly limited. Indeed, aside from a collection of early cases setting out the rights of provincial legislatures to exercise privileges, powers over non-members who interfere with parliamentary duties, and the basic role of the courts vis-à-vis privilege, the Supreme Court of Canada did not issue any substantive decisions on parliamentary privilege for almost a century.

The incorporation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* into the patriated Canadian constitution in 1982 created new opportunities for the court to engage in the subject of parliamentary privilege. The four cases that have been decided by the Supreme

²⁰ As set out in Article IX of the *Bill of Rights 1689 (An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown)*, 1 William & Mary Sess 2 c 2.

²¹ Attorney General and Gow v. Leigh [2011] NZSC 106 (*Gow v. Leigh*).

²² Letter to the Hon. Christopher Finlayson, MP, Chairperson, Privileges Committee, New Zealand, by Senators David Smith (then Chair of the Senate’s Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament) and George Furey (then Head, Working Group on Parliamentary Privilege), co-signed by Senators Gerald Comeau, Serge Joyal and David Braley, 29 November 2012.

Court in the era of the *Charter* demonstrate an evolution in the Court's approach to necessity and particularly the rights of non-Members vis-à-vis parliamentary privilege. The Court has shown that it will, insofar as possible, try to reconcile parliamentary privilege and the *Charter*.

Still, the Court has also clearly stated that Parliament retains exclusive jurisdiction over areas that are properly within the realm of parliamentary privilege (necessary for the functioning of parliament). The Court has noted that in the areas of exclusive parliamentary jurisdiction it is up to Parliament itself to determine the exercise of its privileges in a way that is consistent with the *Charter*.

Necessity: New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly) [1993] 1 SCR 319.

At issue in *New Brunswick Broadcasting* was whether television camera operators had the right, under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, to film proceedings of the Nova Scotia legislative assembly, or whether the assembly had the right to exclude them from filming from the public galleries. In this case, the Nova Scotia legislature refused to allow video cameras inside the assembly, prompting the Canadian Broadcasting Corporation to take the Speaker of the Assembly to court.

“Necessity” was held to be the core test to determine the assembly's powers. Justice McLachlin (writing for the plurality) noted the following about the “necessity” test to determine the sphere of parliamentary jurisdiction:

The test of necessity is not applied as a standard for judging the content of a claimed privilege, but for the purpose of determining the necessary sphere of exclusive or absolute "parliamentary" or "legislative" jurisdiction. If a matter falls within this necessary sphere of matters without which the dignity and efficiency of the House cannot be upheld, courts will not inquire into questions concerning such privilege. All such questions will instead fall to the exclusive jurisdiction of the legislative body. Thus the test of necessity for privilege is a jurisdictional test.

Here the Court concluded that the legislative assembly of Nova Scotia possessed an inherent constitutional right to exclude strangers from its chamber (the case did not address whether legislated privileges also had constitutional status).

Charter and Legislated Privileges: Harvey v. New Brunswick (Attorney General), [1996] 2 SCR 876

In *Harvey*, decided a few years after *New Brunswick Broadcasting*, the Court considered whether New Brunswick's electoral law violated the *Charter* rights of a member of the Legislative Assembly as it required that he vacate his seat and be barred from contesting an election for five years following his conviction for an illegal practice (inducing a person who was not of voting age to vote).

The majority in *Harvey* did not address privilege at all, focusing on sections 1 and 3 of the *Charter*. However, Justice McLachlin would have decided the case based on inherent parliamentary privilege. In her separate concurring opinion she developed a more nuanced “balancing” approach that attempted to reconcile parliamentary privilege with *Charter* rights, where they come into apparent conflict. She argued that the constitutional principles should be reconciled:

Because parliamentary privilege enjoys constitutional status it is not “subject to” the Charter, as are ordinary laws. Both parliamentary privilege and the Charter constitute essential parts of the Constitution of Canada. Neither prevails over the other. While parliamentary privilege and immunity from improper judicial interference in parliamentary processes must be maintained, so must the fundamental democratic guarantees of the Charter. Where apparent conflicts between different constitutional principles arise, the proper approach is not to resolve the conflict by subordinating one principle to the other, but rather to attempt to reconcile them.

Justice McLachlin then added that privilege should not be used to trump legitimate *Charter* interests: This is where the Court plays an important role, to determine whether (and the extent to which) a claimed privilege exists.

[Necessity and Non-Members: *Canada \(House of Commons\) v. Vaid*, \[2005\] 1 SCR 667, 2005 SCC 30](#)

The *Vaid* case was fundamental in terms of setting out the role of the courts in determining the existence and scope of a privilege, grounded in a concept of necessity. It arose from complaints of discrimination and harassment made by the former chauffeur of the Speaker of the House of Commons, Mr. Satnam Vaid, against both the Speaker and the House of Commons after Mr. Vaid’s position was declared surplus. Mr. Vaid sought to have his complaints investigated by the Canadian Human Rights Commission (CHRC), but the Speaker and the House asserted parliamentary privilege in relation to “management of employees” in order to block any investigation for lack of jurisdiction.

Building on principles set out in *New Brunswick Broadcasting* and *Harvey*, the Supreme Court held, in a unanimous decision, that the claimed privilege of “management of employees” did not qualify as an established or necessary privilege. Justice Binnie reiterated that proof of necessity is required only to establish the existence and scope of a category of privilege, that the role of the courts is “to ensure that a claim of privilege does not immunize from the ordinary law the consequences of conduct by Parliament or its officers and employees that exceeds the necessary scope of the category of privilege.” (para 11)

In a sense Justice Binnie also invited Parliament to consider the application of human rights and civil liberties, such as set out in the *Charter*, in its exercise of parliamentary privilege. He reiterated that once the category (or sphere of activity) is established, it is for Parliament, not the courts, to determine whether in a particular case the exercise of the privilege is necessary or appropriate, adding that, “in matters of privilege, it would lie

within the exclusive competence of the legislative assembly itself to consider compliance with human rights and civil liberties.” (para 30).

[The Senate Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament \(Rules Committee\): 2015 Interim Report on Parliamentary Privilege](#)

The Senate Rules Committee’s took the statement made by Justice Binnie in *Vaid*, regarding the exclusive competence of Parliament itself to ensure compliance with human rights and civil liberties, as a challenge for Parliament to examine itself. *Vaid* demonstrated that the courts will intervene where they can – where there is no well-established claim to privilege that meets the necessity test.²³ Yet it is up for Parliament to reconcile *Charter* rights and parliamentary privilege within Parliament itself.

In the committee’s [interim report on privilege](#) (2015) it recommended that the federal houses of Parliament should proactively re-evaluate and reconsider parliamentary privilege in the Canadian context, building on the framework set out in *Vaid*. This would involve reassessing the *exercise* of privilege in a way that allows Parliament to function properly without infringing the rights of others.

The interest in re-evaluating parliamentary privilege in a *Charter* context was piqued again most recently by the Supreme Court of Canada in *Chagnon*.

[Taking it further: *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 SCC 39](#)

In *Chagnon* the Supreme Court held in a majority decision that the dismissal of three security guards employed by the National Assembly was not protected by parliamentary privilege. The case, originating from Quebec, is the most significant decision regarding parliamentary privilege since *Vaid*, and is the first time that the court has reconsidered parliamentary privilege since then.

The President [Speaker] of the National Assembly objected to the labour grievances brought by the security guards, asserting that the decision to dismiss the guards was immune from review as it was protected by the parliamentary privilege over the management of employees and the parliamentary privilege to exclude strangers from the Assembly.²⁴

In concluding that parliamentary privilege does not apply to the management of security guards, Justice Karakatsanis noted that while guards perform important tasks that are

²³ The privilege claim made by the House of Commons in *Vaid* was unnecessarily broad and was unproven – in terms of the claimed necessity for privilege to immunize parliamentary action regarding parliamentary employees.

²⁴ He made this assertion of parliamentary privilege notwithstanding the fact that the *Act respecting the National Assembly* (“ARNA”), passed by the National Assembly, set out that all employees of the National Assembly are managed in accordance with general law and, as such, are generally subject to a labour relations regime unless they are exempted by regulation, which was not the case here. There was no regulatory exemption for security guards, suggesting that the National Assembly did not appear to view exclusive control over their management to be necessary to its autonomy.

connected to the National Assembly's constitutional functions, that is not sufficient to sustain a claim of privilege. According to Karakatsanis, "immunity from outside scrutiny in the general management of the security guards is not such that, without it, the Assembly could not discharge its functions" (para 44, citing *Vaid* at para. 72). She added that "permitting the enforcement of basic employment and labour protections for the security guards would not undermine the independence required for the Assembly to fulfil its mandate with dignity and efficiency" (ibid). Such "unreviewable authority" is "not necessary in light of the purpose of inherent legislative privileges" (ibid).

Looking Inward

The observations of Justice Karakatsanis in *Chagnon* are important – Courts will intervene where they can, particularly to uphold the *Charter* rights of non-Members of a legislature where a claim of privilege is not established or not deemed to be necessary.

However, Parliament still retains "unreviewable authority" with regard to matters that are properly in the purview of parliamentary privilege, such as parliamentary proceedings. How should the rights and values set out in the *Charter* be enforced within Parliament itself?

The Examples of George and Wong

Two examples of potential abuse are those of journalist Jan Wong and former Royal Canadian Mounted Police Deputy Commissioner of Human Resources Barbara George.

Jan Wong, a journalist, wrote an article in September 2006 entitled "Get under the desk" that was featured in a national newspaper, and which had generated controversy across the country. The incident ultimately culminated in a motion passed unanimously by the House of Commons on September 20, 2006 which stated that "[...] apologies be presented to the people of Quebec for the offensive remarks of Ms. Jan Wong in a *Globe and Mail* article [...]."²⁵ This resolution was passed only 4 days after the article was first published. Following this incident and the political fallout because of it, Ms. Wong's health suffered and she was eventually fired from her job.²⁶ Neither Ms. Wong nor the *Globe and Mail* apologized as requested by the House of Commons motion. She stated that she was silenced and felt that her right to free speech as a journalist was restricted.²⁷

Some months later Deputy Commissioner George testified before the Standing Committee on Public Accounts on February 21, 2007 regarding its investigation on the administration of the RCMP pension and insurance plan. Over the course of several meetings, the committee determined that during her testimony, D/Commr. George had given false or misleading statements.²⁸

²⁵ House of Commons Journals, September 20, 2006, p. 403.

²⁶ Paul Gessell, "Jan Wong's blues", *Ottawa Citizen*, May 6, 2012

²⁷ Jan Wong "Out of the Blue" (2012), p. 252-4

²⁸ Rob Walsh, "Fairness in Committees", *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 31 No. 2, 2008, p. 23.

On February 12, 2008, the Committee unanimously tabled its third report entitled “The Testimony of Deputy Commissioner Barbara George Before the Public Accounts Committee”, in which they recommended that “the House of Commons find Deputy Commissioner Barbara George in contempt of Parliament for providing false and misleading testimony to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts on February 21, 2007; and that the House of Commons take no further action as this finding of contempt is, in and of itself, a very serious sanction.”²⁹

On April 10, 2008, the House unanimously agreed with the committee’s recommendation and found D/Commr. George in contempt of Parliament.³⁰ Due to the Parliamentary privilege enjoyed by Members, however, D/Commr. George was unable to defend herself or present evidence to respond to the accusations the House had levied against her. Following this occurrence, D/Commr. George left her role in the RCMP stating that her credibility had been ruined.³¹ On March 27, 2007, over a year before the House would adopt its resolution to hold D/Commr. George in contempt, Borys Wrzesnewskyj, the Member for Etobicoke Centre, reiterated the Committees’ accusations against her in media interviews.³² As these interviews were not part of a Parliamentary proceeding, his privilege of freedom of speech was not in effect, and thus allowed for D/Commr. George to sue him for defamation in July 2008. They later settled the case out of court.³³ As part of this settlement, Mr. Wrzesnewskyj issued an apology, stating that “[...] deputy commissioner George has suffered a personal and professional injustice.”³⁴ This apology, however, did not change the contempt order levied against D/Commr. George by the House.

It is important to note that the motions against both Jan Wong (September 20, 2006) and Barbara George (April 10, 2008) were moved and passed without any notice and without any debate. Here, the House “with one voice, accuses, condemns and executes” (*Stockdale v. Hansard*, at p. 1171). In doing so it did not, in any way, engage in a rights-based legal approach to exercise of parliamentary privilege as should be expected in the 21st century.

In its 2015 interim report, the Senate Rules Committee took note of these examples, and stated that:

²⁹ Canada, Parliament, House of Commons. Standing Committee on Public Accounts. (2008). The Testimony of Deputy Commissioner Barbara George Before the Public Accounts Committee. 39th Parl., 2nd sess. Rept. 3, p.15.

³⁰ House of Commons Journals, April 10, 2008, p. 685.

³¹ Amy Minsky, “Disgraced former RCMP deputy commissioner demands justice”, *Global News*, September 13, 2012.

³² Cynthia Munster, “Former RCMP deputy commissioner sues Liberal MP and CBC”, *The Hill Times*, March 29, 2009.

³³ Amy Minsky, “Disgraced former RCMP deputy commissioner demands justice”, *Global News*, September 13, 2012.

³⁴ Colin Freeze, “Former Mountie wants her apology after being found in contempt”, *Globe and Mail*, November 2, 2012.

Parliamentarians and third party witnesses at committees accused of contempt or a breach of privilege may suffer damage to their reputations, employment prospects, and more. Counterpart jurisdictions have considered how to ensure that procedures undertaken by Parliament against individuals are based in some understanding of procedural fairness.

The Subcommittee [of the Rules Committee] agrees with the assertion that “the boundaries of parliamentary privilege and the need to protect a person’s fundamental rights ought to be examined with regard to what is necessary to both govern effectively and preserve the public trust.”³⁵

The Rules Committee added that:

In the post-Charter and post-Vaid context, it is the Rules Committee’s opinion that Parliament must ensure that privileges “are fair and reasonable in a modern context by balancing the institutional imperatives of a parliamentary body with the need to minimally impair individual rights and freedoms.”³⁶

Looking Ahead

The importance of protecting the rights of third parties was reiterated in the Rules Committee’s most recent 2019 report on parliamentary privilege. The Committee recommended:

Given the insightfulness of the witnesses’ arguments and the importance for third parties to have their fundamental rights protected, the Committee believes that it would be worthwhile to continue this study in the future, focusing on this particular issue. (p. 20 of 2019 report)

The latest decision of the Supreme Court in *Chagnon* offers an opportunity for Parliament to review how it exercises its properly-held privileges in a way that is consistent with the *Charter*. Indeed, this is the fundamental conclusion reached by the Senate Rules Committee in its report on parliamentary privilege published in the spring of 2019, building on the work done in 2015. The Rules Committee recommended that:

Following the next general election, since both Houses have a common interest to share a contemporary understanding of the exercise of parliamentary privileges, that the Senate invite the House of Commons to participate in a special Joint Committee on this subject.

The mandate of the Special Joint Committee would be: to review the recent judicial decisions of the Supreme Court of Canada and Federal Court of Appeal on the criteria defining parliamentary privileges; to evaluate the scope of

³⁵ Senate Rules report 2015 at p. 65, citing Roger Macknay, “Oversight as it intersects with Parliament”, *Australasian Parliamentary Review*, Vol. 28, No. 2, Spring 2013, pp. 56-70, at p. 69.

³⁶ Citing Charles Robert and Vince MacNeil, “Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law”, *supra*, at p. 37.

parliamentary privileges in relation to electronic communications and devices, Internet sites, social media platforms, and other electronic supports used by parliamentarians, if any; to evaluate the need to clarify the applicable rules; and to consider the various initiatives that could be undertaken to protect third party rights and freedoms in regard to parliamentary privileges.

The Supreme Court, in its four decisions issued on parliamentary privilege since the passage of the *Charter*, has consistently reiterated how it is up to Parliament to determine whether and how to reconcile the exercise of its privilege with the rights-based *Charter*. Over the past 15 years both houses of Parliament have expressed interest in taking up the challenge. Perhaps, in line with the Senate Rules Committee's most recent recommendations, the 43rd Parliament will see the stars aligning for a comprehensive study of parliamentary privilege in the era of the *Charter*.