جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

بحث بعنوان

الواجبات والمحظورات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة الكويتى ومجلس النواب المصرى

بحث مستخلص من رسالة الماجستير

مساءلة أعضاء مجلس الأمة

دراسة مقارنة بين دولة الكويت وجمهورية مصر العربية

إعداد الباحث

أحمد سعود السويط الظفيرى

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ صلاح الدين فوزى محمد

٢٠٢١

بسم الله الرحمن الرحيم

لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا ۚ لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ ۗ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا ۚ رَبَّنَا وَلَا
تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا ۚ رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ ۖ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا ۚ أَنتَ
مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ.

البقرة ٢٨٦

مقدمة :

عديدة ومتنوعة الواجبات المفروضة على الموظفين العموميين ، فهي لا تقتصر في الواقع على ما تتضمنه قوانين التوظف المختلفة منها ، إذ لا يعدو ذلك أن يكون مجرد توجيه عام يستهدي به في تحديد عناصر ومضمون مختلف الواجبات المفروضة على الموظفين العموميين [١] ، فالأصل العام في هذا الشأن يقوم على رسم خط عريض لواجبات الموظفين العامة ، يستهدي به كل من الموظف وسلطة التأديب وجهة القضاء التي تتولى التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية عند مباشرة اختصاصاتها[٢].

الحال كذلك ، بالنسبة لأعضاء المجالس النيابية مجلسة الأمة الكويتى ومجلس النواب المصرى فقد فرض المشرع عليهم واجبات عدة يتعين عليهم القيام بها على أكمل وجه ، تمكينا لهذه المجالس من أداء الدور المنوط بها بكفاءة وفاعلية ، هذه الواجبات غير محددة على سبيل الحصر ، إذ قد ترد هذه الواجبات في نصوص صريحة ، وقد تمليها طبيعة العمل البرلماني ذاته ومقتضياته[٣].

هدياً على هذا التفسير ، يقصد بالمخالفة التأديبية لأعضاء المجالس النيابية كل إخلال بالتزامات العضوية (الواجبات والمحظورات) أو خروج على مقتضياتها ، سواء نص على ذلك صراحة أم لم ينص ، أن غالبية التشريعات لم تورد تعريفا محددا للمخالفة التأديبية ، حيث

---

(١) طبقا للمادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصرى ٨١ لسنة ٢٠١٦ فى بندها الاول ، بالتزام الموظف بالقيام بالعمل المنوط به بنفسة بدقة وأمانه وانجازه فى المواعيد المناسبة طبقا لمعدلات الأداءات المقررة " ؛ وتعليقا على هذه المادة راجع د / ايمن فتحى محمد عفيفى ، المستحدث فى التأديب – دراسة فى الاتجاهات التشريعية والقضائية الحديثة فى مصر وفرنسا ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٨ ، ص٢٢ وما بعدها .

(٢) د / سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث – قضاء التأديب ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٧ ، ص ١٢١ .

(٣) د / محمد حمود الجبرى ، تأديب أعضاء البرلمان فى القانون الكويتى والمصرى والبريطانى ، رسالة دكتوراه ، حقوق طنطا، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٣-٢٥٤.

اكتفت بالنص على أهم الواجبات والمحظورات التي يتعين الالتزام بها ، ثم أوردت بعد ذلك قاعدة عامة تقضي بأن كل من يخالف ذلك أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى تأديبيا ، ويجد مسلك المشرع في عدم تقنين المخالفات التأديبية على النحو المعروف في قانون العقوبات تفسيره في طبيعة المخالفة التأذيبية ذاتها ، لأنها كما يقال تجل عن الحصر أو التحديد بوصفها إخلال بواجب وظيفي ، والواجبات الوظيفية متعددة ومتباينة ، بما لا يتسع المجال لحصرها ، أو لتبيان أوجه الإخلال بها [٤] .

وسنتولى في هذا البحث دراسة أهم الواجبات والمحظورات البرلمانية المنصوص عليها في كلا القانونين الكويتى والمصري .

([٤]) د / فاطمة يوسف بوكير ، الاساس الدساورى للمسئولية السياسية والتأديبية لأعضاء مجلس الأمة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٨ ، ص ٦٠ وما بعدها .

المبحث الأول

الواجبات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة الكويتى ومجلس النواب المصرى

تمهيد وتقسيم :

يعتقد جانب من أعضاء المجالس النيابية سواء أعضاء مجلس الأمة الكويتى أومجلس النواب المصرى أنهم فوق المحاسبة والمساءلة وهذا ظن غير صحيح ، لأنه فى دولة القانون لا يوجد لما يسمى الحصانة المطلقة لأى شخص أيا ما كان ، فالجميع يخضعون لسلطة القانون ، لذلك أورد الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى و مجلس النواب المصرى عدد من الواجبات يتعين القيام بها على أكمل وجه وحل مخالفة ذلك يمكن أن تتقر مسئولية النائب (٥).

حرصاً على وحده العرض المنهجى نتناول بالبحث والدراسة الواجبات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة الكويتى فى المطلب الاول ، ثم نتناول بالبحث والدراسة الواجبات المفروضة على أعضاء مجلس النواب المصرى .

المطلب الأول

الواجبات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة الكويتى

لقد فرض المشرع الكويتى علي أعضاء مجلس الأمة واجبات عدة يتعين عليهم القيام بها علي أكمل وجه([٦])، وحتي أداء مجلس الأمة بالدور المنوط به بكفاءة وفاعلية، فإن هذه الواجبات غير محددة علي سبيل الحصر، إذ ترد هذه الواجبات في نصوص صريحة ، وكما أسلفنا سابقا المقصود بالمسؤولية التأديبية لأعضاء مجلس الأمة كل إخلال بالتزامات العضوية (الواجبات والمحضورات) أو خروج علي مقتضياتها سواء نص علي ذلك صراحة أم لم ينص([٧]).

ونود نشير إلي أن المادة ٩١ من الدستور الكويتى تنص علي أنه قبل أن يتولي عضو مجلس الأمة أعمالة في المجلس أو في لجانه يؤدي اليمين الدستورية أمام المجلس في جلسة علنية "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وللأمير، وأن احترام الدستور وقوانين الدولة وأذود عن حريات الشعب ومصالحة وأمواله، وأؤدي أعمالي بالأمانه والصدق"، وسنتولي في هذا المطلب دراسة أهم الواجبات البرلمانيه النصوص عليها باللائحة الداخلية للمجلس الآمة الكويتي، علي النحو والتفصيل الآتي:

أولا : حضور الجلسات :

وفق المادة ٢٤-٢٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فانه" لا يجوز الغياب لأكثر من شهر وجب استئذان رئيس المجلس، كما لا يجوز طلب الإجازة لدة غير معينة ويحظر علي العضو الذي حضر الجلسة الأنصراف منها نهائيا قبل ختامها إلا بإذن من الرئيس، وإذا تغيب

([٥]) د / صلاح الدين فوزى ، قانون الإجراءات البرلمانية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٢٠ ، ص ٢١٨.

[٦]) أن غالبية التشريعات لم تورد تعريفا محددا للمخالفة التأديبية، حيث اكتفت بالنص علي أهم الواجبات والمحضورات التي يتعين الإلتزام بها، ثم أوردت بعد ذلك قاعدة عامة تقضي بأن كل من يخالف ذلك أو يخرج علي مقتضي الواجب في أعمال وظيفته يجازي تأديبيا، ويجد مسلك المشرع في عدم تقنين المخالفات التأديبية علي النحو المعروف في قانون العقوبات تفسيره في طبيعة المخالفة التأديبية ذاتها، لأنها كما يقال تحل عن حصر أو التحديد بوصفها إخلال بواجب وظيفي، والواجبات الوظيفية متعددة ومتباينه، بما لا يتسع المجال لحصرها، أو لتبيان أوجه الإخلال بها.

[٧]) د/ أحمد سليمان عبد الراضي محمد ، المسئولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية ، رسالة دكتوراه ، حقوق اسيوط ، ٢٠١٤، ص ٢٤٧.

العضو دون عذر مقبول أو انصراف نهائيا من الجلسة دون اذن من رئيسها ، ينشر أمر غيابه أو انصرافه في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين علي نفقته.

وإذا تكرر غيابه في دور الانعقاد الواد دون عذر مقبول خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية، ينشر أمر غيابه بذات الطريقة السابقة وتقطع مخصصاته عن المدة التي يغيبها العضو دون عذر مقبول وينذر الرئيس العضو بهذة الأحكام قبل الجلسة التي يترتب علي الغياب فيها تطبيق الأحكام السابقة. وإذا تكرر الغياب دون عذر بعد ذلك عرض امرء علي المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم اعتبارة مستقبلا، وكذلك أشارت المادة نفسها والعمل علي نمفس ما ذكر سابقا في حالة غياب العضو عن اجتماع أي لجنه من لجان مجلس الأمة.

وهذا ما حدث مع النائب السايق عبد الحميد دشتي وتغيبه عن جلستين من جلسات مجلس الأمة إثر تطاوله علي المملكة العربية السعودية، وقد تقدم النائب بطلب اعتذار عدم حضوره جلسات القادمة من خلال اتصال هاتفي لأمين عام مجلس الأمه وذلك بسبب تعرضة لعارض صحي، وأفاد بعد ذلك رئيس مجلس الأمة السابق مرزوق الغانم من خلال مناقشة الطلب قائلا: أن هناك أعذار لا تقبل كما أوضحتها المادة ٢٥ السابق ذكرها، وعرض العذر علي الأعضاء، وقد جاءت نتيجة تصويت المجلس علي طلب قبول عذر النائب دشتي بموافقة خمسة أعضاء من أصل ٤٥ عضوا رفضوا طلب وعليه رفض المجلس قبول العذر، ولكن لم يتم تطبيق اللائحة ذلك لأنه تم طلب رفع الحصانة البرلمانيه لصدور حكم قضائي بذلك.

وهنا قد يثور تساؤل عما إذا كان يجوز اتخاذ مثل هذا القرار بينما عضو مجلس الامة المعني بالأمر متغيب عن الجلسة؟

ومما لاشك فيه أن مجلس الامة هو سيد القرار في مثل هذه الحالة ومع ذلك هناك فرضيتين في ذلك:

أولا: ما إذا كان عضو مجلس الأمة صاحب شأن علي علم بجدول الاعمال وأن موضوع طلب رفع الحصانة عنه مدرج علي هذا الجدول وليس هناك عذر جدي للتغيب. ففي هذه الحالة لا تؤجل الجلسة ويتخذ من تغيبه وسيله لتعطيل عمل المجلس والتهرب من طلب رفع الحصانة.

ثانيا: إلا يكون عضو مجلس الأمة صاحب شأن علي علم بجدول الأعمال، أو إذا كان الموضوع طلب رفع الحصانة عنه غير مدرج علي هذا الجدول أو ادرج بعد أن وزع علي الأعضاء، أو حتي لو كان الموضوع مدرج علي جدول الأعمال ولكن ثبت للمجلس أن لدي العضو عذرا جديا يمنعه من الحضور، ففي هذه الحالة نري أن يؤجل البت في طلب رفع الحصانة، إذ ربما يكون لدي هذا العضو ما يقوله أمام المجلس، خاصة أن في كل ما ذكر من أسباب أو مبررات تدعو إلي التأجيل([٨]). وقد تم العمل علي الفرضية الأولي حيث قد رفعت الحصانة عنه وتطبيق الحكم القضائي الصادر له.

ثانيا : أصول الكلام في الجلسة :

يقوم البرلمان أساسا في ممارسة مهامه الدستورية والتشريعية واللائحة علي المناقشات الحرة والحوار وتبادل الرأي بين الأعضاء ، ولا شك أن النظام الديمقراطي النيابي يقوم علي مجموعة من المبادي والأسس نوجزها في الأمر الآتية:

١- إن الإنسان بما يتميز به يستطيع أن ينظم ويرتب أموره وأن يحل مشكلاته بطريقة شبه منظمة وهذا يتطلب االتزام بأحكام القانون واللوائح وحتي يصدر أي قرار أو يتم مناقشة أي موضوع- وفقا للأصول العلمية ومنهج البحث العلمي فإن ذلك يحتاج إلي تنظيم...الموضوعات وتحضيرها وتنظيم في الموضوع محل المناقشة وكذلك احترام القانون.

٢- ان الديمقراطية تستند إلي حقيقة مؤداها احترام أراء الآخرين ووجهات نظرهم.

٣- تستند الديمقراطية إلي مبدأ المساواة أمام القانون.

٤- أن الديمقراطية لا تنمو أو تزدهر إلا في المجتمع الواعي فهي تحتاج إلي الوعي العام لدي الناس والأعضاء وأن يكون الأعضاء واعين تمام بالسلوك والأسلوب الذي يخدم المصالح العامة وتحقيق الأهداف العليا للمجتمع وهذا يوجب من العضو أو النائب أن

([٨]) د / رمضان بطيخ ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة ١٩٩٤، ص ٨٨.

يكون في قاعة المجلس منتبها يقظا لما يجري ملتزما باحترام القانون واللوائح المنظمة كسير العمل.. والتي تضع الحدود لممارسة الحرية دون خروج و إلا أنقلب النظام إلي فوضي([٩]).

واستنادا لهذ المبادئ، فهنالك تقاليد راسخة يجب العمل بها بشكل علمي وحضاري يقوم علي القانون والالتزام ومن هذه المبادئ:

١- ووفقا للمادة ٨٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة " يحظر علي الأعضاء أثناء الجلسة التكلم إلا بعد استئذان الرئيس، وليس للرئيس أن يمنع أحدا من الكلام إلا بمسموغ قانوني وعند الخلاف بين المجلس في الأمر دون مناقشة".

ذلك أن جميع الأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في العالم أجمع تخول لرئيس المجلس حق الإذن بالتكلم من ناحية, ولأنه من ناحية أخري إذا تكلم أكثر من نائب في الوقت نفسة استعصي فهم المتكلمين، واصبح من غير الممكن معرفة ارائهم([١٠]). لذلك قد تشابهت أحكام اللوائح الداخلية للمجالس النيابية في هذا المبدأ. وعلي الرئيس أن يأذن بالكلام لطالبية حسب ترتيب تقديم طلباتهم ويجوز الأستثناء عن الدور إذا وافق النائب أو تنازل عن دوره لزميله.

٢- المادة رقم ٨٢ من اللائحة الداخلية" لا يجوز للعضو التحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرتين أو أن يجاوز حديثة في المرة الواحدة ربع ساعة، إلا بعد أخذ إذن المجلس بذلك". أو تنازل له عضو أجاز بوقته.

٣- المادة رقم ٧٩ من اللائحة الداخلية لا تجوز أثناء الجلسة مقاطعة المتكلم، كما لا يجوز الكلام في الأمور الشخصية لأحد ما لم يكن ذلك مؤيدا بحكم قطعي من إحدي المحاكم" ويحظر مقاطعة المتكلم وإبداء ملاحظة، والرئيس وحده هو صاحب الحق في أن يلفت نظر المتكلم في أيه لحظة أثناء كلامه إلي مراعاة أحكام اللائحة والمحافظة علي نظام

---

(٩) د / محمد فهيم درويش ، أصول العمل البرلمانى النظرية والتطبيق ، مؤسسة دار الكتب ، ١٩٩٦, ص ٢٤٧.

(١٠) د / قائد محمد طربوش , السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن, المؤسسة للدراسات والنشر والتورزيع, الطبعة الأولي ، ١٩٩٥، ص ٢٢٧.

الكلام وموضوعه، وعدم الاسترسال فيه أو تكرار كلامه او كلام غيره، فإذا لم يمتثل فله لفت نظره مرة أخري مع إثبات ذلك في المضبطة.

وهذا ما طرأ بشأن رفع الحصانة عن النائب وليد الطباطبائي في جلسة فبراير٢٠١٧. وقبيل نهاية الجلسة، دب تلاسن بين النائبين محمد المطير وسعدون حماد بسبب إلحاح الأخير في إذارة جوانب القضية (الشخصية) ذات الصلة برفع الحصانة عن الطبطائي، وتبادل الطرفان التنابز شيئا فشيئا وكادا يتشابكان لولا تدخل عدد من النواب والتفريق بينهما.

وما بين البداية والنهاية، نشا سجال أجاز بين النائبين محمد الدلال وسعدون حماد علي أرضية عدم إرفاق اللجنه التشريعية التي يرأسها الدلال لمستندات القضية التي قررت فيها اللجنة رفع الجحصانة عن الطبطبائي, مهددا بعرض "محفوظات القضية" و "رسائل الواتس اب" التي لديه بشأنها خارج القاعة، الأمر الذي لاقي استهجانا ورفضا من قبل العديد من النواب.

وبعيد رفع الجلسة, قال الغانم" إن رفع الجلسة العادية جاء بسبب عدم اكتمال النصاب اللازم لاتخاذ قرارات تتطلب تواجد ٣٣ عضوا علي الأقل داخل القاعة" مبينا أن الجلسة استهلت ببند وبعد الانتهاء من هذا البند انتقل المجلس إلي البند الخاص بطلبات رفع الحصانة لكن عدم توافر النصاب قي وبعيد رفع الجلسة, قال الغانم" إن رفع الجلسة العادية جاء بسبب عدم اكتمال النصاب اللازم لاتخاذ قرارات تتطلب تواجد ٣٣ عضوا علي الأقل داخل القاعة" مبينا أن الجلسة استهلت ببند وبعد الانتهاء من هذا البند انتقل المجلس إلي البند الخاص بطلبات رفع الحصانة لكن عدم توافر النصاب الكامل لاتخاذ قرارات لرفعها لمدة ربع ساعة وعند العودة لم يكتمل النصاب.

وذكر أن "مجرد النقاش في هذا البند لا يحقق أي فائدة للشعب الكويتي ولا يقود إلي أي نتيجة, وبسبب عدم اكتمال النصاب رفعت الجلسة إلي الرابع عشر من فبراير وأفادت النائبة صفاء الهاشم لرفض التشهير بالناس وتناول أعراضهم، مؤكدة وقوفها في وجه الساعين إلي ذلك. وبدورها، أكدت النائبة صفاء الهاشم ان مناقشة طلبات رفع الحصانة حق للمجلس لكن التشهير بالناس غير مقبول وتناول أعراض الناس أمر غير مقبول ولا يمكن أن نتدني بالحوار إلي هذا

المستوي والدخول بالأعراض مرفوض وأنا شخصيا تعرضت للطعن والتشهير بها مرفوض وان لم يكن هناك أحد يقف في وجهكم أنا أقف بوجهكم.

وعقب النائب خالد الشطي "أنا أشاطر النواب الرأي بعدم التشهير ولكن أنا أعترض علي مخالفة رئيس اللجنة للوائح, فقضية النائب الطبطائي لم تكن مدرجة علي جدول الأعمال في اللجنة التشريعية ورفع الاجتماع للصلاة, وبعد الصلاة أبلغني رئيس اللجنة بانه تمت مناقشة طلب رفع الحصالنة عن الطبطائي وأنا اعترضت علي مناقشة خلال هذه الفترة وهو لم يكن مدرجا أصلا علي جدول الأعمال.

وأوضح الشطي أنه أكد لرئيس اللجنة أن يراعي حساسية هذه القضية ولكن الإجراء الذي تم غير مقبول ويعد تجاوزا من قبل اللجنة تجاوز لائحي غير مقبول. وبدورة قال النائب عودة الرويعي "نحن مجتمع له خصوصية عليه مراعاته بعيدا عن الخلاف اللائحي حول خطوات اللجنة", مشيرا إلي أن قضية المناقشة بشأن حصانة الطبطبائي تعد قضية شخصية والمفترض إلا تناقش تفاصيلها وإنما يمكن مناقشة الإجراء الذي تم باللجنة التشريعية ومن جهته , أكد النائب سعدون حماد انه جرت العادة من الرئاسة أن في حال عدم وجود نصاب تناقش القضية لحين اكتمال النصاب", ولافتا إلي أن لم يمكن مناقشة هذه القضية بالجلسة فسيعمل علي عرضها بالبوديوم خارج القاعة ومحفوظات القضية ورسائل الواتساب لدي هنا.

وزاد حماد " الان منظور امامنا قضية حصانة ويجب ان نناقشها فقاطعته صفاء الهاشم بدون ميكروفون:" الدخول بالاعراض مرفوض ولن اسمح به".

وفي حين اكد الرئيس الغانم انه لا يريد الدخول بالمضمون عند النقاش، وقال النائب حمدان العازمي " أن المجلس لا يقبل التهديد من سعدون حماد غير مقبول ولا من غيره و المفترض رفع الجلسة طالما أن النصاب مفقود وهذه قضية متصلة بأعراض ناس لا تقبل تناولها".

وأكد النائب عبد الله الرومي أن " مايحدث أمر مؤسف وهذا المكان ليس مكانا لخصومات شخصية والمكان هذا المفترض أن يحترم". ومشيرا إلي أن اللجنة التشريعية لا تملك النظر في تفاصيل القضية وبحث صحتها من عدمه وإنما ننظر الكيدية من عدمها وهذه القضية خصومها وأطرافها تنظر بالمحاكم وفي جلسة سرية خشية أن يتم إبراء المشكو بحقة ونشر الغشيل غير

مقبول عن أي كان حتي وإن اختلفت معه بالرأي". وقال النائب عبد الكريم الكندري في أكتثر من مناسبة نوقشت رفع الحصانات دون وجود مرفقات ومنها قضية متعلقة بسعدون حماد وقاعة عبد الله السالم لمتوضع للدخول في بيوت الناس وإن كان هناك إشكال لائحي نناقش الأشكال اللائحي أما تصفية الحسابات فأنا أتمني من سعدون حماد أن يستقيل علي جلسة مناقشة الإيداعات".

وتابع الكندري مخاطبا حماد" مثلما تريد كشف أعراض الناس تذكر أن الناس تسترت عليك لسنوات".

من جهته ذكر النائب صلاح خورشيد ان "موقف اللجنة التشريعية فيه تناقض بالتعامل مع هذه القضية ونحن كنا نتمني من الاخ وليد الطبطبائي الحضور والتوضيح لإخوانة النواب أن القضية شخصية وعندها لن نخوض بالقضية ونحن لا نشخص القضايا ولا يزايد علينا أحد بذلك ونحن ليس بيننا وبين الطبطبائي خصومة".

وعقب النائب سعدون حماد إلا أن المطير قاطعه متسائلا: شنو يتكلم هذا؟! هذا عديم أخلاق, وأسلوبة رخيص" فرد حماد: "أسكت أبو السياكل". فزاد المطير "هذا أسلوب رخيص استح علي وجهك يا رخيص يامأمور يجب أن ترفع الجلسة".([١١])

وتدخل عدد من النواب, الرويعي والسويط وعسكر العنزي ومحمد الجبري للحيولة دون تشابكهما بالأيدي خصوصا ان لكلا منهما اقترب من الآخر ثم رفع الغانم الجلسة علي أن تعقد يوم التالي.

٤- لا يجوز للعضو أثناء حديثة داخل المجلس أو في إحدي لجانه أن يستعمل عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو الأضرار بالمصلحة العليا أو أن يأتي أمرا مخلا فيها بالنظام أو مخالفة أداب التخاطب , ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تكون بطريق الحوار, وليس بالشغب والإثارة والتحريض، ولا يجوز بأي حال من

([١١]) فرحان الفحيمان ووليد الهولان, جلسة سجالات بلا نصاب للتصويت علي رفع الحضانات جريدة الرأي العام, العدد١٣٧٦٩، الخميس ٢ فبراير ٢٠١٧، علي الموقع الإلكتروني:
http://www.alraimedia.com/ar/article/omma/2017/02/02/742618/nr/kuwait

الأحوال أن تخرج المناقشة عما يجب أن يحاط به المجلس من هيبة وتوقير واحترام كرمز للسيادة الشعبية([١٢]), فلا يجوز مثلا لعضو أن يعترض بالسب والقذف أو التحقير لزميل له أو أن يتحدث عن حياته الخاصة.

وليس ثمة جدال في انه يتفرع عن ذلك حتما وبالضرورة انه يجب أن ترتفع المناقشات والأقوال التي يدلي بها الأعضاء تحت قبة البرلمان إلي المستوي الرفيع الذي يحتمه التمثيل الصحيح للسيادة الشعبية فيجب أن يكون العبارات والأقوال التي تصدر عن النائب لا تمثل ازدراء أو إهانه للدستور أو لرئيس الدولة أو المجلس او لنظامه الداخلي أو لرئيسه وأعضائة او لأيه مؤسسة دستورية أخري في الدولة.

وعلي ضوء ذلك آثار النائب الليبرالي الفلمنكي البلجيكي لوك فان بيسن جدلا في بلجيكا بعد أن اتهمته نائبة اشتراكية فلمنكية اسمها مريام كيتير ٣٦ عاما وأصلها من المغرب بانه قال لها عودي إلي المغرب، خلال جلسة لمجلس النواب. حيث أن هذه الجملة التي ألهبت المجلس، اثر النقاش الحاد حول مصير نحو ألفي موظف سرحوا من معمل تابع لشركة" كاتربيلر" في مدينة شارلوروا. واندلع الجدل بعد أن وجهت مريام كيتير، وهي نقابية عاملة في مصنع" فورد دو جنك" المغلق منذ ٢٠١٤ سؤالا إلي رئيس الوزراء الليبرالي الفرنكفوني شارل ميشال حول سياسته إزاء موظفي المصنع المسرحين. وقالت النائبة المولودة في بلجيكا من أبوين مغربيين إن النائب المدافع عن البيئة كريستوف كالفو إلي استنكار كلام النائب الليبرالي في مداخلة، ما آثار جدلا والمشكلة هي أن رئيس المجلس والنواب الباقيين لم يسمعوا ذلك ولم يكن ممكن التأكد من كلام فان بيسن في التسجيلات. وقال النائب لاحقا إنه أسئ فهمه, مصرحا:" قلت إن عمال كاتربيلر منتجون وإنه أيا كانت جنسيتهم فإنهم سيعثرون علي وظيفة". ولكنه أقر بأنه ارتكب حماقة عندما لفظ كلمة المغرب. وقالت النائبة لإحدي الإذاعات:"لو أخذت بكلامه, فهو لم يكن

([١٢]) يتعين التمييز بيمن الامتياز البرلماني وإهانه البرلمان، فالامتياز البرلماني هو حق خاص أو حصانة مقررة, سواء للمجلس بشكل جماعي للسيطرة علي العمل داخله، أو لكل عضو من اعضائة، ومن ذلك حرية التعبير التي هي امتياز رئيس مقرر لكل عضو من الأعضاء, تمكينا له من التعبير عن رأيه–شفاهة أو كتابة– بحرية كاملة، دون خوف من تدخل هيئات خارجية، ومن ماهيه أخريكما هو الحال مع أي حرية، فإن بعض النواب قد يسيئون استخدام هذه الحرية، إلا أنه يتعين كقاعدة عامة ان تكون كافة تصرفات الأعضاء لا تمثل ازدراء او اهانة لأية مؤسسة من مؤسسات الدولة.

يقصدني وإنما يقصد عيال كاتربيلر، وهذا أدهي. ليس مرئما أن يسمع أناس يعلمون هنا منذ ثلاثين عاما ويفقدون عملهم نائبا يقول لهم عودوا إلي بلدكم". وقالت رئيسة" حزب الليبراليين الفلمنكي" جندولين روتن إن" ما حصل غير واضح. توضيحة لا يناسب مع ما نتوقعه من نائب ليبرالي تصريحات عن عمال كاتربيلر والخلط غير المفهوم مع المغرب هي علي أي حال أمور غير مقبولة". لكنها لم تعلن عن عقوبات بحق النائب ([١٣]) .

ثالثا : الاحتفاظ بالثقة والاعتبار :

يعد مصطلح الثقة والاعتبار من المصطلحات المرنة والمطاطة, التي يصعب وضع معيار محدد للحكم علي مدي توافرها في العضو من عدمه، إذ أن فقد الثقة والاعتبار لا يقوم أي منهما علي ضوابط محددة، وإنما يتحدد مضمونها بضابطين يتمثلان في قيم المجتمع وتقاليده وواجبات الشخص زمسؤولياته تجاه هذه القيم, لذا فإنمها صفتان تختلقان وفقا لظروف واقعة([١٤]). وعلي أنه إذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة قد خلت من فيمن يترشح لعضوية المجلس أن يكون متمتعا بحسن سيرة والسمعة, ولكن القضاء الكويتي ممثلا في المحكمة الدستورية ومحكمة التمييز تصدي لهذا الأمر في مواقع كثيرة, حيث قضت المحكمة الدستورية للطعن في حجاب المرشحات وتفسير المحكمة لنص المادة المطعون فيها وفق المعني اللغوي والمفهوم الشرعي, علاوه علي وقوفها علي إرادة المشرع من واقع المناقشات والمذكرة الإيضاحية للقانون: حيث إن الطاعن بني طعنه ببطلان عملية الانتخاب في الدائرة الثالثة وبطلان فوز المطعون ضدها الأولي والثانية, وبطلان عضويتها في مجلس الأمة, علي أساس إنهما لم تلتزمان بارتداء الحجاب الشرعي وخالفتا بذلك قانون الانتخاب الذي اشترط للمراة في الترشيح والالتزام بالقواعد والأحكام المعتمدة في الشريعة الإسلامية, حيث أن المادة ١ من قانون الانتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ المعدل بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ نصت أنه" لكل كويتي بالغ من العمر إحدي وعشرين سنة ميلادية كاملة حق الانتخاب ويستثني من ذلك المتجنس الذي لم تمض علي تجنسه عشرون سنة ميلادية وفقا لحكم المداة رقم ٦ من المرسوم الأميري رقم ١٥ لسنة

([١٣]) انظر إلي الموقع الإلكتروني http://www.france24.com/ar/20160916

١٩٥٩ بقانون الجنسية الكويتية. ويشترط للمرأة في الترشح والانتخاب االلتزام بالقواعد والأحكام المعتمدة في الشريعة الإسلامية". وحيث إن المبين من نص الفقرة الأخيرة المشار إليها بالصيغة التي أفرغ فيها أنها جاءت مطلقة, مجملة, دون تحديد تعريف جامع يكون الضابط للمعني، وأنه وأن وردت عبارة النص بصيغة الشرط, فإن الشرط يحمل في تفسيره أكثر من معني, وبه خفاء في دلاله المراد منه, فمدلول القواعد والأحكام المعتمدة في الشريعة الإسلامية"، مدلول عام يستوعب أحكام الدين جميعا، وما يتصل منها بالعقيدة والأخلاق وأفعال المكلفين وتصرفاتهم وما ورد منها في الكتاب الكريم والسنة النبوية الشريفة وما يستنبط منها بالاستناد إلي الأدلة الشرعية الأخري, كما له مدلول خاص بمعني الفقةالإسلامي الذي يقتصر علي فهم ومعرفة جزء من هذه الاحكام الشرعية العملية التي تخص أفعال المكلفين ولا تدخل ضمن أحكام العقائد والأخلاق. ولفظ معتمدة الوارد بهذا النص قد يعني الأحكام القطعية في ثبوتها وفي دلاتها, كما قد ينصرف أيضا إلي الأحكام التي تستنبط بطريق الاجتهاد في نطاق الأحكام الظنية بالاعتماد علي أدلة الشرعية المختلفة سواء المتفق عليها كالقرآن الكريم والسنة الشريفة, أو المختلف بشأنها كالاستحسان والعرف متي قام الدليل علي اعتبارها وكانت هناك مصلحة في اتباعها وفقا لما يقدرة ولي الأمر([١٥]) وهكذا أفصحت المحكمة الدستورية عن وجود توافر شرط حسن السمعة بالنسبة للترشح لعضوية مجلس الأمة حيث بأن هذا الشرط تغرضة طبيعة الزظيفة النيابة لعلو شأنها وأهمية مسؤوليتها وخطورة واجباتها وبعد هذا الشرط من الأصول العامة في التوظيف وتقلد المناصب النيابية والتنفيذية ولا يحتاج نص خاص يقرره, وهو شرط يتعلق بالسلوك الشخصي للمرشح, ويقصد به إلا يكون قد اشتهر عنه قول السوء أو التردي فيما يشين, صونا لكرامة السلطة التشريعية وحفظا لهيبتها وضمانا لتمثيل الامة في مجلسها النيابي بتخيير من ينوب أحسن تمثيل([١٦]).

---

(١٤) د/ أحمد سليمان عبد الراضي محمد, المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابة, المرجع السابق ، مرجع سابق ، ص ٢٨٦.

([١٥]) حكم المحكم الدستورية الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩

([١٦]) د / حسن سعود الظفيري, السمعة كشرط مفترض في المرشح للبرلمان دراسة مقارنة, مجلة كلية القانون الكويتية العالمية, العدد ١٣ لسنة ٢٠١٦, ص ١٧٥.

وهذا الشرط ليس شرط ابتداء فقط، وإنما ابتداء وبقاء فلا يكفي أن يكون الشخص ذا ثقة واعتبار عند تعيينه في إحدي الوظائف أو ترشحه للعضوية في مجلس الأمة, وإنما يتعين ان يستمر طيلة الوقت متمتعا بهذه الصفة, ومن ثم يتعين علي العضو الذي يرغب في تفادي المسائلة التأديبية, أن يحافظ علي كرامة عضويته التي يشغلها, ولا يخرج علي مقتضياتها, سواء في سلوكة داخل نطاقها او خارجه، أي أن يظل متمتعا بالثقة والاعتبار طيلة الوقت, ولا تشوب سيرته وسمعته شائبة حتي لا يتعرض للجزاء المقرر بفقد الثقة والاعتبار وهو إسقاط العضوية([١٧])

المطلب الثانى

الواجبات المفروضة على مجلس النواب المصرى

فرض المشرع المصرى على أعضاء مجلس النواب واجبات عدة يتعين عليهم القيام بها ، وإلا تعرضوا للجزاءات التأديبية المقررة لذلك ، وتتسم هذه الواجبات بأنها عديدة ومتنوعة كما سبق الذكر([١٨]) ، وتتمثل هذه الواجبات فى أولا إخطار رئيس المجلس فور اكتساب العضوية بالوظيفة التي يشغلها ، وثانيا الانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه ، ثالثا الاحتفاظ بالثقة والاعتبار ، رابعا االلتزام بقواعد الكلام ونظام الجلسات داخل المجلس ولجانه ، خامساحترام مؤسسات الدولة الدستورية ومراعاة أصول اللياقة مع الزملاء ، وسادسا إخطار المجلس أو اللجنة عند مناقشة أي موضوع معروض يتعلق بمصلحة شخصية للعضو أو لأحد أقربائه حتى الدرجة الرابعة ، ونتناول هذه الواجبات بشيء من التفصيل على النحو التالى :

([١٧]) د / احمد سليمان عبد الراضي محمد المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية, مرجع سابق, ص ٢٩٠.

([١٨]) والواقع أن هذه الواجبات لا تقتصر في الواقع على ما يتضمنه الدستور والقوانين واللوائح منها ، إذ لا يعدو ذلك أن يكون مجرد توجيه عام يستهدي به في تحديد عناصر مختلف الواجبات المفروضة على الأعضـــاء ومضمونها ، فالأصل العام في هذا الشأن يقوم على رسم خط عريض لواجبات العضوية في المجالس النيابية يستهدي له كل من العضو وسلطة التأديب عند مباشرة اختصاصاتها.

أولا : إخطار رئيس المجلس فور اكتساب العضوية بالوظيفة التي يشغلها :

يعد واجب عضو مجلس النواب بإخطار رئيس المجلس فور اكتساب العضوية بالوظيفة التي يشغلها من أهم وأول الواجبات التي تلقى على عاتق عضو البرلمان ، لما له من عظيم الأثر على العضوية البرلمانية سواء في بدايتها أم في أثناء سريانها أم عند انتهائها ، ويكمن الهدف من وراء هذا الإلزام في رغبة المشرع إحاطة المجلس علما بكل صغيرة وكبيرة عن الحالة الوظيفية للعضو الذي اكتسب حديثا العضوية البرلمانية سواء ما تعلق بحالته الوظيفية عند اكتسابه العضوية أن ما يطرأ عليها من مستجدات في أثناء مدة عضويته.

وطبقاً لذلك أشترط المشرع على العضو بمجرد اكتسابه لعضوية مجلس النواب سرعة إخطار رئيس المجلس بالحالة الوظيفية له ، وبأي تغيير يطرأ على هذه الحالة خلال مدة عضويته ، ومن ثم لا يجوز أن يقدم هذا الإخطار لأحد غير رئيس المجلس ، حيث قصر المشرع تقديم الإخطار على رئيس المجلس فقط ، كما أوجب المشرع في حالة حدوث أي تغيير في بيان الحالة الوظيفية في أثناء مدة العضوية أن يقوم العضو بإخطار رئيس المجلس بهذا التغيير خلال مدة لا تتجاوز الشهر من وقت حدوث هذا التغيير ، ومن ثم ليس للعضو الذي طرأ تغيير على بيان حالته الوظيفية في خلال مدة عضويته أن يتأخر في إخطار رئيس المجلس بهذا التغيير لأكثر من شهر من وقت حدوث هذا التغيير [١٩].

خلاصة الامر ، يلتزم كل عضو من أعضاء البرلمان بمجرد اكتسابه للعضوية سواء أكان ذلك عن طريق الانتخابات البرلمانية أم كان ذلك عن طريق التعيين بإخطار رئيس المجلس ببيان الحالة الوظيفية له ، سواء أكان هذا العضو يشغل وظيفة بالحكومة أو القطاع العام وما في

([١٩]) راجع نص المادة (٣٧٥ /١-٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، وتعليقا على نص المادة سالفة الذكر راجع : د / صلاح الدين فوزى ، قانون الإجراءات البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ٢٢٣.

حكمها أو القطاع الخاص ، أو كان ممارسا لمهنة حرة ، أو أي نشاط زراعي أو صناعي أو تجاري .. إلى غير ذلك من الأنشطة [٢٠].

ثانيا : الانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه :

لم يكتفى المشرع بواجب أخطار رئيس المجلس فور اكتساب العضوية بالوظيفة التى يشغلها العضو ، حيث فرض عليه واجب الانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه ، يتم إثبات الحضور بالجلسات عن طريق قوائم معدة للتوقيع بها عند الحضور ، وقائم أخرى للتوقيع بها عند الانصراف ، إذ تنص المادة (٢٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في هذا الشأن على أنه " توضع تحت تصرف الأعضاء – قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة – قوائم يوقعون عليها عند حضورهم ، وقوائم أخرى يوقعون عليها عقب انتهاء الجلسة ، وذلك طبقا للنظام الذي يصدر به قرار من مكتب المجل " [٢١].

ويعد هذا الواجب من الواجبات الجوهرية الملقاة على عاتق الموظف العام بصفة عامة فعليه أن يقوم بأداء العمل المنوط به بنفسه وبدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، بل ويجوز لقاء أجر إضافي تكليفه بالعمل في غير الأوقات الرسمية ، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك ، ولا يجوز للموظف أني يمتنع عن القيام بما يكلف به من أعمال إضافية ، وإلا تعرض للمسائلة التأديبية [٢٢].

---

(٢٠) وجدير بالذكر فى هذا الشأن أن المشرع إذ أجاز لبعض الأعضاء الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة المختلفة جمعا فعليا ، كما أجاز للبعض الآخر أن يجمعوا جمعا حكميا بين الوظيفة والعضوية البرلمانية ، وفي المقابل حظر حظرا مطلقا الجمع بين بعض الوظائف والعضوية البرلمانية : راجع تفصيل ذلك د/ أحمد سليمان عبد الراضى محمد ، المسئولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية ، رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط ، ٢٠١٤ ، ص ٢١٩ ؛ وايضا راجع د / عصام ابو بكر فهمى ، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان ، رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط ، ٢٠١٤ ، ص ١٥.

(٢١) راجع المادة (٢٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

(٢٢) د / محمود أبو السعود ، القانون الإداري " الموظف العام – المرفق العام – المال العام " ، بدون ناشر ، بدون سنه نشر ، ص ١٥١ .

ويتعين على الموظف العام القيام بعدد من المهام حتى يعد مؤديا لما أنيط به من أعمال على النحو المطلوب ، لعل أولها القيام بأداء العمل بنفسه [٢٣] ، و أن يكون ملما إلماما جيدا بالاختصاصات المنوطة به [٢٤] ، ومباشرة الاختصاصات الوظيفية بدقة وأمانة [٢٥] ، و تكريس وقته وجهده كله للقيام بالواجبات الوظيفية[٢٦] ، و عدم التغيب عن العمل بغير عذر مقبول[٢٧] ، و عدم الجمع بين الوظيفة العامة وأي عمل آخر [٢٨] ، والقيام بالعمل في المكان الذي تحدده السلطات المختصة [٢٩]، والتعاون مع الزملاء في أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة [٣٠]، تلك هى الاعمل التى يتعين على الموظف القيام بها [٣١] .

---

(٢٣) فالأصل هو الممارسة الشخصية للاختصاص ، ومن ثم فليس له التفويض فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون ، وكل تصرف يتم بالمخالفة لذلك يعرض مرتكبه للمساءلة التأديبية ، فضلا عن بطلان التصرف ذاته : د / رمضان بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمل الحكومة والقطاع العام وقطاع الاعمال العام ، دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر ، ٥٧.

(٢٤) فالمسلم به أن جهل الموظف بالقواعد المقررة بخصوص عمله ، ليس بعذر يبرر وقوعه في الخطأ أو المخالفة ، ومن ثم فلا يقبل منه أن يدفع مسئوليته بأنه لم يكن على بينة بما يتعين عليه القيام به

(٢٥) فالوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ، فليست السلطة والاختصاص حقا شخصيا للموظف يمارسه كيف يشاء ، وإنما يمارسه كوكيل عن الأمة وراعيا لمصالحها ، فهو الأمين على المصلحة العامة والمسئول عن الوفاء بمتطلباتها ، ومن ذلك كان التزام الموظف بالأمانة .

(٢٦) يتعين على الموظف المحافظة على مواعيد العمل ، وأول ما يلتزم به الموظف بعد صدور قرار تعيينه هو استلام أعمال وظيفته في الوقت والمكان الذي تحدده الإدارة لذلك ، وهذا الالتزام يتقيد به الموظفون جميعا عند نقلهم أو ندبهم أو تكليفهم بأية مهام :

(٢٧) يتعين على الموظف ألا يتغيب عن العمل دون عذر مقبول ، ولا يقتصر الغياب على الانقطاع كلية عن العمل ، بل يشمل التأخر عن المواعيد المحددة للحضور ، والانصراف من العمل قبل الوقت المحدد دون إذن .

(٢٨) ليس للموظف كقاعدة عامة أن يجمع بين وظيفته وأي عمل آخر ، سواء أكان عملا خاصا أم عملا حكوميا

(٢٩) يتعين على الموظف أن يمارس عمله في المكان الذي تحدده له الجهة التابع لها ، بحيث إذا اقتضت المصلحة العامة أو مصلحة المرفق نقله إلى مكان آخر ، فإنه يتعين عليه تنفيذ قرار النقل ، فالنقل من المسائل التي تدخل في السلطة التقديرية للإدارة

(٣٠) تكمن الحكمة من وراء هذا الالتزام في أن الأعمال داخل وحدات الجهاز الإداري يرتبط بعضها ببعض ، والتقصير في القيام ببعض هذه الأعمال قد يؤدي إلى اضطراب الأعمال كلها ، كما أن هناك من الأعمال العاجلة ما قد ستلزم لإنجازها تكاتف جهود كافة العاملين وتضافرها .

هديا على هذا التفسير ، يمكن القول انه حتى يكون الموظف مؤديا لما أنيط به من أعمال على النحو المطلوب ، بما يجنيه الوقوع تحت طائلة المساءلة التأديبية عليه القيام بما سبق بيانه من أعمال ، ولا يختلف الأمر كثيرا بالنسبة لأعضاء البرلمان ، إذ يتعين عليهم أداء ما هو منوط بهم من مهام بدقة وأمانة وفاعلية ، كما يجب عليهم الانتظام في حضور الجلسات ، والمشاركة الفعالة في أعمال المجلس ولجانه [٣٢].

فلا يكفي عضو البرلمان مجرد التواجد بانتظام داخل جلسات المجلس أو لجانه ، في الأوقات المحددة لعقد هذه الجلسات ، دون أن يؤدي عملا ما ، أو أن يقوم في هذه الأوقات بأي قدر يسير من العمل المكلف به ، إذ هو مكلف بإنجاز العمل المطلوب منه في الوقت المخصص لذلك ، وإلا كان مقصرا .

وبناء على ذلك يتعين على عضو البرلمان حتى يكون مؤديا للأعمال المنوط به القيام بها على النحو المطلوب أن يكون ملما إلماما جيدا بالاختصاصات المنوطة به ، وأن يباشر بنفسه الاختصاصات البرلمانية بدقة وأمانة ، وأن يكرس وقته وجهده كله للقيام بهذه الاختصاصات ، وأن يتعاون مع زملائه بالمجلس في القيام بها ، وألا يتغيب عن جلسات المجلس أو لجانه بغير عذر مقبول ، وأن يستمر في الانتظام في حضور هذه الجلسات حال تقديمه لاستقالته حتى قبولها من جانب المجلس التابع له [٣٣] ، وأن يتفرغ لمهام العضوية [٣٤] ، وأن يقوم بالعمل في المكان الذي تحدده السلطات المختصة [٣٥] .

([٣١]) راجع تفصيل ذلك لدى : د / رمضان بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمل الحكومة والقطاع العام وقطاع الاعمال العام ، مرجع سابق ، ٥٧ ؛ د / محمود أبو السعود ، القانون الإداري " الموظف العام – المرفق العام – المال العام " ، مرجع سابق ، ص ١٥١ .

([٣٢]) د / محمد حمود الجبرى ، تأديب أعضاء البرلمان فى القانون الكويتى والمصرى والبريطانى ، مرجع سابق ، ص ٢٦٠.

([٣٣]) تنص المادة (١١١) من الدستور الحالي في هذا الشأن على أنه : " يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه ، ويجب أن تقدم مكتوبة ، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو " .

([٣٤]) لم يجز الدستور الحالي الاستثناء من قاعدة التفرغ للعضوية البرلمانية ، فقد جاء نص المادة (١٠٣) منه خلوا من أية إشارة إلى ذلك ، إذ تم النص على أن " يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية ، ويحتفظ له

ثالثا : الاحتفاظ بالثقة والاعتبار :

يتسم مصطلح حسن السيرة والسمعة بالعمومية وعدم التحديد ، وقد حاولت محكمة القضاء الإداري أن تضع تعريفا له فذكرت أن يقصد بحسن السيرة والسمعة ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة تتناقلها الألسن ، وتقر في الأذهان على أنها صحيحة ، وإن لم يكن ردها إلى أصل ثابت معلوم ، ولذلك فإنه لا يشترط لسوء سيرة المرء أن يكون قد وجه إليه اتهام مشين ، أو صدرت ضده أحكام ماسة ، وإنما يكفي لسوء سيرة المرء أن تقوم ضده الشبهات ، وتعلق بسمعته شوائب تلوكها الألسن ، دون أن يصل الأمر إلى حد إدانته في ذلك بأية أحكام جنائية أو غيرها[٣٦] .

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد إلى أن التدليل على سوء السمعة وعدم طيب الخصال لا يحتاج إلى وجود دليل قاطع على توافرها أو توافر أيهما ، وإنما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالا من الشك المثير على أي من الصفتين المذكورتين ، حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة [٣٧].

غير أننا نرى مع جانب من الفقه أن الأفضل أن يثبت سوء السلوك بدليل قوي لا يتسرب إليه الشك كحكم قضائي أو أي دليل مادي آخر ، وفي جميع الأحوال يتعين أن يكون تقدير جهة

بوظيفته أو عمله وفقا للقانون " ، بعكس الحال في ظل دستوري سنة ٢٠١٢ وسنة ١٩٧١ ، إذ كانت المادة (٨٤) من دستور ٢٠١٢ تنص في هذا الشأن على أنه " فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون ، يتفرغ عضو مجلس النواب أو الشورى لمهام العضوية ، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله ، وذلك وفقا لما ينظمه القانون " ، وكذلك الشأن المادة (٨٩) من دستور ١٩٧١ .

(٣٥) تنص المادة (١١٤) من الدستور الحالي في هذا الشأن على أن " مقر مجلس النواب مدينة القاهرة ، ويجوز له في الظروف الاستثنائية عقد جلساته في مكان آخر ، بناء على طلب رئيس الجمهورية ، أو ثلث عدد أعضاء المجلس ، واجتماع المجلس على خلاف ذلك ، وما يصدر عنه من قرارات ، باطل " .

(٣٦) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٥ مارس ١٩٥٨ ، مجموعة السنة الثانية عشرة والثالثة عشرة ، ص ٨٣ .

(٣٧) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٢/٤/٢١ ، مجموعة السنة السابعة ، ص ٦٦٣ .

الإدارة لحسن السيرة والسمعة مبنيا على معايير موضوعية ، بعيدا عن الـــأهواء والاعتبـــارات الشخصية [٣٨].

هديا على ما تقدم ، يعد مصطلح الثقة والاعتبار من المصطلحات المرنة والمطاطة التي يصعب وضع معيار محدد للحكم على مدى توافرها في العضو من عدمـــه ، إذ أن فقـــد الثقـــة والاعتبار لا يقوم أي منهما على ضوابط محددة ، وإنما يتحدد مضمونهما بضابطين ، يتمثلـــان في قيم المجتمع وتقاليده ، وواجبات الشخص ومسئولياته تجاه هذه القيم ، لذا فإنهمـــا صـــفتان تختلفان وفقا لظروف كل واقعة ، كما تختلفان من وظيفة لأخرى أو من حالة لأخرى [٣٩] .

والواقع أن المادة ١٤ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنه ٢٠١٤، والمُعدل بالقانون رقم ١٤٠ لسنه ٢٠٢٠، فإننا نرى مع جانب من الفقه ضرورة أن يتوافر في المرشح لعضوية مجلس النواب حسن السيرة والسمعة لأسباب عدة [٤٠] .

أولها أن شرط حسن السيرة والسمعة أوردته جميع قوانين التوظف المعمول بها في الدولة ونظرا لأن عضو المجلس النيابي يعد مكلفا بخدمة عامة ، فإنه يتعين فـــيمن يرشـــح لعضـــوية مجلس النواب أن يكون ذا سيرة وسمعة حسنة [٤١] ، وثانيها قواعد التفسير المنطقي تقود إلـــى ضرورة توافر حسن السيرة والسمعة فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب رغم عدم النص

---

(٣٨) د / محمود أبو السعود ، القانون الإداري .. ، مرجع سابق ، ص ٤٨ – ٥٠ .

(٣٩) د / محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري " دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها " ، الجزء الأول ، عالم الكتب ، بدون سنة نشر ، ص ٣٥٣ ؛ د / زكي النجار ، الدستور والإدارة المحلية " دراســـة مقارنة " ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ ، ص ٢٤٨ .

(٤٠) جدير بالذكر أن المادة الخامسة من قانون مجلس النواب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، قد خلت من نص يشـــترط فيمن يترشح لعضوية المجلس أن يكون متمتعا بحسن السيرة والسمعة ، راجع : د / صلاح الدين فـــوزي ، الإدارة الملحية في التشريع المصري " نحو إدارة محلية أفضل " ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢ ، ص ٧٠ .

(٤١) راجع البند الثالث من المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ باعتبار هذا الشرط ضمن الشروط اللازمة فيمن يعين عضوا بمجلس الدولة ، كما ورد هذا الشرط في البند الثاني من المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٨.

صراحة على هذا ، ذلك أن المادة (١١٠) من الدستور الحالي أكدت على هذا الشرط ، إذ هي حددت الحالات التي يترتب على توافر أي منها إسقاط العضوية عن الأعضاء ، والتي من بينها جواز إسقاط العضوية عمن يفقد الثقة والاعتبار من أعضاء المجلس [٤٢] ، وثالثها أن إن المصلحة العامة والاعتبارات العملية تحتم ضرورة أن يتولى العمل سواء العام أو الخاص ، النيابي أو المحلي أشخاص ذوو سمعة وسيرة حسنة ، وإلا لو أخذنا بأن صراحة النصوص لا تلزم بهذا الشرط لكانت النتيجة الحتمية قبول أعضاء سيئ السمعة والسيرة بمجلس النواب مع ما يترتب على هذا من أضرار بالمصلحة العامة [٤٣] .

ولنا فى هذا اللاطار ان نستشهد بحكم للمحكمة الادراية العليا أكدت فيه لى أن حسن السمعة من السمات المطلوبة في كل موظف عام ، وفى حكم أخر ذكرت أنه بدون هذه الصفة لن تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف العام مما يكون له أبلغ الأثر على المصلحة العامة ، فتختل الأوضاع وتضطرب القيم في النشاط الإداري [٤٤] .

ويعقب جانب من الفقه على هذا المسلك ، يجب على الموظف العام في حياته الخاصة أن يبتعد عما يحط من كرامته ويسيء إلى سمعته ، فحسن السمعة كما أنه شرط أساسي عند الالتحاق بالخدمة ، فإنه كذلك شرط يلزم توافره في أثناء الخدمة ، وهو شرط يختلف في مداه من وظيفة لأخرى تبعا لمسئوليتها وخطورتها ، وفي ذات الوظيفة باختلاف مكان العمل وظروفه [٤٥] .

---

(٤٢) راجع المادة (١١٠) من الدستور المصرى الحالى .

(٤٣) د / صلاح الدين فوزي ، الإدارة المحلية .. ، مرجع سابق ، ص ٦٧ – ٧٣ .

(٤٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٨٧ لسنة ١٠ ق ، جلسة ١٩٦٦/١٢/٢٤ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما ١٩٦٥ – ١٩٨٠ ، الجزء الثالث ، ص ٢٢٩٨ – ٢٢٩٩ .

(٤٥) د / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٧، ص ١٣٥ ،

ولا شك أن هذا كله ينطبق من باب أولى على أعضاء مجلس النواب ، ذلك أن هذا الشـــرط يقود إلى استقرار أعمال المجلس ، من خلال توافر الثقة في أعضائه ، وهذا الشرط ليس شـــرط ابتداء فقط ، وإنما شرط ابتداء وبقاء ، فلا يكفي أن يكون الشخص ذا ثقة واعتبار عند تعيينه في إحدى الوظائف أو ترشحه للعضوية في إحدى المجالس النيابية ، وإنما يتعين أن يستمر طيلـــة الوقت متمتعا بهذه الصفة .

خلاصة الامر ، يتعين على عضو المجلس عند الفوز بالعضوية أن يظل محتفظـــا طيلـــة المدة بالثقة والاعتبار ، كي يتمكن من الاحتفاظ بعضويته ، ذلك أن من أهم وأبـــرز الواجبـــات الملقاة على عاتق عضو البرلمان ، والتي يتعين عليه مراعاتها ، أن يظل متمتعا بالثقة والاعتبار طيلة الوقت ، لا تشوب سيرته وسمعته شائبة ، حتى لا يتعرض للجزاء المقرر في حالة فقد الثقة والاعتبار ، وفي هذا تشير المادة (١١٠) من الدستور الحالي إلى أن جزاء فقد الثقة والاعتبـــار هو إسقاط العضوية ، إذ تنص على أنه : " لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلـــا إذا فقـــد العضو الثقة والاعتبار .. " .

رابعا : الالتزام بقواعد الكلام ونظام الجلسات داخل المجلس ولجانه:

بداية يؤكد جانب من الفقه أن أن المجالس النيابية مجالس كلام ، إذ أنها تعتمد على ما يدور من مساجلات بين النواب ، لذا كان لنظام الكلام في الجلسة والخروج عليه تقاليد راسخة بدأت مع بداية الحياة البرلمانية [٤٦] .

فإذا كانت المناقشات الحرة والحوار المتبادل القائم على الـــرأي والـــرأي الـــآخر بـــين الأعضاء هي السمة المميزة لمناقشات المجالس النيابية ، فإن لهذه المناقشات ضوابط وأصـــول وقواعد لابد وأن تراعى ، ذلك أنه من المسلم به في التقاليد البرلمانيـــة أن للمناقشـــات داخـــل البرلمان آدابا وقواعد يتعين مراعاتها [٤٧].

---

(٤٦) د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠٠٧ ، ص ١٤ .

(٤٧) د / سامي مهران ، البرلمان المصري ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، بدون سنة نشر، ص ٣٥ .

بمعنى موازى ، يقوم البرلمان أساسا في ممارسة مهامه الدستورية والتشريعية واللائحية على المناقشات الحرة والحوار وتبادل الرأي بين الأعضاء ، وهي أمور تسجل ليطلع عليها الكافة من خلال مضابط مسجلة أثناء انعقاد الجلسات ، تدون فيها التقاليد التي تلزم أعضاء البرلمان ، ومن التقاليد المستقرة أنه لا يجوز مخاطبة رئيس الجلسة بأسلوب غير لائق ، وأنه لا يجوز التعرض للموظفين أثناء الكلام في الجلسات ، كما لا يجوز استعمال عبارات غير لائقة أو مخالفة آداب التخاطب أو إحداث ضجة في المجلس ، لما يترتب على عرقلة المناقشات داخل المجلس بطريقة غير مشروعة من مشاكل جمة وخطيرة ، ويحدث ذلك في الحالات التي يرفض فيها النواب الانصياع للنظام الداخلي ومحاولة إعاقة المناقشات بالكلمة أو بالفعل [٤٨].

و يتعين فى هذا الشأن ، التمييز بين الامتياز البرلماني و إهانة البرلمان ، فالامتياز البرلماني هو حق خاص أو حصانة مقررة ، سواء للمجلس بشكل جماعي للسيطرة على العمل داخله ، أو لكل عضو من أعضائه ، ومن ذلك حرية التعبير التي هو امتياز رئيسي مقرر لكل عضو من الأعضاء ، تمكينا له من التعبير عن رأيه – شفاهة أو كتابة – بحرية كاملة ، دون خوف من تدخل الهيئات الخارجية ، ومن ناحية أخرى كما هو الحال مع أي حرية ، فإن بعض النواب قد يسيئون استخدام هذه الحرية ، إلا أنه يتعين – كقاعدة عامة – ، أن تكون كافة تصرفات الأعضاء لا تمثل ازدراء أو إهانة لأية مؤسسة من مؤسسات الدولة [٤٩] .

ويرى جانب من الفقه أن عملية ضبط المناقشات في البرلمان وفق قواعد محددة معروفة سلفا للجميع ، هي أمل نتمنى دائما أن يتحقق ليس فقط في جلسات المجالس النيابية ، ولكن في كل مكان يمارس فيه حق الكلام ، وذلك لأننا لن نتقدم خطوة إلا إذا احترمنا آراء

---

(٤٨) د / محمد فهيم درويش ، أصول العمل البرلماني " النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري الكويتي " ، مرجع سابق ، ص ٥٦٠ .

(٤٩) د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، مرجع سابق ، ص ١٥ وما بعدها .

الآخرين ، وتوخينا الموضوعية والدقة والاختصار في الجدال الدائر بيننا في المجالس الرسمية ، سواء في البرلمان أم في غيره من المجالس[٥٠].

وتبدو أهمية هذا الالتزام جلية أثناء الجلسات فيما يتيحه للبرلمان من القيام بالمهام الموكولة إليه على الوجه الأكمل ، وقد تولت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بيان الضوابط والقواعد المتعلقة بالكلام داخل المجلس ونظام جلساته ، فحق النائب في الكلام وإن كان من الحقوق الأساسية ، غير أنه ليس حقا فوضويا ، بقدر ما يجب أن يكون في إطار النظام العام للمجلس ، ومن هنا أتى مبدأ تسجيل طالبي الكلام من النواب ، ومن أجل أن يسمع النواب الآخرون كلام النائب المتكلم ، فإنه لابد أن يتكلم من مكان يكون بمقدورهم سماعه ومعرفة رأيه ، وألا يتكلم إلا بإذن رئيس المجلس [٥١] ، ذلك أن جميع الأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في العالم أجمع تخول لرئيس المجلس حق الإذن بالتكلم هذا من ناحية ، ولأنه من ناحية أخرى إذا تكلم أكثر من نائب في الوقت نفسه استعصى فهم المتكلمين ، وأصبح من غير الممكن معرفة آرائهم ، لذا تكاد تكون أحكام اللوائح الداخلية للمجالس النيابة قد تشابهت من حيث المبدأ في إعطاء رئيس المجلس حق الإذن بالكلام للنائب [٥٢].

وفي هذا الشأن تنص المادة (١٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه لا يجوز لأحد أن يتكلم في الجلسة إلا بعد أن يطلب الكلمة ، ويأذن له الرئيس في ذلك ، ولا يجوز للرئيس أن يرفض الإذن في الكلام إلا لسبب تقتضيه أحكام هذه اللائحة ، وفيما عدا طلب استعجال إنهاء

---

(٥٠) د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، مرجع السابق ، ص ١٥ .

(٥١) تنص المادة (١١٩) من الدستور الحالي في هذا الشأن على أنه " يختص مجلس النواب بالمحافظة على النظام داخله ، ويتولى ذلك رئيس المجلس ، كما تنص المادة السادسة من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن " رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتكلم باسمه – وفقا لإرادته – ويحافظ على أمنه ونظامه وكرامته وكرامة أعضائه ويشرف بوجه عام على حسن سير جميع أعمال المجلس . ويفتتح الرئيس الجلسات ويرأسها ، ويعلن انتهاءها ، ويضبطها ويدير المناقشات ، ويأذن في الكلام ، ويحدد موضوع البحث ، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع ، وله أن يوضح أو يستوضح مسألة يراها غامضة ، ويطرح كل ما يؤخذ الرأي عليه ، وهو الذي يعلن ما يصدره المجلس من قرارات ... " .

(٥٢) د / قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري " تحليل قانوني مقارن " ، مرجع سابق ، ص ٢٢٧ – ٢٢٨ .

التقارير في الموضوعات المحالة إلى لجان المجلس أو الإجراءات المتعلقة بمباشرتها لمهمتها لا يقبل طلب الكلام في موضوع محال إلى إحدى اللجان إلا بعد تقديم تقريرها وإدراجه بجدول أعمال المجلس (٥٣).

وعليه يتعين حتى يكون العضو متكلما في المجلس أن يطلب الكلمة من رئيسه والحصول على إذن بالكلام ، لا يعني إذن رئيس المجلس للمتكلم بالكلام أن يكون الحديث دون ضوابط ، إذ ليس بمقدور المتكلم أن يستمر في الحديث إلا إذا كان كلامه وفقا للنظام الداخلي للمجلس ، وأنه ليس لرئيس المجلس إلا في أحوال معينة أن يرفض هذا الطلب ، يجب أن يستند رفض رئيس المجلس الإذن بالكلام إلى سبب قانوني أو مشروع ، والسبب المشروع هو بالضرورة سبب قانوني ، وهو يكون كذلك متى استند إلى نصوص اللائحة الداخلية (٥٤) .

ويجوز طبقا للائحة الداخلية لمجلس النواب طلب الكلمة في أحد الأحوال الآتية " الدفع بعدم جواز المناقشة في الموضوع المطروح لتعارضه مع الدستور ، فإذا كان الموضوع محل المناقشة متعارضا مع أحكام وقواعد الدستور فيجوز دائما طلب الكلمة للدفع بعدم جواز هذه المناقشة ، أوتوجيه النظر إلى مراعاة أحكام قانون مجلس النواب أو أحكام اللائحة الداخلية للمجلس ، فإذا رأى أحد الأعضاء أن هناك مخالفة لأحكام قانون مجلس النواب أو لائحته الداخلية ، فله دائما أن يطلب الكلمة ، لتوجيه النظر إلى مراعاة ذلك ، أو تصحيح واقعة محددة مدعى بها أو الرد على قول يمس طالب الكلام ، أو طلب التأجيل أو إرجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث إلى ما بعد الفصل في موضوع آخر يجب البت فيه أولا (٥٥).

ويضاف فى هذا الأطار أنه للعضو أن يطلب الكلمة من رئيس المجلس ، فإن له أن يقدم طلب استيضاح عن أي موضوع يتعلق بشئون المجلس ، ويريد أن يستفسر عنه ، ولرئيس

---

(٥٣) د / صلاح الدين فوزى ، قانون الاجراءات البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ١٩٨.

(٥٤) د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، مرجع السابق ، ص ١٠٠ .

(٥٥) د / صلاح الدين فوزى ، قانون الاجراءات البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ٢٠١.

المجلس أن يرد على الاستفسار بإيجاز بالجلسة دون أية مناقشة فيه ، ثم ينظر المجلس في باقي المسائل الواردة بجدول الأعمال [٥٦] .

هذا فيما يتعلق بطلب الكلمة ، أما فيما يتعلق بإعطاء الأولوية في الكلام ، فإن رئيس المجلس يأذن بالكلام لطالبيه حسب ترتيب تقديم طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة ، ومع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص فيما يتعلق بالأولوية في الكلام ، وعند تشعب الآراء يراعي رئيس المجلس بقدر الإمكان أن يتناوب الكلام ما بين المؤيدين والمعارضين للموضوعات محل المناقشة ، ويجوز للعضو طالب الكلام أن يتنازل عن دوره في الكلام لغيره من الأعضاء ، ومن ثم يحل هذا العضو محله في الدور في الكلام [٥٧] .

وتضيف اللائحة إلى هذه الأحكام أنه بعد انتهاء المتكلم الأصلي من كلمته تعطي الكلمة دائما لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب ومندوبي الحكومة ، كلما طلبوا الكلام من رئيس المجلس ، كما تعطى الكلمة بعد انتهاء المتكلم الأصلي من كلمته لرؤساء اللجان والمقررين خلال المناقشة في الموضوعات الصادرة عن لجانهم ، كلما طلبوا ذلك من رئيس المجلس [٥٨] .

وللعضو الذي أذن له بالكلام أني تكلم من مكانه الموجود به أو من على المنبر [٥٩] ، أما بالنسبة للمقرر فإنه يتكلم دائما من على المنبر ، وكذلك كل من يتكلم أثناء مناقشته بيان رئيس

([٥٦]) د / صلاح الدين فوزى ، قانون الاجراءات البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ٢٠١.

([٥٧]) د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، مرجع سابق ، ص ١٦٣ – ٢٠٦ .

([٥٨]) د / صلاح الدين فوزى ، قانون الاجراءات البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠.

([٥٩]) حول الضوابط الشكلية للكلام في البرلمان والمتعلقة بـ :

أ) توجيه الكلام إلى الرئيس أو إلى المجلس .

ب) الكلام وقوفا أن جلوسا .

ج) مكان الكلام .

د) لغة الكلام .

هـ) الكلام ارتجالا .

الجمهورية ، أو برنامج الحكومة ، بالإضافة إلى مقدم الاستجواب ومن وجه إليه السؤال أو طلب الإحاطة أو الاستجواب من أعضاء الحكومة ، وفي الأحوال الأخرى التي يدعو فيها رئيس المجلس المتكلم للكلام من على المنبر [٦٠] .

إن العضو الذي يعطي الكلمة في المجلس ليس له أن يتكلم أكثر من خمس عشرة دقيقة ، وليس له أن يتكلم أكثر من مرتين في الموضوع نفسه ، إلا إذا أجاز له المجلس ذلك ، فإذا أجاز المجلس للعضو أن يتجاوز المدة المذكورة ، أو أن يتكلم في الموضوع نفسه أكثر من مرتين ، فله ذلك ، أما إذا رفض المجلس ذلك فعلى العضو الالتزام بالمدة المحددة ، وألا يتكلم في الموضوع نفسه أكثر من مرتين ، على أن يراعي في جميع الأحوال ما ورد بشأنه نص خاص في هذا الشأن [٦١] .

تلك هي القواعد المتعلقة بالكلام ونظام الجلسات التي أشارت إليها اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والتي يتعين على عضو البرلمان الالتزام بها ، وعدم الإخلال بأي منها و للإخلال بقواعد الكلام ونظام الجلسات عدة صور ، إذ كما يقع من المتكلم فإنه قد يقع من غير المتكلم كأعضاء المجلس أو الحكومة أو جمهور الحاضرين كالصحفيين مثلا ، إذ يتعين على جميع الحضور الالتزام بقواعد الكلام ونظام الجلسات ، ومن ثم فإن الإخلال بقواعد الكلام ونظام الجلسات قد يتمثل في إخلال العضو المتكلم ، أو إخلال العضو غير المتكلم ، أو خروج الجمهور على نظام الجلسات ، أو مخالفة موانع الكلام ، ونود أن نشير في هذا المقام إلى أنه إذا كان

و) تحديد مدة الكلام .

ز) عدد مرات الكلام .

ح) الالتزام بعد المقاطعة . راجع د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، مرجع سابق ، ص ٢١٢ – ٢٤٦ .

(٦٠) د / صلاح الدين فوزى ، قانون الاجراءات البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٢.

(٦١) د / صلاح الدين فوزى ، قانون الاجراءات البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠. ولم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس النواب مدة زمنية للحكومة لا يجوز تجاوزها بالنسبة للكلام.

رئيس المجلس هو الذي يدير المناقشات ، فكما يأذن وحده بالكلام فهو وحده الذي له أن يقاطع العضو المتكلم ، ويمنعه من الاسترسال في الكلام [٦٢].

خامسا : احترام مؤسسات الدولة الدستورية ومراعاة أصول اللياقة مع الزملاء :

يتعين على عضو المجلس أن يراعي الاحترام الواجب لمؤسسات الدولة الدستورية ، وأصول اللياقة مع زملائه بالمجلس ورئاسة المجلس ، وذلك طبقا للائحة الداخلية لمجلس النواب فإنه ، كما إن عضو البرلمان في علاقته برئيسه (رئيس المجلس أو اللجنة التابع لها) يتعين أن تكون العلاقة بينهما قائمة على الود والاحترام المتبادل ، فلا يجوز مثلا مخاطبة رئيس المجلس بأسلوب غير مناسب ، أو استعمال عبارات غير لائقة ، أو مخالفة آداب التخاطب ، فإذا كان عضو البرلمان الذي يعطى الكلمة لا يجوز له أن يوجه كلامه لغير الرئيس أو هيئة المجلس ، فإنه يتعين عليه أن يلتزم بقواعد الكلام ونظام الجلسات سالفة الذكر ، كما يتعين عليه إذا دار حوار بينه وبين الرئيس أن يستعمل أسلوبا وعبارات لائقة ، وألا يخالف آداب التخاطب ، ذلك أن لمخاطبة الرئيس أسلوب وآداب وأصول ، إذ يجب على المتكلم التعبير عن رأيه ووجهة نظره مع المحافظة على كرامة الرئيس [٦٣] .

الحال كذلك بالنسبة في إطار الوظيفة العامة يتعين على الموظف احترام رؤسائه وتوقيرهم ، وأن يلتزم حدود الأدب واللياقة في مخاطبتهم ، غير أن هذا الواجب لا يحول دون الموظف وحقه في الشكوى ، ومطالبة رؤسائه بحقه ، ودفاعه عن هذا الحق ، بل وفي أن يطعن في التصرف الإداري بأوجه الطعن القانونية التي من بينها سوء استعمال السلطة أو الانحراف ، إلا أنه يتعين عليه في هذا الشأن أن يلتزم الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع ، دون أن يتجاوزها إلى ما فيه تحد للرؤساء ، أو التطاول والتمرد عليهم ، أو امتهانهم والمساس أو

([٦٢]) د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، ص ٢٧٤ – ٢٧٦ .
([٦٣]) د / محمد حمود الجبرى ، مرجع سابق ، ص ٢٢٦.

التشهير بهم ، إذ أنه عند التجاوز سيكون قد أخل بواجبات وظيفته بما تقتضيه من توقير لرؤسائه ، وما يلزمه من طاعة لهم [١] .

اذا كان ذلك عن العلاقة التي يجب أن تسود بين الأعضاء ي علاقتهم برئيسهم سواء في أقوالهم أو تصرفاتهم ، والوضع نفسة عن العلاقة بين الأعضاء فيما بين بعضهم البعض ، فإذا كانت اللائحة قد ذكرت أنه لا يجوز للمتكلم أن يوجه كلامه لغير الرئيس أو هيئة المجلس فإنه ليس للمتكلم أن يوجه كلامه إلى غير من حددتهم اللائحة ، فلا يجوز للمتكلم أن يوجه كلامه مثلا لعضو زميل له سواء أكان حاضرا بالجلسة أم غائبا عنها هذا من ناحية المبدأ ، أما وأن الأعضاء لا يؤدون عملهم بالمجلس بصورة فردية ، وإنما يتم توزيعهم على اللجان المختلفة للمجلس ، كما أن العمل البرلماني بصفة عامة يحتاج إلى الجماعية في الأداء فإن ثمة علاقة عمل لابد وأن تنشأ بين الأعضاء .

هذه العلاقة يجب أن تقوم على التعاون والود والاحترام المتبادل ، كي يتمكن الأعضاء من القيام بالمهام والواجبات البرلمانية المسندة إليهم ، وقد أشارت اللائحة إلى أنه يجب على المتكلم أن يعبر عن رأيه ووجهة نظره مع المحافظة على كرامة وهيبة زملائه أعضاء المجلس ، ومن ثم يتعين على عضو البرلمان أن يراعي في أقواله وتصرفاته أصول اللياقة مع زملائه الأعضاء سواء في ذلك زملائه الأعضاء بصفة عامة في المجلس أم زملائه أعضاء اللجنة التي ينتمي إليها .

فلا يجوز لعضو من الأعضاء أن يتحدث إلى زميل له بأسلوب غير لائق ، أو أن يحدثه بكلمات أو عبارات شائنة بما يتنافى وآداب التخاطب ، فلا يجوز مثلا لعضو أن يتعرض بالسب أو القذف أو التحقير لزميل له أو أن يتناول حياته الخاصة ، كما لا يجوز لعضو من الأعضاء أن يصدر منه أي تصرف في مواجهة زميل له بما يتنافى وآداب المعاملة ، فلا يجوز مثلا

---

(١) د / محمد حمود الجبرى ، مرجع سابق ، ص ٢٢٦.

لعضو أن يتعرض بالضرب لزميله العضو أو أن يصدر منه أي تصرف ينم عن احتقار له [١] .

سادسا : إخطار المجلس أو اللجنة عند مناقشة أي موضوع معروض يتعلق بمصلحة شخصية للعضو ، أو لأحد أقربائه حتى الدرجة الرابعة :

طبقا للائحة الداخلية لمجلس النواب إذا كان لأحد الأعضاء مصلحة شخصية أو لأحد أقربائه حتى الدرجة الرابعة ، تتعلق بموضوع معروض على المجلس أو إحدى لجانه ، فإنه يتعين على هذا العضو عند مناقشة هذا الموضوع أن يقوم بإخطار المجلس أو اللجنة قبل الاشتراك في المناقشة أو في إبداء الرأي .

وتكمن الحكمة التي تغياها المشرع من هذا الإخطار قبل الاشتراك في مثل هذه الموضوعات ربما في جعل المجلس أو اللجنة على بينة من الأمر من كون الموضوع محل المناقشة يتعلق بمصلحة شخصية لأحد الأعضاء أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة ، ليكون للمجلس أو اللجنة أن يتخذ القرار المناسب سواء بإعطاء هذا العضو الفرصة للاشتراك في مناقشة هذا الموضوع وإبداء الرأي فيه ، أو منعه من الاشتراك في المناقشة من البداية .

وقد يكون الغرض منها إعطاء الفرصة للمجلس أو اللجنة لاستبعاد هذا العضو من الاشتراك في أعمال المناقشة وإبداء الرأي إذا ما رأت أن مناقشة مثل هذا الموضوع في حضرة هذا العضو سيؤثر على أعمال المناقشة وإبداء الآراء ، إذ ربما يميل الأعضاء إلى توجيه المناقشة الوجهة التي تكون في سبيل تحقيق مصلحة زميلهم هذا ، ومن ثم إبداء الآراء بما يحقق هذه المصلحة مجاملة منهم لزميلهم ، وبما ينافي الحياد الواجب في مناقشة الموضوعات وإبداء الآراء بصددها داخل المجلس ، فلهذا أوجب المشرع على العضو إخطار المجلس أو اللجنة بمثل هذه الموضوعات وللمجلس أو اللجنة اتخاذ القرار الذي يراه ملائما .

([١]) د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، ص ٢٧٧ .

وربما يكون المشرع قد تغيا من هذا الإخطار النأي بالعضو عن مواطن الشبهات حتى لا يقال إن ما أسفرت عنه المناقشة من آراء كان بسبب اشتراك هذا العضو فيها ، وذلك لأن له أو لقريب له – حتى الدرجة الرابعة – مصلحة على النحو الذي أسفرت عنه المناقشة ، وأن المجلس أو اللجنة لو كانا على علم بذلك لتم استبعاد هذا العضو من أعمال المناقشة وإبداء الرأي في هذا الموضوع ، فقد أراد المشرع أن يرفع الحرج عن كاهل هذا العضو وترك للمجلس أو اللجنة القرار بصدد هذا الموضوع ، وللمجلس أو للجنة بعد تقييم الأمر اتخاذ القرار بالموافقة على اشتراك العضو في أعمال المناقشة المتعلقة بهذا الموضوع أو في إبداء الرأي فيه ، أو اتخاذ القرار بالرفض ومن ثم منع هذا العضو من الاشتراك في أعمال المناقشة أو في إبداء الرأي المتعلق بهذا الموضوع .

أيا كان ما تغياه المشرع من هذا الإلزام فإنه ليس لأي عضو من الأعضاء إذا كان المجلس أو إحدى لجانه بصدد مناقشة موضوع من الموضوعات معروض على المجلس أو إحدى لجانه ، وكان هذا الموضوع متعلقا بمصلحة شخصية له أو لقريب له حتى الدرجة الرابعة ألا يقوم بإخطار المجلس أو اللجنة المختصة بذلك قبل أن يشترك في أعمال المناقشة المتعلقة بهذا الموضوع أو في إبداء الرأي الخاص به .

لقد قصر المشرع لواجب الملقى على عاتق العضو في هذا الشأن على مجرد الإخطار بأن ألزمه فقط بالقيام بإخطار المجلس أو اللجنة المختصة قبل الاشتراك في المناقشة أو في إبداء الرأي ، ومن ثم ترك اتخاذ القرار في مشاركة أو عدم مشاركة هذا العضو غ\في أعمال المناقشة أو إبداء الرأي للمجلس أو اللجنة المختصة .

ويرى الباحث ، أنه درء لكافة الشبهات كان الأجدر بالمشرع أني نص على قيام المجلس ، أو اللجنة المختصة إذا كان هذا العضو أحد أعضائها ، باستبعاده من الاشتراك في أعمال المناقشة أو في إبداء الرأي المتعلق بهذه الموضوعات على سبيل الإلزام .

تلك هي أهم الواجبات التي ألقاها المشرع على عاتق عضو البرلمان ، والتي يتعين عليه الالتزام بها ، وإلا تعرض لمجموعة من الجزاءات التأديبية ، فكل مخالفة يقابلها جزاء تأديبي مناسب لها ، لذا يتعين على كل عضو أني قوم بواجباته على أكمل وجه ٠ قدر الإمكان – وإلا تعرض للجزاء التأديبي المقابل للإخلال الواقع منه .

إذا كانت هذه هي الواجبات البرلمانية التي نص عليها المشرع ، والتي تقابلها جزاءات تأديبية يتولى البرلمان إنزالها بأعضائه المقصرين ، فهناك واجب أخلاقي يقع على العضو في مواجهة ناخبيه يتعين عليه الالتزام به ، هذا الواجب يتعين على جميع الأعضاء أن يحرصوا على القيام به ، ذلك أن النائب الجدير بعضوية البرلمان هو من يحافظ على تعهداته الانتخابية تجاه ناخبيه ، فهم لم ينتخبوه إلا لرؤيتهم أنه الأصلح والأنسب لتمثيلهم بالبرلمان ، وتحقيق آمالهم وطموحاتهم ، ولاقتناعهم ببرنامجه الانتخابي ، فإذا كان العضو قد قام بوضع برنامج انتخابي تم انتخابه على أساسه ، فإنه يتعين عليه أن يحرص على تنفيذ هذا البرنامج الذي وعد بتنفيذه عند فوزه بالعضوية ، أما وأنه قد فاز بالعضوية بفضل ناخبيه فإنه يتعين عليه – إن كان جديرا بها – أن يفي بما وعد .

خاصة أنه في أمس الحاجة إلى كسب أصوات ناخبيه طوال الوقت ، ذلك أن عضوية البرلمان عضوية مؤقتة وليست دائمة ، فإذا لم يف العضو بما وعد خسر أصوات ناخبيه ، ومن ثم فقد العضوية في الدورة القادمة ، فإذا كان الناخبون في حاجة للأعضاء لتحقيق آمالهم وطموحاتهم بالتعبير عنها في البرلمان والبحث عن الوسائل الكفيلة بتحقيقها ، فإن هؤلاء الأعضاء أحوج ما يكون لأصوات ناخبيهم أكثر من حاجة ناخبيهم إليهم ، لذا يتعين على أعضاء البرلمان أن يكونوا قريبين من ناخبيهم ليشاركوهم في حل المشكلات وتخطي الصعوبات التي تواجههم ، فالنائب أما وأنه اختار أن يكون عضوا بالبرلمان فإنه يتعين عليه أن يسخر كل طاقاته وإمكانياته لخدمة المواطنين ،وبخاصة أبناء دائرته .

ومن ثم يتعين عليه أن ينظم اجتماعات وندوات للقاء ناخبيه بصفه منتظمة – ولو مرة كل شهر – لبحث مشكلاتهم والاستماع والاطلاع على آرائهم ، لا أن يختفي النائب عن أعين

وآذان ناخبيه بمجرد فوزه بمقعد البرلمان ، ولا يرونه أو يسمعون صوته إلا عند اقتراب موعد الانتخابات الجديدة .

إن النائب المحترم يجب أن يعيش ويتعايش ، وأن يشترك ويشارك أبناء دائرته – بقدر الإمكان – همومهم وأحزانهم وآلامهم ومسراتهم وأفراحهم ، أما أن يختفي بمجرد الفوز بالمقعد ولا يظهر إلا عند اقتراب نهاية مدة العضوية ، من أجل أن يحظى بتأييد أبناء دائرته مرة أخرى في الانتخابات القادمة فأقل ما يوصف به أنه ليس أهلا لثقة ناخبيه .

كما يتعين عليه أن يعمل على زيادة الوعي السياسي لناخبيه بعقد ندوات ودورات تثقيفية لهم ، وأن يطلعهم على ما يدور على الساحة من أحداث تهمهم أو تهم المجتمع بأسره ، وذلك لما في هذه التوعية من تحقيق لمصلحتهم ومصلحة المجتمع بأسره .

المبحث الثانى

المحظورات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة الكويتى ومجلس النواب المصرى

إن النائب الذي يعبر عن الإرادة العامة ، ويسعى إلى تحقيق المصلحة العامة ، ويشترك في سن القوانين المحققة لها وفي مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، يتعين إبعاده والنأي به عن أي موضع يؤثر في نزاهته أو حتى أي موطن من مواطن الشبهات .

لذا إذا كان المشرع قد أوجب على أعضاء البرلمان واجبات عدة يتعين عليهم القيام بها على النحو المطلوب تمكينا لمجلسهم من أداء ما أنيط به من مهام على أكمل وجه ، فإنه حظر

عليهم إتيان عدد من التصرفات ، حتى يغلق الباب أمام إمكانية استغلال العضـــوية البرلمانيـــة لتحقيق مآرب شخصية بالمنافاة لأحكام القانون .

حرصاً على وحده العرض المنهجى نتناول بالبحث والدراسة المحظورات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة الكويتى فى المطلب الاول ، ثم نتناول بالبحث والدراسة المحظورات المفروضة على أعضاء مجلس النواب المصرى .

المطلب الأول

المحظورات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة الكويتى

إن النائب الذي يعبر عن الإرادة العامة ، ويسعى إلى تحقيق المصلحة العامة ، ويشترك في سن القوانين ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، يجب إبعاده عن أي موضع يؤثر على نزاهته ، وكما شرع المشرع عدة واجبات على أعضاء مجلس الأمة لتمكينهم من أداء أعمـــالهم علـــى أكمل وجه ، فإنه حظر عليهم إتيان عدد من التصرفات ، حتى يمنعهم من اســـتغلال العضـــوية

لتحقيق مآرب شخصية مخالفة لأحكام القانون ، وستكون دراستنا لهذه المحظورات على النحو التالي :

أولا : أحوال عدم الجمع :

يحظر المشرع الكويتي على عضو مجلس الأمة الجمع بين عضويته بمجلس الأمة والتالي :

١- حظر تولي الوظائف العامة .

ويقصد بالوظيفة العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من خزانة عامة ويشمل ذلك كل موظفي الحكومة والمؤسسات العامة والهيئات البلدية ، والمختارين [١] . وبذلك ألزم المشرع الدستوري الكويتي الموظفين من أعضاء مجلس الأمة بالتفرغ – كقاعدة – لمهام العضوية بحرمانهم من الممارسة الفعلية للوظيفة العامة مع الاحتفاظ بها . فقد نص الدستور الكويتي على ذلك في المادة رقم ١٢٠ على " وفي الحالة وغيرها مما يعينها القانون لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتبات الوظيفة العامة " .

وقد أحسن المشرع الدستوري صنعا عندما أحظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظائف العامة من أجل تحقيق المزايا التالية :

أ- تمكين النائب من الاضطلاع بمهام العضوية :

لاشك أنه من الصعب على النائب أن يقوم بمهام العضوية إلى جانب واجبات الوظيفة التي يشغلها . فالعمل البرلماني يحتاج إلى وقت وجهد فيما يتعلق بحضور الجلسات والمشاركة في نشاط اللجان ودراسة المسائل الواردة في جدول الأعمال وتكوين رأي بشأنها ، إلى جانب ضرورة التعرف على طلبات ومشاكل الدائرة الانتخابية لطرحها على المسئولين ، فكل هذه المهام والأعباء لن يتمكن النائب من الوفاء بها إلا إذا كان متفرغا [٢] .

---

(١) اللائحة الداخلية لمجلس الأمة مادة رقم (١٣) .

(٢) د / محمود أبو السعود حبيب ، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠٠ ، ص ١٤٠ .

ب – منع عضو البرلمان من استغلال نفوذه ، حتى لا يتخذ العضو وسيلة لابتزاز الحكومة لتحقيق مصالحه الشخصية تضر بالمصلحة العامة [١] ، أو فتح الطريق أمام محاولة الأجهزة التنفيذية استمالة عضو البرلمان بتعيينات معينة ، وهو ما يمثل في الحقيقة رشوة مستترة [٢] .

فقد وجد المشرع في تعيين العضو في الوظائف العامة أمرا يتعارض مع العضوية ، مع ذلك استثنى المشرع الكويتي الوزراء من ذلك ، ومع ذلك إننا نرى يجب عدم استثناء الوزراء من ذلك كما فعل المشرع الفرنسي فقد نصت المادة (٢٣) من الدستور الفرنسي على أنه " لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة ومباشرة أي وكالة برلمانية أو أي تمثيل مهني على المستوى الوطني أو أية وظيفة عامة أو أي نوع من أنواع النشاط المهني ... " . وقد حدى المشرع المصري بذلك سنة ٢٠١٢ ونص على هذا المبدأ بدستوره . وكذلك في النظام الأمريكي حيث أن الجمع بين منصبي الوزارة وعضوية المجلس النيابي غير جائز في النظام الرئاسي ، إذ لا يمكن تعيين الوزراء من بين أعضاء البرلمان ، ولو حصل أن قام رئيس الدولة باختيار بعض وزرائه من بين أعضاء البرلمان ، فعلى هؤلاء أن يقدموا استقالتهم من البرلمان مباشرة ليتم انتخاب من يحل محلهم ، ولا يحق للوزراء حضور اجتماعات المجلس بصفتهم هذه لشرح سياسة الرئيس أو الدفاع عنها ، أو حتى الاشتراك في المناقشات البرلمانية أو الاقتراع على القوانين ، وإن كان لهم – إن أرادوا – الحق في الحضور إلى البرلمان لمشاهدة جلساته فإنه بصفتهم أفرادا عاديين فقط من دون أن يكون لهم الحق في الاشتراك في النقاش [٣] . ومما لا شك فيه أن مبدأ حظر الجمع بين العضوية وتولي الوزارة من أهم مقومات توازن السلطتين

---

(١) د / مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين ، مصر دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠٠ ، ص ٥٩٩ .

(٢) د / أحمد سليمان عبد الراضي محمد ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ .

(٣) الموقع الإلكتروني : http://www.arab-ency.com/_/details.law . بتاريخ ٢٠١٦/١٠/٢٣ .

التنفيذية والتشريعية ، ومن ثم هو يمثل ضمانة من ضمانات التي تكفل استقلال عضو مجلس الأمة تجاه السلطة التنفيذية [١] .

وأن يرد الاستثناء على هذا الشرط أعضاء هيئات التدريس بشرط الحصول على إذن من مجلس الأمة .

٢- حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة والمجلس البلدي :

يقرر هذا المبدأ عدم السماح لعضو مجلس الأمة أن يكون عضوا بمجلس البلدي أو العكس ، أي أن يحتفظ بالعضويتين معا في وقت واحد ، حيث أن طبيعة عمل مجلس الأمة تختلف عن طبيعة المجلس البلدي . وكذلك رغبة من المشرع في عدم تشتيت الأعضاء بين عمل المجلس البلدي ومجلس الأمة ، إذ أن كل مجلس له أعباءه التي تحتاج للعضو تكريس وقته وجهده من أجل إنجازها .

٣- حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة ومجلس إدارة الشركة :

نصت المادة (١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة " لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيه سواء كان التعيين أو التجديد من قبل الحكومة أو غيرها " .

وهو حظر مطلق يشمل جميع أنواع الشركات التجارية الخاصة أو المملوكة للحكومة ، وذلك لنأي عضو مجلس الأمة من الانجراف وراء المصالح الخاصة على حساب مصالح الأمة [٢] ، وبينت المذكرة أن " المحظور في شأن الشركات هو التعيين أثناء مدة العضوية ، فإن كان

---

(١) د / ماهر جبر نصر ، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، الطبعة ٢٠٠١ ، ص ١٠٨ .

(٢) ا / مريم جاسم الهندى ، محاسبة أعضاء مجلس الأمة الكويتي في ظل الحصانة البرلمانية ، رسالة ماجستير ، جامعة الكويت ، كلية الحقوق ، ٢٠١٤ ، ص ٤٣ .

التعيين سابقا على العضوية النيابية فلا مانع دستوريا من الاستمرار في عضوية مجلس الإدارة بعد الفوز بعضوية مجلس الأمة " ، بذلك تكون حالة الحظر مقيدة بفترة معينة ، ونحن نرى بضرورة إعادة النظر في هذا القيد ، حيث يجب على عضو مجلس الأمة تقديم استقالته من عضوية مجالس الإدارة فور فوزه في عضوية مجلس الأمة ، وذلك حتى يتم تحقيق المزايا السابق ذكرها في حالات الجمع ، وهذا ما شهده الواقع في الكويت سنة ٢٠٠٨ حول عضو من أعضاء مجلس الأمة وقد تقلص حجم نشاطه البرلماني خلال الفصل التشريعي مع ترافق ازدياد نشاطه التجاري .

كما سبق أن بحثت القضية في مجلس الأمة واعتمد رأي لجنة الشئون التشريعية والقانونية الذي ينص على أن لا تعارض مع المادة المذكورة وعضوية مجالس إدارة الشركات ، والمقصود تلك القضية إنما تتحدث عن تعيين في عضوية الشركات العامة التي تساهم فيها الحكومة وليس الشركات المساهمة المملوكة بكاملها للقطاع الخاص . وكان ذلك في عام ٢٠٠٠ عندما أقر المجلس والحكومة قرارا للجنة التشريعية بهذا الشأن وقد أثارت القضية مجددا في سنة ٢٠٠٥ جاءت نتيجة لتوجيه وكيل وزارة التجارة والصناعة علي البغلي رسائل لعشرة نواب يطالبهم فيها بالتخلي عن عضوية أو رئاسة مجالس إدارة شركات مختلفة لمخالفة ذلك لنص المادة ١٢١ من الدستور مستندا في ذلك إلى رسالة أو رأي لإدارة الفتوى والتشريع أعده المستشار حسن عشماوي في عام ١٩٦٤ والذي يحظر فيه تعيين أو انتخاب عضو مجلس الأمة في مجالس إدارة الشركات التجارية . ويقول المراقبون إن المفارقة تبدو هنا غريبة وواضحة إذ أن وزارة التجارة التفتت إلى رأي أعد منذ ٤١ عاما على أثر الأزمة السياسية التي نشبت بسبب الجدل الذي وضع على خلفية عملية الجمع بين ممارسة التجارة وعضوية مجلس الأمة والذي حسم في حينه باعتبار التجارة مهنة يحق لصاحبها مزاولتها بنفسه ، وتحظر فقط على من يتولى المنصب الوزاري التنفيذي ، بينما لم يلتفت مسئولو الوزارة إلى التقرير الذي أصدر في عام ٢٠٠٠ وأقرته السلطتان التشريعية والتنفيذية بالاجتماع ، بالإضافة إلى الخطأ الكبير الذي وقع فيه رأي الفتوى في عام ١٩٦٤ عندما أضاف كلمة " الانتخاب " وهي غير موجودة في المادة ١٢١ من الدستور ما يبطل ما توصلت إليه الرسالة أو الرأي كما يرى الخبراء الدستوريون واللجنة التشريعية بالإجماع . ويضيف المراقبون أن ما توصلت إليه اللجنة التشريعية والقانونية

في مجلس الأمة حول هذا الجدل الدستوري والقانوني كان قاطعا وفاصلا له ، والذي جاء نتيجة لرسالة من النائب محمد الصقر على أثر فوزه في الانتخابات البرلمانية في عام ١٩٩٩ إلى رئيس مجلس الأمة يطلب فيها رأي اللجنة في تفسير أحكام المادة ١٢١ من الدستور لبحث مدى انطباقها على حالته ، والتي رأت يعد مداولات مطولة واستقصاء لآراء الخبراء الدستوريين ، أن الحظر الوارد في المادتين ١٢١ من الدستور و ١٢ من اللائحة الداخلية يقتصر تطبيقه على لتعيين في عضوية مجالس إدارة الشركات طبقا للمادة ١٤٢ من قانون الشركات التجارية سواء كان التعيين من الحكومة أو من غيرها ، ولا ينطبق على انتخاب المساهمين بالتصويت السري لعضوية مجالس إدارة شركة طبقا للمادة ١٤١ من ذلك القانون . وصدر بذلك قرار صريح من مجلس الأمة في ٢٠٠٠/٢/١٥ بإجماع رأي الحكومة والمجلس بالموافقة على تقرير لجنة الشئون التشريعية رقم ٥٧ الذي تبنى هذا التفسير في دراسة مسهبة ساهم فيها كل مستشاري المجلس وخبرائه ووافقت عليه اللجنة بالإجماع . وقال العنجري أن تقرير اللجنة التشريعية المشار إليه كان قد قدم بناء على قرار أصدره المجلس في ١٩٩٩/٨/٣ بإحالة هذا الموضوع إليها لإبداء الرأي فيه بناء على الرسالة التي قدمها النائب محمد الصقر في ١٩٩٩/٨/٢ إلى رئيس المجلس يطلب فيه عرض رسالته على المجلس للموافقة على إحالة هذا الموضوع إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لإبداء الرأي في النص الدستوري سالف الذكر . مشيرا إلى أن مجلس الأمة قد حسم هذه القضية ، ولا تملك إدارة الشركات في وزارة التجارة التعقيب على قرار مجلس الأمة في هذا الأمر ، لأن الأمر عند تعيين النائب عضوا في مجلس إدارة شركة ما ، وانطباق الحظر عليه لا يتعلق بصحة العضوية في مجلس إدارة الشركة ، الذي تملك إدارة الشركات الرقابة عليه ، بل بصحة استمرار النائب في عضوية مجلس الأمة ، وهو ما يملك المجلس وحده الرقابة عليه ، وقد استنفد المجلس سلطته بغير رجعة في ذلك بالتفسير السابق بالنسبة إلى كل نائب يتم انتخابه في عضوية مجلس إدارة الشركات من مجموع المساهمين بالتصويت السري ، واعتبر غير خاضع للحظر الدستوري سالف الذكر [١] .

---

(١) د / فاخر السلطان ، جدل كويتي حول الجمع بين النيابة وعضوية الشركات

See more at : http://elaph//elaph.com/Web/AkhbaKhasa/2005/10/95315. htm#sthsh. v26XSdWB.dpuf

وأما اعتبار عضوية غرفة التجارة حيث أكد رئيس قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة الكويت د / خليفة الحميدة عدم وجود حظر للجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية غرفة التجارة والصناعة ، لما تتمتع به الأخيرة من استقلال تام عن السلطة التنفيذية وأجهزتها . وأوضح الحميدة ، في دراسة قانونية بعنوان " مدى جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية مجلس إدارة غرفة تجارة وصناعة الكويت " ، تنشرها " الجريدة " ، أن الحظر الواقع على عضو مجلس الأمة يتمثل في عدم جواز الجمع أثناء العضوية مع عضوية مجلس إدارة شركة أو تولي وظيفة عامة . ولفت إلى أن المذكرة التفسيرية للدستور لم تمنع عضو مجلس الأمة من مزاولة مهنته الحرة أو عمله الصناعي أو التجاري أو المالي ، ولم تحظر عليه العامل مع الدولة بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين ، أو بتطبيق نظام الاستملاك الجبري . وقال أنه لما كانت العضوية في مجلي الأمة تمثل نواة لتكوين السلطة التشريعية ، فقد خصها الدستور أولا واللائحة الداخلية لمجس الأمة ثانيا بقواعد محكمة في تنظيمها ، نظرا للمسئوليات الجسيمة الملقاة على عاتق أعضائها ، مبينا أن هذه المسئوليات تجسدت في اختصاصات عديدة تتضمن سن القوانين ومراقبة الوزراء ومحاسبتهم على ما قد يقع منهم من تقاعس عن أداء اختصاصاتهم يلحق الضرر بوزاراتهم أو الجهات التابعة لها . وعن اختصاصات مجلس الأمة قال الحميدة إن المجلس معني إلى جانب الاختصاصين التشريعي والرقابي بإصدار الميزانية العامة للدولة وما يرتبط بها من ميزانيات ملحقة أو حتى مستقلة ، مؤكدا أن مشاركة النائب في الاختصاصات المقررة دستوريا لمجلسه تستلزم التفرغ لهذه المهمة الحيوية في إطار ضبط نشاط الدولة وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات ، خصوصا أنه قد انتخب من الشعب للاضطلاع باختصاصات هذا المجلس . ولفت إلى أن الدستور لم يذهب إلى تبني الفصل التام بين تلك السلطات ، بل سمح بشيء من التداخل بينها لما فيه ضرورات دستورية أو مستلزمات واقعية ، مبينا أن الدستور تضمن أحكاما تسعى إلى ضمان تفرغ عضو مجلس الأمة لمهامه ، ومنها الـ مادة ١٢١ التي تمنع الجمع بين عضوية المجلس والوظائف الأخرى ، إذ قررت أنه " لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يتعين في مجلي إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة " ، كما نصت على أنه " لا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر ما هو من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها من أمواله أو يقايضها عليه ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين ، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري .

وأوضح الحميدة أن المذكرة التفسيرية للدستور ، في تف سيرها لنص الـ مادة ١٢١ المذكورة والمادة ١٣١ الخاصة بعدم الجمع بين تولي الوزارة وتولي وظيفة أخرى ، أسهبت في بيان مقتضيات هاتين المادتين بقولها إن " المادة١٢١ تحظر على عضو مجلس الأمة أن يعين – أثناء مدة عضويته – في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة ، وذلك بالمعنى الشامل لبلدية الكويت مثلا وغيرها من الهيئات المحلية التي قد تنشأ في يوم من الأيام . وقال الحميدي : ولقد ثار التساؤل تحديدا حول مدى جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية مجلس إدارة غرفة تجارة و صناعة الكويت ، وما إذا كان بترتب على مثل هذا الجمع وجوب التنازل عن إحدى العضويتين ، أو حتى سقوطها في حال تمسك عضو مجلس الأمة بكلتيهما ، فتاتي هذه الدراسة للإجابة عن هذين التساؤلين وفقا للدستور بما أورده في نص المادة ١٢١ ومذكرته التفسيرية ، وما جاءت به اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ، حيث استكملت التنظيم الداخلي لعمل المجلس .

١- النصوص المانعة من الجمع بين عضوية مجلس الأمة وغيرها من الوظائف إعمالا لما قرره الدستور في المادة ١١٧ منه بنصه على أن يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنه نظام ير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور ، وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع ، صدرت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ ، والتي خصت موضوع عدم الجمع بين العضوية في هذا المجلس والوظائف الأخرى بها العنوان ، والذي ضم المواد ١٢ – ١٥ من هذه اللائحة فتنص المادة ١٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن : لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيه سواء كان التعيين أو التجديد من قبل الحكومة أو غيرها .

٢- الطبيعة القانونية لغرفة تجارة وصناعة الكويت : تعد غرفة تجارة وصناعة الكويت وقفا عاما مهنيا ، ويقصد بذلك أنها في الأصل شخص اعتباري خاص أوكل له القانون

الاختصاص بتنظيم شئون مهنة معينة ولا ينتقص من هذا التكييف للغرفة قيامها ببعض وظائف التي يفترض أن تقوم بها الجهات الحكومية فهي تظل من أشخاص القانون الخاص إلا فيما يتعلق بقراراتها الصادرة في نشاطها الذي تباشره نيابة عن الجهة الحكومية كما أن الأصل في منازعتها أنها تخضع للقضاء العادي .

٣- مدى جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية مجلس إدارة غرفة تجارة وصناعة الكويت وقال الحميدة " لما كان البحث في الحقوق والحريات يستلزم التقيد بما حدده التشريع من أوضاع وشروط ، فإن تحديد إمكانية الجمع بين العضوية في مجلس الأمة والعضوية في غرفة تجارة وصناعة الكويت تستلزم التأكد ابتداء من مدى اعتبار الغرفة بشركة خاصة أو وظيفة عامة بحسب أن الجمع المحظور ورد بالنسبة لعضو مجلس الأمة اقتصر على كونه عضوا في مجلس إدارة شركة أو متوليا لوظيفة عامة بعد أن أصبح عضوا في مجلس الأمة . وفي هذا السياق ، فإن إسناد بعض الاختصاصات إلى الغرفة لا تنقلها لتصبح في تكييفها وظيفة عامة ، ولا يجعل موظفيها موظفين عموميين ، بل أنها تقوم في ذلك بتسيير شئون هذا المرفق وفقا للقواعد المقررة في القانون الإداري في شأن إدارة المرافق العامة وتسييرها ، ما يسمح للجهة الإدارية باللجوء إلى أشخاص القانون للقيام بما يفترض أن تقوم هي عليه ، فيظل هذا الأخير خاضعا لقواعد القانون الخاص في علاقاته كأصل عام ولا ينتقل بطبيعته ليصبح جهة حكومية بحد ذاته . وأوضح الحميدة أنه ، وفي استرجاع ما حددته المادة ١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة آنفة الذكر ، فقد قيدت المقصود بالوظيفة العامة التي لا يصح اجتماعها مع عضوية مجلس الأمة في شخص واحد ، كما أنها حصرت ما يصدق عليه مصطلح وظيفة عامة بوظائف محددة فبموجب هذا النص تعرف الوظيفة العامة بأنها " كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من خزانة عامة " وفي هذا تتميز الوظيفة العامة عن العضوية في غرفة تجارة وصناعة الكويت ، حيث لا يتحصل موظفوها ولا القائمون على شئونها مرتباتهم من ميزانية الدولة العامة ، وإنما من مواردها الخاصة ، بل إن أعضاء مجلس إدارة الغرفة لا ينالون مقابل صفتهم هذه أجرا أو مكافأة تقاعد أو أي نوع من أنواع المدفوعات ، لا من الدولة ، ولا من الغرفة نفسها . بل إن المادة المذكورة ، لم تكتف ببيان عنصر المرتب لتحديد ما يصدق عليه مصطلح الوظيفة

العامة ، وإنما تجاوزت ذلك إلى سرد ما تعد كذلك بنصها على أنه : " ويشمل ذلك كل موظفي الحكومة والمؤسسات العامة والهيئات البلدية والمختارين مما لا شك فيه أن الغرفة لا يصدق عليها أي مما سبق تحديده ، فموظفوها لا يعدون ضمن موظفي الدولة الحكوميين وهي لا تحسب ضمن مؤسسات الدولة كما لا يشملها مصطلح هيئات البلدية ، وهي ، أي الغرفة ، بالتأكيد لا تدخل ضمن نطاق عمل المختارية . وبين الحميدة ، أنه استنادا إلى ذلك ، فإن العضوية في غرفة تجارة وصناعة الكويت ،لا تعد عضوية في مجلس إدارة شركة وفقا لما تحظره المادة ١٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ، وهي بالتأكيد لا تعد تعيينا في وظيفة عامة وفقا لما منعته المادة ١٣ من اللائحة المذكورة . وبعدم انطباق كلا النصين لا يصبح إعمال نص المادة ١٤ من هذه اللائحة والمقررة بموجب التنازل عن العضوية في مجلس الأمة أو العضوية في الغرفة ، وإلا سقطت الأقدم ، واستبقى للعضو الأحدث منهما ، ولا مجال مع صريح النص البحث في تفسير النصوص القانونية .

شواهد تقر الجمع بين العضويتين :

تدليلا على جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية الغرفة ، قال د / خليفة الحميدة إن ما يعزز ذلك ما تتمتع به الأخيرة من استقلال تام عن السلطة التنفيذية وأجهزتها ، مستشهدا على ذلك بما وقع من سوابق بدأت مع بداية وضع الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة موضع التطبيق . وبين أن هناك حالات جمعت في بدايات الدستور بين رئاسة مجلس الأمة وترؤس غرفة تجارة وصناعة الكويت عام ١٩٦٣ ، كما جمع بين عضويتي الأمة والغرفة عام ١٩٧٥ ،وأعيد مثل هذا الجمع عام ٢٠٠٣ ، كل ذلك دونما رفض أو اعتراض من واضعي الدستور ولا اللائحة الداخلية للمجلس أو اعتراض . ونستنتج من ذلك أن غرفة التجارة ليست شركة كما أكد د / خليفة الحميدة عدم إمكان انطباق مفهوم الشركة على غرفة تجارة وصناعة الكويت ، إذ تقوم الشركة على عقد يبرم بين شخصين أو أكثر للإسهام في حصة ما في رأسمال مشروع تمهيدا لاقتسام ما ينشأ عنه من ربح وتحمل ما ينجم عنه من خسارة . وبين الحميدة أن هذا يختلف عن مفهوم الغرفة التي تختص بتنظيم مهنة التجارة بين القائمين عليها ، بما يمكنها

من إسناد بعض الاختصاصات التي كان يفترض بالسلطة العامة القيام بها إليها ، ولا يسوغ تشبيه الغرفة بالشركة لمجرد قيامها بترتيب مصالح الشركات في الدولة .

ثانيا : حظر التعامل المالي مع الدولة :

وجاء هذا الحظر في المادة ٢٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة " لا يجوز للعضو أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه ، ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين ، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري " كما لا يجوز للعضو أن يستعمل أو يسمح باستعمال صفته النيابية في أي عمل مالي صناعي أو تجاري " .

ويفهم من هذا ، أن المشرع حظر صراحة على أعضاء مجلس الأمة إجراء أي تصرف يتعلق بالشراء أو الاستئجار من أملاك الدولة ، كما شمل هذا الحظر استعمال أو السماح باستعمال صفته النيابية بالأعمال التجارية والمالية والصناعية ، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ،والحكمة التي توخاها المشرع الدستوري من هذا الحظر باعتبارها ضمانة للوظيفة البرلمانية ، لأنه قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى محاباة أحد أعضاء مجلس الأمة في مثل هذا التعامل المالي بطريق على حساب المصلحة العامة ، بحيث يصرف نظره عن الرقابة على الحكومة .

وبناء على النص السابق ، نلاحظ أن الحظر المنصوص عليه ورد عليه استثناء ، وهو التعامل المالي مع الدولة يكون من خلال المزايدة أو المناقصة أو نظام الاستملاك الجبري [٢] ، وذلك لمنع احتمالات وقوع العضو في دائرة الشبهات تحقيقا لمصالحه الخاصة مباشرة أو الغير مباشرة (الواسطة لأطراف أخرى) .

---

(٢) تعريف الاستملاك الجبري : تجريد المالك من ملكه أو جزء منه جبرا في سبيل تحقيق المصلحة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع للمالك .

وكما يجب الابتعاد قدر الإمكان عن التربح بسبب العضوية أو بمناسبتها بأي شكل من الأشكال وذلك بسبب الهدايا النقدية أو العينية بسبب عضويتهم البرلمانية ، لذا يجب على المشرع الكويتي إعادة النظر في الهدايا ، كما فعل المشرع المصري إذ نص على أيلولة ملكية ما قد يتلقاه العضو من هدايا نقدية أو عينية إلى الخزانة العامة للدولة [٣] ، وكذلك المشرع الأمريكي حيث وضع قيود لتلقي الهدايا بحيث لا تتجاوز ٥٠ دولار ، ومن التطبيقات العملية لقبول الهدايا في الولايات المتحدة الأمريكية ، حضر ١٠٠ عضو في الكونغرس ومئات من العاملين في كابيتول هيل حفلتين ، العديد منهم كضيوف على شركات وجماعات ضغط دفعت معظم قيمة التذاكر التي تصل إلى ٢٥٠٠ دولار . ولأن قبول مثل هذه الهدايا من جملة المصالح الخاصة هو أمر غير قانوني الآن ، فإن الشركات لم تقدم التذاكر مباشرة إلى أعضاء الكونغرس أو العاملين . وبدلا من ذلك تبرعت الشركات بالتذاكر مرة أخرى إلى المؤسسات الراعية للعمل الخيري ، مع اسم الشخص الذي يريدون حصوله على التذكرة . والترتيبات هي واحدة من أكثر الجهود وضوحا ، ولكنها ليست الترتيبات الوحيدة ، للتلاعب على الإجراءات واللوائح الجديدة التي أقرها الكونغرس للحد من دعوات الغذاء والسفر والهدايا والمساهمات في الحملات الانتخابية من أعضاء جماعات الضغط أو الشركات التي تستخدمهم . وعلى تداعيات ذلك الأمر توصل زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ هاري ريد الديمقراطي وزعيم الحزب الجمهوري ميتش كاكونل إلى اتفاق مشترك بين الحزبين بخصوص الحفاظ على ميزة خاصة . فقد صاغا معا في مشروع قرار للاعتمادات العسكرية سيحافظ على الممارسة القانونية لبعض الشيوخ بحجز رحلات جوية في اليوم الذي يعودون فيه إلى بيوتهم ، والحفاظ على أهم رحلة والتخلص من الباقي بدون دفع رسوم الإلغاء – وهي ممارسة قالت بعض شركات الطيران أنها تخالف اللوائح الجديدة . كما قدم أعضاء مجلس الشيوخ لأنفسهم فترة سماح بخصوص ضرورة دفع مقابل مرتفع لرحلات بطائرات نفاثة خاصة . واستمر أعضاء جماعات الضغط في تقديم التبرعات السياسية لأعضاء الكونغرس ولكنهم الآن يتأكدون من أن الإجمالي لا يصل إلى الحد الذي يتطلب تطبيق قوانين الإعلان عن التبرعات . ومع اقتراب مؤتمرات اختيار مرشح الحزب لانتخابات الرئاسة ، فإن أعضاء الكونغرس وأعضاء جماعات الضغط يعملون معا لإنقاذ تقليد أجاز ، وهو

---

(٣) د / أحمد سليمان عبد الراضي محمد ، مرجع سابق ، ص ٣٤٨ .

النفقات التي ينفقها الحزب على أعضاء الكونغرس . وكان الديمقراطيون قد طرحوا القانون الأخلاقي الجديد باعتباره أهم قانون لتنظيف الأوضاع في الكونغرس منذ " ووترغيت [٤] " وأنه مطلوب بعد العديد من الفضائح في ١٢ سنة الماضية من الحكم الجمهوري . إلا أن هذه التغييرات أدت إلى قلق بخصوص ما هو مسموح به . ففي أعقابه الأخيرة تقدمت لجنة الأخلاقيات في مجلسي الشيوخ والنواب بأكثر من ألف سؤال من أعضاء جماعات الضغط والعاملين في الكونغرس لطلب معرفة ما هو مسموح به . وفي اجتماع أخير للرابطة الأمريكية لأعضاء جماعات الضغط ، قالت كليتا ميتشل من مكتب فويل أند لاردنر القانوني ، أنه في الوقت الذي يمنع فيه القانون أعضاء الجماعات من دعوة أعضاء الكونغرس أو العاملين فيه على الطعام ، فليس هناك أي تفسير بخصوص دعوتهم على مشروبات كحولية . وفي حفل عشاء لمعهد الهيسباني في قاعة المؤتمرات في واشنطن ، حصل معظم المدعوين من أعضاء الكونغرس على تذاكرهم من شركات ، كما ذكر بول براثويت ، وهو رئيس مكتب بودستا للترويج . وقال براثويت أن حوالي ١٢ من الشركات المتعاملة مع مكتبه اشتروا مواد تسع ١٠ أشخاص مقابل مايتراوح بين خمسة آلاف إلى ٢٥ ألف دولار للعشاء الهيسباني وحفل مؤسسة أعضاء الكونغرس السود . وتتطلب الإجراءات أن الجمعية الخيرية الراعية للمناسبة هي التي توجه الدعوة وتقرر من يجلس وأين . طبقا لما ذكره المتحدث باسم المعهد الأسباني ، سكوت غوندرسون روزا . وتحظر فقرة في قانون الأخلاقيات الجديد أعضاء مجلس النواب من السفر على طائرات شركات الطيران . ولكن أعضاء مجلس الشيوخ ، بمن فيهم نصف دستة من المرشحين لاختيار مرشح الرئاسة ، يمكنهم الطيران على طائرات الشركات . وكان عليهم في

---

(٤) ووترغيت هو اسم لأكبر فضيحة سياسية في تاريخ أمريكا . كان عام ١٩٦٨ عاما سيئا على الرئيس ريتشارد نيكسون ، حيث فاز بصعوبة شديدة على منافسه الديمقراطي همفري ، بنسبة ٤٣,٥ % إلى ٤٢% ، مما جعل موقف الرئيس ريتشارد نيكسون أثناء معركة التجديد للرئاسة عام ١٩٧٢ صعبا جدا . قرر الرئيس نيكسون التجسس على مكاتب الحزب الديمقراطي المنافس في مبنى ووترغيت. وفي ١٧ يونيو ١٩٧٢ ألقي القبض على خمسة أشخاص في واشنطن بمقر الحزب الديمقراطي وهم ينصبون أجهزة تسجيل مموهة . كان البيت الأبيض قد سجل ٦٤ مكالمة ، فتفجرت أزمة سياسية هائلة وتوجهت أصابع الاتهام إلى الرئيس نيكسون . استقال على أثر ذلك الرئيس في أغسطس عام ١٩٧٤ . تمت محاكمته بسبب الفضيحة ، وفي ٨ سبتمبر ١٩٧٤ أصدر الرئيس الأمريكي جيرالد فورد عفوا بحق ريتشارد نيكسون بشأن الفضيحة . انظر :

http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%8

الماضي دفع قيمة تذكرة درجة أولى إلى الشركة صاحبة الطائرة . وقررت لجنة الأخلاقيات في مجلس الشيوخ عدم تطبيق القانون لمدة ٦٠ يوما .

وكان أعضاء الكونغرس قد استمرا لسنوات في حجز عدة رحلات على طائرات في اليوم الذي ينوون فيه مغادرة مدينة ما . وعندما ينتهون من عملهم يسافرون على متن الطائرة المناسبة أكثر لظروفهم ويلغون باقي الرحلات بدون دفع رسوم إلغاء الرحلة ، وهي ميزة يحرم منها الكثير . ولكن بعد إقرار القانون الجديد توقفت بعض شركات الطيران عن هذه الممارسة ، خوفا من أنها تنتهك القانون الجديد . وتوجهت ديان فسنستاين الديمقراطية عن ولاية كاليفورنيا وروبرت بنيت الجمهوري عن ولاية أوتاه إلى لجنة الأخلاقيات في مجلس الشيوخ بالسماح لهما بالحجز المتعدد للرحلات الجوية . ومن المحتمل أن يؤدي الحظر الجديد على دفع الشركات لنفقات الضيافة الكثير من المشاكل في مؤتمرات اختيار مرشح الحزب لانتخابات الرئاسة . فالقانون يمنع إقامة حفلات لتكريم عضو في الكونغرس خلال أيام المؤتمر . ويقول عدد من أعضاء جماعات الضغط أن صياغة هذه المدة تعني أن مثل هذه الحفلات بعد أو قبل المؤتمر ممكنة [٥] .

هذا وقد اقترح عدد ٥ نواب سنة ٢٠١٤ بإضافة مادة تتعلق بالهدايا وكان الاقتراح كالآتي " لا يجوز للعضو أثناء مدة عضويته أن يقبل هدية عينية أو مالية تزيد قيمتها على ثلاثمائة دينار كويتي " .

وقد أحسن المشرع الكويتي صنعا ، عندما ألزم أعضاء مجلس الأمة بضرورة تقديم كشف الذمة المالية عند شغل العضوية وعند تركها وفي نهاية كل ثلاث أعوام ، وذلك مما لا شك فيه أن هذا القانون يساعد على الكشف عن الكثير من الظواهر السلبية والتجاوزات المالية وتلاعب الأعضاء من حيث جلب الأموال بالطريقة غير المشروعة ، وكذلك تحصين الأعضاء من الشبهات والتشكيك بهم .

---

(٥) إليزابيث وليامسون ، جماعات الضغط في أمريكا تتحايل على القانون بالهدايا والحفلات الخيرية لدعم سياستها ، جريدة الشرق الأوسط ، عدد ١٠٥٤٨ ، ١٥ أكتوبر ٢٠٠٧ .

ثالثا : حظر انتهاك أحكام الدستور واللائحة الداخلية :

تتسم الواجبات المفروضة على أعضاء مجلس الأمة بأنها عديدة ومتنوعة ، وهي لا تقتصر في الواقع على ما تتضمنه اللائحة الداخلية ، إذ لا يعدو ذلك أن يكون مجرد توجيه عام يستهدي به في عناصر ومضمون مختلف الواجبات المفروضة ، فالأصل العام في هذا الشأن يقوم على رسم خط عريض لواجبات أعضاء مجلس الأمة ، يستهدي به عضو مجلس الأمة وسلطة التأديب والقضاء التي تتولى التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية عند مباشرة اختصاصاتها .

فمن المحظورات المفروضة على عضو مجلس الأمة :

١- يحظر على النائب إفشاء أي من الأمور التي يطلعون عليها بحكم عملهم بالبرلمان ، إذا كانت سرية بطبيعتها ، وأن يظل هذا االلتزام قائما ولو بعد انتهاء العضوية ، أيا كان سبب انتهائها ، وإن لم ينص صراحة على هذا االلتزام ، وذلك لما يحققه الحفاظ على هذه الأسرار من تحقيق الصالح العام والخاص على السواء [٦] .

٢- ويتعين على النائب في مجال العمل الجماهيري والمواصفات المطلوبة في النائب حتى يمكنه أن يؤدي عمله بنجاح أن يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة ، والسلوك الديمقراطي من العناصر الفعالة في نجاح النائب .. لذلك يتعين البعد عن المحسوبية في قضاء مصالح الناي والتي تتمثل في تعيين الأقارب والذين يتوسطون أو قضاء المصالح بالرشوة أو استغلال النفوذ ، كل هذه المقاصد كانت سببا قويا في إطار الحياة النيابية في الماضي وهو ما يوجب على النائب العام عدم السعي لأداء خدمات شخصية أو ذاتية بالوساطة أو الاستثناء [٧] .

٣- " يحظر على النائب إتيان أي عمل يضر بسمعة البرلمان ومصداقيته ، وينبغي عليهم الوعي بمسئوليتهم والمحافظة على ثقة الجمهور ، والعمل بجد ووفاء وولاء من أجل

([٦]) د / أحمد سليمان عبد الراضي محمد ، المرجع السابق ، ص ٣٧٨ .

الصالح العام للشعب ، والدراية الكافية بمواد الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمـــة ، والسعي باستمرار لترجمة المثل العليا المنصوص عليها بالدستور .

٤- يحظر على النائب قبول رشوة من أجل التصديق على مشروع قانون أو الامتناع عـــن استجواب أو توجيه سؤال أو المشاركة في مداولات مجلس الأمة أو اللجان البرلمانية .

٥- يحظر على النواب سوء استخدام المرافق المتاحة لهم .

فهذه المحظورات والواجبات تضع إلزاما على عاتق عضو البرلمان بأن لا تخالف أفعاله وتصرفاته داخل المجلس أو خارجه حكما من أحكام الدستور أو القانون أو اللائحة .

المطلب الثانى

المحظورات المفروضة على أعضاء مجلس النواب المصرى

تتمثل أبرز محظورات العضوية البرلمانية التي فرضها المشرع المصري علـــى الـــأع اء في عدد من المحظورات ، بيانها على النحو التالي :

---

(٧) د / محمد فهيم درويش ، المرجع السابق ، ص ٥٣٢ .

أولا : حظر التعامل المالي مع الدولة [٨] :

تنص المادة (١٠٩) من الدستور الحالي في هذا الشأن على أنه " لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية ، أن يشتري ، أو يستأجر ، بالذات أو بالواسطة ، شيئا من أموال الدولة ، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام ، أو قطاع الأعمال العام ، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله ، أو يقايضها عليه ، ولا يبرم معها عقد التزام ، أو توريد ، أو مقالة ، أو غيرها ، ويقع باطلا 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 " .

يمكننا من هذا النص تصنيف التعاملات المالية المحظورة على الأعضاء إلى المجموعتين الآتيتين :

المجموعة الأولى : شراء العضو ، أو استئجاره شيء من أموال الدولة ، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام ، أو قطاع الأعمال العام ، أو بيعه ، أو إيجاره ، أو مقايضته ، شيء من أمواله للدولة .

المجموعة الثانية : إبرام عقود االلتزام ، أو التوريد ، أو المقاولة ، أو غيرها ، مع الدولة.

---

(٨) طبقا للمادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧ في بندها الرابع عشر يحظر على الموظف العام بالذات أو بالواسطة أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته ، أو أن يزاول أي أعمال تجارية ، وبوجه خاص أن يكون له أية مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته ، أو أن يشترك في تأسيس الشركات أو أن يقبل عضوية مجلس إدارتها أو أي عمل فيها ، إلا إذا كان مندوبا عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام ، أو أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته ، إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله ، أو أن يضارب في البورصات .

بداية لنا ملاحظتان على هذا النص الدستوري ، تتعلق الأولى بتوسعة الدستور الحالي نطاق الحظر ، إذ امتد ليشمل منع التعامل المالي مع الدولة وفي أموالها ، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام ، أو قطاع الأعمال العام ، وهو ما لم يكن مقررا في السابق ، وهو ما كان مقصورا في السابق على التعامل مع الدولة وفي أموالها .

ونرى من جانبنا أن المشرع أحسن صنعا في الدستور الحالي بتوسعته نطاق الحظر ، وهو ما نادى به جانب من الفقه في السابق [٩] ، إذ كان يرى أن نطاق الحظر قاصر وغير شامل ، وأن الأجدر بالمشرع توسعته ليشمل التعامل مع أية هيئة تشرف عليها الدولة أو تسهم في أموالها بنصيب ما ، وذلك لتوافر العلة نفسها من ذلك الحظر ، ومن ثم يتعين على المشرع أن يوسع نطاقه ليشمل فضلا عن منع التعامل مع الدولة أو في أموالها ، منع التعامل المالي مع السلطات الإدارية المحلية أو المرفقية والهيئات العامة والهيئات التي تقدم الدولة أو إحدى الهيئات العامة رأسمالها أو تساهم فيه بنصيب ما كشركات القطاع العام .

أما الثانية فتتعلق بعدم قصر حظر إبرام العقود مع الدولة ، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام ، أو قطاع الأعمال العام ، على عقود معينة هي عقود الالتزام أو التوريد أو المقاولة ، فقد ورد النص على هذه العقود على سبيل المثال لا الحصر ، فقد جاء النص مقررا حظر إبرام أي من هذه العقود أو غيرها ، بعكس الحال في السابق ، إذ كان الحظر يقتصر على عقود الالتزام أو التوريد أو المقاولة ، دون غيرها ، ولا نرى سببا واضحا لقصر الحظر على هذه العقود بعينها ، برغم قيام حكمته في العقود كافة التي يبرمها النائب مع الدولة ، ومن ثم يحمد للدستور الحالي عدم قصره حظر إبرام العقود مع الدولة من جانب النواب على عقود بعينها [١٠] .

---

(٩) د / سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري " دستور سنة ١٩٧١ " ، منشأه المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٠ ، ص ١٩٣ .

– إن اتجاه الدولة نحو سياسة التحرر الاقتصادي (التخصصية) يستلزم توسيع نطاق الحظر على النحو المشار إليه لدى : د / زكي النجار ، الدستور والإدارة المحلية " دراسة مقارنة " ، مرجع سابق ، ص ٢٨٢ .

(١٠) هذا الذي قرره المشرع في الدستور الحالي نادى به الدكتور فتحي فكري في السابق ، وكان يرى فيه هذا الصدد ضرورة إضافة عبارة " أو أي عقد آخر " إلى عجز المادة (٩٥) من دستور سنة ١٩٧١ ، بدلا من

وقد أكدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب هذا الحظر حيث تنص المادة (٣٧١) منها على أنه " لا يجوز للعضو فور إعلان انتخابه أن يشتري أو يستأجر شيئا من أموال الدولة ، أو يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه ، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا ، ولا يسري هذا الحظر على التعاقد الذي يتم طبقا لقواعد عامة تسري على الكافة ، وفي جميع الأحوال يحظر على العضو بصفة عامة أن يسمح باستغلال صفته في الحصول على مزايا خاصة بغير وجه حق " .

بمقارنة هذا النص بالنص الدستوري – سالف البيان – يتضح لنا أن نص اللائحة بعد أن أكد النص الدستوري أضاف أحكاما جديدة إليه ، وأول هذه الأحكام أن الفقرة الثانية من المادة (٣٧١) من اللائحة أضافت أن الحظر لا يسري على التعاقد الذي يتم طبقا لقواعد عامة تسري على الكافة ، ولنا في هذا الشأن أن نثير التساؤل حول مدى اتفاق هذه الإضافة مع النص الدستوري ، وما إذا كانت اللائحة تملك مثل هذه الإضافة أم لا ؟ .

أثير هذا التساؤل عند بحث مدى جواز تخصيص وحدات سكنية مما تملكه الدولة لأعضاء مجلس النواب ، وفي هذا الشأن أشارت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في بحثها لهذا الموضوع إلى أن " الدستور رأى أن يرتفع بالنواب عن مواطن الشبهات والظنون ، وأن يبعدهم عن كل ما يؤثر في قيامهم بواجبات العضوية ، فحظر عليهم أثناء مدة العضوية ما هو مباح لغيرهم إلا ما استثنى بنص في الدستور كالوزراء (م١٥٨) ، أو في القانون ، فقضى بألا يجوز لهم التعامل مع الدولة بمعناها الشامل في المعاملات المالية المباحة للكافة ، وكان لهم إجراؤها قبل ذلك ، وهي عقود البيع والشراء والإيجار من الدولة أو لها ، وعقود التزام والتوريد والمقاولة معها سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر ، لا بأسمائهم ولا باسم مستعار ، ولو كان التعاقد بطريق المزاد أو المناقصة المباحة ، فنص في المادة (٩٥) من الدستور الصادر سنة ١٩٧١ على أنه " لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن

قصر الحظر على عقود بعينها . راجع د / فتحي فكري ، وجيز القانون البرلمانى فى مصر ، بدون ناشر ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٣٨ .

يشتري أو يستأجر شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا ".

وهو نص صريح في معناه ودلالته ، واضح حكمه من عبارته وما سيقت له ،وهو صادر عن نظر الدستور في ريبة إلى هذه البيوع والإيجارات والمناقصة والالتزام والتوريد والمقاولة من قبلهم مع الدولة ، فأراد درءها عنهم فحظرها كلية ، وعلى أية صورة سواء كانت بثمن المثل أو بالقيمة الحقيقية إبعادا لهم عن الشبهة وتنزيها عن المظنة ، وهذا أزكى لهم وأكفل بقيامهم بواجبات عضويتهم ، وعدم الإفادة خلال مدة عضويتهم من أية منفعة شخصية نتيجة لها ، أو تكون مظنة لذلك ، وإن في ذلك لتوطيد لثقة العامة بهم .

ومن حيث إنه لا كان ذلك فإن ما جاء به نص المادة (٣٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة استنادا إلى نص المادة (١٠٤) من الدستور التي خولته وضع لائحة لتنظيم أعماله وطيفية ممارسة وظائفه من أنه "لا يجوز للعضو فور إعلان انتخابه أن يشتري أو يستأجر شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليها أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا ، ولا يسري هذا الحظر على التعاقد الذي يتم طبقا لقواعد عامة تسري على الكافة ، وفي جميع الأحوال يحظر على العضو بصفة عامة أن يسمح باستغلال صفته في الحصول على مزايا خاصة بغير وجه حق " .

وبذلك يكون هذا النص قد أورد نص المادة (٩٥) كاملا ثم عطف عليه فأجاز ما حظره ، بما أورده في الفقرة الأخيرة من استثنائه للأحوال التي أوردتها بنصه على أنه " لا يسري هذا الحظر على التعاقد الذي يتم طبقا لقواعد عامة " ، وهو في ذلك قيد من عموم النص ، فخصص حالة مما يتناوله الحظر استثناء منه وأجازها ، وهذه إضافة إلى النص لا تجوز ، فهي تنقيح للدستور وليست بيان تقرير لحكمه أو تفسيرا صحيحا له ، ولا تملك السلطة التي أصدرتها ذلك ، إذ هي محكومة بنص الدستور وتحصيل حكمه أو تقييد إطلاقه أو تقرير الاستثناء منه أو الإضافة إليه ، ولا يكون ذلك إلا بنص يتقرر في الدستور بإجراءاته وقواعده ، وغني عن البيان أن النص يحظر الصورة التي أجازتها هذه الفقرة ويتناولها ، لأنه يحظر على النواب أثناء مدة

عضويتهم هذه العقود المباحة أصلا ، وبذلك فلا يعتد بما تضمنه حكم المادة (٣٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في هذا الخصوص ، ولا يعول عليه في إجازة ما حظره الدستور ونص عليه صراحة في المادة (٩٥) منه مما يجب التزامه وعدم تعدي حدوده .

ومن حيث إنه لكل ما تقدم ، فإن الحظر الذي جاء به نص المادة (٩٥) من الدستور يسري على تعاقد النواب مع وزارة الإسكان للحصول على شقق لهم بعماراتها على سبيل التمليك أو الإيجار [١] .

ونرى في هذا الشأن أن ما أتت به اللائحة من تزيد على النص الدستوري به شبهة عدم الدستورية ، لمخالفته الصريحة لنص الدستور ، إذ أضافت حكما لم يتضمنه النص الدستوري ، وهو ما لا يجوز .

كما أضافت هذه اللائحة إلى النص الدستوري حكما آخر ، إذ تشير الفقرة الأخيرة من المادة (٣٧١) منها إلى أنه يحظر في جميع الأحوال على العضو بصفة عامة أن يسمح باستغلال صفته في الحصول على مزايا خاصة ، بدون وجه حق .

إن حظر استغلال العضوية هو حظر يقع على كل من يشغل مركزا قانونيا عاما ، فكما ينطبق على أعضاء البرلمان ، فإنه ينطبق كذلك على كل موظف عام في الحكومة أو المؤسسات العامة أو المحليات ، فصفة العضوية تقررت للمصلحة العامة وحدها ، ومن ثم فلا يجوز أن تستخدم لأي اعتبار شخصي سواء كان ذلك لمصلحة العضو نفسه أم لمصلحة غيره وسواء استعمل صفته بنفسه أم سمح لغيره باستعمالها [٢] ، وغني عن البيان أن أعضاء البرلمان

---

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ، جلسة ١٩٩٠/١٢/٥ ، الملف رقم ٧١ – ١ – ٧ ، المختار من فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في خمسين عاما ، مطبوعات مجلس الدولة بمناسبة العيد الذهبي ، البند ١٠٠ ، ص ٦٦٧ .

(٢) د / عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري فى الكويت ، مرجع سابق ، ص ٢٥٣ .

البرلمان يخضعون لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع ، ذلك أن المادة الأولى من هذا القانون تنص على أنه " يخضع لهذا القانون الفئات الآتية :

١- القائمون بأعباء السلطة العامة وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة ، عدا فئات المستوى الثالث .
٢- أعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي .
٣- رئيس وأعضاء مجلس النواب ، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية ، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين .

وقد عرفت المادة الثانية من هذا القانون الكسب غير المشروع بقولها " يعد كسبا غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة ، وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة ، أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها .. " ، وقد أوجب القانون على كل من يخضع لهذا القانون أن يقدم إقرارا عن ذكته المالية وذمة زوجه ... (المادة الثالثة) .

هذا الحكم الذي أتت به تلك الفقرة يرسخ قاعدة عامة مفادها أنه في جميع الأحوال وبصفة عامة يحظر على العضو أن يستغل أو أن يسمح باستغلال صفته كعضو بالمجلس في تحقيق مصلحة أو مزية له أو لغيره من الأشخاص بدون وجه حق ، لأنه إن استغل العضوية في تحقيق مصلحة أو مزية مشروعة له أو لغيره فلا غبار عليه ، وهذه الإضافة التي أضافتها اللائحة إضافة يحمد للمشرع قيامه بالنص عليها في عجز المادة محل الدراسة .

لقد أحسن المشرع صنعا إذ ألزم عضو البرلمان بتقديم إقرار ذمة مالية عند شغله للعضوية وعند تركها وفي نهاية كل عام ، ذلك أن هذا سيمكن المجلس المنتمي إليه العضو من

معرفة ما قد يطرأ على ذمته المالية من تغيرات طيلة فترة عضويته ، ومن ثم التحقق مما إذا كان قد أساء استغلال عضويته النيابية أم لا .

كما أحسن المشرع صنعا إذ نص على أيلولة ملكية ما ق يتلقاه العضو من هدايا نقدية أو عينية ، بسبب عضويته أو بمناسبتها ، إلى الخزانة العامة للدولة [١] .

بهذين الإجراءين نعتقد أن بإمكان المجلس إحكام الرقابة على الذمة المالية للأعضاء [٢] ، من خلال ما يقدمونه من إقرارات للذمة المالية طيلة مدة العضوية ، كما أنه لم يعد بالإمكان التربح بسبب العضوية أو بمناسبتها بأي شكل من الأشكال طالما أن ملكية ما قد يتلقونه من هدايا نقدية أو عينية بسبب عضويتهم البرلمانية أو بمناسبتها ستؤول إلى الخزانة العامة للدولة .

هذا ويمثل حظر التعامل المالي مع الدولة – على النحو سالف البيان – ضمانة أساسية لاستقلال أعضاء البرلمان وكفالة نزاهة العمل البرلماني . وقد تغيا المشرع من وراء هذا الحظر تحقيق غايتين ، هاتان الغايتان تتمثلان فيما يلي :

---

(١) يحظر على العامل بالذات أو بالواسطة – طبقا للمادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في بندها الرابع عشر – قبول أية هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض نظير قيامه بواجبات وظيفته ، أو أن يجمع نقودا لأي فرد أو أية هيئة ، أو أن يوزع منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراض غير مشروعة .

(٢) يحظر المشرع على العامل في المادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة للدولة مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة أو اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية ، ويحظر عليه أيضا الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة ، كما يحظر عليه عدم الرد على مناقصات الجهاز المركزي للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها ، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف ، ويحظر كذلك موافاة الجهاز المركيز للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لها ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه .

أ- إيصاد الباب أمام العضو في أن يستعمل صفته النيابية للحصول من الدولة على شروط أفضل من تلك التي ما كان ليحصل عليها لو لم تكن له هذه الصفة [٣] ، ومن ثم جعله في وضع أفضل من غيره في المعاملات المالية ، مما يعكس على شخصه ظلالا من الشط وعدم الثقة [٤] ، فقد يجنح بالعضو خيال مريض نحو الإثراء الحرام من أموال الدولة حين يتعاقد معها على تصرف معين أيا كان موضوعه ، ويتخيل أنه وقد أصبح قريبا من أهل الحكم يستطيع أن يحصل على المال العام بهذه الطريقة [٥] .

لذا آثر المشرع أن ينأى تماما بعضو البرلمان عن هذا ليحول بينه وبين إمكانية استغلال عضويته البرلمانية لتحقيق أغراض تتنافى مع المصلحة العامة .

ب- قطع الطريق أمام محاولة الأجهزة التنفيذية استمالة العضو بتعاقدات معينة حتى تأمن جانبه ، وهو ما يمثل في الحقيقة رشوة مستترة الهدف منها تعطيل العمل الرقابي للعضو الذي يستطيع أن يمارسه على هذه الأجهزة [٦] ، فقد تسعى عامدة إلى محاباة العضو الذي يتعامل معها على حساب المصلحة العامة ليغض الطرف عن أخطائها ولا يمعن في الرقابة عليها [٧] .

إن عضو البرلمان يجب إبعاده عن أي موضع يؤثر في نزاهته والنأي به عن أي مجال يتيح له استغلال منصبه لتحقيق مآرب شخصية .

---

(٣) د / عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ ؛ د / سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري .. ، مرجع سابق ، ص ١٩٢ ؛ د / عاصم عجيلة ، د / محمد رفعت عبد الوهاب ، د / مظهر إسماعيل العربي ، القانون الدستوري مع دراسة للنظام الدستوري اليمني ، طبعة ١٤١١ هـ - ١٩٩١ م ، ص ٣١٠ ، د / محمد هلول ، مرجع سابق ، ص ٤٣٦ – ٤٣٧ .

(٤) د / يحيي الجمل ، النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص ٣١٤ .

(٥) د / جابر نصار ، الوسيط في القانون الدستورى ، دار النهضة العربية ، ص ٤٥٢ – ٤٥٣ .

(٦) د / جابر نصار ، مرجع سابق ، ص ٤٥٣ .

(٧) د / مصطفى أبو زيد ، الدستور المصري فقهاً وقضاً ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٦ ، ص ٥٩٩ .

لا شك أن هاتين الغايتين المستهدفتين من هذا الحظر على جانب كبير من الخطـــورة ، لما يترتب على تحققهما من المحافظة على المال العام وسلامة العمل البرلمـــاني ، لـــذا تـــدخل المشرع الدستوري بنص صريح – كما بينا – ليحرم على الأعضاء أن يتعاملوا مع الدولة طوال مدة نيابتهم .

ثانيا : حظر التعيين في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمهـــا أو الشـــركات الأجنبية :

تنص المادة (٢٨) من قانون مجلس النواب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أنه " لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمهـــا أو الشـــركات الأجنبية أثناء مدة عضويته ، ويبطل أي تعيين على خلاف ذلك ، إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو حكم قضائي أو بناء على قانون " .

يبين لنا من هذا النص أنه يحظر على عضو مجلس النواب في أثناء مدة العضـــوية أن يشغل أية وظيفة في الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أو الشـــركات الأجنبيـــة ،وأن أي تعيين يتم بالمخالفة لهذا الحظر يكون باطلا ما لم يكن نتيجة لترقية أو نقل من جهة إلى أخرى ، أو بحكم قضائي ، أو بناء على قانون ، وفيما يتعلق بحظر التعيين فـــي وظـــائف الحكومـــة أو القطاع العام وما في حكمها لا يقتصر هذا الحظر على التعيين فـــي هـــذه الوظـــائف ، وإنمـــا بالإضافة إلى حظر التعيين فإنه لا يجوز إعارة أي عضو من الأعضاء من وظيفته الأصلية إلى دولة أو جهة أجنبية خارج البلاد ، أو التعاقد على أية وظيفة أو عمل في الخارج مع أية جهة ، وإن أراد العضو الإعارة أو العمل في الخارج فليقدم استقالته من العضوية أولا [٨] .

ولا يسري هذا الحظر على المهام ذات الصفة المؤقتة التي لا تدخل في الاختصاصـــات التنفيذية مثل التدريس في الجامعات وعضوية اللجان الاستشارية أو المجالس العلمية أو الفنيـــة والأعمال الاستشارية بشرط الحصول على إذن من مكتب المجلس بذلك ، وإذا كانـــت المهمـــة

([٨]) ينظر المادة (٣٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

خارج البلاد فإنه يتعين الحصول على إذن من المجلس بغياب العضو لفترة محددة خارج البلاد ، على أنه إذا كان العضو من الأعضاء المستثنيين من التفرغ للعضوية فلا يجوز أن يندب إلى أي عمل خارج جهته الأصلية إلا للأعمال ذات الطبيعة العرضية أو الأعمال العلمية والفنية المؤقتة بطبيعتها وذات الصلة الوثيقة بأعمال وظيفته أو عمله الأصلي ، وبشرط الحصول مسبقا على موافقة مكتب المجلس على هذا الندب ، وأن يقوم العضو بإخطار رئيس المجلس بما يعهد إليه به من هذه الأعمال خلال خمسة أيام على الأكثر [٩] .

إن اشتراط الحصول على إذن المجلس أو من مكتب المجلس – حسب الأحوال – فيما يتعلق بممارسة العضو للمهام ذات الصفة المؤقتة أو اشتراط الحصول على موافقة مكتب المجلس فيما يتعلق بالندب خارج جهة العمل الأصلية بالنسبة للأعضاء المستثنيين من التفرغ للعضوية يهدف به المشرع إلى جهل الموافقة على طلب العضو بالرغم من أن طلبه يتعلق بأمر من الأمور المستثناة من الحظر سالف الذكر ، فهي مكنة قانونية بمقتضاها يكون للمجلس أو مكتبه دراسة طلب العضو والرد عليه بالموافقة أو الرفض دون إلزام على المجلس بإجابة طلب العضو .

أضف إلى ذلك أن تطلب إخطار رئيس المجلس بما يعهد للعضو المنتدب خارج جهة عمله الأصلية من أعمال خلال هذه المدة القصيرة الهدف منه إتاحة الفرصة لمكتب المجلس لدراسة هذه الأعمال وبحث مدى حظرها من عدمه ، ولمكتب المجلس في هذا الشأن أن يطلب رأي اللجنة المختصة في الموضوع ، فإذا انتهت اللجنة إلى قيام الحظر فإن رئيس المجلس يتولى عرض الأمر على المجلس للنظر فيه في الجلسة التالية ليتخذ القرار المناسب .

وتكمن الحكمة المبتغاة من وراء هذا الحظر في الآتي :

أ- منع عضو البرلمان من استغلال نفوذه ، ذلك أن المشرع وجد في تعيين العضو لأول مرة وهو عضو في إحدى وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أمرا

---

[٩] ينظر المادة (٣٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

يتعارض مع العضوية البرلمانية ، وحتى لا يتخذه العضو وسيلة لابتزاز الحكومة [١٠] بأن يطلب مثلا تعيينه في وظيفة ما مقابل تغاضيه عن خطأ ما أو عدم إحكام الرقابة في مجال ما ، فحتى لا يتم الدخول في مثل هذه المساومة التي لا تضر أولا وأخيرا إلا المصلحة العامة ، فقد أوصد المشرع الباب أمام الأعضاء لطلب مثل هذه الطلبات بأن حظر تعيينهم في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها .

ب- قطع الطريق أمام محاولة الأجهزة التنفيذية استمالة عضو البرلمان بتعيينات معينة كي تأمن جانبه ، وهو ما يمثل في الحقيقة رشوة مستترة ، الهدف منها تعطيل العمل الرقابي الذي يستطيع أن يمارسه العضو عليها ، فقد وجد المشرع في تعيين العضو – لأول مرة وهو عضو – في إحدى وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أمرا يتعارض مع العضوية ، وحتى لا تتخذه الحكومة وسيلة إغراء للعضو [١١] ليتهاون في رقابتها وكشف أخطائها تم إيصاد هذا الباب بحظر مثل هذه التعيينات في أثناء مدة العضوية .

ولا يكفي لتحقيق الاستقلال الواجب لأعضاء البرلمان أن يحظر تعيينهم في الوظائف العامة أثناء مدة عضويتهم ، فهذا الحظر لاحق لفوز المرشح بعضوية المجلس ، وهو حظر مسلم وحتمي ولكنه غير كاف وحده لتأمين استقلال أعضاء المجلس طالما أن الدستور يسمح للعاملين في الدولة أو القطاع العام بترشيح أنفسهم لعضوية المجلس مع الاحتفاظ لهم بوظائفهم بعد فوزهم بهذه العضوية [١٢] .

ج- إن الحظر الذي أتت به اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة (٣٧٢) منها استهدف به المشرع تمكين الأعضاء من القيام بواجباتهم ، وخاصة الانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه بكفاءة ، ذلك أن الحظر ينصرف إلى العمل في خارج البلاد ، أضف إلى

---

(١٠) د / مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري فقهاً وقضاً، مرجع سابق ، ص ٥٩٩ ، د / عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٥١ .

Lindsay Aagaard : op, cit, 2008 , p. 37 .

(١١) د / مصطفى أبو زيد فهمي ، ذات المرجع ، ص ٥٩٩ .

(١٢) د / سعد عصفور ، النظام الدستوري ...، مرجع سابق ، ص ١٩٥ .

ذلك منع تأثير هذه الجهات الأجنبية على عضو البرلمان وبخاصة حياديته التي يجب أن تكون رائده في مباشرة مهامه النيابية [١٣] .

أما فيما يتعلق بحظر التعيين في الشرطات الأجنبية فإنه طبقا للمادة (٣٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ليس للعضو بمجرد اكتسابه العضوية أن يقبل التعيين في إحدى الشركات الأجنبية أو في المشروعات الخاضعة لقانون استثمار رأس المال العربي والأجنبي ، ولا أن يقبل عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة أو مجالس المراقبة في شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة إلا إذا كان أحد المؤسسين أو مالكا لـ ١٠ % على الأقل من أسهم رأس مال الشركة ، أو كان قد سبق له شغل عضوية هذه المجالس قبل اكتسابه العضوية ، فما لم يكن عضو البرلمان مؤسسا لإحدى هذه الشركات أو المشروعات ، أو مالكا على الأقل ١٠ % من أسهم رأسمالها ، أو كان شاغلا لعضوية مجالسها قبل اكتسابه العضوية ، فلا يجوز له أن يعين في أي من هذه الشركات أو المشروعات .

وبالرجوع إلى قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ فإننا نجد المادة (١٧٩) من هذا القانون تنص على أنه " لا يجوز لعضو مجلس الشعب أو مجلس الشورى أن يعين في مجلس إدارة شركة مساهمة أثناء عضويته إلا إذا كان أحد المؤسسين لها ، أو مالكا لعشرة في المائة على الأقل من أسهم رأسمال الشركة ، أو كان قد سبق له شغل عضوية مجلس إدارتها قبل انتخابه ، ويكون باطلا كل عمل يخالف هذه المادة ، ويلزم المخالف بأن يؤدي ما يكون قد قبضه لخزانة الدولة " .

---

(١٣) د / فتحي فكري ، وجيز القانون .. ، مرجع سابق ، ص ٣٤٤ .

نشر بجريدة أخبار اليوم (عدد ١ فبراير ١٩٩٧) أن مجلس النواب بصدد بحث عضوية الدكتور مصطفى السعيد رئيس اللجنة الاقتصادية في صندوق الإنماء الكويتي ، وهل تم ترشيحه في مجلس إدارة الصندوق أثناء الدورة الحالية .. ؟ ، ومدى ملاءمة عضويته للصندوق مع رئاسته للجنة الاقتصادية بالمجلس ، خاصة وأن الصندوق له اتفاقيات مع الحكومة تعرض على المجلس لإقرارها .

لقد أوضحت هذه المادة جزاء المخالفة ، حيث قضت ببطلان أي عمل مخالف لهذه الأحكام ، بالإضافة إلى إلزام المخالف بأن يؤدي إلى خزانة الدولة ما يكون قد قبضه من الشركة.

ويثار التساؤل في هذا المقام حول جواز تعيين أحد أعضاء مجلس النواب في عضوية مجلس إدارة إحدى الشركات المساهمة بصفته ممثلا لشركة أخرى [١٤] ؟

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في بحثها لهذا الموضوع – بعد استعراضها النصوص القانونية سالفة الذكر – إلى أن الحظر موضع النقاش له طابع عام بحيث يشمل العضو بصفته الشخصية وبصفته نائبا عن الغير ، وبهذا فإنه لا يجوز لعضو مجلس الشعب أو الشورى تمثيل إحدى شركات المساهمة ومنها البنوك ، في عضوية مجلس إدارة شركة أو بنك آخر في غير الحالات الواردة على سبيل الحصر ، ويؤكد ذلك ما جاء في المادة (٢٣٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الشركات المساهمة من ضرورة أن يتوافر في الشخص الطبيعي الممثل للشخص الاعتباري بمجلس الإدارة جميع الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الإدارة ومنها بطبيعة الحال ألا يكون الشخص الطبيعي شاغلا لعضوية مجلس الشعب أو الشورى مع مراعاة الحالات الثلاث التي استثناها المشرع صراحة .

وقد تغيا المشرع بنص المادة (١٧٩) المشار إليه أن يسمو بأعضاء المجالس النيابية في مجلس النواب أو الشورى عن مواطن الشبهات ومظان استغلال النفوذ ، فحظر عليهم – كقاعدة عامة – عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة أثناء اضطلاعهم بمهامهم النيابية نأيا بهم عن كل ما يؤثر في قيامهم بهذه المهام ، ولم يرفع هذا الحظر إلا في الأحوال التي قدر فيها انتفاء شبهة التأثير أو مظنة الاستغلال ، ومن ذلك أن يكون عضو مجلس الشعب أو الشورى قد سبق له التمتع بعضوية مجلس إدارة الشركات المساهمة قبل اختياره لعضوية المجلس النيابي ، إذ يفترض في هذه الحالة أن إعادة تعيينه بعضوية مجلس إدارة الشركة المساهمة ليست وليدة هوى

([١٤]) د / فتحي فكري ، وجيز القانون ... ، مرجع سابق ، ص ٣٤٢ .

أو استغلال أو بدافع من رغبة في المجاملة أو التأثير بعد إذ سبق تمتعه بهذه العضوية مجـــردا من صفته النيابية معتمدا على خبراته وقدراته .

واستبان للجمعية العمومية كذلك أن المشرع في مقام حظر تعيـــين أعضـــاء المجـــالس النيابية في مجالس إدارة الشركات المساهمة فرض االلتزام بهذا الحظر على جميع هذه الشركات سواء الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ أو الخاضعة لأية قوانين أخـــرى ، ولمـــا كانت شركات قطاع الأعمال العام بنوعيها تتخذ شكل شركات المساهمة وتخضع لأحكام قـــانون الشركات المساهمة المشار إليها ، فيما لم يرد فيه نص في قانون شركات قطاع الأعمال آنـــف الذكر ، وفقا لحكم الإحالة المنصوص عليه صراحة في المادة الأولى من هذا القانون الـــأخير ، فمن ثم يتوافر في شأنها مناط حظر تعيين أعضاء مجلس الشعب أو الشورى في مجالس إدارتها خارج الحالات الاستثنائية المقررة قانونا ، كما يسري هذا الحكم من باب أولى على الشـــركات المنشأة طبقا لقانون الاستثمار باعتبارها شركات مساهمة .

وخلصت الجمعية العمومية مما تقدم إلى أنه إذا كان المستفاد مـــن الـــأوراق بالنســـبة للحالات المعرضة أن السيد / ... قد شغل وظيفة نائب رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتـــدب والمدير العام لبنك مصر أكستريور قبل انتخابه عضوا بمجلس الشعب عام ١٩٩٥ فلا مانع من استمراره في شغل هذه الوظيفة بعد انتخابه في المجلس النيابي ، إذ تتوافر فـــي شـــأنه إحـــدى الحالات المستثناة على النحو المتقدم ، أما فيما يتعلق بما اتخذه البنك المشار إليـــه مـــن تعيينـــه عضوا بمجلس إدارة شركة مصر اكستريور للاستثمارات المالية المنشأة طبقا لقانون الاســـتثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ بصفته ممثلا للبنك في هذه الشركة ، فإن ذلك يعد مخالفا للحظر الـــوارد في المادة (١٧٩) من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ، والمادة (٣٧٤) من لائحة مجلس الشعب المشار إليها ، لأن التعيين جاء لاحقا لاكتساب عضوية مجلس الشعب ، ولم تتوافر فـــي شـــأنه إحدى الحالات المستثناة قانونا [١٥] .

([١٥]) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ، جلسة ٢٠٠١/٥/٢ ، ملف ٤٣٥/٢/٤٧ .

لقد أجاز قانون الشركات واللائحة الداخلية لمجلس النواب للعضو المؤسس في شركة أو مشروع من هذه الشركات أو المشروعات ، أو المالك لما لا يقل عن ١٠ % من أسهم رأسمالها ، أو إذا كان قد سبق له شغل مجلس إدارتها قبل اكتسابه للعضوية ، الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجالس إدارة هذه الشركات أو المشروعات ، ثم فاز بعضوية البرلمان ، فلا يجوز له أن يعين في مجالس إدارة هذه الشركات أو المشروعات .

هذه التفرقة التي أقامها المشرع بين عضو البرلمان الذي كان أحد أعضاء مجلس الإدارة والعضو الذي يعين في مثل هذا المركز بعد اكتسابه لعضوية البرلمان ، وإن رأى البعض أن مردها إلى قيام الشبهة في الحالة الثانية دون الأولى ، إلا أننا نرى أن هناك أسبابا أخرى تدعو إلى القول بضرورة حظر مثل هذه التعيينات ، منها الخشية من استغلال العضو صفته النيابية لصالح المشروع أو الشركة التي هو عضو في مجلس إدارتها ، سواء لدى الجهات الحكومية أو المحلية أو حتى لدى الجمهور ، وربما تحرص هذه الشركات من أجل ذلك على ترشيح أعضاء مجلس إدارتها في الانتخابات البرلمانية ، بل وتعمل بكافة إمكانياتها وهي كثيرة على إنجاحهم في الانتخابات ، لذا نرى أن الأفضل أن يحظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجالس إدارة هذه الشركات أو المشروعات سواء كان التعيين قبل أم بعد اكتساب العضوية البرلمانية .

وتكمن الحكمة المبتغاة من وراء هذا الحظر في الآتي :

أ- النأي بأعضاء مجلس النواب عن مواطن الشبهات ومظان استغلال النفوذ .

يحظر المشرع على أعضاء البرلمان – كقاعدة عامة – التعيين في أية شركة من الشركات محل الحظر أثناء اضطلاعهم بمهم العضوية نأيا بهم عن كل ما يؤثر في قيامهم بهذه المهام ، ولم يرفع هذا الحظر إلا في الأحوال التي قدر فيها المشرع انتفاء شبهة التأثير أو مظنة استغلال النفوذ ، فقد يسعى مثلا عضو البرلمان مستغلا نفوذه إلى التعيين في إحدى الشركات أو المشروعات محل الحظر ، لذا أوصد المشرع الباب في وجه مثل هذا الاستغلال للعضوية ، وما تتيحه للعضو من نفوذ ، بحظره مثل هذه التعيينات أثناء عضويته بالبرلمان .

ب- إيصاد الباب في وجه هذه الشركات أو المشروعات أن تتخذ مثل هذه التعيينات وسيلة إغراء للأعضاء لحثهم على التصويت في اتجاه معين عند عرض أمرها للتصويت في المجلس أو لجانه ، بما يخدم في النهاية صالحها ، على الرغم من أنه قد يكون فيه إضرار بالصالح العام ، وربما يكون هذا التعيين مكافأة للعضو عن تصرف معين [١٦] ، فغلقا لهذا الباب حظر المشرع التعيين في هذه الشركات أو المشروعات أثناء عضوية البرلمان .

ج- منع تأثير هذه الجهات الأجنبية على عضو البرلمان ، وبخاصة حيدته التي يجب أن تكون رائده في مباشرته لمهام العضوية .

حتى يتمتع العضو بحيدته كاملة داخل البرلمان حظر المشرع تعيينه في مثل هذه الشركات أو المشروعات ، إذ مما لا شك فيه أنه إذا ما قامت إحدى هذه الشركات أو المشروعات بتعيين أحد الأعضاء فيها فإنه عند مناقشة أي موضوع يخصها سيكون حياد هذا العضو ناقصا ، فإيصادا لهذا الباب تم حظر مثل هذه التعيينات أثناء عضوية البرلمان .

ثالثا : حظر انتهاك أحكام الدستور والقانون واللائحة الداخلية [١٧] :

تتسم الواجبات المفروضة على الموظفين بأنها عديدة ومتنوعة ، وهي لا تقتصر في الواقع على ما تتضمنه قوانين التوظف المختلفة ، إذ لا يعدو ذلك أن يكون مجرد توجيه عام يستهدي به في تحديد عناصر ومضمون مختلف الواجبات المفروضة على الموظفين العموميين ، فالأصل العام في هذا الشأن يقوم على رسم خط عريض لواجبات الموظفين العموميين ، يستهدي به كل من الموظف وسلطة التأديب وجهة القضاء التي تتولى التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية عند مباشرة اختصاصاتها [١٨] .

([١٦]) د / عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري فى الكويت ، مرجع سابق ، ص ٢٥٠ .

([١٧]) تنص المادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في بندها الأول في هذا الشأن على أنه يحظر على العامل " مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها والتعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين التي تصدر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو الامتناع عن تنفيذها " .

([١٨]) د / سليمان الطماوي ، القضاء الإداري .. ، مرجع سابق ، ص ١٢١ .

وتنصرف المخالفة التأديبية كما أسلفنا إلى كل إخلال بواجبات الوظيفة سواء كان هـذا الإخلال واقعا داخل نطاق الوظيفة أو خارجه ، كما يستوي أن تكون هذه الواجبات قد تضـمنتها نصوص تشريعية أم اقتضتها ضرورات حسن سير العمل بانتظام واطراد في المرافق العامة ، ولو لم يتم النص عليها ، فالراجح في الفقه والقضاء أن قاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بقـانون أو بناء على قانون " تستعصي على التطبيق في خصوص الجريمة التأديبيـة ، ذلـك أن عـدم حصر كافة صور الجريمة التأديبية تشريعيا أدى إلى عدم خضوعها لمبدأ " لا جريمة بغير نص " ، ومن ثم لا يشترط خضوع الفعل أو الامتناع الصادر عن الموظف لنص التجـريم ، وإنمـا يكفي أن يكون هذا الفعل أو الامتناع غير متفق مع مقتضيات الوظيفة سواء تم النص على ذلك صراحة أو لم ينص .

وفي هذا الصدد نقرر – على سبيل المثال – أنه إذا كان المشرع في قـانون العـاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد فرض على الموظف نظرا لما تتيحه الوظيفة العامة له من إمكانية الاطلاع على أمور وأسرار لم يكن بمقدوره أن يطلع عليها لولا الوظيفة التي يشغلها ، واجب الحفاظ على هذه الأسرار ، وعدم إفشائها في مواجهة الكافة أفراد وجهات إدارية ، حتى بعد تركه لها ، لا فرق في هذا بين الأسرار التقنية المتعلقة بالعمل ، وأسرار العمل ذاتها المتعلقة بالغير ، وذلك بالنص في المادة (٧٧) على أنه " يحظر على العامل :

" ٧– أن يقضي بأي أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو في غير ذلك من طرق النشر ، إلا إذا كان مصرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص .

٨– أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سـرية بطبيعتهـا ، أو بموجـب تعليمات تقضي تصريح بذلك ، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائما ، ولو بعد ترك العامل الخدمة .

٩– أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصـل مـن الملفـات المخصصة لحفظه ، ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصيا .

وقد ابتغى المشرع من وراء هذا الالتزام تحقيق الصالح الخاص للأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار ، كما ابتغى في الوقت ذاته تحقيق الصالح العام ، إذ يخلق تنفيذ هذا الواجب نوعا من الثقة بين المواطن والسلطة العامة في الدولة [١٩] .

فإن الواجب عينه مفروض على أعضاء المجالس النيابية ، إذ يتعين عليهم عدم إفشاء أي من الأمور التي يطلعون عليها بحكم عملهم بالبرلمان ، إذا كانت سرية بطبيعتها ، وأن يظل هذا الالتزام قائما ولو بعد انتهاء العضوية ، أيا كان سبب انتهائها ، وإن لم ينص صراحة على هذا الالتزام ، وذلك لما يحققه الحفاظ على هذه الأسرار من تحقيق للصالح العام والخاص على السواء .

ويجد مسلك المشرع في عدم تقنين الجرائم التأديبية على النحو المعروف في قانون العقوبات تفسيره في طبيعة الجريمة التأديبية ذاتها ، لأنها كما يقال تجل عن الحصر أو التحديد بوصفها إخلال بواجب وظيفي ، والواجبات الوظيفية متعددة ومتباينة ، بما لا يتسع المجال لحصرها ، أو لتبيان أوجه الإخلال بها [٢٠] .

وتطبيقا لهذه الأحكام في شأن أعضاء المجالس النيابية قررت المادة (٣٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التزاما عاما يستغرق كافة التزامات العضوية البرلمانية ، إذ تنص على

---

(١٩) ينظر د / محمد جودت الملط ، مرجع سابق ، ص ١١٩ ، د / محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩١ ، ص ٢٤٥ ، د / رمضان بطيخ ، المسئولية التأديبية ... ، مرجع سابق ، ص ٨٠ .

(٢٠) القاعدة المسلم بها أن قائمة الواجبات والمحظورات لا تتضمن تعدادا على سبيل الحصر ، سواء بالنسبة للواجبات أو المحظورات ، فما ورد النص عليه ، إنما ورد على سبيل التمثيل والتخصيص .

أنه " لا يجوز للعضو أن يأتي أفعالا داخل المجلس أو خارجه [٢١] تخالف أحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة " [٢٢] .

وطبقا لهذه المادة فإن تصرفات عضو البرلمان وأفعاله في داخل المجلس وخارجه يتعين أن تكون موافقة لأحكام الدستور والقانون واللائحة الداخلية ، فلا يجوز لعضو البرلمان أن يتصرف بالمخالفة لأحكام الدستور استنادا إلى صفته ومركزه كعضو بالبرلمان ، بأن يتدخل مثلا في شئون العدالة أو القضايا ، ذلك أن المادة (١٨٤) من الدستور الحالي تنص على أن " السلطة القضائية مستقلة ، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وتصدر أحكامها وفقا للقانون ، ويبين القانون صلاحياتها ، والتدخل في شئون العدالة أو القضايا ، جريمة لا تسقط بالتقادم " .

كما لا يجوز لعضو البرلمان أن يتصرف بالمخالفة لأحكام قانون المجلس الذي ينتمي إليه ، فلا يجوز لرئيس مجلس النواب بمجرد انتخابه رئيسا أن يزاول أية مهنة تجارية أو غير تجارية ، كما لا يجوز له أن يجمع بين رئاسته للمجلس وأية وظيفة عامة أو خاصة ، إذ يجب على رئيس المجلس بمجرد انتخابه أن يتفرغ للمهام الملقاة على عاتقه بصفته رئيسا للمجلس ، ذلك أن المادة (١/٣٢) من قانون مجلس النواب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه " يمتنع على رئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيسا مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة " [٢٣] .

---

(٢١) لا تقف قوائم الواجبات والمحظورات عند الواجبات المتصلة بالعمل بطريق مباشر ، بل تمتد إلى حياة الموظف الخاصة ، ذلك أن الصلة وثيقة بين الحياة الخاصة والحياة العامة . راجع د/ سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

(٢٢) كانت المادة الثالثة من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى تنص في هذا الصدد على أنه " يلتزم أعضاء المجلس فيما يجرونه من مناقشات ، وما يتخذونه من قرارات ، بأحكام الدستور والقانون وهذه اللائحة " .

(٢٣) الأمر عينه كان مطبقا بالنسبة لرئيس مجلس الشورى ، ذلك أن المادة (١/٢١) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ كانت تنص على أنه " يمتنع على رئيس مجلس الشورى بمجرد انتخابه رئيسا مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة " .

وأخيرا فإنه لا يجوز لعضو البرلمان أن يحالف حكما من أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الذي ينتمي إليه ، فلا يجوز مثلا لأحد الأعضاء غير العضو الذي وجه سؤالا إلى أحد الوزراء أن يستوضح الوزير المسئول ، أو أن يقوم بالتعليق على إجابة الوزير ، ما لم يأذن بـــذلك رئـــيس المجلس حسب تقديره ، ذلك أن المادة (١٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب تنص على أنه " للعضو الذي وجه السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مـــرة واحدة ، ومع ذلك فلرئيس المجلس إذا كان السؤال متعلقا بموضوع له أهمية عامة أن يـــأذن – حسب تقديره – لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على إجابة الوزير " .

إن هذا الحظر من العموم للدرجة التي تستغرق محظورات العضـــوية فـــي المجـــالس النيابية كلها وأكثر ، ذلك أنه يضع التزاما عاما على عاتق عضو البرلمان بألا تخـــالف أفعالـــه وتصرفاته داخل المجلس أو خارجه حكما من أحكام الدستور أو القانون أو اللائحة .

قائمة المراجع

١. د / أحمد سليمان عبد الراضي محمد ، المسئولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية ، رسالة دكتوراه ، حقوق اسيوط ، ٢٠١٤.
٢. د / ايمن فتحى محمد عفيفى ، المستحدث فى التأديب – دراسة فى الاتجاهات التشريعية والقضائية الحديثة فى مصر وفرنسا ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٨.
٣. د / زكي النجار ، الدستور والإدارة المحلية " دراسة مقارنة " ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ .
٤. د / سامي مهران ، البرلمان المصري ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، بدون سنة نشر.
٥. د / سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث – قضاء التأديب ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٧.
٦. د / صلاح الدين فوزى ، قانون الإجراءات البرلمانية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٢٠.
٧. د / محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري " دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها " ، الجزء الأول ، عالم الكتب ، بدون سنة نشر .
٨. د / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٧.
٩. د / محمد حمود الجبرى ، تأديب أعضاء البرلمان فى القانون الكويتى والمصرى والبريطانى ، رسالة دكتوراه ، حقوق طنطا، ٢٠٠٩.
١٠. د / محمد فهيم درويش ، أصول العمل البرلمانى النظرية والتطبيق ، مؤسسة دار الكتب ، ١٩٩٦.
١١. د / محمود أبو السعود ، القانون الإداري " الموظف العام – المرفق العام – المال العام " ، بدون ناشر ، بدون سنه نشر.
١٢. د / رمضان بطيخ ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة ١٩٩٤.
١٣. د / رمضان بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمل الحكومة والقطاع العام وقطاع الاعمال العام ، دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر.
١٤. د / زين بدر فراج ، المكلمة البرلمانية " ضوابط الكلام تحت قبة البرلمان " ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠٠٧
١٥. د / عصام ابو بكر فهمى ، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان ، رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط ، ٢٠١٤ .
١٦. د / فاطمة يوسف بوكير ، الاساس الدساورى للمسئولية السياسية والتأديبية لأعضاء مجلس الأمة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٨ .
١٧. د / قائد محمد طربوش , السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن, المؤسسة للدراسات والنشر والتورزيع, الطبعة الأولي ، ١٩٩٥.