مجلة البحوث والدراسات
العدد التاسع عشر ـ السنة (12) ـ ربيع الأول 1436 هـ/ يناير (جانفي) 2015م

محور بحوث العلوم القانونية والسياسية

صفحة بيضاء

تأديب أعضاء البرلمان في قوانين الدول العربية
(الجزائر، تونس، مصر)

بقلم
د/ علي قصير (*) و أ/ نوال لصلج (**)

ملخص

لقد عملت الأنظمة الداخلية للدول العربية في الجزائر وتونس ومصر على النص على سلطة التأديب لأعضاء البرلمان لتقويم اعوجاج سلوكهم في قاعة الجلسات وحملهم على تطبيق القواعد القانونية تحقيقا للمصلحة العامة وحفاظا على هيبة وكرامة المجلس من ناحية وإشاعة روح الانضباط من ناحية أخرى، لأن ترك جلسات البرلمان دون ضوابط قانونية ستترتب عليه عواقب وخيمة على العمل البرلماني ككل وانتشار الفوضى وانعدام روح المسؤولية.

الكلمات المفتاحية: سلطة التأديب – روح الانضباط – جلسات البرلمان – العمل البرلماني.

مقدمة

يشكل أعضاء البرلمان في كافة الدول العربية محور العمل والأداء، لأن قوة البرلمانات تقاس وفقا لأداء أعضائها وحجم التنافس القائم بين الكتل البرلمانية فيها، ويتصل بأداء الأعضاء مجموعة كبيرة من المتغيرات التي تتصل بآليات اكتساب العضوية

(*) أستاذ محاضر "أ" بقسم الحقوق ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية ـ جامعة الحاج لخضر ـ باتنة.
(**) أستاذة باحثة بقسم الحقوق ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية ـ جامعة الحاج لخضر ـ باتنة.

وفقدانها وحقوق الأعضاء وواجباتهم، وفي مقدمتها الحصانة البرلمانية التي يمارس من خلالها النائب مهام وظيفته وعلاقته بجمهور ناخبيه

ووجود التأديب أو سلطة التأديب داخل أية منظمة أو مؤسسة تدير مجموعة من الأفراد حتمية ضرورية، بحيث لابد من فرض الرقابة على سلوك وتصرفات هؤلاء من أجل ضمان تعاونهم في تحقيق المصلحة العامة المشتركة بمعنى أنه ينبغي أن يكون سلوك العاملين داخل المنظمة متفقا مع قواعد ونظام العمل المقرر سريانه داخلها وإشاعة روح الانضباط، والالتزام بتطبيق قوانين ولوائح العمل.

وإذا كان التأديب يستخدم لتقويم اعوجاج السلوك الإنساني بصفة عامة والموظفين بصفة خاصة، وحملهم على تطبيق القواعد القانونية، فهل ينطبق ذلك على أعضاء ونواب البرلمان في قوانين الدول العربية؟

وللإجابة عن هذا الإشكال قمنا بتقسيم هذا الموضوع إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول: السلطة المختصة بتأديب أعضاء البرلمان.

المبحث الثاني: ضمانات التأديب.

المبحث الثالث: العقوبات التأديبية.

المبحث الأول

السلطة المختصة بتأديب أعضاء البرلمان

بالرغم من أن طبيعة العلاقة التي تربط أعضاء البرلمان هي علاقة سياسية، إلا أنهم ليسوا بعيدين عن التعرض لعقوبات تأديبية، وقد أوجدت أنظمة الدول العربية محل الدراسة العديد من السلطات المختصة بتأديب أعضاء البرلمان وهي متنوعة بتنوع هياكل المجلس في حد ذاته، فهناك سلطات خاصة بالمجلس ذاته، وأخرى لرئيس المجلس وأخرى خاصة باللجان البرلمانية.

المطلب الأول

السلطة التأديبية الخاصة بالمجلس

لم ينص المشرعان الجزائري والتونسي في نظامهما الداخلي على سلطة البرلمان في حد

ذاته في توقيع العقوبات على العضو المخالف في حالة صدور مخالفات جسيمة لواجبات العضوية، على عكس الحال لدى المشرع المصري، حيث نصت المادة 377 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري السابق على أنه "**مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية أو المدنية، يوقع المجلس على العضو الذي ثبت أنه أخل بواجبات العضوية أو ارتكب فعلا من الأفعال المحظورة عليه أحد الجزاءات التالية :...."**[1]

وتوقيع هذه الجزاءات يتم من المجلس نفسه وليس لرئيس المجلس أية سلطة في توقيعها، لأن المشرع المصري يشترط لتوقيع هذه الجزاءات المنصوص عليها في البنود(02) و(03) و(04). التي سنتطرق إليها لاحقا. موافقة أغلبية أعضاء المجلس، ويشترط لإسقاط العضوية موافقة 2/3 أعضاء المجلس.

كما قررت نفس المادة أن المجلس يوقع الجزاءات المنصوص عليها في البندين (03) و(04) من نفس المادة إذا ثبت ارتكابه أحد الأفعال التالية :

. إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بهيبته

. إهانة المجلس وأحد أجهزته البرلمانية أو التأثير على حرية إبداء الرأي.

. استخدام العنف داخل حرم المجلس ضد رئيس المجلس، أو رئيس الحكومة، أو أحد أعضائها أو أحد أعضاء المجلس.[2]

ويجوز للمجلس توقيع الجزاء المنصوص عليه في البند الخامس من المادة 377 من اللائحة الداخلية مع مراعاة الظروف التي وقعت فيها المخالفة، كما يملك المجلس وفقا للمادة 377 من نفس اللائحة توقيع أحد الجزاءات المبينة في البندين (04)و(05) من نفس المادة على العضو الذي يثبت ارتكابه أحد الأفعال الآتية :

. تهديد رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء لحمله على أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاصه.

. استخدام العنف لتعطيل مناقشات وأعمال المجلس أو لجانه للتأثير في حرية إبداء الرأي[3].

المطلب الثاني

السلطة التأديبية لرئيس المجلس

إن المؤسسة البرلمانية الدستورية السيادية والتمثيلية التعددية والديمقراطية هي أكثر حاجة وضرورة ملحة لوجود رئاسة برلمانية فعّالة و قيادة إستراتيجية رشيدة، نظرا لطبيعتها الخاصة ودورها الحيوي في تنظيم وقيادة المجتمع والدولة بوسائل وأساليب ديمقراطية تستند إلى أسس وفرضيات التعددية والاختلاف والتنوع الايديولوجي والسياسي والفكري والتباين في التصور والآراء والمواقف.[4]

لذلك أقرت الأنظمة الداخلية لقوانين الدول العربية مجموعة من السلطات لرئيس المجلس من أهم هذه السلطات هو الحفاظ على النظام العام داخل الجلسة بالبرلمان حتى يؤدي أعضاء البرلمان أعمالهم بفعالية ويحققون الأهداف المنشودة من اجتماعاتهم، ولهذا الغرض نصت المادة 03 من القانون العضوي 02/99 الناظم للعلاقة الوظيفية بين الغرفتين والحكومة على أنه **"لا تنتهك حرمة مقر من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا مكان انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، توضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وتحت مسؤوليتهما وحدهما الوسائل الضرورية لضمان الأمن و النظام داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة."**[5]

وبالرجوع إلى النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فقد أعطت لرئيسي المجلسين مجموعة من الصلاحيات الدستورية [6] والتنظيمية منها :ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس ورئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته ومداولاته. [7]

كما أعطى النظام الداخلي للبرلمان الجزائري لرئيس المجلس التذكير بالنظام العام [8] والتذكير بالنظام للمرة الثانية و توجيه التنبيه، وقد يصل إلى حد سحب الكلمة منه.

وفي تونس نص الفصل 48 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي على أن "**رئيس المجلس هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وآمر صرف ميزانيته ويسهر على تطبيق**

أحكام النظام الداخلي وتنفيذ مقررات الجلسة العامة والمكتب.

يشرف رئيس المجلس على حسن سير جميع مصالح المجلس، وله اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام والأمن داخل المجلس."[9]

ولرئيس المجلس اتخاذ ما يراه مناسبا عند الخروج على قواعد الكلام في الجلسة وفقا للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

ومن قواعد الكلام في الجلسة وفقا للفصل 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي أنه لا يجوز لغير رئيس الجلسة مقاطعة المتكلم أو إبداء أية ملاحظة له، كما لا يجوز لأحد أن يأخذ الكلمة إلا بعد أن يأذن له رئيس الجلسة في ذلك، ويذكر رئيس الجلسة بالنظام العام كل نائب يقوم بعرقلة النظام أو الإخلال به أو تناول الكلمة دون إذن من رئيس الجلسة، ولرئيس المجلس السلطة في توجيه تنبيها ضد كل نائب وقع تذكيره بالنظام مرتين في نفس الجلسة، أو صدر منه شتم أو ثلب أو تهديد نحو عضو أو أكثر من أعضاء المجلس، ويتم سحب الكلمة منه وحرمانه من التدخل إلى آخر الجلسة ويسجل التنبيه بمحضر الجلسة، وفي صورة عدم امتثال النائب للإجراءات المتخذة في شأنه بشكل يؤدي إلى عرقلة عمل المجلس أو استخدام أي شكل من أشكال العنف المادي أثناء الجلسة أو صدرت منه تصرفات مهينة للمجلس أو لرئيس الجلسة يمكن لكتب المجلس باقتراح من رئيس الجلسة حرمانه من أخذ الكلمة دون منعه من التصويت، على أن لا تتعدى مدة الحرمان ثلاثة جلسات متتالية، ويتخذ المكتب قراره بأغلبية أعضائه.[10]

كما أنه يجوز للرئيس أن يرفع الجلسة العامة إذا ما حدث أن يعرقل السير العادي ولم يتمكن هذا الأخير من رفع النظام، وإذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة يؤجلها الرئيس إلى موعد لاحق.[11]

وهو تقريبا نفس ما ذهب إليه المشرع المصري في لائحته الداخلية، فقد نصت المادة 284 من اللائحة الداخلية لمجلس نواب الشعب سابقا على أن العضو المتكلم عند

التعبير عن رأيه ووجهة نظره أن يحافظ على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية في الدولة و كرامة رئيس و أعضاء المجلس، كما يجب على المتكلم ألا يكرر أقواله ولا أقوال غيره، ولا يجوز له أن لا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث، ولا أن يأتي بصفة عامة أمرا مخلا بالنظام والوقار الواجب للجلسة.

ومن قواعد الكلام في الجلسة وفقا لنص المادة 258 من اللائحة الداخلية للمجلس أنه لا يجوز لأحد غير رئيس المجلس مقاطعة المتكلم ولا إبداء أية ملاحظة إليه، وللرئيس وحده الحق في أن ينبه المتكلم في أية لحظة أثناء كلامه إلى مخالفة الأحكام السابقة، أو غيرها من أحكام هذه اللائحة أو إلى أن رأيه قد وضح وضوحا كافيا وأنه لا محل لاسترساله في الكلام، ولرئيس المجلس السلطة أن يلفت نظر المتكلم للمحافظة على نظام الكلام، فإن لم يمتثل فله أن يوجه إليه تحذيرا بعدم الخروج على النظام. [12]

كما أن من سلطة الرئيس أن يأمر بحذف أي كلام يصدر من أحد الأعضاء مخالفا لأحكام هذه اللائحة من مضبطة الجلسة، وعند الاعتراض على ذلك يقوم الرئيس بعرض الأمر على المجلس الذي يصدر قراره في هذا الشأن دون مناقشة[13]، وفي حالة خروج المتكلم عن قواعد الكلام ما يمس كرامة المؤسسات الدستورية للدولة، أو كرامة المجلس أو رئيسه أو أعضائه، يكون لرئيس المجلس أن يناديه باسمه و يحذره من الخروج على النظام أو يمنعه من الاستمرار في الكلام، فإذا اعترض العضو على قرار الرئيس أخذ الرئيس رأي المجلس في ذلك دون مناقشة.[14]

كما أن للرئيس عند توجيه تحذير للمتكلم عند تجاوزه وفقا لأحكام المواد السابقة ثم عودته في ذات الجلسة إلى الخروج عن نظام الكلام فللرئيس أن يعرض على المجلس منعه من الكلام في ذات الموضوع أو حتى انتهاء الجلسة ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة.[15]

كما أن من سلطة الرئيس التأديبية أن يقترح على المجلس أن يوقع على العضو الذي أخل بالنظام في أثناء الجلسة أو لم يمتثل لقرار المجلس يمنعه من الكلام أحد الجزاءات

التالية :

. المنع من الكلام بقية المجلس.

. اللوم.

. الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة.

. الحرمان من الاشتراك في أعمال الجلسة ولجانه لمدة لا تزيد عن 05 سنوات.

ويصدر المجلس قراره بتوقيع أحد الجزاءات السابقة في أثناء انعقاد الجلسة ذاتها، بعد سماع أقوال العضو أومن ينيب عنه من زملائه دون مناقشة، كما يجوز أن يحيل الموضوع إلى لجنة القيم لتقديم تقرير عاجل عنه إلى المجلس و إذا لم يمتثل العضو لقرار المجلس فلرئيس أن يتخذ ما يراه من الوسائل الكفيلة لضمان تنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو بذلك، وللرئيس أن يوقف الجلسة أو أن يأمر برفعها، وفي هذه الحالة يمد الحرمان إلى ضعف المدة التي قررها المجلس و إذا اختل داخل الجلسة بفعل جماعة معينة من الأعضاء وللرئيس أن يتخذ التدابير الآتية على ترتيبها:

. إذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من إعادته فإنه يعلن عن عزمه على إيقاف الجلسة.

. إذا لم ينفع ذلك في إعادة النظام للرئيس أن يرفع الجلسة لمدة لا تزيد عن ½ ساعة.

. فإذا أعيدت الجلسة و أستمر الإخلال بالنظام فلرئيس أن يؤجل الجلسة ويعلن موعد الجلسة القادمة. [16]

المطلب الثالث

السلطة التأديبية للجان المجلس

لا يوجد في النظامين الداخليين للجزائر وتونس ما يشير إلى سلطة لجان مختصة في فرض عقوبات تأديبية على أعضاء المجلس على عكس المشرع المصري إذ أسندت مواد اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري سلطات تأديبية محددة وبعينها إلى بعض اللجان البرلمانية المنبثقة عن المجلس منها:

أ/ لجنة القيم: يتم تشكيلها بقرار من المجلس في بداية دور الانعقاد العادي بناء على ترشيح من مكتبه برئاسة أحد وكيلي المجلس وعضوية كل من:

. رؤساء لجان الشؤون الدستورية والتشريعية والشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف والاقتراحات والشكاوى.

. خمسة من أعضاء اللجنة العامة من بينهم اثنان من ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والمستقلة.

. خمسة من أعضاء المجلس يختارون بطريقة القرعة على أن تكون من بينهم إحدى النساء. [17]

وتختص هذه اللجنة بتوقيع أحد الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها في الفقرتين الأولى والثانية من المادة 377 من اللائحة على من يثبت عليه من الأعضاء أية مخالفة من المخالفات المنصوص عليها في قرار الإحالة المشار إليه، وقد حددته المادة 26 من اللائحة الداخلية، وتصدر الجنة قرارا مسببا ويخطر رئيس المجلس العضو كتابة بهذا القرار، وأحيانا تجد لجنة القيم الجزاءات المقررة لا تكفي لتحقيق هدف الردع الخاص للعضو، ومن ثم فإنها ترى ملائمة توقيع جزاء أشد من هذه الجزاءات المقررة لها في المادة 31 من اللائحة وذلك بناء على رأي أغلبية أعضائها فعندئذ تحيل الأمر إلى اللجنة العامة لنظره والفصل فيه خلال 10 أيام، وتكون الإحالة من لجنة القيم إلى اللجنة العامة بقرار ترفق به تقرير بيان إجراءاتها وما أسفر عنه بحثها وتحقيقها والأسباب التي استندت إليها في الإحالة، كما أن للجنة القيم السلطة في حفظ الموضوع المحال إليها بقرار مسبب ويخطر العضو مكتب المجلس بهذا القرار. [18]

ب/ سلطة اللجنة العامة للمجلس: تشكل هذه اللجنة في بداية كل دور انعقاد عادي برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل من:

. الوكيلين، رؤساء اللجان، تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب، خمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس على أن يكون من بينهم عضو واحد من المستقلين إذا كان عدد الأعضاء

المستقلين بالمجلس 10 أعضاء على الأقل.

ويدعى الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب لحضور هذه اللجنة في أثناء نظر المسائل المبينة في المادة 23 من هذه اللائحة فيما ورد في الفقرة 03 [19] ومن اختصاصات هذه اللجنة أن تنظر في الموضوعات التي تحيله لجنة القيم إليها وفقا للفقرة 04 من المادة 23. كما سبق وأن رأينا. وللجنة العامة بعد النظر في الموضوعات المحالة إليها من لجنة القيم أن تصدر بموافقة أغلبية أعضائها قرارا بصدد الموضوع المحال إما بتوقيع الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها في الفقرات 01، 02، 03، 04 من المادة 377 من اللائحة، وإما أن تقرر حفظ الموضوع ويخطر رئيس المجلس العضو كتابة بما قررته اللجنة العامة في شأنه.

ج/ سلطة لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية :تعد هذه اللجنة من اللجان النوعية الأولى التي يتشكل منها المجلس[20]، وتتكون هذه اللجنة من عدد من الأعضاء يحدده المجلس في بداية كل دور انعقاد عادي بناء على اقتراح مكتب المجلس بما يكفل حسن قيام هذه اللجنة بأعمالها، ولا يجوز في أي حال من الأحوال أن يزيد عدد أعضاء محافظة واحدة على ربع مجموع أعضائها.[21]

وتختص هذه اللجنة بأحوال عدم الجمع و إسقاط العضوية فيما عدا ما تختص به اللجنة المشكلة من اللجنة العليا و لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية.

وعليه فان السلطة التأديبية لمجلس نواب الشعب المصري تختلف من حيث نوعية الجزاءات ومدى جسامتها باختلاف الجهة أو الشخص المسند إليها هذا الاختصاص التأديبي، فرئيس المجلس في مصر يختص بتوقيع الجزاءات التي من شأنها حفظ النظام داخل المجلس وتنفيذ قواعد الكلام داخل المجلس، أما في حالة المخالفات الجسيمة من الأعضاء فيحيل الرئيس هذه المخالفات التي تحدث من الأعضاء إلى لجنة القيم وهذه الأخيرة لها أن توقع عددا من الجزاءات لا تتعداها فإن رأت هذه الجزاءات لا تكفي لتوقيع العقوبة المناسبة فتقوم اللجنة بإحالة العضو المخالف على اللجنة العامة، حيث

تختص هذه اللجنة بتوقيع أشد الجزاءات ومنها إسقاط العضوية، كما أن لرئيس المجلس أن يحيل العضو المخالف إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية ولهذه اللجان دور مهم في تقدير المخالفات التي توقع من أعضاء المجلس. [22]

المبحث الثاني

الضمانات التأديبية لأعضاء البرلمان

إن السلطات التأديبية لأعضاء البرلمان والتي تتمثل في البرلمان ذاته أو رئيسه أو إحدى اللجان المنبثقة عنه، لا يمكن لهذه السلطة أن تقوم بأعمالها بصورة مطلقة دون ضمانات تمنح للمخالف للدفاع عن نفسه، فكيف تثبت إدانته دون سماع دفاعه و توفير الضمانات له كي يبرر ما وقع منه من مخالفة، ولمّا كان القرار التأديبي في البرلمان نابعا من ذاته فإنه يكون من المنطقي التظلم من هذا القرار إلى البرلمان نفسه، دون تدخل من أية سلطة أخرى في الرقابة على أعمال البرلمان في إعمال سلطته التأديبية لأعضائه وفقا للدستور والقوانين الداخلية. [23]

وقد نظمت الأنظمة الداخلية للبرلمانات محل الدراسة كيفية تأديب أعضاء البرلمان والضمانات التي يستطيع أن يحصل عليها قبل توقيع الجزاء وأثناء توقيعه.

المطلب الأول

الضمانات الممنوحة قبل توقيع الجزاء

لفت النظر: يعتبر لفت النظر من رئيس المجلس للعضو قبل إحالته إلى التحقيق ضمانة مهمة تجنبه مغبة الوقوع تحت طائلة الجزاء التأديبي، ويمكن للعضو تفادي هذه المساءلة بالاعتذار عن هذه المخالفة في حينها، ومن ثم لا يتعرض لأي جزاء تأديبي، وقد نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أن كل نائب أو عضو تسبب في تعكير صفو المناقشات يذكر بالنظام، وكل نائب أو عضو ذكر بالنظام للمرة الثانية أو أخذ الكلمة من غير إذن يوجه إليه تنبيه، وإذا أصر على الكلام يمكن أن تسحب منه الكلمة وذلك إلى أن تنتهي مناقشة الموضوع محل الدراسة [24].

وفي تونس فإنه لا يجوز لغير رئيس الجلسة مقاطعة المتكلم و إبداء أية ملاحظات له، كما لا يجوز لأحد أن يأخذ الكلمة إلا بعد أن يأذن له رئيس الجلسة بذلك، ويقوم رئيس الجلسة بالتذكير بالنظام كل نائب يقوم بعرقلة النظام أو الإخلال به أو تناول الكلمة دون إذن من رئيس الجلسة، كما يوجه رئيس الجلسة تنبيها ضد كل نائب وقع تذكيره بالنظام مرتين في نفس الجلسة، مع سحب الكلمة منه وحرمانه من التدخل إلى آخر الجلسة [25].

وفي مصر فإنه إذا لم يمتثل العضو للفت النظر من الرئيس فإنه يوجه إليه تحذيرا بعدم الخروج على النظام و إذا وجه الرئيس ذلك التحذير للعضو المتكلم ثم عاد الأخير في ذات الجلسة إلى الخروج عن نظام الكلام فلرئيس أن يمنعه من الكلام في ذات الموضوع أو حتى نهاية الجلسة عن طريق عرض الأمر على المجلس ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة.[26]

المطلب الثاني

أثناء توقيع الجزاء

تتدرج الأنظمة الداخلية للدول العربية في توجيه التحذير للعضو المخالف للنظام في الجلسة، كما تتدرج في توقيع العقوبات على قيام العضو بتحدي المجلس وعدم امتثاله للفت النظر من الرئيس و التحذير منه ومنعه من الكلام في المجلس، فإذا لم يمتثل لكل هذا فما على المجلس إلا أن يلجأ إلى توقيع عقوبات أشد حتى يمتثل العضو، ويعتبرها الفقه أيضا ضمانة تأديبية تتيح للعضو التعرف على موقفه وما يمكن أن يتعرض له بسببه من جزاءات إذا حدث منه عدم الامتثال للأوامر السابقة.

وقد نصت المادة 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أنه عندما يقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني منع النائب من تناول الكلمة يستدعى المكتب للاستماع في الحين إلى النائب المعني قبل النظر في القضية والبت فيها.[27]

وفي تونس فإن النائب المطلوب في شأنه تطبيق العقوبة (الحرمان من أخذ الكلمة) الحضور للإدلاء بوجهة نظره أو إنابة احد زملائه، وذلك بعد استدعائه بأي وسيلة تترك

أثرا كتابيا [28].

وفي مصر نصت المادة 291 من اللائحة الداخلية على أن يصدر قرار المجلس بتوقيع أحد الجزاءات السابقة أثناء انعقاد الجلسة ذاتها بعد سماع أقوال العضو أو من ينيب عنه من زملائه ودون مناقشة، ويصدر القرار بالحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تجاوز جلستين بأغلبية أعضاء المجلس، ويجوز أن يحيل الموضوع على لجنة القيم لتقديم تقرير عاجل عنه إلى المجلس.

وعليه فإن اختلفت الضمانات الممنوحة لأعضاء البرلمان في الدول العربية إلا أنه تبقى المادة 291 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري أكثر وضوحا وتفصيلا من نظيريه الجزائري والتونسي فيما يخص الضمانات الممنوحة للعضو قبل إصدار القرار بتوقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في المادة 290 منها:

أ / سماع أقوال العضو أو من ينيبه من زملائه : أي سماع دفاع العضو عن نفسه لما بدر منه و أسانيده وأسبابه التي أدت إلى قيامه بهذا التصرف، وهنا يتم منح العضو ضمانة الدفاع عن نفسه، وإذا لم يستطيع العضو الدفاع عن نفسه لأي سبب مثل عدم قدرته على شرح الأسباب التي أدت إلى التصرف يمكن له أن ينيب أحد الزملاء الأعضاء في القيام بهذه المهمة.

ب/ الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة تزيد عن جلستين، ولا يصدر القرار فيه إلا بأغلبية أعضاء المجلس.

ج/ إذا رأى المجلس أن هذه الجزاءات غير كفيلة بردع العضو فله أن يحيل الموضوع إلى لحنة القيم التي تقوم بدورها بالتحقيق في الموضوع وترفع تقريرا بذلك إلى المجلس.

ومن الضمانات التي تقررها اللائحة للعضو في حالة صدور قرار بحرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس أنه إذا قدم اعتذار للمجلس عما بدر منه، فللمجلس أن يوقف هذ القرار وقد نصت المادة 293 من اللائحة الداخلية **"للعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار، بأن يقرر كتابة لرئيس المجلس أنه يأسف لعدم احترامه لنظام المجلس"** ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار

المجلس في هذه الحالة دون مناقشة.

كما مكنت اللائحة الداخلية العضو من التظلم من قرار لجنة القيم، أو اللجنة العامة، ويقدم هذا التظلم لرئيس المجلس خلال 07 أيام من تاريخ إخطاره بالقرار، ويجب أن يكون التظلم محتويا على الأسباب التي دعت العضو لتقديم هذا التظلم، ويجوز نظر هذا التظلم في جلسة سرية بناء على طلب العضو، وبعد أن يتاح لأحد الأعضاء المعارضين للجلسة السرية، وعرض أسباب معارضته لسرية الجلسة ودون مناقشة من أعضاء الجلسة، وللمجلس بعد نظر التظلم أن يقرر حفظ الموضوع أو تقرير الجزاءات المنصوص عليها في المادة 377 من اللائحة الداخلية، وفي حالة توصل اللجنة العامة بعد نظر الإحالة المعروضة عليها إلى نتيجة مفادها أن العضو قد ارتكب إحدى المخالفات الجسيمة تستدعي إسقاط عضويته فإنها تقوم بإخطار العضو كتابة للحضور في الميعاد الذي يحدده لذلك على ألا تقل المدة بين تاريخ الإخطار حتى الميعاد المحدد لانعقاد اللجنة عن 05 أيام، وذلك فيما عدا الأحوال المستعجلة التي تقرر فيها اللجنة تقصير هذه المدة بما لا يقل عن 24 ساعة.

. حق العضو في الدفاع عن نفسه عن نفسه أمام اللجنة وله أن يستعين بأحد أعضاء المجلس لمعاونته في إبداء دفاعه أمام اللجنة ويجب على اللجنة أن تسمع أقوال العضو تحقق أوجه دفاعه.

. يجب أن يجوز تقرير اللجنة قبل تقديمه إلى رئيس المجلس على أغلبية 2/3 أعضاء اللجنة، ويجب أن يقدم التقرير إلى رئيس المجلس خلال أسبوعين على الأكثر من التصويت عليه في اللجنة، ويجب عرض التقرير على المجلس في أول جلسة له بعد تقديمه إلى رئيس المجلس.

المبحث الثالث

الجزاءات التأديبية

تعرف العقوبة التأديبية بصفة عامة على أنها **"جزاء يمس الموظف في مركزه الوظيفي، فهي تختلف عن العقوبة الجنائية في أنها لا تمس كأصل عام حياة الموظف أو حريته أو ماله**

ولكن تمس فقط وظيفته ومزايا الوظيفة".[29]

ومن ثم فالعقوبة التأديبية لأعضاء البرلمان تهدف إلى حسن سير العمل داخل البرلمان ولجانه، وقد وجدت لتقويم سلوك العضو الذي يسيء استخدام الأدوات البرلمانية التي منحت له لكي يؤدي واجبه على أكمل وجه، وتتعدد العقوبات التأديبية التي يمكن أن توقع على عضو البرلمان وتتدرج من شدتها إلى أبسطها.

المطلب الأول

العقوبات المتعلقة بنظام الكلام في المجلس

تناول النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري أنواع الجزاءات المتعلقة بالإخلال بنظام الكلام في الجلسة أولها التذكير بالنظام العام، إلى التنبيه، سحب الكلمة ثم المنع من تناول الكلمة، كما بين المشرع الجزائري الحالات التي يمنع فيها النائب من تناول الكلمة منها إذا تعرض إلى ثلاثة تنبيهات في موضوع واحد ويترتب على منع النائب أو العضو من تناول الكلمة عدم المشاركة في مناقشات ومداولات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة 03 أيام خلال الدورة ويمدد إلى 06 أيام في حالة العود[30].

وفي تونس أقر النظام الداخلي لمجلس النواب تقريبا نفس الجزاءات ولكنه قد يصل إلى حد إخراج النائب من قاعة الجلسة[31] وهو ما لم يتطرق إليه المشرع الجزائري.

أما في مصر فإن رئيس المجلس يلفت نظر المتكلم للمحافظة على نظام الكلام، فإن لم يمتثل فله أن يوجه له تحذيرا بعدم الخروج على النظام وفي حالة العود فلرئيس يمنعه من الكلام في الموقع ذاته أو حتى انتهاء الجلسة ويصدر قرار المجلس دون مناقشة، وهذه العقوبات تصدر من الرئيس دون استشارة المجلس فلا محل لأخذ الآراء عليها[32].

المطلب الثاني

العقوبات الموقعة بسبب الإخلال بالنظام في أثناء الجلسة

هناك عقوبات توقع على العضو إذا أخل بالنظام أثناء الجلسة فقد نص المشرع الجزائري في المادتين 77 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و86 من النظام

الداخلي لمجلس الأمة على الجزاء المترتب على الإخلال بنظام الجلسة هو منع النائب أو العضو من تناول الكلمة بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها سابقا، وهي نفس العقوبة التي قررها النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد نص على أن للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أن يوقع أحد الجزاءات المنصوص عليها في المادة 290 من اللائحة الداخلية المتمثلة في :

.المنع من الكلام بقية الجلسة.

.اللوم.

.الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة.

.الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تزيد عن 05 جلسات.

الخاتمة

قد يستغرب المرء من حاجة المجالس النيابية إلى حفظ النظام، وهي من المفترض أنها متكونة من النخبة المتشبعة بأسلوب الحوار الديمقراطي ولكن قد يحدث في بعض الأحيان من التجاوزات مما يجعل هذا الاستغراب في غير محله، لذلك فإن كل مجلس في حاجة إلى قواعد تسير أعماله حتى يتيسر له العمل على أحسن وجه، فعضو البرلمان في عمله داخل المجلس كالموظف داخل المرفق العام له حقوق وعليه واجبات يجب أن يلتزم بها أثناء قيامه بعمله داخل المجلس، وحتى لا يستعمل الحصانة ذريعة للخروج عن أخلاقيات العمل البرلماني.

ولكن من خلال هذه الدراسة يبين لنا أن النظامين الجزائري والتونسي لم يتناولا في حقيقة الأمر عقوبات للخروج عن نظام الجلسات وإنما هي عبارة عن تدابير حمائية تلزم عضو المجلس النيابي باحترام نظام الجلسات بصفة عامة ونظام الكلام بصفة خاصة، كذلك لا يوجد ترج في العقوبات مثلما فعل المشرع المصري وهو ما يجعل تطبيق ما جاءت به الأنظمة الداخلية فيما يخص النظام داخل المجلس يخضع لمزاج الرئيس لاسيما إذا كان من الحزب الحاكم ويريد قمع المعارضة وهو ما يؤثر على أداء نواب البرلمان،

لذلك من المفروض أن توفر السلطة مدونة أكثر تفصيلا ووضوحا لضبط سلوك النواب داخل المجلس حتى لا تتعسف الرئاسة ولا يستغل نواب الأمة الحصانة البرلمانية لانتهاك الأنظمة الداخلية.

الهوامش:

1. تتمثل هذه الجزاءات في :اللوم، الحرمان من الاشتراك في وفود المجلس طوال دور الانعقاد، الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد عن 10 جلسات، الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد عن 10 جلسات ولا تتجاوز نهاية دور الانعقاد، إسقاط العضوية.
2. انظر المادة 378 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري سابقا و المعمول بها حاليا في ظل مجلس النواب المصري.
3. يجد التذكير أن الفقرة (02) من المادة 379 تمثل أحد البنود التي استندت عليها لجنة القيم لمجلس الشعب المصري في تقرير إسقاط عضوية النائب **طلعت عبد الرحمان الهادي رسلان** ، لتفصيل أكثر حول هذا الموضوع انظر : عادل عبد الله عبد الحميد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص 250.
4. د/ عمّار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، عدد 05، أفريل 2003، ص30.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد15 الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999.
6. لم يحدد الدستور مكانة رئيس المجلس الشعبي الوطني ضمن هرمية السلطة عكس ما هو الحال بالنسبة لكل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري، انظر أد/ السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، السلطة التشريعية والمراقبة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 04، الجزائر، 2013، ص56.
7. انظر المواد:09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
8. انظر المواد:76 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
9. الفصل:48 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي المصادق عليه بتاريخ 2015/02/02.

10. الفصل 131 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي، نظام سابق
11. الفصل 133 من نفس المصدر الآنف الذكر.
12. المادة 286 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.
13. المادة 283 من نفس المصدر الآنف الذكر.
14. المادة 288 من نفس المصدر الآنف الذكر.
15. المادة 289 من نفس المصدر الآنف الذكر.
16. انظر المواد :291، 292، 295 من نفس المصدر الآنف الذكر.
17. يرى الفقه المصري أن إضافة لجنة القيم لم يكن يستهدف من ورائه استكمال أجهزة المجلس على النحو المألوف في البرلمانات الأخرى وإنما استجابة لدواعي سياسية في المقام الأول، لتفصيل أكثر انظر :د/فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، (دراسة نقدية تحليلية)، شركة ناس للطباعة، مصر، 2006، ص233.
18. المادة 31 و32 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، مرجع سابق
19. تنص المادة 23 فقرة 04 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري **"....الموضوعات التي تحيلها لجنة القيم إلى اللجنة طبقا لأحكام هذه اللائحة، وللجنة أن تقرر عرض الموضوعات و التقارير المبينة في البنود (01، 02، 03) على المجلس أو أن يتخذ الإجراء المناسب في شأنها "**
20. المادة 36 فقرة 01 من نفس المصدر الأنف الذكر.
21. المادة 37 من نفس المصدر الآنف الذكر.
22. ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة 01، 2015، ص 117
23. نفس المصدر الآنف الذكر، ص 125.
24. انظر المواد :76 فقرة 01 و02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و85 فقرة 02 و 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
25. انظر الفصلين :130، 131 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، نظام سابق.
26. المادتين: 286 و 289 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، مرجع سابق.
27. وهي نفس مضمون المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
28. الفصل 131 فقرة 05 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، نظام سابق.
29- Andre laubadere ,traite de droit administratif,8édition,1986 ,P109 ,110.
30. انظر المواد :76 فقرة 02 و03، 77، 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و84، 85، 86، 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، نظام سابق

31.الفصول :131، 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، نظام سابق.
32.انظر المادتين :286، 289 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، لائحة سابقة.

Disciplining members of parliament in the laws of the Arab countries (Algeria, Tunisia, Egypt)

Dr. Ali GUESSAIR* & Nawal LESLEJ**

Abstract

The internal systems of the Arab countries have stipulated the power to discipline members of Parliament to correct their behavior in the Plenary Hall, and forcing them to apply the legal rules for the public interest and to preserve the prestige and dignity of the Council on the one hand, and promote the spirit of discipline on the other hand, because leaving the parliament sessions without legal controls lead to serious consequences on the parliamentary work.

Key words: the power of discipline - the spirit of discipline - the parliament sessions - parliamentary work.

---

* Maître de conférence A: Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Batna - Algérie.
** Membre du corps professoral :Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Batna - Algérie.