



جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

ضمانات أعضاء البرلمان

« دراسة مقارنة »

بحث علمي قانوني أعدّ لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

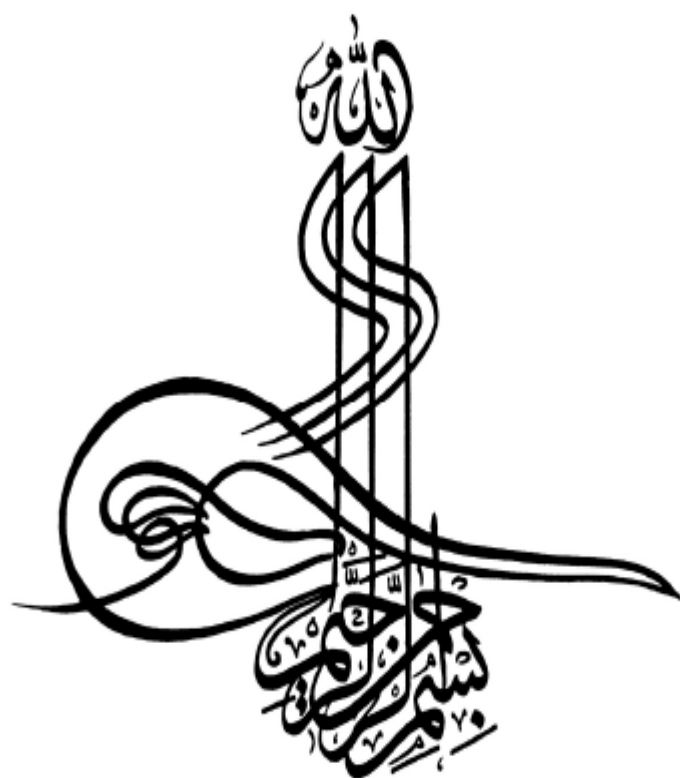
محمد صالح سليمان

إشراف الدكتور

حسن مصطفى البحري

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ
إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾

فَإِنَّكُمْ هِيَ سُوْرَةُ التَّوْبَةِ / ١٠٥

الإهداء

إلى سيادة
الدكتور بشار حافظ الأسد
رئيس الجمهورية العربية السورية

تقديراً لجهوده السامية برعاية مصالح الشعب وسلامة الوطن وتكريس
مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة وحقوق الإنسان والحريات العامة

إلى الشهيد

الذي قدّم روحه ودمه رخيصة لنعيش وتبقى سورية

إلى الجيش العربي السوري

الذي زلزلت أرض الوطن تحت أقدامه لتكون مقبرة لكل إرهابي أراد أن ينال
من وجود سورية

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي لا يبلُغ وصف صفاته الواصفون، ولا يدرك كُنْه عظمته المتفكرون، ويقر بالعجز عن مَبْلُغ قدرته المعتبرون، الذي أحصى كل شيء عدداً وعِلْماً، ولا يحيط خَلْقُهُ بشيءٍ من علمه إلا بما شاء. أحمُده كثيراً، عدد خلقه وكلماته، ومِلءَ أرضه وسمواته، وأسأله الصلاة على نبيه ورسوله محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله الطيبين الطاهرين أجمعين، وعلى جميع النبيين والمرسلين، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين .

أما بعد : فإن الشُّكْرَ حَبْلٌ مِنَ الثُّقَى ، ولا شيء أقبح من كفران نعمة الناس وترك الشكر لمعروفهم، وقد روى أبو داود عن أبي هريرة عن النبي صلى الله عليه وآله وسلم أنه قال : « لا يَشْكُرُ اللهَ مَنْ لا يَشْكُرُ الناسَ »، وامثالاً لهدى النبي الأعظم محمد صلى الله عليه وآله وسلم، واعترافاً بالفضل والجميل، فإنني أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وامتناني، إلى أستاذي الفاضل، العظيم في تواضعه، العالم في فكره، الكبير في ترفّعه، الأستاذ الدكتور حسن البحري، أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق في جامعة دمشق، على تكمّره بقبولي تلميذاً له، وتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، والذي أسرني بدايةً بغزارة علمه، وسعة أفقه، ورحابة صدره، وطيب تعامله، وتعهديني بتقديم النصح والمشورة طوال فترة إعداد هذه الرسالة، فله مني جزيل الشكر، وبالغ الامتنان، وجزاه الله تعالى عني وعن طلابه خير الجزاء، ومثّعه بموفور الصحة والعافية.

وكذلك أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وامتناني، إلى أستاذي الجليل، الدكتور محمد خير العكام مدرس القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، الذي فتح قلبه لي، وزودني بأفكاره ونصائحه،

فلسيادته مني كل الشكر والتقدير والامتنان، وجزاه الله تعالى عني خير الجزاء، ومتمّعه بموفور الصحة والعافية .

كما أتقدم أيضاً، بخالص شكري وعظيم امتناني وتقديري، للأستاذ الفاضل الدكتور سنان عمار مدرس القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، لتحمله عناء قراءة هذه الرسالة، والاشتراك في لجنة الحكم عليها، رغم ضيق وقته ومشاغله الكثيرة، فلسيادته مني كل الشكر والتقدير والامتنان، وجزاه الله تعالى عني خير الجزاء، ومتمّعه بموفور الصحة والعافية .

كما أتقدم أيضاً، بخالص شكري إلى كافة الأساتذة في قسم القانون العام، وفي كلية الحقوق الذين علمونا أن دراسة القانون هي أولاً وقبل كل شيء رسالة وقضية تستحق التضحية، إنها جهاد في سبيل الحق، والحق من أسماء الله عز وجل .

مُتَكَلِّمًا

تعد المجالس النيابية أهم مؤسسات النظام النيابي بوصفها المعبرة عن إرادة الأمة، والحافظ لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة.

وأصبح من النادر أن نجد اليوم دولة بلا برلمان، يمثل شرائح المجتمع ويحمي مصالحه السياسية والاقتصادية وبنائه الاجتماعي، ويظل البرلمان في النظام النيابي قاعدة الديمقراطية، والحاضن الطبيعي للمطالب والاختلافات، وحلقة الصلة بين المؤسسات السياسية، ويحتل في الدولة موقع صانع السياسات، ومحل تداول السلطة، وساحة السجال السياسي بين الحكومات وممثلي المواطنين، وبين الأغلبية والأقلية، والمنصة العامة للتعبير عن المطالب الكبرى للمجتمع، وهو أولاً وأخيراً المشرع لتنظيم وضبط الحياة العامة والعلاقات الاجتماعية، والرقيب اليقظ على أداء الحكومات، للاستيثاق من اتفاق هذا الأداء مع المصلحة العامة.

ويجمع الفقه الدستوري على أن النظام النيابي الذي يباشر فيه الشعب السيادة عن طريق نواب يختارهم لهذا الغرض لا يتحقق إلا إذا توافرت أركانه، وأهمها الركن الخاص باستقلال البرلمان باعتباره الدعامة الأساسية التي ترتكز عليها بقية الأركان الأخرى، ذلك أنه بدون استقلال البرلمان لا يمكنه أن يباشر اختصاصات حقيقية وفعالية، وإنما قد يتحول برغم انتخابه إلى مجرد هيئة استشارية أو تابعة تمارس سلطة محدودة.

كما أن عضو البرلمان لن يتمكن من أداء واجبات العضوية باسم ولصالح الأمة بأكملها إلا إذا تحقق له الاستقلال في مواجهة أبناء دائرته

بحيث لا يكون لهؤلاء حق إملاء إرادتهم عليه أو إخضاعه لما يرونه من آراء واتجاهات.

وفي الوقت الذي يؤكد فيه على أهمية استقلال البرلمان كأحد الأركان التي لا غنى عنها لقيام النظام النيابي، فإن هذا الاستقلال يجب أن يتحقق ليس فقط في مواجهة جمهور الناخبين، وإنما أيضاً في مواجهة كافة الهيئات والمؤسسات والسلطات الأخرى في الدولة. بل لعل هذا المظهر الأخير للاستقلال هو الأكثر إلحاحاً لضمان قيام البرلمان بوظائفه الرقابية على السلطة التنفيذية كما يقضي بذلك منطق النظام النيابي البرلماني.

ولكي يتحقق استقلال البرلمان ويستطيع ممارسة اختصاصاته بالفعالية المطلوبة، تحرص معظم دساتير الدول المعاصرة على أن توفر لأعضاء البرلمان، على وجه الخصوص، الضمانات التي تكفل لهم الحرية والطمأنينة عند مباشرتهم لوظائفهم النيابية دون وصاية من جانب الأفراد أو السلطات الأخرى.

ولا تعد هذه الضمانات إخلالاً بمبدأ المساواة بين الأفراد، لأنها ليست امتيازات مقررّة لشخص عضو البرلمان، وإنما لمصلحة الأمة جمعاء ولحفظ كيان التمثيل النيابي، وتكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية - التنفيذية - القضائية) الذي يفترض تبعاً لذلك استقلال البرلمان في إدارة شؤونه، وإعطاء النائب البرلماني الحرية الكاملة للقيام بمهامه دون أيّ ضغط من الأفراد والسلطات الأخرى ضمن الحد المسموح له قانوناً تحت طائلة المساءلة القانونية .

وتأتي في مقدمة تلك الضمانات، الحصانة البرلمانية، وهي نوع من الحماية القانونية التي يعطيها الدستور لنواب الشعب في البرلمان كنوع من

الحماية السياسية والقانونية حتى يستطيع النائب أن يؤدي وظيفته الدستورية كاملة (كسلطة تشريعية) بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية على أعضاء البرلمان بالترغيب أو الترهيب.

وتنقسم الحصانة البرلمانية بالنظر إلى مضمونها إلى قسمين : (١) **حصانة موضوعية** : تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية ، ولهذا يقال لها « **الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية** » ، (٢) **حصانة إجرائية** : تعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان في غير حالة الجرم المشهود إلا بعد أخذ إذن المجلس التابع له ، لهذا يطلق عليها « **الحصانة ضد الإجراءات الجزائية** » .

ولقد ارتبطت الحصانة البرلمانية بالنظام النيابي وتطورت بتطوره ورسخت بقواعدها استقلالية المجالس النيابية ، وضمان قيامها بمهامها ووظائفها التمثيلية بكل حرية واقتدار بعيداً عن أي تهديد أو تدخل خارجي .

وتكاد المصادر تجمع على أن الحصانة البرلمانية سواء الموضوعية أم الإجرائية قد نشأت وترعرعت في أحضان النظام البرلماني الانجليزي ومنه انتقلت إلى الأنظمة السياسية الأخرى لتتبلور وتأخذ أحكاماً ومفاهيم مختلفة .

فمن المعلوم ، إن البرلمانات التي تجسدت من خلال الديمقراطية النيابية ، قد نشأت نشأة عسيرة وفي ظل صراع مرير مع أنظمة الحكم المطلقة التي كانت تسود أوروبا ، ومن الطبيعي في مثل هذه الأنظمة الاستبدادية ، أن يتعرضوا البرلمانيون إلى أشكال وألوان من التعسف والانتقام بسبب آرائهم ومواقفهم إلى غير ذلك من التهديدات وإجراءات التوقيف والاحتجاز ، والمتابعات والمحاكمات الصورية ، لذلك سرعان ما ظهر نظام الحصانة

البرلمانية في إنجلترا مع أواخر القرن الثالث عشر ميلادي، وتطور تدريجياً مع الدفاع الشرس والمطول لمجلس العموم، وقد انتهى هذا التطور بتكريس مبدأ حرية القول والكلام لأعضاء البرلمان وإقرار عدم مسؤوليتهم في ميثاق الحقوق الانجليزي لسنة ١٦٨٩ .

ولقد عرفت الحصانات البرلمانية طفرة هامة في تطورها سنة ١٧٨٩ في خضم الثورة الفرنسية، عندما أصدرت الجمعية الوطنية الكبرى قراراً تضمن إعلان الحرمة البرلمانية وعدم قابلية الاعتداء على أعضاء البرلمان، وبذلك تم إرساء الحصانة البرلمانية كتدبير دستوري، الشيء الذي أخذت به النظم الدستورية الأخرى شيئاً فشيئاً.

وتتبع أهمية الحصانة البرلمانية من كونها وسيلة شرعت أساساً لحماية استقلالية البرلمان من تأثير وتدخل السلطة التنفيذية، حيث لا يمكن للبرلمان أن يمارس وظيفته التمثيلية على أكمل وجه إلا إذا كان استقلاله واستقلال أعضائه مكفولاً كضمانة أساسية لعدم تأثير السلطة التنفيذية عليهم بالترغيب أو التهيب.

وانطلاقاً مما يشكله العمل البرلماني من أهمية بالغة في الحياة الديمقراطية والسياسية وما يجب أن تقوم عليه من فصل للسلطات وتوازنها، فمن البديهي أن يتركز الاهتمام بالحصانة البرلمانية كضمانة رئيسية لهذا العمل على طرح ومعالجة الموضوع من جوانبه الدستورية، حيث تكون الحصانة البرلمانية مادة أساسية في القانون الدستوري بصفة عامة والقانون البرلماني (النظام الداخلي للبرلمان) بصفة خاصة، مع أن للموضوع في إطار القانون الجنائي جانباً قانونياً متميزاً لا يقل أهمية عن الجانب الدستوري، والذي يشكل تقاطعاً بين القانون الدستوري والقانون الجزائي.

ومن الضمانات الأخرى التي يتمتع بها أعضاء البرلمان في دساتير الدول المختلفة، إنفراد المجلس النيابي بإسقاط عضوية أعضائه إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها، واستقلال هذا المجلس أيضاً في إدارة شؤونه الداخلية من خلال قيامه بانتخاب رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضاء المجلس، وانفراده بوضع نظامه الداخلي وحفظ النظام داخله وحول مقر عمله، فضلاً عن وجوب تفرغ النائب - إذا كان من العاملين في الدولة أو في القطاع العام - لعضوية المجلس النيابي، مع الاحتفاظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون. بحيث يعود عضو المجلس النيابي بمجرد انتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتسابه العضوية أو التي يكون قد رُقي إليها، أو إلى أية وظيفة مماثلة لها .

ولقد لاقت هذه الضمانات اهتماماً كبيراً من الفقه الدستوري، لما توفره لعضو البرلمان من حماية لازمة وضرورية واستقلالية كاملة في ممارسة عمله النيابي بما يحقق أهدافه بالنهوض بالمجتمع وتقدمه .

أ- أهمية البحث :

تتبع أهمية هذا البحث من أنه يسلط الضوء على الضمانات القانونية التي يجب أن يتمتع بها أعضاء المجالس النيابية، حتى تكفل لهم الحرية والطمأنينة عند مباشرتهم لوظائفهم النيابية دون وصاية من جانب الأفراد أو السلطات الأخرى.

ب- أهداف البحث : تتمثل أهداف هذا البحث في التعرف على واقع الضمانات الدستورية والقانونية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان في الدول التي وقع عليها اختيارنا، ومدى كفايتها في تحقيق الهدف المرجو منها، والذي يتمثل في

تحقيق الطمأنينة العامة والثقة الكاملة لعضو المجلس النيابي أثناء مباشرته لعمله البرلماني، وحمايته ضد أنواع التعسف والتهديد والانتقام، واستقلاله في مواجهة الحكومة، لتحقيق تفرغه الكامل لمسؤولياته النيابية.

ج- إشكالية البحث :

يطرح البحث العديد من التساؤلات حول الضمانات التي يمكن أن تحقق لعضو البرلمان الطمأنينة العامة والثقة الكاملة أثناء مباشرته لعمله، وحمايته ضد أنواع التعسف والتهديد والانتقام، واستقلاله في مواجهة الحكومة، لتحقيق تفرغه الكامل لمسؤولياته النيابية. وهل تقرير مثل هذه الضمانات يعد إخلالاً بمبدأ المساواة بين الأفراد؟ هل تقرر هذه الامتيازات لشخص العضو أم لمصلحة الأمة جمعاء ولحفظ كيان التمثيل النيابي؟ وهل السبب في عدم فاعلية البرلمان في العديد من الدول يعود لنقص في تلك الضمانات أو لعدم تقرير المزيد منها؟ هل تساعد تلك الضمانات في تفعيل العمل البرلماني وتعزيز دور النواب؟

د- منهج البحث :

قام الباحث بمعالجة جميع مفردات بحثه بالاعتماد على المنهجين التحليلي والمقارن، حيث قام بإجراء دراسته حول ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري لكل من مصر وسورية ولبنان والأردن، حيث قام بالاطلاع على دساتير وتشريعات وأنظمة تلك الدول ذات الصلة بموضوع الدراسة، وشرح وتحليل تلك النصوص والمقارنة فيما بينها، بهدف الوصول إلى أفضل النتائج حول موضوع البحث .

و- خطة البحث :

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى **فصلين رئيسيين**، متبوعين **بخاتمة** تُبيِّن النتائج التي تَكشَّفت عنها الدراسة، وأهم التوصيات المقترحة . بالنسبة **للفصل الأول** فقد خصصناه للحديث عن الحصانة البرلمانية، وذلك من خلال مبحثين رئيسيين، الأول يتناول بالتحليل والمقارنة الحصانة البرلمانية الإجرائية، والثاني يتناول الحصانة البرلمانية الموضوعية.

أما **الفصل الثاني** من الدراسة، فسنتناول من خلاله موضوع استقلال البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه وتنظيم شؤونه الداخلية والتفرغ للعضوية البرلمانية، وجرى تقسيم الفصل المذكور إلى **ثلاثة مباحث** سنتناول من خلالها : (١) اختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه (٢) انفراد البرلمان بتنظيم شؤونه الداخلية (٣) التفرغ لعضوية المجلس النيابي. وذلك كله وفق المخطط الآتي :

الفصل الأول

الحصانة البرلمانية

المبحث الأول : الحصانة البرلمانية الإجرائية

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية

الفرع الأول : النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الإجرائية

الفرع الثاني : النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية

الفرع الثالث : النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية الإجرائية

المطلب الثاني : إجراءات رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

الفرع الأول : تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

الفرع الثاني : موقف البرلمان من طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

المبحث الثاني : الحصانة البرلمانية الموضوعية

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية

الفرع الأول : النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الموضوعية

الفرع الثاني : النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية الموضوعية

الفرع الثالث : النطاق الزمني والمكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية

المطلب الثاني : آثار الحصانة البرلمانية الموضوعية

الفصل الثاني

استقلال البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه

وتنظيم شؤونه الداخلية والتفرغ للعضوية البرلمانية

المبحث الأول : اختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه

المطلب الأول : إسقاط العضوية البرلمانية في مصر

الفرع الأول : تكوين البرلمان المصري

الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في مصر

المطلب الثاني : إسقاط العضوية البرلمانية في سورية

الفرع الأول : تكوين البرلمان السوري

الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في سورية

المطلب الثالث : إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان

الفرع الأول : تكوين البرلمان اللبناني

الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان

المطلب الرابع : إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن

الفرع الأول : تكوين البرلمان الأردني

الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن

المبحث الثاني : انفراد البرلمان بتنظيم شؤونه الداخلية

المطلب الأول : انتخاب رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضائه

المطلب الثاني: انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي

المطلب الثالث : حق المجلس النيابي في حفظ النظام داخله

المبحث الثالث : التفرغ لعضوية المجلس النيابي

المطلب الأول : تفرغ الموظف لعضوية البرلمان

المطلب الثاني : عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وبعض المناصب والوظائف

الخاتمة ونتائج البحث والتوصيات

وعلى الله قصد السبيل وهو ولي التوفيق

الباحث

الفصل الأول

الحصانة البرلمانية

تمهيد وتقسيم :

تتضمن دساتير معظم دول العالم نصوصاً تكفل الاستقلال لأعضاء المجالس البرلمانية ، والحماية لهم ضد أنواع التعسف والتهديد والانتقام ، سواء من جانب السلطات الأخرى في المجتمع أم جانب الأفراد ، وتكفل لهم الحرية الكاملة والاستقلالية التامة عند مباشرة أعمالهم النيابية ، هذه النصوص تجسّد ما يعرف باسم «الحصانة البرلمانية» Parliamentary Immunity .

وتميّز هذه الدساتير بين نوعين من الحصانة البرلمانية :

(١) **حصانة إجرائية** : تعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان في غير حالة الجرم المشهود إلا بعد أخذ إذن المجلس التابع له ، لهذا يطلق عليها « **الحصانة ضد الإجراءات الجزائية** » .

وهذه الحصانة تؤخّر القيام بإجراءات ملاحقة العضو فقط . في غير حالة الجرم المشهود . وتبقى الجريمة ويوقع العقاب بعضو البرلمان إذا ما ثبت قيامه بالجريمة بعد زوال الصفة النيابية عنه . وقد قصد من تقرير هذه الحصانة لعضو البرلمان حمايته من دعاوى خصومه التي يقصد منها الكيد له ، أو اضطهاده سياسياً .

(٢) **حصانة موضوعية** : تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية ، ولهذا يقال لها « **الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية** » ؛ فهي حصانة مؤبدة تحمي العضو في أي وقت حتى بعد زوال الصفة النيابية عنه عما يبيده من قول أو رأي صدر عنه أثناء ممارسة عمله النيابي ، ولهذا تعتبر من القيود التي تمنع النيابة العامة من تحريك الدعوى العامة بصفة دائمة .

ولكن لا يجب أن يفهم أن الحصانة البرلمانية شرّعت لحماية شخص العضو البرلماني ، وإنما لمصلحة المجتمع بأسره ، فهي ضمانة دستورية للوظيفة

النيابية أو البرلمان باعتباره ممثل للأمة ، فلا يجب ان تكون عضوية النائب والحصانة البرلمانية الممنوحة له بمثابة الستار الذي يحميه من ممارسة الأعمال غير المشروعة ، وإنما يجب على العضو أن يتقيد أثناء ممارسة مهامه النيابية بالحدود المرسومة له ، وإلا فُرض عليه العقاب المناسب .

وأساس الحصانة البرلمانية هو أن السيادة للشعب وحده ، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور ، فعضو البرلمان لا يعبر عن رأيه أو عن رأي دائرته الانتخابية ، وإنما يعبر عن رأي الشعب كله ، ولهذا قيل بأن الحصانة البرلمانية تعتمد على أن الأمة نفسها تعبر عن نفسها من خلال أصوات وآراء ممثليها^(١) ، ولهذا تعد الحصانة البرلمانية من أهم الضمانات التي تكفل لأعضاء البرلمان الحرية في التعبير عن آرائهم وأفكارهم دون خوف من تعرضهم لأي شكل من أشكال المسؤولية القانونية ، وتمنع أي تأثير من السلطة التنفيذية عليهم بالترغيب أو التهيب^(٢) .

(١) انظر : د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري "الشرعية الدستورية في قانون العقوبات — الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية (القاهرة، دار الشروق، الطبعة الثانية ٢٠٠٢)، ص ٢٣٣ .

(٢) يرجع مصطلح الحصانة من الناحية اللغوية إلى فعل حَصَنَ أي مَنَعَ، والحِصْنُ هو الموضع المنيع الذي لا يوصل إلى ما في جوفه، وتحصَّنَ إذا دخل الحِصْنَ واحتَمَى به، وفي هذا يقول تعالى في محكم تترتيله في قصة داوود عليه السلام: ((وعلمناه صنعة لبوس لكم لتحصنكم من بأسكم فهل أنتم شاكرون)) سورة الأنبياء الآية ٨٠ . ويقول الله تعالى في معنى حَصَنَ أي مَنَعَ وذلك للدلالة على أن من يتمتع بالحصانة يجعله منيعاً من أن تطاله يد الآخرين أو سواها : ((لا يقاتلونكم جميعاً إلا في قرى محصنة أو من وراء جدر)) سورة الحشر الآية ١٤ . وكذلك قوله تعالى: ((والمحصنات من النساء)) سورة النساء الآية ٢٤ ، أي اللواتي لا يمكن الوصول إليهن أو النيل منهن أي العفاف من النساء . ومن هنا جاء معنى الحصانة، بمعنى جعل المتمتع بها في حالة تمتع التعرض إليه، أو مقاضاته لأسباب ينظمها القانون.

ويرى معظم فقهاء القانون الدستوري أن تاريخ ظهور الحصانة البرلمانية في انكلترا^(١)، ولكن بعض الفقهاء يرى أن الحصانة البرلمانية على النحو المتعارف عليه الآن في الدساتير الحديثة هو من ابتكار النظريات السياسية الفرنسية^(٢).

(١) تذهب غالبية الفقه الدستوري عند بحث أصل نشأة الحصانة البرلمانية إلى النظام البرلماني الإنجليزي الذي يعد الوطن الأم لنشأة وتبلور الحصانة البرلمانية، ذلك أن تاريخ الحصانة البرلمانية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتاريخ الدستوري للمملكة المتحدة، والذي تطور بالتوازي مع الدفاع الشرس والمطول الذي أجراه مجلس العموم ضد التاج.

إن نشأة الحصانة البرلمانية ارتبطت في حقيقة الأمر بالصراع الذي نشأ بين البرلمان والتاج، من خلال تصاعد سلطات البرلمان ومحاولته تقليص سلطات الملك، وبعبارة أخرى، فقد ارتبط تبلور نشأة الحصانة البرلمانية بفكرة السيادة في الدولة، وانتقالها من الملك إلى البرلمان، وما ترتب عنه من انتقال آثارها خصوصاً الحصانة التي تعد أثر ونتيجة من نتائج التمتع بالسيادة وقيام النظام النيابي الديمقراطي.

ويطلق على مصطلح الحصانة البرلمانية في النظام النيابي البريطاني تسمية **الامتيازات البرلمانية** *The Privileges of Parliament*، وهي مجموع حقوق معترف بها بمقتضى القانون العرفي لأعضاء البرلمان. وتتجلى الحصانة البرلمانية في امتيازين اثنين هما : أ — امتياز حرية الكلام *The Freedom of Speech* : يطلق للدلالة على الحصانة البرلمانية الموضوعية. ب — امتياز عدم القبض *The Freedom from Arrest* : يطلق للدلالة على الامتياز الذي يتمتع به أعضاء البرلمان والذي يتفق مع جوهر الحصانة البرلمانية الإجرائية. لمزيد من التفاصيل حول أصول نشأة الحصانة البرلمانية "

راجع : د. أحمد بومدين، الحصانة البرلمانية "دراسة مقارنة" (الجزائر، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، رسالة دكتوراه، ٢٠١٥)، ص ١٧ وما بعدها.

د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية (بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، ١٩٦١)، ص ٤٤٢.

(٢) انظر : د. آدمون رباط، نظرية الحصانة النيابية في القانون الدستوري اللبناني، بحث منشور في مجلة (العدالة) الصادرة عن نقابة المحامين، العدد الأول، بيروت، تشرين أول، ١٩٦٧، ص ١٣.

والحقيقة أنه قد عثر على جذور هذه الفكرة في قانون الحقوق Bill of Rights في إنجلترا في القرن السابع عشر، ثم أخذت هذه الحصانة طريقها منذ عهد الثورة الفرنسية بناء على اقتراح ميرابو في اجتماع الجمعية التأسيسية في ٢٣ يونيو/حزيران سنة ١٧٨٩، وعبر عنها بعد ذلك الدستور الفرنسي منذ ٣ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٩١^(١)، وتعد الآن من ضمانات حسن سير النظام البرلمانية^(٢).

وبناء على ما سبق سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين على النحو الآتي :

المبحث الأول : الحصانة البرلمانية الإجرائية

المبحث الثاني : الحصانة البرلمانية الموضوعية

(١) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية يعد أول دستور أقر التنظيم الدستوري للحصانة البرلمانية، فقد وردت في صلب الدستور الأمريكي النافذ بتاريخ ٤ مارس/آذار عام ١٧٨٩، إذ نصت الفقرة السادسة من المادة الأولى منه على أن : « يتقاضى أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب لقاء خدماتهم بدلاً يحدده القانون، ويدفع من خزينة الولايات المتحدة. ولهم في جميع الحالات، ما عدا حالات الخيانة والجناية والإخلال بالأمن، أن يتمتعوا بامتياز عدم اعتقالهم أثناء حضورهم جلسات مجلسهم، وفي ذهابهم إلى ذلك المجلس وعودتهم منه، وأي خطاب يلقي أو مناقشة تجري في أي من المجلسين لا يسألون عنها في أي مكان آخر » .

USA Constitution, Article 1, Section 6, Clause 1: «The Senators and Representatives shall receive a Compensation for their Services, to be ascertained by Law, and paid out of the Treasury of the United States. They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place ».

انظر : د. حسن البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ٣.

(٢) انظر : د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

المبحث الأول

الحصانة البرلمانية الإجرائية

تمهيد وتقسيم :

نصت دساتير النظم النيابية على الحصانة الإجرائية بعدم إمكانية اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان إلا بعد الحصول على إذن مسبق من البرلمان الذي يتبع له، وذلك بهدف حماية العضو من تعسف السلطة التنفيذية باستخدام هذه الإجراءات كوسيلة للضغط عليه لاتخاذ موقف معين حيال موضوع ما، أو إبعاده عن حضور جلسات المجلس، وبالتالي منعه من ممارسة عمله النيابي.

وطالما أن هذه الحصانة ليست امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان، وإنما ضمان دستوري للمجلس النيابي كونه ممثلاً للأمة، فهي لا تعتبر مانع من موانع العقاب، ولا تلغي الإجراءات الجزائية، وإنما توقف اتخاذها بحق العضو إلى ما بعد استئذان المجلس .

وتتباين الدول في مدى هذه الحصانة: فبعض الدول تربطها باكتساب العضو الصفة النيابية، فهي متعلقة بها وجوداً وعدماً، مثال مصر وسورية، والبعض الآخر قصرَ الحصانة الإجرائية على أدوار انعقاد المجلس فقط دون أن يشمل العطلة البرلمانية وفترة الوقف، مثل لبنان والأردن.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث موضوع الحصانة النيابية الإجرائية من خلال المطالبين الآتين:

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية

المطلب الثاني : إجراءات رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

المطلب الأول

نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية

سنعالج هذا المطلب في ثلاثة فروع رئيسية نتحدث فيها عن نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية من حيث الأشخاص والزمان والموضوع في الدول محل المقارنة (مصر، سورية، لبنان، الأردن) على النحو الآتي :

الفرع الأول : النطاق الشخصي

الفرع الثاني : النطاق الزماني

الفرع الثالث : النطاق الموضوعي

الفرع الأول

النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الإجرائية

أولاً- في مصر :

نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على الحصانة البرلمانية الإجرائية في المادة /١١٣/ منه، حيث قضت بأنه : « لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجرح إلا بإذن سابق من المجلس، وفي غير دور الانعقاد يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء . وفي كل الأحوال يتعين البت في طلب اتخاذ الإجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وإلا عدّ الطلب مقبولاً »^(١).

(١) تنص المادة /٩٩/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أنه: « لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس، وفي غير دور انعقاد المجلس

ومن خلال مطالعة نص المادة أنفة الذكر، نجد أن الحصانة الإجرائية شخصية، ويترتب على ذلك عدة أمور نوجزها في النقاط الآتية :

١ - الحصانة الإجرائية خاصة بعضو البرلمان نفسه دون غيره، فهي لا تشمل السائق الشخصي له، ولا خدم المنزل، ولا تنتقل بالإرث، كما أنها لا تمتد إلى زوجة العضو وأولاده وأقربائه مهما كانت درجة القرابة^(١).

٢ - لا تشمل الحصانة الإجرائية المرشح لمجلس النواب طالما لم يعلن فوزه في الانتخابات بعد واكتسابه صفة النائب، أي أنه أصبح عضو مجلس نواب بصريح المادة السابقة .

ويرى البعض أنه حتى يتمتع العضو بهذه الحصانة لزم أن تتوفر فيه صفة العضوية وقت اتخاذ الإجراءات الجنائية ضده لا وقت ارتكاب الجريمة، فلا يستفيد منها إن زالت عنه هذه الصفة في الوقت الذي يراد اتخاذ إجراء

يتعين أخذ إذن رئيس المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء». وكما هو واضح، فإن نص المادة /١١٣/ من دستور عام ٢٠١٤ تختلف عن نص المادة /٩٩/ من دستور عام ١٩٧١ في الآتي :

- الجزئية المتعلقة بأخذ الإذن في اتخاذ الإجراءات الجزائية بحق العضو في غير أدوار الانعقاد، فالمادة /١١٣/ اشترطت لذلك حصول الإذن من مكتب المجلس، بينما المادة /٩٩/ تطلبت أخذ الإذن من رئيس المجلس.

- الجزئية المتعلقة بأنواع الجرائم التي تشملها الحصانة البرلمانية، فالمادة /١١٣/ اقتصرت على جرائم الجنايات والجرح، بينما المادة /٩٩/ لم تحدد أي نوع من أنواع الجرائم مما يعني أنها تشمل كل أنواع الجرائم من جنائيات وجرح ومخالفة.

- حددت المادة /١١٣/ المدة التي يجب على مجلس النواب أن يبت بطلب الإذن برفع الحصانة، بينما المادة /٩٩/ حلت من ذلك .

(١) انظر: د. محمود مصطفى، قانون الإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، طبعة

رقم ١٢، ١٩٨٨، ص ١٠٠

ضده ولو كان قد ارتكب الجريمة في وقت كان يحمل فيه تلك الصفة، وهذا الأمر يتفق مع الحكمة التي تقررت من أجلها هذه الحصانة^(١).

وبيعني أنه يمكن اتخاذ كافة الإجراءات الجنائية بحق عضو البرلمان الذي زالت عنه الصفة النيابية وإن كانت الجريمة ارتكبتها وقت تمتعه بها .

٣ - يتمتع بهذه الحصانة أعضاء مجلس النواب الحاليين دون السابقين، سواء المنتخبين أو المعيّنين طوال مدة عضويتهم في المجلس، أي خلال فترة تمتعهم بالصفة النيابية، لذلك تزول هذه الحصانة بموت العضو أو استقالته أو إسقاط عضويته أو انتهاء ولاية المجلس .

٤ - الحصانة البرلمانية الإجرائية في مصر تحمي شخص العضو مهما تبدلت صفة العضو، فإذا كان العضو له صفة القيم أو الوصي على شخص محجور عليه، فلا يمكن اتخاذ أي إجراءات جنائية ضده بهذه الصفة، إلا بإذن من المجلس، وذلك لتمتّعه بالحصانة^(٢).

٥ - لا تمتد الحصانة الإجرائية لتشمل شركاء العضو في جريمة معينة، باعتبار الحصانة ملازمة لصفة العضو النيابية، فارتكاب العضو لجريمة سرقة مثلاً بالاشتراك مع عدة أشخاص يطبق عليهم جميع الإجراءات الجنائية المتبعة قانوناً، ولا تطبق على عضو البرلمان المشترك في نفس السرقة، إلا بعد استئذان المجلس ما لم يقبض عليه متلبساً مع شركائه في الجريمة، ففي هذه الحالة يؤخذ بحقه مع شركائه كافة الإجراءات الجنائية دون إذن المجلس .

(١) انظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٩٦)، ص ١٥٠.

(٢) انظر: د. فاروق الكيلاني، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني المقارن (الأردن، دار الفارابي، الطبعة الثانية، ١٩٨٥)، ص ٢٧١ .

٦ - لا تمتد الحصانة إلى مسكن العضو باعتبار أن المادة /١١٣/ السابق ذكرها لم تنص على ذلك صراحةً، إلا أن الفقه المصري اختلف في شمول الحصانة الإجرائية لمسكن العضو من عدمه.

فمنهم من رأى أن الحصانة مقررة لشخص العضو وليس لمسكنه، وذلك لانتفاء الحكمة من الحصانة، وهو عدم منع العضو من حضور جلسات المجلس، والقيام بدوره النيابي، وبالإضافة إلى أن النص القاضي بعدم اتخاذ أية إجراءات جنائية بحق العضو إلا بعد إذن المجلس هو استثناء، والاستثناء لا يجب التوسع فيه أو القياس عليه^(١).

ويرى البعض الآخر عدم جواز تفتيش منازل أعضاء البرلمان إلا بعد الحصول على إذن المجلس لأن للمسكن حرمة وحصانة وقد يوجد فيه بعض الأسرار السياسية أو بعض الأوراق التي تتصل بعمله البرلماني^(٢).

وهذا ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية في مصر، فقد قرر مجلس النواب المصري في ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ عدم جواز تفتيش مساكن الأعضاء أثناء دور الانعقاد بغير إذن المجلس، كما أثارت مسألة الحصانة البرلمانية في حزيران سنة ١٩٤١ م بمناسبة صدور الأمر بتفتيش مسكن نائبين (النائب حامد جودة والنائب حمام حمادى) للبحث عن مطلوبين، فقد أدلى الحاكم العسكري ببيان أمام مجلس النواب يكشف عن عقيدته بأنه كان يجب أن يتم ذلك بإذن من المجلس وبعد موافقته لولا الظروف السريعة التي تطلبت المبادرة لإجراء هذا التفتيش ليلاً مخافة أن يتمكن المطلوب القبض عليهم من

(١) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، ١٩٩٣)، ص ٥٨٥.

(٢) انظر : د. السيد صري و د. محمود عيد، الحصانة البرلمانية، مجلة مصر المعاصرة، السنة الخامسة والثلاثون، عام ١٩٤٤، ص ١٥٥ — ١٥٦ .

الفرار، وعلى إثر ذلك دارت مناقشة في مجلس النواب، تضاربت فيها آراء النواب واتجاهاتهم، ولكنها كانت ترمي إلى غرض واحد وهو أن في إلقاء القبض على عضو البرلمان بغير إذن المجلس غير جائز بقدر ما يكون له من أثر على تعطيل الحياة النيابية^(١).

ويرى البعض أن حظر تفتيش مساكن عضو البرلمان إلا بعد أخذ إذن المجلس يكون في فترات الانعقاد فقط، أما في غير أدوار الانعقاد فإن المصلحة تقتضي السماح بهذا التفتيش متى وجدت مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، ولكن إذا أسفر تفتيش المسكن عن وجود مضبوطات تعد حيازتها جريمة يعاقب عليها قانوناً، فإنه لا يجوز في هذه الحالة القبض على عضو البرلمان أو حبسه إلا بعد الحصول على إذن من المجلس التابع له^(٢).

وإننا لا نتفق مع ما ذهب إليه البعض بعدم إمكانية تفتيش مسكن العضو دون إذن من المجلس سواء في أدوار الانعقاد أو خارجها، لأن في ذلك مخالفة لأحكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب المصري، لأنه لو أراد المشرع أن يشمل مسكن العضو بالحصانة الإجرائية لنص صراحة على ذلك، دون أن يقيد هذا الحصانة بعضو البرلمان نفسه عندما ضمنها نص المادة ١١٣/ منه بعبارة / عضو مجلس النواب ./

كما أنه لا يجوز التوسع في تفسير مواد الدستور، وإنما يجب أن يعمل بحرفية نصوص المواد الوارد فيه، وأن تفتيش منزل العضو دون إذن من المجلس

(١) انظر : توفيق أحمد الخشن، الحصانة البرلمانية في ظل الأحكام العرفية، بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية، العدد الأول والثاني والثالث، السنة الرابعة والعشرون، مطبعة حجازي، القاهرة، ١٩٤٣، ص ١٠٦ — ١٠٩.

(٢) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٠)، ص ٣٢ — ٣٣.

لا يمنع العضو من حضور جلسات المجلس وممارسة عمله النيابي، وهو الهدف من الحصانة الإجرائية.

ثانياً. في سورية :

أخذ المشرع الدستوري في سورية بفكرة الحصانة البرلمانية الإجرائية، حيث نصت المادة /٧١/ من الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ على أن : « يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس، ويتعين في غير دورات الانعقاد أخذ إذن من مكتب المجلس، ويُخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات »^(١).

وكما هو واضح، فإن المشرع الدستوري قد ربط الحصانة الإجرائية بالعضوية البرلمانية وقت اتخاذ الإجراء لا وقت ارتكاب الجريمة، ويتبين من نص هذه المادة الأمور الآتية :

^(١) تنص المادة /٦٧/ من الدستور السوري الصادر في عام ١٩٧٣ على أن : « يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس، وفي غير أحوال الانعقاد يتعين أخذ إذن من رئيس المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء » .

وكما هو واضح، فإن نص المادة /٧١/ من دستور ٢٠١٢ لا يختلف عن نص المادة /٦٧/ من دستور ١٩٧٣ إلا في الجزئية المتعلقة بأخذ الإذن في اتخاذ الإجراءات الجزائية بحق العضو في غير أحوال الانعقاد، فالمادة /٧١/ اشترطت لذلك حصول الإذن من مكتب المجلس، بينما المادة /٦٧/ تطلبت أخذ الإذن من رئيس المجلس.

ويتألف مكتب المجلس — وفقاً لما تنص عليه المادة /٢٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري — من : « رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين » .

١- إن الحصانة النيابية الإجرائية شخصية تتعلق بعضو مجلس الشعب وحده، ولا تنصرف إلى غيره من أفراد أسرته أو أقاربه، كالزوجة أو الأولاد^(١)، فالدستور السوري نص بشكل واضح وصريح على عبارة «... أعضاء مجلس الشعب ...».

٢- تشمل الحصانة النيابية الإجرائية أعضاء مجلس الشعب الحاليين دون السابقين، ولذلك تزول هذه الحصانة عن العضو بانتهاء مدة مجلس الشعب الدستورية (وهي بحسب المادة ٥٦/ من الدستور السوري النافذ، أربع سنوات ميلادية ولا يجوز تمديدتها إلا في حالة الحرب بقانون)، أو بحل المجلس^(٢) قبل انتهاء مدته^(٣)، أو باستقالة العضو أو وفاته أو إسقاط عضويته أو إبطالها^(٤)، ولكن في حالة إجراء الانتخابات العامة لتجديد مجلس الشعب خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة نيابته تطبيقاً لنص المادة ٦٢/ من الدستور القائم، فإن أعضاء مجلس الشعب القديم هم الذين يتمتعون بالحصانة الإجرائية حتى انتهاء مدة ولاية المجلس، في حين أن أعضاء المجلس الجدد لا يتمتعون بالحصانة إلا باجتماع المجلس الجديد^(٥).

(١) انظر : د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول "في الدعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي" (دمشق، المطبعة التعاونية، طبعة ١٩٨٦ - ١٩٨٧)، ص ١٠١ .

(٢) تنص المادة ١١١/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أنه : « ١- لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه. ٢- تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل. ٣ - لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد ».

(٣) انظر : د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ١٠٢ .

(٤) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ١٢، ١٣.

(٥) تنص المادة ٥٦/ من الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ على أن : « ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له » .

٣- طالما أن الحصانة النيابية الإجرائية شخصية تتعلق بعضو مجلس الشعب وحده، فهي لا تنصرف إلى المساهمين معه في اقتراح جريمة معينة^(١)، سواء أكانوا متدخلين أم فاعلين أم محرضين، وتطبق بحقهم الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون العقوبات دون حاجة إلى استئذان مجلس الشعب أو مكتبه.

٤- إن مكان إقامة عضو مجلس الشعب أو مقر شركاته أو سيارته الخاصة لا تدخل ضمن نطاق الحصانة الإجرائية، لذلك يمكن للمحكمة أن تقوم بإجراءات التفتيش فيها عندما يرتكب عضو المجلس لجريمة جنائية دون أخذ الإذن من المجلس، وهذا يتفق مع أهم مبررات الحصانة الإجرائية بمنع تعطيل دور المجلس بالقيام بمهامه الموكلة إليه، بتمكين العضو من حضور جلساته بشكل مستمر وإزالة أي عائق يحول دون ذلك، فإجراء هذا التفتيش لا يمنعه من ذلك، فتم إخراجهم من هذه الحصانة .

ثالثاً. في لبنان :

نص الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ مع تعديلاته على الحصانة الإجرائية في المادة /٤٠/ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧) والتي تقضي بأنه : « لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرمًا جزائياً إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود) ».

ويتضح من نص هذه المادة أن الحصانة الإجرائية في لبنان شخصية، وأن الهدف من اعتبار الحصانة البرلمانية الإجرائية شخصية في لبنان بأنه يجب ألا تسن القوانين من مجلس غير كامل، وأن لا تكون دائرة من الدوائر غير

(١) انظر : د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ١٠١ .

ممثلة كلياً أو جزئياً^(١)، ويتحقق ذلك بتوفير الحرية لعضو البرلمان وحده دون غيره من أجل حضور جلسات المجلس والمشاركة الفعلية في أعماله بعيداً عن أي ضغوطات من قبل السلطة التنفيذية.

ويعني أنه يتمتع بها عضو البرلمان فقط دون أن تشمل أقربائه سواء كانوا من أصوله أو فروعهم أو زوجته وأخته وأخيه، ولا تشمل المقيمين معه في المسكن أو العاملين معه في المكتب. فما الفائدة من إعطاء هذه الحصانة إلى زوجته مثلاً طالما أنها لا تتمتع بالصفة النيابية، وبالتالي لا يحق لها المشاركة في أعمال المجلس من مناقشة وتصويت وغير ذلك.

ونصت المادة /٤٠/ من الدستور اللبناني أنفة الذكر على اقتصار هذه الحصانة لشخص عضو البرلمان خلال دور الانعقاد فقط. فلا يمكن أن تشمل مسكن العضو، فكان من باب أولى أن يتمتع العضو بهذه الحصانة خلال مدة ولاية المجلس المتمثلة بأربع سنوات، وبالتالي يمكن للجهات المختصة بتفتيش مسكن العضو دون إذن من المجلس خلال أدوار انعقاد المجلس وخارجها .

ويرى جانب من الفقه اللبناني جواز إجراء التفتيش لمنزل عضو البرلمان من جانب القضاء بالطريقة العادية المشروعة، ومن الممكن إجراء التفتيش على سيارة العضو إذا رأت السلطة تدبيراً احتياطياً في نطاق معين ولفترة معينة كون الحصانة البرلمانية ترتبط بالعمل النيابي وليس بالعضو^(٢).

ولا تمتد هذه الحصانة لتشمل شركاء العضو في الجريمة، فالنيابة العامة في لبنان وفي حادثة ارتكاب جريمة من قبل أحد النواب سنة ١٩٤٥

(١) انظر : د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان ودساتير البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٤٤٦ .

(٢) انظر: ميخائيل لحد ، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة العدل الصادرة عن نقابة المحامين اللبنانية، السنة الرابعة، العدد الأول ، كانون الثاني ، شباط، آذار، بيروت ، ١٩٧٠، ص ٥.

اقتصرت على توقيف شركائه ، ولكنها طلبت إلى المجلس عن طريق وزير العدل رفع الحصانة عنه ، وقد أقر المجلس بالإجماع رفع الحصانة^(١) .

ولا يتمتع بالحصانة البرلمانية الإجرائية أعضاء مجلس النواب الجديد الذين يتم انتخابهم خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابة المجلس وفقاً للمادة /٤٢/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ (والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٤٧/٢١) لأن هذه الحصانة تقتصر على دور انعقاد المجلس ، وإن المجلس الجديد لا ينعقد إلا بعد انتهاء ولاية المجلس الحالي بانتهاء الستين يوماً المتبقية له من فترة نيابته.

رابعاً - في الأردن :

نص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على الحصانة الإجرائية في المادة /٨٦/ التي تقضي في فقرتها الأولى بأن : « ١. 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 محاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية ، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً ٢ . إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه بالإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم » .

ويلاحظ من نص هذه المادة أن الحصانة الإجرائية في الأردن شخصية ، أي خاصة بأعضاء مجلس الأمة دون غيرهم ، وتتمثل الغاية من كون الحصانة

(١) انظر : د. زهير شكري، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، جزء أول، بدون اسم المطبعة والمكان، عام ٢٠٠٦، ص ٦٥٠.

البرلمانية الإجرائية شخصية في أن الضرورة العملية في هذا المجال تحتم أن يكون عضو البرلمان وحده طليق اليدين، موفور الحرية، بعيداً عن الضغوط، حتى يؤدي رسالته البرلمانية على أكمل وجه وأتم صورة، محافظاً على حقوق الأمة ومصالحها الأساسية. لذلك لا تشمل هذه الحصانة أقرباء العضو وأهله، وإن عدم شمول الحصانة الإجرائية لأقربائه وأهله لا يمنعه من أداء رسالته البرلمانية لانعدام الترابط السببي بين هذا وتلك^(١).

ويتمتع بهذه الحصانة أعضاء مجلس الأمة الحاليين أي الموجودين فعلاً في المجلس، ولكن خلال مدة اجتماع المجلس فقط، وليس السابقين أو الذين زالت عنهم صفة العضو لأي سبب من الأسباب، ورغم أن عضو المجلس يكتسب الصفة النيابية منذ إعلان فوزه أو تعيينه بإرادة ملكية، إلا أنه يمكن اتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة حيال العضو في الفترة الواقعة بين اكتساب الصفة النيابية واجتماع المجلس^(٢).

(١) انظر : د. هاني خير، دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، منشورات مجلس الأمة، ١٩٨٧، عمان، ص ٢٠١ ؛ د. كريم يوسف كشاكش، الحصانة الإجرائية ضمانات دستورية للعمل البرلماني في الأردن (الأردن، مجلة المنارة، المجلد ١٣، العدد ٨، ٢٠٠٧)، ص ٥٠.

(٢) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المحكمة الدستورية العليا في الأردن اجتمعت — بناء على طلب من مجلس الوزراء بقراره المتخذ في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/٤/٣ — لتفسير الفقرة الأولى من المادة (٨٦) من الدستور، لبيان ما إذا كان نص هذه الفقرة يتطلب رفع الحصانة عن عضو مجلس الأمة ومحاكمته في القضايا الجزائية المتكونة قبل اكتسابه هذه الصفة؛ أم أن نطاق تطبيق هذا النص يقتصر على ما ينسب إلى عضو مجلس الأمة من أفعال بعد اكتسابه هذه الصفة.

وقد جاء في قرار المحكمة التفسيري الآتي : بالرجوع إلى الدستور نجد أن الفقرة الأولى من المادة (٨٦) منه تنص على ما يلي: « 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 أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس

بذلك فوراً». وأن الفقرة الثانية من ذات المادة تنص على ما يلي : « إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم ».

وبعد التدقيق والمداولة تجد المحكمة أن المشرع الدستوري قد منح الحصانة لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب بحيث منع توقيف أو محاكمة أي عضو من أعضاء هذين المجلسين خلال مدة اجتماع مجلس الأمة أي أثناء انعقاد الدورة البرلمانية، سواء أكانت دورة عادية أو غير عادية أو استثنائية؛ إلا بعد صدور قرار بالأكثرية المطلقة من المجلس الذي ينتسب إليه العضو المطلوب محاكمته أو توقيفه.

ومن الواضح أن المشرع قد أراد إضفاء هذه الحصانة على أعضاء مجلسي الأعيان والنواب خلال مدة اجتماع مجلس الأمة، وذلك لحمايتهم من أية إجراءات جزائية قد تتخذ ضد أي منهم تحول بينه وبين قيامه بواجباته الرقابية والتشريعية المنوطة به بموجب أحكام الدستور.

وأن هذه الحصانة تبقى قائمة وتستمر طوال مدة اجتماع المجلس ولا تمتد إلى ما بعد فضاء الدورة البرلمانية المنعقدة. حيث يجوز — بعد فضاء الدورة البرلمانية المنعقدة — توقيف أو محاكمة عضو مجلس الأمة عما تُنسب أو ما قد ينسب إليه من جرائم دون الحاجة إلى إذن من المجلس الذي ينتسب إليه العضو المطلوب توقيفه أو محاكمته ذلك أن الحصانة البرلمانية تنتهي بانتهاء مدة اجتماع المجلس وعلى اعتبار أن هذه الحصانة هي حصانة إهمال وليس إهمال.

وترى المحكمة أن هذه 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 صفة عضوية أحد المجلسين أو بعد اكتسابه هذه الصفة.

ولم يستثن المشرع الدستوري من هذه القاعدة إلا حالة القبض على أحد أعضاء المجلسين متلبساً بجريمة جنائية حيث يجب إعلام 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.

وبناء على ما تقدم، وجواباً على السؤال الموجه من مجلس الوزراء بهذا الخصوص؛ ترى المحكمة أنه باستثناء الحالتين المشار إليهما أعلاه؛ لا يجوز توقيف أو محاكمة أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب خلال مدة اجتماع المجلس سواء عن أفعال جرمية 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. وهذا ما تقرره المحكمة في تفسير النص المطلوب تفسيره .

ولا تشمل الحصانة الإجرائية شركاء العضو في الجريمة، فهذه الضمانات والامتيازات ملازمة للصفة النيابية، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تعطل عجلة العدالة فيما يتعلق بشركاء العضو في الجريمة^(١).

ولا يمكن الاتساع في نطاق هذه الحصانة لتشمل أشخاص آخرين، لذلك يشترط للتمتع بهذه الحصانة أن يكون الشخص عضو في البرلمان مما يعني جواز القبض على المساهمين في ارتكاب جريمة^(٢).

كما أنه لا يتمتع بهذه الحصانة المرشح لعضوية مجلس النواب حتى لو فاز في الانتخابات واكتسب صفة النائب، طالما أن المجلس لم يجتمع بعد.

وإن المادة /٨٦/ سألقة الذكر أخرجت مسكن العضو من النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الإجرائية عندما حددته بشخص عضو مجلس الأمة نفسه .

كما أن الحصانة الإجرائية لم تشمل إلا إجراءات التوقيف والمحاكمة دون الإجراءات الأخرى، كتفتيش منزل العضو، باعتبار أن تفتيش منزله لا يحول دون حضوره جلسات المجلس وممارسة عمله النيابي^(٣) .

انظر : القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٥/٥ بخصوص تفسير نص المادة /٨٦/ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ .

(١) انظر : د. هاني خير، دراسات تشريعية لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص ٢٣١ .

(٢) انظر: د. محمد صبحي نجم ، الوجيز في قانون العقوبات، القسم العام (عمان، دار الثقافة للنشر، طبعة أولى، عام ٢٠٠٨)، ص ٨٦.

(٣) انظر: د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، مطابع غانم عيد، طبعة عام ١٩٧٢، ص ٧٦١.

وإن تفتيش بيت العضو في فترة انعقاد المجلس يؤثر تأثيراً مباشراً على شخصيته، والغرض من وراء الحصانة هو عدم اتخاذ إجراءات موجهة إلى شخصه.

وإننا نعتقد أن المشرع المصري والسوري والأردني واللبناني سلك طريق الصواب عندما حدد النطاق الشخصي للحصانة الإجرائية بشخص العضو نفسه بشكل واضح وصريح غير قابل للتوسع فيه، بذكرهم عبارة عضو مجلس الشعب أو أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب، دون أن يمتد هذا النطاق إلى أقاربه وأهله ومسكنه وغيرهم وربطه بالصفة النيابية.

باعتبار أن عضو المجلس وحده الذي يحضر جلسات المجلس ويمارس عمله النيابي في المناقشة والتصويت، وبالتالي تحقق الغاية من الحصانة الإجرائية بمنع السلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات بحقه تمنعه من القيام بمهامه النيابية بحرية وثقة.

ويحافظ المشرع في ذلك على القاعدة الدستورية بمساواة جميع المواطنين أمام القانون، فعندما أعطيت الحصانة لشخص العضو لم تقر لمصلحته، وإنما ليتمكن من النهوض بالعمل البرلماني بحرية كاملة بما فيه خير الأمة .

الفرع الثاني

النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية

أولاً- في مصر :

نصت المادة / ٣٥٦ / من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦^(١) على أنه : « لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة ، أثناء دور انعقاد مجلس النواب ، أن تتخذ ضد أي عضو من أعضائه أية إجراءات جنائية في مواد الجنايات والجرح سواء في مرحلة التحقيق أو الإحالة إلى المحاكمة إلا بإذن سابق من المجلس في كل منها .

وفي غير دور انعقاد المجلس ، يتعين لاتخاذ أي من هذه الإجراءات أخذ إذن مكتب المجلس ، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء في هذا الشأن » .

بدراسة متأنية لنص المادة سالفه الذكر ، والمادة / ١١٣ / من الدستور المصري النافذ السابق ذكرها ، نجد أن عضو البرلمان يتمتع بالحصانة الإجرائية طوال مدة نيابته المتمثلة بخمس سنوات وفق المادة / ١٠٦ / من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ سواء خلال دور الانعقاد العادي المتمثلة بتسعة أشهر على الأقل / م. ١١٥ / من دستور ٢٠١٤ وغير العادي / م. ١١٦ / أم في غير دور الانعقاد إلا في حالة التلبس . ولكن يختلف الأمر فقط في الجهة التي تعطى الإذن باتخاذ إجراءات جنائية بحق العضو ، ففي أثناء دور الانعقاد يكون من

(١) اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري صدرت بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ (منشور في الجريدة الرسمية — العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل سنة ٢٠١٦) .

قبل المجلس، أما في غير دور الانعقاد من مكتب المجلس على أن يخطر المجلس في أول انعقاد له.

ويرى البعض أن إعطاء العضو الحصانة في غير دور انعقاد المجلس، يخل بمبدأ المساواة لجميع المواطنين أمام القانون، وأنه قبل دستور ١٩٧١ كان من الممكن دائماً محاكمة عضو البرلمان جنائياً أثناء عطلة البرلمان دون إذن من المجلس أو رئيسه. ويتفق ذلك مع الحكمة من تقرير الحصانة ليتمكن العضو من القيام بعمله البرلماني وحمايته من أي إجراء كيدي من قبل السلطة التنفيذية^(١).

ونحن لا نتفق مع ما ذهب إليه البعض بأن تمتع عضو البرلمان بالحصانة في غير دور انعقاد المجلس يخل بمبدأ مساواة جميع المواطنين أمام القانون، لأن هذه الحصانة لم تقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة الأمة، ولحفظ كيان التمثيل النيابي وصيانتة ضد أي اعتداء.

كما أنها لا تلغي الجريمة، ولا تمنع من العقاب، فهي لا تخرج النائب من سلطة القانون، بل تحول فقط دون اتخاذ إجراءات بحقه خلال مدة نيابته، وأن قصر الحصانة الإجرائية على دور الانعقاد يجعل النائب في حالة قلق دائماً عما سيؤول إليه وضعه بعد انتهاء جلسات المجلس، بما ينعكس سلباً على أدائه البرلماني، بالإضافة إلى أنه يكون عرضة للضغط من قبل السلطة التنفيذية، فقد يتغيب عن حضور جلسات المجلس، أو يفضل الصمت أثناء المناقشات والتصويت لعدم شعوره بالأمان والطمأنينة.

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية،

طبعة ١٩٩٤)، ص ٧٤ .

وتستمر الحصانة الإجرائية خلال فترة الطعن في صحة العضوية، لأنه قد يصدر القرار النهائي بعد إجراء التحقيقات بصحة العضوية بعدم إبطال هذه العضوية، وبالتالي حرمان النائب لهذه الحصانة خلال هذه الفترة مخالف للقانون الذي أعطاه هذه الحصانة من تاريخ فوزه في الانتخابات، وقد يؤدي إلى تعطيل عمل السلطة التشريعية وقدرتها على اتخاذ القرارات المناسبة عندما يتعلق الطعن بعدد كبير من أعضاء البرلمان / ربع أعضاء المجلس /، بالإضافة إلى جعل عضو البرلمان عرضة للدعاوى الكيدية من قبل خصومه السياسيين والسلطة التنفيذية لمنعه من القيام بواجبه الوطني تجاه أمته، كما أنه يجب تطبيق القاعدة الدستورية التي نصت عليها المادة / ٩٦ / من الدستور (المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة).

وتبدأ الحصانة الإجرائية لأعضاء المجلس الجديد الذي ينتخب خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة نيابة المجلس من أول اجتماع له^(١) وليس من تاريخ فوزه بالانتخابات، لأنه لا يمكن أن يكون للدائرة الانتخابية الواحدة نائبان يتمتعان بالحصانة البرلمانية في وقت واحد^(٢). أما العضو الذي يفوز في انتخاب تكميلي جرى أثناء دور انعقاد، فإنه يتمتع بالحصانة بمجرد إعلان نتيجة الانتخابات^(٣).

وطالما أن عضو البرلمان يتمتع بالحصانة الإجرائية طوال مدة ولاية المجلس سواء كان منعقداً أم لا، فإن هذه الحصانة تستمر بحق النائب في حالة تأجيل جلسات البرلمان لمدة معينة، أو وقفها، لأن فترة الوقف لا تعني إنهاء ولاية المجلس، ويرى البعض أن عضو البرلمان يتمتع بالحصانة الإجرائية خلال

(١) راجع المادة / ١٠٦ / من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٢) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص ٧٤.

(٣) انظر : د. السيد صبري ومحمود عيد، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٥٨.

فترة الوقف، لأنها لا تعني إنهاء مدة ولاية المجلس، ولا تؤثر في الصفة النيابية للعضو، وأن الهدف من إعطاء الحكومة فترة كافية لتسوية خلافاتها مع البرلمان حول قضية من القضايا^(١). وباعتبار أن فترة الوقف هي الفترة التي تسبق حل المجلس حلاً رئاسياً تطبيقياً للمادة ١٣٧/ من الدستور والذي يتطلب الحل موافقة الشعب عليه، فمن المحتمل ألا يوافق الشعب على الحل، ويعود البرلمان لاستئناف عمله من جديد، كما أن عضو المجلس يحتاج إلى الحرية الكاملة لشرح وجهة نظره إلى ناخبيه في هذه الفترة^(٢).

ويثار التساؤل عن الإجراءات التي تتخذ بحق أحد المرشحين قبل أن يصبح عضواً في البرلمان، وتستمر إلى ما بعد اكتساب العضوية (كالقبض عليه أو حبسه احتياطياً) فهل للمجلس أن يوقف هذه الإجراءات ويقرر الإفراج عنه ؟

لم تنص الدساتير المصرية المتعاقبة على حق البرلمان وقف أي إجراء اتخذ بحق العضو قبل اكتسابه الصفة النيابية وإعلان فوزه في الانتخابات واستمر إلى ما بعد ذلك. لكننا نرى أن أي إجراء اتخذ بحق أحد المرشحين واستمر إلى ما بعد اكتسابه العضوية فإنه من حق المجلس أن يقرر وقف هذا الإجراء إذا ارتأى أن ضرورة العمل البرلماني تتطلب وجود العضو في المجلس فيما لو تم حبسه احتياطياً.

ويرى البعض أن الإجراءات الجنائية التي قد تم البدء في اتخاذها قبل تاريخ العضوية تصبح نهائية ولا يحق للمجلس أن يطلب إلغائها أو وقفها، ولكن كل إجراء جنائي جديد يراد اتخاذه بعد اكتساب المرشح العضوية

(١) انظر : د. إبراهيم درويش، علم السياسة (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٥)، ص ٣٥٦.

(٢) انظر: د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان, مرجع سابق، ص ٢١

يتوجب أخذ إذن المجلس حتى ولو كان هذا الإجراء امتداد لإجراء قانوني سابق على تاريخ عضوية العضو^(١).

ويرى البعض الآخر أنه لا يمكن الاستمرار في السير في هذه الإجراءات بعد نجاح العضو في الانتخابات واكتسابه الصفة النيابية إلا بعد الحصول على إذن من المجلس، وبالتالي إذا تم حبس أحد المرشحين خلال فترة الانتخابات واستمر حتى بعد اكتسابه صفة العضوية، ينبغي الإفراج عنه دون الحاجة إلى إذن من قبل المجلس التابع له، على أن تتخذ بعد ذلك إجراءات رفع الحصانة عنه طبقاً لما هو منصوص عليه^(٢).

وعلى الرغم من تمتع عضو البرلمان بالحصانة الإجرائية طوال مدة ولاية المجلس، إلا أن المشرع في المادة /١١٣/ من دستور ٢٠١٤ أخرج حالة الجرم المشهود من نطاق الحصانة الإجرائية، وذلك لجرائم الجناية والجنحة. ويرى البعض أن حالة التلبس بالجريمة تتعارض تماماً مع الحكمة التي قامت من أجلها هذه الحصانة، فهي قد وجدت لحماية النواب من الاتهامات الكيدية التي توجه إليهم بهدف إعاقة نشاطهم البرلماني وإن ضبط النائب متلبساً بارتكاب جريمة ينفي الكيدية فمن المنطق أن لا تشمل هذه الحالة^(٣)، حيث أن المتهم يحمل بين يديه أدلة اتهامه^(٤)، وأن استثناء التلبس يعود إلى ضرورة المحافظة على معالم الجريمة من الضياع في حالة عدم اتخاذ الإجراءات

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص ٧٧، ٧٨.

(٢) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان، مرجع سابق، ص ٢٥، ٢٦ .

(٣) انظر: إيهاب عبد المطلب، الموسوعة الجنائية الحديثة (القاهرة، المركز القومي للإصدار القانوني، جزء أول، طبعة أولى، عام ٢٠٠٨)، ص ١٠٠.

(٤) انظر : د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٦)، ص ٤٤٩.

الجنائية فوراً^(١)، وأن حبس العضو في حالة التلبس يجعله فاقد الثقة والاعتبار ويتوجب على المجلس إسقاط عضويته^(٢).

وتكون الجريمة متلبساً بها وفقاً للمادة /٣٠/ من قانون الإجراءات الجنائية في مصر (الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠) حال ارتكابها أو عقب ارتكابها ببرهنة يسيره، أو إذا تبع المجني عليه مرتكبها أو تبعته العامة مع الصباح إثر وقوعها، أو إذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملاً آلات أو أسلحة أو أمتعة أو أوراقاً أو أشياء أخرى يستدل منها على أنه فاعل أو شريك فيها، أو إذا وجدت في هذا الوقت آثاراً وعلامات تفيد ذلك».

ولكن ماذا لو تم القبض على عضو البرلمان متلبساً في جريمة، هل تستطيع الجهة المختصة اتخاذ حياله كافة الإجراءات الجنائية دون إذن المجلس أو مكتبه أم يقتصر الأمر على القبض فقط ثم أخذ الإذن؟

لقد أجابت على هذا السؤال المادة /١١٣/ من دستور عام ٢٠١٤ عندما نصت على حالة الجرم المشهود بشكل عام دون تحديد أو تقييد بإجراء معين، وبالتالي يمكن اتخاذ كافة الإجراءات الجنائية إزاء العضو المتلبس بالجريمة دون إذن المجلس أو مكتبه.

ويرى البعض أن حالة التلبس بالجريمة يجب أن تقتصر على حق السلطات المختصة بالقبض على العضو فقط دون الاستمرار في باقي الإجراءات إلا بعد الحصول على إذن المجلس لأنه المتصور أن تكون حالة التلبس بالجريمة كيدية، فكثير من الجرائم يجوز ضبطها في حالة التلبس ولكن يجب إخطار المجلس فور القبض عليه لتقرير الاستمرار في الإجراءات

(١) انظر : د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، طبعة ١٩٦٢، ص ٤٠١.

(٢) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٤٥٩ .

ضد العضو من عدمه ، فإذا قرر المجلس أن حالة التلبس غير متوفرة أفرج عن العضو على الفور قياساً على ما هو مقرر فيما يتعلق بجرائم القضاة الذين يضبطون في حالة التلبس^(١).

وإننا نرى أنه في حالة الجرم المشهود في جنائية أو جنحة لا تخرج جميع الإجراءات من نطاق الحصانة البرلمانية، وإنما فقط القبض عليه، للمحافظة على معالم الجريمة من الضياع، أما الإجراءات الأخرى كالتوقيف يتطلب الأمر موافقة المجلس لاعتبارات تتعلق بضرورة وجود العضو في جلسات المجلس والمشاركة في أعماله .

ثانياً- في سورية :

حدد المشرع السوري في الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ الفترة التي تغطيها الحصانة البرلمانية الإجرائية، وهي طيلة مدة ولاية مجلس الشعب، المتمثلة بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له^(٢)، فهي تشمل دورات انعقاد المجلس العادية أو الاستثنائية ضمن الدور التشريعي الواحد^(٣)، والفترة ما بين

(١) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٩).

(٢) انظر المادة /٥٦/ من الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ .

(٣) تنص المادة /٦٥/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن : « ١ — يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها ٢ — يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس ٣ — تبقى الدورة التشريعية الأخيرة من السنة مفتوحة حتى إقرار الموازنة العامة للدولة ». وبالنسبة لمواعيد الدورات ومدتها، فقد أحالت الفقرة الأولى من المادة /٦٥/ من الدستور إلى النظام الداخلي لمجلس الشعب أمر تحديدها، وبناء عليه، فقد نصت الفقرة (١) من المادة السابعة من النظام الداخلي للمجلس على أن : « يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة : الأولى في

دورات الانعقاد^(١). ولكن تختلف الجهة التي تملك الحق بإعطاء الإذن برفع الحصانة عن عضو المجلس حسب ما إذا كان المجلس منعقداً أو غير منعقد، ففي دورات الانعقاد يكون « للمجلس » حق إعطاء الإذن برفع الحصانة، أما في غير دورات الانعقاد، فيتعين أخذ الإذن من « مكتب المجلس »^(٢).

ولكن يؤخذ على المشرع الدستوري أنه لم يشمل الفترة الواقعة بين إعلان نتيجة الانتخابات وأول اجتماع للمجلس بالحصانة الإجرائية، بالرغم من أن الفائز في الانتخابات يطلق عليه عضو مجلس شعب بمجرد فوزه، ويؤدي القسم الدستوري في أول اجتماع للمجلس بصفته عضواً في المجلس^(٣)، لذلك يجب أن يتمتع العضو بهذه الحصانة من تاريخ فوزه في الانتخابات، لكي يتم حمايته من الدعاوى الكيدية التي يمكن أن ترفع ضده من قبل السلطة

الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من شهر آذار (بحدود شهرين) ، والثانية في الأحد الأول من شهر أيار وحتى الخميس الأخير من شهر حزيران (بحدود شهرين) والثالثة في الأحد الثالث من شهر أيلول حتى الخميس الثالث من شهر كانون أول (بحدود ثلاث أشهر) .

(١) انظر : د. حسن البحري ؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري ، مرجع سابق ، ص ١٤
(٢) تنص المادة /٢٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٣٠ تموز لعام ٢٠١٧ على أن: « يتألف مكتب المجلس من رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين ». وتنص المادة /٢٩/ على أن: « مدة ولاية مكتب المجلس سنة ميلادية تبدأ من تاريخ انتخابه ، ويعاد انتخابه في أول جلسة يعقدها المجلس بعد انتهاء المدة ، ويستمر مكتب المجلس في ممارسة مهامه وصلاحياته إلى أن يتم انتخاب المكتب الجديد ».

(٣) تنص المادة /٦٧/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « يؤدي أعضاء مجلس الشعب القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور »، أما المادة /٧/ من الدستور فنصها الآتي: « يكون القسم الدستوري على النحو الآتي: (أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها ونظامها الجمهوري، وأن أرعى مصالح الشعب وحرياته، وأحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحرية والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية ووحدة الأمة العربية) ».

التنفيذية لتعطيل دوره النيابي كأن يتم توقيفه احتياطياً قبل انعقاد الاجتماع الأول للمجلس.

وإذا تم إجراء انتخابات تكميلية لملء المقعد الشاغر تطبيقاً لنص المادة /٦٣/ من الدستور القائم، تسري الحصانة الإجرائية بحق العضو من تاريخ إعلان فوزه في الانتخابات، وإذا حُلَّ مجلس الشعب بقرار من رئيس الجمهورية وأجريت الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل، تطبيقاً لنص المادة /١١١/ من الدستور النافذ، فالحصانة البرلمانية الإجرائية لا تمتد لتشمل فترة الستين يوماً، لأن مدة ولاية المجلس تكون قد انتهت بالحل، ويتولى رئيس الجمهورية - وفقاً للفقرة الأولى من المادة /١١٣/ من الدستور الحالي - سلطة التشريع خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً.

وقد تضمن الدستور السوري - مثل أغلب دساتير النظم النيابية - نصاً يقضي بإخراج حالة الجرم المشهود من نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية، وذلك عندما نص في المادة /٧١/ منه على أن : « يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة ، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم الخ » ، وقد أوضحت المادة /٢٨/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ تاريخ ١٣/٣/١٩٥٠ وتعديلاته - المقصود بالجرم المشهود، بقولها : « ١ - الجرم المشهود هو الجرم الذي يشاهد حال ارتكابه أو عند الانتهاء من ارتكابه . ٢ - ويلحق به أيضاً الجرائم التي يقبض على مرتكبها بناء على صراخ الناس أو يضبط معهم أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها أنهم فاعلو الجرم وذلك في الأربع والعشرين ساعة من وقوع الجرم » .

وهذا يعني أن أية جريمة يرتكبها عضو مجلس الشعب السوري - سواء أكانت جنائية أم جنحة أم مخالفة - متلبساً في إحدى الحالات السابقة، تتخذ

بحقه كافة الإجراءات الجزائية دون أن يتوقف اتخاذها على « إذن »^(١) من المجلس، فللنيابة العامة أن تحرك الدعوى الجزائية ضده، وللمحكمة إجراء التحقيق وملاحقة العضو أو حبسه احتياطياً مباشرة دون اشتراط الحصول على إذن مسبق من المجلس .

والمبرر في زوال الحصانة أن مظنة الكيد لعضو البرلمان لا تتوافر في حالة الجرم المشهود حين يقبض عليه متلبساً.

ولكن طالما أن الهدف الأساسي من إخراج حالة الجرم المشهود من نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية هو المحافظة على معالم الجريمة من الضياع، لذلك يجب أن تقتصر على إجراء القبض على الجاني وقت ارتكاب الجريمة دون أن تمتد إلى باقي الإجراءات الأخرى .

أما عن أثر الطعون النيابية على الحصانة الإجرائية، فإننا نستطيع القول أن الدستور - وكذلك القانون - لم ينص على حرمان العضو من الحصانة خلال الفترة التي يتم فيها الفصل في صحة هذه الطعون، فليس من الضروري أن يؤدي الطعن إلى بطلان العضوية البرلمانية، وإنما يمكن أن يتقرر صحة هذه

(١) الإذن هو أحد القيود على سلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى العامة، ويتمثل في كتاب خطي تصدره جهة معينة تسمح بموجبه بإقامة الدعوى العامة ضد شخص معين ينتمي إليها لاقترافه جريمة من الجرائم . ويستلزم القانون صدور هذا الإذن حين تقع الجريمة من أشخاص يتمتعون بحصانة إجرائية لشغلهم مراكز حساسة معينة أو وظيفة عامة في الدولة، وقد أسبغ عليهم المشرع هذه الحصانة لتضمن حمايتهم من اتخاذ أية إجراءات كيدية، ولتوفر لهم قدراً من الحرية والهدوء في ممارسة الأعمال الموكولة إليهم. ويصدر الإذن من الجهة المختصة تلقائياً أو بناء على طلب من النيابة العامة، ويلزم أن يكون خطياً ومحدداً من حيث الشخص والواقعة .

انظر : د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ٩٩، ١٠٠ .

العضوية، وأن الحصانة البرلمانية الإجرائية - كما اشرنا سابقاً - تغطي مدة الدور التشريعي لمجلس الشعب^(١).

ثالثاً- في لبنان :

نصت المادة ٩٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني^(٢) بأنه :
« لا تجوز خلال دورات انعقاد المجلس، ملاحقة النائب جزائياً أو اتخاذ إجراءات جزائية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود) ».

وتبين المادة ٤٠/ من الدستور اللبناني^(٣) والمادة ٩٠/ سالفه الذكر أن الحصانة الإجرائية في لبنان نسبية تهدف إلى منع ملاحقة النائب جزائياً في أثناء دور الانعقاد لمجلس النواب إذا اقترف جرماً جزائياً، ورغم أنه يعتبر المرشح المنتخب نائباً ويمارس جميع حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخابات في دائرته الانتخابية^(٤).

إلا أنه لا يتمتع بهذه الحصانة باكتسابه صفة النائب، وإنما فقط خلال أدوار انعقاد المجلس، سواء في دورته العادية، وفقاً للمادة ٣٢/ من الدستور (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧) حيث « يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين فالعقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي

(١) انظر : د. حسن البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ١٧.

(٢) الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ والمعدل في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ: ٢٨ و ٢٩ أيار ١٩٩٧ و ١٠ و ١١ شباط ١٩٩٩ و ١٤/١٠/١٩٩٩ و ٣١/١٠/٢٠٠٠ و ٢١/١٠/٢٠٠٣، نشر في الجريدة الرسمية رقم ٥٢ تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣.

(٣) ورد ذكرها في الصفحة ٢٥ من هذه الرسالة .

(٤) المادة ١٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣ .

الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار ، والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة هذا العقد إلى آخر السنة » ، أم دورات استثنائية تصدر بمرسوم من رئيس الجمهورية وفقا للمادة /٣٣/ من الدستور^(١).

نصت المادة /٢٦/ من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ لعام ١٩٩٣ والمعدل بالقانون رقم ١٥٠ الصادر في ١٠/٣٠/١٩٩٩ بأنه « لا يوقف الطعن نتيجة الانتخابات ويعتبر المنتخب نائبا ويمارس جميع حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة انتخابه ».

ويعني أن الطعن في صحة عضوية نائب في البرلمان لا يحول دون تمتع العضو بالحصانة الإجرائية خلال أدوار الانعقاد العادية والاستثنائية مهما امتدت فترة الطعن طالما أنه لم يصدر قرار من المجلس الدستوري بإبطال عضويته ، وهذا أمر منطقي يحقق الغاية من الحصانة الإجرائية بتأمين الحرية الكاملة للعضو لحضور جلسات المجلس وممارسة عمله النيابي دون خوف أو ضغط . كما تظهر أهمية وجود هذا النص بتمتع العضو بالحصانة خلال فترة الطعن في صحة العضوية عندما تكون هناك طعون مقدمة لإبطال عضوية أعضاء مجلس الشعب تصل إلى الربع أو الثلث ، وقد تكون جميعها تنطوي على طلبات كيدية الهدف منها تعطيل عمل المجلس .

(١) تنص المادة /٣٣/ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧ و بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠) على ما يأتي: « إن افتتاح العقود العادية واختتامها يجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة الثانية والثلاثين. ولرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجهما. وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه ».

يرى البعض أن قصر الحصانة على أدوار الانعقاد يتفق مع حكمة مشروعية الحصانة والتي تهدف إلى تأمين حرية العمل للمجلس والحيولة دون عمل الحكومة على تعطيل عضو البرلمان ومنعه من الاشتراك في الجلسات^(١)

نصت المادة /٥٩/ من الدستور اللبناني (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧) على أنه : « لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد».

وبالتالي تكون فترة التأجيل من ضمن دور الانعقاد العادي لمجلس النواب، فالحصانة الإجرائية تستمر بحق النائب خلال مدة التأجيل المتمثلة بشهر واحد، فلا يمكن اتخاذ إجراءات جزائية بحق النائب لجريمة ارتكبها خلال فتر التأجيل باستثناء حالة الجرم المشهود .

كما نصت المادة /٢٥/ من الدستور اللبناني (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/١/١٩٤٧) على أنه : « إذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة وهذه الانتخابات تجري وفقاً للمادة ٢٤ وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر».

ونصت أيضاً المادة /٥٥/ من الدستور اللبناني (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧ وبالقانون الدستوري الصادر في ٨/٥/١٩٢٩ وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠) على أن « تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد. وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن، ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور».

(١) انظر : د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٥٩٣ .

ويتبين من نصوص المواد المذكورة أعلاه أن مرسوم الحل لا ينهي مدة ولاية المجلس قبل أجله، لأن المجلس يعود ويمارس سلطاته وفق أحكام الدستور ما لم يتم انتخاب مجلس جديد خلال مدة ثلاثة أشهر، وإنما يوقف أعمال المجلس خلال هذه المدة بشكل نهائي فلا يعقد دورات عادية ولا استثنائية، وتقوم هيئة مكتب المجلس في تصريف أعمال المجلس، وبالتالي فترة الحل / ثلاثة أشهر / تخرج عضو البرلمان عن نطاق الحصانة الإجرائية فهي تقتصر في لبنان على أدوار الانعقاد فقط، ويمكن اتخاذ إجراءات جزائية ضده كأي شخص عادي.

في حالة الجرم المشهود تسقط حرمة النائب الشخصية (الحصانة الإجرائية) ولا يبقى لها مبرر في اختلاق اتهامات كيدية ملفقة لأسباب سياسية بهدف حرمانه من حضور جلسات مجلس النواب وممارسة دوره التشريعي والرقابي، لأن معالم الجريمة وأدلتها موجودة في حالة الجرم المشهود فيلاحق النائب جزائياً، ويتم إلقاء القبض عليه وتوقيفه في حالة التلبس بصراحة المادة /٤٠/ من الدستور والمادة /٩٠/ من النظام الداخلي السابق ذكرهما .

بعد ذلك نتساءل ماذا لو ارتكب عضو البرلمان جرماً جزائياً خارج أدوار الانعقاد، أو قبل أن يصبح نائباً، أو في الجرم المشهود، فهل تستمر الملاحقة بحقه واتخاذ الإجراءات الجنائية إلى فترة الانعقاد دون إذن من المجلس، أم تشملها الحصانة الإجرائية خلال انعقاد المجلس في دوراته العادية والاستثنائية ؟

أجابت على هذا التساؤل المادة /٩٧/ من النظام الداخلي لمجلس النواب بشكل صريح وواضح دون أن تترك مجالاً للشك واختلاف الآراء في ذلك عندما نصت على أنه : « إذا لوحق النائب بالجرم المشهود أو خارج دورة الانعقاد أو قبل انتخابه نائباً تستمر الملاحقة في دورات الانعقاد اللاحقة دون حاجة إلى

طلب إذن المجلس ولكن على وزير العدل أن يحيط المجلس علماً بالأمر في أول جلسة يعقدها وللمجلس الحق بأن يقرر عند الاقتضاء بناءً على تقرير الهيئة المشتركة المشار إليها في المادة ١٠٠ وقف الملاحقة بحق النائب وإخلاء سبيله مؤقتاً أثناء الدورة إذا كان موقوفاً وذلك إلى ما بعد دور الانعقاد ».

وفقاً لذلك فإن الإجراءات التي تتخذ بحق العضو وتستمر إلى دورة الانعقاد تخرج عن نطاق الحصانة الإجرائية خلال انعقاد المجلس، فلا تحتاج إلى إذن المجلس لاستمرارها، ولكن للمجلس مطلق الحرية أن يقرر وقف الملاحقة عنها أو الإفراج عن النائب إذا كان موقوفاً تبعاً لمقتضيات العمل البرلماني؛ فالملاحقة تستمر دون إذن من المجلس ما لم يرَ المجلس خلاف ذلك.

وبالرغم من أن المادة ٩٧/ السابق ذكرها نصت صراحة على استمرار الملاحقة بحق النائب لجرم ارتكبه قبل اكتساب العضوية، فقد حدث في تاريخ المجلس النيابي أن طُلب رفع الحصانة عن النائب حبيب حكيم في العام ١٩٩٩ ، لأن هذا النائب كان متهماً بارتكاب أفعال جرميه في فترة لم يكن فيها نائباً، لقد كان ملاحقاً بالاستناد إلى ملف كان مسؤولاً عنه عندما كان رئيساً لاتحاد بلديات المتن الشمالي^(١).

^(١) انظر : د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم السنظم الدستورية والسياسية في العالم (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة سنة ٢٠٠٢)، ص ٢٩٥.

رابعاً- في الأردن :

نصت المادة /١٤٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ بأنه : « لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائياً أو اتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود ، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً ».

بمطالعة المادة /٨٦/ من الدستور الأردني^(١) والمادة /١٤٦/ سالفة الذكر، نجد أن الحصانة الإجرائية في الأردن مؤقتة تقتصر على أدوار انعقاد المجلس فقط سواء في دورته العادية التي يدعو إليها الملك في اليوم الأول من تشرين أول من كل سنة وفق المادة /٧٨/ من الدستور، أو غير العادية وفقاً للمادة /٧٣/ من الدستور (المعدلة عام ٢٠١١) وذلك عندما يتم حل مجلس النواب، ويجرى انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، أم في دورات استثنائية يدعو إليها الملك عند الضرورة لمدة غير محدودة^(٢)، وبالتالي فإنه يحق للجهات المختصة اتخاذ حيال العضو إجراءات التوقيف والمحاكمة خارج أدوار انعقاد المجلس دون إذن من المجلس الذي يتبع إليه العضو.

ويرى البعض ضرورة تعديل المادة /٨٦/ من دستور ١٩٥٢ بغية توسيع النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية بحيث يمتد ليشمل دور الانعقاد

(١) ورد ذكرها في الصفحة ٢٧ من هذه الرسالة .

(٢) تنص المادة /٨٢/ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ على أنه : « ١- للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة ... الخ » .

وعدم الانعقاد، ولا بد من الحصول في غير أدوار الانعقاد على إذن المكتب الدائم للمجلس الذي هو منتسب إليه^(١).

بالرغم من أن المنتخب يعتبر نائباً ويمارس حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخابات^(٢)، إلا أن العضو لا يتمتع بالحصانة الإجرائية من تاريخ إعلان فوزه خلافاً لما هو عليه في مصر، وإنما تبدأ من اليوم الأول من شهر تشرين أول وهو بداية الدورة العادية للمجلس.

أما عن فترة الإرجاء التي لا تتجاوز مدتها الشهرين وتصدر بإرادة ملكية، فإن البعض يرى أن عضو البرلمان لا يتمتع بالحصانة الإجرائية أثناء فترة الإرجاء التي عدها المشرع جزءاً من بين أدوار الانعقاد.

ولا نجد مسوغاً قوياً لرفع الحصانة عن العضو في تلك الفترة لأن المهمة التمثيلية للأمة قائمة سواء أثناء أدوار الانعقاد أو ما بين هذه الأدوار، فيجب أن يتمتع بها عضو الأمة للإبقاء على معنوياته مرتفعة وهو يمارس واجبه نحو الأمة، فهو لسانها الناطق في مواجهة باقي الهيئات الحاكمة^(٣).

فالمادة ٨١/ من الدستور الأردني منحت الملك صلاحيات تأجيل اجتماع مجلس النواب ثلاث مرات فقط على ألا تتجاوز التأجيلات شهرين من الدورة العادية، وبالتالي فإن التأجيل يعتبر من ضمن أدوار الانعقاد العادية للمجلس فعضو البرلمان يتمتع خلاله بالحصانة الإجرائية فلا يمكن اتخاذ حياله أي من إجراءات التوقيف والمحاكمة دون إذن المجلس.

(١) انظر : د. إبراهيم كامل الشوابكة، الحصانة البرلمانية "دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا"، رسالة ماجستير (الأردن، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٧)، ص ١٤٨

(٢) المادة ١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣

(٣) انظر : د. منصور صالح العوامل، الوسيط في النظم السياسية، (الأردن، عمان، المركز العربي للخدمات الطلابية، المجلد الرابع، ١٩٩٥)، ص ١١٤ .

ويرى البعض أن التأجيل لجلسات البرلمان لا يعني إنهاء حياته ولا يؤثر على عضوية أعضائه، لأن دور الانعقاد يظل قائماً ولكنه مؤجل، فالحصانة البرلمانية تبقى قائمة تحمي أعضاء البرلمان من إجراءات التوقيف والمحاكمة^(١). ولا يتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة الإجرائية خلال فترة الحل كما هو الوضع في لبنان، لأن فترة الحل - المتمثلة بأربعة أشهر على الأكثر تبدأ من تاريخ الحل إلى حين اجتماع المجلس الجديد - تعتبر من خارج أدوار انعقاد المجلس، والحصانة الإجرائية في الأردن تقتصر على أدوار الانعقاد فقط، كما أن الحل لا يعتبر إنهاء لمدة مجلس النواب قبل أجله المحدد، لأن المادة ٧٣/ من الدستور الأردني أوجبت إجراء انتخابات لمجلس شعب جديد خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل وإلا يستعيد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن.

والحصانة الإجرائية تقتصر على أدوار انعقاد المجلس فماذا لو ارتكب أحد أعضاء المجلس جريمة خارج أدوار الانعقاد واستمرت الإجراءات المتخذة بحقه خلال فترة اجتماع المجلس، فهل تحتاج للاستمرار بهذه الإجراءات إلى إذن من المجلس؟

أجابت على هذا التساؤل المادة ٨٦/ فقرة ٢/ من الدستور عندما نصت على أنه : « إذا أوقف عضو بسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها، فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم »، وأيضاً المادة ١٥١/ من النظام الداخلي نصت على أنه : « إذا أوقف عضو بسبب ما

(١) انظر : د. السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، سنة

خلال المدة التي لا يكون فيها المجلس منعقداً فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم، وللمجلس أن يقرر استمرار تلك الإجراءات أو إيقافها فوراً^(١).

وهذا يعني أن استمرار هذه الإجراءات لا يحتاج إلى إذن من المجلس، ولكن يجب إبلاغ المجلس بالإجراءات المتخذة بشكل واضح بعيداً عن الغموض، ويكون للمجلس مطلق الحرية بأن يقرر استمرار هذه الإجراءات أو إيقافها، ويكون ذلك على ضوء ضرورة وجود العضو في جلسات المجلس ومشاركته في المناقشة والتصويت، وأن الإجراءات المتخذة غير كيدية تستهدف تعطيل العمل البرلماني.

ولا تشمل الحصانة الجنائية حالة التلبس بجريمة جنائية دون المخالفة والجنحة بصراحة المادة ٨٦ من الدستور والمادة ١٤٦ من النظام الداخلي، باعتبار أن التلبس ينفي الكيدية والتعسف السياسي من قبل أحزاب الأكثرية تجاه الأقلية، كما أن رفع الحصانة تتطلبها ضرورة عدم ضياع معالم الجريمة والمحافظة عليها، وبالأخص أدلة الإثبات الأمر الذي يستدعي اتخاذ الإجراءات على الفور دون تأخير^(٢). فليس للجهة المختصة اتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة دون إذن المجلس إذا ما ارتكب العضو جريمة سرقة في دور انعقاد المجلس باعتبارها جريمة جنحية الوصف، ويرى البعض أن التلبس في هذا النطاق يشمل التلبس بالجريمة سواء جنائية أم جنحية أم مخالفة، وذلك لأن المشرع عندما استعمل تعبير التلبس بجريمة جنائية، لم يقصد الجنائية بمعناها الدقيق المعروف وإنما قصد بها الجريمة بشكل عام^(٣).

^(١) انظر : د. إبراهيم شليبي، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧٤)، ص ٣٦٨.

^(٢) انظر : د. إبراهيم كامل الشوابكة، مرجع سابق، ص ١٣٣.

ولكن اشترط المشرع الدستوري والقانوني ضرورة إخطار المجلس فوراً بما اتخذ من إجراءات قانونية مشفوعة بالإيضاح اللازم عندما يتخذ بحق العضو إجراءات التوقيف والمحاكمة دون إذن المجلس في حالة التلبس، ولعل الهدف من ذلك هو تأكد المجلس من مدى توفر حالة الجرم المشهود وبعدها عن الكيدية أو ليقرر الإفراج عنه لضرورة العمل البرلماني وتستمر الحصانة الإجرائية للنائب في الأردن خلال فترة الطعن في صحة عضويته، فالمادة /١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣ أعطت النائب حق ممارسة حقوقه النيابية منذ إعلان نتيجة انتخابه، كما أنه لا يوجد نص قانوني أو دستوري يحرم النائب من هذه الحصانة خلال فترة الطعن، وبالتالي إذا انعقد المجلس في دورات عادية أو غير عادية أو استثنائية ولم يكن قد فصل في صحة عضويته بعد، لا يمكن اتخاذ بحقه إجراءات التوقيف والمحاكمة خلال أدوار الانعقاد هذه.

وأخيراً، إننا نعتقد أن كل من المشرع السوري والمصري سلك طريق الصواب عندما نص صراحة على تمتع عضو البرلمان بالحصانة الإجرائية خلال الفصل التشريعي، أمّا كل من المشرع اللبناني والأردني اقترب من الصواب عندما منح عضو البرلمان الحصانة الإجرائية أثناء انعقاد المجلس، مع حق المجلس تقدير استمرار أو إيقاف الإجراءات المتخذة بحق العضو خارج أوقات الانعقاد عند اجتماع المجلس؛ لذلك يجب تعديل نص المادة /٨٦/ من الدستور الأردني والمادة /٤٠/ من الدستور اللبناني بحيث يشمل النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية فترة تمتع عضو البرلمان بالصفة النيابية لحمايته من الإجراءات الكيدية التي يمكن أن تتخذ بحقه من قبل السلطة التنفيذية خارج أدوار الانعقاد بهدف تعطيل العمل النيابي.

الفرع الثالث

النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية الإجرائية

أولاً- في مصر :

نصت المادة / ١١٣ / من الدستور المصري السابق الإشارة إليها على أنه :
« لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجنح إلا بإذن سابق من المجلس » .
وبالتالي ، فإن المشرع المصري حدد النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية بالإجراءات الجنائية فقط دون الإجراءات الأخرى ، فهي لا تشمل الإجراءات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية التي يراقب البرلمان أعمالها كإجراء الاعتقال ، فيمكن للإدارة أن تستخدم سلطتها في هذا الإجراء لتعرق عمل البرلمان.

ولذلك يرى البعض بأن حماية أعضاء البرلمان تظهر أكثر إلحاحاً في الاعتقال عنها حال اتخاذ إجراءات جنائية قبلهم^(١) .
كما أن الإجراءات والمحاكمات المدنية تخرج عن نطاق هذه الحصانة ، فيمكن للفرد مطالبة العضو بالتعويض عن أي خطأ صدر عن عضو البرلمان وسبب ضرراً له ، وللمدعي أن يطلب تعويض عن جرائم ارتكبها أعضاء البرلمان وحكم بإدانتهم فيها أو التي ترفع عليهم بصفتهم مسؤولين عن الحقوق المدنية^(٢) .

(١) انظر : د. إلهام محمد حسن العاقل ، الحصانة في الإجراءات الجنائية ، رسالة دكتوراه (القاهرة ، جامعة

القاهرة ، ١٩٩٧) ، ص ٣٦١

(٢) انظر : د. أحمد فتحي سرور ، أصول قانون الإجراءات الجنائية (القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة

١٩٦٩) ، ص ٥٠٧ وما بعدها .

ولا تمتد الحصانة البرلمانية الإجرائية إلى ما يتخذه البرلمان من إجراءات تأديبية ضد العضو، فالمادة /٣٠٨/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ أجازت للمجلس بناء على اقتراح رئيسه، أن يوقع على العضو الذي أدخل بالنظام أثناء الجلسة، أو لم يمثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام، أحد التدابير الآتية :

١. المنع من الكلام بقية الجلسة .
٢. توجيه اللوم .
٣. الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة .
٤. الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تتجاوز جلستين .
٥. الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تزيد على خمس جلسات ، فالحصانة البرلمانية تهدف إلى حماية العضو في قيامه بعمله من السلطات الأخرى وليس من البرلمان نفسه^(١).

أما الإجراءات الجنائية المشمولة بالحصانة فقد حددتها المادة /٣٥٦/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب سائلة الذكر^(٢)، فهي تسري على الإجراءات في مرحلة التحقيق و الإحالة إلى المحاكمة، من استدعاء العضو لسماع أقواله والتفتيش والاستجواب والإحضار والقبض وبالتالي لا تشمل إجراء حبس العضو أثناء المحاكمة ، فليس للبرلمان في مصر أن يطلب الإفراج عن العضو الذي صدر أمر بحبسه خلال فترة المحاكمة حتى قبل صدور قرار نهائي بإدانته.

(١) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

(٢) ورد ذكر المادة /٣٥٦/ في الصفحة /٣٢/ من هذه الرسالة .

وفي اعتقادنا بأن عدم تضمين الإجراءات في مرحلة المحاكمة بالحصانة الإجرائية يخالف القاعدة الدستورية العامة /المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي مبرم/ ويمس جوهر الحصانة البرلمانية من خلال تعطيل العمل البرلماني

أما الإجراءات التحفظية التي تعتبر من أعمال الاستدلال كسماع الشهود وجمع الأدلة وانتداب الخبراء، فيمكن اتخاذها حيال العضو دون إذن من المجلس^(١).

تقتصر الحصانة الإجرائية على جرائم الجنايات والجناح دون المخالفات باعتبار المشرع الدستوري والقانوني نص صراحة على ذلك.

ونحن نعتقد بوجود النص على شمول الحصانة الإجرائية لجميع أنواع الجرائم، فالمخالفة قد تكون عقوبتها بالإضافة إلى الغرامة الحبس حتى عشرة أيام، الأمر الذي يعيق عضو البرلمان من ممارسة عمله النيابي بحضور أحد جلسات المجلس عند يتم حبسه قبل موعد الجلسة بيوم، فتكثر الدعاوى الكيدية من جانب السلطة التنفيذية لتعطيل عمل المجلس في جلسة ما قد تكون استثنائية لأهمية الموضوع المطروح للمناقشة فيها .

ثانياً. في سورية :

لم يقتصر موضوع الحصانة البرلمانية الإجرائية في القانون السوري على الإجراءات الجزائية التي نصت عليها معظم قوانين النظم النيابية، وإنما امتد ليشمل الأحكام الجزائية أيضاً، وهذا يعني أنه لا يمكن اتخاذ أية إجراءات

^(١) قضت محكمة النقض المصرية بأن : « إجراءات الاستدلال ولو في حالة التلبس لا تعتبر من إجراءات الخصومة الجنائية، ولا يرد عليها قيد الشارع في توقفها على الطلب والإذن ». انظر : د. إلهام العاقل، مرجع سابق، ص ٣٦٣ .

جزائية أو تنفيذ أي حكم جزائي مبرم صادر في الدعاوي الجنائية بحق عضو مجلس الشعب دون أخذ إذن مسبق من مجلس الشعب^(١)، وهذا ما أكدته الفقرة ١/ من المادة ٢٢٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب عندما نصت على أنه : « يتمتع عضو مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ أي إجراءات جزائية أو تنفيذ أي حكم جزائي ضده أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن سابق من المجلس».

ولا تشمل الحصانة البرلمانية الإجرائية الإجراءات المدنية التي تتعلق بالحقوق الشخصية، باعتبارها لا تعيق العضو من حضور جلسات المجلس، والقيام بدوره النيابي، لذلك يمكن لأي شخص متضرر من فعل صدر عن العضو أن يلجأ إلى المحكمة للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر سواء أكان ضرراً مادياً أم معنوياً، ويمكن له أيضاً أن يضع أي حكم صادر بالتعويض موضع التنفيذ دون إذن سابق من المجلس^(٢).

أيضاً، لا محل لهذه الحصانة بالنسبة للإجراءات التأديبية التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري التي يمكن للمجلس أن يتخذها حيال العضو من أجل المحافظة على نظام الجلسات داخله^(٣)، لأن الحصانة

(١) انظر : د. حسن البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ١٧.

(٢) تنص المادة ٢٣٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٣٠ تموز لعام ٢٠١٧ على أنه: « يحق للمتضررين وأصحاب الحقوق الشخصية مقاضاة العضو أمام المحاكم المدنية دون إذن من المجلس، وتنفيذ الأحكام التي تصدر بشأن هذه الحقوق » .

(٣) الإجراءات التأديبية هي الآتي : ١ - التنبيه ٢ - المنع من الكلام حتى نهاية الجلسة ٣ - اللوم مع تسجيله في الحضر ٤ - الإخراج من الجلسة ٥ - حرمانه من الاشتراك في أعمال الجلسة ٦ - حرمانه من الاشتراك في أعمال ثلاث جلسات تلي تلك الجلسة. » .

راجع المواد/ ١٠٤-١٠٥-١٠٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧

الإجرائية تهدف إلى حماية العضو من أجل مصلحة العمل البرلماني، وليس لمصلحته الشخصية.

كما لا تدخل الإجراءات الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية في نطاق الحصانة الإجرائية، ولا سيّما إجراءات التفتيش الإدارية التي تهدف لتحقيق أغراض إدارية كإجراء تفتيش للعضو وأمتعته في المنافذ الحدودية من قبل السلطات الجمركية التي تجرى للكشف عن أفعال التهريب لحماية المال العام، أو تفتيش النائب أثناء سفره في الطائرة، فهذه الإجراءات لا تمس شخص العضو ولا تقيّد حريته ما لم تصل إلى حد الاعتقال، فكان من المفترض على المشرع السوري أن يضمن حالة الاعتقال الإداري بنطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية .

ويرى البعض أن إجراءات التفتيش الإداري لا تمس حصانة العضو، كما أنها من الإجراءات الروتينية اليومية، ولذلك فإن القول بلزوم حصول إذن من المجلس في كل مرة يراد إجراؤها، يؤدي إلى صعوبة القيام بمثل هذا الإجراء^(١).

وإن الإجراءات الجزائية التي تغطيها الحصانة الإجرائية هي الإجراءات التي تتخذ أثناء مرحلة التحقيق والمحاكمة، فيمكن اتخاذ ما لا يمس منها شخص النائب أو مسكنه، فلا يجوز أن تصدر بحقه مذكرات الدعوة والإحضار والتوقيف، ويمتنع استجوابه أو تفتيش شخصه أو مسكنه أو ضبط مراسلاته . أما الإجراءات الأخرى، فيجوز اتخاذها قبل صدور الإذن من مجلس الشعب، كجمع الأدلة وسماع الشهود وإجراء المعاينة والخبرة

(١) انظر : أحمد علي الخفاجي، الحصانة البرلمانية "دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥" (بغداد، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، رسالة ماجستير مقدمة عام ٢٠١٠)، ص ٨٦ .

وغيرها^(١)، باعتبار أن هذه الإجراءات الأخيرة لا تمنع العضو من حضور جلسات المجلس وإنجاز مهامه النيابية، بالإضافة إلى أن النيابة العامة قد تقرر عدم إقامة الدعوى العامة لعدم توفر إثباتات الاتهام.

ولم يرد نص في الدستور السوري - ولا في القانون - يحدد أنواع الجرائم التي تدخل ضمن نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية، ولذلك يمكن القول بأن الحصانة الإجرائية تشمل جميع الأفعال التي يقترفها عضو مجلس الشعب سواء أكانت جنایات أم جنح أم مخالفات^(٢).

ويشيد البعض بهذا الشمول على اعتبار أن الحكمة من تقرير الحصانة البرلمانية، والمتمثلة في حماية عضو البرلمان من تعسف السلطات الأخرى وما قد يؤدي إليه من تعطيل عضو البرلمان عن أداء مهماته البرلمانية، متوفر في جميع الجرائم من جنایات أو جنح أو مخالفات^(٣).

ثالثاً. في لبنان :

حددت المادة /٤٠/ من الدستور اللبناني السابق ذكرها النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية عندما نصت على أنه : « اتخاذ إجراءات جزائية ». فالحصانة الإجرائية في لبنان كما في مصر اقتصر على الإجراءات الجنائية دون أن تشمل الإجراءات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية أو الإجراءات المدنية، فقد نصت المادة /١٢٤/ من قانون الموجبات والعقود اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٣٢/٣/٩ مع ملاحقه وتعديلاته على أنه :

(١) انظر : د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ١٠١ .

(٢) انظر : د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ١٠٢ .

(٣) انظر : د. حسن البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ١٩ .

« يلزم بالتعويض من يضر الغير بتجاوزه، في أثناء استعمال حقه، حدود حسن النية أو الغرض الذي من أجله منح هذا الحق ».

وهذا يعني أنه يحق لكل متضرر من فعل صادر عن عضو البرلمان اللجوء إلى المحاكم المدنية ورفع دعوى تعويض عن الضرر دون حاجة إلى أخذ إذن من المجلس النيابي الذي يتبعه العضو في فترة انعقاد المجلس أو أثناء العطلة البرلمانية، فهي لا تحمي النائب إلا من الملاحقة الجزائية من أجل جرم جزائي ولكن بعد أخذ إذن المجلس أو رئيسه^(١).

كما أن دعوى التعويض يمكن أن تشمل في اعتقادنا التعويض عن جريمة ارتكبتها أحد أعضاء البرلمان وصدر حكم بالإدانة فيها، ويستطيع المتضرر اللجوء إلى القضاء المدني أو الجزائي.

ولا تشمل الحصانة الإجرائية الإجراءات التأديبية التي يتخذها البرلمان بحق أعضائه، فالمادة ٩٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٩٤ منحت للرئيس وهيئة مكتب المجلس فرض عقوبات بحق العضو عند تمرده على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها والعقوبات هي :

١. التنبيه للرجوع إلى النظام
٢. التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة
٣. اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة
٤. الإخراج من الجلسة.

والمادة ١٠٠/ من النظام نفسه منحت لرئيس المجلس الحق بإصدار الأمر بالقبض على عضو المجلس الذي يرتكب جنائية في مقر المجلس وحجزه في مكان معين، وتسليمه إلى السلطة القضائية فور حضور من يمثلها.

(١) انظر : د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

وتشمل الحصانة الإجرائية كافة الإجراءات الجنائية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية كالقبض والتوقيف والاستجواب دون الإجراءات التحفظية التي تعتبر من أعمال الاستدلال كإجراء الخبرة والمعاينة. ولم يحدد المشرع الدستوري اللبناني نوع معين من الجرائم لذلك تشمل الحصانة الإجرائية كافة أنواع الجرائم من جنائية وجنحة ومخالفة خلال أدوار انعقاد المجلس.

والحصانة البرلمانية الإجرائية لا تشمل تنفيذ الحكم الجزائي، فأى حكم جزائي مبرم صادر بحق عضو مجلس النواب لا يتوقف تنفيذه على حصول إذن من المجلس، فمسؤولية العضو قد أصبحت مؤكدة بعد صيرورة الحكم نهائياً، وبهذا تستبعد شبهة التزييف أو التضيق التي قررت الحصانة البرلمانية لأجلها^(١).

رابعاً - في الأردن :

نصت المادة /٨٦/ من الدستور الأردني السابق ذكرها على أنه :
« لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس الخ ».

وهذا يعني أن محل الحصانة الإجرائية هي الإجراءات الجزائية فقط وبالتالي لا يتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة في المسائل المدنية، فيجوز رفع دعوى مدنية أمام القضاء الجزائي في حال ارتكب العضو لجريمة بحق أحد الأفراد، لأن الدعوى لا ينتج عنها سوى الحكم في التعويض إذا تم إدانته في الجريمة. ويمكن رفع دعوى تعويض بحق العضو أمام القضاء المدني عند

(١) انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني (بيروت، الدار الجامعية، طبعة أولى، عام ١٩٨٣)، ص ٤٥٠.

إخلاله بالتزاماته التعاقدية، أو إذا ألحق فعله غير المشروع ضرراً بالغير، ويجوز توقيع الحجز على أموال عضو مجلس الأمة^(١).

وأخرجت هذه المادة الإجراءات الإدارية من نطاق الحصانة فليس هناك ما يمنع أن يكون العضو محلاً لشكوى إدارية تقدم إلى أحد جهات الإدارة أو إلى المجلس نفسه^(٢).

وبالرغم من أن النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية في الأردن تشمل الإجراءات الجنائية إلا أنها لا تشمل كافة الإجراءات، وإنما تقتصر على إجراءات التوقيف والمحاكمة بصراحة المادة ٨٦/ من الدستور الأردني، فيجوز للضابطة العدلية السير في إجراءات البحث الأولي لاستقصاء الجريمة والكشف عن فاعلها والبحث عن أدلتها، ويجوز للنيابة العامة مباشرة التحقيق الأولي والإجراءات التحفظية كالانتقال والمعاينة والخبرة^(٣).

وهي تشمل كل أنواع الجرائم من جنایات وجنح ومخالفات، لأن النص الدستوري جاء على إطلاقه دون تحديد.

أما المادة ١٤٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣ فقد نصت على أن : « لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائياً أو اتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو الخ ». فهذه المادة وسعت من النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية لتشمل كافة الإجراءات الجنائية

(١) انظر : أبو اليزيد علي المتيت، النظم السياسية والحريات العامة (الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ١٩٨٢)، ص ٢٦٩ .

(٢) انظر : د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت (لبنان، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٨)، ص ٢٤٠ .

(٣) انظر : د. حسن جوخدار، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني (عمان، مطبعة الصفدي الطبعة الأولى، ١٩٩٣) ص ١٠٩ .

دون الاقتصار على إجراءات التوقيف والمحاكمة، وكذلك لتشمل الإجراءات الإدارية مشكّلةً خروجاً على أحكام الدستور، حيث لا يجب التوسع في تفسير نصوص الدستور.

إلا أنها تشكل ضمانات إضافية لأعضاء البرلمان غير واردة في الدستور، وخاصة الحصانة في المسائل الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، والتي تتخذها كوسيلة للضغط على أعضاء البرلمان .

وإننا نعتقد أنّ عدم تحصين عضو البرلمان من الإجراءات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية تجعله عرضة للاتهامات والدعاوي الكيدية من أعضاء الحكومة، لذلك نقترح على كل من المشرع المصري والسوري واللبناني أن يوسع النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية ليشمل الإجراءات الإدارية بنص واضح وصريح على غرار ما نص عليه المشرع الأردني .

المطلب الثاني

إجراءات رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

استلزم القانون لرفع الحصانة البرلمانية الإجرائية عن عضو البرلمان تقديم طلب إلى المجلس النيابي من ذوي الشأن، ويكون للمجلس بعد ذلك سلطة تقديرية في رفع الحصانة عنه أو رفض الطلب بعد التأكد من مدى جدية وكيدية الاتهام الموجه إليه.

وبناء عليه، سنعالج في هذا المطلب إجراءات رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

الفرع الثاني : موقف البرلمان من طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

الفرع الأول

تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

أولاً. في مصر :

نصت المادة /٣٥٧/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ على أنه : « يقدم طلب الإذن برفع الحصانة عن العضو إلى رئيس المجلس. ويجب أن يتوافر في الطلب الشروط الآتية :

أولاً - إذا كان مقدماً من إحدى الجهات القضائية :

١ - أن يكون مقدماً من النائب العام أو من المدعي العام العسكري بحسب الأحوال .

٢ - أن يبين الطلب الواقعة المنسوبة للعضو المطلوب رفع الحصانة بسببها ،
والمواد المؤثرة لهذه الواقعة.

٣ - أن يبين رقم القضية المقيدة ضد العضو ، وما اتخذ فيها من إجراءات في
مواجهة الغير ، وصورة من أوراق ومستندات القضية .

ثانياً - إذا كان مقدماً ممن يريد إقامة دعوى مباشرة : فيجب أن تتوافر في
الراغب في إقامتها الصفة والمصلحة ، وأن يقدم طلباً برفع الحصانة ، مرفقاً به
صورة من عريضة الدعوى المزمع إقامتها ، مع المستندات المؤيدة لها ، ومبيناً
فيها على وجه الوضوح الواقعة المنسوبة للعضو والمواد المؤثرة لها . ولا يعتبر طلباً
بالإذن برفع الحصانة كل طلب لم يستوفِ الشروط المشار إليها .

ونصت المادة /٣٥٩/ على أنه : « ليس للعضو أن ينزل عن الحصانة ،
وللمجلس أن يأذن للعضو بناء على طلبه بسماع أقواله إذا وجه ضده أي اتهام
ولو قبل أن يقدم طلب رفع الحصانة عنه » .

وفقاً للمادتين أعلاه نجد أن الأفراد والجهات التي يحق لها تقديم الطلب
هي الآتية :

١- للنائب العام أو المدعي العام العسكري الحق في تقديم طلب رفع الحصانة
الإجرائية إلى رئيس المجلس النيابي ، ويجب أن يرفق بالطلب الواقعة المنسوبة
للعضو المطلوب رفع الحصانة بسببها والمواد المؤثرة لهذه الواقعة وأن يبين رقم
القضية المقيدة ضد العضو ، وما اتخذ فيها من إجراءات في مواجهة الغير ،
صورة عن أوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراء فيها^(١) ، ليتمكن المجلس من
التأكد من خلال أوراق الدعوى أنها قائمة على أساس جدي ، وأنها خالية من
الكيدية السياسية من قبل خصومه السياسيين

(١) راجع المادة /٣٥٧- أولا/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

وفي اعتقادنا أن نص المشرع القانوني على حق النائب العام بتقديم طلب رفع الحصانة ، أقرب إلى المنطق باعتبار النائب العام ممثل للحق العام ، وأكثر قرباً ومعرفة بتفاصيل الدعاوى المرفوعة أمام القضاء .

٢- يحق لأي شخص تقديم طلب لرفع الحصانة الإجرائية عن عضو البرلمان إذا أراد رفع دعوى مباشرة بحقه أمام المحاكمة الجنائية ، ولكن جرت التقاليد البرلمانية في مصر أن يسبق هذا الطلب تقديم بلاغ إلى النيابة العامة ، وارتأت حفظ البلاغ^(١) واشترط القانون أن تتوفر في الراغب في إقامة دعوى مباشرة ضد عضو البرلمان الصفة والمصلحة ، وأن يقدم طلباً برفع الحصانة ، مرفقاً به صورة من عريضة الدعوى المزمع إقامتها ، مع المستندات المؤيدة لها ، ومبيناً فيها على وجه الواضوح الواقعة المنسوبة للعضو والمواد المؤثمة لها^(٢).

٣- يحق لعضو البرلمان نفسه تقديم طلب لرفع الحصانة عنه لكي يستطيع أن يدافع عن نفسه وإثبات براءته عندما يواجه إليه أي اتهام ، ولكن استقرت التقاليد البرلمانية في مصر على أنه يجب أن يقدم هذا الطلب من العضو خلال ثلاثة أشهر من حدوث الواقعة وإلا تصبح هذه الواقعة غير متأهلة لطلب رفع الحصانة^(٣).

وفي حال رفض المجلس طلب رفع الحصانة عن أحد أعضاء البرلمان ، لا يحق للعضو نفسه التنازل عن الحصانة ، فهي ليست مقررة لشخصه ، وإنما هي مقررة لصالح المجتمع باعتبارها من النظام العام. ومنح القانون للعضو الحق بتقديم طلب إلى المجلس للإذن بسماع أقواله ، إلا أن صدور الإذن من المجلس لا

(١) راجع في ذلك: د. محمد أبو العينين، الحصانة البرلمانية (القاهرة، مجلة القضاة، يناير - أبريل، ١٩٨١)، ص ١٢٦ .

(٢) راجع المادة ٣٥٧ - ثانياً/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٣) راجع : مضبطة مجلس الشعب المصري، الجلسة رقم ٩٣ بتاريخ ١٩٨٨/٥/٤، ص ٧٤٣٥ .

يعني رفع الحصانة عنه، فليس للنياية العامة أو المحكمة اتخاذ أية إجراءات حيال العضو سوى سماع أقواله، ولا يجوز أن يقدم العضو طلب لسماع أقواله إذا كانت هناك دعوى مباشرة بحقه، لأن هذه الدعوى ترفع مباشرة أمام المحكمة، فإما محاكمة أو لا محاكمة^(١).

ثانياً. في سورية :

نصت المادة /٢٢٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام ٢٠١٧ على أنه : « يقدم طلب الإذن برفع الحصانة عن العضو إلى رئيس المجلس من وزير العدل، مبيناً فيه نوع الجرم ومكان وزمان ارتكابه، ويجب أن يرفق بالطلب أوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراءات فيها والمستندات المؤيدة لها. يتضح من نص المادة سالفه الذكر أن القانون السوري حدد بشكل واضح وصريح صاحب الاختصاص بتقديم طلب الإذن لرفع الحصانة البرلمانية الإجرائية عن عضو مجلس الشعب السوري، وهو وزير العدل فقط . وإننا نعتقد أن مسلك المشرع السوري بهذا الخصوص فيه كل الحكمة والمنطق، باعتبار أن وزير العدل هو الذي يرأس النيابة العامة وفقاً للدستور السوري النافذ^(٢)، وأن استقصاء الجرائم وتعقب مرتكبيها وتحريك دعوى الحق العام، ومن ثم تنفيذ الأحكام الجزائية التي اكتسبت قوة القضية المقضية وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية هي من اختصاص النائب العام^(٣).

(١) راجع : مضبطة مجلس الشعب المصري، الجلسة رقم ٩٣ بتاريخ ١٩٨٨/٥/٤، ص ٧٤٣٥ .

(٢) تنص المادة /١٣٧/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن : « النيابة العامة مؤسسة قضائية واحدة يرأسها وزير العدل، وينظم القانون وظيفتها واختصاصاتها ».

(٣) راجع المواد (١٥ ، ١٧ ، ٤٤٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ تاريخ ١٩٥٠/٣/١٣ وتعديلاته.

فيكون بذلك قد حقق ضمانة إضافية لعضو البرلمان، وخاصة عندما لم يسمح لأي شخص بتقديم طلب الإذن لرفع الحصانة الإجرائية عن العضو. ولكن لا يقبل هذا الطلب ما لم يرفق به أوراق الدعوى التي تحتوي نوع الجرم، ومكان وزمان ارتكابه، وجميع الأدلة المتوفرة لدى النيابة العامة، أو خلاصة الحكم التي تشمل ملخص الوقائع الواردة في قرار الاتهام والمحاكمة العلنية، وعلى ملخص مطالب المدعي الشخصي والنائب العام ودفاع المتهم، وعلى الأسباب الموجبة للتجريم أو عدمه، وعلى المادة القانونية المنطبق عليها الفعل في حالة التجريم، وعلى تحديد العقوبة والالتزامات المدنية^(١)، وكل هذا يتيح للمجلس التأكد من جدية الاتهام وبعده عن الكيدية^(٢).

وبعد تقديم الطلب إلى رئيس المجلس، يجب عليه إحالته مع مرفقاته ومحضر أقوال العضو إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية التي يتوجب عليها إعداد تقريرها خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إحالة الأوراق إليها، ورفعها إلى رئيس المجلس، وللمجلس أو مكتبه التأكد من جدية الطلب

(١) راجع المادة /٣١٠/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري لعام ١٩٥٠ وتعديلاته.

(٢) طلب وزير العدل — في الدور التشريعي الثامن من مجلس الشعب السوري — خطياً منح الإذن برفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس الشعب السوري من حلب إثر وقوع جريمة قتل ضمن أبناء عشيرته، وتقدم أهل المغدور بإدعاء بحقه بجرم التحريض على القتل، وكان الطلب خالياً من أية مرفقات، وعند دراسة اللجنة للطلب وخلفياته تبين أن مبررات طلب الإذن برفع الحصانة غير جدية، وكانت الغاية منه تخفيف الاحتقان بين أبناء العشيرة ولضرورات المحافظة على الأمن من تداعيات الجرم، وكان تقرير اللجنة آنذاك اقتراح إعطاء الإذن تحقيقاً لتلك الغاية، إلا أن ذلك كان يصطدم مع العلة ولعدم جدية ظاهر الإدعاء قرر المجلس بعد مداولات طويلة عدم منح الإذن .

انظر : د. حنان عمرو، تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري "دراسة مقارنة" (دمشق، جامعة دمشق، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، عام ٢٠١٤)، ص ٣٤٧.

وبعده عن الكيدية والأغراض السياسية، وأنه لا يهدف إلى حرمان العضو من ممارسة عمله البرلماني^(١).

لذلك لا يحق للمجلس البحث في موضوع الاتهام أو البت في صحة قرار الحكم أو بطلانه، ففي حادثة اصطدام تسبب بإيذاء بعض المارة، قررت لجنة الدستور النيابية السورية في تقريرها بتاريخ ١١/٧/١٩٥٠ رفع الحصانة عن أحد النواب، معللة ذلك بأنها لم تجد حين دراستها الطلب المحال إليها ما يدعو إلى الريبة والشك في النية القائمة وراء هذا الطلب^(٢).

وأخيراً لا بدّ من القول أن قرار الموافقة على طلب رفع الحصانة البرلمانية عن عضو مجلس الشعب السوري يصدر عن المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وذلك بعد تلاوة الطلب وتقرير اللجنة وسماع دفاع العضو، فيتحقق بذلك لعضو مجلس الشعب ضمانات إضافية أيضاً، بالسماح له الدفاع عن نفسه قبل أن يصدر القرار، وتحديد أغلبية معينة لصدوره

ثالثاً. في لبنان :

نصت المادة /٩١/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أنه :
« يقدم طلب الإذن بالملاحقة وزير العدل مرفقاً بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز تشتمل على نوع الجرم وزمان ومكان ارتكابه وعلى خلاصة عن الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة ».

(١) راجع المادة/٢٢٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٣٠ تموز لعام ٢٠١٧

(٢) انظر : د. رياض الداوودي، الحصانات البرلمانية "دراسة مقارنة"، محاضرة ألقيت في الندوة البرلمانية العربية الأولى المنعقدة في الجزائر بتاريخ ١٢ آذار/ مارس عام ١٩٨١، حول "الحرية البرلمانية العربية في ضوء التجارب العالمية المعاصرة" .

وفقاً للمادة سابقة الذكر نجد أن رفع الحصانة عن عضو البرلمان يتطلب تقديم طلب من وزير العدل، ويمكن للنائب العام تقديم طلب لرفع الحصانة بشكل غير مباشر عن طريق وزير العدل من خلال مذكرة تقدم إلى الوزير تشمل على نوع الجرم وزمان ومكان ارتكابه والشبوتيات التي تؤكد ارتكاب العضو للفعل الذي يستوجب رفع الحصانة.

وإن المشرع اللبناني كفّل لعضو البرلمان ضمانات أكثر من المشرع المصري عندما لم يسمح لأي شخص تقديم طلب لرفع الحصانة عن العضو حتى في حالة الدعوى المباشرة أمام محكمة الجنايات، ولم ينص القانون في لبنان على حق العضو بتقديم طلب لرفع الحصانة عنه ليدافع عن نفسه ويثبت براءته في الاتهام الموجه إليه. إلا أننا نعتقد أن عضو البرلمان يستطيع أن يبادر إلى تقديم طلب لرفع الحصانة في موضوع الاتهام الموجه إليه لكي يستطيع الامتثال أمام القضاء لينفي الاتهام المنسوب إليه، ولكن إذا لم يوافق المجلس على طلب رفع الحصانة لا يستطيع أن يتنازل عن حصانته، لأن « مبدأ الحصانة النيابية متعلق بالانتظام (النظام) العام »^(١)، فهي ليست ضمان لحقوق العضو الشخصية وإنما حماية للمصلحة العامة التي يمثلها النائب بصفته وكيلاً عن الإرادة الشعبية. ويقدم طلب رفع الحصانة إلى رئيس المجلس الذي يدعو هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل إلى جلسة مشتركة لدرس الطلب، وعلى هذه الهيئة تقديم تقرير بشأنه في مهلة أقصاها أسبوعان^(٢).

وإذا لم تقدم الهيئة المشتركة تقريرها في المهلة المعينة في المادة السابقة، وجب على رئاسة المجلس إعطاء علم بذلك للمجلس في أول جلسة يعقدها،

(١) المادة ٨٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر بتاريخ ١٨ / ١٠ / ١٩٩٤ وتعديلاته.

(٢) المادة ٩٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته .

وللمجلس أن يقرر منح الهيئة المشتركة مهلة إضافية بالقدر الذي يراه كافياً أو وضع يده على الطلب والبت به مباشرة^(١)، ويتخذ المجلس القرار برفع الحصانة بالأكثرية النسبية وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور^(٢).

وإننا نتفق مع ما يذهب إليه البعض بأن عرض طلب رفع الحصانة على الهيئة المشتركة لإبداء الرأي وتقديم التوجهات قبل التداول في الهيئة العامة تطبيقاً للنظام الداخلي للمجلس، ضماناً لسمعة النائب وفرصة للبحث والتعمق قبل اتخاذ القرار النهائي، وإن أدى ذلك إلى بعض التأخير^(٣).

وإن البحث والتعمق في الطلب يكفل للنائب حقه عندما يتضمن اتهامات كيدية تهدف إبعاده عن القيام بوظيفته النيابية، إلا أن التأخير يجب أن يكون لأجل محدد لا يجوز تجاوزه.

رابعاً- في الأردن :

نصت المادة /١٤٧/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ على أنه: « يقدم رئيس الوزراء طلب الإذن باتخاذ الإجراءات الجزائية إلى رئيس المجلس، مشفوعاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة ».

(١) المادة /٩٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وتعديلاته.

(٢) المادة /٩٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وتعديلاته.

وتنص المادة ٣٤ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧) من الدستور اللبناني على أنه: « لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات. وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة ».

(٣) انظر : د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ...، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

ويعني أن طلب الإذن لرفع الحصانة البرلمانية الإجرائية بهدف اتخاذ إجراءات جزائية بحق عضو البرلمان يقدم من قبل رئيس الوزراء فقط إلى رئيس المجلس، ولكن طالما أن الطلب يجب أن يرفق بمذكرة تتضمن على نوع الجرم ومكانه وزمانه وأدلتها، الأمر الذي يتطلب معه إجراء التحقيق الابتدائي من قبل النيابة العامة من أجل جمع الأدلة، لذلك نرى أنه يمكن للنائب العام تقديم طلب لرفع الحصانة عن أحد أعضاء البرلمان بشكل غير مباشر من خلال مذكرة ترفع إلى رئيس الوزراء باعتبار النائب العام صاحب الاختصاص الأصيل بهذا الشأن. وطالما أن القانون قد منع النائب من التنازل عن حصانته دون موافقة المجلس^(١)، فكان من المفترض أن ينص صراحة على حقه في تقديم طلب رفع الحصانة عنه ليتاح له الدفاع عن نفسه أمام القضاء ونفي التهمة عنه وخاصة عندما لا يتم تقديم أي طلب لرفع الحصانة عن العضو.

ويحيل رئيس المجلس الطلب المقدم إليه إلى اللجنة القانونية لفحصه والنظر فيه وتقديم تقرير عنه خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين، فإن لم يقدم التقرير خلال تلك المدة جاز للمجلس البت بالطلب مباشرة^(٢).

وبعد ذلك، يحيل الرئيس تقرير اللجنة القانونية على المجلس في أول جلسة تالية، وتستمر مناقشة الموضوع حتى البت نهائياً بالأمر، فإذا وجد المجلس سبباً كافياً لاتخاذ الإجراءات المطلوبة، يتخذ قراره برفع الحصانة بالأكثرية المطلقة^(٣).

وإننا نجد أن كل من المشرع السوري واللبناني كان أكثر توفيقاً في توفير ضمانات إضافية لعضو البرلمان من المشرع المصري والأردني بخصوص

(١) المادة ١٥٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة ١٤٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة ١٤٩/ فقرة ١/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.

صاحب الحق بتقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية عندما نص بشكل صريح على حق وزير العدل فقط بتقديم طلب رفع الحصانة باعتبار الأخير صاحب الاختصاص الأصيل بهذا الموضوع، في حين أن المشرع المصري إضافة إلى ذلك منح الأفراد حق تقديم الطلب لمن أراد رفع دعوى مباشرة ضد العضو أمام المحكمة الجزائية مما يفتح المجال لكثرة الطلبات الكيدية والانتقامية بحق العضو وإرهاق المجلس بها، أما المشرع الأردني فقد أعطى حق تقديم طلبات رفع الحصانة إلى رئيس الوزراء فقط، أي إلى السلطة التنفيذية، الخصم الأول للبرلمان.

الفرع الثاني

موقف البرلمان من طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

أولاً- في مصر :

يحيل رئيس مجلس النواب طلب رفع الحصانة عن أحد الأعضاء المقدم إليه مع مرفقاته إلى مكتب المجلس للتأكد من توفر الشروط التي نصت عليها المادة /٣٥٧/ من هذه اللائحة بخصوص رفع الحصانة، وفي حال عدم توفر هذه الشروط يحفظ الطلب ويعرض الأمر على المجلس دون أسماء.

وإذا انتهى مكتب المجلس بتوفر شروط رفع الحصانة المطلوبة أحال رئيس المجلس الأمر إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية لأعداد تقرير عنه للمجلس وبيت المجلس في طلب الإذن برفع الحصانة على وجه الاستعجال ويخطر المجلس كل من العضو وطالب رفع الحصانة وجهة التحقيق المختصة بما انتهى إليه سواء برفض أو قبول طلب الإذن برفع الحصانة عن عضو البرلمان^(١)؛ فدور المجلس عند النظر في طلب رفع الحصانة يقتصر بالبحث على مدى كيدية الإدعاء أو الدعوى أو الإجراء، والتحقق مما إذا كان يقصد بأي منها منع العضو من أداء مسؤولياته البرلمانية بالمجلس، فلا يحق للمجلس إجراء تحقيق في موضوع الاتهام الجنائي للتأكد من توفر الأدلة وأركان الجريمة^(٢)، لأن ذلك يخالف مبدأ الفصل بين السلطات بالاعتداء على صلاحيات السلطة القضائية، وخرق للحق الدستوري الممنوح للأفراد بالدفاع عن أنفسهم أمام القضاء .

(١) راجع المادة /٣٥٨/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٢) راجع المادة /٣٦١/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

ويرى البعض أن مهمة المجلس سياسة لا قضائية^(١)، تتحدد بالتأكد من جدية الاتهام المنسوب إلى العضو وبعده عن الكيدية السياسية، وتقدير أهمية ومدى خطورة الجرم المنسوب إليه، وأنه ليس مجرد ضرر يسير يتخذ وسيلة لحرمان العضو من حضور جلسات المجلس والقيام بعمله النيابي في المناقشة والتصويت باعتباره ممثل للأمة جمعاء.

ولقد جرت التقاليد البرلمانية في مصر التي أقرها مجلس النواب بجلسة ٧ فبراير/شباط سنة ١٩٢٧ على أنه^(٢):

١ - ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة أو أن يتعرض له، إذ أن هذا العمل يتنافى مع مبدأ فصل السلطات، هذا فضلاً عما يحدثه قرار يتعرض للموضوع من التأثير بالعدالة سواء أكان لمصلحة العضو أو ضده .

٢ - لا يصح أن يسلم المجلس باتخاذ الإجراءات أو الاستمرار فيها في الأحوال الآتية أو ما يماثلها:

(آ) متى كان اتخاذ إجراءات جنائية ضد العضو مسبباً لوقوع اضطرابات أو معطلاً لأعمال المجلس .

(ب) متى كانت الإجراءات المطلوب التصريح بها أو الاستمرار فيها كيدية أو تعسفية تملئها روح الحزبية .

(ج) متى ظهر أن الغرض من الإجراءات هو التأثير في العضو لتعطيل عمله النيابي سواء لمنعه عن التصويت أو لحرمانه من الاشتراك في المناقشة في موضوع ما بكامل الحرية والطمأنينة .

(١) انظر : د. عقل يوسف مقابلة، الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، مرجع سابق، ص ٤٠٨.

(٢) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٩٠-٩١.

(د) متى كان ظاهر بالبداهة أن الدعوى على غير أساس كأن سقط الحق في إقامتها بمضي المدة أو سبق الفصل فيها أو شَمَلها العفو .

ويرى البعض أنه لا يجوز للمجلس البت في طلب رفع الحصانة إذا كان العضو المطلوب رفع الحصانة عنه غير حاضر بالجلسة لعذر جدي أو لعدم إدراج الطلب في جدول الأعمال^(١)، إلا أن البت في طلب رفع الحصانة متى أدرج في جدول الأعمال، لا ينبغي تأجيله لتغيب العضو صاحب الشأن أياً كان سبب غيابه^(٢).

وأخيراً، للمجلس أن يبت في طلب الإذن برفع الحصانة الإجرائية عن عضو البرلمان بالرفض أو القبول وفق الآتي :

أولاً - صدور قرار المجلس برفع الحصانة الإجرائية :

عندما يتأكد المجلس أن طلب رفع الحصانة عن أحد أعضائه المقدم إليه خالي من الكيدية، وأنه ذات أهمية يتوجب معها رفع حصانة العضو، فإنه يصدر القرار برفع الحصانة عنه، إلا أن هذا القرار لا يعني ثبوت التهمة أو الفعل الذي من أجله طلب رفع الحصانة، ولا يجعل العضو مدان به، فالقرار مجرد إجراء شكلي لا يمنع العضو من الدفاع عن نفسه أمام القضاء وإثبات براءته، كما للمحكمة بعد إجراء التحقيق في التهمة المنسوبة إليه أن تصدر قراراً بالبراءة أو الإدانة^(٣)، ولا ينطوي القرار على إهدار لكرامة أو هيبة العضو، بل إنه يمثل رفعة لمكانة البرلمان ككل، وإظهاره في أبهى صورة

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٨٨ .

(٢) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان ، مرجع سابق، ص ٣٨ .

(٣) انظر : د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٩٧ .

للديمقراطية خاصة إذا تمكن العضو من دحض الاتهام الموجه إليه وعاد إلى موقعه أكثر صلابة وقوة في أداء وممارسة عمله النيابي^(١).

ولكن يصبح العضو مع هذا القرار كأى شخص عادي بالنسبة للاتهام موضوع الطلب، حيث يمكن اتخاذ حياله كافة الإجراءات الجنائية من قبض وتحقيق وحبس احتياطي وغير ذلك من الإجراءات.

ولا يمكن للقضاء اتخاذ أية إجراءات ضد العضو لفعل كشف التحقيق ارتكابه من قبل العضو لا علاقة له بالاتهام التي رفعت الحصانة من أجله، وهذا ما يعرف بخصوصية الإذن^(٢).

فرفع الحصانة عن العضو لجريمة الاتجار بالمخدرات يمكن النيابة العامة والمحكمة اتخاذ كافة الإجراءات الجنائية لإثبات التهمة إلا أنه لا يمكن اتخاذ أية إجراءات عن جريمة قتل كشف التحقيق ارتكابها من قبل العضو قبل صدور قرار من المجلس برفع الحصانة بخصوص تهمة القتل.

ولكن يثار التساؤل حول العضو الذي رفعت عنه الحصانة، هل يستطيع

متابعة عمله النيابي وحضور جلسات المجلس ؟

لم نجد نص في أحكام الدستور أو القانون يمنع العضو من ممارسة عمله النيابي، وهذا أمر منطقي، لأن رفع الحصانة عن العضو في موضوع معين لا تنفي عنه الصفة النيابية، ويبقى ممثلاً للأمة وحامي مصالحها، ولا تؤدي إلى ثبوت التهمة عليه كما ذكرنا سابقاً لأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته. ولقد رفض رئيس مجلس الشعب الاقتراح المقدم من قبل أعضائه أثناء مناقشة طلب رفع الحصانة عن أحد أعضائه، بوجوب النص في اللائحة

(١) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان ، مرجع سابق، ص ٤١.

(٢) انظر : د. عقل يوسف مقابلة، الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، مرجع سابق، ص ٤٠٨.

الداخلية للمجلس على وقف أو تجميد النشاط البرلماني للعضو الذي ترفع عنه الحصانة حتى تستقيم الأمور، واعتبر رئيس المجلس أن مثل هذا الإجراء يحتاج إلى نص دستوري^(١).

ولكننا نرى أن النص في الدستور أو اللائحة على تجميد عمل العضو المرفوعة الحصانة عنه، يؤدي إلى تعطيل عمل المجلس، وخاصة أن الإجراءات الجنائية التي تتخذ بحق العضو قد تطول مع إمكانية ممارسة العضو لعمله النيابي، وفي حال استلزم التحقيق حبس العضو يتوقف نشاطه بشكل تلقائي إلى حين الإفراج عنه والعودة على عمله النيابي.

ثانياً - صدور قرار المجلس برفض رفع الحصانة الإجرائية :

إن رفض المجلس رفع الحصانة عن العضو يحول دون إمكانية اتخاذ أية إجراءات جنائية ضده من قبل القضاء، وأية إجراءات يتم اتخاذها تكون باطلة بطلاناً مطلقاً لمخالفتها لأحكام القانون، وباعتبار الحصانة الإجرائية من النظام العام، فلا يمكن تحريك الدعوى بحق العضو أمام القضاء، وإذا كانت الدعوى مرفوعة أمام القضاء على المحكمة استبعاد الدعوى من تلقاء نفسها^(٢).

وإن الإجراءات المتخذة من دون إذن المجلس تكون باطلة ولو كانت المحكمة تجهل أن المتهم انتخب عضواً في المجلس النيابي، وإن بطلان هذه الإجراءات تكون من حيث القيمة القانونية الذاتية، وليس من شأن جهل المحكمة انتخاب المتهم أن يغير حكم القانون في الإجراء^(٣).

(١) انظر : مضبطة مجلس الشعب المصري، دور الانعقاد العادي، جلسة رقم ٤٣، ١٩٩٢، ص ١١.

(٢) انظر : د. عقل يوسف مقابلة، الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٣) انظر : د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ١٤٣.

وإن عدم رفع الحصانة لا يعني نفي التهمة عن عضو البرلمان وبراءته من الفعل الجرمي المنسوب إليه، ولا يُخرج العضو من سلطة القانون، بل كل ما في الأمر هو تأجيل النظر في الدعوى أو اتخاذ أية إجراءات بحقه إلى حين زوال عضويته سواء بانتهاء الفصل التشريعي أو بإسقاط العضوية أو إبطالها، لأن الحصانة الإجرائية مؤقتة تنتهي بزوال الصفة النيابية بعكس الحصانة الموضوعية فهي حصانة دائمة تنفي المسؤولية المدنية والجنائية. ويرى البعض أن الحصانة الإجرائية لا تعتبر مانع عقاب أو عقبة شرعية لمساءلة العضو، وإنما هي تأجيل المساءلة إلى حين زوال صفة العضوية^(١).

ويخشى البعض أن يؤدي تأجيل اتخاذ الإجراءات الجنائية بحق العضو بسبب رفض رفع الحصانة عنه إلى سقوط الدعوى بالتقادم، لأن المادة ١٦/ من قانون الإجراءات الجنائية المصري (الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠) تنص على أنه : « لا يوقف سريان المدة التي تسقط بها الدعوى الجنائية لأي سبب كان »^(٢).

ونحن نتفق مع البعض أن طلب رفع الحصانة إذا كان مستوفياً لشروطه الشكلية يكون سبباً لوقف سريان مدة التقادم على أساس المبدأ القانوني الذي ينص على أن : « المدة اللازمة لسقوط الدعوى لا تسري بالنسبة للأشخاص الذين لا يمكنهم لأسباب قانونية تحريك الدعوى »^(٣). فرفض المجلس رفع الحصانة عن العضو هو سبب قانوني يمنع تحريك الدعوى ضده، فيجب أن توقف سريان مدة التقادم إلى حين زوال السبب القانوني أو زوال الصفة النيابية عن العضو .

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٩٨

(٢) انظر : د. محمد أبو العينين، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٣٠

(٣) انظر : د. السيد صبري و د. محمود عيد، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٧٨—١٧٩.

ثانياً - في سورية :

حدد النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري في المادة /٢٢٨/ المشار إليها سابقاً بشكل صريح دور المجلس في طلب الإذن برفع الحصانة البرلمانية الإجرائية، والذي يقتصر على التأكد من « أن الغرض منه لا يهدف إلى التأثير على العضو لتعطيل عمله في المجلس، وأن الملاحقة قائمة على أساس جدي ». فقد يكون الحكم المراد تنفيذه بحق العضو كيدياً الهدف منه حبس العضو لحرمانه من القيام بدوره النيابي، ولا يحق للمجلس وفقاً للقانون أن يقوم بإجراء تحقيق في الموضوع، أو أن يتطرق لموضوع التكييف القانوني للواقعة المنسوبة للعضو، فإذا كانت الوقائع المنسوبة إلى النائب تشير إلى أنها أدت إلى وفاة شخص، فالبرلمان يتحقق من حدوث هذه الواقعة بعيداً عن التكييف القانوني للفعل، كمحاولة التأكد إذا كان القتل قد وقع خطأ أو قصداً أو عمداً^(١)، لأنه يعتبر بذلك متعمداً على اختصاص السلطة القضائية التي نص الدستور على استقلالها^(٢)، فمهمة المجلس سياسية وليست قضائية^(٣). وإن قرار المجلس النيابي برفض طلب الإذن برفع الحصانة أو الموافقة عليه، وإن كان يحكم بقاء المشروعية باعتبارها الإطار العام لجميع السلطات، إلا أن سلطة المجلس في بحث مدى توفر الجدية في الطلب، أو توفر الكيدية السياسية من عدمه، تعد من الأمور التي تدخل في نطاق السلطة التقديرية للمجلس النيابي، دون معقب عليه من جانب أي سلطة أخرى في

(١) انظر : د. رياض الداوودي، الحصانات البرلمانية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢) تنص المادة /١٣٢/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن : « السلطة القضائية مستقلة،

ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى ».

(٣) انظر : د. محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ١٠٢.

الدولة^(١). فمجلس الشعب السوري عند الانتهاء من دراسة طلب الإذن برفع الحصانة البرلمانية الإجرائية، يصدر قراره بهذا الشأن: إما بالموافقة على هذا الطلب أو برفضه^(٢):

١ - قرار مجلس الشعب بالموافقة على رفع الحصانة :

يصدر مجلس الشعب قراره بالموافقة على طلب رفع الحصانة عندما يتأكد أن موضوع الطلب - سواء أكان اتهاماً جزائياً أم حكم قضائي - قائم على أساس جدي وبعيد عن الكيدية السياسية التي تهدف إلى تعطيل أو التأثير على عمل المجلس، ويصبح العضو بهذا القرار كأى فرد عادي بالنسبة لموضوع الطلب، فتتخذ بحقه كافة الإجراءات الجزائية التي نص عليها قانون العقوبات السوري، ويوضع الحكم الصادر بحقه موضوع التنفيذ .

ولكن رفع الحصانة عن العضو لا يعني فقدانه الصفة النيابية، فله الاستمرار في عمله البرلماني، وممارسة جميع حقوقه وامتيازاته بصفته عضواً برلمانياً. كما أن رفع الحصانة لا يمس موضوع الاتهام أو قرار الحكم، فلا تعتبر إدانة له بما نسب إليه من اتهام أو تثبيت للحكم الصادر بحقه، ولا يقيد المحكمة في حكمها، لذلك يمكن للعضو أن يدافع عن نفسه أمام القضاء، وأن يسلك سبل الطعن في الحكم الصادر بحقه، ما لم يكن قد صدر مبرماً، ويمكن للمحكمة أن تصدر حكمها بالإدانة أو البراءة على ضوء التحقيقات والأدلة المتوفرة لديها.

وبالإضافة إلى ذلك، لا يمكن للنيابة العامة ملاحقة العضو في أية جريمة ارتكبها سواء قبل الموافقة على الطلب أو بعد، أو تنفيذ أي حكم

(١) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

(٢) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ٢٢، ٢٣.

صدر بحقه في أي وقت، وإنما الموافقة على رفع الحصانة مقيد بالاتهام أو الحكم موضوع طلب الإذن برفع هذه الحصانة.

وقد وافق مجلس الشعب السوري في جلسته المنعقدة في ٢٠٠٥/١٢/١٩ على تحريك الدعوى العامة ضد أحد الأعضاء للاشتباه به بقتل زوجته. ووافق المجلس في جلسته المنعقدة في ٢٠٠٧/١١/١٤ على رفع الحصانة عن أحد أعضائه لارتكابه جرم التزوير. كما وافق في جلسته المنعقدة في ٢٠٠٨/٣/٣١ على رفع الحصانة عن أحد نوابه لارتكابه جرم إصدار شك بدون رصيد، وقُدِّم إلى المجلس خلال عام ٢٠٠٩ أربعة طلبات، تم رفض ثلاثة منها والموافقة على طلب واحد للملاحقة العضو المطلوب رفع الحصانة عنه بجرم الاحتيال وتهريب العقار المقدم للمصرف كضمانة، وذلك بتسجيله باسم ابنه^(١).

٢. رفض مجلس الشعب الموافقة على رفع الحصانة :

إذا تبين للمجلس أثناء دراسته لطلب الإذن برفع الحصانة أنه يقوم على اتهامات كيدية تهدف إلى منع العضو حضور جلسات المجلس وتعطيل دوره النيابي أو الضغط عليه بهدف مصادرة قراره البرلماني، يصدر قراره برفض رفع الحصانة الإجرائية عن العضو، ويترتب على هذا الرفض، منع النيابة العامة اتخاذ أية إجراءات جزائية بحقه أو الاستمرار فيها إذا كانت قد بدأت في اتخاذها، والامتناع أيضاً عن تنفيذ الأحكام الجزائية الصادرة ضده، وكل إجراء تقوم به يقع باطلاً بطلاناً مطلقاً لمخالفته لأحكام الدستور، إلا أن رفض رفع الحصانة لا يعفي العضو من المسؤولية عن الجريمة المرتكبة من

(١) انظر : وسام يوسف عضوم، الحصانة البرلمانية بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير

(جامعة دمشق، كلية الحقوق، سنة ٢٠١١)، ص ٢١١ (في الهامش رقم ١).

قبله، أو إلغاء الحكم الصادر بحقه، وإنما فقط تأجيل أو توقيف الملاحقة الجزائية، وتنفيذ الأحكام الجزائية، إلى حين زوال الصفة النيابية عنه. فقد رفض مجلس الشعب السوري طلبين برفع الحصانة خلال الشهر الثالث من عام ٢٠٠٩ على اعتبار أن الجهة المدعية تراجعت عن ادعائها بالنسبة للطلب الأول، وأن الشاكي قد أسقط حقه الشخصي، وأن الجرم المدعى به /إساءة الأمانة/ يسقط تبعاً لإسقاط الحق الشخصي بالنسبة للطلب الثاني، وتم رفض طلب برفع الحصانة خلال نوفمبر/تشرين الثاني من العام ٢٠١٠ عن أحد الأعضاء بجرم إصدار شيك بدون رصيد، وذلك لإسقاط الحق من المدعي وتسديد قيمة الشك^(١).

والقانون السوري لم ينص على ضرورة أن يعلل مجلس الشعب القرار الصادر عنه سواء برفض أو قبول طلب رفع الحصانة الإجرائية، باعتبار أنه حدد بشكل صريح دور المجلس في هذا الطلب.

إلا أن البعض يرى أن إفصاح البرلمان - في محتوى القرار الصادر عنه بهذا الشأن - عن الأسباب التي استند إليها، والتي جعلته يتخذ موقفاً دون آخر، يعد مطلباً ملحاً بالنظر أساساً إلى المسؤوليات الأخلاقية والسياسية المنوطة بالسلطة التشريعية مستقلة عن السلطة القضائية، إذ يمثل تعليل القرار بناء على طلب السلطة القضائية مظهراً متميزاً لاحترام مبدأ التعاون والرقابة بين السلطات^(٢).

(١) انظر: وسام يوسف عضوم، الحصانة البرلمانية...، مرجع سابق، ص ٢٠٥ (في الهامش رقم ١).

(٢) انظر: د. عبد الإله الحكيم بناني، الحصانة البرلمانية وسلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية "دراسة في النظام البرلماني المغربي مقارنة مع أنظمة عربية وأوروبية" (المغرب، مطبعة فضالة، ٢٠٠٢)، ص ٩.

ومهما كان القرار الصادر عن مجلس الشعب السوري، فإنه يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه /م ٢٢٨ نظام داخلي/.
وختاماً، نشير إلى أن الحصانة البرلمانية الإجرائية التي يتمتع بها أعضاء مجلس الشعب السوري ترتب الآثار الآتية^(١):

١ - حصانة النائب هي من متعلقات النظام العام، ولذلك فإنه لا يحق للنائب أن يتنازل عنها من غير إذن المجلس النيابي^(٢)، وكل ملاحقة تتم ولو كان النائب قابلاً بها تعد باطلة، لأن الحصانة البرلمانية هي حصانة دستورية، شرعت للمصلحة العامة التي يمثلها النائب وليس لحماية شخصه، لذلك فعلى المحكمة أن تعلن بطلان المحاكمة من تلقاء ذاتها ولو لم يطلب أحد ذلك. كما ويجوز الدفع بالبطلان في أية مرحلة من مراحل الدعوى، ولو لأول مرة أمام محكمة النقض^(٣).

٢ - تُعرض النيابة العامة أعمالها للبطلان إذا عمدت إلى إقامة الدعوى العامة قبل صدور الإذن، لأن إقامة الدعوى العامة يجب أن تكون لاحقة لهذا الإجراء لا سابقة عليه ولا تصحح به. فلا تملك النيابة العامة اتخاذ أي إجراء ضد أي عضو في البرلمان دون إذن سابق، لأن الإذن المسبق شرط للملاحقة القضائية، كما لا يصح صدور الإذن ما يكون قد اتخذ من إجراءات جزائية ضد

(١) انظر: د. بارعة القدسي، أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، الدعوى العامة — الدعوى المدنية (دمشق، الجامعة الافتراضية، طبعة ٢٠١٠-٢٠١١)، ص ٩٦ وما بعدها؛ د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ١٠٣؛ د. حسن البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ٢٥، ٢٦.

(٢) انظر المادة /٢٣٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٣٠ تموز عام ٢٠١٧.

(٣) انظر: نقض سوري في ١٩/٥/١٩٧٧، مجلة المحامون، س ٤٢، رقم ٧٣٠، ص ٥٦٦.

عضو المجلس قبل صدوره، لأن هذه الإجراءات تعد باطلة، وهو بطلان يتعلق بالنظام العام لا يصححه الإذن اللاحق.

٣ - يتوقف سريان التقادم الجزائي طوال المدة التي تستغرقها إجراءات صدور الإذن، ويستعيد سريانه بمجرد صدور الإذن بالملاحقة أو بانتهاء دورة الانعقاد.

ثالثاً. في لبنان :

نصت المادة /٩٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أنه : « للهيئة المشتركة وللمجلس عند درس ومناقشة طلب رفع الحصانة تقدير جدية الملاحقة والتأكد من أن الطلب بعيد عن الغايات الحزبية والسياسية ولا يستهدف حرمان النائب من ممارسة عمله النيابي ».

وفقاً لهذه المادة، فإن دور المجلس من طلب رفع الحصانة الإجرائية هو التأكد من جدية الاتهام الموجه إلى عضو البرلمان وبُعده عن الكيدية السياسية والغايات الحزبية، وأنه لا يهدف إلى إقصاء النائب عن حضور جلسات المجلس وأداء وظيفته النيابية دون النظر في موضوع الاتهام وظروفه ووقائعه، التي تبقى من اختصاص القضاء، ولهذا فإن قرار المجلس برفع الحصانة الإجرائية عن النائب أو رفضها لا يشكل حكماً قضائياً، فالمجلس ليس محكمة تنظر في أساس الموضوع .

ويرى البعض أن مهمة مجلس النواب عندما يطرح عليه طلب رفع الحصانة هي مهمة سياسية بحتة، فليس له أن يبحث في صحة الاتهام، لأن هذا من اختصاص القضاء، بل ينحصر البحث فيما إذا كان طلب رفع الحصانة مقدماً بدافع الانتقام أو لمصلحة حزب من الأحزاب لحرمانه مقعد من مقاعده، وطلباً لهذه الأسباب يجب أن يرفض بلا جدال، ويرفض الطلب الذي يبنى على شكوى تافهة، وذلك لأن الاحترام المفروض للعمل البرلماني لا يسمح بحرمان

عضو مجلس النواب من ممارسة عمله البرلماني لأسباب تافهة^(١)؛ فلمجلس النواب اللبناني أن يصدر قراره بالرفض أو القبول وفق الآتي :

١ - صدور قرار المجلس برفع الحصانة الإجرائية :

عندما تدرس الهيئة المشتركة في مجلس النواب طلب رفع الحصانة وتتأكد من أن الاتهام المنسوب إلى العضو ليس كيدياً، ويشكل في الواقع فعلاً جرمياً يستوجب الملاحقة، ترفع تقريرها للمجلس ليصدر قرار رفع الحصانة عنه، فيصبح العضو كأي شخص عادي بالنسبة للاتهام موضوع طلب رفع الحصانة، حيث يمكن ملاحقته واتخاذ كافة الإجراءات الجنائية بحقه وإلقاء القبض عليه وتوقيفه في أي وقت، حتى خلال دورات انعقاد المجلس، وإن للإذن بالملاحقة مفعول حصري لا يسري إلا على الفعل المعين في طلب رفع الحصانة^(٢).

وبالتالي، فإنه لا يمكنه أن يمتد ليشمل قضايا أخرى لم تكن محلاً لرفع الحصانة بشأنها، فإذا كان رفع الحصانة الإجرائية من أجل ملاحقة العضو لجريمة سرقة فلا يمكن اتخاذ إجراءات ضده لجريمة إخلال بالآداب العامة كان قد ارتكبها قبل أو بعد تقديم طلب رفع الحصانة عن جرم السرقة؛ فيجب في هذه الحالة تقديم طلب لرفع الحصانة الإجرائية عن جريمة الإخلال بالآداب العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ خصوصية الإذن.

ورفع الحصانة عن عضو البرلمان لا يعني ثبوت الاتهام بحقه، وإنما يعيد للقضاء سلطته بالحكم بالإدانة أو البراءة على جريمة ارتكبها أحد الأفراد على ضوء الأدلة المتوفرة لديه .

(١) انظر: د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٤٥٤ .

(٢) راجع المادة ٩٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته .

وقد سبق لمجلس النواب أن رفع الحصانة عن بعض النواب بعد تأكده من ارتكابهم جرائم جزائية، فرفعت الحصانة عن رفعت فرعون لضبط أسلحة في منزله في عام ١٩٤٥ وتحريضه على القتل في عام ١٩٥٢..... شخص لتورطه في قضية المخدرات في عام ١٩٩٤^(١).

وإن رفع الحصانة عن النائب لا يعيقه من متابعة عمله النيابي بصفته نائب عن الأمة، فلا يوجد نص دستوري ولا قانوني يمنع العضو من حضور جلسات المجلس والمشاركة في أعماله باتخاذ القرارات في أي موضوع يطرح في المجلس ما لم يكن قد تم حبسه احتياطياً خلال أدوار انعقاد المجلس.

وإننا نتفق مع ما ذهب إليه البعض بأنه يجب أن يحدد القانون مهلة رفع الحصانة، وعلى القضاء أن يبت خلالها بمصير الاتهامات الموجهة إلى النائب، بحيث يسترد النائب حصانته بعد هذه المدة، ولا يمكن ملاحقته إلا بطلب جديد لرفع الحصانة يوافق عليه المجلس^(٢).

٢. صدور قرار المجلس برفض رفع الحصانة الإجرائية :

إذا وجد المجلس أن طلب رفع الحصانة غير جدي وينطوي على غايات حزبية وسياسية يهدف إلى تعطيل العمل البرلماني، يصدر قراراً برفض الطلب، وبالتالي عدم إمكانية ملاحقة النائب أو اتخاذ إجراءات جزائية بحقه أثناء أدوار انعقاد المجلس العادية والاستثنائية، باستثناء حالة التلبس بالجريمة، وأي إجراء يتخذ بحقه خلال فترات الانعقاد يعتبر باطلاً لمخالفة أحكام المادة ٤٠/ من الدستور، وإذا رفعت الدعوى أمام القضاء، فللمحكمة أن تحكم

(١) انظر : د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ... مرجع سابق، ص ٢٩٥.

(٢) انظر : وسام يوسف عضوم، الحصانة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢١٢.

برد الدعوى من تلقاء ذاتها في أي مرحلة من مراحل الدعوى حتى لو تمسك بها العضو نفسه لأن الحصانة الإجرائية من النظام العام^(١).

ولكن رفض رفع الحصانة لا يعني إضفاء الطابع الشرعي على الأفعال موضوع الطلب والتي ارتكبتها خلال أدوار انعقاد المجلس، ولا مانع من موانع العقاب، بل تبقى هذه الأفعال مخالفة للقانون، ويلاحق النائب خارج أدوار الانعقاد كأي شخص عادي، بالرغم من أنه مازال يكتسب الصفة النيابية.

وبما أن الحصانة الإجرائية لا تحمي النائب إلا من الملاحقات الجزائية من أجل جرم جزائي بعد إذن المجلس أو رئيسه، فإن رفض المجلس الإذن برفع الحصانة لا تمنع الملاحقات بل تؤخرها حتى نهاية الدور^(٢).

رابعاً - في الأردن :

نصت المادة / ١٥٠ / من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ على أنه : « ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة وإنما يقتصر دوره على الإذن باتخاذ الإجراءات القانونية أو الاستمرار فيها متى تبين له أن الغرض منها ليست التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي ».

وهذا يعني أنه بالرغم من أن المجلس له سلطة تقديرية بالموافقة على طلب رفع الحصانة أو رفضها، إلا أن دوره يقتصر على التأكد من أن طلب رفع الحصانة لا يهدف إلى تعطيل النائب ومنعه من القيام بعمله النيابي. ويتم ذلك بدراسة جدية الاتهام المراد رفع الحصانة من أجله، ومدى أهميته، ويتأكد المجلس من جدية الاتهام عندما يتحقق من صحة الاتهام

(١) راجع المادة / ٨٩ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته.

(٢) انظر : د. أنور الخطيب ، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

الموجه إلى العضو وصدوره عنه وبعده عن الكيدية والأغراض السياسية من قبل خصومه السياسيين.

وكذلك للمجلس أن يتأكد من أهمية الفعل المرتكب ومدى تناسبه مع طلب رفع الحصانة عن النائب، وأنه من الخطورة التي يتطلب معها رفع الحصانة، دون أن يؤثر ذلك على الحماية التي خصها الدستور لأعضاء البرلمان، وعلى استقلال السلطة التشريعية، والسير المنتظم للوظيفة البرلمانية، بسبب الدور الكبير المناط بها، وأن وجود العضو في البرلمان وحضوره جلسات المجلس مفضل على مثوله أمام القضاء.

فيحق لمجلس الأمة رفض طلب رفع الحصانة عن النائب برغم ثبوت ارتكاب الجرم المنسوب إليه متى رأى المجلس أن الجرم المرتكب والأضرار الناجمة عنه لا تتناسب مع حرمانه من القيام بعمله النيابي بحضور جلسات المجلس والمشاركة في المناقشة والتصويت، فقد يكون المجلس مجتمعاً لمناقشة مواضيع جوهرية يتوجب حضور جميع أعضائه، كأن تتعلق بمناقشة قوانين مهمة، أو اتفاقيات دولية، أو الموازنة العامة للدولة، ولكن ليس لمجلس الأمة. وفقاً للمادة أنفة الذكر. أن يقوم بإجراء التحقيق في موضوع الاتهام، وإجراء التكييف القانوني، وإصدار قرار بالإدانة أو البراءة، لأن ذلك اختصاص قضائي بحت، يجب أن تقوم به السلطة القضائية وفق الاختصاص الممنوح لها في الدستور. فلقد نصت الفقرة الأولى من المادة / ١٠١ / من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ (المعدلة لعام ٢٠١١) على أن: «المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها».

وبعد أن ينتهي المجلس من دراسة طلب رفع الحصانة عن عضو مجلس الأمة، ومدى توفر الجدية في الاتهام الموجه إليه وأهميته، إما أن يصدر قراراً بقبول رفع الحصانة أو برفضه وفق الآتي:

١- صدور قرار المجلس برفع الحصانة الإجرائية :

عندما يتأكد المجلس أن الاتهام الموجه لعضو البرلمان جدي لا يهدف إلى حرمانه من القيام بوظيفته النيابية، وأنه من الخطورة التي يتطلب معها تدخل النيابة العامة للتحقيق في الموضوع وإحالته إلى القضاء، فإنه يصدر قراراً برفع الحصانة عن عضو مجلس الأمة.

ورفع الحصانة الإجرائية عن العضو لا يعتبر مداناً في الاتهام الموجه إليه، حيث نص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ في الفقرة الرابعة من المادة /١٠١/ (المعدلة بتاريخ ١٠/١ / ٢٠١١) على أن : « المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي ». وهذا يعني أن العضو المتهم في جريمة ما، لا يدان بها برفع الحصانة من قبل مجلس الأمة، وإنما بحكم مبرم يصدر عن السلطة القضائية، إلا أن رفع الحصانة عنه يصبح كأي شخص عادي يخضع في إجراءات التوقيف والمحاكمة فقط . دون الإجراءات الأخرى . للقانون العام بالنسبة للاتهام موضوع طلب رفع الحصانة، ويستطيع الدفاع عن نفسه أمام القضاء وإثبات براءته، وإن اتخذ إجراءات التوقيف والمحاكمة حيال العضو الذي تم رفع الحصانة عنه لا تمتد إلى أفعال أخرى لا يشملها طلب الإذن لرفع الحصانة حتى لو تعلق أحد هذه الأفعال بالاتهام الذي رفعت الحصانة من أجله، وارتكب في نفس الوقت، كأن يرتكب عضو مجلس الأمة جريمة اغتصاب بالإضافة إلى جريمة السرقة التي رفعت الحصانة من أجلها، وذلك أثناء دخوله بيت أحد الأفراد لسرقته، فالمادة /١٤٩/ فقرة ب/ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣ تنص على أن : « قرار رفع الحصانة محصور بالفعل الوارد في طلب الإذن ولا يمتد ليسري على أفعال أخرى ».

وهذا يعني أن كل جريمة يرتكبها عضو المجلس بحاجة إلى إذن خاص بها لأن رفع الحصانة عنه في موضوع معين لا يجرده من حصانته الإجرائية

كلياً فهو مخالف للقانون حسب المادة أنفة الذكر، وإذا تلقى المجلس طلباً لرفع الحصانة يتضمن عدة جرائم منسوبة لأحد النواب كان له أن يعتبرها كلاً لا يتجزأ أو يتخذ بشأنها جميعاً القرار المناسب، أو أن يفصل بينها، فيقبل البعض، ويرفض البعض الآخر. وقد يتلقى المجلس كذلك طلب رفع الحصانة عن عدد من أعضاء البرلمان في وقت واحد، فله أن يتخذ بشأنها موقفاً موحداً، أو أن يفصل بينها^(١).

أما عن أثر رفع الحصانة على حق العضو في حضور جلسات المجلس واستمرار ممارسة عمله النيابي، فقد أجابت على ذلك بشكل صريح وواضح المادة ١٥٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣ عندما نصت على أنه : « للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف، الحق في حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت ».

وهذا يعني أن رفع الحصانة الإجرائية عن عضو المجلس في موضوع معين لا يمنعه من ممارسة عمله النيابي في حضور جلسات المجلس والمشاركة في المناقشة والتصويت طالما أنه لم يتم توقيفه احتياطياً، الأمر الذي يحول دون حضوره هذه الجلسات. ويرى البعض أن رفع الحصانة لا يمس مطلقاً الحقوق والامتيازات البرلمانية التي يتمتع بها العضو، فما دام العضو لم يعتقل يظل محتفظاً بهذه الحقوق^(٢).

٢- قرار المجلس برفض الإذن برفع الحصانة الإجرائية :

يصدر المجلس قراره برفض طلب الإذن برفع الحصانة عندما يتأكد بأن هذا الطلب يحتوي على الكيدية لمنع النائب من القيام بوظيفته النيابية أو

(١) انظر : د. إبراهيم كامل الشوابكة، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤١ .

(٢) انظر: د. مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظم الدستورية (عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة أولى، عام ٢٠٠٩)، ص ٢٩٥ - د. فؤاد كمال، مرجع سابق، ص ٣٢٢

تقييد حريته أثناء المناقشة والتصويت في جلسات المجلس، وأن الاتهام المنسوب إليه ليس بالأهمية الذي يتطلب معها إبعاده عن حضور الجلسات، ويترتب على ذلك عدم إمكانية اتخاذ أي من إجراءات التوقيف والمحاكمة بحق العضو خلال أدوار انعقاد المجلس، وإلا وقعت باطلة بطلاناً مطلقاً، لمخالفتها لأحكام الدستور، إلا أن رفض رفع الحصانة عن العضو لا يعني أنه بريء من الاتهام الموجه إليه، وإنما فقط تأجيل اتخاذ إجراءات التوقيف والمحاكمة إلى حين انتهاء أدوار الانعقاد.

ولا يمكن أن تثار في الأردن مشكلة سقوط الدعوى بالتقادم كما هو الوضع في مصر وسورية، لأن تأجيل اتخاذ الإجراءات بحق عضو المجلس يكون لفترة قصيرة (عدة أشهر فقط) خلال أدوار الانعقاد، أما في مصر وسورية يستمر التأجيل خلال فترة تمتع العضو بالصفة النيابية.

وفي ختام حديثنا عن موقف المجلس النيابي من طلب رفع الحصانة الإجرائية لا بد من الإشارة إلى أن النظام الداخلي للمجلس النيابي في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن حدد صلاحيات هذا المجلس في طلب رفع الحصانة بدراسة جدية الطلب وأهميته دون البحث في موضوع الاتهام الوارد فيه، ويكون بذلك قد تقييد بما نص عليه الدستور من مبادئ منها مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام القانون ومبدأ الفصل بين السلطات وضمان حق الأفراد في الدفاع أمام القضاء،

وأعطى للمجلس النيابي سلطة مطلقة بقبول طلب رفع الحصانة أو رفضه، الأمر الذي يضمن لعضو البرلمان الحماية من الدعاوى الكيدية التي تهدف إلى تعطيل دوره النيابي

ولكن لم يحدد مدة معينة للبت في الطلب، لذلك نقترح إجراء تعديل في الأنظمة الداخلية للدول سائلة الذكر وتحديد مدة خمسة عشر يوماً للبت في

طلب رفع الحصانة ، وفي حال عدم صدور القرار خلال هذه المدة يكون سكوت المجلس بمثابة رفض لهذا الطلب ، حتى لا يؤثر ذلك على دور القضاء في حماية المجتمع ، وبالمقابل وضع مدة محددة للقضاء لإصدار حكم بالبراءة أو الإدانة بحق العضو ، لكي لا يؤدي ذلك إلى تعطيل دور المجالس النيابية في النهوض بالمجتمع.

وصحيح أن المشرع الدستوري في كل هذه الدول لم ينص على تجميد أو منع العضو من حضور جلسات المجلس والمشاركة في أعمال المناقشة والتصويت أثناء رفع الحصانة عنه ، وهذا أمر جوهري فيه كل الحكمة والمنطق من قبل المشرع ، إلا أنه قد يتم توقيف العضو من قبل القضاء أثناء فترة التحقيق والمحاكمة فيمنعه ذلك من القيام بوظيفته النيابية ، وخاصة إذا كانت فترة التوقيف مترافقة لانعقاد المجلس النيابي .

المبحث الثاني

الحصانة البرلمانية الموضوعية

تمهيد وتقسيم :

تكفل دساتير الدول لأعضاء المجالس النيابية بالإضافة للحصانة الإجرائية نوعاً آخر من الحصانة تجعلهم غير مسؤولين عما يبدونه من أفكار وآراء تصدر عنهم خلال مدة نيابتهم حتى ولو لم تتعلق بعملهم النيابي، سواء داخل المجلس أو خارجه، كما في لبنان، أو داخل المجلس ولجانه كما في مصر سورية، أو داخل المجلس فقط كما في الأردن، وذلك ليتمكن عضو المجلس من التعبير بحرية عما يجول في صدره من فكرة يكون فيها صالح الأمة دون خوف من العقاب.

ويطلق على هذه الحصانة، الحصانة النيابية الموضوعية (عدم المسؤولية البرلمانية) وهي كالحصانة الإجرائية لم تقرر لمصلحة العضو الشخصية، وإنما لمصلحة الوظيفة النيابية، إلا أنها تعتبر مانع من موانع العقاب الخاصة للفعل المرتكب من قبل عضو المجلس، ورغم أن الفعل يظل غير مشروع وتكتمل به الجريمة في أركانها. إلا أنها لا ترتب على العضو آثارها القانونية^(١)، وبالتالي تعطيه الجرأة الكافية والحرية لإظهار أخطاء الحكومة ومراقبة حسن أدائها دون الخوف من المسؤولية بما يحقق مصلحة المجتمع وتقدمه .

وبناء على ما تقدم، سنتناول في هذا المبحث موضوع الحصانة البرلمانية الموضوعية من خلال المطالبين الآتين :

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية
المطلب الثاني : آثار الحصانة البرلمانية الموضوعية

(١) انظر : د. مأمون سلامة، قانون العقوبات (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٧٩) ص ٦٩.

المطلب الأول

نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية

سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع رئيسية ، نبين في الفرع الأول (النطاق الشخصي للحصانة الموضوعية) ، ونحدث في الفرع الثاني عن نطاق الحصانة الموضوعية من حيث الوقائع (النطاق الموضوعي) وفي الفرع الثالث عن (النطاق الزمني والمكاني للحصانة الموضوعية) ، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول

النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الموضوعية

أولاً- في مصر :

نصت المادة /١١٢/ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه : « لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبيده من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو في لجانه »^(١) ، وهو ما نصت عليه حرفياً المادة /٣٥٥/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ .

من خلال مطالعة المادة أنفة الذكر نجد أن النطاق الشخصي يتحدد بالآتي:

^(١) نصت المادة /٩٨/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أنه : « لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه » .
وكما هو واضح أن نص المادة ١١٢ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ لا تختلف عن نص المادة ٩٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ إلا في الصياغة .

١ - تشمل الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية جميع أعضاء البرلمان سواء أكانوا معينين أو منتخبين^(١)، والأعضاء الحاليين والسابقين أيضاً الذين انتهت مدة عضويتهم لأي سبب كان، سواء بإسقاط العضوية أو بالاستقالة أو بانتهاء مدة ولاية المجلس، طالما أن ما صدر عنهم من آراء وأفكار كان خلال فترة نيابتهم، وأثناء أداء أعمالهم النيابي داخل المجلس أو لجانه.

ويعني أنه لا يجوز مساءلة عضو برلمان سابق عما أبداه من آراء في المجلس ولجانه خلال مدة ولايته، أثناء أداء عمله النيابي، بحجة أن الصفة النيابية كعضو في البرلمان قد زالت عنه .

٢ - لا تمتد الحصانة البرلمانية الموضوعية إلى الأشخاص الذين يمكنهم حضور جلسات اللجان أثناء مناقشتها للموضوعات التي تدخل في اختصاصهم لسماع أقوالهم، وهؤلاء الأشخاص - وفقاً للمادة /٣٩٥/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ - هم : أعضاء الحكومة (رئيس مجلس الوزراء ونوابه - الوزراء ونوابهم - وزراء دولة) ومن يندبونهم لمعاونتهم ومن يأذن المجلس أو اللجنة لهم بالحضور.

٣ - لا تشمل الحصانة الموضوعية موظفي البرلمان الدائمين أو المؤقتين مهما كان اختصاصهم الوظيفي، وكذلك الأشخاص الذين يعملون مع أعضاء البرلمان بصفاتهم الوظيفية .

ويرى البعض أنه يجب امتداد الحصانة الموضوعية لتشمل العاملين مع أعضاء البرلمان بصفاتهم الوظيفية ، ليتمكن عضو البرلمان من التمتع بهذه

(١) انظر : د. جورجى شفيق سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة سنة ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣)، ص ٩٦٧.

الحصانة ، شريطة التزام عضو البرلمان بشروط الحصانة البرلمانية وأحكامها^(١).

ونحن لا نتفق مع ما ذهب إليه البعض بوجوب أن تشمل الحصانة الموضوعية العاملين مع أعضاء البرلمان بصفاتهم الوظيفية (موظفي الأمانة العامة) لأنه يجب دائماً التقيد بحرفية النص الدستوري، ولو أراد المشرع الدستوري شمول موظفي البرلمان وخاصة العاملين مع الأعضاء لما قيد النطاق الشخصي للحصانة الموضوعية بعبارة (... عضو مجلس النواب ...)، كما أن الحصانة تشمل من يتمتع بالصفة النيابية والتي تقتصر على عضو البرلمان فقط.

٤ - لا تشمل الحصانة الموضوعية رجال الصحافة والإعلام الحاضرين جلسات المجلس لنقل ما يدور داخل المجلس إلى الرأي العام .

ويرى البعض أنه يجب أن تمتد الحصانة الموضوعية لتغطي رجال الصحافة و الإعلام فيما يباشرونه من حق نشر ما يدور في جلسات المجلس من مناقشات مع ما تتضمنه هذه المناقشات من جرائم يعاقب عليها القانون في الظروف العادية، والقول بغير ذلك يعني أن مهمة المجلس تظل مكبوتة ومحصورة في جدرانه وغير مجدية^(٢).

ويرى آخرون أنه لا ضرورة من امتداد الحصانة الموضوعية لرجال الصحافة والإعلام فهم ليسوا بحاجة لهذه الحصانة ، فالصحافة تعتمد على حرية الرأي والتعبير لذلك يقضي القانون بذلك ما دامت توفرت الأدلة

(١) انظر : د. حسام الدين أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة النظر الجنائية (القاهرة،

دار النهضة العربية، الطبعة الثانية عام ١٩٩٥)، ص ٣٤ .

(٢) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٥٤ .

والأسانيد و البعد عن الافتراءات، وإن هدف الحصانة الموضوعية هو تمكين العضو من إبداء آرائه وأقواله بحرية خلال عمله البرلماني^(١).

ونعتقد أنه لا توجد ضرورة على تمتع رجال الصحافة و الإعلام بالحصانة الموضوعية، لأن الدستور في المادة /٧٠/ منه كفل حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام، وكما أن المادة /٥/ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٠ بشأن سلطة الصحافة تنص على أنه: « للصحفي الحق في الحصول على الأنباء و المعلومات و الإحصائيات من مصادرها، و له حق نشرها ».

وبالتالي طالما أن الصحفي ينشر ما يدور داخل المجلس دون زيادة فإنه لا يحاسب على نقل تلك المعلومات ولا يؤدي عدم حصانة الصحافة إلى حرمان الرأي العام من الاطلاع على أقوال أعضاء البرلمان ومناقشتهم.

٥ - لا يتمتع بالحصانة الموضوعية أولاد العضو وزوجته وأقاربه مهما كانت درجة القرابة^(٢).

ثانياً. في سورية :

نصت المادة /٥٨/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ على أن: « عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكمله، ولا يجوز تحديد وكالته بقيد أو شرط، وعليه أن يمارسها بهدي من شرفه وضميره ».

ويتضح من هذه المادة أن أعضاء مجلس الشعب يمثلون الشعب بأكمله، ولتمكينهم من القيام بأعباء تمثيلهم للشعب، خصهم الدستور بميزة هامة

(١) انظر: د. محمد أبو زيد محمد علي، الوجيز في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة

عام ٢٠٠٢)، ص ٣٢٨ .

(٢) انظر: د. محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ١٠٠.

جداً نصت عليها المادة /٧٠/ من الدستور، التي تقضي بأن : « لا يُسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية وفي أعمال اللجان ».

وهكذا، فأساس الحصانة البرلمانية هو أن السيادة للشعب وحده يمارسها على الوجه المبين في الدستور^(١)، وبناءً على ذلك، فإن عضو البرلمان لا يعبر عن رأيه، وإنما يعبر عن رأي الشعب كله، لذلك تعد الحصانة البرلمانية من أهم الضمانات التي تكفل لأعضاء البرلمان الحرية في التعبير عن آرائهم وأفكارهم دون خوف من تعرضهم لأي شكل من أشكال المسؤولية القانونية، وتمنع أي تأثير من السلطة التنفيذية عليهم بالترغيب أو التهيب.

ولقد حدد المشرع السوري في المادة /٧٠/ من الدستور السوري القائم بصراحة متاهية الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة النيابية الموضوعية، وهم « أعضاء مجلس الشعب »، ولا تقتصر هذه الحصانة على الأعضاء الحاليين، وإنما تمتد لتشمل أيضاً الأعضاء السابقين؛ فهي تغطي كل ما يصدر عن عضو المجلس من وقائع وآراء وتصويت أثناء تمتعه بالعضوية، سواء ما زال يتمتع بهذه العضوية أم انتهت مدة عضويته في المجلس لأي سبب من أسباب انتهاء العضوية البرلمانية^(٢).

وهكذا، يمكن القول أنه ليس كل من يوجد داخل البرلمان أو تحت قبته يستفيد من هذه الضمانة لحماية الآراء التي يدلون بها سواء داخل المجلس

(١) تنص المادة الثانية في فقرتيها الثانية والثالثة من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن : « ٢ — السيادة للشعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب. ٣ — يمارس الشعب السيادة ضمن الأشكال والحدود المقررة في الدستور ».

(٢) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ٥.

أم خارجه مما يعد سباً أو قذفاً ومهما بلغت حجم مشاركتهم في أعمال المجلس^(١).

وتبعاً لذلك نستطيع القول أن الحصانة البرلمانية الموضوعية لا تشمل الوزراء غير الأعضاء (أي الذين لا يجمعون بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس الشعب) أو المحافظين أو أي جهة عامة تدعى لتقديم الإيضاحات إلي المجلس بناء على طلب اللجان، ولا كبار الشخصيات من ضيوف الجمهورية الذين يدعوهم رئيس المجلس لإلقاء كلمة فيه^(٢).

ولا تشمل هذه الحصانة رجال الصحافة الحاضرين جلسات المجلس لنقل ما يدور داخله إلى الرأي العام، لذلك يمكن لعضو البرلمان إقامة الدعوى العامة عليه إذا ما أخطأ في نقل ما صدر عن العضو داخل جلسات المجلس^(٣)؛ فرجال الصحافة ليسوا بحاجة إلى هذه الحصانة، فالصحافة تعتمد على حرية الرأي والتعبير، لذلك يقضي القانون مادامت توافرت الأدلة والأسانيد والبعد عن الافتراء، فالهدف من منح الحصانة الموضوعية، هو حق تمكين عضو

(١) انظر : د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجلس النيابي "دراسة مقارنة"، بدون اسم المطبعة والمكان، عام ٢٠٠٨، ص ١٧٢.

(٢) تنص المادة ١/٦٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ على أنه: « ١ _ لكل لجنة أن تطلب من رئيس المجلس الدعوة للاجتماع بأحد أعضاء الوزارة أو أحد المحافظين أو رئيس أو مدير عام أي جهة عامة لبيان وجهة نظرها..... الخ » ، كما تنص المادة ٢٨١/ من هذا النظام على أن: « لرئيس المجلس أن يدعو بعض كبار الشخصيات من ضيوف الدولة أو المجلس لإلقاء كلمة في المجلس، ويتم ذلك باجتماع خاص يعقد لهذا الغرض دون جدول أعمال ».

(٣) تنص المادة ٢٧٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه: « تغطي وسائل الإعلام جلسات المجلس بإذن من رئيسه، ويحق لأي عضو أن يطلب تصحيح أي خطأ ورد فيها بكتاب خطي يرسله رئيس المجلس إلى الوسيلة الإعلامية، وعليها أن تنشر الرد دون تعليق، ولا يمنع ذلك من حق الملاحقة القضائية ».

المجلس من الحرية في إبداء آرائه وأقواله خلال عمله البرلماني، وهو أمر لا يتعلق بالصحافة أو من يعمل بها^(١).

ولقد كفل الدستور والقانون السوري حرية الصحافة، طالما أن الصحفي ينقل ما يدور في جلسات مجلس الشعب بحسن نية، أي بصدق وأمانة بعيداً عن أية أخطاء تحرف ما صدر عن العضو، فلا يحاسب تبعاً لذلك ولا يترتب عليه أية مسؤولية .

ولا تغطي الحصانة الموضوعية موظفي مجلس الشعب الإداريين، ولا حرس المجلس المتواجدين داخل المجلس وحول مقره للحفاظ على الأمن، فهي مرتبطة بالصفة النيابية فقط، لذلك لا تشمل سوى أعضاء مجلس الشعب السوري. وأكد البعض أن النص القانوني المقرر للحصانة الموضوعية جاء قاصراً على ذكر أعضاء المجلس دون سواه^(٢).

ثالثاً. في لبنان :

نصت المادة /٣٩/ من الدستور اللبناني على أنه : « لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته ».

وفقاً للمادة سالفه الذكر يتحدد النطاق الشخصي للحصانة الموضوعية في لبنان بعضو البرلمان نفسه، ولا تمتد إلى أصوله أو فروعه وزوجته وأخوته وخدمه وسائقه الشخصي وغيرهم ممن يقيمون معه في نفس المنزل أو يعملون معه في المكتب . ولا تغطي الحصانة الموضوعية موظفي البرلمان والوزراء غير

(١) انظر : د. محمد أبو زيد محمد علي، الوجيز في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة

عام ٢٠٠٢)، ص ٣٢٨ .

(٢) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، مرجع سابق، ص ٨٨ .

النواب ومندوبي الحكومة، ويكونوا مسؤولين عما يصدر عنهم من آراء وأفكار تعتبر جرائم قدح وذم يعاقب عليها القانون اللبناني؛ فليس كل من يوجد داخل البرلمان أو تحت قبته يستفيد بهذه الضمانة، لحماية الآراء التي يدلون بها مما يعد سباً أو قذفاً مهما بلغت حجم مشاركتهم في أعمال المجلس^(١).

وتشمل الحصانة الموضوعية أيضاً جميع أعضاء مجلس النواب الحاليين والسابقين الذين انتهت مدة ولايتهم طالما أن ما صدر عنهم من آراء وأفكار كانت خلال مدة نيابتهم، سواء صدرت عنهم أثناء انعقاد جلسات مجلس النواب أم في حياته اليومية، فإذا أدلى عضو مجلس النواب بحديث لأحد المجلات أو الصحف يتضمن جريمة قدح وذم بحق أحد الأفراد يعاقب عليها القانون يكون محصن من هذا العقاب وفقاً للدستور، ولا يتحمل أية مسؤولية. وقد أخرج الدستور في المادة السابقة رجال الصحافة والإعلام الذين ينشرون ما يرد داخل جلسات مجلس النواب من نطاق الحصانة الموضوعية، إلا أن بعض الفقهاء يرون - على الرغم من غياب النص الصريح على ذلك - أنه من الضروري امتداد النطاق الشخصي للحصانة الموضوعية ليشمل كل من يتصدى لنشر ما يدور من جلسات المجالس البرلمانية كرئيس تحرير مجلة أو كاتب في صحيفة وسائر رجال الصحافة والإعلام، مع ما يتضمنه هذا النشر من ارتكاب جرائم ذم يعاقب عليها القانون في الأحوال العادية^(٢)، والذين

^(١) انظر: د. هشام جمال الدين عرفه، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دراسة مقارنة، بدون اسم المطبعة

والمكان، عام ٢٠٠٨ ص ١٤٧

^(٢) انظر: د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان (بيروت، دار مكتبة الحياة، طبعة عام

١٩٥٩)، ص ٢٣٧.

ينقلون بحسن نية وقائع جلسات المجلس العلنية وأقوال النواب وآرائهم، ولو قام الصحفي بنشر آراء النواب التي تحمل في ثناياها طعناً بالحكومة.

وتظهر هذه الحصانة على الصحفي بإصدار حكم قضائي عام ١٩٥٢ يقضي بتوقيف بعض الصحف لنقلها آراء النواب التي يرد فيها طعناً بالحكومة وإذ كانت هذه الأحكام موضع نقد شديد^(١)، ورأى البعض أن هذا الحكم من أطرف الأحكام القضائية وهو نتيجة للظروف السائدة في حينها التي يمر بها لبنان^(٢).

رابعاً- في الأردن :

نصت المادة /٨٧/ من الدستور الأردني على أنه : « لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ، ولا يجوز مؤاخذه العضو بسبب تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس . »
وفقاً للمادة أنفة الذكر نجد أن :

١- الحصانة البرلمانية الموضوعية تغطي جميع أعضاء مجلسي الأعيان والنواب الحاليين والسابقين، يعني أنها تغطي كل ما صدر من قول أو رأي عن عضو مجلس الأعيان أو النواب الذي انتهت مدة عضويته في المجلس، وأياً كان سبب الانتهاء، طالما أن هذا الرأي قد صدر عنه أثناء عضويته في المجلس بمناسبة أداء عمله النيابي، وإن لم يتصل بوظيفته النيابية.

وتغطي الحصانة الأعضاء الحاليين أثناء قيامهم بعملهم النيابي داخل جلسات المجلس، وإن لم يتصل الرأي الصادر عنهم بعملهم البرلماني، كأن

(١) انظر أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٤٤٣ .

(٢) انظر: د. زهير شكري، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٦٥٠-٦٥١.

يقوم عضو البرلمان أثناء إلقاء خطاب أو إبداء رأي في جلسة المجلس، بدم وقدح أحد الأفراد أو المسؤولين في الحكومة، ففي هذه الحالة لا تطبق عليه قواعد المسؤولية ما دام هذا الرأي ضمن حدود النظام الداخلي للمجلس المنتسب إليه.

٢. رغم أن الحصانة الموضوعية هي حصانة دائمة، باعتبار أن عضو مجلس النواب لا يسأل عن آرائه إلى الأبد، حتى بعد انتهاء ولاية المجلس أو انتهاء صفة العضوية^(١)، إلا أنها لا تستمر بعد موت العضو، فهي لا تنتقل بالوراثة، وإنما مرتبطة بالعضو وجوداً وعدماً، ولا تشمل أقربائه مهما كانت درجة القرابة.

٣. طالما أن الحصانة الموضوعية ترتبط بتمتع العضو بالصفة النيابية، فهي لا تغطي كل من يتواجد تحت قبة المجلس من موظفين أو مندوبين لحضور جلسات المجلس مهما كانت مستوياتهم الوظيفية، وإن أي رأي أو خطاب يصدر عنهم يتضمن ذم أو قدح، يتحملون المسؤولية المدنية والجزائية كاملة مهما بلغت حجم مشاركتهم في أعمال المجلس.

ولا تشمل هذه الحصانة خطابات المرشحين التي ألقوها خلال حملتهم الانتخابية النيابية، ويرى البعض أن الحصانة الموضوعية هي امتياز لأعضاء البرلمان وليست امتياز للمرشحين للانتخابات النيابية، لذلك لا تغطي خطابات المرشحين، وإن أمسى هؤلاء المرشحين نواباً^(٢)، وهذا يعني أن عضو المجلس الذي فاز في الانتخابات لا يستطيع أن يتمسك بالحصانة الموضوعية من أجل خطاب صدر عنه أثناء حملته الانتخابية يتضمن ذماً وقدحاً بحق أحد الأفراد لاعتبار أنه أصبح عضواً في المجلس.

(١) انظر : د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٤)، ص ٣٢ .

(٢) انظر : د. هاني خير، دراسات تشريعية لمجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص ٢٠٨ .

٤ . لا تغطي الحصانة البرلمانية الموضوعية رجال الصحافة والإعلام الذين يقومون بنقل أحداث ووقائع جلسات مجلس النواب لإطلاع الرأي العام على ما يدور من وقائع ومناقشات في تلك الجلسات؛ لأن هذه الحصانة مرتبطة بالصفة النيابية التي يتمتع بها عضو مجلسي النواب والأعيان فقط، وفقاً للمادة ٨٧/ السابق ذكرها، ويرى البعض أن امتداد نطاق هذه الحصانة ليشمل نشر وقائع مجلس الأمة في الصحف من قبل رجال الصحافة مشروط بنقل هذه الوقائع بحسن نية^(١).

ومن جانبنا، لا نجد ضرورة لامتداد الحصانة الموضوعية في الأردن لتشمل رجال الصحافة والإعلام، لأن الدستور في مادته (٣/١٥) كفل حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام ضمن حدود القانون، كما أن المادة ٨٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وضعت حدوداً لرجال الصحافة والإعلام المتواجدين في جلسات المجلس لنقل ما يدور داخله فنصت على أنه :

- أ - تعتبر أوراق المجلس وبياناته سرية، لا يجوز نشرها أو نشر أي شيء منها إلا بعد إدراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة.
- ب - على أجهزة الإعلام المختلفة مراعاة الدقة عند نقل جلسات المجلس العلنية.
- ج - إذا عمدت أي وسيلة إعلامية إلى تحريف ما قيل في الجلسة أو تشويهه، فللرئيس أن يتخذ بحقها ما يراه مناسباً من إجراءات.

فإذا قام رجل الصحافة والإعلام بنشر أقوال عضو البرلمان بما ينطوي عليه من قذف وسب لا يعد مسؤولاً إذا كان قد نقلها إلى الرأي العام على

(١) انظر : د. منير العجلاني، الحقوق الدستورية العامة "مبادئ الدستور والحقوق السياسية" (دمشق،

مطبعة الجامعة السورية، ١٩٥٥م)، ص ٣٥٩ .

أساس أنها نقل من محاضر جلسات البرلمان، وأنه لم يضاف تأييداً شخصياً في هذا الإطار، أي أنه لم يضع ملاحظاته وآرائه على المناقشات التي دارت داخل المجلس، أما إذا أضاف آراء جديدة وتشويه ما قيل في الجلسة، فإنه يتحمل المسؤولية كاملة^(١).

وفي نهاية الحديث عن النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الموضوعية في مصر وسورية ولبنان والأردن، نجد أنه يتحدد بأعضاء المجلس النيابي نفسه الذين يتمتعون بالصفة النيابية سواء الأعضاء الحاليين (الذين يتمتعون بالصفة النيابية ويمارسون عمله النيابي) أم السابقين (الذين زالت عنهم الصفة النيابية)، وهذا أمر منطقي وجوهري، لأن الحصانة الموضوعية تحمي أعمال النائب البرلمانية ذاتها، كالتصويت والخطابات والتصريحات، ولو لم تتوفر للنائب السابق - الذي زالت عنه الصفة النيابية - الحماية من المساءلة عن الآراء والأفكار التي تصدر عنه أثناء أدائه عمله النيابي، وخلال تمتعه بالصفة النيابية لعزف عن التعبير بالكلمة الصادقة عن كل أخطاء الحكومة وتجاوزاتها، والتصويت بحرية على المواضيع التي تطرح للمناقشة، وبالتالي الابتعاد كل البعد عن تحقيق الصالح العام خوفاً من تدفق سيل الدعاوى الجزائية ضده بعد زوال الصفة النيابية عنه، عن كل قول أو رأي يشكل جريمة قذف وسب، بالإضافة إلى دعاوى التعويض التي ترهقه مادياً، ويكون غير قادر على تسديدها.

(١) انظر : د. حسام الدين أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية ...، مرجع سابق، ص ٧٧ .

الفرع الثاني

النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية الموضوعية

أولاً - في مصر :

حدد المشرع الدستوري المصري في المادة /١١٢/ من الدستور النطاق الموضوعي للحصانة ضد المسؤولية البرلمانية بمصطلح « ... والآراء » فقط التي تصدر عن العضو والتي تتعلق بأداء أعماله في جلسات المجلس ولجانه، ولو لم تتعلق بعمله النيابي وقرر عدم مسؤوليته مدنياً وجزائياً على كل رأي صدر عنه يشكل جريمة يعاقب عليها القانون بالنسبة للأفراد العاديين الذين لا يكتسبون الصفة النيابية، وعدم المسؤولية ليست امتيازاً شخصياً لعضو المجلس، وإنما هي امتياز وظيفي مقرر لصالح الأمة .

إلا أن النص الدستوري لم يضع حدوداً لهذه الآراء، لذلك يرى البعض أن الآراء التي تصدر عن عضو البرلمان تشمل كل وسائل التعبير الكتابي والخطابي التي يستعملها العضو وهو بصدد مباشرة مهام عضويته في المجلس واللجان المنبثقة عنه (الأسئلة سواء كانت شفوية أم تحريرية، الاستجابات، طلبات الإحاطة، التقارير، الإدلاء بالتصويت، أو أي مداخلة تصدر عنه أثناء المناقشات البرلمانية، أو أي اقتراح يتقدم به، أو تقارير يسهم بوضعها في نطاق عمله البرلماني)، وأياً كانت التجاوزات التي تنطوي عليها والمخالفات التي تلابسها^(١)، بل قد يتعدى الأمر إلى ما يحدث من العضو خارج المجلس مما لا يمكن العقاب عليه بصورة منفصلة عن أقواله وتصرفاته داخل المجلس^(٢)؛

(١) انظر : د. جورجى شفيق سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٦٩.

(٢) انظر : د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٣)، ص ٤٠٣.

فالحصانة الموضوعية في الدستور المصري حصانة مطلقة من حيث موضوعها ، فلا يعتبر عضو البرلمان مسؤولاً عما يقول من آراء في المناقشات مهما كانت الكلمات جارحة للمشاعر ، فيستطيع أن يسب أي شخص دون أن يتعرض لأي مسؤولية جنائية أو مدنية وإنما فقط للجزاءات المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس^(١).

ولكن جانب من الفقه يرى أن الحصانة الموضوعية تشمل الآراء التي تصدر عن العضو التي تتعلق بعمله البرلماني فقط أما التي لا تتعلق بعمله البرلماني لا تشملها الحصانة حتى لو أبداهها العضو داخل المجلس ، كما لو قام بسب أو قذف أحد الأفراد داخل المجلس أو لجانه ، ففي هذه الحالة يعتبر مسؤولاً عن تصرفه هذا لأن الحصانة الموضوعية لا تحمي النائب لذاته وإنما تحمي العمل البرلماني وما يتصل به^(٢).

ويشترط - في نظرنا - ألا يؤدي هذا التعبير عن الآراء إلى إحداث فوضى أثناء الجلسات أو اجتماعات اللجان أو اضطراب أو شغب يؤدي إلى إعاقة قيام المجلس (أو اللجان) بأعماله .

وإننا نعتقد بضرورة تعديل النص الدستوري بخصوص الحصانة الموضوعية بحيث لا يرد مصطلح « الآراء » على إطلاقه وإنما يستثنى منه كل فكرة أو رأي تمس بكيان المجتمع ووحدته وهيئته كالتحريض الطائفي أو المساس بأسس العقيدة وهيبة المؤسسات الدستورية (التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية) والتعرض للأمور الخاصة للأفراد ، و النص بشكل واضح وصريح بوجوب تعلق هذه الآراء بعمله البرلماني .

(١) انظر: د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

(٢) انظر: د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٢٣٦ .

وفي تحديد المقصود بالأراء التي لا يسأل عنها عضو مجلس النواب طبقاً للدستور، أوضح تقرير اللجنة التشريعية في مجلس الشعب المصري (الذي يتعلق بإسقاط عضوية الشيخ عاشور نصر بسبب العبارات الصادرة عنه ضد رئيس الجمهورية أنور السادات أثناء اجتماع المجلس في ٢١ مارس/آذار ١٩٧٨) أن الرأي الصادر عن البرلماني هو: «التعبير الموضوعي والعميق عن التحيز أو الرفض لقرار، أو لإجراء، أو لتصرف معين، وذلك بناءً على أسباب واقعية وموضوعية، تبرر النتيجة التي يعرضها»^(١).

ويرى البعض، وبحق، أن هذا التعريف للرأي والفكر جاء بصورة مجردة، لا يأخذ في اعتباره أن هذه الأفكار تعلن أثناء مناقشات برلمانية يسودها جو من الحماس والتصارع، ليس فقط بين آراء مختلفة بل وأحزاب لكل منها غاياتها وتصوراتها لبلوغ هذه الغايات^(٢).

وبناء عليه، فإن الآراء التي يبيها عضو المجلس تشمل كل ما يرتبط بأنشطة هؤلاء الأعضاء في مختلف أجهزة البرلمان مما يكون له صلة بالعمل البرلماني، لأن من طبيعة عمل البرلماني أن ينتقل بين اللجان المختلفة ويقترح بعض المشروعات بقوانين وكتابة التقارير التي تقدم باسم اللجان البرلمانية المختلفة^(٣).

(١) انظر : د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة (القاهرة، شركة ناس للطباعة، جزء أول، طبعة عام ٢٠٠٧)، ص ٢٨٤.

(٢) انظر : د. فتحي فكري، إسقاط العضوية النيابية بسبب التعبير عن الرأي في البرلمان (دراسة حالة تطبيقية في الدستور المصري)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد (٥)، ١٩٩١م، ص ٥٥٢.

(٣) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، مرجع سابق، ص ١٠٢.

ولكن يجب على عضو مجلس النواب أن لا يحيد في أثناء ممارسته لعمله النيابي عما يمليه الواجب الوطني وأن يبتعد عن تحقيق الدافع الشخصية^(١)، وإن إعفائه من المسؤولية المدنية والجزائية عن كل فكرة أو رأي يصدر عنه ضمن نطاق الحصانة لا يحول دون فرض أحد الجزاءات التي نص عليها النظام الداخلي للمجلس، لذلك يجب أن يكون في آرائه على مستوى المسؤولية التي عهد له بها ممثلوه من أبناء الشعب.

وقد يثار التساؤل الآتي: هل تغطي هذه الحصانة جرائم الضرب والجرح التي يقوم بها عضو مجلس النواب سواء داخل المجلس أو خارجه كأن يعتدي على زميل له أو أحد موظفي البرلمان ؟

إن الجواب يجب أن يكون بالنفي، لأن نطاق الحصانة الموضوعية يغطي فقط جرائم القول والرأي دون غيرها من الجرائم الأخرى بصراحة نص المادة /١١٢/ من الدستور، كما أن مثل هذه الأفعال تتنافى بطبيعتها مع العمل البرلماني، وإن عضو المجلس عندما يقوم بفعل الضرب، فإنه يتجرد من صفته النيابية، ويصبح كأي شخص عادي يخضع للقواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد^(٢).

أما التهديد الذي يصدر عن عضو البرلمان، أثناء مناقشة أحد الموضوعات خلال انعقاد جلسات المجلس، تجاه أحد الأعضاء أو المتواجدين داخل الجلسة، فإنه لا يخرج من نطاق الحصانة الموضوعية، ما لم يترافق بالعنف، وإن استخدام العنف يجب أن يثبت بدليل قاطع بعيد عن الشك،

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٥٦ .

(٢) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٥٨ .

لكي يخرج من نطاق هذه الحصانة، وإن تقييم مدى هذه الإهانة إنما يجب أن يتم في ظل الظروف التي حدثت فيها أو التي ارتكبت بمناسبتها^(١).

ويثار التساؤل أيضاً : هل يستطيع عضو مجلس النواب أن يحتمي وراء الحصانة الموضوعية ليغطي ما ارتكبه من جريمة رشوة يعاقب عليها لقانون ؟ لقد أجابت على هذا التساؤل المواد / ١١١ - ١٠٣ - ١٠٤ / من قانون العقوبات المصري، فالمادة / ١١١ / تعتبر أعضاء المجالس النيابية سواء المعينين أو المنتخبين في حكم الموظفين العموميين في تطبيق نصوص الرشوة، والمادة / ١٠٣ / تنص على أن : « كل موظف عمومي طلب لنفسه أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به . أما إذا فعل الموظف ذلك للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها فإنه يعاقب طبقاً للمادة / ١٠٤ / بالأشغال الشاقة المؤبدة وضعف الغرامة المذكورة بالمادة / ١٠٣ / السابقة.

وهذا يعني أن جريمة الرشوة تخرج عن نطاق الحصانة الموضوعية، فالعضو الذي يحصل على رشوة خارج المجلس لاتخاذ موقف معين بالرفض أو الإيجاب تجاه موضوع مطروح للمناقشة في البرلمان، كأن يكون منع أو صدور قانون لا يحقق الصالح العام، وإنما مصلحة شخصية للراشي، فهنا يطبق على العضو قواعد القانون العام الذي يحكم سلوك الأفراد .

ويرى البعض أن الحصانة الموضوعية تهدف فقط إلى حماية النائب الشريف الذي يدلي بآرائه وأقواله ابتغاء تحقيق المصلحة العامة^(٢).

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٥٩ .

(٢) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٥٧٦ .

ثانياً - في سورية :

يتطلب تطبيق الحصانة الموضوعية على عضو مجلس الشعب السوري معرفة الموضوعات والمسؤوليات التي تدخل ضمن نطاقها وفقاً للدستور والقانون، والتي تتجلى بالآتي :

١ - مصطلح الوقائع والآراء والتصويت التي يقوم بها عضو المجلس أثناء مباشرة وظيفته النيابية .

٢ - الإعفاء من المسؤولية الجزائية والمدنية.

فالحصانة الموضوعية لا تشمل الخطابات التي يلقيها عضو المجلس أثناء حملته الانتخابية، وقبل إعلان فوزه بالانتخابات، لأنه ألقاها قبل أن يكتسب الصفة النيابية ويباشر وظيفته البرلمانية، فكل خطاب يحتوي في مضمونه على قدح أو ذم بحق أحد الأشخاص فإنه يسأل عنه، ويستطيع المتضرر اللجوء إلى المحكمة لفرض العقاب اللازم بحقه، والحصول على التعويض بسبب الضرر الذي لحق به من جراء ذلك.

ولا تشمل هذه الحصانة جرائم الضرب التي تصدر عن العضو ولو قام بها أثناء جلسات المجلس ولجانه، فهي تتنافى مع مبررات الحصانة الموضوعية في تمكين أعضاء المجلس من القيام بمهامهم النيابية بحرية مطلقة بعيدة عن أي خوف من العقاب والمسؤولية، وإن الاعتداء على الآخرين لا يحقق أهداف العمل البرلماني، ولا يؤدي إلى إنجاحه بالشكل الأمثل، فهو بعيد كل البعد عن نطاق هذه الحصانة^(١).

(١) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق،

والقانون السوري لم يضع حدوداً لمصطلح الوقائع والآراء، فهي تشمل كل رأي يصدر عن العضو سواء كان متصلاً بعمله النيابي أم لم يتصل به، لذلك يعفى عضو المجلس من المسؤولية الجزائية والمدنية فيما لو تعرض إلى الحياة الخاصة لأحد الأفراد سواء أكان من زملائه في المجلس أو أحد الوزراء أو غيرهم من أفراد المجتمع، ولو شكل ما صدر عنه جريمة قذف أو سب يعاقب عليها قانون العقوبات، ويوجب القانون المدني تعويضاً للمتضرر منها . ويرى البعض أن ذلك يشكل اعتداء على حقوق وحرّيات الأفراد، فإذا كان حق النقد مقررّاً لأعضاء البرلمان، إلا أنه مقيد بالحكمة التي شرّع من أجلها^(١)، لذلك يجب على المشرع السوري أن ينص صراحة على ارتباط ما يصدر عن العضو من آراء ووقائع بعمله النيابي. وأخيراً، لا بد من القول أن الحصانة الموضوعية لا تعفي العضو من المسؤولية التأديبية التي يمكن أن يفرضها المجلس بحقه طبقاً للقانون^(٢).

ثالثاً. في لبنان :

إن الحصانة الموضوعية ليست امتيازاً شخصياً للبرلماني، وإنما هي مقررة أساساً كضمانة دستورية للوظيفة البرلمانية، ليتمكن النائب من التعبير عن آرائه وأفكاره بحرية واستقلال في ممارسة أعماله النيابية.

وقد نص الدستور اللبناني في مادته /٣٩/ السابق ذكرها على هذه الحصانة وحدد النطاق الموضوعي لها بمصطلح الآراء والأفكار فقط التي تصدر عن العضو خلال مدة عضويته في المجلس، وعدم مسؤوليته جزائياً عنها، دون حمايته مدنياً عن أي رأي يصدر عنه ويسبب ضرراً للغير.

^(١) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، مرجع سابق، ص ١١٥.

^(٢) راجع ما سبق ذكره في الصفحة ٥٥ (مع الهامش رقم ٣) من هذه الرسالة.

وهذا يعني أن النائب اللبناني يتمتع بحصانة تجاه قانون العقوبات بالنسبة لجرائم القدح والذم الناتجة عما يبيده من آراء وأفكار خلال مدته نيابته سواء صدرت عنه أثناء قيامه بعمله البرلماني وملتصقة به أم خارج نطاق العمل البرلماني في حياته العادية، داخل البرلمان أم خارجه. ويعتبر أحد فقهاء القانون الجنائي أن هذه الحصانة حق شخصي بحت يحد من سلطة الدولة من العقاب^(١).

ولكن يرى البعض أن الآراء المقصود بها هي تلك الآراء والأقوال التي تتضمن تصريحاً أو تلميحاً بأمور إذا أدلى بها غير النائب تقع تحت طائلة العقاب^(٢)، ولكن لا يجوز للنائب في مجال معارضته تخطي حدود النقد الموضوعي، بمعنى أنه لا يجوز له أن يمارس مثلاً حملة تشهير بحق أحد الوزراء، فليس له أن يعلن مثلاً أن فلان لص ومحتال إلا إذا كان لديه الإثبات بالدليل القاطع على صحة هذه التهمة وإلا تعرض للملاحقة القضائية بتهمة القدح والذم^(٣).

إلا أن للشخص المتضرر مادياً ومعنوياً من الآراء والأفكار الصادرة عن عضو البرلمان أن يلجأ إلى المحاكم المدنية للتعويض المالي عن هذا الضرر، فالفقرة الأولى من المادة ١٢٢/ من قانون الموجبات والعقود اللبناني - الصادر بتاريخ ١٩٣٢/٣/٩ مع ملاحقه وتعديلاته - تنص على أن : « كل عمل من أحد

(١) انظر : د. محمد الرازقي، محاضرات في القانون الجنائي "القسم العام" (طرابلس، دار أويا للنشر، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٢)، ص ١٠١ .

(٢) انظر : د. أنور الخطيب، دستور لبنان، جزء ثاني، السلطات العامة، طبعة أولى، ١٩٧٠، ص ٤١٠ .

(٣) انظر: د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، (بيروت، الشركة العالمية للكتاب، الطبعة الأولى، عام ١٩٧٠)، ص ٢١٨

الناس ينجم عنه ضرر غير مشروع بمصلحة الغير، يُجبر فاعله إذا كان مميزاً على التعويض» .

فالحصانة الموضوعية مقيدة بنوع معين من الجرائم لا تتعدها هي جرائم القول والكتابة، كالسب والقذف والإهانة .

وبناء عليه، إذا تعرض النائب لكرامة أحد الناس وسمعته وشرفه بالتجريح أو السب أو الإهانة أو الاتهام غير المشروع، داخل المجلس أم خارجه لا تجوز ملاحقته جزائياً عما صدر عنه سواء أكانت كتابية أم شفوية مدة نيابته ولا تطبق عليه المادة (٥٨٤) من قانون العقوبات التي تعاقب على جرائم القذف والذم والتحقيق، ولكن يجوز للمتضرر التقدم بدعوى مدنية والمطالبة بالتعويض عن العطل والضرر المعنوي اللاحق به وبشرفه وسمعته وكرامته، حيث يعتد بالضرر الأدبي كما يعتد بالضرر المادي، فالمادة (١٢٤) من قانون الموجبات والعقود نصت على أنه : « يلزم أيضاً بالتعويض من يضر بالغير بتجاوزه، في أثناء استعمال حقه، حدود حسن النية أو الغرض الذي من أجله منح هذا الحق ».

ورغم أن الحصانة الموضوعية سندا للمادة (٣٩) من الدستور السابق ذكرها منحت للعضو خلال مدة نيابته، وسواء صدر عنه الرأي خلال القيام بعمله البرلماني أم خارجه، فإن البعض يرى أن هذه الحصانة تتضمن جميع ما يصدر عن العضو من الآراء والأفكار ضمن نطاق أعمال الوظيفة البرلمانية^(١)، فإذا أدلى النائب البرلماني بحديث صحفي داخل المجلس لأحد مندوبي الصحف أو المجلات، وقد اشتمل على سب أو قذف ضد أحد الأفراد أو الحكومة، لا

(١) انظر : قاسم الإبراهيمي، الحصانة النيابية، قراءة منهجية قانونية، بحث منشور في مجلة (المنهاج) الصادرة عن مركز الغدير للدراسات الإسلامية، السنة الثامنة، العدد ٢٩، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٦٨ .

تحميه من الملاحقة الجزائية، لأن ما قام به من أعمال في هذه الحالة لا تتعلق بالعمل النيابي وإن كان قد أدلى بهذا الحديث داخل المجلس، فالحصانة الموضوعية لا تحمي عضو المجلس لذاته وتجعل منه إنسان فوق البشر، وإنما تحمي الوظيفة البرلمانية وما يتعلق بها، وهو ما تؤكد التقاليد البرلمانية المقارنة^(١)، فهي تحمي أعمال النائب البرلماني ذاتها كالتصويت والخطابات والتصريحات والكتابات^(٢).

كما أن الحصانة الموضوعية لا تمنع مساءلة النائب تأديبياً أمام مجلس النواب عندما يتعدى حدوده المشروعة وينتهك المبادئ التي يجب أن يتحلى بها، ونحن نعتقد أن المادة (٣٩) من الدستور اللبناني السابق ذكرها جاءت مطلقة لمصطلح الآراء والأفكار، فهي تشمل جميع الآراء والأفكار التي تصدر عنه خلال مدة نيابية.

وبما أنه لا يجب التوسع في تفسير النصوص الدستورية، وبما أن الرأي في اللغة هو الاعتقاد الذي تكون فيه أسباب الإيجاب أقوى من أسباب النفي^(٣). لذلك يجب تعديل هذه المادة لتحصّر الحصانة في الآراء والأفكار التي تصدر عن النائب أثناء أداء واجبه النيابي، ومتصلة بعمله البرلماني، ومتعلقة بالمواضيع والمصالح الوطنية العامة المكلف بمعالجتها بحكم ولايته النيابية وبدون تجاوز حتى لا يتم استغلال هذه الحصانة من قبل النائب لتحقيق

(١) انظر: د. زهير شكري، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٦٤٤.

(٢) انظر: د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني "النظرية القانونية في الدولة وحكمها" (بيروت، دار العلم للملايين، طبعة ١٩٧١)، ص ٧١٢.

(٣) انظر: د. ياسين حلاوتي، الموسوعة العربية الميسرة والموسعة، جزء رابع (بيروت، مؤسسة التاريخ العربي، طبعة أولى، عام ٢٠٠١)، ص ١٨٠٢.

المصالح الشخصية، فيتحول بذلك المجلس عن المهام الأساسية المنوط بها في التشريع والرقابة وأعماله النيابية الأخرى .

والحصانة الموضوعية في لبنان لا تغطي جرائم الضرب والاعتداء التي يقوم بها النائب تجاه أحد الأفراد خارج المجلس، أو أحد زملائه من النواب، أو موظفي البرلمان داخل المجلس، باعتبار أن النص الدستوري جاء صريحاً باقتصار هذا النوع من الحصانة بجرائم القول والرأي، كما أن هذا النوع من الجرائم يتعارض مع الهدف الذي من أجله منح النائب الحصانة الموضوعية، وهو إعطائه الحرية والاستقلال للتعبير عن رأيه في المواضيع المتعلقة بمصلحة المجتمع وتدخل في إطار العمل البرلماني، وضمان حرية المناقشات وإبداء الرأي والتصويت حتى يؤدي العضو وظيفته النيابية دون خوف أو وجل^(١).

ويعتبر البعض أن العضو في جرائم الضرب والاعتداء لا يتصرف بصفته عضواً في المجلس، بل يتصرف كأبي شخص عادي، أي أنه يتجرد مؤقتاً من صفته النيابية بالنسبة لهذه الجرائم^(٢).

رابعاً- في الأردن :

نص الدستور الأردني على الحصانة الموضوعية في المادة /٨٧/ منه لضرورة تقتضي منح عضو البرلمان الثقة والحرية لكي يقول كل ما من شأنه النهوض بالعمل البرلماني، وخاصة إظهار أخطاء الحكومة وعيوبها. وحدد في هذه المادة النطاق الموضوعي لهذه الحصانة بكل تصويت أو رأي أو خطاب يليق به أثناء جلسات المجلس فقط.

(١) انظر : د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

(٢) انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٤٥٤ .

وبالتالي، فإن جرائم القذف والسب التي تتضمنها المناقشات والآراء والتقارير والخطابات - كتابية كانت أم شفوية - والتي يدلي بها عضو البرلمان أثناء ممارسة عمله النيابي في جلسات المجلس، سواء موجهة إلى أحد أعضاء الحكومة أم إلى الأفراد العاديين، لا ترتب مسؤولية جزائية ومدنية بحقه، أما جرائم القذف والسب التي تتضمنها الآراء والأقوال التي تصدر عن العضو خارج جلسات المجلس، وإن كانت تحت قبة البرلمان، كالإدلاء بحديث صحفي داخل البرلمان، ولكن خارج جلسات المجلس، لأحد مندوبي الصحافة، أو ما يصدر عنه في الحياة الخاصة أو إحدى الحفلات الاجتماعية أو الدينية تخرج عن نطاق الحصانة الموضوعية، ويخضع العضو الذي تصدر عنه للقواعد القانونية العامة التي تحكم سلوك الأفراد، لأن العضو لم يكن يمارس عمله النيابي.

ويرى البعض أن موضوع الحصانة الموضوعية هو ما يمارسه العضو من قول أو رأي بمناسبة مباشرته الوظيفة البرلمانية، حتى إذا كان هذا يشكل جريمة جنائية مما يعد قذفاً أو سباً، فبسبب هذه الحصانة لا يسأل عضو البرلمان عن آرائه التي أدلى بها بعكس ما إذا كان من غير الأعضاء، فإنه يحاسب على كل هذه الآراء والأقوال^(١).

والحصانة الموضوعية في الأردن وفقاً للنص الدستوري /م ٨٧/ تقتصر على جرائم القول والرأي فقط دون أن تتعدها إلى نوع آخر من الجرائم، لذلك لا تغطي أعمال العنف الذي يرتكبها عضو المجلس داخل جلسات المجلس بحق زميل له بسبب احتدام المناقشات نتيجة الخلاف حول موضوع معين مطروح

(١) انظر : د. محمد الشريبي يوسف محمد الجريدي، أثر الحصانات على عمل الشرطة (بيروت، بدون ذكر اسم المطبعة ومكانها، عام ٢٠٠٤)، ص ٢٦٢ .

للمناقشة، وهنا يطبق على العضو قواعد قانون العقوبات والقانون المدني كأي شخص عادي.

وبالرغم من أن المشرع الدستوري الأردني أعطى لكل عضو في المجلس الحرية في إبداء آرائه وأقواله داخل جلسات المجلس دون أي مسؤولية جزائية ومدنية، إلا أنه يسأل تأديبياً في حال عدم الالتزام بأحكام النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه العضو، كأن يتلفظ بعبارات تمس هيبة المجلس.

وأخيراً، نجد أن عضو البرلمان من حقه نقد كل ما يراه محلاً لذلك، ولكن يجب أن يكون هدفه في كل رأي أو قول أو خطاب أو تقرير يصدر عنه هو تحقيق النفع العام، وأن يكون مستقلاً في هذا الرأي، وليبعد كل البعد عن الأحقاد والمصالح الشخصية .

الفرع الثالث

النطاق الزمني والمكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية

أولاً - في مصر :

النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الموضوعية يعني معرفة الفترة الزمنية التي يتمتع بها العضو بهذه الحصانة من حيث بدايتها ونهايتها ، فيبدأ سريانها بحق العضو في مصر من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات أو التعيين ، ولا تتوقف على أداء اليمين أمام مجلس النواب ، لأن المرشح بمجرد انتخابه يكتسب صفة النائب ويصبح عضواً في مجلس النواب^(١).

وتنتهي بزوال الصفة النيابية عن العضو سواء بانتهاء مدة ولاية المجلس أو بإسقاط عضويته أو بوفاته أو باستقالته.

وبما أن الحصانة الموضوعية في مصر تشمل الآراء التي يبديها عضو البرلمان داخل المجلس ولجانه وفقاً للمادة /١١٢/ السابق ذكرها ، لذلك فالعضو يستفيد من هذه الحصانة خلال فترات انعقاد المجلس ولجانه فقط ، سواء أكانت دورات انعقاد عادية أم استثنائية ، فهي لا تشمل فترة العطلة البرلمانية ، وفترة وقف جلسات المجلس وتأجيلها.

ويرى البعض أنه طالما أن الهدف أو الحكمة من الحصانة هو حماية حرية الرأي والفكر لعضو البرلمان أثناء مباشرة عمله النيابي ، فإن من المنطوق أن يرتبط هذا الامتياز بالفترة التي يمارس فيها هذا العمل بالفعل ، ففي فترة

(١) تنص المادة /١٠٤/ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أنه يشترط أن يؤدي العضو أما مجلس النواب قبل أن يباشر عمله اليمين الآتي : ((اقسم بالله العظيم أن أحفظ مخلصاً على النظام الجمهوري ، وأن أحترم الدستور والقانون وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة ، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه)).

غيبية البرلمان لا مجال لأن يدلي برأي أو فكر، بمعنى أعم لا مجال له في أن يباشر وظيفته النيابية^(١).

وتتصف الحصانة الموضوعية في مصر بأنها دائمة، وهذا يعني أن عضو البرلمان لا يسأل مدنياً ولا جزائياً عن أقواله وآرائه إلى الأبد، حتى بعد زوال صفة العضو طالما أن هذه الآراء والأقوال صدرت عنه وهو يتمتع بالصفة النيابية وأثناء ممارسة عمله البرلماني في انعقاد المجلس ولجانه.

وإن ديمومة هذه الحصانة أمر منطقي ويتفق مع الهدف منها، وهو توفير الحرية والاستقلال لعضو البرلمان للتعبير عما يجول في داخله من رأي يحقق الصالح العام بعيداً عن الضغوطات والخوف من المساءلة، فلو اقتصر سريانها على فترة العضوية لأصبح العضو أمام سيل من الدعاوي الجنائية والمدنية بمجرد زوال عضويته، الأمر الذي يعيقه ويمنعه من القيام بواجبه البرلماني على أكمل وجه، ومقيد في إبداء آرائه وأفكاره، وقد يفضل الصمت أثناء مناقشة المجلس لموضوع معين خوفاً من العقاب.

ولما كان النطاق المكاني للحصانة الموضوعية البرلمانية، يعني المكان الذي يقوم به العضو بإبداء آرائه، فهو وفقاً للمادة /١١٢/ من دستور ٢٠١٤ السابق ذكرها داخل المجلس البرلماني ولجانه، وبالتالي كل قول أو رأي يصدر عنه ضمن هذا النطاق، لا يسأل عنه مدنياً ولا جزائياً حتى لو تضمن جريمة قذف وسب يعاقب عليها قانون العقوبات فيما لو صدرت عن الأفراد العاديين.

أما والآراء التي يبديها خارج المجلس فيسأل عنها مدنياً وجزائياً كأي شخص عادي، وتطبق عليه القواعد القانونية العامة ولو كانت ضمن إطار

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٥٥ .

عمله البرلماني، كأن يرتكب عضو المجلس في مؤتمر صحفي أو في التجمعات الحزبية أو الأماكن العامة جريمة قذف أو سب بحق أحد الأفراد، فهنا يسأل مدنياً وجزائياً لأنها خارج النطاق المكاني للحصانة البرلمانية .

ويرى البعض بضرورة توسيع النطاق المكاني للحصانة الموضوعية لتشمل الآراء التي يبديها العضو داخل المجلس ولجانه، وفي أي مكان يتواجد فيه مادام أنه يبدي رأيه بصفته عضواً في المجلس، وأن هذه الآراء لا يجب أن تظل حبيسة داخل المجلس، وإنما يجب أن تخرج إلى الرأي العام، حيث أن عضو المجلس يتعرض لضغوطات شديدة داخل المجلس ولجانه من قبل أعضاء الحكومة^(١). وأن النائب الذي يأتي به الشعب يعد في حقيقة الأمر كيان واحد ومسؤولية واحدة هنا وهناك سواء في الشارع أو البيت أو المجلس أو الحزب^(٢)

والبعض الآخر يرى بأن المناداة بتوسيع النطاق المكاني لضمانة الحصانة الموضوعية لتشمل كل ما يصدر عن العضو من آراء وأفكار داخل المجلس أو خارجه، إنما يتنافى مع اعتبار هذه الضمانة استثناءً من الأصل العام، كما أن ذلك يتجاوز الهدف من تقرير هذه الضمانة، وهي توفير الحرية والشجاعة لأعضاء البرلمان في المناقشة وإبداء الرأي الصريح أثناء مباشرتهم للعمل البرلماني بالمعنى المحدد لهذا الاصطلاح، فالعمل البرلماني لا يصدق عليه هذا الوصف إلا إذا تعلق بمهمة أو حوار أو نقاش أو رأي داخل المجلس النيابي أو لجانه^(٣).

وإننا نرى بضرورة تضيق النطاق المكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية، والعودة لتطبيق نص المادة /١٠٨/ من دستور مصر لسنة ١٩٢٣

(١) انظر : د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٢٠١ .

(٢) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٦٦ .

(٣) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان، مرجع سابق، ص ٦٢ .

لتغطي الآراء والأفكار التي يبديها العضو داخل المجلسين فقط، لأن العمل البرلماني يتجسد بشكل فعلي أثناء جلسات المجلس فقط (أدوار انعقاده العادية والاستثنائية)، فلا يستطيع العضو أن يعالج أي موضوع أو فكرة تصدر عنه خارج جلسات المجلس، باعتبار أن كل فكرة أو موضوع لكي يتبلور يجب أن يحوز على أكثرية معينة في المجلس، ففي أثناء انعقاد المجلس يتم طرح المواضيع للمناقشة والتصويت عليها ومعالجتها وإخراجها إلى حيز الوجود سواء تعلقت بنقد تصرفات الحكومة وكشف أماكن الفساد والانحراف في سلوك السلطات العامة وغيرها من المواضيع الأخرى، فهنا فقط (داخل المجلس) يجب أن يكون للعضو الحرية الكاملة لكي يبدي بآرائه دون خوف من المساءلة في إطار الصالح العام.

أما الرأي القائل بضرورة توسيع النطاق المكاني ليشمل ما يصدر عن العضو داخل المجلس ولجانه وفي أي مكان حتى لا تظل هذه الآراء حبيسة داخل جدران المجلس، فإنه يمكن إخراجها إلى الرأي العام من خلال رجال الصحافة الحاضرين لجلسات المجلس لنقل ما يدور داخل المجلس إلى الشعب.

ثانياً- في سورية :

حددت المادة /٥٦/ من الدستور السوري النافذ والمادة /٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الموضوعية، والذي يبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس، حيث يدعى مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته^(١)،

(١) انظر المادة /٦٤/ فقرة /١/ من الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ .

وينتهي هذا النطاق بمرور أربع سنوات ميلادية ، أو بتاريخ حل المجلس . قبل انتهاء مدته . من قبل رئيس الجمهورية.

وطالما أن النطاق المكاني للحصانة الموضوعية محدد دستورياً بجلسات المجلس واللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة ، فإن النطاق الزمني يضيق ليقصر على الوقائع التي يوردها عضو المجلس والآراء التي يبديها وأعمال التصويت داخل جلسات المجلس السرية والعينية ، وأعمال اللجان فقط دون أن تمتد لتشمل فترات العطلة البرلمانية ، وبما أنه أيضاً لا يجوز للعضو الاشتراك في أعمال المجلس قبل أداء اليمين الدستوري ، لذلك كل ما يصدر عن العضو خارج أدوار الانعقاد وعمل اللجان وقبل حلف اليمين الدستورية ، ويشكل جريمة قذف أو سب تجاه أحد الأشخاص ، فإنه يكون مسؤولاً مدنياً وجزائياً عن هذه الجريمة كأى فرد عادي ، فيستطيع تبعاً لذلك المتضرر أن يلجأ إلى المحاكم للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به ولمقاضاته على هذه الجريمة .

ويرى البعض ضرورة امتداد ضمانات الحصانة البرلمانية الموضوعية إلى ما يبديه عضو البرلمان من آراء وأفكار خارج المجلس ، أفضل من قصرها على الآراء والأفكار داخل المجلس ولجانه ، طالما أن هذه الآراء والأفكار ، قد سبق للعضو أن قالها داخل البرلمان أو لجانه ، ولم يصدر من البرلمان قرار بحظر نشرها وإذاعتها للشعب ، فعوض البرلمان يكون بحاجة إلى توصيل رأيه في بعض المسائل التي يكون قد قالها في البرلمان ولم يستطيع أفراد الشعب الاطلاع عليها ، فلو قام العضو بعقد اجتماع ذكر فيه رأيه بشأن مسألة

عرضت في البرلمان، فينبغي أن لا يؤخذ على هذا الرأي، وكذلك فيما لو قام العضو بنشر هذا الرأي بمقالة في صحيفة^(١).

وتتصف الحصانة البرلمانية الموضوعية في سورية - كغيرها من دول النظم النيابية - بأنها حصانة دائمة، أي أن عضو مجلس الشعب السوري يتمتع بحصانة مؤبدة بالنسبة للأقوال والآراء التي يبديها في اجتماع المجلس ولجانته، فإن كان ذلك يشكل جرماً، كالذم أو القدح، لا يمكن إقامة الدعوى العامة عليه، وإن سقطت عنه الصفة النيابية بعد ذلك. والقصد من وراء إضفاء الحصانة على عضو مجلس الشعب هو تمكينه من تمثيل رغبات الشعب والإعراب عن رأيه بحرية تامة دون خوف أو وجل من أحد^(٢).

ثالثاً- في لبنان :

نصت المادة /١٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أن :
« يعتبر المرشح المنتخب نائباً ويمارس جميع حقوقه النيابية منذ إعلان نتيجة الانتخابات في دائرته الانتخابية ».

ووفقاً للمادة أنفة الذكر، والمادة /٣٩/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ نجد أن الحصانة الموضوعية البرلمانية في لبنان تبدأ بتاريخ إعلان فوز العضو بالانتخابات واكتساب الصفة النيابية، ويستفيد العضو من هذه الحصانة منذ هذا التاريخ قبل حلف اليمين ودعوة المجلس للانعقاد وخلال أدوار الانعقاد العادية والاستثنائية، وخارج أدوار انعقاد المجلس أثناء العطلة البرلمانية، وفترة الوقف وتأجيل انعقاد المجلس، وتنتهي هذه الحصانة بزوال الصفة النيابية،

(١) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، مرجع سابق، ص ٩٨ .

(٢) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق،

ص ٨ ؛ د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ٨٠ .

سواء بانتهاء مدة ولاية المجلس، أو بإسقاط العضوية، أو فقد الثقة والاعتبار، أو أحد شروط العضوية، أو الإخلال بواجبات وظيفته، أو بالاستقالة، أو وفاة العضو، فالنائب اللبناني يتمتع بهذه الحصانة ويمارسها خلال مدة نيابته المتمثلة بأربع سنوات ولا يسأل عن آرائه وأفكاره خلال هذه الفترة فيما لو تضمنت جريمة قذف أو سب يعاقب عليها القانون.

ويتحدد النطاق المكاني للحصانة الموضوعية في لبنان بما بيديه العضو من قول أو رأي داخل جلسات المجلس أو لجانه، أو خارج المجلس في أي مكان سواء في الأماكن العامة أو الحفلات أو المناسبات أو المؤتمرات أو البيت أو المنزل، أو داخل المجلس، وغيرها من الأماكن الأخرى.

والحصانة الموضوعية حصانة دائمة ومستمرة طوال مدة نيابة العضو وبعد، فلا يؤخذ العضو بعد زوال العضوية عنه عن قول أو رأي أبداه حينما كان عضواً في المجلس^(١).

وخلاصة القول أنه لا تجوز ملاحقة النائب اللبناني جزائياً بسبب ما بيديه من أفكار وآراء وأقوال سواء أكانت كتابية أم شفوية طوال مدة ولايته النيابية، داخل البرلمان أم خارجه، حتى لو تضمنت سباً أو قذفاً، ولو شكلت هذه الأفعال جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات .

رابعاً. في الأردن :

يقصد بالحصانة البرلمانية الموضوعية من حيث الزمان لحظة سريانها بحق العضو وبدء تمتعه بها ومداه الزمني .

فيبدأ سريان هذه الحصانة في الأردن من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات واكتساب العضو الصفة النيابية،

(١) انظر : د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، مرجع سابق، ص ٩٩.

قبل حلف اليمين أمام المجلس^(١)، وينتهي سريانها بزوال الصفة النيابية عنه، سواء بانتهاء ولاية المجلس أم بإسقاط العضوية وغيرها من أسباب انتهاء الصفة النيابية، ولكن لا يتمتع العضو بهذه الحصانة فعلياً إلا ببدء دورة الانعقاد، ويستمر تمتعه بها خلال دورة الانعقاد وتنتهي بمجرد فضّ الدورة سواء أكانت عادية أم استثنائية، فالمادة ٨٧/ من الدستور الأردني النافذ تنص على أنه : « ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبيده أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس »، وبالتالي لا يتمتع العضو بهذه الحصانة خارج فترات انعقاد المجلس (فترات الإرجاء والوقف والحل لمجلس النواب).

والحصانة الموضوعية في الأردن دائمة ومستمرة، فلا يسأل العضو مدنياً ولا جزائياً عن الأفكار والآراء بعد زوال عضويته في المجلس طالما أنها صدرت عنه أثناء تمتعه بالصفة النيابية وضمن أدوار انعقاد المجلس .

والحصانة الموضوعية ذات أثر مطلق من الناحية الزمانية، فلا يقتصر أثرها على فترات الانعقاد أو الفصل التشريعي فقط، بل إن هذا الأثر دائم، فلا يجوز مساءلة عضو المجلس عما أبداه من آراء وأقوال بمناسبة مباشرته العمل النيابي حتى في حالة زوال هذه العضوية ما دام أنه عند إبدائه لهذا القول أو ذاك الرأي كان عضواً في البرلمان^(٢).

(١) تنص المادة ٨٠/ من الدستور الأردني النافذ لعام ١٩٥٢ على أنه : « على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب قبل الشروع في عمله أن يقسم أمام مجلسه يمينا هذا نصها : "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة إلي حق القيام" ».

(٢) انظر : د. عامر عياش عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص ١٠ (في الهامش رقم ٧).

أما النطاق المكاني لممارسة النائب العمل البرلماني هو المساحة الجغرافية التي يستطيع ضمنها أن يبدي بآرائه وأفكاره دون خوف من المساءلة والعقاب فيما لو تضمنت جرائم قذف أو سب بحق أحد الأفراد، فكل ما يبديه العضو من أفكار وآراء خارج النطاق المكاني يكون مسؤولاً عنه طبقاً للقواعد العامة المعمول بها^(١).

ويتحدد هذا النطاق في الأردن بقاعة الجلسة فقط التي يجتمع فيها أعضاء المجلس لمناقشة المواضيع المدرجة في جدول أعمال الجلسة والتصويت عليها، وبالتالي فإن أي رأي أو خطاب أو فكرة تصدر عن عضو المجلس، سواء داخل قبة البرلمان وقبل بدء انعقاد جلسات المجلس أم خارج المجلس، وتتضمن جرائم قذف أو سب بحق أحد الأفراد أو المسؤولين أو الزملاء يكون مسؤولاً عنها مدنياً وجزائياً كأي شخص عادي، فيمكن للمتضرر الرجوع إلى القضاء المدني للتعويض عما أصابه من قذف وسب، ولإلداء العام أن يحرك الدعوى العامة بحقه.

ويرى البعض أن النطاق المكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية يجب أن يقتصر على الآراء التي يبديها أعضاء البرلمان داخل مبنى البرلمان أثناء أدائهم لوظائفهم البرلمانية، على اعتبار أن مبنى البرلمان هو المكان الطبيعي لممارسة العمل البرلماني، كما أن الحصانة البرلمانية الموضوعية هي قاعدة استثنائية لا يجوز التوسع بتفسيرها وإعطائها مدى يتخطى الحدود التي تتفق مع طبيعتها^(٢). في حين يرى البعض الآخر أنه بالرغم من صراحة النص الدستوري بقصر الحصانة البرلمانية الموضوعية على مبنى البرلمان، إلا أن عدم شمول

(١) انظر : د. هشام الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية "دراسة مقارنة"، بدون اسم المطبعة والمكان، ٢٠٠٨، ص ١٧٦.

(٢) انظر : د. هاني خير، دراسات تشريعية لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

الآراء والأقوال التي يبيدها أعضاء البرلمان عند أدائهم أعمالهم البرلمانية خارج البرلمان بالحصانة الموضوعية إنما هو مناقض لروح الدستور، لأن عبارة المجلس يجب أن تفسر بالوجه المعنوي لا المادي، فالمجلس هو الهيئة المعنوية بجميع لجانها وفروعها وبصرف النظر عن المكان التي تكون هذه الفروع قائمة فيها^(١).

ولا يجوز لهذه الآراء أن تبقى حبيسة داخل جدران المجلس، وإنما يتعين السماح لها بالخروج إلى الرأي العام، فعندما يشرحون مواقفهم للناس فقد تلقى القبول لديهم مما قد يشكل ضغطاً شعبياً يحمل الحكومة على قبول آراء هؤلاء النواب وتنفيذها^(٢).

وصفوة القول أن المشرع الأردني كان أكثر توفيقاً من المشرع المصري والسوري واللبناني عندما صاغ حدود النطاق المكاني للحصانة الموضوعية بعبارة دقيقة هي (.... أثناء جلسات المجلس)، حيث قصر هذا النطاق على فترة انعقاد المجلس داخل قاعة المجلس، دون أن يمتد إلى ما يصدر عن العضو من آراء وأفكار خارج جلسات المجلس، وإن كان داخل قبة البرلمان أو خارج البرلمان، لأن الحصانة الموضوعية منحت للعضو للنهوض بالعمل البرلماني، وليست امتيازاً شخصياً له، ولا يتحقق ذلك إلا داخل جلسات المجلس، فحبذا لو أن المشرع في كل من هذه الدول قصر الحصانة الموضوعية على جلسات المجلس فقط على غرار مسلك المشرع الأردني في هذا الشأن.

(١) انظر : د. حسام الدين أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية...، مرجع سابق، ص ٤٤ .

(٢) انظر : إبراهيم الشوابكة، الحصانة البرلمانية، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص ٧٩-٨٠ .

المطلب الثاني

آثار الحصانة البرلمانية الموضوعية

أولاً - في مصر :

تهدف الحصانة البرلمانية الموضوعية إلى توفير الحماية المناسبة لعضو البرلمان في نطاق عمله البرلماني، مما يتيح له حرية العمل دون تهديد أو ضغط، فهي ليست امتيازاً شخصياً، وإنما مقررة أساساً كضمان دستوري للعمل البرلماني.

وبناء على ذلك، يترتب على الحصانة الموضوعية عدة آثار مهمة تتجلى في

الأمر الآتي :

١ - تحمي الحصانة الموضوعية في مصر عضو مجلس النواب من المساءلة عن جميع الآراء والأفكار التي تصدر عنه أثناء أداء أعماله النيابية في المجلس أو لجانه، فتحول دون مساءلته مدنياً أو جزائياً عنها عندما تشكل جرائم قذف وسب يعاقب عليها القانون، فلا يمكن للإدعاء العام أن يحرك الدعوى العامة بحقه لكي يفرض عليه الجزاءات المنصوص عليها في قانون العقوبات، ولا المتضرر يستطيع أن يلجأ إلى القضاء المدني للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر، فتدخل الحصانة الموضوعية من الأسباب القانونية الخاصة بمنع عقاب عضو المجلس عن جرائم القول والرأي التي تصدر عنه أثناء التعبير عن فكرة أو رأي، وتبقى الأفعال غير مشروعة وتكتمل بها أركان الجريمة، فإذا ارتكب عضو المجلس لجريمة قذف أو سب بحق أحد الأفراد داخل المجلس أو لجانه لا تزول عنها صفة عدم المشروعية لتصبح أفعال مشروعة، بل تبقى في قانون العقوبات أفعال غير مشروعة .

ويرى البعض أن الأفعال والأقوال التي تصدر عن أعضاء البرلمان في معرض قيامهم بمهامهم النيابية تبقى غير مشروعة، وإن عدم العقاب ناتج عن عدم قبول الدعوى الجنائية^(١).

ويرى البعض الآخر أن الحصانة الموضوعية حق شخصي بحث يحد من سلطة الدولة في العقاب^(٢)، وإنها تحمي عضو مجلس الشعب من الدعاوى المدنية والجزائية معاً عن الأعمال المتعلقة بالوظيفة البرلمانية^(٣).

وهي تختلف عن الحصانة الإجرائية التي لا تحمي العضو من المسؤولية الجزائية والمدنية عن الجرائم التي يرتكبها أثناء تمتعه بهذه الحصانة، وإنما تحول دون اتخاذ أية إجراءات جنائية إلى حين زوالها عن العضو، أما المسؤولية المدنية لا تتوقف على فقدانها، وإنما يمكن اللجوء إلى القضاء للتعويض عن الضرر الناتج عن الجريمة حتى أثناء تمتعه بالحصانة الإجرائية.

٢. إن الحصانة الموضوعية في مصر هي حصانة دائمة، فلا يجوز مساءلة عضو المجلس مدنياً أو جزائياً بعد انتهاء مدة عضويته وزوال الصفة النيابية عنه عن الآراء والأفكار التي صدرت عنه وهو عضو في المجلس النيابي أثناء قيامه بعمله البرلمان داخل المجلس أو لجانه، ولا يمكن مساءلته أيضاً خارج أدوار انعقاد المجلس في أثناء فترات العطلة البرلمانية والفترة التي تسبق حل المجلس حلاً رئاسياً عن كل قول أو رأي صدر عنه داخل المجلس أو لجانه، فهي لا تقتصر على فترات الانعقاد أو على الفصل التشريعي، وإنما تحمي العضو طوال حياته، فلا يمكن لأحد الأفراد أن يلجأ إلى القضاء لتحريك الدعوى

(١) انظر : د. حسام الدين أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية ...، مرجع سابق، ص ٥٨ .

(٢) انظر : د. يسر أنور، شرح قانون العقوبات (القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧)، ص ١٩٥ .

(٣) انظر : د. محسن العيودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية (القاهرة، دار النهضة، ٢٠٠٦)، ص ٤٩٤ .

المباشرة بحق العضو بعد زوال الصفة النيابية عنه، أو المطالبة بالتعويض عن أي ضرر، ولا يحق للنيابة العامة تحريك الإدعاء العام بحقه عن كل قول أو رأي أدلى به أثناء فترة نيابية داخل المجلس أو لجانه؛ فالضمانة التي توفرها الحصانة الموضوعية لا تزول بأثر رجعي عند فقد صفة العضوية بإسقاطها أو بإبطالها بعد الفصل فيها أو بانتهاء مدة المجلس الدستورية^(١).

٣. إن الحصانة الموضوعية في مصر من النظام العام، فلا يمكن للعضو أن يتنازل عنها دون إذن المجلس لأنها لم تشرع لصالحه شخصياً بل هي ضمانة دستورية قررتها التشريعات لتأمين استقلال البرلمان / بصفته هيئة تشريعية / عن السلطات الأخرى تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات . كما أنها تتعلق بحقوق المجلس والوظيفة البرلمانية لا العضو ذاته، ولهذا فقد نصت المادة ٣٥٩/ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ٢٠١٦ على أنه: « ليس للعضو أن ينزل عن الحصانة، وللمجلس أن يأذن للعضو بناء على طلبه بسماع أقواله إذا وجه ضده أي اتهام، ولو قبل أن يقدم طلب رفع الحصانة عنه » . ويجب على القاضي أن يطبق هذه الحصانة من تلقاء نفسه عندما تعرض أمامه قضية جزائية يكون أحد أطرافها عضو برلماني، وتعتبر كل الإجراءات المتخذة بحق العضو باطلة بطلاناً مطلقاً لمخالفتها لأحكام الدستور، كما للعضو أن يدفع بهذه الحصانة في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ويكون قرار القاضي في حال الدفع أمامه بالحصانة الموضوعية قرار فورياً ومستقلاً^(٢). فلا يمكن للقاضي أن يبحث في موضوع قضية تتعلق بعضو برلماني فيجب أن يرفضها ابتداءً.

(١) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان ، مرجع سابق، ص ٦٨ .

(٢) انظر : د. فتحي رضوان، الدولة والدساتير (دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٦٦)، ص ٢٥٦،

ولكن رفع الحصانة لا يعني فقد الصفة النيابية، لأن المحكمة يمكن أن تحكم بالبراءة فتعود الحصانة للعضو، وإن حق الدفاع عن النفس لا يتعارض مع الحصانة الموضوعية، وإنما على العضو إذا أراد أن يدافع عن نفسه أمام القضاء أن يحصل على إذن المجلس التابع له، وقد جرت التقاليد البرلمانية أن يأذن المجلس كقاعدة لعضو البرلمان بالتوجه إلى القضاء ليبرئ ساحته من التهم المسندة إليه بناء على طلب العضو ذاته^(١).

٤- نصت المادة /٥٣/ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أن : « المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب أو الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل ».

وفقاً للمادة المذكورة أعلاه فإن جميع أفراد المجتمع متساوون في الحقوق والواجبات، ومن مظاهر المساواة هي المساواة أمام القانون، والحصانة الموضوعية وإن كانت تمنع مساءلة العضو جزائياً ومدنياً عن جريمة القذف والسب التي يحاسب عليها القانون الجنائي، إلا أنها لا تعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور، وإنما هي استثناء من هذا المبدأ، لأن الهدف من الحصانة هو حفظ كيان التمثيل النيابي، فهي لم تقرر لمصلحة العضو بشخصه، وإنما لوظيفته، وتهدف إلى تأمين الحرية المطلقة في التعبير عن آرائه وكشف مواطن الفساد والخلل والتجاوزات من أجل النهوض بالمجتمع .

ولكن، يرى البعض أن الاعتراف بالحصانة الموضوعية يشكل مظهراً من مظاهر الإخلال بمبدأ المساواة القانونية، لأنها قد تؤدي إلى منع العقاب عن أعضاء البرلمان، ففي أغلب الحالات تحمي عضو ينتمي إلى حزب أغلبية أو حزب حكومة رغم كونه مجرمًا تعدى على حقوق الآخرين، وبذلك تكون

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٦١ .

الحصانة البرلمانية الموضوعية حصناً للإجرام لا حصناً للحرية والفكر وطرح الآراء^(١).

ويرى جانب آخر أن الحصانة البرلمانية وإن كانت تبدو ولأول مرحلة إخلالاً بمبدأ المساواة إلا أن التمعن في حكمة هذه الحصانة تبين أن الغرض منها ضمان استقلال ممثلي الشعب وصيانتهم من تهديد الحكومة فهذا الامتياز لصالح الأمة وليس لصالح أشخاص من أعضاء البرلمان^(٢).

وإن الإخلال بالمساواة أمام الدعاوي الجنائية التي تنتج عن هذه الحصانة تعبر عن مقتضيات حرية التعبير والرأي^(٣).

٥ - إن ضمان عدم مسؤولية النائب عن آرائه التي تصدر عنه داخل المجلس أو لجانه أثناء قيامه بعمله البرلماني لا يمتد ليشمل عدم مسؤولية البرلمان / هيئة تشريعية / عن أعماله، لأن عدم مسؤولية عضو البرلمان عن آرائه نصت عليها الدستور صراحة، بينما لا يوجد نص دستوري مماثل يقضي بعدم مسؤولية البرلمان - كهيئة أو كمؤسسة - عن أعماله^(٤).

ومن ناحية أخرى، فإن الهدف من تقرير هذه الضمانة هو توفير الاستقلال والحرية للنائب عند التعبير عن آرائه أثناء جلسات المجلس أو لجانه، بحيث يكون بعيداً عن تأثير أعضاء السلطة التنفيذية، أما القول بعدم مسؤولية البرلمان ككل عن أعماله، فليس من شأنه توفير هذا الاستقلال

(١) انظر : د. حسام الدين أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية ...، مرجع سابق، ص ٤ ؛ د. محمد أبو زهرة، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (القاهرة، دار الفكر العربي، بلا تاريخ)، ص ٢٣٩.

(٢) انظر : د. عثمان خليل، مرجع سابق، ص ٣٦٢ .

(٣) انظر: د. أحمد شوقي عمر أبو خطوة، المساواة في القانون الجنائي، دراسة مقارنة (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، عام ٢٠٠٢-٢٠٠٣)، ص ١٩٥.

(٤) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان ..، مرجع سابق، ص ٧٣ .

الذي يمكن أن يتحقق بوسائل أخرى، منها على سبيل المثال: حقه في الاجتماع من تلقاء نفسه، وانفراده بوضع لوائحه ونظمه الداخلية ووضع الموازنة الخاصة به وغير ذلك من الوسائل التي تنص عليها الدساتير^(١).

٦. إن عدم مسؤولية عضو البرلمان مدنياً أو جزائياً وفقاً للمادة ١١٢/ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ السابق ذكرها لا تحول دون فرض الجزاءات التأديبية بحقه المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ إذا ثبت أنه أخلا بواجبات العضوية^(٢) (إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بهيبته أو تهديده - إهانة المجلس أو أحد الأجهزة البرلمانية - استخدام العنف داخل حرم المجلس ضد رئيس المجلس أو أحد أعضائه أو رئيس الحكومة أو أحد أعضائه) .

ويرى البعض أن الجزاءات التأديبية ليست جزاءات رادعة، بل هي جزاءات بسيطة، وضعيفة الأثر، ولهذا يخشى ألا تحقق الهدف منها، ومن ثم تشجع النواب على التمادي في الخروج عن نظام العمل البرلماني وقديسيته^(٣). ويرى جانب من الفقه أن الحصانة الموضوعية تشمل كل أنواع المسؤولية بما في ذلك المسؤولية التأديبية، وبالتالي لا يصح للمجلس نفسه أن يؤخذ العضو عما أبدى من رأي أو فكر أو قول داخل المجلس أو في لجانه^(٤).

(١) انظر : د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٠)، ص ٦٣ ؛ د. رمزي الشاعر، قضاء التعويض "مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية" (القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، طبعة ١٩٩٠)، ص ٥٠ ؛ د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٧٧، ٤٧٨ .

(٢) راجع المواد / ٣٨١-٣٨٢-٣٨٣/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦.

(٣) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، مرجع سابق، ص ٧٠ .

(٤) انظر : د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٤٦-٤٤٧ .

ونعتقد أن الحصانة البرلمانية الموضوعية لا تشمل المسؤولية التأديبية، فالجزاءات التأديبية تخرج من نطاق هذه الحصانة، لأنها تفرض من قبل المجلس النيابي الذي يتبعه العضو وضمن إطار نظامه الداخلي، والحصانة الموضوعية تهدف إلى حماية العضو من قبل السلطات الأخرى ليتمكن من القيام بعمله على أكمل وجه، وليس من قبل السلطة التشريعية التي يتبعها .

ثانياً. في سورية :

يترتب على الحصانة البرلمانية الموضوعية التي خصها الدستور السوري لأعضاء مجلس الشعب عدة آثار هامة تتجلى في الأمور الآتية^(١) :

١ - **تحمي النائب من المسؤولية المدنية والجزائية :** فالحصانة الموضوعية التي خصها الدستور السوري لعضو مجلس الشعب تجعل منه شخصاً غير مسؤول جزائياً ومدنياً عن كل ما يورد من وقائع وييدي من آراء وتصويت، تتضوي تحت جريمة قذف أو سب بحق أحد الأشخاص، طالما صدرت عنه في جلسات المجلس وأعمال اللجان، فلا يطبق عليه القواعد العامة المطبقة في قانون العقوبات التي تحكم تصرفات وسلوك الأفراد، وتفرض بحقهم العقوبة التي تتناسب مع الجريمة، ولا يطبق عليه نصوص القانون المدني التي تلزم مرتكب أي خطأ التعويض على المتضرر بما يتناسب مع الضرر .

وإن عدم تحمل العضو لأية مسؤولية جزائية أو مدنية، يبررها استخدام العضو لحق ممنوح له دستورياً طالما أنه تقيد بحدود هذا الحق، لذلك إذا ما صدر عن العضو ما يشكل جريمة قذف أو سب تجاه أحد الأفراد داخل

(١) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق،

المجلس ولكن خارج نطاق جلساته، فإنه يسأل جزائياً ومدنياً، لأنه تجاوز حدود الحق الممنوح له، والمحدد بنطاق جلسات المجلس وأعمال اللجان.

٢. لا تعد الحصانة الموضوعية إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين المكفول دستورياً: فلقد نصت المادة ٣٣/ من الدستور السوري النافذ على المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، ولا تميز بينها في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، إلا أن الحصانة الموضوعية البرلمانية لا تعتبر خرقاً لهذه المساواة، لأنها لم تشرع لمصلحة العضو الشخصية وإنما لمصلحة الأمة جمعاء، باعتبار عضو مجلس الشعب السوري، يمثل الشعب بأكمله، ولا يجوز تحديد وكالته ب قيد أو شرط، وعليه أن يمارسها بهدي من شرفه وضميره^(١).

لذلك كان لا بد من أن يتحرر العضو من كل أنواع الضغوط - التهديد أو الانتقام - التي يمكن أن يتعرض لها، وخاصة من قبل السلطة التنفيذية، من أجل أن يكفل له حسن أدائه لمهامه النيابية، ويرى البعض أن كفالة حرية عضو المجلس واستقلاله وحمايته من التهديد سوف يجعله يجاهر بآرائه وأفكاره على نحو صريح بما يحقق مصلحة الدولة بعيداً عن أي تأثير يمكن أن يمارس عليه من قبل الحكومة أو الأفراد^(٢).

٣. الحصانة الموضوعية حصانة دائمة ونهائية: فكل ما يصدر عن عضو مجلس الشعب السوري من قول أو رأي يشكل جريمة قذف أو سب يعاقب عليها القانون لا يسأل جزائياً أو مدنياً في أي وقت كان، وإن غدا عضو مجلس شعب سابق، طالما أنها صدرت عنه أثناء مدة عضويته داخل جلسات

(١) انظر المادة ٥٨/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ .

(٢) انظر : المحامي عثمان سلطان، الحقوق الأساسية (دمشق، مطبعة الترقى، عام ١٩٢٨)، ص ٣٥٦.

المجلس أو أعمال اللجان ، وتبدو أهمية كون الحصانة الموضوعية دائمة هو أن يتحقق للعضو أكبر قدر من الثقة والطمأنينة على وضعه ومستقبله خارج أدوار الانعقاد أو بعد زوال العضوية عنه ، وبالتالي يبدي رأيه بحرية تامة ويناقش المواضيع وينتقد أعمال الحكومة بجرأة دون خوف من أن يحاسب مستقبلاً لما يصدر عنه ، والتي تقع تحت طائلة الاتهامات الجنائية بارتكاب جرائم قذف أو سب ، فيغني بذلك العمل البرلماني ويحقق أهدافه .

٤- الحصانة الموضوعية من النظام العام : فقد خص الدستور السوري عضو مجلس الشعب بالحصانة البرلمانية الموضوعية من أجل تحقيق مصلحة العمل البرلماني وليس لمصلحته الشخصية ، لذلك ليس لعضو المجلس أن يتنازل عنها من تلقاء نفسه ، وإنما يتطلب ذلك موافقة المجلس على ذلك فقد نصت المادة /٢٣٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه : « ليس لعضو المجلس أن يتنازل عن الحصانة من غير إذن من المجلس ».

ولكن يمكن للعضو أن يدفع بهذه الحصانة في أية مرحلة من مراحل التقاضي ، ويجب على المحكمة أن تدفع بالبطلان ، وترد الدعوى المقامة أمامها من تلقاء نفسها ، ما لم يتم رفع الحصانة عن العضو .

٥- الحصانة الموضوعية لا تحمي العضو من المسؤولية التأديبية : فيمكن لمجلس الشعب السوري أن يتخذ بحق العضو الذي لم يحافظ على نظام الجلسات الإجراءات التأديبية الآتية ^(١)

١- التنبيه ٢- المنع من الكلام حتى نهاية الجلسة

٣- اللوم مع تسجيله في المحضر ٤- الإخراج من الجلسة

(١) راجع المواد /١٠٤-١٠٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

وإن لم يتمتع العضو المنبه عن الكلام أو لم يخرج من الجلسة للمجلس أن يقرر حرمانه من الاشتراك في أعمال الجلسة التي صدر القرار فيها، وإذا لم يمثل لقرار المجلس يمتد الحرمان إلى ثلاث جلسات تلي تلك الجلسة^(١).

ولكن لا تبدو هذه الجزاءات ذات أهمية، لأنها غير رادعة، فهي جزاءات خفيفة، فإذا تقدم العضو المقرر حرمانه باعتذار شفهي فور إعطاء القرار أو باعتذار خطي، حق للمجلس إيقاف تنفيذ القرار^(٢).

ثالثاً. في لبنان :

تؤدي الحصانة الموضوعية إلى عدم مساءلة عضو مجلس النواب جزائياً عن جميع الأفكار والآراء التي يدلى بها خلال تمتعه بالصفة النيابية، فلا يمكن للأفراد اللجوء إلى القضاء لرفع الدعوى المباشرة بحق العضو، ولا للنيابة العامة تحريك دعوى الحق العام حياله عندما تتطوي هذه الأفكار والآراء على جرائم قول أو رأي يعاقب عليها قانون العقوبات.

فقد رفض مجلس النواب في عام ١٩٥٧ رفع الحصانة عن النائب غسان تويني الذي وجه إليه آنذاك تهمة إهانة كبار المسؤولين، كما قررت الهيئة المشتركة في مجلس النواب في عام ١٩٩٤ رد طلب النيابة العامة التمييزية برفع الحصانة عن النائب نجاح وكيم بسبب تصريحات له تتعلق بالفساد^(٣)؛ فالحصانة الموضوعية تحمي العضو جزائياً عن كل رأي أو قول يصدر عنه يشكل جريمة قذف أو سب سواء أدلى به داخل المجلس أو خارجه، في الأماكن العامة أو أثناء أداء عمله البرلماني، خارج أدوار الانعقاد أو خلال

(١) المادة /١٠٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

(٢) المادة /١٠٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

(٣) انظر : د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ... مرجع سابق، ص ٢٩٤.

فترات العطلة البرلمانية، أو فترة حل المجلس قبل انتهاء مدة ولايته، أو فترة تأجيل انعقاد المجلس من قبل رئيس الجمهورية .

والحصانة الموضوعية دائمة، ومستمرة خلال حياة العضو، فلا يمكن مساءلة العضو جزائياً بعد زوال الصفة النيابية عنه، أو بعد انتهاء مدة ولايته عن أي قول ورأي صدر عنه وهو نائب في المجلس، باعتبار أن العضوية قد زالت عنه. ولكن عدم مسؤولية العضو جزائياً لا يمنع المتضرر من كل قول أو رأي أدلى به العضو أن يلجأ إلى القضاء المدني للتعويض عن الضرر الذي لحق به.

ويمكن فرض الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني التي تفرض بحق العضو في حال عدم التقيد بنظام الجلسات وأصول الكلام فيها، فقد نصت المادة /٩٩/ منه على أنه : « إذا تمرّد نائب على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، تتخذ بحقه إحدى العقوبات الآتية : ١- التنبيه للرجوع إلى النظام. ٢ - التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة. ٣ - اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة. ٤ - الإخراج من الجلسة.

إن العقوبات الواردة في الفقرتين الأولى والثانية ينزلهما الرئيس، أما العقوبات الباقية فلا بد من استشارة هيئة مكتب المجلس بشأنها ».

إلا أن هذه العقوبات ليست رادعة لعضو المجلس، طالما أنها لا تتجاوز الإخراج من الجلسة، بالإضافة إلى أن الحصانة الموضوعية تحمي العضو عن كل قول ورأي يصدر عنه في أي مكان، لذلك قد يلجأ العضو إلى التشهير والتجريح بسمعة أحد الأفراد خارج المجلس دون أن يسأل جزائياً أو تفرض بحقه أحد الجزاءات المذكورة أعلاه .

والحصانة الموضوعية في لبنان من النظام العام، فقد نصت المادة /٨٩/ من النظام الداخلي على أن : « مبدأ الحصانة النيابية متعلق بالانتظام العام ».

وطالما أن الحصانة تتعلق بالنظام العام، فلا يجوز التنازل عنها أو عدم التمسك بها^(١)؛ فالمصلحة العامة هي التي تفرض إعطاء العضو الحصانة الموضوعية، فللعضو أن يدفع بالحصانة في أي مرحلة تكون عليها الدعوى سواء أمام محكمة البداية أو الاستئناف أو أمام محكمة النقض، وإذا رفعت الدعوى أمام القضاء قبل رفع الحصانة الموضوعية على القاضي أن يقضي ببطلان الإجراءات ويدفع بالحصانة من تلقاء نفسه، حتى لو لم يثر عضو البرلمان هذا الدفع، أو طلب العضو من القاضي عدم التمسك به .

كما أن الحصانة الموضوعية لا تعتبر خرقاً لمبدأ المساواة أمام القانون الذي قرره المادة ٧/ من الدستور اللبناني النافذ، عندما نصت على أن : « كل البنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون على السواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم »، بل هي استثناء لهذا المبدأ، لأنها ليست ضماناً أو تأمين لحقوق العضو الشخصية، وإنما هي حماية للمصلحة العامة التي يمثلها العضو بصفته وكيل الإرادة الشعبية وممثل للأمة جمعاء .

بينما جانب من الفقه يرى بأن إعفاء أعضاء البرلمان من العقوبة عن أفعالهم وأقوالهم التي تصدر منهم بسبب تأديتهم لوظائفهم النيابية هو اعتداء صارخ على مبدأ المساواة، باعتبار وجود مجالس منتخبة عديدة غير البرلمان لا بد أن يكون أعضائها أحرار في اتخاذ مواقفهم وممارسة صلاحياتهم، إلا أنهم لا يتمتعون بمثل هذه الحصانة^(٢)، وهي وسيلة لحماية عضو البرلمان رغم كونه

(١) انظر : د. عبد الغني بسيوي عبدالله، القانون الدستوري "المبادئ العامة، الدستور اللبناني" (بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٧)، ص ٢٨٥ .

(٢) انظر : د. عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي مرجع سابق، ص ٢١٣ .

مجرماً وآثماً، وبالتالي لا تكون حصناً لحرية القول وإنما هي حصناً للإجرام^(١).

رابعاً - في الأردن :

نصت المادة /٨٧/ من الدستور الأردني النافذ - السابق ذكرها - على الحصانة الموضوعية، وبموجب هذه الحصانة يستطيع عضو المجلس التعبير بحرية عن أي رأي أو إلقاء خطاب أو المشاركة بالتصويت داخل جلسات المجلس دون أية مسؤولية مدنية أو جزائية، عندما تتضمن جرائم قذف أو سب بحق أحد الأفراد، أما ما يدلى به العضو من قول أو رأي أو خطاب خارج المجلس أو خارج جلسات المجلس، فإنه يكون مسؤولاً عنه مدنياً وجزائياً كأى شخص عادي، وتطبق عليه القواعد العامة التي تحكم تصرفات الأفراد. وبالتالي إذا تناول عضو المجلس أي فرد في سمعته أو تعرض لحياته الخاصة داخل جلسات المجلس، فلا تطبق عليه قواعد القانون الجنائي بالرغم من أن الفعل يظل غير مشروعاً ويشكل جريمة يعاقب عليها القانون فيما لو ارتكب من قبل أحد الأفراد.

ولا يمكن للمتضرر أيضاً اللجوء إلى القضاء المدني للمطالبة بالتعويض عن الضرر المادي والأدبي الذي لحق به نتيجة ما صرح به العضو داخل المجلس. فغالبية الفقه يذهب للقول أن الحصانة الموضوعية سبباً من أسباب التبرير فهي تمحو عن الفعل العقوبة والصفة الجرمية وتجعل منه فعلاً مباح ومبرراً لا يترتب

(١) انظر : د. محمد فرحات، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحياة النيابية، لبنان،

مجلد ٢٤ تاريخ أيلول ١٩٩٧، ص ٦.

على مرتكبيه أية مسؤولية جنائية أو مدنية ، لأن عضو مجلس النواب يستعمل حق مقرر له وفقاً للدستور ما لم يتم إساءة هذا الحق^(١).

ولكن عدم مسؤولية عضو المجلس مدنياً وجزائياً عن كل قول أو رأي يصدر عنه داخل جلسات المجلس لا يمنع من مساءلته تأديبياً ، وفرض الجزاءات بحقه ، عندما يستعمل المتكلم ألفاظاً نابية أو عبارات غير لائقة ، أو فيها مساس بكرامة المجلس ، أو رئيسه ، أو بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو مساس بالنظام العام أو الآداب العامة ، كما لا يجوز مطلقاً أن يأتي العضو أمراً مخالفاً بالنظام^(٢) ، إلا أن هذه الجزاءات لا تعتبر رادعة للعضو ، فهو يستطيع أن يتصل منها بإعلان أسفه واعتذاره خطياً عن عدم احترام قرار المجلس^(٣).

والحصانة الموضوعية في الأردن هي حصانة دائمة ونهائية ، فلا يمكن مساءلة عضو برلمان سابق جزائياً ومدنياً عن أي رأي صدر عنه داخل جلسات المجلس أثناء تمتعه بالصفة النيابية بحجة أن العضوية زالت عنه .

كما أن الحصانة الموضوعية في الأردن تعد من النظام العام ، لأنها شرعت للمصلحة العامة وليست لمصلحة العضو الشخصية ، ولا تصدر باسم شخص وإنما منحت بموجب نص قانوني ودستوري لمن اكتسب صفة العضوية في المجلس ، لذلك « ليس للعضو أن يتنازل عن حصانته دون موافقة المجلس »^(٤) ، ويمكن أن يتمسك بها في أي مرحلة تكون عليها الدعوى ،

(١) انظر : د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن (عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع ، طبعة ثانية)، ص ٩٩.

(٢) راجع المواد/١١٥-١١٧-١١٨-١١٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ .

(٣) المادة /١٢١/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ .

(٤) المادة /١٥٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ .

ويجب على القاضي أن يدفع بهذه الحصانة من تلقاء نفسه حتى لو لم يتمسك بها العضو ذاته ، فإن كل دعوى ترفع أمام القضاء يكون موضوعها جرائم القول أو الرأي وعضو البرلمان طرف فيها ، يجب على القضاء رفضها ابتداءً دون البحث في الموضوع ما لم يتم رفع الحصانة عنه من قبل المجلس . ولا تعتبر الحصانة الموضوعية خرقاً لمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور الأردني النافذ ، حيث قضى بأن « الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين »^(١) ، وإنما هي استثناء لهذا المبدأ لأنها ليست امتيازاً لعضو البرلمان ، وإنما هي ضمانات للسلطة التشريعية نفسها في مجموعها بوصفها ممثل للشعب ، لتمكين العضو من النهوض بأعبائه النيابية بحرية مطلقة ، كما أنها تقتصر على عضو المجلس نفسه دون أن تشمل أقربائه أو عائلته أو موظفي البرلمان أو رجال الصحافة أو الوزراء غير النواب أو مندوبي الحكومة الحاضرين جلسات المجلس لعدم تمتعهم بالصفة النيابية .

(١) المادة ٦/٦/١ من الدستور الأردني النافذ لعام ١٩٥٢ وتعديلاته، طبعة مجلس النواب الأردني لعام ٢٠١١ .

الفصل الثاني

استقلال البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه وتنظيم

شؤونه الداخلية والتفرّغ للعضوية البرلمانية

تمهيد وتقسيم :

تحرص دساتير وتشريعات بعض النظم النيابية على توفير ضمانات إضافية لأعضاء البرلمان بما يحقق لهم الاستقلال - عند مباشرتهم مهامهم النيابية - في مواجهة السلطة التنفيذية تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات، فنصت في دساتيرها على اختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه وانفراده في تنظيم شؤونه الداخلية وضرورة تفرُّغ العضو للعضوية البرلمانية، لضمان جدية واستقلال العمل البرلماني، فالبرلمان المنتخب من قبل الشعب يجب أن يستأثر بمصائر أعضائه، فله على سبيل المثال أن يصدر في حالات محددة - كالإخلال بواجبات العضوية، أو فقدان أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة في الدستور، أو الغياب غير المبرر عن حضور جلسات المجلس النيابي - وبأغلبية معينة قراراً بإسقاط عضوية النائب خلال فترة نيابته، رغم أن هذه العضوية جاءت صحيحة وفقاً للقانون .

وبناء على ما تقدم، سنقسم دراستنا في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسية على النحو الآتي:

المبحث الأول : اختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه

المبحث الثاني: انفراد البرلمان بتنظيم شؤونه الداخلية

المبحث الثالث: التفرغ لعضوية المجلس النيابي

المبحث الأول

اختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه

تمهيد وتقسيم

يعد استقلال البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه من الضمانات المقررة لصالح الوظيفة البرلمانية، فلا يجوز إسقاط العضوية عن أحد النواب إلا عن طريق البرلمان ذاته .

وإسقاط العضوية يختلف كلية عن إبطال العضوية، فإبطال العضوية يقوم لأن العضو لم تتوافر عنده شروط العضوية يوم الانتخاب، أو لأن عملية الانتخاب ذاتها قد شابها بعض الشوائب، أو لأن النتيجة التي أعلنت لم تكن معبرة عن الحقيقة، ويختص القضاء في الدول محل المقارنة ((مصر [محكمة النقض] وسورية [المحكمة الدستورية العليا] ولبنان [المجلس الدستوري] والأردن [محكمة الاستئناف])) بالفصل في صحة نيابة أعضاء البرلمان .

أما إسقاط العضوية النيابية فإنه يقوم في حالتين محددتين : أولهما أن يفقد عضو البرلمان أحد شروط العضوية بعد انتخابه (لأنه لو كان قد فقدها يوم الانتخاب أو قبل ذلك لأصبحت المسألة تتعلق بإبطال العضوية لا إسقاطها)، والحالة الثانية كقرار تأديبي يصدره المجلس النيابي ضد العضو لأفعال ارتكبها^(١).

وقد حددت تشريعات معظم الدول أسباب قيام البرلمان بإسقاط العضوية النيابية عن بعض النواب، ولكنها اختلفت في عدد هذه الأسباب ونوعيتها وطبيعتها، فمنها ما يتعلق بفقدان أحد شروط الترشيح للعضوية المطلوبة

(١) انظر : د . مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٦٩٣ .

قانوناً، والبعض يتعلق بفقد صلاحية العضو (فقد الثقة والاعتبار) أثناء ممارسة عمله النيابي، والبعض الآخر يتعلق بالخروج عن المبادئ الأساسية المقررة في الدستور أو الغياب غير المبرر عن حضور جلسات المجلس النيابي وغيرها من الأسباب الأخرى .

ومن هذه الدول مَنْ نصَّ على حق البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه، فوفرت بذلك ضماناً مهمة للنائب، وتكمن أهمية هذه الضمانة باختصاص البرلمان بإسقاط عضوية الأعضاء سواء المنتخبين من الشعب أو المعيّنين من قبل السلطة التنفيذية، دون أن يكون للسلطة التنفيذية سلطة إسقاط العضوية حتى عن الأعضاء المعيّنين من قبلها (مصر و سورية)، ومنها مَنْ نصَّ على الإسقاط الحكمي للعضوية البرلمانية بفقد أحد شروط اكتساب العضوية المحددة دستورياً (الأردن)، ومنها من أغفل تنظيم موضوع إسقاط العضوية البرلمانية بالرغم من أنها حددت شروط اكتساب العضوية في قانون الانتخابات (لبنان) .

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل إسقاط العضوية البرلمانية في الدول محل المقارنة (مصر وسورية ولبنان والأردن) من خلال المطالب الأربعة الآتية:

المطلب الأول : إسقاط العضوية البرلمانية في مصر

المطلب الثاني : إسقاط العضوية البرلمانية في سورية

المطلب الثالث : إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان

المطلب الرابع : إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن

المطلب الأول

إسقاط العضوية البرلمانية في مصر

قبل الحديث عن حالات إسقاط العضوية البرلمانية في جمهورية مصر العربية، لا بد لنا من التعرف على تكوين البرلمان المصري وأهم الأحكام المتعلقة به، ولذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين وفق الآتي:

الفرع الأول : تكوين البرلمان المصري

الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في مصر

الفرع الأول

تكوين البرلمان المصري

خلافًا للدستور المصري السابق لسنة ١٩٧١ الذي أخذ بنظام المجلسين النيابيين (مجلس الشعب + مجلس الشورى)، أخذ المشرع الدستوري المصري بنظام المجلس النيابي الفردي (على غرار كل من سورية ولبنان)، فالبرلمان المصري حالياً يتألف من مجلس واحد يطلق عليه اسم **مجلس النواب** ومقره في مدينة القاهرة، وهذا ما نصت عليه المادة ١٠١/ من دستور جمهورية مصر العربية المعدّل الصادر في الثامن عشر من يناير/كانون الثاني سنة ٢٠١٤^(١)، بقولها : « يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة،

^(١) منشور في الجريدة الرسمية — العدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤ .

والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين فى الدستور».

وقد نظم الدستور المصري النافذ الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية (مجلس النواب) في الفصل الأول من الباب الخامس منه (المواد: ١٠١ - ١٣٨)، كما بيّن قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ الأحكام المتعلقة بتكوين مجلس النواب ونظام انتخاب أعضائه، وحقوق الأعضاء وواجباتهم، كما فصلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ أسلوب تنظيم العمل بداخل المجلس وفي لجانه المختلفة، وكيفية ممارسته لاختصاصاته المقررة في الدستور، والإجراءات والأعمال البرلمانية، والعلاقة بين المجلس وغيره من السلطات والجهات.

وفيما يأتي أهم الأحكام المتعلقة بمجلس النواب المصري :

١ - مقر مجلس النواب مدينة القاهرة. ويجوز له في الظروف الاستثنائية عقد جلساته في مكان آخر، بناءً على طلب رئيس الجمهورية، أو ثلث عدد أعضاء المجلس. ويكون اجتماع المجلس على خلاف ذلك، وما يصدر عنه من قرارات، باطل.

٢ - يشكل مجلس النواب من / ٥٤٠ / عضواً بحسب قانون مجلس النواب لسنة ٢٠١٤)، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر.

ويشترط في المرشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا يقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

وبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما يراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما. كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥٪ ويحدد القانون كيفية ترشيحهم.

٣ - مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته .

٤ - تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها. وفي حالة الحكم ببطالان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم.

٥ - لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية، أن يشتري، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئاً من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاوله، أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات. ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام. وإذا تلقى هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية أو بمناسبتها، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة. وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

٦ - لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه.

٧ - يتقاضى العضو مكافأة يحددها القانون، وإذا جرى تعديل المكافأة، لا ينفذ التعديل إلا بدءاً من الفصل التشريعي التالي للفصل الذي تقرر فيه.

٨ - لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته..

٩ - لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم. ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، وبحد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة.

١٠ - لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء.

وفي كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته. وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته.

١١ - لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو

الاقتصادية، أو إجراء تحقیقات فی أي موضوع یتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غیرها، ویقرر المجلس ما یراه مناسباً فی هذا الشأن.

وللجنة فی سبیل القیام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جمیع الجهات أن تستجیب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غیر ذلك. وفی جمیع الأحوال لكل عضو فی مجلس النواب الحق فی الحصول على أية بیانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله فی المجلس.

١٢ - لا یجوز لرئیس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا یجوز حل المجلس لذات السبب الذی حل من أجله المجلس السابق. ویصدر رئیس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون فی الاستفتاء بأغلیبة الأصوات الصحیحة، أصدر رئیس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جدیدة خلال ثلاثین يوماً على الأكثر من تاریخ صدور القرار. ویجتمع المجلس جدید خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية.

١٣ - لا یمكن انعقاد المجلس صحیحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلیبة أعضائه. وفی غیر الأحوال المشترط فیها أغلیبة خاصة، تصدر القرارات بالأغلیبة المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، یمتثل الأمر الذی جرت المدولة فی شأنه مرفوضاً.

١٤ - یضع مجلس النواب لأتحته الداخلية لتنظیم العمل فیه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون. ویختص مجلس النواب بالمحافظة على النظام داخله، یمتثل ذلك رئیس المجلس.

الفرع الثاني

حالات إسقاط العضوية البرلمانية في مصر

نصت المادة /١١٠/ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه : « لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه ».

وبيّنت المادة /١٠٢/ من الدستور المذكور شروط الترشح لعضوية مجلس النواب بقولها : « ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية. ويبين القانون شروط الترشح الأخرى الخ » .

كما عدّدت المادة الثامنة من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لعام ٢٠١٤^(١) شروط الترشح لعضوية مجلس النواب، وتتجلى هذه الشروط في الآتي :

- ١ - أن يكون مصرياً متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .
- ٢ - أن يكون مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين بأي من محافظات الجمهورية، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب حذف أو رفع قيده طبقاً للقانون المنظم لذلك .

٣ - ألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية .

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب (منشور في الجريدة الرسمية — العدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونيه سنة ٢٠١٤).

- ٤ - أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي على الأقل.
- ٥ - أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية، أو أعفي من أدائها قانوناً .
- ٦ - ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس النواب بسبب فقد الثقة والاعتبار، أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية الخ.

بدراسة متأنية للمادتين المذكورتين آنفاً نجد أنه يمكن أن تسقط عضوية أحد أعضاء مجلس النواب المصري قبل انتهاء مدة ولاية المجلس (وهي خمس سنوات ميلادية) بقرار يصدر عن المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه، في إحدى الحالات الآتية :

أولاً - فقد الثقة والاعتبار (فقد الصلاحية الأخلاقية) :

لكي يستطيع عضو مجلس النواب المصري النهوض بأعبائه البرلمانية الجسيمة الموكلة إليه بحيدية ونزاهة، يجب أن يتمتع بحسن السيرة والسمعة الحسنة، لأن افتقاره لهذه الصفة يعني افتقاره للثقة والاعتبار وبالتالي إسقاط عضويته، وتبعاً لذلك إذا صدر بحق عضو المجلس أحكام في جرائم مخلة بالشرف والكرامة أو تمس الذمة والأمانة يتم إسقاط عضويته .

وحددت المادة /٢/ من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤^(١) الأحكام التي تؤدي صدورها بحق أحد الأفراد إلى حرمانه من مباشرة الحقوق السياسية، وبالتالي إذا صدرت بحق أحد أعضاء مجلس الشعب بعد رفع الحصانة عنه أجاز للمجلس أن يقرر إسقاط العضوية عنه لفقد الثقة والاعتبار.

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (منشور في الجريدة الرسمية — العدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونيه سنة ٢٠١٤).

ويذهب البعض للقول أن عضو مجلس النواب يفقد الثقة والاعتبار عند الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، سواء أدرجها المشرع ضمن الجرائم التي تؤدي إلى الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أم لم يدرجها، وإذا ما ارتكب عملاً شائناً^(١).

ويذهب البعض الآخر للقول أنه لا يشترط لسوء السمعة للعضو أن تصدر أحكام بحقه ماسة بالشرف أو السمعة، ولا يجوز الاستدلال على ذلك بمحض اتهام يقوم على فطنة الإدانة ولا يستند على غلبة اليقين، ويجب أن يثبت بالقرائن والأدلة الجادة على ضعف الخلق والانحراف في الطبع^(٢)، بل إن مصطلح الثقة والاعتبار من المصطلحات المرنة والمطاطة ومن ثم لا يمكن وضع معيار محدد للحكم على مدى توافر الثقة والاعتبار في العضو، فلا مفر من ترك تقدير ذلك للمجلس دون انحراف بالسلطة وتدخل الاعتبارات السياسية أو الحزبية لإقصاء عضو مجلس الشعب تحت ستار فقد الثقة والاعتبار^(٣).

(١) انظر : د. حسن البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري، "دراسة تحليلية مقارنة"، بحث منشور في مجلة القانون التي تصدرها وزارة العدل في الجمهورية العربية السورية، العدد الأول، الجزء الثاني، ٢٠١٢، ص ٢٣ (هامش ٣٥).

(٢) انظر : د. محمد الذهبي، الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية، دراسة مقارنة (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٦)، ص ٣٧.

(٣) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان ...، مرجع سابق، ص ١٢٥.

وينبغي على القانون أن يحيط شرط فقد الثقة والاعتبار بالضمانات الكافية حتى لا يساء استعمالها، وحتى لا يحارب به ذوي الاتجاهات السياسية التي لا تتفق مع اتجاهات الحكام^(١).

وفقد الثقة والاعتبار سبب يرتبط بسلوك العضو وتصرفاته وأخلاقياته أثناء عضويته في المجلس وليس قبل ذلك، ويثور بمناسبة ارتكاب العضو أفعالاً وأعمالاً في تعاملاته أو علاقاته أو حصوله على مزايا أو منافع مستغلاً صفته كعضو أو متاجراً بها، وبالتالي اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية عنه^(٢)؛ فقد أسقطت عضوية عدد من أعضاء مجلس الشعب في الفصل التشريعي ١٩٩٥/١٩٩٠ بسبب الاتجار بالمخدرات، الذي يعدّ العضو فاقداً للثقة والاعتبار^(٣).

وتبعاً لذلك فقد وقف غالبية الفقه بالمرصاد تجاه العضو الذي يقوم بتغيير هويته السياسية من عضو مستقل إلى عضو حزبي أو العكس بعد إعلان المرشحين الفائزين في الانتخابات، وعدّ أن تغيير هوية المرشح التي على أساسها منحه الناخبون ثقتهم وصوتهم والتي بناءً عليها فاز في الانتخابات بأغلبية أصوات الناخبين ينطوي على **خيانة الثقة والأمانة** واستهانةً بالناخبين الذين منحوه ثقتهم وأعطوه أصواتهم حتى فاز في الانتخابات، واستهانةً بالرأي

(١) انظر : د. جورجى شفيق سارى، شروط وضمانات الترشيح للمجالس النيابية، مشكلة ازدواج الجنسية وتغير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات، الانتخابات "دراسة علمية نقدية" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠١)، ص ٨٠ .

(٢) انظر : د. جورجى شفيق سارى، شروط وضمانات الترشيح للمجالس النيابية، المرجع السابق، ص ١٣٤ .

(٣) انظر : د. عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراه (القاهرة، عام ١٩٩٥)، ص ١٨٥ وما بعدها .

العام كله، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى فقد مثل هذا الشخص الثقة والاعتبار مما يستوجب إسقاط عضويته^(١).

وإذا كان الدستور قد تطلب هذا الشرط (فقد الثقة والاعتبار) لاستمرار عضوية النائب، فيجب توافره أثناء الترشيح حتى يصبح نائباً، إذ لا يعقل أن يرشح دون هذا الشرط، ثم يدخل المجلس النيابي لكي يتم إسقاط العضوية عنه^(٢).

ثانياً - الإخلال بواجبات العضوية :

بيّن قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ في الفصل الثاني من الباب الثالث منه (المواد: من ٣٧ حتى ٤٦) واجبات أعضاء مجلس النواب المصري، ونص في المادة /٤٧/ منه على أن : « تعد مخالفة عضو مجلس النواب لأي من الواجبات المنصوص عليها في هذا الفصل إخلالاً بواجبات العضوية » .

وعددت اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ الجزاءات التي يمكن للمجلس أن يوقعها على العضو الذي يثبت أنه أخلّ بواجبات العضوية،

(١) انظر : د. إبراهيم درويش، انضمام أعضاء مجلس الشعب المستقلين إلى الحزب الوطني مخالفة دستورية، مقال منشور في جريدة الأهرام، العدد الصادر يوم الجمعة .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المادة /٦/ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ تنص على أنه : « يشترط لاستمرار العضوية بمجلس النواب أن يظل العضو محتفظاً بالصفة التي تم انتخابه على أساسها، فإن فقد هذه الصفة، أو غير انتماءه الحزبي المنتخب على أساسه أو أصبح مستقلاً، أو صار المستقل حزبياً، تسقط عنه العضوية بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس . وفي جميع الأحوال لا تسقط عضوية المرأة إلا إذا غيرت انتماءها الحزبي أو المستقل الذي انتخبت على أساسه » .

(٢) انظر : د. رأفت فوده، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠١، ص ١٥٣ .

وذكرت اللائحة الداخلية من بين تلك الجزاءات ((إسقاط العضوية))، واشترطت اللائحة لإسقاط العضوية - بعد سماع أقوال العضو وتحقيق دفاعه - موافقة ثلثي أعضاء المجلس .

وهذا يدفعنا إلى طرح التساؤل الآتي : ما هي واجبات عضو مجلس النواب التي تعد مخالفتها بمثابة إخلالٍ بواجبات العضوية، الأمر الذي يستلزم إسقاط العضوية عنه ؟

بعد الرجوع إلى قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ ، وتحديداً الفصل الثاني من الباب الثالث منه (المواد: من ٣٧ حتى ٤٦)، نجد أن واجبات عضو مجلس النواب تتمثل في الأمور الآتية :

١ - أن يؤدي العضو أمام مجلس النواب، قبل أن يباشر عمله، اليمين الآتية : « أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه ».

٢ - ألا يشتري، أو يستأجر عضو مجلس النواب، بالذات أو بالواسطة، طوال مدة العضوية، شيئاً من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، وألا يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها عليه، وألا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقالة، أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات.

٣ - ضرورة قيام عضو مجلس النواب باتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته في أسهم أو حصص الشركات عن إدارتها خلال مدة لا تجاوز ستين يوماً من اكتسابه العضوية، وذلك بهدف منع تضارب المصالح .

٤ - أن يكون تعامل عضو المجلس وتصرفاته سواء أكان بائعاً أم مشترياً، وذلك في غير حالة التصرف بين الأصول والفروع، بالسعر العادل (السعر السائد في السوق وقت إجراء التعامل) .

٥ - ألا يقترض النائب مالاً أو يحصل على تسهيل ائتماني أو يشتري أصلاً بالتقسيط إلا وفقاً لمعدلات وشروط العائد السائدة في السوق دون الحصول على أية مزايا إضافية، وبشرط إخطار مكتب المجلس .

٦ - أن يفصح عضو مجلس النواب الذي يزاول نشاطاً مهنيّاً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير كتابةً عن ذلك لمكتب المجلس .

٧ - ألا يجمع عضو مجلس النواب بين عضوية المجلس وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ، أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما .

٧ - ألا يعيّن عضو مجلس النواب أثناء مدة عضويته في وظائف الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال أو الشركات المصرية أو الأجنبية أو المنظمات الدولية، إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناءً على قانون .

كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ في المادة /٣٨٣/ على بعض الأفعال التي يثبت ارتكابها من قبل العضو فتؤدي إلى إسقاط عضويته من قبل المجلس، وتتجلى هذه الأفعال بالآتي :

أولاً - تهديد رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس الوزراء لحمله على أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاصه .
ثانياً - استخدام العنف لتعطيل مناقشات المجلس أو لجانه أو أعماله، أو للتأثير في حرية إبداء الرأي .

كما أجازت اللائحة الداخلية المذكورة (سلطة جوازيه بشرط مراعاة الظروف التي وقعت فيها المخالفة) لمجلس النواب أن يسقط عضوية من يثبت ارتكابه أحد الأفعال الآتية^(١):

أولاً - تهديد رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس الوزراء لحمله على أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاصه.

ثانياً - استخدام العنف لتعطيل مناقشات المجلس أو لجانه أو أعمالهما وللتأثير في حرية إبداء الرأي

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن مجلس الشعب المصري أسقط عضوية النائب كمال الدين حسين لإخلاله بواجبات العضوية بسبب برقية شديدة اللهجة كان قد أرسلها إلى رئيس الجمهورية بتاريخ ٤ فبراير ١٩٧٧ بمناسبة إصداره القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ لمواجهة أحداث ١٨ و ١٩ يناير ١٩٧٧^(٢)، فاعتبرت اللجنة التشريعية للمجلس أن ما ارتكبه السيد

(١) انظر: الفقرة الأخيرة من المادة /٣٨٣/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ .

(٢) انظر: د. فتحي فكري، إسقاط العضوية النيابية، مرجع سابق، ص ٥٣٥ .

ويذكر الدكتور فتحي فكري في مقالته: « أن من الأمور اللافتة للانتباه منذ صدور الدستور المصري سنة ١٩٧١ والبيان الإحصائي لحالات إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب في تضخم مستمر، وباستقرار ما تم من حالات إسقاط العضوية، يتضح إمكان ردها إلى ثلاث مجموعات كبرى:

١ — إسقاط العضوية بسبب تصرفات داخل المجلس: وشملت هذه التصرفات الأقوال (إسقاط عضوية الشيخ عاشور في مارس ١٩٧٨) والأفعال (إسقاط عضوية طلعت رسلان في مارس ١٩٨٩ نتيجة لاثامه بمحاولة التعدي على أحد الوزراء) .

٢ — إسقاط العضوية بسبب تصرفات خارج المجلس: وتضمنت هذه المجموعة إسقاط عضوية كل من:

— كمال الدين حسين (أسقطت عضويته في فبراير ١٩٧٧ بسبب برقية شديدة اللهجة كان قد أرسلها إلى رئيس الجمهورية بمناسبة إصداره القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ لمواجهة أحداث ١٨، ١٩ يناير ١٩٧٧) .

العضو بتحريره وإذاعته ونشره للبرقية يعد خروجاً جسيماً على واجباته كعضو يمثل الشعب، وعدواناً جسيماً على حق الوطن والمواطن، وقصد بذلك النيل من هيبة الدستور والتطاول على رئيس الجمهورية واتهام الحكومة بالتزوير سلفاً لإهدار الثقة فيها، والتحقيق من شأن الشعب ومن دوره الدستوري في حكم نفسه^(١).

كما أسقط المجلس العضوية البرلمانية في عام ١٩٧١ عن العضو الشيخ عاشور محمد نصر بسبب ما صدر عنه من أقوال بمناسبة مناقشة طلب الإحاطة بشأن السياسة التموينية وحالة رغيف الخبز عندما نسب إليه القول : « ده مش مجلس شعب، ده مسرح مجلس الشعب » وهتافه بعد ذلك بسقوط رئيس الجمهورية^(٢).

ثالثاً. فقد الجنسية المصرية :

الجنسية هي عبارة عن علامة أو رابطة قانونية بين فرد معين ودولة معينة والفرد الذي يحمل جنسية دولة ما يكون من رعاياها وجزء من شعبها ، ومن لا

— أبو العز الحريري (أسقطت عضويته في يونيو ١٩٧٨ على أثر قيادة مظاهرة بالإسكندرية وصفت من قبل أجهزة الأمن بأنها معادية لنظام الحكم) .

— أحمد فرغلي (أسقطت عضويته في أغسطس ١٩٨١ عقب اتهامه للحكومة في مؤتمر صحفي بتدبيرها خطة لاغتيال زعيم حزب معارض) .

٣ — إسقاط العضوية استناداً إلى المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، وانصرفت هذه المادة إلى النائب عبد الفتاح حسن الذي أسقطت عضويته في مايو ١٩٧٨ ((مع العلم أن المحكمة الدستورية العليا حكمت بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون المذكور، بالجلسة العلنية المنعقدة يوم ٢١ يونيو سنة ١٩٨٦، القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية "دستورية")).

^(١) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان ...، مرجع سابق، ص ١٢٨، ١٢٩.

^(٢) راجع في تفاصيل وقائع هذه القضية : د. فتحي فكري، إسقاط العضوية النيابية بسبب التعبير عن الرأي في البرلمان (دراسة حالة تطبيقية في الدستور المصري)، مرجع سابق، ص ٥٣٦ وما بعدها .

يحملها يكون أجنبي عنها^(١)، لذلك استلزم المشرع المصري في كل شخص يريد أن يرشح نفسه للعضوية البرلمانية، أن يكون مصري الجنسية. ونكون أمام حالة إسقاط العضوية إذا تخلى عضو مجلس الشعب عن جنسيته المصرية أو تمَّ إسقاط جنسيته من قبل مجلس الوزراء، لأنه يعمل ضد مصلحة البلد وفق ما نص عليه قانون الجنسية، فتتعدم بذلك الرابطة الولائية والقانونية بين المواطن ودولته، فشرط الجنسية المصرية هو شرط للانتساب لعضوية مجلس الشعب، كما هو شرط صلاحية للاستمرار في عضوية المجلس ويصاحب العضو طوال فترة عضويته^(٢).

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو : ما أثر ازدواج الجنسية على عضوية النائب البرلماني ؟

نستطيع القول أن الدستور المصري السابق لسنة ١٩٧١ . وكذا قانون مجلس الشعب السابق رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢) لم يشترط الجنسية المصرية الوحيدة للترشيح إلى عضوية المجلس، والنائب الذي اكتسب جنسية دولة أخرى مع السماح له بالاحتفاظ بالجنسية المصرية، لا تسقط عضويته وفقاً للقانون.

إلا أن الفقه والقضاء كان لهم رأي مغاير، على اعتبار أن ازدواج الجنسية يتعارض مع مفهوم الجنسية ذاتها التي أساسها وقوامها رابطة انتماء الفرد للدولة التي يحمل جنسيتها، ولا يتصور ولاء لمزدوجي الجنسية، فهذا يتعارض مع القسَم الذي يُقسَمه عضو المجلس عند توليه مهامه طبقاً

(١) انظر د. محسن خليل، النظم السياسية والقانونية الدستوري، الطبعة الثانية، عام ١٩٧١، ص ٢٠.

(٢) انظر : د. محمد الذهبي، الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية، مرجع سابق، ص ٢٤ .

للدستور، فلا يجوز لمزدوج الجنسية طلب الترشيح لعضوية المجلس النيابي^(١)، وعضو البرلمان يجب أن يكرس كل وقته للعمل البرلماني وأن يكون هناك ثقة تامة في ضميره الوطني وابتعاده عن أي مجال للضغوط الخارجية^(٢)، وبالتالي إسقاط عضوية العضو الذي اكتسب جنسية دولة أجنبية واحتفظ بجنسيته المصرية وفقاً للاستثناء الذي نص عليه قانون الجنسية السابق ذكره .

وقد اشترطت المحكمة الإدارية العليا الجنسية المصرية الوحيدة للترشيح لعضوية مجلس النواب، وإذا جمع بينها وبين جنسية أجنبية فقد الحق بالترشيح، وهذا الشرط هو شرط انتساب إلى مجلس الشعب، كما هو شرط صلاحية للاستمرار في عضوية هذا المجلس، مما يتعين معه أن يصاحبه طيلة فترة عضويته، فمنعت المحكمة الإدارية العليا في انتخابات عام ٢٠٠٠ أحد المرشحين لعضوية مجلس الشعب، لأنه يحمل جنسية هولندية بالإضافة إلى الجنسية المصرية^(٣).

وقد حسم المشرع المصري هذا الجدل، حيث اشترطت المادة الثامنة من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لعام ٢٠١٤ في المرشح لعضوية مجلس النواب « ١ - أن يكون مصرياً متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة » .

(١) انظر : د. محمد الذهبي، الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية، مرجع سابق، ص ٢٩ ؛ د. إبراهيم درويش، المستشار محمد حامد الجمل، مزدوجو الجنسية، جريدة الأخبار المصرية، ٢٠٠٠/١١/٢، ص ٣.

(٢) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢٠، ١٢١ (في الهامش ١).

(٣) انظر : د. جورجى شفيق سارى، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، شروط و ضمانات الترشيح للمجالس النيابية، مشكلة ازدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات "دراسة علمية نقدية"، مرجع سابق، ص ٣٠ وما بعدها .

— حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٦٤٨ لسنة ٤٧ ق عليا، عام ٢٠٠٠ .

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى إضافة للجنسية المصرية أن يترشح لعضوية مجلس النواب، وهذا الشرط هو شرط انتساب إلى مجلس النواب، كما هو شرط صلاحية للاستمرار في عضوية هذا المجلس، مما يتعين معه أن يصاحبه طيلة فترة عضويته .

رابعاً - الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية :

فالمرشح لعضوية مجلس النواب يجب أن يكون غير محروماً من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية، فبعد انتهاء الانتخابات وإعلان النتيجة، والفصل في صحة العضوية البرلمانية، قد يحدث أثناء ممارسة العضو مهامه النيابية أن يصدر بحقه حكم نهائي في جنائية ولم يكن قد رد إليه اعتباره بعد، أو صدور حكم نهائي بمصادرة أمواله، أو صدور حكم نهائي بمعاقبته بالحبس لارتكابه جريمة السرقة أو التزوير أو اختلاس المال العام وغيرها من الأحكام التي نص عليها قانون مباشرة الحقوق السياسية، والتي تحرم العضو من مباشرة حقوقه السياسية^(١).

ففي هذه الحالة يصدر مجلس النواب قراره بإسقاط العضوية البرلمانية لفقد أحد شروطها بعد أن اكتسبها بصحيح القانون .

خامساً - فقد عضو المجلس الصلاحية العقلية :

يجب أن يتمتع المرشح لعضو مجلس النواب بقوى عقلية سليمة تمكنه من إدراك الأمور إدراكاً صحيحاً، فإذا أصيب العضو الفائز في الانتخابات بمرض عقلي أو ذهني كالجنون أو العته أو انفصام في الشخصية أو أي مرض عقلي يؤثر على أهليته، وبالتالي عدم إمكانية قيامه بأعباء العمل البرلماني،

(١) راجع المادة ٢/ من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (منشور في الجريدة الرسمية — العدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونيو سنة ٢٠١٤).

يكون في هذه الحالة عرضة لإسقاط العضوية، فالصلاحية العقلية شرط لاكتساب العضوية ولا استمرار التمتع بها أيضاً، فالمادة ٢/ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤ نصت على الفئات التي تحرم مؤقتاً من مباشرة الحقوق السياسية ومنهم :

١ - المحجور عليه، وذلك خلال مدة الحجر .

٢ - المصاب باضطراب نفسي أو عقلي، وذلك خلال مدة احتجازه الإلزامي بإحدى منشآت الصحة النفسية طبقاً للأحكام الواردة بقانون رعاية المريض النفسي الصادر بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٩ .

ولكن ينبغي على المشرع أن يحيط هذا الأمر بضمانات كافية تحول دون إساءة استخدام هذه الوسيلة من قبل البرلمان، ومن هذه الضمانات أن يكون قرار الحكم على حالة العضو العقلية والنفسية في يد لجنة طبية تتوفر في أعضائها صفات الحيادية والنزاهة والموضوعية والأمانة، ويكون قرارها واضح بحيث يظهر أن مثل هذا المرض العقلي يحول دون إمكانية العضو ممارسة عمله النيابي، وأن يكون للعضو حق الطعن في قرارها أمام لجنة طبية أعلى، وخضوع هذه الإجراءات لرقابة القضاء^(١).

وبالرغم من النص الدستوري على إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب لفقد أحد شروط الترشيح للعضوية البرلمانية السابق ذكرها، إلا أننا نجد أن بعض هذه الشروط لا يتصور فقدانها بعد توفرها في المرشح ابتداءً وفقاً للقانون، وبالتالي لا يمكن للمجلس أن يصدر قراراً بإسقاط العضوية فيها، وسنتناول هذه الشروط وفقاً للتفصيل الآتي :

(١) انظر : د. جورجى شفيق سارى، شروط وضمانات الترشيح للمجالس النيابية، مشكلة ازدواج الجنسية وتغير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات، مرجع سابق، ص ٧٦ .

١- شرط السن : يرى بعض الفقه الدستوري المصري أن شرط السن لا يتصور فقدته بعد تحقيقه ، ولكن قد يحدث في بعض الحالات وقوع إهمال أو تواطؤ عند التحقق من هذا الشرط ، أو يتقدم العضو عند ترشيحه بشهادة ميلاد مزورة ، فإذا أعلن فوزه بالعضوية ومارس حياته النيابية ولم يتمكن المجلس من اكتشاف ما حدث ثم اتضح بعد ذلك أثناء ممارسة عمله النيابي بأنه لم يكن مستجمعاً لهذا الشرط ، فيكون الحل إسقاط العضوية كما هو الحال في شرط أداء الخدمة العسكرية^(١).

وفي اعتقادنا لا يمكن أن نكون أمام حالة إسقاط العضوية في هذا الشرط حتى في حالة وجود تزوير في سن المرشح ، واكتشاف ذلك بعد فوزه في الانتخابات وإقرار صحة عضويته ، وإنما نكون أمام حالة إبطال العضوية ، لأنه يفترض في إسقاط العضوية أن يكون شرط السن صحيحاً وفقاً للقانون عند الترشيح للعضوية ، وتبعاً لذلك فإن القرار الذي يصدر عن المجلس بعد اكتشاف التزوير خلال الفصل التشريعي هو قرار بإبطال العضوية وليس إسقاطها لعدم توفر هذا الشرط ابتداءً^(٢).

(١) انظر : د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة عام ١٩٩٦)، ص ٣٧٥ ؛ د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٢١٣ .

(٢) مثال توضيحي : إذا قدم أحد المرشحين شهادة ميلاد تثبت انه بلغ من العمر ٢٦ / سنة يكون بذلك قد حقق شرط السن المطلوب قانوناً وهو ٢٥ / سنة، وإذا ما أعلن فوزه وصدر قرار بصحة عضويته، واكتشف فيما بعد أن شهادة ميلاده مزورة وعمره الحقيقي ٢٤ / سنة وقت انتخابه، فهذا يعني أن شرط السن غير متوفر عند الترشيح، والقرار الذي يجب أن يصدره مجلس الشعب هو قرار بإبطال عضويته وليس بإسقاطها .

٢- أن يكون حاصلًا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي على الأقل :

لا يمكن أن يتحقق في هذا الشرط حالة إسقاط العضوية، فالمرشح الفائز في الانتخابات البرلمانية والذي حقق هذا الشرط عند ترشحه وفقاً للقانون، لا يمكن أن يفقده بعد ذلك، وحتى في حال حصول إهمال أو تواطؤ عند التحقق من توفر هذا الشرط أو اكتشاف الأمر أثناء الفصل التشريعي، فإننا نكون أمام حالة إبطال العضوية وليس إسقاطها لأن هذا الشرط غير متوفر أثناء الترشيح للعضوية، ولو حصل على هذه الشهادة بعد فوزه في الانتخابات لأن هذا الشرط هو شرط لاكتساب العضوية ولا استمرارها.

وبناءً عليه لا يمكن أن تستمر عضوية العضو الذي حقق هذا الشرط لحصوله على شهادة التعليم الأساسي في وقت لاحق لترشحه للعضوية، ونكون أيضاً أمام حالة إبطال العضوية إذا ما أرفق المرشح الفائز في أوراق الترشيح على شهادة مزورة واكتشف ذلك أثناء ممارسة عمله النيابي.

ولكن حبذا لو اشترط القانون حصول المرشح للعضوية البرلمانية على شهادة الثانوية العامة على الأقل، ويعود أهمية ذلك إلى المهام الجسيمة والهامة التي يقوم بها عضو مجلس الشعب والتي تحتاج إلى خبرة ودراية وثقافة وفهم عميق لها باعتبار أن هذه المهام يبنى عليها تقدم المجتمع وتطوره كإصدار القوانين وإقرار السياسة العامة للدولة والتصديق على المعاهدات وغيرها .

٣- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية، أو أعفي من أدائها قانوناً

لا يمكن حدوث حالة إسقاط العضوية في هذا الشرط، إلا في حالة واحدة هي الإعفاء المؤقت^(١)، فالقانون ألزم على المرشح لعضوية مجلس الشعب تقديم

^(١) تنص المادة السابعة من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون الخدمة العسكرية والوطنية على أن: « يعفى من الخدمة العسكرية والوطنية مؤقتاً : (أ) الابن الوحيد لأبيه الحي (ب) العائل الوحيد

وثيقة تثبت إعفائه من أداء الخدمة العسكرية طبقاً للقانون، دون أن يفرق بين الإعفاء النهائي والإعفاء المؤقت، ويعني أن العضو الذي يقدم أثناء ترشحه شهادة إعفاء مؤقت من الخدمة الإلزامية، ويفوز بالانتخابات ويصدر قرار بصحة عضويته، وبعد ذلك وخلال ممارسته عمله النيابي قد يزول سبب الإعفاء المؤقت، فيكون العضو قد فقد أحد شروط الترشيح مما يتوجب معه إسقاط عضويته .

أما في الإعفاء النهائي وأداء الخدمة العسكرية، فنكون أمام حالة إبطال العضوية في حالة حدوث تواطؤ وتزوير أثناء الترشيح والتحقق من صحة العضوية واكتشاف ذلك في أي وقت خلال الفصل التشريعي، فالعضو الذي منح إعفاء نهائي صحيح وفقاً للقانون أو أدى الخدمة العسكرية لا يمكن فقده .

ولكن هذا الشرط يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين في الواجبات المنصوص عليها في الدستور، فهو يرتبط بسن المرشح لعضوية مجلس النواب، فالمادة ٣٦/ من قانون الخدمة العسكرية رقم ١٢٧ لعام ١٩٨٠ نصت على عدم جواز طلب من أتم الثلاثين من عمره للخدمة العسكرية، وبالتالي ممارسة حقه في الترشح للعضوية البرلمانية، وتبعاً لذلك فإن المرشحين الذين أعمارهم تحت سن الثلاثين هم وحدهم عرضة لإسقاط عضويتهم أو إبطالها،

لأبيه غير القادر على الكسب وكذلك عائل أخيه أو أخوته غير القادرين على الكسب (ج) العائل الوحيد لأمه إذا كانت أرملة أو إذا كانت مطلقة طلاقاً بائناً أو كان زوجها غير قادر على الكسب (د) العائل الوحيد لأخته أو أخواته غير المتزوجات (هـ) أكبر المستحقين للتجنيد من أخوة أو أبناء الضابط أو المجدد أو المتطوع أو المواطن الذي فقد بسبب العمليات الحربية، ويزول هذا الإعفاء بمجرد عودته أو ثبوت وجوده على قيد الحياة .. الخ » .

أما المرشحين الذين تبلغ أعمارهم ثلاثين سنة وما فوق ليسوا معنيين بهذا الشرط .

ويرى البعض أن من يتخلص من الواجب المقدس المنصوص عليه دستورياً هو فاقد لشرط الثقة والاعتبار، فإن كانت العضوية تسقط عنه إن هو تمتع ابتداء بالشرط، فإنه لا ينضوي تحت لوائها ولا يحمل شرفها إن هو فقدتها ابتداءً^(١) . ومن الواضح أن هذا الشرط لا يرتبط بمدى التزام المرشح بواجباته الدستورية وأهمها واجب الدفاع عن بلاده ضد أي اعتداء، وإنما يرتبط بسن المرشح فقط.

لذلك نقترح على المشرع المصري أن يعطي هذا الشرط الأهمية المطلوبة، بأن يقتصر حق الترشيح لعضوية مجلس النواب على من أدى الخدمة العسكرية فقط، فالتهرب من الدفاع عن الوطن يجرد الشخص من ضميره الوطني، الأمر الذي يتطلب حرمانه من الترشيح للانتخابات البرلمانية، وبالتالي عدم إمكانية توفر حالة إسقاط العضوية فيه حتى في الإعفاء المؤقت سالف الذكر.

٤ - أن لا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس النواب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية :

ولكن أجاز القانون لعضو مجلس النواب الذي أسقطت عضويته لفقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية أن يرشح نفسه مرة أخرى في أي من الحالتين الآتيتين^(٢) :

^(١) انظر : المستشار حمدي ياسين، أداء الخدمة العسكرية شرط لعضوية مجلس الشعب، جريدة الأهرام، العدد الصادر يوم الجمعة الموافق في ٨/ديسمبر ٢٠٠٠ ، باب مع القانون، ص ٢٧ .

^(٢) انظر : المادة الثامنة /البند ٦/ من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب .

(أ) انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط عضويته .
(ب) صدور قرار من مجلس النواب بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها ، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بأغلبية ثلثي أعضائه ، وذلك على النحو الذي تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس .
ويعتبر هذا الشرط هو شرط لاكتساب العضوية البرلمانية فقط ، وعدم توفره أثناء الترشيح يؤدي إلى بطلان عضوية المرشح الفائز في الانتخابات ، فيما لو تم التواطؤ في هذا الشرط واكتشف ذلك بعد الفوز في الانتخابات والتحقق من صحة العضوية ، فلا يمكن أن يتحقق معه إسقاط العضوية .
ويرى البعض أن منع العضو من ترشيح نفسه من جديد للعضوية أثناء مدة نيابة المجلس ، ينطوي على إهدار للديمقراطية التي توجب في هذه الحالة الاحتكام إلى الشعب ، لكي يقول كلمته الفاصلة سواء بانتخاب العضو الذي أسقطت عضويته أو الإحجام عن انتخابه^(١) ، كما ينطوي على مخالفة لقاعدة عدم العقاب على الفعل الواحد مرتين باعتبار أن الإسقاط هنا يتم كجزاء تأديبي أي كعقوبة^(٢) ، وقد رُفِضَ ترشيح السيد كمال الدين حسين في انتخابات تكميلية ليسترد مقعده بعد أن كانت قد أسقطت عضويته بسبب موقفه /إخلال بواجبات العضوية/ في نفس الفصل التشريعي^(٣) .

ويلاحظ أن شروط الترشيح للعضوية البرلمانية الأربعة سألقة الذكر /شروط السن، الخدمة العسكرية الخ/ لا يمكن أن يتحقق معها إسقاط العضوية ، لذلك على المشرع الدستوري أن يخرج هذه الشروط من أسباب

(١) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٥٤٦ .

(٢) انظر : د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، مرجع سابق، ص ٣٨١ .

(٣) انظر : د. فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة — دستور ١٩٧١)، الكتاب الأول "المبادئ الدستورية العامة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٧)، ص ٢٧٦ وما بعدها.

إسقاط العضوية، بتعديل النص القائل بإسقاط العضوية لفقد أحد شروطها، وتحديد حالات بعينها يتحقق معها إسقاط العضوية، كما أن الدستور الجديد منح لمحكمة النقض سلطة الفصل في صحة العضوية البرلمانية^(١)، فلا يمكن أن يحدث تواطؤ وإهمال في هذه الشروط أثناء التحقق من توفرها في المرشح الفائز، كذلك أيضاً لا يتحقق معها بطلان العضوية إلا في حالة التزوير فقط .

وبالنسبة لإجراءات إسقاط العضوية فقد نظمها اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، وذلك في المواد (٣٨٦ - ٣٩٠)، وتتمثل تلك الإجراءات في الآتي^(٢):

١ - في حالة إخطار رئيس المجلس من السلطة المختصة بصدور أحكام قضائية أو تصرفات أو قرارات مما يترتب عليه قانوناً أن يفقد العضو أحد الشروط اللازمة للعضوية، أو الصفة التي انتخب على أساسها، والتي يترتب على فقدانها إسقاط العضوية عنه طبقاً لأحكام المادة (١١٠) من الدستور والمادة (٦) من قانون مجلس النواب، يحيل رئيس المجلس الأمر إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية خلال ثلاثة أيام من تاريخ إخطاره بالأحكام القضائية أو المستندات التي قد يترتب عليها الأثر المذكور، ويعرض الرئيس الأمر على المجلس للإحاطة في أول جلسة تالية.

^(١) تنص المادة ١٠٧/ من الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤ على أن: « تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها. وفي حالة الحكم ببطلان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم ».

^(٢) اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري صدرت بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ (منشور في الجريدة الرسمية — العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل سنة ٢٠١٦).

٢ - تتولى اللجنة بحث الموضوع من الناحيتين الدستورية والقانونية وإعداد تقرير عنه لمكتب المجلس بعد سماع أقوال العضو وتحقيق دفاعه، فإذا انتهت اللجنة إلى أن ما ثبت لديها يترتب عليه إسقاط العضوية، أحال مكتب المجلس التقرير إلى المجلس لنظره في أول جلسة تالية.

ويجوز لمكتب المجلس أن يحيل التقرير في ذات الوقت إلى لجنة القيم لدراسته وإعداد تقرير في شأنه، ويجوز لمكتب المجلس أن يقرر عرض تقرير لجنة القيم على المجلس مع تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية.

٣ - يقدم الاقتراح بإسقاط العضوية في الأحوال المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور والمادة (٦) من قانون مجلس النواب إلى رئيس المجلس بطلب كتابي موقّع من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، وعلى الرئيس بعد أن يتحقق مكتب المجلس من توافر الشروط الشكلية في الطلب، أن يخطر العضو كتابةً بصورة من اقتراح إسقاط العضوية عنه.

ويُدرج طلب إسقاط العضوية في جدول أعمال أول جلسة تالية لإحالاته للجنة الشئون الدستورية والتشريعية. ولا يجوز، في جميع الأحوال، تشكيل لجنة خاصة لنظر الطلب المقدم بإسقاط العضوية.

٤ - يحيل المجلس اقتراح إسقاط العضوية إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية. ولا يجوز للجنة البدء في إجراءاتها إلا بعد إخطار العضو كتابةً للحضور في الميعاد الذي تحدده لذلك، على ألا تقل المدة بين تاريخ الإخطار حتى الميعاد المحدد لانعقاد اللجنة عن خمسة أيام.

فإذا تخلف العضو عن الحضور دون عذر مقبول، أعادت اللجنة إخطاره طبقاً للقواعد السابقة، فإذا تخلف العضو بعد ذلك دون عذر مقبول تستمر اللجنة في مباشرة إجراءاتها.

والعضو أن يختار أحد أعضاء المجلس لمعاونته في إبداء دفاعه أمام اللجنة، وعلى اللجنة أن تستمع لأقوال العضو، وأن تحقق أوجه دفاعه. وتقدم اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس بعد موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضائها عليه خلال سبعة أيام على الأكثر، ويعرض هذا التقرير على المجلس في أول جلسة، ويجب صدور قرار المجلس في شأنه خلال جلستين على الأكثر من تاريخ عرض التقرير عليه.

٥ - يجب دائماً تلاوة تقرير اللجنة عن إسقاط العضوية بالمجلس، ولا تسري أحكام الاستعجال على إجراءات إسقاط العضوية.

ويؤخذ الرأي في تقرير اللجنة عن إسقاط العضوية نداءً بالاسم، ولا يصدر قرار المجلس بإسقاطها إلا بموافقة ثلثي عدد أعضائه.

٦ - يقدم طلب إلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية كتابةً إلى رئيس المجلس، ويجب أن يرفق بالطلب بيان بقرار المجلس وأسبابه ومبررات إزالة الأثر المانع من الترشيح والمستندات المؤيدة للطلب.

ويعرض الرئيس هذا الطلب على المجلس لإحالاته إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو لجنة القيم لإعداد تقرير عنه للمجلس.

وعلى اللجنة أن تستدعي من سبق إسقاط العضوية عنه وأن تستمع إلى أقواله وتحقق دفاعه ويجب أن تضمن تقريرها مناقشة ما أبداه من أسباب وأسانيد لطلبه.

ويعرض هذا التقرير على المجلس في أول جلسة ويجب صدور قرار المجلس في شأنه خلال ثلاث جلسات على الأكثر من تاريخ عرض التقرير عليه بموافقة ثلثي عدد أعضائه.

المطلب الثاني

إسقاط العضوية البرلمانية في سورية

قبل الحديث عن حالات إسقاط العضوية البرلمانية في الجمهورية العربية السورية، لا بد لنا من التعرف على تكوين البرلمان السوري وأهم الأحكام المتعلقة بها، ولذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين وفق الآتي:

الفرع الأول : تكوين البرلمان السوري

الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في سورية

الفرع الأول

تكوين البرلمان السوري

أخذ المشرع السوري بنظام المجلس النيابي الفردي (على غرار كل من مصر ولبنان)، فالبرلمان السوري يتألف من مجلس واحد يطلق عليه اسم مجلس الشعب ومقره في دمشق، وهذا ما نصت عليه المادة /٥٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط سنة ٢٠١٢، بقولها : « يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور »^(١).

^(١) يستفاد من نص المادة /٥٥/ — للوهلة الأولى — أن السلطة التشريعية وفقاً للدستور السوري النافذ مقررة لمجلس الشعب دون اشتراك فيها من أي جهة أخرى، إلا أن نصوص الدستور الأخرى قد تضمنت النص على ما يؤكد اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الشعب في العملية التشريعية؛ فالمادة /١١٢/ من الدستور السوري تنصُّ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يُعَدَّ مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس

وقد نظم الدستور السوري النافذ الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية (مجلس الشعب) في الفصل الأول من الباب الثالث منه (المواد : ٥٥ - ٨٢)، وبين النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ٣٠ تموز عام ٢٠١٧

الشعب للنظر في إقرارها»، وهذا النص يؤكد اشتراك رئيس الجمهورية في أولى مراحل العملية التشريعية، وهي مرحلة اقتراح القوانين. وفضلاً عن ذلك، فقد حول المشرع الدستوري رئيس الجمهورية صلاحية المشاركة في العمل التشريعي من خلال إصدار مراسيم يكون لها قوة القانون (مراسيم تشريعية)، حيث نصت المادة ١١٣/ من الدستور السوري على أن : « ١ - يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا.

٢ - تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له .

٣ - للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرّة حكماً».

وبالإضافة إلى ذلك، فقد نصَّ الدستور السوري أيضاً على حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين والاعتراض عليها، حيث نص في المادة /١٠٠/ منه على أن : « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلّل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية ».

وإذا كان الخلاف بين جمهور الفقهاء قد أثير حول حق رئيس الدولة في إصدار القوانين، وما إذا كان يعد جزءاً من العملية التشريعية، أو أنه يدخل في إطار العمل التنفيذي، فإن الغالبية قد استقرت على أن حق الاعتراض على القوانين هو جزء من التشريع، كما أقرَّ الفقه بالإجماع أن اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرّك الإجراءات التشريعية، ويقدم للتشريع مادته.

وأمام ذلك، يمكن القول بأن السلطة التشريعية — بحسب نصوص الدستور السوري الحالي لسنة

٢٠١٢ — ليست من اختصاص هيئة واحدة، بل هي سلطة مركّبة، يشترك فيها « مجلس الشعب » و « رئيس الجمهورية » .

انظر : د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٥)، ص ٢٥١-٢٥٣.

كيفية إدارة جلساته وممارسة مهامه وتنظيم أسلوب وقواعد سير العمل بداخله .

كما بيّن قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤ (المعدّل بالقانون رقم ٨/ لعام ٢٠١٦) نظام انتخاب أعضاء مجلس الشعب وعددهم والشروط الواجب توافرها في المرشحين، فضلاً عن بيان الأحكام التي تكفل :
١ - حرية الناخبين باختيار ممثليهم وسلامة الإجراءات الانتخابية ونزاهتها.
٢ - حق المرشحين في مراقبة العمليات الانتخابية. ٣ - عقاب العابثين بإرادة الناخبين. ٤ - تحديد ضوابط تمويل الحملات الانتخابية. ٥ - تنظيم الدعاية الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام.

وفيما يأتي أهم الأحكام المتعلقة بمجلس الشعب السوري وفقاً للدستور النافذ والنظام الداخلي لمجلس الشعب وقانون الانتخابات العامة :

- ١ - ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ، ولا يجوز تمديدھا إلا في حالة الحرب بقانون. (المادة ٥٦ دستور)
- ٢ - عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكمله ، ولا يجوز تحديد وكالته بقاء أو شرط ، وعليه أن يمارسها بهدي من شرفه وضميره. (المادة ٥٨ دستور)
- ٣ - يتألف مجلس الشعب من (٢٥٠) ممّتين وخمسين عضواً. (المادة ٢١ قانون انتخابات)
- ٤ - يتكون مجلس الشعب من ممثلين عن القطاعين الآتيين:
أ - العمال والفلاحين.

ب - باقي فئات الشعب. وتكون نسبة ممثلي القطاع الأول (٥٠ ٪) خمسين بالمئة على الأقل من مجموع مقاعد مجلس الشعب. (المادة ٢٢ قانون انتخابات)

٥ - يُنتخب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب. (المادة ٥٧ دستور)

٦ - تجري الانتخابات لعضوية مجلس الشعب على أساس الدائرة الانتخابية، وينتخب في كل دائرة عدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لها. (المادة ١٩ قانون انتخابات)، وتعد كل محافظة دائرة انتخابية بالنسبة لانتخاب ممثليها أعضاء لمجلس الشعب عدا محافظة حلب التي تتكون من دائرتين انتخابيتين هما: (١) دائرة مدينة حلب (٢) دائرة مناطق محافظة حلب (المادة ٢٠ قانون انتخابات)، وبذلك يكون لدينا خمس عشرة دائرة انتخابية.

٧ - تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب . ويستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد. (المادة ٦٢ دستور)

٨ - يدعى مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته. ينتخب المجلس في اجتماعه الأول رئيسه وأعضاء مكتبه، ويعاد انتخابهم سنوياً. (المادة ٦٤ دستور)

٩ - يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها. (المادة ٦٥ دستور)

١٠ - يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة : الأولى في الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من شهر آذار (بحدود شهرين) ، والثانية في الأحد الأول من شهر أيار وحتى الخميس الأخير من شهر حزيران (بحدود شهرين) والثالثة في الأحد الثالث من شهر أيلول حتى الخميس الثالث

من شهر كانون أول (بحدود ثلاث أشهر) «. (المادة ٧ نظام داخلي)، ويجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس. (المادة ٦٥ دستور)

١١ - تختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب. تقدم الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون. (المادة ٦٦ دستور)

١٢ - يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية : أ - إقرار القوانين. ب - مناقشة بيان الوزارة. ج - حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء. د - إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي. هـ - إقرار خطط التنمية. و - إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد. و - إقرار العفو العام. ز - قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها. (المادة ٧٥ دستور)

١٣ - لا يسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية وفي أعمال اللجان. (المادة ٧٠ دستور)

١٤ - يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس. (المادة ٧١ دستور)

١٥ - يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس .
(المادة ٧٤ دستور)

١٦ - للمجلس أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته. (المادة ٧٨ دستور)

١٧ - لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية عدد أعضاء المجلس. (المادة ٧٧ دستور)

١٨ - يُمثل رئيس مجلس الشعب المجلس ويوقع عنه ويتكلم باسمه . وللمجلس حرس خاص يأتمر بأمر رئيس المجلس ولا يجوز لأي قوة مسلحة دخول المجلس إلا بإذن من رئيسه. (المادة ٧٣ دستور)

١٩ - تحدد مخصصات أعضاء مجلس الشعب وتعويضاتهم بقانون. (المادة ٦٨ دستور)

٢٠ - يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب. (المادة ١٢٦ دستور)

الفرع الثاني

حالات إسقاط العضوية البرلمانية في سورية

نصت المادة /٢٤٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه :
« للمجلس إسقاط العضوية عن أحد أعضائه لأحد الأسباب الآتية :

- ١ - إهانة الدولة أو رئيسها أو علمها
- ٢ - الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة في الدستور، أو الإخلال الواضح بواجباته بما لا ينسجم مع الاحتفاظ بعضويته
- ٣ - الغياب الكامل عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن .
- ٤ - ارتكاب جنائية، أو جنحة شائنة، أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية .»

ونصت المادة/٢٤٥/ من النظام الداخلي على أنه

- ١ - ٢- يُصدر المجلس قراره بإسقاط عضوية العضو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويُعلم رئيس الجمهورية بالشغور

ونصت المادة رقم /٣٩/ من قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم

التشريعي رقم /٥/ تاريخ ٢٠١٤/٣/١٧ على أنه:

- « يتمتع بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب ... من تتوفر فيه الشروط الآتية:
- أ - أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل، بتاريخ تقديم طلب الترشيح. ويستثنى من هذا الشرط من مُنح الجنسية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم /٤٩/ تاريخ ٢٠١١/٤/٧.
 - ب - أن يكون متمماً الخامسة والعشرين من عمره.
 - ج - أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

د - ألا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب.

هـ - غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية ما لم يرد إليه اعتباره وفق للقانون، وتحدد الجرح الشائنة والمخلة بالثقة العامة بقرار من وزير العدل.

و - أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها أو ناقلًا موطنه الانتخابي إليها».

وهناك شرطان آخران يمكن إضافتهما إلى الشروط السابقة، أحدهما ورد ذكره في المادة /١٥٢/ من الدستور النافذ بخصوص عدم جواز حمل المرشح لعضوية مجلس الشعب جنسية أخرى إضافة للجنسية العربية السورية^(١)، والآخر ورد ذكره في المادة /٣٢/ من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات بخصوص أن يكون المرشح مجيداً للقراءة والكتابة^(٢).

^(١) تنص المادة /١٥٢/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أنه : « لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى، إضافة للجنسية العربية السورية، أن يتولى مناصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا » .

^(٢) جاءت المادة /٣٩/ من قانون الانتخابات العامة النافذ لعام ٢٠١٤ خالية من أي شرط يتعلق بضرورة أن يكون المرشح لعضوية مجلس الشعب ملماً أو مجيداً للقراءة والكتابة، ولكن التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات أوردت هذا الشرط في المادة /٣٢/ منها، حيث نصت على أنه يشترط في المرشح لعضوية مجلس الشعب : « و - أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة، وتحدد درجة الإجابة بإنهاء مرحلة الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها أو بتقدم أي شهادة معتمدة أو صورة مصدقة عنها وإلا جرى اختباره من قبل لجنة الترشيح لهذه الغاية ».

ولهذا فقد نصت المادة /٣٣/ من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة السوري النافذ على ضرورة أن يرفق مع طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب: « ج - أي شهادة معتمدة أو صورة مصدقة عنها تبين درجة إجادة القراءة والكتابة ».

ويتضح من نص المواد سالفة الذكر أنَّ إسقاط العضوية البرلمانية عن أحد أعضاء مجلس الشعب السوري يتحقق بقرار يصدر عن المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في إحدى الحالات الآتية :

أولاً- الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة بالدستور :

ورد في مقدمة الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٧ فيراير/شباط عام ٢٠١٢ - التي تعد بحكم المادة /١٥١/ من الدستور جزءاً لا يتجزأ منه - أن إنجاز هذا الدستور يشكلّ دليلاً يُنظم مسيرة الدولة نحو المستقبل، وضابطاً لحركة مؤسساتها ومصدراً لتشريعاتها، وذلك من خلال منظومة من المبادئ الأساسية تُكرس الاستقلال والسيادة وحكم الشعب القائم على الانتخاب والتعددية السياسية والحزبية وحماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي والحريات العامة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون، يكون فيها المجتمع والمواطن هدفاً وغاية يُكرّس من أجلهما كل جهد وطني، ويُعد الحفاظ على كرامتهما مؤشراً لحضارة الوطن وهيبة الدولة.

ولقد خصّص المشرّع الدستوري في سورية الباب الأول (المواد ١ - ٣٢) من الدستور المذكور للحديث عن تلك المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية، حيث جرى تصنيفها إلى :

انظر : التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة السوري رقم ٥ لعام ٢٠١٤ الصادرة بقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٠/ م.و تاريخ ٢٠١٤/٤/١٦ مع تعديلاتها (قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٣/ م.و تاريخ ٢٠١٤/٥/١٥ + قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٩/ م.و تاريخ ٢٠١٦/٣/٢٢) .

مبادئ سياسية^(١)، ومبادئ اقتصادية^(٢)، ومبادئ اجتماعية^(٣)، ومبادئ تعليمية وثقافية^(٤).

^(١) بالرجوع إلى مقدمة الدستور السوري ومواده، وخصوصاً مواد الفصل الأول (المواد ١ — ١٢) من الباب الأول منه، يمكن القول بأن المبادئ السياسية التي يقوم عليها نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية وفقاً لدستورها الحالي لسنة ٢٠١٢ تتحدّد بالآتي : نظام جمهوري، ذو طابع قومي عربي، ديمقراطي نيابي، يقوم على مبدأ التعددية السياسية والحزبية .

لمزيد من التفاصيل انظر : د. حسن مصطفى البحري، المبادئ السياسية التي يقوم نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية (دمشق، معهد الشام العالي للعلوم الشرعية واللغة العربية والدراسات والبحوث الإسلامية، مجّع السيدة رقية، مجلة ارتقاء، العدد ١٧/ آذار ٢٠١٧)، ص ١٩-٣٣.

^(٢) خصّص الدستور السوري القوائم الفصل الثاني (المواد ١٣ — ١٨) من الباب الأول منه لتحديد المبادئ الاقتصادية التي يقوم عليها نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية؛ وتحدّث هذه المواد عن مقومات الاقتصاد الوطني وأهداف السياسة الاقتصادية للدولة، وأنواع الملكية وكيفية صيانتها، وسمات النظام الضريبي.

لمزيد من التفاصيل انظر : د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٥)، ص ٥٤٩ وما بعدها.

^(٣) خصص الدستور السوري الفصل الثالث (المواد ١٩ — ٢٧) من الباب الأول منه لتحديد المبادئ الاجتماعية التي يقوم عليها نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية . وتحدّث هذه المواد عن : التضامن والتكافل الاجتماعي، وحماية الأسرة والمحافظة على كيانها، والرعاية الصحية، وتكريم الشهداء وكفالة ذويهم، وحماية البيئة.

لمزيد من التفاصيل انظر : د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٦٧ وما بعدها.

^(٤) خصص الدستور السوري الفصل الرابع (المواد ٢٨ — ٣٢) من الباب الأول منه لتحديد المبادئ التعليمية والثقافية التي يقوم عليها نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية. وتحدّث هذه المواد عن : نظام التربية والتعليم، ودعم البحث العلمي بكلّ متطلباته وكفالة حرية الإبداع العلمي والأدبي والفني والثقافي، وحماية الآثار والأماكن الأثرية والتراثية والأشياء ذات القيمة الفنية والتاريخية والثقافية .

لمزيد من التفاصيل انظر : د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٧٦ وما بعدها.

وحيث إنّ الإجماع قد انعقد على أنّ الدولة إذا كان لها دستور مكتوب وجبَ عليها التزامه في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات إدارية، وتعيّن اعتبار الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص، وفيما ينطوي عليه من مبادئ، هو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين^(١)، ولما كان أعضاء مجلس الشعب قد أدوا قبل مباشرتهم مهامهم النيابية اليمين على احترام الدستور^(٢)، فإن ذلك كله يتطلب من أعضاء مجلس الشعب الذين يمارسون مهام السلطة التشريعية النزول عند قواعد الدستور ومبادئه، والتزام حدوده وقيوده، وإلا اتخذت بحق الأعضاء غير الملتزمين بقواعد الدستور ومبادئه إجراءات إسقاط العضوية النيابية.

ثانياً - الغياب الكامل عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن :

تنص المادة /٦٥/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن :

« ١ - يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعييدها ومدة كل منها

٢ - يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس ٣ - تبقى الدورة التشريعية الأخيرة من السنة مفتوحة حتى إقرار الموازنة العامة للدولة ».

(١) انظر : د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثالثة، ٢٠١٦)، ص ٥٢٦.

(٢) تنص المادة السابعة والستون من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « يؤدي أعضاء مجلس الشعب القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور ». كما تنص المادة السابعة من الدستور على أن : « يكون القسم الدستوري على النحو الآتي : ((أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها ونظامها الجمهوري، وأن أرفع مصالح الشعب وحياته، وأحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحرية والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية ووحدة الأمة العربية)) » .

وبالنسبة لمواعيد الدورات ومددها ، فقد أحالت الفقرة الأولى من المادة ٦٥/ من الدستور إلى النظام الداخلي لمجلس الشعب أمر تحديدها ، وبناء عليه ، فقد نصت الفقرة (١) من المادة السابعة من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أن: « يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة : الأولى في الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من شهر آذار (بحدود شهرين) ، والثانية في الأحد الأول من شهر أيار وحتى الخميس الأخير من شهر حزيران (بحدود شهرين) والثالثة في الأحد الثالث من شهر أيلول حتى الخميس الثالث من شهر كانون أول (بحدود ثلاث أشهر) ».

ولما كان عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكمله^(١) ، وحيث إن حضور جلسات المجلس واجب على العضو ، إذ لا تعقد جلسات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وفقاً للمادة ٨٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب ، ونظراً لطبيعة وأهمية الاختصاصات التي يتولاها مجلس الشعب^(٢) ، فقد نص النظام الداخلي لمجلس الشعب على إسقاط العضوية النواب الذين يتغيبون غياباً كاملاً عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن.

وأننا نعتقد أن النص القانوني بإسقاط العضوية عن عضو البرلمان في هذه الحالة غاية في الأهمية لما يحققه من استمرار وجدية وفاعلية العمل البرلماني بحضور أكثرية الأعضاء جلسات المجلس ، رغم أن الواجب الوطني والأخلاقي والثقة التي منحت لأعضاء البرلمان من الشعب توجب على كل الأعضاء حضور

(١) تنص المادة ٥٨/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن : « عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكمله ، ولا يجوز تحديد وكالته بقيد أو شرط ، وعليه أن يمارسها يهدي من شرفه وضميره » .

(٢) عدلت المادة ٧٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ الاختصاصات التي يتولاها مجلس الشعب .

راجع مضمون تلك الاختصاصات في ص ١٧٩ من هذه الرسالة .

جلسات المجلس، فالعمل البرلماني هو تكليف للعضو ومسؤولية تقع على كاهله، فلا يجب إلقتها إلا لمن يتحملها ويقوم بها على أكمل وجه.

وجدير بالذكر أن مجلس الشعب السوري وافق بتاريخ ٢٠١٥/٧/٣٠ (في الدور التشريعي الأول في ظل الدستور السوري لسنة ٢٠١٢) على تقرير مكتبه حول إسقاط عضوية عدد من أعضاء المجلس استناداً لأحكام المادة /١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤ والمعدل عام ٢٠١٤ وذلك بسبب غيابهم عن المجلس مدة دورتين كاملتين متتاليتين. والأعضاء هم : نادر بعيرة، قدري جميل، مصطفى السيد، حمود عبدو النجيب، محمد عربو، محمد فادي القرعان، عماد حجي محمد، سعيد إيليا، تيسير الجفيني، صالح الطحان النعيمي^(١).

ثالثاً. فقد الصلاحية الأدبية والعقلية:

يجب أن تجتمع في عضو مجلس الشعب صفات الكرامة والذمة والشرف، بالإضافة إلى تمتعه بقوى عقلية سليمة تمكنه من إدراك الأمور إدراكاً صحيحاً وينضوي ذلك تحت اسم الصلاحية الأدبية والعقلية فالقانون السوري اشترط توفر هذه الصلاحية (حق ممارسة الحقوق المدنية والسياسية) بعضو البرلمان وجعلها شرطاً للترشح لعضوية مجلس الشعب، بالإضافة إلى أنها شرط لاستمرار هذه العضوية. ويرى البعض أن هذا الشرط أمر طبيعي، فأما التمتع بالحقوق المدنية فلكي يكتسب الثقة كإنسان، فلا يكون معتوه أو مجنون أو محجوراً عليه لسفه أو غفلة، وأما التمتع بالحقوق

(١) انظر : د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دمشق،

بلا ناشر، الطبعة الثانية ٢٠١٦)، ص ٢٤٩.

السياسية فلكي يكتسب الثقة كمواطن، فلا يكون قد ارتكب من الأفعال ما يؤدي إلى حرمانه من مزاوله هذا الحق^(١).

ولكن قد يحدث أن يفقد العضو هذه الصلاحية أثناء عضويته في المجلس إذا ما صدر بحقه أحكام قضائية مكتسبة الدرجة القطعية في جرائم الشرف والنزاهة والأمانة والذمة والرشوة وإذا ما أصيب بمرض عقلي أو نفسي فتمنعه من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية مما يجعله عرضة لإسقاط عضويته البرلمانية من قبل مجلس الشعب

وقد نصت المادة الخامسة من قانون الانتخابات السوري الحالي لسنة ٢٠١٤ على أنه : « يحرم من حق الانتخاب :

أ - المحجور عليه طيلة مدة الحجر .

ب - المصاب بمرض عقلي مؤثر في أهليته طيلة مدة مرضه .

ج - المحكوم عليهم بجناية أو جنحة شائنة بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ما لم يعاد إليه اعتباره وفقاً للقانون، وتحدد الجنح الشائنة بقرار من وزير العدل .»

وقد أصدر السيد وزير العدل قرار يحدد الجنح الشائنة المانعة من ممارسة حق الانتخاب أو الترشيح^(٢).

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٢) أصدر السيد وزير العدل القرار رقم (١٤١١) تاريخ ٢٤/٤/٢٠١٤م، والمتضمن تحديد الجنح الشائنة المانعة من ممارسة حق الانتخاب أو الترشيح، وتمثل هذه الجنح — بحسب ما ورد في المادة الأولى من هذا القرار — في الآتي :

أ — الجنح الآتي ذكرها الواردة في قانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨/ لعام ١٩٤٩ :

- ١ — الجنح الواقعة على أمن الدولة المنصوص عليها في المواد (٢٧١ — ٢٧٣ / ١ — ٢٧٥ — ٢٧٦ — ٢٨١ — ٢٨٧ — ٢/٢٨٨ — ٣٠٧ — ٣٠٨ — ٣٠٩ — ٣١٠) .
- ٢ — الجنح الواقعة على السلامة العامة المنصوص عليها في المواد (٣١٤ — ٣١٥ — ٣١٩ — ٣٢١ — ٣٢٣ — ٣٢٨ — ٣٣٢ — ٣٣٣ — ٣٣٥ — ٣٣٦ — ٣٣٨ — ٣٣٩) .
- ٣ — الجنح الواقعة على الإدارة العامة المنصوص عليها في المواد (٣٤١ — ٣٤٣ — ٣٤٦ — ٣٤٧ — ٣٤٨ — ٣٤٩ — ٣٥٣ — ٣٥٤ — ٣٧٤) .
- ٤ — الجنح المخلة بالإدارة القضائية المنصوص عليها في المواد (٣٩٨ — ١/٤٠٢ — ٤٠٣) .
- ٥ — الجنح المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في المواد (٤٢٨ — ٤٣٥ — ٤٤١ — ٤٥٠ — ٤٥١ — ٤٥٢ — ٤٥٣ — ٤٥٤ — ٤٥٥ — ٤٥٧ — ٤٥٨ — ٤٥٩ — ٤٦٠) .
- ٦ — الجنح التي تمسّ الدين والأسرة المنصوص عليها في المواد (٤٦٢ — ٤٦٣ ت ٤٧٦ — ٤٧٨) .
- ٧ — الجنح المخلة بالأخلاق والآداب العامة المنصوص عليها في المواد (٤٩٩ — ٥٠٠ — ٥٠٤ — ٥٠٩ — ٥١٠ — ٥١١ — ٥١٢ — ٥١٣) .
- ٨ — الجنح المنصوص عليها في المادة (٥٥٥) بشأن الحرمان من الحرية الشخصية .
- ٩ — الجنح الواقعة على الحرية والشرف المنصوص عليها في المادة (٥٦٦) .
- ١٠ — الجنح التي تشكل خطراً شاملاً والمنصوص عليها في البندين (أ) و (ب) من الفقرة ١/ من المادة (٥٩٣) .
- ١١ — الجنح التي يرتكبها أشخاص خطرون بسبب عادات حياتهم والمنصوص عليها في المادتين (٦٠٤) و (٦١٩) .
- ١٢ — الجنح التي تقع على الأموال المنصوص عليها في البند (ب) من الفقرة ٢/ من المادة (٦٢٥) مكرراً، والمواد (٦٢٨ — ٦٣٠ — ٦٣١ — ٦٣٢ — ٦٤١ — ٦٤٢ — ٦٤٣ — ٦٤٩ — ٦٥٢ — ٦٥٦) .
- ب — كافة الجنح المنصوص عليها في القرار بقانون رقم (١٠) الصادر بتاريخ ١٩٦١/٣/٨ بشأن مكافحة الدعارة، والتي لم يتضمن قانون العقوبات نصاً مماثلاً بالعقاب عليها .
- ج — الجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات الاقتصادية رقم (٣) لعام ٢٠١٣ .
- د — الجنح المنصوص عليها في قانون المخدرات رقم (٢) لعام ١٩٩٣ .
- هـ — الجنح المنصوص عليها في المادة (١١) من قانون قمع الغش والتدليس المعدّل الصادر بالقانون رقم (١٥٨) الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٥/٤ .

وقد يصدر بحق عضو المجلس حكم قطعي بالأشغال الشاقة أو الاعتقال المؤبد فيوجب التجريد المدني مدى الحياة، والتجريد المدني يوجب حكماً حرمانه من حقه في أن يكون ناخباً أو منتخباً ومن ممارسة حقوقه المدنية والسياسية^(١)، الأمر التي يتوجب إسقاط عضويته البرلمانية .

رابعاً. الإخلال الواضح بواجباته بما لا ينسجم مع الاحتفاظ بعضويته

إن التزام عضو مجلس الشعب بواجبات عضويته يعكس القيم الأخلاقية والإنسانية والوطنية التي يجب أن يتمتع بها لاستمرار عضويته في المجلس.

ولكن لنا أن نتساءل ما هي واجبات عضو مجلس الشعب السوري التي يترتب على مخالفتها إسقاط عضويته البرلمانية

لقد بين النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر في ٢٠ تموز لعام ٢٠١٧ في الفصل الثالث من الباب الثامن منه (مواد ٢٣٧ - ٢٣٨ - ٢٣٩) واجبات أعضائه وتتمثل بالآتي

- ١- يجب على العضو أن يحافظ على هيبة المجلس وأن يراعى الاحترام الواجب لمؤسسات الدولة الدستورية
- ٢- لا يجوز للعضو أن يأتي أفعالاً داخل المجلس أو خارجه تشكل خروجاً على القيم الأخلاقية أو الاجتماعية للمجتمع السوري.
- ٣- يجب على العضو الانتظام الدائم في حضور اجتماعات المجلس ولجانه

وقد قضت المادة الثانية من قرار السيد وزير العدل المذكور آنفاً بأنه : « لا تنتج أي من الجناح الشائنة أو المخلة بالثقة العامة المحددة في هذا القرار مفاعيلها ... من ممارسة حق الانتخاب أو الترشيح إلا بالنسبة لمن يُدان بحكم قضائي مبرم ».

^(١) راجع المادتين / ٤٩ و ٦٣ / من قانون العقوبات السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩ وتعديلاته .

٤- يجب على العضو الذي يطرأ ما يستوجب مغادرته مقر المجلس أثناء انعقاد جلساته أو جلسات لجانه أن يستأذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال

٥- يحظر على العضو بصفة عامة أن يستغل صفته في الحصول على مزايا خاصة.

ويجب على العضو أيضاً أن يلتزم بمضمون القسم الدستوري التي نصت عليه المادة السابعة من الدستور، باحترام دستور البلاد وقوانينها ونظامها الجمهوري، ورعاية مصالح الشعب وحرياته، والمحافظة على سيادة الوطن واستقلاله وسلامة أرضه، وتحقيق العدالة الاجتماعية ووحدة الأمة.

وإننا نعتقد أن اختصاص مجلس الشعب بهذا الشأن ضماناً للعضو باعتبار المجلس هو الجهة التي يتبعها العضو وهو أقدر على فهم التصرفات والأفعال التي تصدر عنه وتقدير خطورتها وأنها تتعارض مع الاحتفاظ بعضويته، كما أن تحديد المشرع القانوني السوري لواجبات العضو، الأمر الذي يشعر العضو بالطمأنينة ويجعله يراعي في أفعاله وأقواله هذه الواجبات من أجل الاحتفاظ بعضويته، مما يحقق فاعلية العمل البرلماني.

خامساً. إهانة الدولة أو رئيسها أو علمها :

نصت المادة الأولى من الدستور السوري على أنه (الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية ذات سيادة تامة ، غير قابلة للتجزئة ولا يجوز التنازل عن أي جزء من أراضيها.....)

ونصت المادة السادسة من الدستور على أن (يتألف علم الجمهورية العربية السورية من ثلاثة ألوان : الأحمر والأبيض والأسود وفيه نجمتان كل منهما ذات خمس شعب لونها أخضر، ويكون العلم مستطيل الشكل ، عرضه ثلثا طوله ، يتكون من ثلاثة مستطيلات متساوية الأبعاد بطول العلم، أعلاها

باللون الأحمر، وأوسطها باللون الأبيض، وأدناها باللون الأسود، وتتوسط النجمتان المستطيل الأبيض.....)

وتبعاً لذلك يجب على عضو مجلس الشعب أن يحافظ على كيان الدولة ووحدتها وهيبتها وسيادتها ، ويصون علمها الذي يعتبر رمز الدولة ، ويعبر عن تاريخها ونضالها ، ويجب عليه أيضاً أن يحترم رئيسها المنتخب من قبل الشعب ، في عدم توجيه أية إهانة له سواء خارج المجلس أو داخله ، وحتى أثناء أداء عمله البرلماني ، وإن عدم التزام العضو بذلك يكون قد خالف نصوص الدستور والنظام الداخلي للمجلس ، الأمر الذي يستلزم إسقاط العضوية البرلمانية عنه.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح «إبطال العضوية» يختلف كليةً عن مصطلح «إسقاط العضوية»^(١)؛ فإبطال العضوية يقوم لأن العضو لم تتوافر عنده شروط العضوية يوم الانتخاب ، أو لأن عملية الانتخاب ذاتها قد شابها بعض الشوائب ، أو لأن النتيجة التي أعلنت لم تكن معبرة عن الحقيقة. وهذا الأمر هو من اختصاص المحكمة الدستورية العليا وحدها ، حيث تنص المادة /٦٦/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن : « ١- تختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب ... الخ » ، وتنص المادة /٣٤/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ ، على

^(١) انظر : د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، مرجع

سابق، ص ٢٤٧—٢٤٩ .

أنه: « إذا ثبت للمحكمة صحة الطعن الذي من شأنه أن يؤثر في نتيجة الانتخابات النهائية قرّرت إبطال عضوية المطعون ضده »^(١).

^(١) حول المشرع السوري في دستور عام ١٩٧٣ مجلس الشعب سلطة الفصل النهائي في صحة عضوية أي من أعضائه، وهذا ما نصّت عليه المادة ٦٢/ من الدستور بقولها: « يفصل المجلس في حالة الطعن بصحة عضوية أعضائه في ضوء التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه تقرير المحكمة، ولا تبطل عضوية العضو إلا إذا قرّر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه»، وكان ينحصر دور المحكمة الدستورية العليا في هذه الحالة في مجرد القيام بالتحقيقات وإخطار المجلس بنتيجتها، ودون أن يكون للنتيجة التي ينتهي إليها تحقيق القضاء أي إلزام بالنسبة للمجلس، فله أن يأخذ برأي المحكمة الدستورية العليا الذي انتهت إليه في تقريرها أو يرفضه دون أن يلزمه الدستور بتسبب قراره عند مخالفة رأي المحكمة، ويتضح ذلك من نص المادة ١٤٤/ من الدستور بقولها: « تحقق المحكمة الدستورية العليا في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب وتحيل إليه تقريراً بنتيجة تحقيقها ».

وسبق أن انتقد بعض الفقه الحكم الوارد في المادة ٦٢/ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣، ورأى أن المشرع الدستوري قد جانب الصواب في تحويل مجلس الشعب مهمة الفصل في الطعون الخاصة بصحة عضوية أعضائه، وأنه كان من الأوفق أن تسند هذه المهمة إلى القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الدستورية العليا على نحو ما عليه الحال في دساتير الدول العريقة بالديمقراطية، وذلك للأسباب الآتية:

(١) إن تحويل السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب سلطة الفصل في صحة العضوية البرلمانية يفتقر إلى عنصر الحيّدة الذي هو قوام الفصل في أية خصومة، إذ أن أعضاءها هم أنفسهم يفصلون في الخصومة المتعلقة بالطعن في صحة عضويتهم، فباتوا بذلك خصماً وحكماً في ذات الوقت، وهم بطبيعتهم غير محايدون بل منحازين إلى انتماءاتهم الحزبية وتوجهاتهم السياسية؛ وهذا الوضع يخالف أبسط مبادئ العدالة التي تأبى أن تكون أية جهة خصماً وحكماً في نفس الوقت. فضلاً عن ذلك، إذا كان القانون قد رأى ردّ القاضي أو تنحيه عن نظر الدعوى إن وجدت أسباب تُخرجه، فإن المجالس النيابية أولى بذلك، فهي لا تكون صالحة أبداً للفصل في صحة عضوية النائب من عدمه، لأن تلك المجالس قائمة على أساس حزبي غير محايد.

(٢) إن المنازعة في صحة العضوية البرلمانية هي منازعة لها أهميتها وخطورتها على الحياة السياسية والنيابية للأمة، وذلك لتعلقها بسلامة وصحة التعبير عن سيادتها، وإعمال إرادة الشعب الصحيحة بواسطة ممثليها الشرعيين في مجلس الشعب، وبالتالي لا يجوز تحت أي اعتبار أن تطغى على من أناط به المشرع الدستوري

أمانة الفصل في صحة هذه العضوية أية نزعة من الهوى أو الغرض. وينبغي أن يكون معلوماً أن عقد الاختصاص للقضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية ليس فيه كما يُشاع اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، أو اعتداء على استقلال مجلس الشعب، أو انتقاص من ضمانات أعضائه، فمما لا شك فيه أن القضاء بما يتمتع به من حيّدة قادر على توفير الحماية الكاملة لأي عضو ما دام أن عملية انتخابه قد تمت وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة. ناهيك عن أن حرمان المحاكم القضائية من نظر الطعون في صحة عضوية أعضاء البرلمان، ومنح هذا الاختصاص للمجالس النيابية = نفسها، هو في ذاته اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لأن هذه الطعون — وهي ذات صبغة قضائية لأنها تمثل منازعات في شأن صحة تطبيق القانون — يجب أن تكون بصفة أساسية من اختصاص القضاء. ومرجع ذلك أن الهيئة القضائية هي التي تتخصص — بحكم الدستور — في أعمال الوظيفة القضائية؛ ومن ثم، فإن السماح للبرلمان بأن يتولى أمر هذه المهمة هو سلب للمحاكم القضائية من بعض مظاهر اختصاصاتها الطبيعية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الكثير من برلمانات دول العالم كانت قديماً تفصل في صحة العضوية، لكن الاتجاه الحديث بعد الحرب العالمية الثانية يجعل الفصل في صحة العضوية مسؤولية الجهات القضائية العليا فقط، وبالنسبة لسورية فالوضع غريب الشكل، لأننا قسمنا الفصل في صحة العضوية على مرحلتين، **المرحلة الأولى:** التحقيق في طعون الانتخابات الذي تقوم به المحكمة الدستورية العليا، **والمرحلة الثانية:** الفصل النهائي في تلك الطعون الذي يقوم به مجلس الشعب وحده دون غيره. وهذا الوضع، باتفاق الغالبية العظمى من فقهاء القانون الدستوري، غير سليم، نظراً لأن المجلس النيابي كهيئة سياسية، ستؤثر عليه الأهواء السياسية، وبالذات مع وجود أغلبية كبرى للحزب الحاكم، مما يستحيل معه تصور بطلان عضوية نائب ينتمي إليه، وهذا ما دفع كثير من الدول إلى إسناد مهمتي التحقيق والفصل في صحة العضوية البرلمانية إلى محكمة واحدة عليا، فعلى سبيل المثال، "فرنسا" التي كانت دائماً ترى أنه لا يجوز التدخل في أعمال البرلمان؛ باعتباره يعبر عن الإرادة العامة للأمة، أصبحت تُسند مهمة الفصل في المنازعات المتعلقة بصحة انتخاب أعضاء البرلمان بمجلسي النواب والشيوخ إلى "المجلس الدستوري" *Le Conseil constitutionnel*، وهو يعادل أو يماثل المحكمة الدستورية العليا في سورية.

٣) إن القرار الذي سينتهي إليه المجلس النيابي بشأن الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضائه لا بد وأن يأتي متأثراً بالاعتبارات السياسية والأهواء الحزبية، فضلاً عن اعتبارات الصداقة أو العداوة بين الأعضاء المتنافسين. ويظهر التحيز والمعاملة بوضوح عند النظر في صحة عضوية الأعضاء المنتمين إلى حزب الأغلبية، حيث يبادر المجلس إلى رفض الطعون المقدمة ضدهم رغم انتهاء المحكمة الدستورية العليا في تقريرها المتضمن نتيجة تحقيقاتها إلى وجود عيوب جسيمة قد شابت عملية انتخابهم، في الوقت الذي يقرّر فيه

كما تنص المادة /٨٧/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ على أن : « تعد عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب شاغرة في إحدى الحالات الآتية: أ - الوفاة ب - الاستقالة ج - فقدان أحد شروط الترشيح بموجب قرار المحكمة الدستورية العليا د - إسقاط العضوية وفقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب » ، وتنص المادة /٨٩/ من قانون الانتخابات العامة على أنه : « إذا استتصف أحد الأعضاء الفائزين بعضوية مجلس الشعب عن أداء اليمين الدستورية ، أو إذا قررت المحكمة الدستورية العليا إبطال عضويته بسبب الطعن في صحة انتخابه ، يسمّى بمرسوم المرشح الذي يلي الفائز الأخير في

إبطال العضوية بالنسبة للأعضاء المستقلين — أو المنتمين لأحزاب الأقلية — بغير أسباب قوية. وقد دلت التجارب فعلاً على انحراف المجالس النيابية — في عدد من الدول العربية كجمهورية مصر العربية مثلاً — عند مباشرتها لحقها في الفصل في الطعون المقدمة بشأن صحة انتخاب أعضائها، فأساءت استخدام هذا الحق، منذرةً بمقولة حق يُراد بها باطل ألا وهي: « المجلس سيّد قراره ».

٤) إن الفصل في صحة العضوية أو بمعنى أدق في طعون الانتخابات يعد مسألة قانونية تثير منازعة قانونية ناجمة عن مخالفة الأحكام والقواعد القانونية النازمة لسير العملية الانتخابية في مختلف مراحلها. ولا شك في أن الفصل في مثل هذه المنازعات يحتاج إلى أهل الخبرة والدراية القانونية وهم رجال القضاء — وتحديداً القضاء الدستوري لأن هذه المنازعات فضلاً عن كونها ذات طابع قانوني، فإنها أيضاً ذات طابع دستوري لاتصالها بإحدى السلطات العامة في الدولة ألا وهي السلطة التشريعية — وذلك حتى يمكن تحديد صحة المنازعة من عدمها على ضوء تحليل حكم الدستور والقانون في خصوص شروط العضوية والعملية الانتخابية. وما لا شك فيه أن المحكمة الدستورية العليا — بحكم طبيعتها عملها الأصلي، وهو الرقابة على دستورية القوانين — هي أقدر من غيرها على الفصل في هذه الطعون بالفاعلية والحيدة المطلوبة .

انظر في التفاصيل : د. حسن البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري "دراسة تحليلية مقارنة"، (الجمهورية العربية السورية، وزارة العدل، مجلة القانون، العدد الأول (الجزء الثاني) ٢٠١٢)، صفحة ١٩٧ حتى ٢٢٧.

قطاعه عضواً في المجلس»، أي أنه لا يجري انتخاب تكميلي (فرعي) لانتخاب عضو بديل.

ويتضح من ذلك أن **إبطال العضوية** يتعلق بالمرحلة السابقة على انتخاب عضو البرلمان، أما إذا فقد النائب أحد شروط العضوية بعد إعلان انتخابه (كما في حال حملته جنسية أخرى إضافة للجنسية العربية السورية، أو فقدانه للجنسية العربية السورية، أو تجريده من حقوقه المدنية والسياسية، أو حرمانه من ممارسة حق الانتخاب، أو الحكم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة)، فإنَّ الجزاء يكون بإسقاط عضويته .

وإسقاط العضوية هو من اختصاص مجلس الشعب وحده، ويقوم في حالات محددة، نصت عليها المادة /٢٤٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب سائلة اذكر

وبحسب المادة /٨٧/ من قانون الانتخابات العامة المذكور تعد عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب شاغرة في حال إسقاط العضوية عنه، ويجب على رئيس مجلس الشعب - بحسب المادة /٨٨/ من قانون الانتخابات العامة النافذ - أن يُعلم رئيس الجمهورية بذلك ليصار إلى **انتخاب بديل عنه** [هنا يتم إجراء انتخاب تكميلي] خلال ستين يوماً من تاريخ شغور العضوية، على ألا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس^(١).

وينبغي أن يكون معلوماً أن إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب لأي من الأسباب المذكورة آنفاً يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الدور التشريعي الذي أسقطت عضويته فيه فقط، وبالتالي

(١) انظر المادة /٦٣/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

يحق له أن يترشَّح لعضوية المجلس النيابي خلال الدور أو الأدوار التشريعية
اللاحقة^(١).

^(١) انظر : د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، مرجع
سابق، ص ٢٤٩ .

المطلب الثالث

إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان

قبل الحديث عن حالات إسقاط العضوية البرلمانية في الجمهورية اللبنانية، لا بد لنا من التعرف على تكوين البرلمان اللبناني وأهم الأحكام المتعلقة به، ولذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين وفق الآتي:

الفرع الأول : تكوين البرلمان اللبناني
الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان

الفرع الأول

تكوين البرلمان اللبناني

أخذ المشرع اللبناني بنظام المجلس النيابي الفردي (على غرار كل من مصر وسورية)، فالبرلمان اللبناني يتألف من مجلس واحد يطلق عليه اسم **مجلس النواب ومقره بيروت**، وهذا ما نصت عليه المادة ١٦/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧)، بقولها : « **تتولى السلطة المشترعة [أي السلطة التشريعية] هيئة واحدة هي مجلس النواب** »^(١).

^(١) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المادة ٢٢/ من الدستور اللبناني النافذ (المنشأة بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠) تنص على أنه : « **مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ** تمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصرية ». وهو ما لم يتحقق حتى الآن .

وقد نظم الدستور اللبناني الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية (مجلس النواب) في الفصلين الثاني والثالث من الباب الثاني منه (المواد : ٢٢ - ٤٨) ، وفيما يأتي أهم الأحكام المتعلقة بمجلس النواب :

يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء^(١).

وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية :

أ - بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

ب - نسبياً بين طوائف كل من الفئتين.

ج - نسبياً بين المناطق.

وإذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة وهذه الانتخابات تجري وفقاً للمادة ٢٤ وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

وعضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وکالته بقيد أو شرط من قبل منتخبیه.

ويجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة. أما الوزراء فيجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما.

ويجتمع مجلس النواب في كل سنة في عقدين عاديين فالعقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى

^(١) تنص المادة الأولى من قانون الانتخابات اللبناني الحالي رقم ٤٤/ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ على أن : « يتألف مجلس النواب من مائة وثمانية وعشرين عضواً تكون مدة ولايتهم أربع سنوات، ينتخبون على أساس النظام النسبي، ويكون الاقتراع عاماً وسرياً وفي دورة واحدة » .

نهاية شهر أيار والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة هذا العقد إلى آخر السنة.

ويجري افتتاح العقود العادية واختتامها حكماً في المواعيد المبينة في المادة الثانية والثلاثين. ولرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجه.

وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه.

ولا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات. وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة.

ولا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته.

كما لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرماً جزائياً إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود).

وإذا خلا مقعد في المجلس يجب الشروع في انتخاب الخلف في خلال شهرين. ولا تتجاوز نيابة العضو الجديد أجل نيابة العضو القديم الذي يحل محله. أما إذا خلا المقعد في المجلس قبل انتهاء عهد نيابته بأقل من ستة أشهر فلا يعتمد إلى انتخاب خلف.

ولقد بين النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ (والمعدل في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ: ٢٨

و٢٩ أيار ١٩٩٧ و١٠ و١١ شباط ١٩٩٩ و١٤/١٠/١٩٩٩ و٣١/١٠/٢٠٠٠ و٢١/١٠/٢٠٠٣^(١) الأحكام المتعلقة بتكوين مجلس النواب وإدارته وسير أعماله، وأصول التشريع، ووسائل وأدوات الرقابة البرلمانية (الأسئلة – الاستجابات - التحقيق البرلماني) على أعمال الحكومة .

الفرع الثاني

حالات إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان

تطلب قانون الانتخابات اللبناني الحالي رقم ٤٤ تاريخ ١٧/٦/٢٠١٧^(٢)، شروطاً عدة يجب توافرها فيمن يرغب النيابة عن الأمة بالترشيح في مجلس النواب، وهذه الشروط ورد ذكرها في الفصل الثاني من هذا القانون، وتحديدًا في المواد (٥، ٦، ٧، ٨)، ويمكن إجمالها بالآتي :

- ١ - أن يكون المرشح لبنانياً مقيداً في قائمة الناخبين .
- ٢ - أن يكون متمتعاً بالجنسية اللبنانية منذ عشر سنوات على صدور مرسوم تجنيسه .
- ٣ - أن يكون المرشح متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .
- ٤ - أن يكون المرشح متعلماً (أي ملماً بالقراءة والكتابة فقط) .
- ٥ - أن يكون المرشح قد أتم الخامسة والعشرين من العمر .
- ٦ - أن لا يكون المرشح من بين الفئات التي حرّمها القانون من الترشح لعضوية مجلس النواب (كالعسكريين على اختلاف الرتب سواء أكانوا من الجيش

(١) منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية اللبنانية، العدد رقم ٥٢ تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣ .

(٢) منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية اللبنانية، العدد رقم ٢٧ تاريخ ١٧/٦/٢٠١٧ .

أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم، وأعضاء المجلس الدستوري والقضاة على مختلف فئاتهم ودرجاتهم سواء كانوا في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي أو الشرعي أو المذهبي أو الروحي، والموظفين من الفئتين الأولى والثانية، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المتفرغون في المؤسسات العامة والهيئات العامة وشركات الاقتصاد المختلط والشركات ذات الرأسمال العام ومؤسسات الحق العام ومديروها العاملون، ورؤساء ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء اتحادات البلديات، ورئيس ونائب الرئيس وأعضاء الهيئة المشرفة على الانتخابات).

بعد الرجوع إلى أحكام الدستور اللبناني النافذ وقانون الانتخابات والنظام الداخلي لمجلس النواب وجدنا أن كل من المشرع الدستوري والقانوني قد سكت عن موضوع إسقاط العضوية البرلمانية عن عضو مجلس النواب اللبناني^(١).

(١) انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني (بيروت، الدار الجامعية، بلا تاريخ)، ص ٦٨٤ وما بعدها ؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٩)، ص ٧٣٥ وما بعدها.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم ١٧١ الصادر بتاريخ ٦ كانون الثاني ٢٠٠٠، نص في المادة ٣٢/ منه على أن : « يفصل من النيابة بقرار من المجلس النائب الذي يحكم عليه أثناء نيابته بما يوجب حرمانه ممارسة حقوقه الانتخابية وفقا للمادة ١٠ من هذا القانون ».

وبالنسبة لنص المادة ١٠/ من هذا القانون فهو الآتي : « يُحرم من ممارسة حقوقهم الانتخابية :
١- الأشخاص الذين حكم بحرماتهم الحقوق المدنية. ٢- الأشخاص الذين حكم بحرماتهم مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية. أما الذين حرموا وظائفهم إلى أجل فلا يجوز قيد أسمائهم إلا بعد انقضاء هذا الأجل.
٣- الأشخاص الذين حكم عليهم بجناية أو جنحة. تعتبر شائنة الجرائم التالية: السرقة، الاحتيال، سحب شك بدون مقابل، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير،

ولكن الفقه الدستوري يرى أن الشروط السابق ذكرها هي شروط بقاء لا شروط ابتداء، بمعنى أن هذه الشروط يجب أن تظل متوافرة في العضو طيلة مدة نيابته، فإذا تخلف أي منها وجب على المجلس إصدار قرار بإسقاط العضوية على الفور^(١).

والشرطان الأول والثالث (الجنسية اللبنانية، ومزاولة الحقوق المدنية والسياسية) هما اللذان يمكن تصور انتفائهما أثناء العضوية دون الشروط الأخرى الباقية، فالعضو يمكن أن يحكم عليه بما يحرمه من التمتع بحق التصويت أو يطرأ عليه ما يحرمه من الجنسية اللبنانية.

وعلى هذا النحو، يمكن القول أن أسباب إسقاط العضوية عن النائب في لبنان قد حددت على سبيل الحصر، وتكمن في فقدان الجنسية أو في حرمانه من ممارسة حق الاقتراع.

وتطبيقاً على ذلك، فإنه يفصل من النيابة - وفقاً للمادة الرابعة من قانون الانتخابات النافذ - النواب الذين يحكم بحرمانهم من الحقوق المدنية، أو الذين يحكم بحرمانهم مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية، أو الذين يحرمون من رتبهم ووظائفهم إلى أجل، وذلك لحين انقضاء هذا الأجل، أو الذين يحكم عليهم بجناية، أو بإحدى الجنح الشائنة (كالسرقة والاحتيال وسوء الائتمان

استعمال المزور، الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة وصناعة المواد المخدرة والاتجار بها. ٤- الأشخاص المحجور عليهم قضائياً طيلة مدة هذا الحجر. ٥- الأشخاص الذين يُعلن إفلاسهم. ٦- الأشخاص الذين يُحكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات. ولا يستعيد الأشخاص الميّنون أعلاه حقوقهم الانتخابية إلا بعد إعادة اعتبارهم».

(١) انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

والاختلاس والرشوة واليمين الكاذبة والاعتصاب والتزوير الخ)، أو الذين يحجر عليهم قضائياً طيلة مدة هذا الحجر، أو الذين يُعلن إفلاسهم احتياطياً، أو الذين يحكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٦٨٩ إلى ٦٩٨ من قانون العقوبات، أو الذين يحكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات.

وعلاوة على ذلك، يكون من البديهي أن النائب الذي تسقط عنه الجنسية اللبنانية يفصل من النيابة، ذلك أن التمتع بالجنسية اللبنانية يعتبر شرطاً أساسياً لأهلية النيابة، وفقدان هذه الجنسية يعتبر من حالات عدم الأهلية النيابة التي أشارت إليها المادة ٢٩/ من الدستور^(١).

أما حالة إسقاط العضوية كجزاء تأديبي إذا ما فقد العضو ثقته واعتباره أو أخل بواجبات عضويته . على النحو المقرر في القانون السوري والمصري . فلم يقرر الدستور اللبناني إسقاط العضوية بشأنها^(٢).

ويلاحظ في هذا الشأن أن الدستور اللبناني - وكذا قانون الانتخابات والنظام الداخلي لمجلس النواب - قد سكتوا جميعاً عن الأغلبية الواجب توافرها في قرار الإسقاط أو الفصل الذي يصدره المجلس النيابي .

وإذا صمت المشرع في هذا الخصوص، ذهب جانب من الفقه اللبناني إلى أن الأصول الواجب إتباعها في فصل النائب هي ذات الأصول التي كانت تتبع في رفع الحصانة البرلمانية من جانب المجلس قبل التعديل الدستوري لعام

(١) تنص المادة ٢٩ من الدستور اللبناني (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧) على :
« إن الأحوال التي تفقد معها الأهلية للنيابة يعيّن القانون » .

(٢) انظر : د. إبراهيم شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني"، مرجع سابق، ص ٦٩١ .

١٩٩٠ وأيلولة هذا الاختصاص للمجلس الدستوري، أي بأكثرية ثلثي النواب الحاضرين^(١).

غير أن الجانب الآخر من الفقه الذي نتفق معه رفض طريق القياس، وأشار إلى وجوب الأخذ بذات الأغلبية الخاصة بإبطال العضوية في حالة الفصل في صحة العضوية، ومن ثم فإنه يجب أن يصدر قرار الإسقاط بأكثرية ثلثي مجموع عدد أعضاء المجلس جميعاً، لا بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين^(٢).

وأخيراً نتمنى على المشرع اللبناني أن ينظم موضوع إسقاط العضوية البرلمانية عن عضو مجلس النواب اللبناني، بوضع حالات بعينها على غرار ما نص عليه المشرعان المصري والسوري، ومع الأخذ بالاعتبار رأي الفقه الدستوري بهذا الخصوص.

(١) انظر : د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٥٠٨.

(٢) من أنصار هذا الرأي :

د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٧٦٧ .

د. إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني"، مرجع سابق، ص ٧٤٢ .

د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، ص ٤٤٩ .

المطلب الرابع

إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن

قبل الحديث عن حالات إسقاط العضوية البرلمانية في المملكة الأردنية الهاشمية، لا بد لنا من التعرف على تكوين البرلمان الأردني وأهم الأحكام المتعلقة به، ولذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين وفق الآتي:

الفرع الأول : تكوين البرلمان الأردني

الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن

الفرع الأول

تكوين البرلمان الأردني

أخذ المشرع الأردني بنظام المجلسين النيابيين، فالبرلمان الأردني (ويطلق عليه اسم **مجلس الأمة**) لا يتألف من مجلس فردي كما هو الحال بالنسبة لكل من مصر وسورية ولبنان، وإنما يتألف من مجلسين اثنين، أحدهما منتخب من الشعب والآخر أعضاؤه معيّنون من قبل الملك .

ووفقاً للمادة /٢٥/ من الدستور الأردني النافذ لسنة ١٩٥٢^(١) (المعدل آخر مرة بتاريخ ٢٠١١/١٠/١)^(٢)، فإن السلطة التشريعية تناط بمجلس الأمة **والملك**، ويتألف مجلس الأمة بحسب المادة /٦٢/ من هذا الدستور من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب.

^(١) نشر هذا الدستور في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ تاريخ ١٩٥٢/١/٨ .

^(٢) نشر التعديل الأخير في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥١١٧ تاريخ ٢٠١١/١٠/١ .

وقد نظم الدستور الأردني الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية (مجلس الأمة) في الفصل السادس منه (المواد : ٦٣ - ٩٦) ، وفيما يأتي أهم الأحكام المتعلقة بالمجلسين :

أولاً - مجلس النواب (مجلس منتخب) :

يتألف مجلس النواب الأردني من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب (وهو حالياً القانون رقم ٦/ لعام ٢٠١٦)^(١).

ومدة مجلس النواب هي أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين .

ويجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس ، فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد .

ويشترط في عضو مجلس النواب أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره.

ويختص القضاء بحق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب ، ولكل ناخب من الدائرة الانتخابية أن يقدم طعناً إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته من دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية يبين فيه أسباب طعنه. وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة لأي طريق من طرق الطعن ، وتصدر أحكامها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن لديها.

(١) نشر قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ في الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد رقم ٥٣٨٦ تاريخ ٢٠١٦/٣/١٥ .

وتقضي المحكمة إما برد الطعن أو قبوله موضوعاً وفي هذه الحالة تعلن اسم النائب الفائز.

ويعلن مجلس النواب بطلان نيابة النائب الذي أبطلت المحكمة نيابته واسم النائب الفائز اعتباراً من تاريخ صدور الحكم.

ثانياً - مجلس الأعيان (مجلس معين) :

يتألف مجلس الأعيان الأردني بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب.

وتكون مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم.

يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره، وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب، وإذا حلّ مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان.

وعندما يكون مجلس النواب منحللاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:
أ. الكوارث العامة.

ب. حالة الحرب والطوارئ.

ج. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتل التأجيل.

ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها.

وقد نصت المادة /٧٥/ من الدستور الأردني على شروط الأهلية لعضوية مجلسي الأمة (الأعيان والنواب)، حيث نصت على أنه : « لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب :

أ - من لم يكن أردنياً.

ب - من يحمل جنسية دولة أخرى.

ج - من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً.

د - من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.

هـ - من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه. و - من كان مجنوناً أو معتوهاً.

ز - من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص ».

ويضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط وتنظيم إجراءاته وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها.

وقد أقر مجلس النواب مؤخراً ((النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣)) وأصدره الملك بمقتضى المادة /٨٣/ من الدستور، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٥٢٤٧ بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٣. كما أقر أيضاً مجلس الأعيان ((النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤)) وأصدره الملك بمقتضى المادة

٨٣/ من الدستور، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٥٢٦٦ بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٦ .

ولا تعتبر جلسة أي من المجلسين (الأعيان والنواب) قانونية إلا إذا حضرتها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت هذه الأغلبية حاضرة فيها.

وتصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس إلا إذا نص هذا الدستور على خلاف ذلك وإذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح.

ويعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك.

وإذا لم يصدق الملك على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.

وإذا رد مشروع أي قانون (ماعد الدستور) خلال المدة المبينة (في غضون ستة أشهر) وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة (في غضون ستة أشهر) يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق.

وأخيراً، لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجّه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة.

الفرع الثاني

حالات إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن

نصت المادة /٧٥/ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ والمعدلة عام ٢٠١١

على أنه :

- ١ - لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب :
 - أ - من لم يكن أردنياً .
 - ب - من يحمل جنسية دولة أخرى^(١) .
 - ج - من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً .
 - د - من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه .
 - هـ - من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه .
 - و - من كان مجنوناً أو معتوهاً .
 - ز - من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.
- ٢ - يتمتع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأموال ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص^(٢) .

(١) بموجب التعديل المنشور في العدد ٥١١٧ تاريخ ٢٠١١/١٠/١ من الجريدة الرسمية

(٢) بموجب التعديل المنشور في العدد ٥١١٧ تاريخ ٢٠١١/١٠/١ من الجريدة الرسمية

٣ - إذا حدثت أي حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه أو خالف أحكام الفقرة ٢/ من هذه المادة تسقط عضويته حكماً ويصبح محله شاغراً على أن يرفع القرار إذا كان صادراً من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره^(١).

بمطالبة المادة السابقة من الدستور نجد أنه تسقط عضوية أحد أعضاء مجلس النواب الأردني حكماً قبل انتهاء مدة ولاية المجلس في إحدى الحالات الآتية:

أولاً - فقد شرط الجنسية

لما كانت الجنسية هي رابطة قانونية بين فرد معين ودولة معينة، والفرد الذي يحمل جنسية دولة ما يكون من رعاياها وجزء من شعبها^(٢)، ومن يحمل جنسية الدولة يتمتع بحقوق وحريات لا يتمتع بها من لا يحملها، لذلك اشترط قانون الانتخاب الأردني النافذ لسنة ٢٠١٦ بخصوص مجلس النواب، فيمن يقدم طلب ترشيح لعضوية المجلس أن يحمل الجنسية الأردنية، واشترط الدستور الأردني أيضاً على عضو المجلس أن يتمتع بهذه الجنسية طيلة مدة عضويته، وبالتالي فقد له أثناء الفصل التشريعي للمجلس يجعله عرضه لإسقاط عضويته.

(١) بموجب التعديل المنشور في العدد ٥١١٧ تاريخ ٢٠١١/١٠/١ من الجريدة الرسمية

(٢) انظر : د. فؤاد رياض، الوسيط في الجنسية، مركز الأبحاث (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ١٩٨٦)، ص ١٢.

د. عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، الطبعة الحادية عشر ١٩٨٦، ص ١٢٣ وما بعدها .

ولكن القانون لم يستلزم الجنسية الأردنية بالولادة لعضو المجلس، لذلك يمكن أن يحمل الجنسية بصفة أصلية أو أنه اكتسبها بالتجنس بشرط مرور عشر سنوات على اكتسابها .

وكما أوجب الدستور على العضو لاستمرار عضويته في المجلس، عدم اكتساب جنسية أية دولة أخرى خلال مدة عضويته وإلا سقطت عنه العضوية حكماً، فيجب أن يكون انتماء عضو مجلس النواب الأردني عميق الجذور في تربة وطنه وحيازته لجنسية دول أخرى غير الأردن، يكون الولاء المطلق والواجب تجاه وطنه انشطر إلى ولائين، فالمادة ٦/ الفقرة ٢/ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل سنة ٢٠١١ نصت على أن : « الدفاع عن الوطن وأرضه ووحدته شعبه والحفاظ على السلم الاجتماعي واجب مقدس على كل أردني ».

كما نصت أيضاً المادة ٨٠/ من الدستور على أنه : « على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب قبل الشروع في عمله أن يقسم أمام مجلسه يميناً نصها الآتي : " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة، وأقوم بالواجبات الموكلة إليّ حق القيام " ؛ فلا يمكن للعضو أن يقوم بواجباته التي نصت عليها الدستور، وأن يلتزم باليمين الذي أقسمه فيما لو اكتسب جنسية دولة أخرى وخاصة في حالة تعارض مصالح الدولتين أو في حالة فقدته لجنسية دولته، فشرط الجنسية الأردنية الوحيدة ليس فقط شرط لاكتساب العضوية في مجلس النواب الأردني وإنما هو شرط لاستمرار العضوية أيضاً .

ثانياً - فقد الصلاحية العقلية والذهنية :

أوجب المشرع الدستوري الأردني على عضو مجلس النواب أن يتمتع خلال مدة عضويته بحالة عقلية ونفسية سليمة، تمكنه من القيام بعمله النيابي،

فإذا ما أصيب العضو بمرض عقلي أو نفسي كالجنون والعتة أو الهذيان أو اضطرابات نفسية تؤثر على إدراكه وبالتالي على أهليته أثناء عضويته، أو ظهرت بعد انتخابه، أو أنه قد حجر عليه دون أن يرفع هذا الحجر عنه، يكون عرضة لإسقاط عضويته حكماً دون اللجوء إلى المجلس للتصويت على هذا الإسقاط.

فالعضو الذي يصاب بأي من الأمراض السابقة يفقد القدرة على القيام بأعماله البرلمانية الذي انتخب من أجل إنجازها، كما أن العمل البرلماني هو عبء ومهمة جسيمة يجب على العضو لينهض به أن يمتلك العقل الراجح والمنطق السليم والقدرة على التفكير والتحليل.

وإن الحكم على الصلاحية العقلية للعضو، يكون من قبل لجنة طبية مشكلة من قبل السلطة التنفيذية وتتبع لها، مما يجعل العضو عرضة للضغوط والتهديد من قبل السلطة التنفيذية، لذلك يجب على القانون أن ينظم بدقة هذا الأمر بما يوفر للعضو ولناخبيه وللمجتمع ضمانات من تعسف أي من السلطات الأخرى.

ثالثاً - فقد الصلاحية الأخلاقية :

إن فقد عضو البرلمان السمعة الحسنة يجعله فاقداً لثقة الشعب الذي يمثله وغير قادر على اتخاذ قراراته بحرية واستقلالية بعيداً عن أي تأثيرات أو ضغوط، وقد يفقد العضو حسن السمعة عندما يصدر بحقه حكم في جرائم تتعلق بالذمة والشرف والأمانة وغيرها من الصفات التي تؤثر على السمعة، لذلك قرر المشرع الأردني حرمان عضو مجلس النواب من استمرار عضويته في المجلس متى صدر بحقه أثناء عضويته حكماً بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانوناً، أو صدر عليه حكماً بالسجن لمدة تزيد عن سنة واحدة بجريمة غير

سياسية ولم يعفَ منها ، فتشمل هذه الجرائم الجنايات والجنح التي تزيد عقوبتها عن سنة لجرائم الرشوة والتزوير وهتك الأعراض وغيرها .

وهذا يعني أن العضو الذي يصدر بحقه أحد الأحكام السابقة تسقط عضويته حكماً لفقد الصلاحية الأخلاقية ، ولكن المشرع الأردني أخرج الجرائم السياسية وكذلك المخالفات المرتكبة من قبل العضو والجنح التي لا تزيد عقوبتها عن سنة من أسباب إسقاط العضوية ، فأى عضو يرتكب مخالفة / مخالفة مرور مثلاً / أو جريمة جنحية تقل عقوبتها عن سنة لا يترتب على ذلك إسقاط العضوية ، وبذلك يكون المشرع قد منح لعضو مجلس النواب ضماناً كبيرة تحمي عضويته في المجلس ، وحذا لو نص القانون على إسقاط عضوية العضو الذي ارتكب جرائم سياسية وغير سياسية ولم يعفَ منها .

رابعاً. مخالفة الشرط المتعلق بحظر التعامل المالي مع الحكومة :

منع المشرع الدستوري أعضاء مجلس النواب أثناء مدة عضويتهم من التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة ، أو أي مؤسسة رسمية عامة ، باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأموال ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص .

وقد أراد المشرع بهذا القيد ، أن لا يرتبط عضو مجلس النواب بمنفعة مادية مع الحكومة من خلال توقيع عقود معها سواء باسمه أو لصالحه عن طريق الغير ، لكي لا يفضل مصلحته الشخصية المادية على المصلحة العامة عندما تستخدم الحكومة هذا العمل المشترك بينهما ، كوسيلة للضغط عليه ، فيكون مقيد أثناء ممارسة عمله البرلماني بما تمليه عليه هذه الحكومة ، فيتجرد عملياً من الصفة النيابية التي يتوجب عليه باكتسابها العمل لتحقيق

الصالح العام، فالإسقاط الحكمي الذي فرضه المشرع الدستوري على العضو الذي يخالف هذا القيد، يجعل العضو يبتعد عن أي تعامل مع الحكومة حفاظاً على عضويته .

ولكننا نتمنى على المشرع لو أنه قطع أي تعامل مادي لعضو مجلس النواب مع الحكومة، يعود بمنفعة شخصية عليه، تؤثر هذه المنفعة على نزاهة وحيدة وموضوعية قراره البرلماني بعدم السماح له بإبرام عقود استئجار الأراضي والأموال مع الحكومة .

وأما بخصوص الحالة المتعلقة بإسقاط العضوية للإخلال العضو بواجبات عضويته، فإن المشرع الأردني لم يقرر إسقاط العضوية بشأنها، فليس هناك نص سواء في الدستور أو قانون الانتخابات أو النظام الداخلي لمجلس النواب يجيز إسقاط العضوية عن أحد النواب إذا ما أخل بواجبات عضويته.

وبعد الانتهاء من دراسة حالات الإسقاط الحكمي لعضوية عضو مجلس النواب الأردني، لابد لنا من الإشارة إلى النقاط الآتية :

١- قبل إجراء التعديل الأخير للدستور الأردني في عام ٢٠١١، كانت المادة ٧٥/ منه تنص على عدم إسقاط عضوية العضو إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب الحاضرين .

وقد مارس المجلس هذا الحق سنة ١٩٥٧ في ظل الأحكام العرفية، فقد أصدرت المحاكم العرفية أحكاماً بحق عدد من النواب، تقتضي بسجنهم مدة تزيد على السنة الواحدة، وبناءً على ذلك قرر مجلس النواب فصلهم من عضويتهم، لذلك أحيل أحد النواب إلى المحكمة العرفية، فقررت المحكمة براءته من التهمة الموجهة إليه، إلا أن الحاكم العسكري قرر اعتقاله، وقد عدّ مجلس النواب أن قرار الاعتقال بمنزلة حكم المحكمة فقرّر فصله، مع

أنه من الثابت أن أوامر التوقيف التي تصدر من الجهة الإدارية تطبيقاً لقوانين خاصة، لا تحرم العضو من نيابته، لأن مثل هذه الأوامر لا تعد من قبيل الأحكام المقصودة في نص المادة /٧٥/ من الدستور^(١).

٢- إن نص المشرع الدستوري الأردني على الإسقاط الحكمي للعضوية البرلمانية يحرم العضو من أهم ضماناته، بصدر قرار إسقاط العضوية عنه من قبل مجلس النواب الذي يتبعه بأغلبية معينة، لذلك نقترح على المشرع الدستوري إعادة هذه الضمانة لعضو مجلس النواب بإعادة الاختصاص للمجلس بإسقاط العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

٣- جعل الدستور والقانون شرط عدم قرابة العضو للملك من الدرجة التي تعين بقانون خاص شرط لاكتساب العضوية في مجلس النواب ولا استمرارها أيضاً، إلا أنه لا يمكن أن تتصور حالة إسقاط العضوية في هذا الشرط، فالعضو الذي حقق هذا الشرط عند ترشحه لا يمكن أن يفقده بعد فوزه في الانتخابات واكتساب الصفة النيابية.

وإذا ما حدث أي تزوير أو تواطؤ في قرابة المرشح واكتشف ذلك أثناء عضويته نكون أمام حالة إبطال عضويته وليس إسقاطها، لأن هذا الشرط لم يتوفر في العضو ابتداءً.

(١) انظر : د. عادل الحيارى، النظام الدستوري الأردني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٧٦٨.

المبحث الثاني

انفراد البرلمان بتنظيم شؤونه الداخلية

تمهيد وتقسيم :

تذهب دساتير الأنظمة النيابية التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية - التنفيذية - القضائية) إلى تكريس هذا المبدأ من خلال النص على اختصاص البرلمان بإدارة شؤونه الداخلية، من خلال قيامه بانتخاب رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضاء المجلس، وانفراده بوضع نظامه الداخلي وحفظ النظام داخله وحول مقر عمله، وتهدف تلك الدساتير بذلك إلى توفير أكبر قدر من الاستقلالية لأعضاء البرلمان في أثناء ممارستهم لمهامهم وأعمالهم النيابية .

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث موضوع انفراد البرلمان في الدول محل المقارنة (مصر، سورية، لبنان، الأردن) بتنظيم شؤونه الداخلية، من خلال ثلاثة مطالب رئيسية وفق الآتي :

المطلب الأول: انتخاب رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضائه

المطلب الثاني: انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي

المطلب الثالث: حق المجلس النيابي في حفظ النظام داخله

المطلب الأول

انتخاب رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضائه

أعطى المشرع الدستوري في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن المجلس النيابي الحق في انتخاب رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضاء المجلس، وهو ما سنتحدث عنه بشيء من التفصيل وفق الآتي :

أولاً - في مصر :

نص المشرع المصري على حق أعضاء مجلس النواب بانتخاب مكتب المجلس (الذي يشكّل من رئيس المجلس والوكيلين)^(١)، إذا نصت المادة /١١٧/ من الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ على أن : « ينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي لمدة فصل تشريعي، فإذا خلا مكان أحدهم، ينتخب المجلس من يحل محله، وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس قواعد وإجراءات الانتخاب، وفي حالة إخلال أحدهم بالتزامات منصبه، يكون لثلث أعضاء المجلس طلب إعفائه منه، ويصدر القرار بأغلبية ثلثي الأعضاء. وفي جميع الأحوال، لا يجوز انتخاب الرئيس أو أي من الوكيلين لأكثر من فصلين تشريعيين متتاليين ».

وتتفيذاً لذلك، فقد حدّدت المادة /١٢/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ قواعد وإجراءات الانتخاب مكتب مجلس النواب، إذ نصت على أن : « ينتخب المجلس من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي الأول الرئيس والوكيلين لمدة الفصل التشريعي، وذلك

(١) انظر المادة /١٢/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، ويرأس جلسة المجلس هذه أكبر الأعضاء الحاضرين سناً. وتقدم الترشيحات إلى رئيس الجلسة خلال المدة التي يحددها، ويجرى الانتخاب ولو لم يتقدم للترشيح إلا العدد المطلوب. وتكون عملية الانتخاب سرية، وتجرى في جلسة علنية أو أكثر، بالتعاقب للرئيس ثم للوكيلين. ويعلن رئيس الجلسة انتخاب رئيس المجلس، ويباشر مهام الرئاسة فور إعلان انتخابه. وفي جميع الأحوال لا يجوز انتخاب الرئيس أو أي من الوكيلين لأكثر من فصلين تشريعيين متتاليين».

وتأكيداً لاستقلال المجلس ورئيسه، فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ على أن : « يتولى رئيس المجلس السلطات المخولة لرئيس مجلس الوزراء أو للوزير المختص بالشؤون المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح»^(١).

ولكن يثار التساؤل حول أحقية أعضاء مجلس النواب الذين يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بموجب المادة ١٠٢/ من الدستور للترشح لرئاسة المجلس ؟

نجيب على هذا السؤال بالقول : إنه لا يوجد مانع دستوري أو قانوني يحظر عليهم الترشح لرئاسة مجلس النواب^(٢)، ولكن ترشح أي عضو من الأعضاء المعيّنين لا يعني بالضرورة انتخابه رئيساً للمجلس، وفي حال فوزه في الانتخابات بحصوله على الأغلبية المطلوبة يكون ذلك رغبة أعضاء المجلس الممثلين عن الشعب، وإن كان من المفترض عليهم أن يوصلوا إلى رئاسة

(١) انظر المادة ٤١٥/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٢) تنص المادة ٢٨/ من قانون مجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٤ على تساوي العضو المعين بالعضو المنتخب، إذ نصت على أن : « ينشر قرار تعيين أعضاء مجلس النواب في الجريدة الرسمية، ويكون للأعضاء المعيّنين ذات الحقوق وعليهم ذات الواجبات المقررة للأعضاء المنتخبين بالمجلس » .

المجلس عضو منتخب من قبل الشعب لكي يستطيعوا من خلاله تحقيق مطالب ومصالح ناخبهم باعتباره أكثر تفهماً لحاجاتهم .

ولذلك يرى البعض أنه من غير الملائمة تولي رئاسة البرلمان من قبل عضو ظفر بالعضوية بقرار جمهوري، فالمسألة مسألة عدم ملائمة وليست مسألة عدم مشروعية ولا ذنب للسلطة التنفيذية إذا وقع اختيار أعضاء مجلس النواب على عضو يتولى الرئاسة من خارج الأعضاء المنتخبين^(١).

ثانياً - في سورية :

تنص المادة /٦٤/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن :

« ١ - يدعى مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته.

٢ - ينتخب المجلس في اجتماعه الأول رئيسه وأعضاء مكتبه، ويعاد انتخابهم سنوياً » .

ويستفاد من نص البند الثاني من هذه المادة، أن مجلس الشعب السوري هو الجهة المختصة دستورياً باختيار مكتب المجلس (رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين)^(٢) من بين أعضائه وبطريقة الانتخاب، فهو أول عمل يقوم به أعضاء المجلس بعد حلف اليمين الدستورية في الاجتماع الأول لهم،

(١) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان، مرجع سابق، ص ١٧١ .

(٢) انظر المادة /٢٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

ويجري انتخاب مكتب المجلس في بداية الدور التشريعي وفق الإجراءات الآتية:^(١)

أ - مدة ولاية مكتب المجلس سنة ميلادية تبدأ من تاريخ انتخابه ، ويعاد انتخابه في أول جلسة يعقدها المجلس بعد انتهاء المدة ، ويستمر مكتب المجلس في ممارسة مهامه وصلاحياته إلى أن يتم انتخاب المكتب الجديد .»

ب - يُنتخب أولاً رئيس المجلس ثم نائب الرئيس كل منهما بورقة خاصة ويكون انتخاب الرئيس ونائبه بالأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة لعدد أعضائه فإن لم تحصل يعاد الانتخاب فوراً ويكتفي عندئذ بالأغلبية النسبية، وإذا لم يتقدم للترشيح سوى مرشح واحد فقط خلال المهلة المحددة في الدعوة الثانية ، يعد المتقدم للترشيح فائزاً بالتركية ، وفور انتخاب رئيس المجلس توقف الجلسة لمدة نصف ساعة ثم تستأنف برئاسته، ثم ينتخب أمين السر بورقة واحدة ثم المراقبان بورقة واحدة أيضاً. ويكون انتخابهما بالأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة وإذا لم يحصل عليها يكتفي بالأغلبية النسبية، وإذا لم يتقدم للترشيح إلا العدد المطلوب خلال المهلة المحددة، يعد المتقدم للترشيح فائزاً بالتركية

ج - تتم الانتخابات بالاقتراع السري على أوراق خاصة ممهورة بخاتم المجلس، ويتولى أمين السر تحت إشراف رئيس المجلس ومعاونة المراقبين جمع الأصوات وفرزها

(١) انظر المواد /١١-١٢-١٣-١٤-١٧-١٨-٢١-٢٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

د - لا يجوز لمن ترشح لأي منصب في مكتب المجلس ولم يفز، الترشح لمنصب أو مقعد آخر في جلسات الانتخاب. كما لا يجوز أن يجمع أعضاء الحكومة بين مناصبهم وعضوية مكتب المجلس .

هـ - يعد أصحاب الأوراق البيضاء والأوراق التي تعذرت قراءتها والأوراق الباطلة مشاركين في التصويت فقط . وإذا تضمنت ورقة التصويت عدداً يزيد عن العدد المطلوب انتخابه تحذف الزيادة من آخر الورقة وتحسب بقية الأسماء. أما إذا تضمنت ورقة التصويت عدداً أقل من العدد المطلوب انتخابه فتحسب بالنسبة للمرشح . وإذا تكررت ورقة التصويت اسم المرشح فتحسب له صوت واحد. كما أن الأوراق التي لا تتضمن اسم المرشحين بوضوح ولكنها تشمل على دلالات كافية عنهم مانعة للالتباس تحسب مع الأوراق الصحيحة. ويفصل مكتب المجلس بقرار نهائي في الخلاف حول صحة أوراق الاقتراع.

و - يحيط رئيس المجلس ورئيس الجمهورية علماً بتشكيل مكتب المجلس فور انتخابه، وكذلك بأي تغيير في أعضائه .

ثالثاً- في لبنان :

تنص المادة /٤٤/ من الدستور اللبناني النافذ لعام ١٩٢٦^(١) على أنه :
« في كل مرة يجدد المجلس انتخابه يجتمع برئاسة أكبر أعضائه سناً ويقوم العضوان الأصغر سناً بينهم بوظيفة أمين.
ويعتمد إلى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس كل منهما على حدة بالاقتراع السري وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين. و

(١) المادة /٤٤/ من الدستور اللبناني النافذ (معدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧ وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/١/١٩٤٧ وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠) .

تبنى النتيجة في دورة اقتراع ثالثة على الغالبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعد منتخباً.

وفي كل مرة يجدد المجلس انتخابه، وعند افتتاح عقد تشرين الأول من كل عام، يعتمد المجلس إلى انتخاب أمينين بالاقتراع السري وفقاً للغالبية المنصوص عنها في الفقرة الأولى من هذه المادة.

للمجلس ولمرة واحدة، بعد عامين من انتخاب رئيسه ونائب رئيسه وفي أول جلسة يعقدها أن ينزع الثقة من رئيسه أو نائبه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه بناءً على عريضة يوقعها عشرة نواب على الأقل. وعلى المجلس، في هذه الحالة، أن يعقد على الفور جلسة ملء المركز الشاغر .

ولقد بيّن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ في الفصل الأول من الباب الأول منه تكوين هيئة مكتب المجلس وقواعد انتخاب أعضائها، فنصت المادة الأولى من هذا النظام على أن: « تتألف هيئة مكتب المجلس من رئيس ونائب رئيس وأميني سر وثلاثة مفوضين ».

ونصت المادة الثانية على أن : « يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة أكبر أعضائه سناً وبرئاسته لانتخاب هيئة مكتب المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تجديد انتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته. يقوم بأمانة السر أصغر عضوين سناً من الحاضرين. وإذا تعذر حضور أكبر الأعضاء سناً يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً من الحاضرين ».

كما نصت المادة الثالثة على أنه : « عملاً بالمادة ٤٤ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ والنافذ منذ تاريخ نشره، ينتخب المجلس أولاً، ولمدة ولايته، الرئيس ونائب الرئيس، كلاً منهما على حدة، بالاقتراع السري، وبالعالبية المطلقة من أصوات المقترعين، وإذا لم تتوافر هذه

الغالبية في هذه الدورة وفي دورة ثانية تعقبها ، تجري دورة اقتراع ثالثة يكتفي بنتيجتها بالغالبية النسبية ، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخباً. وفي كل مرة يجدد المجلس انتخابه ، وعند افتتاح عقد تشرين الأول من كل عام ، يعمد المجلس إلى انتخاب أميني سر وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة. ثم يجري انتخاب ثلاثة مفوضين بورقة واحدة بالغالبية النسبية. وإذا تساوت الأصوات عدّ الأكبر سناً منتخباً ».

وأخيراً، نصت المادة الرابعة من النظام الداخلي على أنه : « إذا شغل مقعد في هيئة مكتب المجلس ، عمد المجلس إلى انتخاب خلف له في أول جلسة يعقدها وفقاً للإجراءات المقررة لملاء هذا المقعد بموجب المادة الثالثة أعلاه » .

ويتضح مما سبق، أن انتخاب رئيس البرلمان اللبناني ونائبه يكون طوال مدة ولاية المجلس المتمثلة بأربع سنوات ، وليس عند حلول دور الانقضاء السنوي كما في انتخاب رئيس البرلمان السوري ، فمسلك المشرع الدستوري اللبناني في هذا الشأن أكثر تلاؤماً مع الأعباء الكبيرة الملقاة على عاتق رئيس المجلس التي تتطلب منه الخبرة والمعروفة للقيام بها ، فلا يتحقق ذلك مع التغيير المستمر للرئيس خلال مدة ولاية المجلس.

وإن الدستور اللبناني/م ٤٤ / أعطى الحق لأعضاء مجلس النواب بنزع الثقة عن الرئيس ونائبه بعد عامين من انتخابهم بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه بناء على عريضة يقدمها عشرة نواب على الأقل ويعقد المجلس على الفور لملاء المركز شاغراً ولا يحق له استعمال هذا الحق إلا مرة واحدة فهذه الصلاحية الدستورية لأعضاء مجلس النواب يجعل رئيسه يلتزم بالقيام بمسؤولياته بدقة وتفاني وموضوعية بما فيه خير العمل البرلمان ومطالب الناخبين المحقة .

رابعاً - في الأردن :

تنص المادة /٦٩/ من الدستور الأردني النافذ لعام ١٩٥٢ وفق آخر تعديلاته على أن : « ١. ينتخب مجلس النواب في بدء كل دورة عادية رئيساً له لمدة سنة شمسية ويجوز إعادة انتخابه. ٢. إذا اجتمع المجلس في دورة غير عادية ولم يكن له رئيس فينتخب المجلس رئيساً له لمدة تنتهي في أول الدورة العادية »^(١).

ولقد بيّن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ في الفصل الثاني منه كيفية تأليف المكتب الدائم للمجلس، فنصت المادة السابعة على أن : « أ - يتألف المكتب الدائم من الرئيس ونائبيه ومساعدتين اثنتين. ب - عند قبول المجلس استقالة أي عضو من أعضاء المكتب الدائم أو شغور مركز أحد أعضائه، ينتخب المجلس من يحل محله في أول جلسة يعقدها. ج - لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المكتب الدائم. د - تمتد وظيفة المكتب الدائم إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية ويتولى تصريف الشؤون المستعجلة ضمن دائرة اختصاصه. هـ - إذا اجتمع المجلس في دورة استثنائية،

^(١) يلاحظ هنا أن الحديث يقتصر فقط على مجلس النواب دون مجلس الأعيان، لأن المجلس الأخير غير منتخب من الشعب، فأعضاؤه كلهم معينون من قبل الملك بما فيهم رئيس مجلس الأعيان، وهذا ما نصت المادة /٦٥/ من الدستور الأردني النافذ بقولها : « ١. مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتحدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم. ٢. مدة رئيس مجلس الأعيان سنتان ويجوز إعادة تعيينه ».

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤، نجد أن المادة السادسة منه تنص على أن مكتب مجلس الأعيان يتألف من ((الرئيس ونائبيه ومساعديه))، ومدته سنتان، وإذا كان رئيس مجلس الأعيان يعيّن من قبل الملك لمدة سنتان، ويجوز إعادة تعيينه لعامين آخرين، فإن باقي أعضاء المكتب (أي النائبين والمساعدين) يجري انتخابهم من قبل المجلس في أول جلسة يعقدها .

وكان أحد مراكز المكتب أو جميعها شاغرة، فينتخب المجلس من يشغل تلك المراكز، وتمتد وظيفة المنتخب في هذه الحالة الى يوم افتتاح الدورة العادية التالية».

كما بيّن النظام الداخلي لمجلس النواب في الفصل الثالث منه قواعد وإجراءات انتخاب أعضاء المكتب الدائم للمجلس، وهي الآتية^(١):

أ - يختار رئيس الجلسة لجنة من ثلاثة نواب ويسمي رئيسها للإشراف على عملية الاقتراع، ويحق لمندوبي المرشحين مراقبة عملية الاقتراع والفرز.
ب - يطلب رئيس الجلسة من كل مرشح للرئاسة أن يعلن ذلك، ثم يعلن بدء عملية الاقتراع.

ج - يدعو رئيس الجلسة النواب الحاضرين واحداً واحداً، وتعطي لجنة الإشراف كلا منهم ورقة اقتراع واحدة.

د - يؤشّر النائب على اسم المرشح الذي يريد انتخابه رئيساً على ورقة الاقتراع المعدة وفق أحكام هذا النظام، في المعزل الخاص، ويضع الورقة بذاته في الصندوق الخاص وعلى مرأى من الحضور .

هـ - يعتبر فائزاً بمنصب الرئيس من حصل على الأكثرية المطلقة للحاضرين إذا كان المترشحون للموقع أكثر من اثنين أما إذا كان المرشحان اثنين فقط فيعتبر فائزاً من يحصل على الأكثرية النسبية وإذا تساوت الأصوات تجرى القرعة بينهما. وإذا لم يحصل أي مرشح على تلك الأكثرية، يعاد الانتخاب بين المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات، ويعتبر فائزاً من يحصل على الأكثرية النسبية، وإذا تساويا في الأصوات تجرى القرعة بينهما .

(١) انظر : المواد من (١٣ — ١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ .

و - يعلن رئيس الجلسة نتيجة الانتخاب ويدعو الرئيس المنتخب إلى تولي كرسي الرئاسة.

ز - يجري انتخاب النائب الأول والنائب الثاني في ورقة واحدة معدة من قبل الأمانة العامة، وينتخب المساعدان بقائمة واحدة ويعلن فوز اللذين حصلا على الأكثرية النسبية بينهم، وعند تساوي الأصوات بين مرشحين أو أكثر لنفس المنصب تجرى القرعة بينهم.

ح - يحيط رئيس المجلس الملك ورئيس مجلس الأعيان ورئيس الوزراء بأسماء أعضاء المكتب الدائم .

وهكذا، نجد أن المشرع الدستوري في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن أراد اختيار رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضائه وبطريقة الانتخاب من بين أعضائه أيضاً وليس بالتعيين من قبل السلطة التنفيذية وذلك للسببين الآتيين :

السبب الأول : تكريس قاعدة التمثيل الشعبي على إطلاقها ، من خلال إيصال أشخاص إلى منصب رئاسة البرلمان ومعاونيه باتفاق شعبي، ويتجلى ذلك بانتخابهم من بين أعضاء البرلمان المنتخبين من قبل الشعب والذين يعتبرون ممثلين عنه وناطقين بلسانه ومعبرين عن تطلعاته ومحققين لمصالحه .

السبب الثاني : تكريس مبدأ الفصل بين السلطات لتحقيق أكبر قدر من الاستقلالية لأعضاء البرلمان للقيام بأعبائهم النيابية بحرية، دون أي ضغط أو تدخل من قبل السلطة التنفيذية، لذلك يرى البعض لو أن تعيين من يتولى ذمة الأمور وإدارة أعمال المجلس بقرار من السلطة التنفيذية، لتمكنت من هيمنتها

وسيطرتها على السلطة التشريعية الأمر الذي يؤدي إلى اهتزاز مبدأ الفصل بين السلطات ويتعارض مع المنطق الديمقراطي^(١).

المطلب الثاني

انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي

أعطى المشرع الدستوري المجلس النيابي في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن الحق في وضع لائحته الداخلية (نظامه الداخلي) لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، وهو ما سنتحدث عنه بشيء من التفصيل وفق الآتي :

أولاً - في مصر :

نص الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ في المادة /١١٨/ منه على أن :
« يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه ، وكيفية ممارسته لاختصاصاته ، والمحافظة على النظام داخله ، وتصدر بقانون » .
وهو أيضاً ما أعادت التأكيد عليه المادة /٤٩/ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ ، إذ نصت على أن : « يضع مجلس النواب لائحة داخلية تنظم العمل فيه وفي لجانه المختلفة ، وتنظم كيفية ممارسته لاختصاصاته المقررة في الدستور » .

(١) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٧٠ .

وتطبيقاً لذلك، فقد أصدر مجلس النواب لائحته الداخلية بالقانون رقم/١/ لعام ٢٠١٦، وأصدره رئيس الجمهورية بتاريخ ١٣ أبريل/ نيسان سنة ٢٠١٦، ونشر في الجريدة الرسمية وأصبح نافذاً^(١).

وتتضمن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ من /٤٣٧/ مادة موزعة على أربعة عشر باباً، وفق الآتي :

الباب الأول : يتضمن هذا الباب على أحكام عامة بخصوص مضمون اللائحة، ومقر مجلس النواب، وضرورة التزام أعضاء المجلس بأحكام الدستور والقوانين وهذه اللائحة^(٢).

الباب الثاني : ويتحدث عن الأجهزة البرلمانية للمجلس من خلال سبعة فصول تدور حول: ١ - رئيس المجلس ٢ - مكتب المجلس ٣ - اللجنة العامة ٤ - لجنة القيم ٥ - اللجان النوعية ٦ - اللجان الخاصة والمشاركة ٧ - الشعبة البرلمانية^(٣).

الباب الثالث : انتخابات الأجهزة البرلمانية للمجلس^(٤).

الباب الرابع : الهيئات البرلمانية للائتلافات والأحزاب وتمثيلها^(٥).

الباب الخامس : الإجراءات السياسية البرلمانية سواء الإجراءات الخاصة بمنصب رئيس الجمهورية (تزكية المترشح لمنصب رئيس الجمهورية - أداء اليمين الدستورية - استقالة رئيس الجمهورية - اتهام رئيس الجمهورية - خلو منصب رئيس الجمهورية - سحب الثقة من رئيس الجمهورية) ومناقشة بيانات

^(١) القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ المتضمن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري منشور في الجريدة الرسمية — العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل سنة ٢٠١٦ .

^(٢) راجع (المواد : ١ — ٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

^(٣) راجع (المواد : ٦ — ٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

^(٤) راجع (المواد : ٩١ — ٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

^(٥) راجع (المواد : ٩٤ — ١٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

رئيس الجمهورية، ومناقشة برنامج الحكومة، ومنحها الثقة وإعفاءها من أداء عملها، وإجراء تعديل وزاري فيها، ومناقشة إعلان حالتها الحربية والطوارئ^(١).
الباب السادس : الإجراءات التشريعية البرلمانية من تعديل الدستور وكيفية التقدم بمشروعات القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين، والاقتراحات بقوانين، والقرارات بقوانين في المجلس، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية^(٢).

الباب السابع : وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية، وتتضمن الأسئلة البرلمانية، وطلبات الإحاطة والبيانات العاجلة، والاستجابات، وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، وطلبات المناقشة العامة، والاقتراحات برغبة، ولجان تقصي الحقائق، ولجان الاستطلاع والمواجهة، والمقترحات والشكاوى، واتهام رئيس مجلس الوزراء أو نوابه، أو الوزراء أو نوابهم، بالخيانة العظمى، ومتابعة شؤون الإدارة المحلية^(٣).

الباب الثامن : ويتناول جلسات المجلس وقراراته من حيث صحة انعقاد الجلسات وصدور القرارات وإجراءات المناقشة والتصويت ونظام الكلام ومضابط الجلسات^(٤).

الباب التاسع : الاستعجال النظري في موضوع بالمجلس أو بإحدى لجانه^(٥).

الباب العاشر: الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية (الجهاز المركزي للمحاسبات)^(٦).

(١) راجع (المواد : ١٠٨ — ١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٢) راجع (المواد : ١٣٣ — ١٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٣) راجع (المواد : ١٩٨ — ٢٦٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٤) راجع (المواد : ٢٧٠ — ٣٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٥) راجع (المواد : ٣٣٦ — ٣٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٦) راجع (المواد : ٣٤٢ — ٣٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

الباب الحادي عشر : ويتناول شؤون العضوية (صحة العضوية - أحوال عدم الجمع) ، والحصانة البرلمانية (الموضوعية والإجرائية) ، وحضور الأعضاء وغيابهم ، وواجبات الأعضاء ، والجزاءات البرلمانية^(١).

الباب الثاني عشر : يتضمن انتهاء العضوية من إبطال العضوية وإسقاطها واستقالة الأعضاء وخلو المكان^(٢).

الباب الثالث عشر : ويتناول شؤون المجلس من حيث المحافظة على النظام في المجلس ، وإدارة الأموال التي آلت ملكيتها إلى المجلس ، وموازنة المجلس وحساباته ، وتشكيل الأمانة العامة للمجلس ، ومعهد التدريب البرلماني^(٣).

الباب الرابع عشر: أحكام متنوعة وختامية^(٤).

ثانياً - في سورية :

إن اختصاص مجلس الشعب في سورية بوضع نظامه الداخلي هو اختصاص دستوري ، حيث نص الدستور النافذ على أن : « يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه وتحديد اختصاصات مكتب المجلس »^(٥).

وتطبيقاً لذلك ، فقد أقرّ مجلس الشعب بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٧/٣٠ النظام الداخلي لمجلس الشعب ، وتم نشره في الجريدة الرسمية واعتبر نافذاً بتاريخ ٢٠١٧/٨/١ ليكون منسجماً مع الدستور الجديد الذي

(١) راجع (المواد : ٣٥١ — ٣٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٢) راجع (المواد : ٣٨٤ — ٣٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٣) راجع (المواد : من ٣٩٣ — ٤٢٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٤) راجع (المواد : من ٤٢٤ — ٤٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام ٢٠١٦ .

(٥) راجع المادة ٦٩/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ .

صدر في عام ٢٠١٢، ويتألف النظام الداخلي للمجلس من ٢٨٥/ مادة موزعين على إحدى عشر باباً تتضمن الآتي :

الباب الأول : المجلس وانعقاده، ويتناول مقر مجلس الشعب، ومدة ولايته وتمديدتها، ودعوة المجلس المنتخب للاجتماع لحلف أعضائه اليمين الدستورية ، ودورات انعقاد المجلس العادية والاستثنائية^(١).

الباب الثاني : انتخاب مكتب المجلس وشغور العضوية ، ويتحدث عن انتخاب مكتب المجلس في بداية الدور التشريعي ، وانتخاب مكتب المجلس السنوي، وآلية انتخاب مكتب المجلس وشغور عضويته^(٢).

الباب الثالث : الهيكل التنظيمي للمجلس ، ويتضمن مهام رئيس المجلس ونائبه، وتكوين مكتب المجلس ومدة ولايته واختصاصاته، تشكيل لجان المجلس الدائمة واختصاصاتها وأسلوب العمل فيها وإجراءات عملها واجتماعاتها وتقاريرها وللجان المؤقتة ومهامها^(٣).

الباب الرابع : نظام الجلسات ، من انعقاد الجلسات ومناقشة وتصويت، وطلبات الإذن بالكلام، والإجراءات التأديبية بحق الأعضاء المخالفين، ومحاضر الجلسات^(٤).

الباب الخامس : الإجراءات التشريعية ، سواء تعلق بمشروع قانون مقدم من قبل رئيس الجمهورية، أو اقتراح بقانون مقدم من قبل أعضاء مجلس الشعب، وإجراءات الاعتراض على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة، وقواعد مناقشة المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس

(١) راجع (المواد: من ١- ١٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٢) راجع (المواد: من ١١- ٢١) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٣) راجع (المواد: من ٢٢- ٨٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٤) راجع (المواد: من ٨٨- ١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

الجمهورية استناداً للمادة ١١٣ من الدستور، فضلاً عن إجراءات مناقشة المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أقرتها السلطة التنفيذية، والتي يحيلها رئيس الجمهورية إلى المجلس وتعديل الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية أو اقتراح أعضاء المجلس وتعديل النظام الداخلي للمجلس^(١).

الباب السادس : الإجراءات السياسية البرلمانية، من حيث الإجراءات المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية وبياناته، والإجراءات المتعلقة بالبيان الوزاري وبخطط التنمية^(٢).

الباب السابع : قواعد وإجراءات ممارسة أعضاء مجلس الشعب وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من سؤال واستجواب وطلبات مناقشة وحجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء^(٣).

الباب الثامن : شؤون العضوية من حصانة أعضاء البرلمان الإجرائية و الموضوعية وإجراءاتها، وإجازات الأعضاء وغيابهم، وواجبات أعضاء البرلمان، وشغور عضويتهم وإسقاطها، والإجراءات الخاصة بسلوك الأفراد^(٤).

الباب التاسع : شؤون المجلس من تهيئة مشروع موازنة المجلس ووضع القواعد الخاصة بتنظيم حساباته، وتكوين الأمانة العامة ومهامها، ودور رئيس المجلس في المحافظة على النظام داخلة، ودور إعلام المجلس^(٥).

(١) راجع (المواد : من ١٢٤-١٨٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٢) راجع (المواد: من ١٨٦-١٩٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٣) راجع (المواد : من ١٩٦-٢٢٥) النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٤) راجع (المواد : من ٢٢٦-٢٥٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٥) راجع (المواد من ٢٥٣-٢٧٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

الباب العاشر: الشعبة البرلمانية العربية السورية ، فمجلس الشعب هو شعبة الجمهورية العربية السورية للمؤتمرات البرلمانية الدولية ، وتهدف هذه الشعبة إلى تمثيل المجلس وتنظيم مساهمته في الاتحاد البرلماني العربي والدولي ^(١).

الباب الحادي عشر: أحكام عامة ، بخصوص سرية الأوراق والبيانات المتعلقة بأعمال المجلس وإنهاء العمل بالنظام الداخلي الصادر عام ١٩٧٤ وتعديلاته ^(٢).

ثالثاً - في لبنان :

نص الدستور اللبناني النافذ لعام ١٩٢٦ في المادة /٤٣/ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧) على أنه : « للمجلس أن يضع نظامه الداخلي ».

فالمشرع الدستوري اللبناني أراد أن يستقل مجلس النواب في أداء وظائفه ومهامه الدستورية بعيداً عن أي رقابة وتسلط من خلال نظام داخلي يضعه هو بنفسه .

وتطبيقاً لذلك ، فقد أصدر مجلس النواب اللبناني بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ النظام الداخلي لمجلس النواب ، وجرى تعديله في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ: ٢٨ و ٢٩ أيار ١٩٩٧ و ١٠ و ١١ شباط ١٩٩٩ و ١٤/١٠/١٩٩٩ و ٣١/١٠/٢٠٠٠ و ٢١/١٠/٢٠٠٣ ونشر في الجريدة الرسمية رقم ٥٢ تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣ .

ويتألف النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني من /١٤٦/ مادة موزعة على أربعة أبواب رئيسية ، وفق الآتي :

^(١) راجع (المواد : من ٢٧٣ - ٢٧٩) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

^(٢) راجع (المواد : من ٢٨٠ - ٢٨٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

الباب الأول : ويتناول إدارة المجلس وسير أعماله من خلال أربعة عشر فصلاً، تتحدث هذه الفصول عن : هيئة مكتب المجلس، وصلاحيات هيئة مكتب المجلس، والانتخاب بالاقتراع السري، والفصل في صحة النيابة، وفي الاستقالة، وتأليف وانتخاب اللجان، وأعمال اللجان، والعرائض والشكاوى، وجلسات المجلس، وحضور الجلسات والتغيب، والمناقشات، والتصويت، والحصانة النيابية ورفعها، والعقوبات التي تتخذ بحق النواب المتمردين على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها^(١).

الباب الثاني : ويتناول أصول التشريع من خلال أربعة فصول، تتحدث هذه الفصول عن : التشريع، والاستعجال والاستعجال المكرر، والموازنة والقوانين المالية، وموازنة المجلس^(٢).

الباب الثالث : ويتناول الرقابة البرلمانية، من خلال ثلاثة فصول، تتحدث هذه الفصول عن وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية التي يحق للنواب استخدامها للرقابة على أعمال الحكومة، وهي: الأسئلة البرلمانية، والاستجابات، ولجان التحقيق البرلمانية^(٣).

الباب الرابع : يحتوي أحكام متنوعة تتعلق بأشكال الإشارات الخاصة التي حملها أعضاء المجلس النيابي، والإجراءات المطبقة من قبل المجلس عندما يرغب رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة إلى مجلس النواب عملاً بأحكام الفقرة العاشرة من المادة /٥٣/ من الدستور^(٤).

^(١) راجع (المواد: ١ - ١٠٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ مع تعديلاته .

^(٢) راجع (المواد: ١٠١ - ١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ مع تعديلاته .

^(٣) راجع (المواد: ١٢٤ - ١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ مع تعديلاته .

^(٤) راجع (المواد: ١٤٤ - ١٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ مع تعديلاته .

رابعاً - في الأردن :

نص الدستور الأردني النافذ في المادة /٨٣/ منه على أن : « يضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط وتنظيم إجراءاته وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها ».

وبناءً عليه ، فقد أقر مجلس النواب ((النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣)) وأصدره الملك بمقتضى المادة /٨٣/ من الدستور ، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٥٢٤٧ بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٣ .

كما أقر مجلس الأعيان أيضاً ((النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤)) وأصدره الملك بمقتضى المادة /٨٣/ من الدستور ، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٥٢٦٦ بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٤ .

ويتألف النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣ من ١٨٢/ مادة موزعين على اثنين وعشرين فصلاً تتضمن الآتي :

الفصول من ١ حتى ٧ : تتناول افتتاح الدورة العادية ، وتأليف المكتب الدائم للمجلس ووظائفه ، وطريقة انتخابه ، وتشكيل المكتب التنفيذي ووظائفه ، والكتل والائتلافات النيابية ، وإجراءات الانتخاب في المجلس ولجان المجلس^(١).

الفصول من ٨ حتى ١١ : تتناول هذه الفصول مشاريع القوانين التي يحيلها رئيس الوزراء إلى مجلس النواب ، وقواعد التصويت وإصدار القرارات في المجلس ، ونظام الجلسات ، ونظام الكلام في جلسات المجلس^(٢).

^(١) راجع (المواد: ١ — ٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

^(٢) راجع (المواد: ٧٦ — ١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

الفصول من ١٢ حتى ١٥ : تتحدث هذه الفصول عن وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية التي يحق لأعضاء مجلس النواب استخدامها للرقابة على أعمال الحكومة، وهي: الأسئلة البرلمانية، والاستجابات، وطلبات المناقشة العامة، والاقتراحات برغبة^(١).

الفصول من ١٦ حتى ٢٢ : تتحدث هذه الفصول عن الحصانة النيابية، والشكاوى والعرائض، والإجازات والغياب، والمحافظة على النظام والأمن في المجلس، والاستقالة، والشعب البرلمانية، وأحكام عامة^(٢).

وفيما يخص النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤، فإنه يتألف من ١٣٣/ مادة موزعين على تسعة عشر فصلاً تتضمن الآتي :

الفصول من ١ حتى ٣ : تتناول افتتاح الدورة العادية، وتأليف مكتب المجلس ووظائفه، وانتخاب لجان المجلس الدائمة وتحديد مهامها^(٣).

الفصول من ٤ حتى ٨ : تتناول مشروعات القوانين، وقواعد التصويت وإصدار القرارات في المجلس، وإجراءات الانتخاب في المجلس، ونظام الجلسات، ونظام الكلام في الجلسة^(٤).

الفصول من ٩ حتى ١٢ : تتحدث هذه الفصول عن وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية التي يحق لأعضاء مجلس الأعيان استخدامها للرقابة على أعمال

^(١) راجع (المواد: ١٢٥ — ١٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

^(٢) راجع (المواد: ١٤٦ — ١٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

^(٣) راجع (المواد: ١ — ٤٣) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة ٢٠١٤ .

^(٤) راجع (المواد: ٤٤ — ٨٨) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة ٢٠١٤ .

الحكومة، وهي: الأسئلة البرلمانية، والاستجابات، وطلبات المناقشة العامة، والاقتراحات برغبة^(١).

الفصول من ١٣ حتى ١٥ : تتحدث هذه الفصول عن العرائض والشكاوى، والإجازات والغياب، والحصانة البرلمانية^(٢).

الفصول من ١٦ حتى ١٩ : تتحدث هذه الفصول عن الاستقالة والفصل وسقوط العضوية، والمحافظة على النظام والأمن في المجلس، والشعب البرلمانية ولجان الأخوة والصداقة، وأحكام عامة^(٣).

^(١) راجع (المواد: ٨٩ — ١٠٦) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة ٢٠١٤ .

^(٢) راجع (المواد: ١٠٧ — ١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة ٢٠١٤ .

^(٣) راجع (المواد: ١٢١ — ١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة ٢٠١٤ .

المطلب الثالث

حق المجلس النيابي في حفظ النظام داخله

أعطى المشرع الدستوري المجلس النيابي في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن الحق في المحافظة على النظام داخله وحول مقر عمله، وهو ما سنتحدث عنه بشيء من التفصيل وفق الآتي :

أولاً - في مصر :

نص الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ على أن : « يختص مجلس النواب بالمحافظة على النظام داخله، ويتولى ذلك رئيس المجلس »^(١).

وهذا ما أوضحتها اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ ، حيث نصت على أن المحافظة على النظام داخل المجلس من اختصاصه وحده، ويتولى ذلك رئيس المجلس باسمه.

ويحدد الرئيس القوات التي يراها كافية لهذا الغرض، ويبلغ بها وزير الداخلية. وتكون هذه القوات تحت إمرة رئيس المجلس، ومستقلة عن كل سلطة أخرى.

ولا يجوز لغير القوات المسؤولة عن المحافظة على الأمن والنظام حمل أي نوع من السلاح داخل حرم المجلس، ويضع رئيس المجلس النظام الذي يكفل تحقيق ذلك^(٢).

ولا يجوز لأحد الدخول في حرم المجلس إلا بتصريح خاص، ويصدر هذا التصريح طبقاً للنظام الذي يضعه مكتب المجلس.

(١) راجع المادة /١١٩/ من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ .

(٢) راجع المادة /٣٩٣/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

وعلى المصرح لهم بالدخول أن يتبعوا التعليمات التي تصدر إليهم من المكلفين بحفظ النظام، وإلا جاز إخراجهم^(١).

ولا يجوز لغير أعضاء المجلس والمكلفين بالعمل فيه ومن يندبهم رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة لمعاونتهم، ومن يأذن المجلس أو اللجنة لهم في الحضور، الدخول في قاعة الجلسة أو في أماكن انعقاد جلسات اللجان، لأي سبب كان، وقت انعقاد المجلس أو اجتماع لجانه^(٢).

وتخصص أماكن لممثلي الصحف ووسائل الإعلام المختلفة وللجمهور في شرفات المجلس لمشاهدة جلسات المجلس من هذه الشرفات. ويضع رئيس المجلس قواعد وإجراءات الترخيص في الدخول إلى هذه الشرفات^(٣).

ويجب على من يرخص لهم في دخول شرفات المجلس أن يلزموا السكون التام مدة انعقاد الجلسة، وأن يظلوا جالسين، وألا يظهرُوا علامات استحسان أو استهجان، وأن يراعوا التعليمات والملاحظات التي يبديها لهم المكلفون بحفظ النظام. وللقائمين بحفظ النظام أن يكلفوا كل من يقع منه ضوضاء أو إخلال بالنظام ممن رخص لهم في دخول الشرفات بمغادرة الشرفة، فإن لم يمتثل فللرئيس أن يأمر حرس المجلس بإخراجه وتسليمه للجهة المختصة إذا اقتضى الحال^(٤).

ولقد منح القانون أيضاً المجلس اختصاص إدارة جلساته بما يحقق المحافظة على النظام أثناء المناقشة والتصويت، دون أي تدخل من أعضاء

(١) راجع المادة ٣٩٤/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٢) راجع المادة ٣٩٥/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٣) راجع المادة ٣٩٦/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٤) راجع المادة ٣٩٧/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

السلطة التنفيذية الحاضرين جلسات المجلس، ولا يحق لأحد أن يتكلم في الجلسة إلا بعد أن يطلب الكلمة ويأذن له الرئيس في ذلك، ولا يجوز لأحد غير رئيس المجلس مقاطعة المتكلم، ولرئيس المجلس أن يلفت نظر المتكلم للمحافظة على نظام الكلام، والعضو الذي يخل بالنظام أثناء الجلسات يفرض المجلس عليه بناءً على اقتراح رئيسه أحد التدابير الآتية^(١) :
أولاً - المنع من الكلام بقية الجلسة .

ثانياً - توجيه اللوم .

ثالثاً - الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة .

رابعاً - الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تتجاوز جلستين .

خامساً - الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد على خمس جلسات .

ويجوز أن تتخذ التدابير المنصوص عليها في البنود (أولاً وثانياً وثالثاً) من رئيس المجلس مباشرة.

ويصدر قرار المجلس باتخاذ أحد التدابير السابقة أثناء انعقاد الجلسة ذاتها، بعد سماع أقوال العضو أو من ينوب عنه من زملائه ودون مناقشة. ويصدر القرار بالحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تتجاوز جلستين بأغلبية أعضاء المجلس. ويجوز للمجلس أن يحيل الموضوع إلى لجنة القيم لتقديم تقرير عاجل عنه إلى المجلس^(٢).

وإذا لم يمثل العضو لقرار المجلس، فللرئيس أن يتخذ ما يراه من الوسائل الكفيلة بتنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو بذلك، وللرئيس أن

(١) راجع المادة /٣٠٨/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٢) راجع المادة /٣٠٩/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

يوقف الجلسة أو يرفعها ، وفي هذه الحالة يمتد الحرمان إلى ضعف المدة التي قررها المجلس^(١).

وللعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يقرر كتابة لرئيس المجلس أنه "يأسف لعدم احترام نظام المجلس"، ويتلى ذلك في الجلسة، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة^(٢).

وإذا تكرر من العضو في ذات الانعقاد ما يوجب حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس فلا يقبل منه اعتذار. وللمجلس بأغلبية أعضائه أن يقرر حرمانه من الاشتراك في أعماله لمدة لا تزيد على عشر جلسات، أو إحالته إلى لجنة القيم لتقديم تقرير إلى المجلس عما يكون قد بدر من العضو من مخالفة للنظام^(٣).

وإذا لم يتمكن الرئيس من إعادة النظام أعلن عزمه على وقف الجلسة، فإن لم يستتب النظام رفع الجلسة لمدة لا تزيد على نصف ساعة، فإذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة أجلها الرئيس، وأعلن موعد الجلسة القادمة^(٤).

(١) راجع المادة /٣١٠/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٢) راجع المادة /٣١١/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٣) راجع المادة /٣١٢/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

(٤) راجع المادة /٣١٣/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ .

ثانياً - في سورية :

نصت المادة /٧٣/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أنه :
« ١ - يُمثل رئيس مجلس الشعب المجلس ويوقع عنه ويتكلم باسمه ٢٠ - للمجلس حرس خاص يأتّمر بأمر رئيس المجلس ولا يجوز لأي قوة مسلحة دخول المجلس إلا بإذن من رئيسه » .

ويتضح من هذا النص الدستوري أن المشرع السوري قد منح رئيس مجلس الشعب اختصاص المحافظة على النظام داخل المجلس، وأكدت على ذلك المادة /٢٦٣/ من النظام الداخلي للمجلس الشعب، عندما نصت على أن :
« يتولى رئيس المجلس حفظ النظام داخل المجلس وحوله » .

وتبعاً لذلك فقد منح النظام الداخلي لرئيس المجلس عدة صلاحيات من أجل المحافظة على النظام داخل المجلس تتجلى بالآتي :

- ١ () للمجلس حرس خاص يأتّمر بأمر رئيس المجلس، ولا يجوز لأي قوة مسلحة أخرى دخول المجلس أو الوقوف على مقربة منه إلا بإذن من رئيس المجلس^(١).
- ٢ () يُحدد عدد أفراد الحرس ونظامهم بقرارات من رئيس المجلس^(٢).
- ٣ () يُحدد رئيس المجلس القوات التي يراها كافية لحفظ النظام وتكون تحت إمرته^(٣).
- ٤ () يُمنع الدخول إلى الأماكن الخاصة بأعضاء المجلس لغير الأعضاء أثناء انعقاد الجلسات باستثناء موظفي المجلس ومستخدميه^(٤).

(١) راجع المادة /٢٦٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

(٢) راجع المادة /٢٦٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

(٣) راجع المادة /٢٧٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

(٤) راجع المادة /٢٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

٥) على من يرخص لهم بحضور جلسات المجلس أن يلزموا الهدوء التام، وألا يظهروا علامات الاستحسان أو الاستهجان، وأن يراعوا الملاحظات التي يبيدها لهم المكلفون بحفظ النظام،

كل من يحدث ضوضاء أو إخلالاً بالنظام بأية صورة كانت من المستمعين يطلب إليه مغادرة الشرفة، فإن لم يمثل يأمر الرئيس بإخراجه أو بتسليمه إلى الجهة المختصة إذا اقتضى الحال^(١).

٦) لا يجوز لأي كان حمل السلاح داخل أبنية المجلس باستثناء حرسه الخاص^(٢).

ولمجلس الشعب أيضاً أن يقرر إخراج العضو الذي تقرر منعه من الكلام ولم يتمتع من قاعة المجلس، و يترتب على هذا القرار حرمان العضو من الاشتراك في أعمال الجلسة التي صدر القرار فيها، وإذا لم يمثل لقرار المجلس يمتد الحرمان إلى ثلاث جلسات تلي تلك الجلسة، وإذا اختل النظام يحق لرئيس المجلس إيقاف الجلسة لمدة لا تزيد عن نصف ساعة، فإذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة، أجّلها الرئيس إلى يوم آخر^(٣).

ثالثاً- في لبنان :

نص الدستور اللبناني النافذ لعام ١٩٢٦ على أحقية مجلس النواب وحده بحفظ النظام داخله بواسطة رئيسه^(٤)، فصدر النظام الداخلي لمجلس النواب ليحدد صلاحيات رئيس المجلس بهذا الشأن وبشكل مفصل، بحيث يتولى

^(١) راجع المادة ٢٦٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

^(٢) راجع المادة ٢٦٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

^(٣) راجع المادتين ١٠٦-١٠٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧.

^(٤) راجع المادة ٤٦/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والمعدلة بالقانون الدستوري لعام ١٩٢٧ .

الرئيس المحافظة على النظام والأمن داخل المجلس، لذلك لا يجوز استدعاء أفراد قوى الأمن غير التابعة إلى شرطة المجلس النيابي إلى المجلس إلا بطلب منه، وله أن يأذن للعضو بالكلام أو يمنعه وفقاً للنظام، ويأمر بتدوين أقوال النواب في المحضر وحذف أقوال من لم يأذن منهم^(١).

ولرئيس المجلس من أجل المحافظة على النظام والأمن داخل المجلس أن يأمر بالقبض على النائب الذي ارتكب جرماً من نوع جنائية في مقر المجلس ويحجزه في مكان معين ويسلمه للسلطات القضائية فور حضور من يمثلها، أما إذا كان الجرم من نوع الجنحة فللرئيس إبلاغ السلطات المختصة باتخاذ التدابير القانونية^(٢).

ورغم أن القانون أعطى رئيس مجلس النواب اختصاص المحافظة على النظام والأمن داخل المجلس إلا أنه اقتصر ذلك على النائب عضو المجلس دون أن يشمل كل الأشخاص المتواجدين داخل المجلس من أعضاء الحكومة وممثليها الحاضرين الجلسات أو الموظفين داخل المجلس أو المرخص لهم دخول المجلس، ولذلك نقترح حذفه كلمة النائب واستبداله بكلمة الشخص في المادة /١٠٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب والمعدلة لعام ٢٠٠٣.

ويستطيع المجلس أن يفرض على النائب الذي تمرد على نظام الجلسات ونظام الكلام منها أحد العقوبات الآتية^(٣) :

- ١ - التوبيخ للرجوع إلى النظام .
- ٢ - التوبيخ مع تسجيله في محضر الجلسة .

(١) راجع المادة /٥٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته .

(٢) راجع المادة /١٠٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته .

(٣) راجع المادة /٩٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته .

٣ - اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة .

٤ - الإخراج من الجلسة .

إن العقوبات الواردة في الفقرتين الأولى والثانية ينزلها الرئيس، أما العقوبات الباقية فلا بد من استشارة هيئة مكتب المجلس بشأنها.

رابعاً - في الأردن :

لم ينظم الدستور الأردني النافذ لعام ١٩٥٢ وتعديلاته موضوع حفظ النظام داخل مجلس النواب، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣ تدارك هذا النقص ونص بشكل صريح على اختصاص المجلس وحده دون سواه بالمحافظة على النظام والأمن داخل المجلس وحوله ضمن حرمة، ويتولى ذلك الرئيس باسم المجلس، ولا يجوز استدعاء القوات الأمنية غير شرطة المجلس إلا بطلب منه^(١).

وجميع القوات التي توضع لحفظ الأمن سواء داخل مبنى المجلس أو خارجه ضمن حرمة تكون تحت إمرة الرئيس، ومستقلة عن أي سلطة أخرى، وتتلقى الأوامر منه^(٢).

وللرئيس من أجل المحافظة على النظام داخل المجلس أن يأمر بإخراج أي شخص رخص له في الدخول إلى شرفات المجلس إذا صدر منه ما يخل بالنظام أو أحدث ضجيجاً أو ضوضاء، فإن لم يمتثل لهذا الأمر، فللرئيس أن يأمر بإخراجه بالقوة وتسليمه للجهة المختصة إذا اقتضى الحال^(٣).

(١) راجع المادة /١٦٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

(٢) راجع المادة /١٦٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

(٣) راجع المادة /١٦٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

وللرئيس حق منع المتكلم من متابعة كلامه، دون قرار من المجلس، في الحالات التالية^(١):

- ١ - إذا تعرّض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور .
- ٢ - إذا تكلم دون إذن الرئاسة .
- ٣ - إذا تفوّه بعبارات نابية بحق أحد النواب أو إحدى اللجان أو الكتل النيابية أو الائتلافات النيابية أو الحكومة أو أحد وزرائها .
- ٤ - إذا تعرّض للحياة الخاصة للغير .
- ٥ - إذا تعرّض بالتحقير لشخص أو هيئة، ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي قطعي .
- ٦ - إذا تعرّض لوقائع قضية معروضة أمام القضاء وبما يؤثر في سير العدالة فيها .
- ٧ - إذا انتهت مدة الكلام المسموح له بها .

وفي غير الحالات السابقة لا يجوز منع المتكلم من الكلام إلا بقرار من المجلس ، وكل عضو يقرر المجلس منعه من الكلام ولم يتمتع أو عاد للإخلال بالنظام يحق للمجلس بناء على طلب الرئيس أن يقرر إخراجه من قاعة الجلسة، ويترتب على قرار الإخراج حرمان العضو من الاشتراك في أعمال المجلس بقية الجلسة وعدم إثبات شيء مما قاله في المحضر واعتباره غائباً عن الجلسة ولو لم ينسحب^(٢).

وإذا صدر قرار من المجلس بحرمان العضو من حضور بقية الجلسة ولم ينفذه طوعاً، فالرئيس أن يوقف الجلسة، ويتخذ من الإجراءات ما يلزم

(١) راجع المادة /١١٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

(٢) راجع المادة /١١٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

لتنفيذ القرار، وفي هذه الحالة يمتد الحرمان تلقائياً إلى الجلسات الثلاث التالية^(١).

ويترتب على قرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس إعلان ملخص قرار المجلس في مركز الدائرة الانتخابية التي يمثلها العضو أو على النحو الذي يراه، وقطع مخصصاته عن مدة الحرمان^(٢).

وإذا ما ارتكب نائب أو أي شخص آخر جرمًا من نوع الجناية داخل حرم المجلس، فعلى الرئيس أن يأمر بالقبض عليه وحجزه في مكان معين، وتسليمه للسلطة القضائية فور حضور من يمثلها. أما إذا كان الجرم من نوع الجنحة فللرئيس إبلاغ السلطة القضائية لاتخاذ التدابير القانونية^(٣).

ويلاحظ أن القانون في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن جعل رجال قوى الأمن الداخلي المكلفين بحفظ الأمن في المجلس تحت إمرة رئيس المجلس وحده دون حق أي سلطة أخرى بالتدخل دون إذن منه رغم أنهم يتبعون إدارياً للسلطة التنفيذية متمثلة بوزارة الداخلية، فيكون بذلك أغلق أي مدخل يمكن من خلاله أن تتدخل السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان.

(١) راجع المادة /١١٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.

(٢) راجع المادة /١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.

(٣) راجع المادة /١٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.

المبحث الثالث

التفرغ لعضوية المجلس النيابي

تمهيد وتقسيم

نظراً للمهام الجسيمة والخطيرة التي تقع على عاتق عضو البرلمان فقد نصت قوانين معظم الدول الديمقراطية على تفرغ العضو لهذه المهام، فمنها من نص على تعليق حق معظم الفئات والأشخاص بالترشح لعضوية البرلمان على تقديم استقالتهم من أي عمل أو وظيفة يشغلونها (لبنان، الأردن).

والبعض الآخر نص على تفرغ عضو البرلمان لمهامه النيابية بمجرد إعلان فوزه في الانتخابات واكتسابه صفه نائب في البرلمان دون اشتراط الاستقالة المسبقة (مصر، سورية).

وبناء على ما تقدم، سنتحدث عن موضوع تفرغ عضو البرلمان لعضوية المجلس النيابي في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن، وذلك من خلال مطلبين رئيسيين وفق الآتي :

المطلب الأول : تفرغ الموظف لعضوية البرلمان

المطلب الثاني : عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وبعض المناصب والوظائف

المطلب الأول

تفريغ الموظف لعضوية البرلمان

أولاً - في مصر :

أوجب المشرع الدستوري المصري على عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، إذا كان من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، أن يتفرغ لعضوية المجلس النيابي، مع الاحتفاظ له بوظيفته أو عمله، وهذا ما قضت به المادة /١٠٣/ من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ إذ نصت على أن : « يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون » .

وهو أيضاً ما أكدت عليه المادة /٣١/ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ إذ نصت على أنه : « إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله، وتحسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة^(١) .

ويكون لعضو مجلس النواب في هذه الحالة أن يتقاضى راتبه الذي كان يتقاضاه من عمله، وكل ما كان يحصل عليه يوم اكتسابه العضوية من بدلات أو غيرها وذلك طوال مدة عضويته .

^(١) تنص المادة /١١/ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ على أنه : « ويعتبر رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات العامة وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام، وكذلك العاملون في الجهاز الإداري للدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام في إجازة مدفوعة الأجر من تاريخ تقديم أوراق ترشحهم حتى انتهاء الانتخابات » .

ولا يجوز أثناء مدة عضويته بمجلس النواب أن تقرّر له أية معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله . وفي جميع الأحوال ، لا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه عضو مجلس النواب من مبالغ تطبيقاً لأحكام هذه المادة مضافاً إليها المبالغ المنصوص عليها في المادة (٣٤) من هذا القانون^(١) على الحد الأقصى للدخول المقرر قانوناً .

ووفقاً للمادة ٣٢/ من قانون مجلس النواب المصري ، فإن عضو مجلس النواب لا يخضع لنظام التقارير السنوية في جهة وظيفته أو عمله . وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها ، أو إذا رقي بالاختيار من يليه في الأقدمية.

كما لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين في الدولة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله ، أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي ، إلا بعد موافقة المجلس طبقاً للإجراءات التي تقررها لائحته الداخلية .

وتنص المادة ٣٣/ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ على أن :
« يعود عضو مجلس النواب بمجرد انتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتسابه العضوية أو التي يكون قد رُقي إليها ، أو إلى أية وظيفة مماثلة لها » .

وبدراسة متأنية لنصوص المواد السابقة نستخلص الآتي :

(١) أجاز المشرع لشاغلي الوظيفة العامة التقدم بطلب ترشيح لعضوية مجلس النواب متى توفر فيه شروط الترشيح اللازمة قانوناً والسابق الإشارة إليها ،

^(١) تنص المادة ٣٤/ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ على أن : « يتقاضى عضو مجلس النواب مكافأة شهرية مقدارها خمسة آلاف جنيه ، تستحق من تاريخ أدائه اليمين ، ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه العضو من المجلس تحت أي مسمى على أربعة أمثال المبلغ المذكور » .

ولكن حظر عليه الجمع بين عضوية البرلمان والممارسة الفعلية للوظيفة العامة بإلزام العضو الفائز في الانتخابات أو المعين بقرار جمهوري^(١) بالتفرغ لعضوية البرلمان طول مدة نيابته .

وذلك من أجل أن يكرس كل وقته و جهده للعمل البرلماني لما له من أهمية في تحقيق الصالح العام والنهوض بالمجتمع على المستوى الداخلي والخارجي، فلا يستطيع الموظف أن يلتزم بدوام وظيفته ويقوم بأعبائها في الوقت نفسه التي يتطلب منه كعضو برلماني حضور جلسات المجلس والمشاركة في المناقشة والتصويت وإعداد اقتراحات بناءً على دراسة مفصلة للمواضيع المطروحة في الجلسة وفهمها بشكل صحيح لإنتاج قرار صائب

(١) تنص المادة الأولى من قانون مجلس النواب لسنة ٢٠١٤ على أن : « يُشكل أول مجلس نواب بعد العمل بالدستور الصادر في الثامن عشر من يناير ٢٠١٤ من (٥٤٠) عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويجوز لرئيس الجمهورية تعيين ما لا يزيد على (٥٠٪) من الأعضاء، وفق الضوابط المنصوص عليها في هذا القانون » . وقد بيّنت المادة ٢٧/ من هذا القانون ضوابط التعيين تلك، إذ نصت على أن : « يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في المجلس لا يتجاوز نسبة (٥٠٪) من عدد الأعضاء المنتخبين نصفهم على الأقل من النساء، لتمثيل الخبراء وأصحاب الانجازات العلمية والعملية في المجالات المختلفة، بمراعاة الضوابط الآتية :

- ١ — أن تتوافر فيمن يعيّن الشروط ذاتها اللازمة للترشيح لعضوية مجلس النواب .
 - ٢ — ألا يعيّن عدداً من الأشخاص ذوي الانتماء الحزبي الواحد، يؤدي إلى تغيير الأثرية النيابية في المجلس.
 - ٣ — ألا يعيّن أحد أعضاء الحزب الذي كان ينتمي إليه الرئيس قبل أن يتولى مهام منصبه .
 - ٤ — ألا يعيّن شخصاً خاض انتخابات المجلس في الفصل التشريعي ذاته، وخسرها » .
- كما قضت المادة ٢٨/ من قانون مجلس النواب المذكور على تساوي العضو المعين بالعضو المنتخب، إذ نصت على أن : « ينشر قرار تعيين أعضاء مجلس النواب في الجريدة الرسمية، ويكون للأعضاء المعيّنين ذات الحقوق وعليهم ذات الواجبات المقررة للأعضاء المنتخبين بالمجلس » .

يحقق تقدم المجتمع، بالإضافة إلى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية لمعرفة أماكن الخلل و التقصير و الفساد ، والتعرف على مشاكل الناهبين وحلها وتأمين مستلزماتهم، لذلك يرى البعض أن صعوبة التوفيق بين العضوية والوظيفة لا تقتصر على الأعضاء الذي يعملون خارج العاصمة وإنما هي قائمة بالنسبة لكل الموظفين من الأعضاء وخاصة مع عدم وجود مواعيد محددة لانعقاد جلسات البرلمان^(١).

كما أن تفرغ العضو الموظف لأعماله النيابية يجعله سيد قراره ويبتعد عن ضغط وتأثير السلطة التنفيذية؛ لأن عضو البرلمان الذي يمارس الوظيفة العامة يكون مزدوج التبعية الإدارية، فيتبع للسلطة التنفيذية باعتباره موظف وللسلطة التشريعية باعتباره عضو برلمان.

وطالما أن وجوده في البرلمان مؤقت فسوف يعمل على إرضاء رؤسائه في الوظيفة العامة لتأمين استقرار وظيفته فقد يفرض بحقه عقوبات أو ينتقل من مكان إلى آخر من قبلهم في حال عدم تحقيق مطالبهم، مما دعا البعض للقول أن عضو البرلمان الذي يمارس وظيفة عامة يميل إلى مناصرة الحكومة فيما تعرض من مشروعات وبرامج خوفاً من المضايقات من جانب السلطة الرئاسية، ولا يكون قادر على استخدام أسلحته البرلمانية من سؤال واستجواب وغيرها من الوسائل للكشف عن انحرافات السلطة التنفيذية ويؤدي ذلك إلى تمكين هذه السلطة الأخيرة من إحكام قبضتها وسيطرتها على البرلمان، الأمر الذي يهزّ بشدة مبدأ الفصل بين السلطات^(٢).

(١) انظر : د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى "دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي و المصري" (القاهرة، طبعة عام ١٩٩٤)، ص ٥٥-٥٦.

(٢) انظر : د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٤ .

٢) يتمكن الموظف من العودة إلى ممارسة الوظيفة العامة بعد انتهاء عضويته في البرلمان، فالمرشع الدستوري أوجب الاحتفاظ بوظيفة الموظف عضو البرلمان وفقاً لأحكام القانون، فالقانون رقم ٤٦ لعام ٢٠١٤ بخصوص مجلس النواب أعطاه بعض الضمانات بهذا الشأن تتجلى بالآتي .

أ - وجوب عودة عضو مجلس النواب بمجرد انتهاء مدة عضويته، إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل انتخابه أو التي يكون قد رقي إليها أو إلى أي وظيفة مماثلة لها^(١).

فمثل هذا النص من شأنه تشجيع الموظف على الترشيح لعضوية مجلس النواب، لأنه لو لم يكن متأكداً من العودة إلى عمله الأصلي لتردد كثيراً في خوض المعركة الانتخابية وخاصة أن استمرار بقاء البرلمان لكامل مدته الدستورية هي مسألة غير مضمونة فقد يجد الموظف نفسه بعد فترة قصيرة فقد العضوية ومعها الوظيفة العامة^(٢).

ب - تحسب مدة عضوية النائب العامل في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام - وهي خمس سنوات ميلادية - في المعاش أو المكافأة، وله الحق في أن يتقاضى راتبه الذي كان يتقاضاه من عمله، وكل ما كان يحصل عليه يوم اكتسابه العضوية من بدلات أو غيرها وذلك طوال مدة عضويته^(٣).

فالقانون المصري قد أعطى عضو البرلمان العامل في الدولة جميع المزايا التي يستحقها وكأنه على رأس عمله يمارس أعمال وظيفته الأصلية، وهذا أمر منطقي لأن العضو مُنَع من ممارسة الوظيفة العامة بحكم القانون وليس بإرادته.

(١) راجع المادة ٣٣/ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ .

(٢) انظر: د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان، مرجع سابق، ص ١٤١ .

(٣) راجع المادة ٣١/ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ .

ويرى البعض أنه لم يكن هناك ما يدعو إلى جمع هذه المزايا مع ما يتقاضاه العضو من مكافآت وبدلات تعويضاً للعمل الذي يقوم به في البرلمان وإن كان لا بد من الجمع فإنه يكفي الجمع بين وما يتقاضاه العضو إلى جانب المرتب فقط لأن المستحقات الأخرى لا يعقل أن يحصل عليها موظف لا يتحمل أعباء و مخاطر عمله^(١) وتجعل العضو حريصاً على إرضاء الحكومة في سبيل الاستمرار بالتمتع بهذه الميزات الكبيرة فيفتقد الاستقلال الواجب لإدارة مهمته^(٢).

ج - عدم خضوع عضو مجلس النواب لنظام التقارير السنوية في جهة وظيفته أو عمله الأصلي ويجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها أو إذا رقي بالاختيار من تليه في الأقدمية ، كما لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين في الدولة أو في القطاع العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي إلا بعد موافقة المجلس^(٣).

فقد أراد القانون إسباغ حماية خاصة للموظف عضو البرلمان ضد ما يتخذ حياله من إجراءات تأديبية من الجهة التي يعمل لديها^(٤)، فقرر عدم إمكانية اتخاذ أي إجراء تأديبي إلا بموافقة مجلس النواب ليتمكن العضو من مواجهة

(١) انظر: د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٤١ .

(٢) انظر: د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور ١٩٧١، طبعة عام ١٩٨٠، ص ١٧٧.

(٣) راجع المادة ٣٢/ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ .

(٤) قد تكتشف الجهات المختصة ارتكاب الموظف عضو المجلس لمخالفة متعلقة بأعمال وظيفته قبل اكتسابه الصفة النيابية، كأن يقوم بإفشاء بعض أسرار هذه الوظيفة و القوانين الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام ألزمت الموظف بعدم إفشاء الأسرار التي اطلع عليها بحكم عمله حتى بعد ترك الخدمة .

راجع المادة من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ - و المادة ٥٣ من قانون رقم ٥٨ لعام ١٩٥١ و المادة ٥٦ لعام ١٩٦٤ .

السلطة التنفيذية ومباشرة مهامه الرقابية عليها دون خوف وتردد ، خاصة وأن للإدارة في مجال التأديب كقاعدة عامة سلطة تقديرية في تحديد الجرائم والمخالفات التأديبية وتوقيع العقوبة المناسبة ، فقد يؤدي ذلك إلى إساءة استعمال هذه السلطة للضغط على الموظف عضو المجلس في أثناء ممارسة عمله النيابي ، وقد تلجأ إلى فرض الجزاء المقنع الذي يكون هدفه الضغط عليه تحت غطاء الصالح العام و إن اشترط موافقة المجلس على أي إجراء تأديبي يمنع ذلك بالتأكيد من عدم كيدية الإجراءات المتخذة حياله والتحقيق مما إذا كان يقصد بها منع العضو من أداء مسؤولياته البرلمانية بنزاهة وحياديته .

وكما أن عدم خضوع الموظف عضو مجلس النواب خلال مدة عضويته لنظام التقارير السنوية يمنع الإدارة من إساءة استعمال سلطتها في تقدير كفاءة الموظف^(١) ، مما يؤمن له الاستقرار النفسي للقيام بأعماله النيابية على أكمل وجه دون أي ضغط من قبل السلطة التنفيذية بتهديده بعدم استقرار مركزه الوظيفي في حالة عدم الاستجابة لمطالبها .

وعدم خضوع عضو المجلس لنظام التقارير السنوية لا تظهر أهميته إلا في الفرض الذي يكون فيه العضو قد قضى في وظيفته فترة معينة من المدة التي يوضع عنها التقرير ((وهي سنة)) ففي هذه الحالة لا تملك السلطة الرئاسية

(١) يعرض أمر العامل الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شؤون العاملين ، فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في نفس الدرجة تقرر نقله إليها ، أما إذا تبين أنه غير صالح للعمل في أية وظيفة في نفس الدرجة بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش والمكافآت .

راجع المادة ٣٥/ من قانون العاملين المدنيين في الدولة المصرية - والمادة ٣١ من قانون العاملين في القطاع العام المصري .

أن تضع عن العضو تقريراً اعتماداً على الفترة السابقة لاكتساب العضوية البرلمانية ، وهو أمر في صالح العضو خاصة إذا كان قد ارتكب أثناء وجوده بالوظيفة بعض التصرفات التي من شأنها أن تقلل من مرتبة كفايته^(١).

وقد أشاد البعض بموقف المشرع باستلزام موافقة مجلس الشعب إذا ما قررت السلطة التنفيذية إنهاء خدمة الموظف العضو بغير الطريق التأديبي^(٢)، ورغم إن هذا القرار يصدر عن رئيس الجمهورية وبعد سماع أقوال العامل مع حقه في المعاشات والمكافآت إلا أن هذا لا يقلل من أهمية الحصول على إذن من المجلس النيابي كقيد هام للحيلولة دون إساءة استخدام السلطة^(٣).

(١) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص ١٤٦

(٢) إن الفصل بغير الطريق التأديبي هو عبارة عن قرار إداري تتخذه السلطة الرئاسية المختصة (رئيس الجمهورية) ويخضع هذا القرار لرقابة القضاء في ما يتعلق بركني الاختصاص والسبب — قد يكون السبب أفعال تمس أمن الدولة وسلامتها — وهو أسلوب غير عادي لإنهاء خدمة الموظف مما دعا بعض الفقهاء إلى المطالبة بإلغائه فالموظف أما أن يرتكب ما يمس سير المرفق أو ما هو أجنبي عنه، أما البعض الآخر فقد رأى قصره على شاغلي الوظائف العليا ذات الطابع السياسي في أضيق حدوده وشرط أن تتاح لهم ضمانات الإجراءات التأديبية .

انظر : د. منصور إبراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة للأنظمة التأديبية في الأردن و سوريا ومصر وفرنسا"، طبعة أولى عام ١٩٨٤، ص ١٩٤.

— د. عبد الفتاح حسن، الفصل غير التأديبي، تعليق على حكم، مجلة العلوم الإدارية، عدد ٢ س ١٣، عام ١٩٦١، ص ٢٣٤ وما بعدها.

(٣) انظر: د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظف بين النظرية والتطبيق، بحث في الحلقة الدراسية للعلوم السياسية، ص ٥٧٧ .

ثانياً - في سورية :

لم ينظم المشرع السوري في الدستور الحالي لعام ٢٠١٢ موضوع تفرغ عضو مجلس الشعب للعمل البرلماني، وإنما اكتفى بالنص في البند ٢/ من المادة ٧٢/ منه على أن : « يحدّد القانون الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجلس ».

وبناء عليه، فقد نظم قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤ موضوع تفرغ عضو البرلمان وعدم إمكانية الجمع بين عضوية المجلس والوظيفة العامة، إذ نصت المادة ٤٢/ الفقرة ب/ منه على أنه : « للقضاة ولجميع الموظفين والعاملين من الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشارك أن يرشحوا أنفسهم لانتخابات مجلس الشعب على أن يمنحوا إجازة خاصة بلا أجر ما دام ترشيحهم قائماً ».

وبناءً على ما سبق، نستطيع القول ما يأتي :

(١) سمح القانون السوري للعاملين في الدولة ومؤسساتها أو جهات القطاعين العام أو المشترك ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، على أن ينقطعوا عن الممارسة الفعلية للوظيفة العامة من تاريخ قبول طلب ترشيحهم من قبل لجنة الترشيح، حيث يمنح الموظف المرشح لعضوية مجلس الشعب إجازة خاصة بلا أجر من قبل إدارته بعد أن تبلغ قبول ترشيحه، ويجب على المرشح أن ينفك من عمله بدءاً من هذا التاريخ (تاريخ منحه إشعار قبول الترشيح وحتى إعلان النتائج).

وفي حال سحب ترشيحه قبل موعد إجراء الانتخاب تعد إجازته منتهية بدءاً من اليوم الذي يلي تاريخ تسجيل طلب سحب ترشيحه ويعاد إلى عمله، أما

في حال عدم نجاحه في الانتخابات فتعد إجازته الحكومية منتهية بدءاً من اليوم الذي يلي إعلان نتائج الانتخاب ويعود إلى عمله^(١).

٢) حظر القانون السوري على عضو مجلس الشعب الجمع بين عضويته في المجلس وممارسة الوظيفة العامة، وإن هذا الحظر له ما يبرره، فمن غير المنطق أن يقوم شخص بممارسة سلطة الرقابة على وزير ما أو على الحكومة موجهاً انتقاداته بهذا الشأن بصفته موظفاً في الدولة^(٢).

وهذا الحظر يحقق للعضو استقلاله في مواجهة السلطة التنفيذية وعدم التبعية الإدارية لها، وبالتالي قيامه بمهامه النيابية بحرية ودون أي ضغط منها وخاصة ممارسة الرقابة على أعمالها وحسن صرف المال العام.

ويوفر الحظر أيضاً الوقت الكافي لعضو المجلس لدراسة وفهم مسبق لأي موضوع سيُطرح للمناقشة والتصويت أمام المجلس، ويمكن أن يظهر رغبة المشرع القانوني بانقطاع أية تبعية للحكومة من خلال عدم النص على استمرار العضو الحصول على المزايا والتعويضات التي كان يتقاضاها أثناء ممارسة لوظيفته.

٣) ضمن القانون السوري للموظف عضو مجلس الشعب حقه في العودة إلى وظيفته التي كان يشغلها قبل فوزه في الانتخابات أو التي رقي إليها باعتبار أن مدة عضويته في المجلس تعد خدمة فعلية، تدخل في حساب الأقدمية والترفع،

(١) انظر المادتين ٤١/و/ ٤٢/ من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ الصادرة بقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٠/م.و تاريخ ١٦/٤/٢٠١٤ مع تعديلاتها (قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٣/م.و تاريخ ١٥/٥/٢٠١٤ + قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٩/م.و تاريخ ٢٢/٣/٢٠١٦).

(٢) انظر : د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، مطبعة المحبة، طبعة ٢٠٠٢)، ص ٤٩٧.

شريطة أن يؤدي عنها العائدات التقاعدية بنسبة ٧٪ بينما يقع على عاتق الجهة التي كان يعمل لديها العضو قبل انتخابه تسديد النسب التي تستحقها مؤسسة التأمينات الاجتماعية عن المدة التي يكون خلالها عضو في مجلس الشعب^(١).

ولولا وجود مثل هذا الضمانة لأحجم الموظف عن الترشح لعضوية مجلس الشعب باعتبار أن الوظيفة العامة هي عمل دائم يحقق للموظف الاستقرار النفسي والمادي طيلة حياته، لذلك يفضل بقاءه فيها على أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان .

ثالثاً- في لبنان :

لم ينظم المشرع الدستوري اللبناني موضوع تفرغ الموظف لعضوية مجلس النواب، إلا أن قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب لسنة ٢٠١٧^(٢) اشترط في المادة الثامنة /البند الأول - الفقرة ب/ منه على عدم إمكانية الموظفين من الفئتين الأولى والثانية ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس النواب إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وانقطعوا فعلياً عن وظيفتهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب .

ويتضح من ذلك، أن القانون اللبناني لم يأخذ بقاعدة تفرغ الموظف لعضوية المجلس على إطلاقها، فهي لا تشمل جميع الموظفين في القطاع الحكومي إنما فقط الفئتين الأولى والثانية مستثياً بذلك بقية الفئات

(١) انظر المادة /١١٩/ من قانون الانتخابات العامة السوري رقم /٥/ لعام ٢٠١٤، وكذلك المادة /٣/ من القانون السوري رقم /٤/ تاريخ ١٩٧٤/٧/٢٤.

(٢) قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم /٤٤/ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧، منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم ٢٧ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ .

الأخرى^(١)، فلا يضمن بذلك عضو مجلس النواب الموظف من الفئات الأخرى استقلاله تجاه السلطة الإجرائية التابع لها إدارياً، ويكون مقيداً في عمله البرلماني بما تمليه عليه هذه السلطة نتيجة الضغط والتهديد الذي تمارسه عليه سواء بصرفه من الخدمة أو اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه أو حجب المكافآت والتعويضات الأخرى عنه وغيرها من الضغوطات، فينأى عضو المجلس بنفسه عن مراقبة أعمال السلطة الإجرائية (التنفيذية)، واقتراح طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء^(٢)، أو تقديم طلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين^(٣)، وغيرها من الواجبات الأخرى التي نص

(١) تقسم وظائف القطاع الحكومية اللبنانية إلى خمس فئات، فئة أولى وثانية وثالثة ورابعة وخامسة، ويشترط في كل طالب وظيفة من الفئة الرابعة أن يكون حاصل على شهادة البكلوريا اللبنانية، وفي الفئة الثالثة أن يكون حاصلاً على شهادة الحقوق على الأقل أو شهادة جامعية معادلة لها.

انظر المادة ٧/ من قانون الموظفين اللبنانيين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته. (٢) تنص المادة ٣٧/ من الدستور اللبناني النافذ على أن: « حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزير والوزراء المقصودين بذلك ». وتنص المادة ٦٩/ من الدستور (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧ والمغاة بالقانون الدستوري الصادر في ٨/٥/١٩٢٩ والمنشأة بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠) على أن: « تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية: أ — ... ب — ... ج — ... د — ... ه — و — عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة ».

(٣) خصص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الفصل الثاني من الباب الثالث (المواد: ١٣١ — ١٣٨) منه للحديث عن الاستجوابات، وتتلخص أحكام الاستجواب في الآتي: — لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة. — على الحكومة أن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة

عليها الدستور والقوانين النافذة، فيؤدي ذلك إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها الذي نص عليه الدستور في مقدمته /الفقرة هـ/ التي أضيفت إلى الدستور اللبناني (بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١).

كما أننا لا نرى مبرراً عملياً لاستثناء القانون فئة من الموظفين دون أخرى من قاعدة التفرغ، فكان يجب على المشرع القانوني ألا يستثني أية فئة من الموظفين الشاغلين الوظيفة العامة، لكي يتفرغ الموظف عضو المجلس إلى عمله البرلماني الذي يتطلب كل وقته وجهده للقيام به، فلا يستطيع أن ينهض بهذا العمل إلى جانب أعباء أخرى تذوب أهميتها أمام مهامه النيابية، إضافةً إلى أن اقتصار هذا الاستثناء على فئات دون أخرى يعتبر خرقاً لمبدأ المساواة لجميع المواطنين أمام القانون^(١)، خاصة أن أصحاب هذه الفئات يخضعون لنفس الظروف والأسباب التي تمنع الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس النواب . كما أن اشتراط القانون استقالة موظفي الفئة الأولى والثانية ليحق

المذكورة، وفي هذه الحال تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً.

— فور ورود الجواب على الاستجواب، أو بعد انقضاء المهلة إذا كانت الحكومة لم تجب عليه، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجوابات حسب تاريخ وروده. يجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام إلا بموافقة المجلس على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل.

— يوزع الاستجواب والجواب عليه، على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل.

— بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة. وبعد طرح جميع الاستجوابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة. إذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث.

^(١) تنص المادة ٧/ من الدستور اللبناني النافذ على أن : « كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون على السواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الحقوق والفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم ».

لهم الترشح لعضوية المجلس يؤدي إلى إحجام هذه الفئات من ترشيح نفسها بخوض العملية الانتخابية خوفاً من أن تصبح خسارتهم خسارتين، الأولى خسارة الوظيفة العامة والثانية خسارة عضوية مجلس النواب في حال عدم فوزهم بالانتخابات.

وتبعاً لذلك فإننا نقترح العودة لتطبيق نص المادة/٢٩/ من قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم ١٧١ لعام ٢٠٠٠ التي تنص على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة أو وظيفة عامة أو أية وظيفة في المؤسسات العامة المستقلة والشركات ذات الامتياز والبلديات وأية وظيفة دينية يتناول صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزانة الدولة ، وكل موظف ينتخب نائباً يعتبر منفصلاً حكماً من وظيفته إذا لم يبلغ رفضه عضوية المجلس النيابي بخلال شهر يلي إعلان نتيجة انتخابه ... الخ فهذه المادة أكثر عدالة للموظف العمومي للأسباب الآتية :

- (١) نصت على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوظيفة العامة ولا تنص على استقالة موظف بفترة سابقة ليحق له الترشح لعضوية المجلس.
- (٢) حققت المساواة بين الموظفين شاغلين الوظيفة العامة ، فهي لم تستثن فئة بعينها من قاعدة التفرغ وإنما تشمل التفرغ لعضوية المجلس جميع فئات الوظيفة العامة بما يجنبنا خرق المبدأ الدستوري بالمساواة بين جميع الموظفين.
- (٣) أعطي الخيار للموظف الفائز في الانتخابات أما أن يقبل عضوية المجلس أو أن يكون مستقياً حكماً من وظيفته أو تبليغ المجلس رفض العضوية ويستمر في ممارسة الوظيفة العامة .

وبالإضافة إلى ما سبق فإن تطبيق المادة /٢٩/ السابق الإشارة إليها أكثر توافقاً مع نص البند /٣/ من المادة /١٥/ من قانون الموظفين الصادر

بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لعام ١٩٥٩ والتي تحظر على الموظف أن يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية النيابية والاختيارية .

وكما هو مبين في القوانين الخاصة لهذه الوظيفة بأن الحظر المنصوص عليه في قانون الموظفين لا قيمة له مع تطبيق نص المادة الثامنة /البند الأول - الفقرة ب/ من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب لسنة ٢٠١٧ والتي توجب على الموظف الاستقالة قبل فترة (٦ أشهر) من تقديم طلب الترشيح للعضوية كما ذكرنا سابقاً ، فهذا القانون ترك أمر تنظيم عدم الجمع إلى القوانين الخاصة لمجلس النواب .

رابعاً - في الأردن :

تنص المادة /٧٦/ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أنه : « مع مراعاة أحكام المادة (٥٢) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات ، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب » .

وأوجبت المادة /١١/ البند /أ/ من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٦/ لسنة ٢٠١٦ على موظفي الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية والعامة ليحق لهم الترشح لعضوية مجلس النواب أن يقدموا استقالتهم قبل ستين يوماً على الأقل من الموعد المحدد للاقتراع .

ويستفاد من ذلك أن المشرع الدستوري الأردني اخذ بقاعدة تفرغ الموظف لعضوية البرلمان على إطلاقها عندما حظر على أي موظف يخضع لنظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته الاحتفاظ بوظيفته أثناء ممارسته لعمله النيابي وبمجرد إعلان فوزه في الانتخابات البرلمانية ، دون أن يقتصر ذلك

على فئات ودرجات معينة من الموظفين^(١)، سواء كان من الموظفين الدائمين أو المتعاقدين^(٢).

أما المشرع القانوني فقد ذهب إلى أكثر من ذلك عندما أوجب على الموظف مهما كانت فئته ودرجته وصفته تقديم استقالته ليحق له الترشيح لعضوية مجلس النواب، ويتحقق نتيجة ذلك الأهداف الآتية :

(١) إنهاء ارتباط عضو مجلس النواب بالسلطة التنفيذية بشكل نهائي وتبعيته المطلقة للسلطة التشريعية، بما يكفل استقلال العضو في مواجهة الحكومة فيقوم بدوره الرقابي على أعمالها دون أية ضغوط يمكن أن تمارس من قبلها^(٣). ويتجلى هذا الدور الرقابي مثلاً بالسؤال

(١) تقسم وظائف الخدمة المدنية إلى فئات وتقسم الفئات إلى درجات، وتشمل الفئة العليا — قاضي القضاة — رئيس ديوان المحاسبة — رئيس ديوان الخدمة المدنية — رئيس ديوان التشريع والرأي — الأمين العام — المحافظ في وزارة الداخلية — المستشار في رئاسة الوزراء أو في ديوان التشريع والرأي الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه بناءً على تسيب رئيس الوزراء — أمين عام رئاسة الوزراء — أمين سر مجلس الوزراء — مدير عام مكتب رئيس الوزراء — مدير عام مكتب رئيس مجلس الأعيان والنواب — مراقب عام الشركات — أمين سجل الجمعيات .

انظر المادة /١٧/ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ (والمعدلة بموجب نظام الخدمة المدنية رقم /٥٢/ لسنة ٢٠١١).

(٢) يقسم الموظفون في الأردن إلى موظفين دائمين ومتعاقدين .

انظر المادة /١٨/ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته .

(٣) من مظاهر الضغط التي بإمكان الحكومة استخدامها فيما لو أن عضو مجلس النواب مازال مرتبط بها :
أ — إنهاء خدمته بتقدير أداء الموظف السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين ب — حرمانه من الزيادات السنوية التي تمنح للموظف وتصل إلى خمس زيادات في السنة ج — حرمانه من العمل الإضافي التي يصل إلى ٣٠% من الراتب الأساسي .

راجع (المواد: ٢٩-٣٥-٧١-٧٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته .

والاستجواب^(١)، فالمادة /٩٦/ من الدستور الأردني النافذ أجازت لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس .

٢) تفرغ العضو لعمله البرلماني يوفر له الوقت والجهد ليقوم به على أكمل وجه دون أن يتحمل أعباء أخرى إلى جانبه، فالعمل البرلماني ينضوي تحت مهام كبيرة وكثيرة نذكر منها: اقتراح القوانين وإقرارها - مراقبة أعمال الحكومة - إقرار الموازنة العامة - وضع النظام الداخلي لمجلس النواب - تلبية متطلبات الناخبين وحل مشاكلهم .

٣) تكريس المبدأ الدستوري الذي نصت عليه المادة /٦/ من الدستور والتي تعتبر الأردنيون متساوون أمام القانون لا تميز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين، فلم يستثن أي فئة من الموظفين من قاعدة التفرغ .

وفي ختام حديثنا عن تفرغ الموظف للعضوية البرلمانية في الدول محل المقارنة، يمكن القول إن القانون في كل من لبنان والأردن ألزم الموظف بتقديم استقالته ليحق له الترشيح لعضوية المجلس النيابي الأمر الذي يمنعه من ذلك من أجل الحفاظ على الوظيفة التي قد تكون مصدر رزقه الوحيد، لذا يجب أن يسمح القانون لكل موظف أن يخوض العملية الانتخابية دون تقديم استقالته ابتداءً وفي حالة فوزه في الانتخابات يكون له الخيار في ممارسة العمل الوظيفي أو ممارسة العمل النيابي .

(١) الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة. وللمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة /٥٤/ من الدستور .

راجع (المواد: ١٣٣ - ١٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ .

المطلب الثاني

عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وبعض المناصب والوظائف

أولاً - في مصر :

حظر المشرع المصري على عضو مجلس النواب الجمع بين عضوية المجلس وغيرها من الوظائف والمناصب، حيث نصت المادة /٤٥/ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما . وإذا عُيِّنَ أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذكر، يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين ما لم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين ».

وهو ما أعادت التأكيد عليه المادة /٣٥٣/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ إذ نصت على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو عضوية المجالس المحلية، أو منصب المحافظ، أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما ».

يتضح من نصوص المواد السابقة أن القانون حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وبعض الوظائف والمناصب، وسنتحدث فيما يلي عن مجمل هذا الحظر وفقاً للتفصيل الآتي :

١) حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب والمجالس الشعبية المحلية:

تعتبر عضوية المجلس الشعبي المحلي من المهام النيابية التي يتم الوصول إليها عن طريق الانتخاب المباشر السري العام^(١)، وتكاد تتشابه هذه العضوية مع عضوية مجلس النواب في أمور كثيرة نذكر منها شروط الترشيح لاكتساب العضوية وشروط المحافظة على العضوية والمهام الكثيرة والجسيمة المناط بها العضو^(٢)، والتي تتطلب التفرغ الكامل عن أي عمل أو مهمة أو مهنة أخرى من أجل إمكانية النهوض بها، وتتجلى أهمية هذا التفرغ على الأخص عند تزامن انعقاد أدوار مجلس النواب مع الاجتماعات والمؤتمرات الداخلية للمجالس الشعبية المحلية بحيث يجب على العضو في كل هذه المجالس الحضور لمناقشة ودراسة مواضيع هامة والتصويت عليها تخص الوطن والمواطن، وانطلاقاً من ذلك فقد نص القانون صراحة على عدم إمكانية الجمع بين عضوية كل من المجلسين .

وبالإضافة إلى ما سبق فإن قانون الإدارة المحلية رقم/٤٣/ لعام ١٩٧٩ منح لمجلس النواب سلطة رقابية على أعمال المجالس المحلية بحيث يجوز لأعضاء

(١) راجع المادة ٣/ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ (والمستبدلة بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦).

(٢) نذكر بعض هذه المهام :

أ- إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروعات الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروعات الحساب الختامي.

ب- إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي .

ج- إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات .

د- الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والاشترار في الندوات والمناسبات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية.

راجع المادة /١٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١).

مجلس النواب حضور جلسات المجالس المحلية في كافة مستوياتها والمشاركة في مناقشاتها. وحق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات^(١).

ويقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية لرئيس مجلس النواب تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة، وبياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات المهمة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها^(٢).

كما أنه لا يحق لوحدات الإدارة المحلية إبرام أي قرض والارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة والموازنة إذا كانت يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس النواب^(٣).

وإن هذه المهام الرقابية هي من صلب عمل مجلس النواب في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ورقابته على تنفيذ الموازنة العامة للدولة كما هي مقررة لذلك لا يعقل في نظر البعض أن يكون عضو مجلس النواب هو ذاته عضو المجلس المحلي ويراقب نفسه بنفسه^(٤).

ولكن يؤخذ على المشرع القانوني أنه لم يضمن هذا الحظر أعضاء المجلس التنفيذي بالرغم من أنهم يتولون أعباء كثيرة تتطلب التفرغ لها

(١) راجع المادة /١٠٢/ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ (والمستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لعام ١٩٨١).

(٢) راجع المادة /١٣٣/ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩، مكررة مضافة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

(٣) راجع المادة /١٢٩/ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

(٤) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٥٧-١٥٨ .

أيضاً^(١)، أو على الأقل تعيق عضو مجلس الشعب القيام بمهامه البرلمانية، وكما أن أعضاء المجلس التنفيذي يتم تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية الأمر الذي يجعلهم عرضة للضغط والتوجه في ممارسة أعمالهم النيابية من قبل السلطة التنفيذية مقابل إبقائهم في عضوية المجلس التنفيذي .

ويرى البعض بضرورة امتداد الحظر ليشمل أعضاء المجالس التنفيذية بسبب الأعباء الملقة على عاتقهم، وكما أن الجمع بين عضوية مجلس النواب والمجلس التنفيذي المحلي يضاعف الدور الرقابي لمجلس النواب في مواجهة الحكومة^(٢).

٢) حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب ومنصب المحافظ أو نائب المحافظ وعضوية الحكومة:

أكد قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣/ لعام ١٩٧٩ والدستور المصري لعام ٢٠١٤ على ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب بحظر الجمع بين كل من المحافظ أو نائب المحافظ أو عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب .

^(١) نذكر بعض مهام المجلس التنفيذي بالمحافظة :

أ — متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة .

ب — وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمحافظة .

ج — إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدات الإدارية .

راجع المادة ١٣٣/ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣/ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

^(٢) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٥٩ .

ولا بد لنا من التأكيد على هذا الحظر أيضاً عندما نعلم مدى تبعيتهم وصلتهم الوثيقة بالسلطة التنفيذية، ومن أهم مظاهر هذه التبعية للمحافظ ونائبه نذكر الآتي^(١):

- ١ - يعيّن المحافظ ونائبه ويعفى من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية.
- ٢ - يعامل المحافظ ونائبه معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش.
- ٣ - يقسم المحافظ ونائبه قبل مباشرة أعماله اليمين أمام رئيس الجمهورية^(٢).
- ٤ - يعتبر المحافظون ونوابهم مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية.
- ٥ - يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مراقبة الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة.
- ٦ - المحافظ مسؤول أمام رئيس مجلس الوزراء في مباشرته اختصاصاته.

وتظهر الصلة وثيقة بين الوزير والسلطة التنفيذية باعتباره يعيّن ويعفى من قبلها؛ فهو جزء منها، حيث تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ورئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وله أن يفوض بعض اختصاصاته للوزراء^(٣)، فلا يمكن أن نتصور استقلال كل من الوزير أو المحافظ أو نائب المحافظ عضو مجلس النواب في مواجهة السلطة

^(١) راجع المادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣/ لسنة ١٩٧٩ والمستبدلة بالقانون رقم ٢٦/ لسنة ١٩٨٢ — المادة ٢٦/ من نفس القانون والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ والقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨ — المادة (٢٩) من نفس القانون، مكررة مضافة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ ثم استبدلت بالقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨١.

^(٢) أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن احترم الدستور والقانون، وأؤدي عملي بالذمة والصدق.

^(٣) راجع المواد ١٦٣-١٣٩-١٤٦-١٤٨ من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤.

التنفيذية، وذلك في مراقبة أعمالها وانتقاد سياستها ومحاسبتها على تجاوزاتها وهو جزء منها وممثل لها وينفذ تعليماتها وأوامرها ويعين ويعفى بقرار منها فضلاً على الضغط الذي تمارسه عليه لاتخاذ موقف ما عندما يتصل موضوع النقاش والتصويت داخل المجلس بقانون يحقق مصالحها .

بالإضافة إلى الصلة الوثيقة بين الوزير والمحافظ ونائب المحافظ بالسلطة التنفيذية، لا بد لنا من التذكير بضخامة المسؤوليات الملقاة على عاتقهم والتي تحتاج إلى التفرغ الكامل لإنجازها، لذلك سينجز كل منهم هذه المسؤوليات على حساب أعبائه البرلمانية ليضمن منصبه لما له من مزايا .

فالجمع بين النيابة وكل من الوزارة ومنصب المحافظ ونائبه يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه دستورياً^(١) ويحدث خلل في قاعدة التمثيل الشعبي، فالناخب يهدف من وراء اختيار ممثليه في مجلس النواب القيام بأهم مهامهم النيابية في سن القوانين ومراقبة أعمال الحكومة ومحاسبة الوزراء والمسؤولين باستقلال وتجرد تامين، فالنائب الذي يطمع في مقعد وزاري أو أي منصب آخر يضطر إلى محاباة الحكومة دون تحقيق أي هدف من هذه الأهداف .

ويرى البعض أن حظر هذا الجمع يقتضيه الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات وتفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب على أعمال الحكومة وأسوة بما هو معمول في فرنسا^(٢) .

(١) تنص المادة الخامسة من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة ٢٠١٤ على أن : « يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين في الدستور » .

(٢) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٦٦ - ١٦٨ .

٣) حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب ووظائف العمدة والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما :

أكد على هذا الحظر قانون العمدة والمشايخ رقم ٥٨ لعام ١٩٧٨ (المعدل بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦)^(١) عندما نص في المادة ٢١/ منه على أنه : « لا يجوز أن يجمع العمدة أو الشيخ بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة ، إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات وظيفته أو كان هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها ».

ولعل سبب هذا التأكيد هو طبيعة الوظيفة التي يقوم بها العمدة أو الشيخ من جهة والتبعية الإدارية من جهة ثانية ، فالعمدة أو الشيخ يختص بحفظ الأمن في القرية سواء بمنع وقوع الجرائم أو ضبط ما يقع منها أو إجراء المصالحات والعمل على فض المنازعات والتوفيق بين المتخاصمين وكل ما من شأنه الحفاظ على الأمن العام فيها^(٢) ، فهو يقوم بوظيفة قوى الأمن الداخلي على مستوى القرية وما يؤكد ذلك هو إلغاء وظيفة العمدة من أية قرية يوجد فيها نقطة شرطة^(٣).

أما التبعية الإدارية للسلطة التنفيذية ، فإنها تتجلى في أمرين^(٤) :

الأول : هو أن قيام كل من العمدة أو الشيخ بالوظائف أو المهام الموكلة إليه تتم ضمن نطاق الأوامر الصادرة إليه من قبل السلطة التنفيذية متمثلة بوزارة الداخلية.

(١) القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في شأن العمدة والمشايخ المصري، منشور بالجريدة الرسمية — العدد ٣٥ مكرر (ح) في ٧ سبتمبر سنة ٢٠١٦ .

(٢) المادة ١٧/ من قانون العمدة والمشايخ المصري رقم ٥٨/ لعام ١٩٧٨ وتعديلاته لسنة ٢٠١٦ .

(٣) انظر : المادة ١/ من قانون العمدة والمشايخ المصري رقم ٥٨/ لعام ١٩٧٨ وتعديلاته .

(٤) راجع المادة ٧/ و ٨/ من قانون العمدة والمشايخ المصري رقم ٥٨/ لعام ١٩٧٨ وتعديلاته .

الثاني: هو أن تعيين العمدة أو الشيخ وإنهاء عمله يكون بقرار من ((لجنة العمد والمشايخ))^(١)، ولا يصبح نهائياً إلا بعد اعتماده من قبل وزير الداخلية، أي من قبل السلطة التنفيذية .

وللأسباب السابق ذكرها، ونتيجة اعتبار الفقه والقضاء العمدة أو الشيخ من قبيل الموظفين العموميين^(٢)، وبالإضافة إلى جواز تعيين عمدة أو شيخ القرية من العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، مع حقه في الاحتفاظ بوظيفته طوال مدة شغله الوظيفة، ويعتبر متفرغاً لعمله كعمدة أو شيخ، متمتعاً بجميع مميزات وظيفته الأصلية، ويتقاضى مرتبتها والبدلات المقررة لها من جهة عمله الأصلية^(٣)، فإننا نرى قيام القانون بحظر الجمع بين وظيفة العمدة أو الشيخ وعضوية مجلس النواب مسألة مهمة جداً، وتظهر هذه الأهمية أكثر وضوحاً نتيجة التبعية المطلقة للعمدة أو الشيخ للسلطة التنفيذية التي تؤدي إلى إضعاف الدور الرقابي للمجلس على أعمال هذه السلطة فيما لو تم الجمع بينهما .

أما عن حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية اللجان الخاصة بهما، فيرى البعض أن هذا الحظر لا يستند إلى مبرر قوي بالنظر إلى أعمال هذه اللجان؛ فهي ليست بالضخامة والصعوبة التي تحول بين من يحمل عضويتها وبين أداء المهام النيابية، ولكن يكون الحظر مقبول إذا لاحظنا أن

(١) وفقاً للمادة /١٤/ من قانون العمد والمشايخ المصري رقم /٥٨/ لعام ١٩٧٨ وتعديلاته، تتألف لجنة العمد والمشايخ من: ١- مديرية الأمن رئيساً وعضوية كل من: ٢- رئيس نيابة يختاره النائب العام ويوافق عليه مجلس القضاء الأعلى ٣- مدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية ٤- مفتش مباحث أمن الدولة ٥- أقدم اثنين من عمد قرى المركز الذي تتبعه القرية المعروض أمرها على اللجنة .

(٢) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٦١ .

(٣) المادة /٢٢/ من قانون العمد والمشايخ رقم /٥٨/ لعام ١٩٧٨ معدلة بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ .

أعضاء هذه اللجنة بحكم مناصبهم بالإضافة إلى أن تعيينهم يتم من قبل السلطة التنفيذية^(١).

وبعد هذا العرض، يثور التساؤل الآتي: هل يجب على كل من عضو الحكومة والمجالس المحلية والمحافظ و نائب المحافظ ورؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية والعمد والمشايخ تقديم استقالتهم ابتداءً ليحق لهم الترشيح لعضوية مجلس النواب ؟

أجابت على هذا التساؤل الفقرة الأولى من المادة /١١/ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، إذ نصت على أنه : « لا يجوز ترشح الوزراء أو نوابهم أو المحافظين أو نوابهم أو رؤساء أو أعضاء الهيئات المستقلة أو الأجهزة الرقابية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها ... الخ » .

ونصت المادة /٤٥/ من قانون مجلس النواب على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمدة والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما . وإذا عيّن أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذكر، يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين ما لم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين » .

وهو ما أعادت التأكيد عليه المادة /٣٥٣/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ .

(١) انظر : د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٦٣، ١٦٤ .

وفيما يخص وظائف العمد والمشايخ، لم يشترط قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨/ لعام ١٩٧٨ وتعديلاته على المرشحين لشغل هذه الوظائف تقديم استقالاتهم من وظائفهم إذا كانوا من العاملين في الدولة، إذا نصت المادة ٢٢/ من هذا القانون على أنه : « إذا تم تعيين أي من العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، عمدة أو شيخ قرية فيحق له الاحتفاظ بوظيفته طوال مدة شغله الوظيفة، ويعتبر متفرغاً لعمله كعمدة أو شيخ، متمتعاً بجميع مميزات وظيفته الأصلية، ويتقاضى مرتبتها والبدلات المقررة لها من جهة عمله الأصلية»^(١).

ولا بد من الإشارة إلى أن قانون مجلس النواب لسنة ٢٠١٤ نظم العلاقة بين عضوية مجلس النواب والوظائف الخاصة وممارسة المهن الحرة كالمحاماة والطب، فالمادة ٤٤/ من القانون المذكور أوجبت على عضو مجلس النواب الذي يزاول نشاطاً مهنيّاً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابةً لمكتب المجلس .

كما أن المادة ٣٧٢/ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ حظرت على عضو مجلس النواب فور إعلان انتخابه أو تعيينه أن يقبل التعيين في إحدى الشركات المصرية أو الأجنبية أو المنظمات الدولية أثناء مدة عضويته، وحظرت عليه أيضاً أن يقبل عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة أو مجالس المراقبة في شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة. وأوجبت المادة ٣٧٨/ من اللائحة الداخلية المذكورة، على عضو مجلس النواب فور إعلان انتخابه أو تعيينه أن يخطر رئيس المجلس ببيان الوظيفة أو العمل الذي يشغله في الشركات المصرية، أو المنظمات الدولية، أو

(١) المادة ٢٢/ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨/ لعام ١٩٧٨ معدلة بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦.

بالمهنة الحرة التي يزاولها بمفرده، أو بالمشاركة مع الغير، أو أي نشاط زراعي أو صناعي أو تجاري يقوم به.

وأخيراً، لنا أن نتساءل، هل أخرج القانون حالات معينة من قاعدة التفرغ لعضوية مجلس النواب المصري؟

لم يجب قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لعام ٢٠١٤ على هذا التساؤل^(١)، غير أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ نصت في مادتها /٣٥٤/ على أنه: « إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة، أو في القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام يتفرغ لعضوية المجلس، ولا يعد ممارسة لمهام الوظيفة العامة، في غير أوقات جلسات المجلس ولجانه، إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات، أو مؤسسات البحث العلمي، أو حضور المؤتمرات، أو عضوية اللجان العلمية أو الاستشارية بتلك الجهات، أو الإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها، متى طلب ذلك » .

ويتضح مما سبق، أن المشرع المصري قد استثنى من قاعدة التفرغ لعضوية مجلس النواب فئة محددة هي ((أساتذة الجامعات)) بحسبانها الفئة التي يتوفر لها مبرر مقبول بما يحقق المصلحة العامة للدولة، بشرط أن تكون الأعمال التي يقوم بها أصحاب هذه الفئة في غير أوقات المجلس ولجانه، لكي لا تؤثر سلباً على أداء مهامهم النيابية .

(١) يشار هنا إلى أن المادة /٢٧/ من قانون مجلس الشعب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (الملغي) كانت تنص على أنه: « .. يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه، لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، أن يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه: (أ) مديري الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً (ب) رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها (ج) الشاغلون لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها ».

ثانياً - في سورية :

رغبةً من المشرع السوري في أن يكون عضو مجلس الشعب مستقلاً في قراره وعمله البرلماني، وإعطائه كل وقته وجهده لإنجاحه، وإبعاده عن كل ما يفسح المجال أمامه لتغليب مصلحته الشخصية على مصلحة عمله البرلماني وبالتالي مصلحة مجتمعه، فقد نصت المادة /١١٨/ من قانون الانتخابات العامة النافذ رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ أو عضوية مجالس الإدارة أو أي وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشتبك باستثناء الوزارة والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث وعضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية » .

ويتضح مما سبق، أنه إذا كانت القاعدة هي تفرغ عضو مجلس الشعب لهذه العضوية، بحيث يحظر الجمع بينها وبين عضوية أي مجلس آخر أو أية وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها، إلا أنه توجد حالات معينة مستثناة من قاعدة التفرغ من جهة، وأجاز المشرع السوري الجمع بين عضوية مجلس الشعب والعمل الوظيفي بالنسبة للعاملين في الدولة والقطاع العام من جهة أخرى، وهو ما سنتحدث عنه وفق الآتي :

(١) الحالات التي يحظر فيها الجمع بين عضوية مجلس الشعب والعمل الوظيفي :

نصت المادة /١١٨/ من قانون الانتخابات العامة على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ أو عضوية مجالس الإدارة أو أي وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشتبك ... » ، كما نصت المادة /١٤٢/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية العليا وتولي الوزارة أو عضوية مجلس الشعب الخ » .

ويتضح مما سبق، أن الحالات التي يحظر فيها الجمع هي الآتية :

- أ - الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ^(١).
- ب - الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية أي مجلس محلي .
- ج - الجمع بين عضوية مجلس الشعب وأية وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشتراك .
- د - الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المحكمة الدستورية العليا^(٢).

(٢) الحالات المستثناة من التفرغ لعضوية مجلس الشعب :

استثنى المشرع السوري - لاعتبارات يقتضيها الصالح العام - بعض الفئات من التفرغ لعضوية مجلس الشعب، وأجاز لها الجمع بين عضويتها وعضوية مجلس الشعب، وهذه الفئات هي الآتية :

(١) تنص المادة ٤٢/ب من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ على أنه : « ب — للمحافظين ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب وفي حال نجاحهم يعدون مستقيلين حكماً لعدم إمكانية الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ ».

وكما هو واضح، فقد حظر القانون على عضو مجلس الشعب السوري الجمع بين عضويته ومنصب المحافظ، أي الجمع بين العمل السياسي الذي يقوم به عضو المجلس والعمل الإداري الذي ينهض به المحافظ باعتباره ممثل الحكومة في المحافظة، الذي يأتمر بأمرها وينفذ أوامرها، فيخشى من محاباته لهذه الحكومة من أجل تحقيق مصالحه ونيل الرضا منها لإبقائه في منصبه، بالإضافة إلى الأعباء الكبيرة التي تقع على كاهل المحافظ باعتباره الرئيس الأول في محافظته فهو مسؤول عن إدارة شؤونها، وبما أن المحافظ من العاملين في الدولة يجب أن ينقطع عن ممارسة مهامه ومسؤوليته من تاريخ قبول طلب ترشيحه بإجازة خاصة بلا أجر ويعفى من منصبه ويتفرغ للعمل البرلماني من تاريخ اكتسابه الصفة النيابي، بعد حلف اليمين الدستورية أمام المجلس، ويعتبر بحكم الموظف خارج الملاك .

(٢) تنص المادة ٦/ من قانون المحكمة الدستورية العليا السورية رقم ٧/ لعام ٢٠١٤ على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية مجالس الإدارة المحلية أو أي مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة ».

أ - أعضاء الوزارة : تنص المادة /١٢٦/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أنه : « يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب » . وبناء عليه ، فقد نصت المادة /٤٢/ البند (أ) من قانون الانتخابات العامة النافذ رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ على أنه : « للوزراء أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم » .

(ب) أعضاء هيئة التدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث : حيث نصت المادة /٩٤/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ على أنه : « يجوز الجمع بين التدريس في الجامعة وعضوية القيادتين القومية والقطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي وعضوية القيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية والوزارة وعضوية مجلس الشعب » .

(ج) أعضاء المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية (مثل اتحاد شبيبة الثورة أو الاتحاد الوطني لطلبة سورية أو منظمة طلائع البعث)

(د) أعضاء النقابات المهنية (كنقابات : المحامين والأطباء والصيادلة والمهندسين والعمال والفلاحين ... الخ) .

٣) الجمع بين عضوية مجلس الشعب والعمل في الدولة والجهات التابعة لها :

أجاز المشرع السوري في قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ للقضاة ولجميع الموظفين والعاملين لدى الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشتراك أن يرشحوا أنفسهم لانتخابات مجلس الشعب على أن يمنحوا إجازة خاصة بلا أجر ما دام ترشيحهم قائماً^(١) .

ويعد تاريخ منح المرشح وصلاً بقبول ترشيحه هو تاريخ بدء منح الإجازة الخاصة بلا أجر ويتعين على المرشح بدءاً من هذا التاريخ أن ينفك عن عمله

^(١) انظر المادة /٤٢/ الفقرة (ب) من قانون الانتخابات العامة السوري رقم ٥ لعام ٢٠١٤ .

وفي حال سحب ترشيحه قبل موعد إجراء الانتخاب تعد إجازته منتهية بدءاً من اليوم الذي يلي تاريخ تسجيل طلب سحب ترشيحه ويعاد إلى عمله، أما في حال عدم نجاحه في الانتخابات فتعد إجازته الحكومية منتهية بدءاً من اليوم الذي يلي إعلان نتائج الانتخاب ويعود إلى عمله^(١).

وتعد مدة عضوية المجلس بالنسبة للعاملين في الدولة والجهات التابعة لها من مدنيين وعسكريين خدمة فعلية، شريطة أن يؤدوا عنها العائدات التقاعدية وفقاً للقانون، وتدخل هذه المدة في حساب الأقدمية والترقيع، ويعد عضو المجلس في هذه الحال بحكم الموظف الموضوع خارج الملاك مع الاحتفاظ له بوظيفته أو عمله، ليعود إليها بعد انقضاء مدة عضويته في المجلس^(٢).

ثالثاً- في لبنان :

نصت المادة /٨/ من قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧، على أنه :

(١) لا يجوز للأشخاص المذكورين أدناه، أن يترشحوا خلال مدة قيامهم بمهامهم أو وظائفهم، وخلال المهل التي تلي تاريخ انتهاء خدماتهم أو تاريخ قبول استقالاتهم وفقاً لما يأتي :

أ - أعضاء المجلس الدستوري والقضاة على مختلف فئاتهم ودرجاتهم سواء أكانوا في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي أو الشرعي أو المذهبي أو الروحي، إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وانقطعوا فعلياً عن وظيفتهم، قبل سنتين على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية المجلس .

ب - الموظفون من الفئتين الأولى والثانية، إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وانقطعوا فعلياً عن وظيفتهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب .

(١) انظر المادة /٤٢/ البند (د) من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ .

(٢) انظر المادة /١١٩/ من قانون الانتخابات العامة السوري رقم ٥ لعام ٢٠١٤ .

ج - لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب العسكريون على اختلاف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية وشرطة مجلس النواب ومن هم في حكمهم، إلا بعد إحالتهم على التقاعد أو التقدم باستقالتهم وقبولها قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب .

د - رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المتفرغون في المؤسسات العامة والهيئات العامة وشركات الاقتصاد المختلط والشركات ذات الرأسمال العام ومؤسسات الحق العام ومديروها العامون، إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وانقطعوا فعلياً عن مهامهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب.

هـ - رؤساء ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء اتحادات البلديات، إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وفقاً لأحكام قانون البلديات وانقطعوا فعلياً عن مهامهم قبل سنتين على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب . بصورة استثنائية ولمرة واحدة فقط، على رؤساء المجالس البلدية ورؤساء اتحادات البلديات الراغبين بالترشح للانتخابات النيابية ان يقدموا استقالتهم من الرئاسة والعضوية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية .

و - رئيس ونائب الرئيس وأعضاء الهيئة المشرفة على الانتخابات .
٢) خلافاً لأي نص آخر، تعتبر الاستقالة للأسباب المذكورة أعلاه مقبولة حكماً من تاريخ تقديمها إلى المرجع المختص وانقطاع أصحابها فعلياً عن العمل .

٣) يستثنى من أحكام هذه المادة أفراد الهيئة التعليمية في ملاك الجامعة اللبنانية أو المتفرغون لديها أو المتعاقدون معها .»

ومن خلال مطالعة نص المادة السابقة نجد الآتي :

١- حدد القانون اللبناني بشكل واضح ومفصل الوظائف والمناصب التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية مجلس النواب، واشترط على شاغليها عدم وجودهم فيها وانقطاعهم فعلياً عنها قبل مدة محددة من انتهاء ولاية المجلس النيابي ليحق لهم تقديم طلب الترشيح للعضوية، سواء كان انقطاعهم نتيجة إحالتهم إلى التقاعد أو تقديم استقالتهم، وألزم القانون ذوي الشأن وجوب قبول الاستقالة المقدمة إليهم وسريانها من تاريخ تقديمها وانقطاع أصحابها فعلياً عن العمل .

ولعل من أهم الأسباب التي أوجب على المشرع اللبناني حظر هذا الجمع وتقديم الاستقالة المسبقة ما يأتي :

أ) الأعباء والمسؤوليات المتعددة والضخمة الملقاة على عاتقهم بحيث تمنعهم مهام وظائفهم ومناصبهم من القيام بالعمل البرلماني وتحقيق أهدافه بالحفاظ على كيان المجتمع والنهوض به ؛ فالعسكري الذي يتوجب عليه حفظ أمن البلاد والدفاع عنه من أي اعتداء يتطلب ذلك وجوده المستمر في عمله ، فلا يتوفر لديه الوقت الكافي للنهوض بأعباء أخرى كبيرة كالعمل البرلماني الذي يضاهي مهام وظيفته أو منصبه، والقاضي أيضاً يحتاج إلى وقت كافٍ لدراسة وفهم أية قضية معروضة عليه من أجل إحقاق الحق وتحقيق العدالة.

ب) تأمين الحرية والاستقلالية لعضو مجلس النواب في ممارسة مهامه النيابية وإبعاده عن أي ضغط يمكن أن يمارس عليه من قبل الحكومة؛ لأن أصحاب الوظائف والمناصب يتم تعيينهم في وظائفهم ومناصبهم وإعفائهم منها بقرار من الحكومة، بالإضافة إلى اختصاصها في تنقلاتهم وترفيعاتهم وتعويضاتهم.

ج) أوجب القانون الاستقالة المسبقة لأصحاب هذه الوظائف والمناصب بسبب منح النائب اللبناني معاش تقاعدي مدى الحياة بعد تركه النيابة ويستمر بعد وفاته لزوجته وأفراد أسرته بالإضافة إلى المخصصات الشهرية الضخمة التي

يتقاضاها والمزايا الأخرى، وبالرغم من ذلك فإننا نجد عدم فاعلية الاستقالة المسبقة لأصحاب هذه الوظائف والمناصب وعدم عدالتها لأنها تهدف إلى إقصائهم من الترشيح لعضوية مجلس النواب باعتبار أن فوزهم في الانتخابات غير مضمون، لذلك حظر الجمع يجب أن يكون من تاريخ إعلان فوزهم في الانتخابات .

٢- أخرج القانون أعضاء المجلس البلدي من حظر الجمع بين عضويتهم وعضوية مجلس النواب بالرغم من أنه يقع على عاتق المجلس البلدي المتمثل برؤسائه وأعضائه ونوابه مهام جسيمة وضخمة^(١)، إلا أن قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ وتعديلاته نص على عدم جواز الجمع بين رئاسة أو عضوية المجلس البلدي وبين عضوية المجلس النيابي^(٢)، وهذا يعني أن عضو المجلس البلدي يستطيع أن يتقدم بطلب للترشيح لعضوية مجلس النواب دون تقديم استقالته، وعند فوزه في الانتخابات يتوجب عليه التخلي عن عضوية أحدهما .

٣- لم يشمل حظر الجمع المحافظ، لذلك يستطيع أن يتقدم بطلب ترشيح لعضوية مجلس النواب دون تقديم استقالته، وفي حال فوزه في الانتخابات يحق

^(١) يتولى المجلس البلدي على سبيل المثال لا الحصر الأمور التالية : الموازنة البلدية، قطع حساب الموازنة، القروض على أشكالها، تخطيط الطرق وتوحيدها وإنشاء الحدائق والساكنات العامة، البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ومشاريع المياه والإنارة، مراقبة سير المرافق العامة وإعداد تقارير عن سير العمل فيها إلى الإدارات المعنية، مراقبة النشاطات التربوية وسير العمل في المدارس الرسمية والخاصة وإعداد تقارير إلى المراجع التربوية المختصة ... الخ.

راجع المادة ٤٩/ من قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ وتعديلاته.

^(٢) راجع المادة ٢٦/ من قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ التي ألغيت بموجب المادة ٤٥/ من القانون رقم ٦٦٥ لعام ١٩٩٧ واستعيض عنها ضمناً بالأحكام الواردة في المادة ٢٢/ من القانون المذكور .

له أن يبقى في منصبه ويمارس مهام وظيفته إلى جانب مهامه النيابية كعضو في المجلس، وهذا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات المكفول دستورياً، لذلك كان ينبغي على المشرع اللبناني أن يضيف اسم المحافظ إلى الأشخاص أصحاب الوظائف والمناصب الذين حظر عليهم الجمع بين مناصبهم ووظائفهم وعضوية مجلس النواب قياساً لأصحاب المناصب الأخرى كالمدرء العامين الذين أوجب عليهم تقديم استقالاتهم وانقطاعهم عن عملهم بشكل فعلي ليحق لهم الترشح لعضوية المجلس النيابي، بالإضافة إلى تبعية المحافظ إدارياً للسلطة التنفيذية والمهام الكبيرة المكلف بها، نذكر منها على سبيل المثال ممارسته الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي^(١)، وتولي السلطة التنفيذية في بلدية بيروت^(٢).

٤- كرّس قانون الانتخابات في هذه المادة ما نص عليه الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ بإجازة الجمع بين النيابة والوزارة وجواز انتقاء الوزراء من بين أعضاء مجلس النواب^(٣) عندما لم يشمل أعضاء الحكومة من بين الأشخاص المتوجب عليهم تقديم استقالاتهم ليحق لهم الترشح لعضوية المجلس النيابي، أي لم يشملهم حظر الجمع بين مناصبهم وعضوية مجلس النواب.

إلا أن الجمع بين الوزارة والنيابة منتقد للأسباب الآتية :

أ (إن الجمع بين النيابة والوزارة يخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي يهدف إلى توفير الاستقلالية للسلطة التشريعية لتمكن من سن القوانين ومراقبة

(١) راجع المادة ٥٦/ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ وتعديلاته.

(٢) راجع المادة ٦٧/ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ وتعديلاته.

(٣) تنص المادة ٢٨/ من الدستور اللبناني النافذ لعام ١٩٢٦ وتعديلاته على أنه : « يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة، أما الوزراء فيجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما » .

أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها على الأخطاء والانحرافات، فالحكومة مسؤولة سياسياً أمام مجلس النواب حيث نص الدستور على أن : « يتحمل الوزراء إجمالاً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية »^(١)، فهذا الجمع يلغي هذه الاستقلالية ويجعل النائب الذي أصبح وزيراً خصماً وحكماً في ذات الوقت .

ب) يعتبر البعض أن الجمع بين النيابة والوزارة هو جمع بين وظيفتين مختلفتين من حيث الطبيعة، وظيفة إدارية هي الوزارة، ووظيفة سياسية هي النيابة، فكيف يصح هذا الجمع في حين أن قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ وتعديلاته لا يجيز الجمع بين النيابة ورئاسة البلدية على الرغم من الفرق الشاسع بين هذه الرئاسة ورئاسة الوزارة أو وظيفة الوزارة^(٢) .

ج) يؤدي هذا الجمع إلى عدم الاستقرار الوزاري وكثرة التغيير والتعديل في الحكومة نتيجة التهاافت على الحقائق الوزارية.

د) عدم توفر الجهد والوقت لدى مجلس النواب الأمر الذي يؤدي إلى التصديق على الموضوعات المطروحة للتصويت دون دراسة ومناقشة عميقة ومتأنية تنم عن فهم لهذه الموضوعات وقد يتعلق الموضوع بالتصويت على قانون ذو أهمية كبيرة تتطلب الموافقة عليه مناقشته بنداً بنداً .

وللأسباب السابق ذكرها نتفق مع ما يراه البعض بأن الفصل بين النيابة والوزارة هو التطبيق الصحيح لأصول النظام التمثيلي البرلماني، ومن محاسن الأخذ بهذا المبدأ وفوائده القضاء على نزعة السباق المحموم بين

(١) انظر المادة /٦٦/ من الدستور اللبناني النافذ لعام ١٩٢٦ وتعديلاته .

(٢) انظر : د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مرجع سابق، ص ٣٠٥.

المستترئسين والمستوزرين من النواب والحيلولة دون ممارسة سياسة (قم لأجلس مكانك) التي أشار إليها رئيس الجمهورية لدى استقباله أعضاء المجلس الوطني للإعلام في صيف عام ١٩٩٩^(١).

وكان الوزير السابق شوقي فاخوري قد أحال إلى مجلس الوزراء في عام ١٩٩٦ مشروعاً بتعديل المادة /٢٨/ من الدستور اللبناني بهدف عدم الجمع بين النيابة والوزارة، إلا أن المجلس لم يناقشه رغم اقتناع الكثيرين بأن هذا الجمع بين الوظيفتين يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي في البلاد وإلغاء أهم مرتكزات مبدأ الفصل بين السلطات والإساءة إلى استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢).

وبقي لنا أن نشير إلى أن الدستور اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب وقانون الانتخابات النيابية لم ينظموا العلاقة بين عضوية مجلس النواب وممارسة المهن الحرة في القطاع الخاص، وبناءً عليه يحق لشاغلي الوظائف الخاصة وأصحاب المهن الحرة تقديم طلب الترشيح لعضوية مجلس النواب واستمرار ممارسة هذه الأعمال حتى بعد الفوز في الانتخابات، أي يجوز الجمع بين عضوية المجلس والوظائف الخاصة والمهن الحرة بسبب غياب النص.

لذلك نعتقد بضرورة تضمين النظام الداخلي للمجلس مادة تنص على حظر هذا الجمع قياساً للنص الوارد في قانون الموظفين^(٣) باعتبار أن عضو

(١) انظر : د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

(٢) راجع ما كتبه الصحافي إميل خوري بهذا الصدد جريدة النهار في ٢٤/٦/١٩٩٩

(٣) تنص المادة /١٥/ من قانون الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشراعي رقم ١١٢ لعام ١٩٥٩/الفقرة ٤/ المعدلة بالمرسوم رقم /١٥٧٠٣/ لعام ١٩٦٤ على أنه : « يحظر على الموظف أن يقوم بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة ولاسيما أن يمارس أية مهنة تجارية أو صناعية أو أية مهنة أو حرفة مأجورة أخرى فيما عدا التدريس في أحد معاهد التعليم أو إحدى مدارس التعليم الثاني ضمن شروط تحدد

المجلس موظف لدى الدولة، ولكن بوظيفة نيابية ذات طابع سياسي وليس إداري، وإن كان ما يتقاضاه شهرياً يسمى تعويضات ومكافآت وليست راتباً، إلا أنه يتقاضى راتب تقاعدي على غرار الموظف .

٥- استثنى قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧ من قاعدة التفرغ أفراد الهيئة التعليمية في ملاك الجامعة اللبنانية أو المتعاقدون معها.

ويلاحظ هنا أن المشرع القانوني في لبنان لم يتوسع في الفئات المستثناة من قاعدة التفرغ لعضوية مجلس النواب، وقصرها على من يحمل شهادة عليا ويمارس مهنة التعليم في الجامعات اللبنانية، سواء كان من المتعاقدين أو ضمن الملاك العددي للجامعة اللبنانية.

وحبذا لو اقتصر هذا الاستثناء على أفراد الهيئة التعليمية في ملاك الجامعة اللبنانية، وخاصة عندما نعلم أن عضو مجلس النواب يتقاضى مخصصات شهرية تساوي /٣٤/ مرة الحد الأدنى للأجور، وراتب تقاعدي يعادل ويتراوح بين /١٧ - ٢٥/ مرة الحد الأدنى للأجور^(١).

رابعاً- في الأردن :

نصت المادة /١١/ من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم /٦/ لسنة ٢٠١٦ على أنه :

أ - على من ينوي الترشح لعضوية مجلس النواب من المذكورين تالياً أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من الموعد المحدد للاقتراع :

بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وفيما عدا سائر الحالات الأخرى التي تنص عليها صراحة القوانين الخاصة، أو أن يكون عضو في مجلس إدارة شركة مغفلة أو شركة توصيه مساهمة أو أن يكون له مصلحة مادية مباشرة أو بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته أو لرقابة الإدارة التي ينتمي إليها .

(١) انظر : د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص ٢٩١ .

١ - الوزراء وموظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية والعامّة .

٢ - موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية .

٣ - أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة .

٤ - رؤساء مجالس المحافظات والبلدية والمحلية وأعضاؤها وموظفوها .

ونصت المادة /٧٦/ من الدستور الأردني النافذ على أنه : « مع مراعاة أحكام المادة (٥٢) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبته من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات ، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب » .

كما نصت المادة /٧٤/ البند (٣) من الدستور المذكور على أنه : « على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من تاريخ الانتخاب » .

وبمطالعة المواد السابق ذكرها نستطيع أن نستخلص الأمور الآتية :

١ - لم يكتف المشرع الدستوري الأردني بحظر الجمع بين الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية وعضوية مجلس النواب ، بل شمل كل شاغل وظيفة أو منصب يتقاضى صاحبها مرتب من خزانة الدولة دون استثناء أي فئة من قاعدة الحظر مهما بلغت درجة التحصيل العلمي التي حصل عليها بما فيهم أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات من أساتذة ومدرسين وأساتذة مساعدين ومهما علت درجاتهم ومناصبهم وسواء كانوا من المثبتين أو المتقاعدين أو الخبراء أو المكلفين بمهام مؤقتة .

فرغبةً لدى المشرع أن يكرس مبدأ الفصل بين السلطات على إطلاقه فقد حظر على أي عامل لدى السلطة التنفيذية والقضائية أن يكون عضواً في مجلس النواب طالما ما يزال يتبع إدارياً في عمله لأي منهما ويحصل على مرتب من مخصصاتها في الموازنة العامة. فهذا الفصل يحقق الاستقلالية لمجلس النواب للقيام بأعماله النيابية دون ضغط أو تأثير من قبل الحكومة، ويوفر لأعضائه الوقت الكافي لدراسة مطولة ومتأنية وفهم عميق لأي عمل برلماني مكلفون بالقيام به بما يحقق أهداف هذا العمل .

٢- أوجب القانون على فئات معينة تقديم استقالتهم قبل ستين يوماً على الأقل من الموعد المحدد للاقتراع، أي قبل تقديم طلب الترشيح باعتبار أن فتح باب الترشح يكون قبل /٢٥/ يوماً على الأقل من وقت إجراء عملية الاقتراع وفقاً للمادة /١٤/ من قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦، ولكن من المحتمل أن لا توافق الجهات المعنية في الحكومة على هذه الاستقالة لأنها غير ملزمة بذلك، فيحرم بذلك بعض أصحاب الوظائف والمناصب من ممارسة أحد حقوقهم الدستورية بالمشاركة في العمل السياسي بالترشح لعضوية المجلس النيابي، ويخالف مبدأ المساواة بين المواطنين المصان دستورياً .

٣- إن مسلك المشرع الدستوري الأردني بالتكريس المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات يظهر أكثر وضوحاً وحزماً عند حظر الجمع بين النيابة والوزارة، فقد اشترط على الوزير تقديم استقالته قبل ستين يوماً على الأقل من تاريخ الانتخابات ليحق له الترشح لعضوية مجلس النواب .

ولعل المشرع أراد بهذا الحظر أن يتجنب مساوئ الجمع بين الوزارة والنيابة التي تعيق تقدم المجتمع وتطوره وتجنب الانتقادات الفقهية وخاصة أن الاتجاه الرامي اليوم لدى معظم الباحثين إلى ترسيخ الفصل بين الوزارة والنيابة، لأن هذا الفصل يسمح لمجلس النواب ممارسة صلاحياته الممنوحة له

دستورياً تجاه الوزارة بحرية مطلق وحياد تام، فمسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته^(١)، ولمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك، ويصدر قرار الإحالة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب^(٢).

فاستخدام المجلس هذه الصلاحيات يلزم السلطة التنفيذية القيام بمسؤولياتها في إدارة جميع شؤون الدولة دون تقصير وانحراف خوفاً من المحاسبة باعتبار أن مجلس النواب يقف لها بالمرصاد .

وإن كنا نشيد بالتعديل الذي أجراه المشرع الأردني في عام ٢٠١١ لنص المادة ٧٤/ من الدستور بحظر الجمع بين النيابة والوزارة، إلا أنه يتوجب عليه إجراء تعديل آخر في هذا الخصوص على نص المادة ٥٢/ من الدستور التي تجيز الجمع بين النيابة والوزارة^(٣).

٤- لم يتضمن الدستور ولا القانون نص يحظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وممارسة أي مهنة حرة أو وظيفة خاصة تخضع لقانون العمل، فالمادة ٧٦/ حظرت الجمع فقط لمن يتقاضى راتب من الأموال العامة، لذلك نعتقد أن عضو مجلس النواب الأردني يستطيع أن يمارس أي عمل خاص لحسابه أو

(١) انظر المادة ٥١/ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته، مطبوعات مجلس النواب لعام ٢٠١١.

(٢) انظر المادة ٥٦/ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته، مطبوعات مجلس النواب لعام ٢٠١١.

(٣) تنص المادة ٥٢/ من الدستور الأردني النافذ على أنه : « لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلهم أن يتكلموا فيهما دون أن يكون لهم حق التصويت، وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين، والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في أي من المجلسين ».

لحساب الغير سواء أكان مهنة معينة كمهنة المحاماة إذا كان محامياً أم
وظيفة خاصة في شركة، فيجب أن يتضمن الدستور نصاً صريحاً يمنع بموجبه
عضو المجلس من ممارسة أي عمل خاص أو أي مهنة كانت لكي يتفرغ
العضو بشكل تام لممارسة أعماله النيابية وعدم خضوعه وتبعيته لأي جهة غير
المجلس الذي يتبعه .

الخاتمة

بعد أن تم بحمد الله وعونه وتوفيقه الانتهاء من عرض موضوع الدراسة « ضمانات أعضاء البرلمان » دراسة مقارنة في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن، وذلك من خلال جهد متواضع بذل في هذا البحث، نعرض فيما يأتي لأهم النتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة، مع بعض التوصيات :

أولاً. النتائج :

(١) عُثِرَ على جذور الحصانة البرلمانية في قانون الحقوق *Bill of Rights* في إنجلترا في القرن السابع عشر، ثم أخذت هذه الحصانة طريقها منذ عهد الثورة الفرنسية بناء على اقتراح ميرابو في اجتماع الجمعية التأسيسية في ٢٣ يونيو/حزيران سنة ١٧٨٩، وعبر عنها بعد ذلك الدستور الفرنسي منذ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٩١، وتعد الآن من ضمانات حسن سير النظام البرلماني .

(٢) الحصانة الإجرائية تمنع اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان في غير حالة الجرم المشهود إلا بعد أخذ إذن المجلس التابع له، وهذه الحصانة تؤخر القيام بإجراءات ملاحقة العضو فقط، وتبقى الجريمة ويوقع العقاب بحق عضو البرلمان إذا ما ثبت قيامه بالجريمة بعد زوال الصفة النيابية عنه .

(٣) الحصانة الموضوعية تمنع مسؤولية أعضاء البرلمان بسبب الآراء التي يبدونها أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية، وهي حصانة مؤبدة تحمي العضو في أي وقت حتى بعد زوال الصفة النيابية عنه عما يبيديه من قول أو رأي صدر عنه أثناء ممارسة عمله النيابي، ولهذا تعتبر من القيود التي تمنع النيابة العامة من تحريك الدعوى العامة بصفة دائمة.

٤) الحصانة البرلمانية سواء أكانت إجرائية أم موضوعية هي حصانة شخصية متعلقة بشخص عضو البرلمان فقط ولكن لا يجب أن يفهم أن الحصانة البرلمانية شرّعت لحماية شخص العضو البرلماني، وإنما لمصلحة المجتمع بأسره، فهي ضمانة دستورية للوظيفة النيابية أو البرلمان باعتباره ممثلاً للأمة، وأساس الحصانة البرلمانية هو أن السيادة للشعب وحده، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور.

٥) الحصانة البرلمانية متعلقة بالنظام العام لا يجوز التنازل عنها من قبل العضو إلا بإذن البرلمان، ويجب على القاضي أن يطبق هذه الحصانة من تلقاء نفسه عندما تعرض أمامه قضية جزائية يكون أحد أطرافها عضو برلماني، وتعتبر كل الإجراءات المتخذة بحق العضو باطلة بطلاناً مطلقاً لمخالفاتها لأحكام الدستور، كما للعضو أن يدفع بهذه الحصانة في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، فلا يمكن للقاضي أن يبحث في موضوع قضية تتعلق بعضو برلماني فيجب أن يرفضها ابتداء ما لم يكن قد تم أخذ الإذن من المجلس.

٦) الحصانة الإجرائية في سورية ومصر مطلقة ترتبط باكتساب العضو الصفة النيابية، فهي متعلقة بها وجوداً وعدماً، وهي نسبية في لبنان الأردن تقتصر على أدوار انعقاد المجلس فقط دون أن تشمل العطلة البرلمانية وفترة الوقف.

٧) تشمل الحصانة الإجرائية في مصر وسورية ولبنان والأردن الإجراءات الجزائية فقط دون الإجراءات الأخرى، ولكن المشرع السوري ضمّها الأحكام الجزائية والمشرع الأردني الإجراءات الإدارية .

٨) كل من المشرع السوري واللبناني كان أكثر توفيقاً في توفير ضمانات إضافية لعضو البرلمان من المشرع المصري والأردني بخصوص صاحب الحق بتقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية عندما نص بشكل صريح على حق وزير

العدل فقط بتقديم طلب رفع الحصانة باعتبار الأخير صاحب الاختصاص الأصيل بهذا الموضوع، في حين أن المشرع المصري إضافة إلى ذلك منح الأفراد حق تقديم الطلب لمن أراد رفع دعوى مباشرة ضد العضو أمام المحكمة الجزائية مما يفتح المجال لكثرة الطلبات الكيدية والانتقامية بحق العضو وإرهاق المجلس بها، أما المشرع الأردني فقد أعطى حق تقديم طلبات رفع الحصانة إلى رئيس الوزراء فقط، أي إلى السلطة التنفيذية، الخصم الأول للبرلمان

٩) الحصانة الإجرائية في سورية ولبنان والأردن تشمل جميع الأفعال التي يقترفها عضو المجلس النيابي سواء أكانت جنایات أم جنح أم مخالفات، أما في مصر اقتصر على الجنایات والجنح فقط بصريح نص الدستور .

١٠) مهمة المجلس النيابي عند النظر في طلب رفع الحصانة في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن يقتصر بالبحث على مدى كيدية الإدعاء أو الدعوى أو الإجراء، والتحقق مما إذا كان يقصد منها منع العضو من أداء مسؤولياته البرلمانية بالمجلس. فلا يحق للمجلس إجراء تحقيق في موضوع الاتهام الجزائي للتأكد من توفر الأدلة وأركان الجريمة، فمهمة المجلس سياسة لا قضائية.

١١) تقتصر الحصانة الموضوعية في الدول محل المقارنة على الآراء التي تصدر عن العضو أثناء أداء أعماله، ولو لم تتعلق بعمله النيابي، في جلسات المجلس ولجانه في مصر وسورية، وفي جلسات المجلس فقط في الأردن، وداخل المجلس وخارجه في لبنان .

١٢) الحصانة الموضوعية تحمي عضو البرلمان من المسؤولية الجزائية والمدنية في مصر وسورية والأردن، ومن المسؤولية الجزائية فقط في لبنان دون حمايته مدنياً عن أي رأي يصدر عنه ويسبب ضرراً للغير .

١٣) الحصانة الموضوعية في مصر وسورية ولبنان والأردن هي حصانة دائمة وهذا يعني أن عضو البرلمان لا يسأل عن أقواله وآرائه إلى الأبد ، حتى بعد زوال صفة العضو طالما أن هذه الآراء صدرت عنه أثناء تمتعه بالصفة النيابية ، وأثناء جلسات المجلس ولجانه (مصر وسورية) ، أو داخل جلسات المجلس (الأردن) ، داخل المجلس وخارجه (لبنان).

١٤) لا تعتبر الحصانة البرلمانية إخلالاً بمبدأ المساواة الذي نص عليه كل من الدستور المصري والسوري واللبناني والأردني ، وإنما هي استثناء من هذا المبدأ ، لأن الهدف من الحصانة هو حفظ كيان التمثيل النيابي ، فهي لم تقرر لمصلحة العضو بشخصه ، وإنما لوظيفته ، وتهدف إلى تأمين الحرية المطلقة في التعبير عن آرائه وكشف مواطن الفساد والخلل والتجاوزات من أجل النهوض بالمجتمع .

١٥) لا تشمل الحصانة البرلمانية في مصر وسورية ولبنان والأردن الجزاءات التأديبية التي يفرضها المجلس النيابي الذي يتبعه العضو ضمن إطار نظامه الداخلي ، فالحصانة البرلمانية تهدف إلى حماية العضو من قبل السلطات الأخرى ليتمكن من القيام بعمله على أكمل وجه ، وليس من قبل السلطة التشريعية التي يتبعها العضو .

١٦) يختص البرلمان في مصر وسورية بإسقاط العضوية البرلمانية للأعضاء المنتخبين والمعينين ، دون أن يكون للسلطة التنفيذية سلطة إسقاط العضوية حتى عن الأعضاء المعينين من قبلها ، وتسقط العضوية البرلمانية حكماً عن النائب بفقد أحد شروط اكتساب العضوية المحددة دستورياً في الأردن ، أما المشرع اللبناني أغفل تنظيم موضوع إسقاط العضوية بالرغم من أنه حدد شروط اكتساب العضوية في قانون الانتخابات.

١٧) يصدر قرار إسقاط العضوية البرلمانية عن أحد الأعضاء في سورية و مصر عن البرلمان بأغلبية معينة، ففي سورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وفي مصر بأغلبية ثلثي أعضائه .

١٨) أوجب الدستور المصري والسوري والأردني على عضو البرلمان لاستمرار عضويته في المجلس النيابي، عدم اكتساب جنسية أية دولة أخرى خلال مدة عضويته وإلا سقطت عنه العضوية؛ حيث يجب أن يكون انتماء عضو المجلس عميق الجذور في تربة وطنه وحيازته لجنسية دول أخرى، يكون الولاء المطلق والواجب تجاه وطنه انشطر إلى ولائين، فشرط الجنسية الوحيدة ليس فقط شرط لاكتساب العضوية في المجلس النيابي المصري والسوري والأردني وإنما هو شرط لاستمرار العضوية أيضاً .

١٩) منح المشرع في كل من مصر وسورية للبرلمان حق إسقاط العضوية البرلمانية عن أحد النواب كجزاء تأديبي لأفعال ارتكبها كأخلاله بواجبات عضويته، بينما المشرع في كل من لبنان والأردن لم يقرر إسقاط العضوية عن أحد النواب بهذا الشأن .

٢٠) منح الدستور في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن للبرلمان الحق في اختيار رئيسه ومعاونيه من بين أعضائه بطريقة الانتخاب وليس بالتعيين من قبل السلطة التنفيذية، وذلك تكريساً لقاعدة التمثيل الشعبي على إطلاقها، ولبدء الفصل بين السلطات، مما يحقق أكبر قدر من الاستقلالية لأعضاء البرلمان للقيام بأعبائهم النيابية بحرية تامة.

٢١) ينتخب البرلمان في كل من سورية والأردن رئيس المجلس ومعاونيه لمدة سنة (عند حلول دور الانعقاد السنوي)، بينما في مصر ولبنان يكون طوال مدة ولاية المجلس النيابي .

٢٢) يختص البرلمان في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن بوضع لائحته الداخلية، والمحافظة على النظام داخله أثناء المناقشة والتصويت، دون أي تدخل من أعضاء السلطة التنفيذية الحاضرين جلسات المجلس، وللبرلمان أن يفرض على العضو الذي يخل بالنظام أثناء الجلسات أحد الجزاءات الواردة في نظامه الداخلي، فرجال قوى الأمن الداخلي المكلفين بحفظ الأمن في المجلس تحت إمرة رئيس المجلس وحده، فلا يحق لأي سلطة أخرى بالتدخل دون إذن منه رغم أنهم يتبعون إدارياً للسلطة التنفيذية متمثلة بوزارة الداخلية.

٢٣) حظر القانون في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن الجمع بين عضوية البرلمان والممارسة الفعلية للوظيفة العامة، فأوجب على الموظف الانفكاك من عمله من تاريخ اكتسابه الصفة النيابية (مصر وسورية) أو تقديم استقالته ليحق له الترشح لعضوية البرلمان (لبنان والأردن)، فهذا الحظر يحقق للعضو استقلاله في مواجهة الحكومة وعدم التبعية الإدارية لها، وبالتالي قيامه بمهامه النيابية بحرية ودون أي ضغط منها وخاصة ممارسة الرقابة على أعمالها وحسن صرف المال العام .

٢٤) أخذ المشرع الدستوري في كل من مصر وسورية والأردن بقاعدة تفرغ الموظف لعضوية البرلمان على إطلاقها عندما حظر على أي موظف الاحتفاظ بوظيفته أثناء ممارسته لعمله النيابي دون أن يقتصر ذلك على فئات ودرجات معينة من الموظفين سواء كان من الموظفين الدائمين أو المتعاقدين، بينما المشرع اللبناني لم يأخذ بقاعدة تفرغ الموظف لعضوية المجلس على إطلاقها، فهي لا تشمل جميع الموظفين في القطاع الحكومي، وإنما فقط الفئتين الأولى والثانية مستثياً بذلك بقية الفئات الأخرى.

٢٥) حظر القانون في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن على عضو المجلس النيابي الجمع بين العضوية البرلمانية وبعض الوظائف و المناصب، رغبة في أن

يكون عضو المجلس مستقلاً في قراره وعمله البرلماني، وإعطائه كل وقته وجهده لإنجاحه.

٢٦ (حظر القانون في كل من مصر والأردن الجمع بين النيابة والوزارة كون الفصل بين النيابة والوزارة هو التطبيق الصحيح لأصول النظام التمثيلي البرلماني، إلا أن القانون في سورية ولبنان استثنى الوزارة من قاعدة التفرغ للعضوية البرلمانية .

ثانياً. التوصيات:

١ (تعديل نص المادة /٨٦/ من الدستور الأردني والمادة /٤٠/ من الدستور اللبناني بحيث يشمل النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية فترة تمتع عضو البرلمان بالصفة النيابية لحمايته من الإجراءات الكيدية التي يمكن أن تتخذ بحقه من قبل السلطة التنفيذية خارج أدوار الانعقاد بهدف تعطيل العمل النيابي.

٢ (وجوب النص على شمول الحصانة الإجرائية في مصر لجميع أنواع الجرائم من جنائية وجنحة ومخالفة، فالمخالفة قد تكون عقوبتها بالإضافة إلى الغرامة الحبس حتى عشرة أيام، الأمر الذي يعيق عضو البرلمان من ممارسة عمله النيابي بحضور أحد جلسات المجلس عندما يتم حبسه قبل موعد الجلسة بيوم، فتكثر الدعاوي الكيدية من جانب السلطة التنفيذية لتعطيل عمل المجلس في جلسة ما قد تكون استثنائية لأهمية الموضوع المطروح للمناقشة فيها .

٣ (نقترح على كل من المشرع المصري والسوري واللبناني أن يوسع النطاق الموضوعي للحصانة الإجرائية ليشمل الإجراءات الإدارية بنص واضح وصريح على غرار ما نص عليه المشرع الأردني؛ لأن عدم تحصين عضو البرلمان من

الإجراءات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية تجعله عرضة للاتهامات والدعاوي الكيدية من أعضاء الحكومة .

٤) نتمنى على كل من المشرع القانوني المصري والأردني أن ينص بشكل واضح وصريح على حق وزير العدل فقط بتقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية عن العضو باعتبار الأخير صاحب الاختصاص الأصيل بهذا الموضوع، على غرار ما نص عليه كل من المشرع السوري واللبناني بهذا الخصوص .

٥) تضمين النظام الداخلي في كل من مصر وسورية ولبنان والأردن نص يحدد فيه مدة شهر على الأكثر للبت في طلب رفع الحصانة، وفي حال عدم صدور القرار خلال هذه المدة يكون سكوت المجلس بمثابة رفض لهذا الطلب، حتى لا يؤثر ذلك على دور القضاء في حماية المجتمع، وبالمقابل وضع مدة محددة للقضاء لإصدار حكم بالبراءة أو الإدانة بحق العضو، لكي لا يؤدي ذلك إلى تعطيل دور المجلس النيابية في النهوض بالمجتمع.

٦) تعديل النص الدستوري بخصوص الحصانة الموضوعية في الدول محل المقارنة (مصر وسورية ولبنان والأردن) بحيث لا يرد مصطلح « الآراء » على إطلاقه، وإنما يستثنى منه كل فكرة أو رأي تمس بكيان المجتمع ووحدته وهيبته كالتحريض الطائفي وهيبة المؤسسات الدستورية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) والتعرض للأمور الخاصة للأفراد، والنص بشكل واضح وصريح بوجوب أن تتعلق هذه الآراء بعمله البرلماني .

٧) تعديل نص المادة ٣٩/ من الدستور اللبناني لتصبح كالآتي: ((لا يجوز إقامة دعوى جزائية ومدنية على أي عضو من أعضاء مجلس النواب بسبب الآراء التي يبديها داخل جلسات المجلس وتعلق بعمله النيابي)).

٨) قصر النطاق المكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية في مصر وسورية ولبنان على جلسات المجلس فقط (أدوار انعقاده العادية والاستثنائية)، كما

هو عليه في الأردن، فلا يستطيع العضو أن يعالج أي موضوع أو فكرة تصدر عنه خارج جلسات المجلس، باعتبار أن كل فكرة أو موضوع لكي يتبلور يجب أن يحوز على أكثرية معينة في المجلس، ففي أثناء انعقاد المجلس يتم طرح المواضيع للمناقشة والتصويت عليها ومعالجتها وإخراجها إلى حيز الوجود سواء تعلق بنقد تصرفات الحكومة وكشف أماكن الفساد والانحراف في سلوك السلطات العامة وغيرها من المواضيع الأخرى، فهنا فقط (أثناء جلسات المجلس) يجب أن يكون للعضو الحرية الكاملة لكي يبدي بآرائه دون خوف من المساءلة في إطار الصالح العام .

٩) نتمنى على المشرع اللبناني أن ينظم موضوع إسقاط العضوية البرلمانية عن عضو مجلس النواب اللبناني، بوضع حالات بعينها على غرار ما نص عليه المشرع المصري والسوري، ومع الأخذ بالاعتبار رأي الفقه الدستوري بهذا الخصوص .

١٠) تعديل نص المادة /٧٥/ من الدستور الأردني بخصوص الإسقاط الحكمي للعضوية البرلمانية الذي يحرم العضو من أهم ضماناته، وذلك بصدور قرار إسقاط العضوية عنه من قبل مجلس النواب الذي يتبعه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه .

١١) ينبغي على القانون المصري أن يحيط شرط فقد الثقة والاعتبار بالضمانات الكافية حتى لا يساء استعماله، باعتباره يرتب إسقاط العضوية البرلمانية عن النائب .

١٢) نتمنى على المشرع الدستوري في كل من سورية والأردن أن ينص على حق البرلمان انتخاب رئيس له ومعاونيه لمدة ولاية المجلس ، على غرار ما نص عليه كل من المشرع الدستوري المصري واللبناني في هذا الخصوص فمسلك كل من المشرع الدستوري المصري و اللبناني في هذا الشأن أكثر تلاؤماً مع الأعباء

الكبيرة الملقاة على عاتق رئيس البرلمان التي تتطلب منه الخبرة والمعرفة للقيام بها ، فلا يتحقق ذلك مع التغيير المستمر للرئيس خلال مدة ولاية المجلس ، مع حق أعضاء البرلمان بنزع الثقة عن الرئيس ونائبه بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على أن يصدر القرار بالأغلبية المطلقة .

(١٣) تعديل نص المادة ١٠/١/ب من قانون الانتخاب اللبناني بخصوص استثناء القانون فئة من الموظفين دون أخرى من قاعدة التفرغ، بحيث تأخذ بقاعدة تفرغ الموظف للعضوية البرلمانية على إطلاقها لتشمل جميع الموظفين شاغلين الوظيفة العامة، على غرار ما أخذ به كل من القانون المصري والسوري والأردني، فلا يضمن عضو مجلس النواب الموظف من الفئات الأخرى استقلاله تجاه السلطة الإجرائية التابع لها إدارياً ويكون مقيد في عمله البرلماني بما تمليه عليه هذه السلطة نتيجة الضغط والتهديد التي تمارسها عليه سواء بصرفه من الخدمة أو اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه وغيرها من ضغوطات.

(١٤) يجب أن يسمح القانون في كل من لبنان والأردن لكل موظف أن يخوض العملية الانتخابية دون تقديم استقالته ابتداءً، وفي حالة فوزه في الانتخابات يكون له الخيار في ممارسة العمل الوظيفي أو ممارسة العمل النيابي .

(١٥) تعديل نص المادة ٥٢/ من الدستور الأردني التي تجيز الجمع بين النيابة والوزارة لتعارضها مع نص المادة ٧٤/ من الدستور المعدلة سنة ٢٠١١ والتي حظرت الجمع بين النيابة والوزارة .

محرم الله

قائمة المراجع

أولاً. الكتب والمؤلفات العامة والخاصة :

د. إبراهيم عبد العزيز شيجا :

- النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري" (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة سنة ٢٠٠٠) .

- النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني" (بيروت؛ الدار الجامعية، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ) .

- النظام الدستوري اللبناني (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٣) .

د. ابراهيم درويش :

علم السياسة (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٥) .

د. إبراهيم شلبي :

تطور النظم السياسية والدستورية في مصر (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧٤) .

د. أبو اليزيد علي المتيت :

النظم السياسية والحريات العامة (الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثالثة، ١٩٨٢) .

د. أحمد فتحي سرور :

- القانون الجنائي الدستوري "الشرعية الدستورية في قانون العقوبات - الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية" (القاهرة، دار الشروق، الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٢) .

- أصول قانون الإجراءات الجنائية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٦٩) .

د. أدمون رباط :

- الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني "النظرية القانونية في الدولة وحكمها" (بيروت، دار العلم للملايين، طبعة سنة ١٩٧١).
- الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني (بيروت، دار العلم للملايين، طبعة ثالثة، عام ٢٠٠٤).

د. السيد صبري :

- مبادئ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٤٩).

د. أنور أحمد رسلان :

- مسؤولية الدولة غير التعاقدية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٠).

د. أنور الخطيب :

- الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية (بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، ١٩٦١).
- دستور لبنان، جزء ثاني، السلطات العامة، طبعة أولى، عام ١٩٧٠

د. إيهاب عبد المطلب:

- الموسوعة الجنائية الحديثة، (القاهرة، المركز القومي للإصدار القانوني، طبعة أولى، عام ٢٠٠٨

د. أحمد شوقي عمر أبو خطوه:

- المساواة في القانون الجنائي، دراسة مقارنة، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣).

د. بارعة القدسي :

أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، الدعوى العامة - الدعوى المدنية (دمشق، الجامعة الافتراضية، طبعة ٢٠١٠ - ٢٠١١).

د. جابر جاد نصار :

الوسيط في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٦).

د. جورجى شفيق سارى :

- أصول وأحكام القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة سنة ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣).

- دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، شروط وضمانات الترشيح للمجالس النيابية، مشكلة ازدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات "دراسة علمية نقدية" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠١).

د. حسام الدين أحمد :

الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة النظر الجنائية (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية عام ١٩٩٥).

د. حسن الجوخدار :

- أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول "في الدعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي" (دمشق، المطبعة التعاونية، طبعة ١٩٨٦-١٩٨٧).
- شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني (عمان، مطبعة الصفدي الطبعة الأولى، ١٩٩٣).

د. حسن الحسن :

القانون الدستوري والدستور في لبنان (بيروت، دار مكتبة الحياة، طبعة ١٩٥٩).

د. حسن مصطفى البحري :

- النظم السياسية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٥).
- الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٦).
- القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثالثة، ٢٠١٦).

د. رمضان محمد بطيخ :

- الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٤).

د. رأفت فوده:

- دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠١

د. رمزي الشاعر :

- قضاء التعويض "مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية" (القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، طبعة ١٩٩٠).

د. زهير شكر :

- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، (بيروت، بلا ذكر ناشر، ٢٠٠٦).

د. سام سليمان دلة :

- مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، مطبعة المحبة، طبعة ٢٠٠٢).

د. سعد عصفور :

- النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١ (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٨٠).

د. سليمان الطماوي

ضمانات الموظف بين النظر والتطبيق ، بحث في الحلقة الدراسية للعلوم السياسية كتاب الحلقة المذكور

د. صلاح الدين فوزي :

- البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٤) .

- النظم والإجراءات الانتخابية "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٨٧)،

د. عادل الحيارى :

- القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة (عمان، مطابع غانم عيده، ١٩٧٢).

- القانون الدستوري "المبادئ العامة، الدستور اللبناني" (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٧) .

د. عبد الفتاح حسن :

مبادئ النظام الدستوري في الكويت (بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، طبعة عام ١٩٦٨) .

د. عبد الإله الحكيم بناني :

الحصانة البرلمانية وسلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية "دراسة في النظام البرلماني المغربي مقارنة مع أنظمة عربية وأوربية" (المغرب، مطبعة فضالة، ٢٠٠٢) .

د. عز الدين عبد الله :

القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، الطبعة الحادية عشر عام ١٩٨٦

د. فاروق الكيلاني :

محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني المقارن (الأردن، دار الفارابي، الطبعة الثانية، ١٩٨٥).

د. فتحي رضوان :

الدولة والدساتير (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٦٦).

د. فتحي فكري :

- القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، ج ١ (القاهرة، شركة ناس للطباعة ٢٠٠٧).

- القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة - دستور ١٩٧١) "الكتاب الأول المبادئ الدستورية العامة (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٧).

- جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والأنشطة والوظائف الأخرى، دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والمصري، عام ١٩٩٤

أ. فؤاد كمال :

الأوضاع البرلمانية (القاهرة، دار الكتب المصرية، طبعة عام ١٩٢٧).

د. فؤاد رياض :

الوسيط في الجنسية، مركز الأجانب (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ١٩٨٦).

د. كامل السعيد :

شرح قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن، (عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، طبعة ثانية)

محسن العيودي :

المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية (القاهرة، دار النهضة، ٢٠٠٦).

د. محسن خليل :

- القانون الدستوري والدساتير المصرية (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة عام ١٩٩٦) .
- النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٩) .

د. محمد الذهبي :

الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية، دراسة مقارنة (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٦) .

د. محمد كامل ليلة :

القانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٦٣) .

د. محمد المجذوب :

القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة سنة ٢٠٠٢) .

د. محمد أبو زيد محمد علي :

الوجيز في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٢) .

د. محمد الرازقي :

محاضرات في القانون الجنائي "القسم العام" (طرابلس، دار أويا للنشر، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٢) .

د. محمد الشرييني & يوسف محمد الجريدي :

أثر الحصانات على عمل الشرطة (بيروت، بلا ناشر، عام ٢٠٠٤) .

د. محمود أبو السعود حبيب :

ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٠).

د. محمود مصطفى :

قانون الإجراءات الجنائية (القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، طبعة رقم ١٢، ١٩٨٨).

د. محمود نجيب حسني :

شرح قانون الإجراءات الجنائية (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٩٦).

د. مصطفى أبو زيد فهمي :

النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، ١٩٩٣).

د. منصور صالح العواملة :

الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، (الأردن، عمان، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٥).

د. منير العجلاني :

الحقوق الدستورية العامة "مبادئ الدستور والحقوق السياسية" (دمشق، مطبعة الجامعة السورية، طبعة ١٩٥٥).

د. منصور إبراهيم العتوم

المسؤولية التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة للأنظمة التأديبية في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، طبعة أولى، عام ١٩٨٤

د. مصطفى صالح العماوي :

التنظيم السياسي والنظم الدستورية ، (عمان، دار الثقافة والتوزيع، طبعة
أولى، عام ٢٠٠٩)

د. مأمون سلامة :

قانون العقوبات، (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٧٩)

د. محمد صبحي نجم:

الوجيز في قانون العقوبات، القسم العام، (عمان، دار الثقافة للنشر، طبعة
أولى، عام ٢٠٠٨)

د. محمد أبوزهرة:

الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (القاهرة، دار الفكر العربي ، بدون
تاريخ)

د. هاني خير :

دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس
النواب (الأردن، عمان، منشورات مجلس الأمة، ١٩٨٧).

د. هشام جمال الدين عرفة :

ضمانات أعضاء المجلس النيابي "دراسة مقارنة"، بدون اسم المطبعة
والمكان، عام ٢٠٠٨ .

د. هناء صوفي عبد الحي:

النظام السياسي و الدستوري في لبنان، (بيروت الشركة العالمية
للكتاب، طبعة أولى، عام ١٩٧٠)

د. ياسين حلاواتي :

الموسوعة العربية الميسرة والموسعة ، جزء رابع، (بيروت ، مؤسسة التاريخ العربي
، طبعة أولى، عام ٢٠٠١)

د. يسر أنور :

شرح قانون العقوبات (القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧).

ثانياً. الرسائل العلمية :

(١) رسائل الدكتوراه :

د. أحمد بومدين :

الحصانة البرلمانية "دراسة مقارنة" (الجزائر، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، رسالة دكتوراه، ٢٠١٥).

د. إسماعيل عبد الرحمن الخلفي :

ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، عام ١٩٩٩).

د. إلهام محمد حسن العاقل :

الحصانة في الإجراءات الجنائية، رسالة دكتوراه (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، عام ١٩٩٧).

د. حنان عمرو :

تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري "دراسة مقارنة" (دمشق، جامعة دمشق، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه عام ٢٠١٤).

د. عامر عياش عبد الجبوري :

الحصانة البرلمانية، رسالة دكتوراه (بغداد، كلية القانون، جامعة بغداد، عام ١٩٩٥).

د. عقل يوسف مصطفى مقابلة :

الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، رسالة دكتوراه (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، عام ١٩٨٧).

د. عادل عبد الله محمد :

إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراه، (القاهرة، عام ١٩٩٥)

(٢) رسائل الماجستير :

د. إبراهيم كامل الشوابكة

الحصانة البرلمانية "دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا" رسالة ماجستير (الأردن، عمان، الطبعة الأولى ١٩٩٧).

أحمد علي الخفاجي :

الحصانة البرلمانية "دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥" (بغداد، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، رسالة ماجستير ٢٠١٠).

وسام يوسف عضوم :

الحصانة البرلمانية بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير (جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام ٢٠١١).

ثالثاً. المقالات والدوريات :

د. ادمون رباط :

نظرية الحصانة النيابية في القانون الدستوري اللبناني، بحث منشور في مجلة (العدالة) الصادرة عن نقابة المحامين، العدد الأول، بيروت، تشرين أول، ١٩٦٧.

د. السيد صبري و د. محمود عيد :

الحصانة البرلمانية، مجلة مصر المعاصرة، السنة الخامسة والثلاثون، عام ١٩٤٤ .

د. إبراهيم درويش:

انضمام أعضاء مجلس الشعب المستقلين إلى الحزب الوطني مخالفة دستورية، مقال منشور في جريدة الأهرام، العدد الصادر يوم الجمعة
توفيق أحمد الخشن :

الحصانة البرلمانية في ظل الأحكام العرفية، بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية، العدد الأول والثاني والثالث، السنة الرابعة والعشرون، مطبعة حجازي، القاهرة، ١٩٤٣ .

د. حسن مصطفى البحري :

- الانتخاب (دمشق، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، الطبعة الأولى ٢٠٠٩) .

- الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري "دراسة تحليله مقارنة"، (الجمهورية العربية السورية، وزارة العدل، مجلة القانون، العدد الأول (الجزء الثاني) ٢٠١٢)، صفحة ١٩٧ حتى ٢٢٧.

- المبادئ السياسية التي يقوم نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية (دمشق، معهد الشام العالي للعلوم الشرعية واللغة العربية والدراسات والبحوث الإسلامية، مجمع السيدة رقية، مجلة ارتقاء، العدد ١٧/ آذار ٢٠١٧) .

- الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري "دراسة تحليلية" (بحث قانوني مقدم للنشر في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، ٢٠١٧).

د. حميد ياسين:

أداء الخدمة العسكرية شرط لعضوية مجلس الشعب، جريدة الأهرام، العدد الصادر يوم الجمعة، باب مع القانون، لعام ٢٠٠٠

د. رياض الداوودي :

الحصانات البرلمانية "دراسة مقارنة"، محاضرة أقيمت في الندوة البرلمانية العربية الأولى المنعقدة في الجزائر بتاريخ ١٢ آذار/ مارس عام ١٩٨١، حول "الحرية البرلمانية العربية في ضوء التجارب العالمية المعاصرة".

د. فتحي فكري :

إسقاط العضوية النيابية بسبب التعبير عن الرأي في البرلمان (دراسة حالة تطبيقية في الدستور المصري)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد (٥)، ١٩٩١ .

قاسم الإبراهيمي :

الحصانة النيابية، قراءة منهجية قانونية، بحث منشور في مجلة (المنهاج) الصادرة عن مركز الغدير للدراسات الإسلامية، السنة ٨، العدد ٢٩، بيروت، ٢٠٠٣ .

د. كريم يوسف كشاكش :

الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن (الأردن، مجلة المنارة، المجلد ١٣، العدد ٨، ٢٠٠٧) .

د. محمد أبو العينين :

الحصانة البرلمانية (القاهرة، مجلة القضاة، يناير- أبريل، ١٩٨١) .

أ. محمد حامد الجمل:

مزدوجو الجنسية، جريدة الأخبار المصرية، عام ٢٠٠٠

ميخائيل لحود :

الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة العدل الصادرة عن نقابة المحامين اللبنانية، السنة الرابعة، العدد الأول، كانون الثاني، شباط، آذار، بيروت، عام ١٩٧٠

د. محمد فرحات :

الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحياة النيابية، لبنان، مجلد ٢٤/، أيلول ١٩٩٧

رابعاً. دساتير وتشريعات الدول محل المقارنة :

(١) في سورية :

- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في ١٣ مارس/آذار سنة ١٩٧٣ .
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ .
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ٦ حزيران ١٩٧٤ المعدل بتاريخ ٢٢ كانون الأول ٢٠١٤ .
- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ تاريخ ١٣/٣/١٩٥٠ وتعديلاته .
- قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ (المعدل بالقانون رقم /٨/ لعام ٢٠١٦) .
- التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ الصادرة بقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٠/ م.و تاريخ ١٦/٤/٢٠١٤ مع تعديلاتها (قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٣/ م.و تاريخ ١٥/٥/٢٠١٤ + قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٩/ م.و تاريخ ٢٢/٣/٢٠١٦) .
- قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ .

- قانون تنظيم الجامعات رقم ٦/ لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته .
- قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٤٨ لعام ١٩٤٩ وتعديلاته

(٢) في مصر :

- دستور جمهورية مصر العربية المعدل الصادر في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤ (منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤).
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ (منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٣٦ مكرر (١) في ١٣ سبتمبر سنة ١٩٧١)، مع جميع تعديلاته .
- قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونيه سنة ٢٠١٤).
- قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب (منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونيه سنة ٢٠١٤).
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ (منشور في الجريدة الرسمية - العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل سنة ٢٠١٦).
- القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية، المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٢، في يوم ٢٩ مايو ١٩٧٥، والمعدل بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠٤.
- قانون مجلس الشعب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته .

- قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ / لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .
- القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ باصدار قانون الخدمة العسكرية والوطنية في مصر .
- القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في شأن العمد والمشايخ، منشور بالجريدة الرسمية - العدد ٣٥ مكرر (ح) في ٧ سبتمبر سنة ٢٠١٦ .
- قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨

(٣) في لبنان :

- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ والمعدل في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ: ٢٨ و ٢٩ أيار ١٩٩٧ و ١٠ و ١١ شباط ١٩٩٩ و ١٤/١٠/١٩٩٩ و ٣١/١٠/٢٠٠٠ و ٢١/١٠/٢٠٠٣، نشر في الجريدة الرسمية رقم ٥٢ تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣ .
- قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم ٤٤/ تاريخ ١٧/٦/٢٠١٧، منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم ٢٧ تاريخ ١٧/٦/٢٠١٧ .
- الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ مع جميع تعديلاته .
- قانون الانتخابات النيابية رقم ١٧١ الصادر بتاريخ ٦ كانون الثاني ٢٠٠٠ .
- قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ وتعديلاته .
- قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠/ الصادر بتاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ المعدل بموجب : القانون رقم ٣٠٥/ الصادر بتاريخ ٢١/٣/ ١٩٩٤ ، والقانون رقم ١٥٠/ الصادر بتاريخ ٣٠/١٠/١٩٩٩ ، والقانون رقم ٦٥٠/ الصادر بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٥ ، والقانون الصادر في ٩/٦/٢٠٠٦

المعتبر نافذاً حكماً تطبيقاً للمادة ٥٧ من الدستور، والقانون رقم /٤٣/
الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٣ .

- قانون الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ لعام
١٩٥٩ وتعديلاته لعام ١٩٦٤

٤) في الأردن :

■ الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل سنة ٢٠١١ ، منشور بالجريدة الرسمية
للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد رقم ٥١١٧ تاريخ ٢٠١١/١٠/١ .

■ قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ ، منشور في الجريدة الرسمية
للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد رقم ٥٣٨٦ تاريخ ٢٠١٦/٣/١٥ .

■ النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣ ، منشور في الجريدة الرسمية
للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد رقم ٥٢٤٧ تاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٠ .

■ النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤ ، منشور في الجريدة الرسمية
للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد رقم ٥٢٦٦ تاريخ ٢٠١٤/١/٢٦ .

- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ والمعدلة بموجب نظام
الخدمة المدنية رقم /٥٢/ لسنة ٢٠١١

الفهرس

رقم الصفحة

الموضوع

مقدمة ١

الفصل الأول الحصانة البرلمانية

تمهيد وتقسيم ١٣

المبحث الأول : الحصانة البرلمانية الإجرائية ١٧

تمهيد وتقسيم ١٧

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الإجرائية ١٨

الفرع الأول : النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الإجرائية ١٨

أولاً - في مصر ١٨

ثانياً - في سورية ٢٣

ثالثاً - في لبنان ٢٥

رابعاً - في الأردن ٢٧

الفرع الثاني : النطاق الزمني للحصانة البرلمانية الإجرائية ٣٢

أولاً - في مصر ٣٢

ثانياً . في سورية ٣٨

ثالثاً . في لبنان ٤٢

رابعاً . في الأردن ٤٧

الفرع الثالث : النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية الإجرائية ٥٢

أولاً . في مصر ٥٢

ثانياً . في سورية ٥٤

ثالثاً . في لبنان ٥٧

رابعاً . في الأردن ٥٩

المطلب الثاني : إجراءات رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية ٦٢

الفرع الأول : تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية ٦٢

أولاً . في مصر ٦٢

ثانياً . في سورية ٦٥

ثالثاً . في لبنان ٦٧

رابعاً . في الأردن ٦٩

الفرع الثاني : موقف البرلمان من طلب رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية

أولاً . في مصر ٧٢

ثانياً . في سورية ٧٨

ثالثاً . في لبنان ٨٣

رابعاً . في الأردن ٨٦

المبحث الثاني : الحصانة البرلمانية الموضوعية ٩٢

تمهيد وتقسيم ٩٢

المطلب الأول : نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية ٩٣

الفرع الأول : النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية الموضوعية ٩٣

أولاً - في مصر ٩٣

ثانياً - في سورية ٩٦

ثالثاً - في لبنان ٩٩

رابعاً - في الأردن ١٠١

الفرع الثاني : النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية الموضوعية ١٠٥

أولاً - في مصر ١٠٥

ثانياً - في سورية ١١٠

ثالثاً - في لبنان ١١١

رابعاً - في الأردن ١١٥

الفرع الثالث : النطاق الزماني والمكاني للحصانة البرلمانية الموضوعية

أولاً - في مصر ١١٨

ثانياً - في سورية ١٢١

ثالثاً - في لبنان ١٢٣

رابعاً - في الأردن ١٢٤

المطلب الثاني : آثار الحصانة البرلمانية الموضوعية ١٢٨

أولاً - في مصر ١٢٨

ثانياً - في سورية ١٣٤

ثالثاً - في لبنان ١٣٧

رابعاً - في الأردن ١٤٠

الفصل الثاني

استقلال البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه وتنظيم شؤونه الداخلية والتفرغ للعضوية البرلمانية

- تمهيد وتقسيم ١٤٥
- المبحث الأول : اختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه ١٤٦
- تمهيد وتقسيم ١٤٦
- المطلب الأول : إسقاط العضوية البرلمانية في مصر ١٤٨
- الفرع الأول : تكوين البرلمان المصري ١٤٨
- الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في مصر ١٥٣
- المطلب الثاني : إسقاط العضوية البرلمانية في سورية ١٧٥
- الفرع الأول : تكوين البرلمان السوري ١٧٥
- الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في سورية ١٨١
- المطلب الثالث : إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان ١٩٧
- الفرع الأول : تكوين البرلمان اللبناني ١٩٧
- الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في لبنان ٢٠٠
- المطلب الرابع : إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن ٢٠٥
- الفرع الأول : تكوين البرلمان الأردني ٢٠٥
- الفرع الثاني : حالات إسقاط العضوية البرلمانية في الأردن ٢١٠

المبحث الثاني : انفراد البرلمان بتنظيم شؤونه الداخلية ٢٠١٧

تمهيد وتقسيم ٢١٧

المطلب الأول : انتخاب رئيس البرلمان ومعاونيه من بين أعضائه ٢١٨

أولاً - في مصر ٢١٨

ثانياً - في سورية ٢٢٠

ثالثاً - في لبنان ٢٢٢

رابعاً - في الأردن ٢٢٥

المطلب الثاني: انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي ٢٢٨

أولاً - في مصر ٢٢٨

ثانياً - في سورية ٢٣١

ثالثاً - في لبنان ٢٣٤

رابعاً - في الأردن ٢٣٦

المطلب الثالث : حق المجلس النيابي في حفظ النظام داخله ٢٣٩

أولاً - في مصر ٢٣٩

ثانياً - في سورية ٢٤٣

ثالثاً - في لبنان ٢٤٤

رابعاً - في الأردن ٢٤٦

المبحث الثالث : التفرغ لعضوية المجلس النيابي ٢٤٩

تمهيد وتقسيم ٢٤٩

المطلب الأول : تفرغ الموظف لعضوية البرلمان ٢٥٠

أولاً - في مصر ٢٥٠

ثانياً - في سورية ٢٥٨

٢٦٠ ثالثاً - في لبنان

٢٦٤ رابعاً - في الأردن

المطلب الثاني : عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وبعض المناصب والوظائف

٢٦٧ أولاً - في مصر

٢٧٨ ثانياً - في سورية

٢٨١ ثالثاً - في لبنان

٢٨٨ رابعاً - في الأردن

٢٩٣ الخاتمة

٢٩٣ النتائج

٢٩٩ التوصيات

٣٠٣ قائمة المراجع

٣٢١ الفهرس