"المسؤوليَّة التأديبيَّة عن مخالفة قواعد السُّلوك البرلمانيَّ: دراسة مقارنة"

"Disciplinary Responsibility for Breach of Parliamentary Conduct: A Comparative Study "

إبراهيم أبو حمَّاد[1]
كلِّية الحقوق بصفاقس تونس
00962795432493

تاريخ الاستقبال: 2023/08/29 تاريخ القبول: 2024/01/04 تاريخ النشر: 2024/01/23

ملخَّص:

تناقش هذه الدراسة –الموسومة ب " المسؤولية التأديبية عن مخالفة قواعد السلوك البرلماني: دراسة مقارنة"– المسؤولية التأديبية في فرعين هما: الفرع الأول الذي يناقش المخالفات التأديبية البرلمانية، ويناقش في الفرع الثاني العقوبات البرلمانية، واتبعت الدراسة المنهج البنيوي المقارن، إذ إن النظام التأديبي البرلماني بنية تشتمل على عناصر وأركان للمخالفة التأديبية والعقوبات المترتبة عليها. وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج منها؛ عدم فاعلية المحاسبة والمسؤولية وضماناتها، وإعلاء مبدأ الخصوصية واغتيال الشخصية على مبادئ الحوكمة الرشيدة، الأمر الذي يسهم في إيجاد معضلة دستورية لخلق برلمان مؤسسي يعبر عن تطلعات الشعب وآماله وطموحاته، وقدمت الدراسة عددا من التوصيات.

الكلمات المفتاحية:

المسؤولية التأديبية البرلمانية، العقوبة البرلمانية، المخالفة البرلمانية، السلوك البرلماني.

Abstract:

This study, tagged "Disciplinary Responsibility for Breach of Parliamentary Conduct", discusses: A comparative study "- disciplinary responsibility in two sections: section I, which discusses parliamentary disciplinary offences; section II, which discusses parliamentary sanction; and used the article the comparative structural approach, as the parliamentary disciplinary system is structured with elements of disciplinary offence and its sanctions; a number of findings have been reached; The ineffectiveness of accountability, responsibility and guarantees, and the upholding of the principle of privacy and the assassination of personality over the principles of good governance, which contributes to creating a constitutional dilemma to create an institutional parliament that

[1] الإيميل: *IbrahimAboHammad@yahoo.com.*

reflects the aspirations, hopes and aspirations of the people. and The study made a number of recommendations.

Keywords:

Parliamentary disciplinary responsibility, parliamentary punishment, parliamentary offence, parliamentary conduct.

مقدِّمة:

تتعدد صور مسؤولية العضو البرلماني عن الإخلال بواجبات العضوية وكرامتها وشرفها. فهناك مسؤولية تأديبية تهدف إلى الحفاظ على حق العضو في الكلام وممارسة عمله البرلماني دون الإخلال بالنظام الداخلي للمجلس؛ وقد يستوجب الإخلال بقواعد السلوك البرلماني المسؤولية الجزائية مثل الرشوة، والجرائم الانتخابية. وهناك أيضا مسؤولية مدنية عن الاضرار بالآخرين وفق أحكام القانون المدني، وسوف تناقش الدراسة مسؤولية العضو البرلماني.

إن إخلال النائب بواجبات العضوية يؤثر على امتيازاته البرلمانية، بحيث يحرمه من هذه الامتيازات شريطة أن تتلاءم العقوبة مع طبيعة عمله الرقابية وتمثيله لدائرته الانتخابية. وتتفاوت العقوبة بين: 1) عدم جواز فصل النائب إلا في حدود ضيقة غير سياسية كما هو في النظام الأنجلوسكسوني (مثل الولايات المتحدة الأمريكية)[1]، و2) عدم جواز فصله مطلقا (مثل المغرب)[2]، و3) جواز فصله مؤقتا (مثل فرنسا)[3]، و4) وجواز فصله مطلقا (مثل المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية)[4].

وتأتي هذه الدراسة في فرعين، الأول منهما يناقش المخالفات التأديبية البرلمانية، ويناقش في الفرع الثاني العقوبات البرلمانية.

يُعدّ نظام الانضباط البرلماني نظرية عامة لمعالجة السلوك البرلماني، وتقنين القواعد الأخلاقية لتفعيل إرادة الخير وتوظيفها في القانون الوضعي. والمسؤولية البرلمانية تختلف باختلاف الواقعة، وانتهاك الانضباط البرلماني كي تتناسب مع العقوبة، بعد الثبوت القطعي للفعل المرتكب حتى لا تصدر عقوبة تتضمن شططًا أو غلواً. وفي الوقت نفسه، فإن المناخ الديمقراطي، ومدى تقدم الدولة واستقرار التقاليد والممارسة البرلمانية—كل هذه تلعب دورًا هامًا في عملية إصدار القرار التأديبي. وتختلف المخالفات والجزاءات باختلاف طبيعة المجتمع، ودرجة حريته، كما سيتضح لاحقًا.

---

[1] الدستور الأمريكي

[2] الدستور المغربي

[33] الدستور الفرنسي

[4] *Van Der Hulst, M. (2000). The Parliamentary Mandate the Global Comparative Study. nter-Parliamentary Union Geneva, IPU. Available on line* ***http://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf****, p. 30.*

وبالنتيجة فإن مخالفة العضو لواجبات العضوية التي توجبها القوانين أو تحظرها، أو تسمح بها بإذن، تُعدّ مخالفة تأديبية تستوجب المحاكمة.

تجدر الإشارة إلى أن المسؤولية البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة الأردني يندر في شأنها المحاسبة الخاصة في الفساد المالي، ويغلب عليها المسؤولية عن الإخلال بنظام الكلام والجلسات. وأمام هذه الندرة، التي تدلل على عدم تفعيل المحاسبة، والتضييق على رقابة الرأي العام بحجة اغتيال الشخصية، فيلزم الاستعانة بالتطبيقات القضائية لدى الدول الأخرى، إذ إن التجربة البرلمانية الوطنية ذات زمن قصير.

وعليه نتناول الفرع الأول الخاص بتحديد ماهية المخالفات البرلمانية على النحو الآتي:

الفرع الأوَّل: المخالفات التَّأديبيَّة البرلمانيَّة.

اتبع المشرع الأردني طريقة التقنين بتحديد المخالفة القانونية مثل مخالفة نظام الكلام ونظام الجلسات ومصادر التشريع البرلماني المذكورة سابقًا، ووفق ما ورد في مدونة السلوك النيابية باعتبارها القواعد القانونية الكبرى. وما الواقعة إلا قاعدة صغرى، والمطابقة بين الواقعة والنص القانوني منوط بالإدانة أو البراءة. وعلى هذا الأساس، فإن إخلال النائب بأي من الواجبات المتعلقة بالمحظورات القانونية يعد مصدراً شرعيًا للعقوبة التأديبية البرلمانية، ويصطلح عليه بـ "الركن القانوني" مما يدلل على أن المخالفات حصرية غير تمثيلية.

ومن المبادئ الأساسية لكفالة حق الدفاع أن تتوفر تهمة محددة وواضحة، وأن يتحدد نطاق الشكوى وفقاً لمبدأ عينية وشخصية الشكوى كمقاربة بين القضاء التأديبي العقابي والقضاء الجنائي، واستقلالية المسؤولية التأديبية البرلمانية عن المسؤولية الجنائية والمدنية. فالهدف من العقوبة البرلمانية تحقيق الردع العام والخاص لوضع السلوك البرلماني على جادة الصواب.

وللمخالفة التأديبية البرلمانية أركان ثلاثة على غرار النصوص:

1- الركن القانوني ويمثل النصوص القانونية بالمفهوم الواسع التي تنظم الواجبات والمحظورات والأعمال التي تستوجب الإذن لممارستها، وذلك لتنظيم العمل البرلماني؛

2- الركن المادي الموضوعي المتمثل بالمظهر الخارجي للإخلال بواجبات العضوية البرلمانية سواء كان إيجابيا أم سلبيا، أو كان ماديا أم معنويا، مثل الظهور في حالة سكر، وذلك كما ورد في النصوص القانونية.

3- الركن المعنوي المتمثل بالإرادة الحرة لارتكاب الخطأ، ويجمع الفقهاء على وجوب توافره[1] .

1- الركن القانوني:

يحقق الركن القانوني الوجود الفعلي والارشادي للسلوك القويم، بحيث يؤدي إلى علم المخاطبين بما يطلبه القانون من الأفراد، وتتحمل الدولة مسؤولية نشره واعلانه، ولا تقوم بدون ذلك مسؤولية؛ قال تعالى: "وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا"[1].

[1] حبيب، يسرى، **نظرية الخطأ التأديبي (النظرية والتطبيق)**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1990م، ص 237.

وبعد بيان المصادر القانونية للسلوك البرلماني، يمكن الانتقال إلى بيان شرعية المخالفة التأديبية، إذ تستند المخالفة البرلمانية إلى مبدأ شرعية العقوبة، وهي شرعية تمثل النص القانوني المحدد للسلوك غير المنضبط أو السلوك الذي يجب أن يتوافق والقواعد القانونية حسب معيار موضوعي خاص بالسلوك الإداري أو المالي المخل، الصادر عن النائب البرلماني، بحيث يلحق ضررا بسمعة المجلس، ويعرقل سير العملية الرقابية التشريعية، وينطوي على احتقار للمؤسسة الدستورية أو إهدار مواردها أو ارتكاب مخالفة للقوانين الناظمة للعمل التشريعي، أو إساءة استخدام المال العام دون المساس بالحياة الشخصية للنائب. فينبغي للسلوك البرلماني أن يكون متوازنا، فلا يسيء العضو استخدام الحصانة أثناء ممارسة مهامه التشريعية والرقابية، وذلك سندًا لمبدأ العقل التشريعي السليم، وبحدود الحصانة المقرر قانونًا. ويستوي في ذلك تعدد صور المخالفة؛ فمن حيث الموضوع تنقسم هذه المخالفة إلى إدارية ومالية، ومن حيث الزمن تنقسم إلى آنية ومستمرة، ومن حيث تعدد الفعل تنقسم إلى بسيطة ومركبة واعتيادية، ومن حيث الوصف القانوني تنقسم إلى جريمة محددة بنص خاص أو نص أكثر تخصيصاً (أكثر تحديدا من النص الخاص) أو نص قانوني عام[2] بحيث يطبق النص الخصوصي في حال عدم وجود نص خاص، أو وجود تعارض بينهما. فإذا لم يتوفر ما سبق، يطبق النص العام مع مراعاة مبدأ المشروعية، ومثال ذلك شروط ترشح النائب كما ترد في الدستور وقانون الانتخاب؛ لذا يعمل بالشروط الواردة في الدستور. وبناء عليه يرى الباحث وجوب توافر نص قانوني ذي صياغة محددة وواضحة تتحقق فيها الشروط الشكلية والموضوعية لصياغة النص القانوني، وتراعي مبدأ المشروعية.

نخالف، هنا، الفقه التأديبي الذي يتبنى مبدأ شرعية العقوبة دون شرعية الفعل التأديبي. فوجود مبادئ ومعايير برلمانية يقتضي شرعية الفعل التأديبي، والنص على احترام الدستور والقوانين وواجبات العضوية البرلمانية لا يستلزم فهم النص وتأويله على أنه إهدار لشرعية المخالفة، إنما إحالة لنصوص أخرى وفق مبدأ المشروعية، ذلك لأن الواجب والمحظور يستندان إلى شرعية القانون[3]

وفي العلاقة القانونية الارتباطية بين النص التأديبي والجزائي من حيث الحجية يجد الباحث أن الخطأ التأديبي البرلماني قد يشكل جريمة في حال تطابق أركان الجريمة الجزائية والخطأ التأديبي، وبخلاف ذلك، فإن كل حكم قضائي يشكل توصية بمخالفة تأديبية في حال توافر أركان المخالفة التأديبية، بشرط أن لا تكون صادرة عن محكمة خاصة، وهذا ما اتجه اليه قانون نقابة المحامين الأردنيين بالمادة 73 منه، فأوجبت المادة المعدلة أن يتم التحقق من ظروف القضية التي أدين بها المحامي، ويشترط أن تكون الجناية أو الجنحة مخلة بالشرف[4].ولذا فمن باب أولى أن يكون لمجلس النواب هذه الصلاحية بالتحقق من ظروف القضية التي أدين بها المحامي .

---

[1] سورة الإسراء، آية 15.

[2] غنام، طارق، **العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية (دراسة مقارنة)**، أطروحة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2016م، ص 46-50.

[3] يسري حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، ص 55-67.

[4] قانون نقابة المحاميين النظاميين وتعديلاته (رقم 11لسنة 1972)، نشر في الصفحة (666) من العدد (2357) بتاريخ (5 حزيران 1972) والمعدل بموجب القانون (رقم 25 لسنة 2014).

بذلك فإن ترتيب المسؤولية الجنائية يقرر إلى حد بعيد ما إذا كانت المسؤولية التأديبية البرلمانية مخلة بشرف العضوية البرلمانية، وهذا يجعل الأعراف، حين تتوافر أركانها، مصدرًا لتحديد ما يخل بواجبات العضوية البرلمانية، بحيث يكون التشريع هو المصدر الشرعي للذنب وليس السلطة الرئاسية. فشرعية المخالفة تحقق المصلحة العامة، وتشكل ضمانة حقيقية لحقوق الإفراد[1]، ثم إن اطراد الأحكام على نحو معين يساهم في كشف الأخلاق والتقاليد البرلمانية الملزمة وغير المخالفة للقانون، بالإضافة إلى دور مفوض الأخلاق البرلمانية في الدول التي تنص على انشاء هذا المركز القانوني، إذ يقدم لأعضاء البرلمان النصح والإرشاد بطريقة سرية.

بالنتيجة، فإن الأسس القانونية للمسؤولية مختلفة، ولا يجوز استعارة التكييف المدني أو الجزائي لتقرير المسؤولية التأديبية البرلمانية[2]. وعلى خلاف السائد في مجلس النواب الأردني ، فإن حجية الحكم الجنائي لا ترقى إلى درجة عدم مناقشته برلمانيا، الأمر الذي يجعل الحكم الجنائي محل تساؤل برلماني؛ فعلى الرغم من الحجية القانونية للحكم القضائي لترتيب أوضاع قانونية، وتشكيل الحقيقة قضائية ، إلا أن هذه الحقيقة نسبية ومحمولة على موقف فكري، وبما أن القانون يستوجب أن تكون العقوبة وحقوق الدفاع مصونة دون تحيز، وبما أن عملية الادراك القضائي سيكولوجية، فإن الحكم القضائي صدى لوعي القاضي المحمل بظروف اقتصادية واجتماعية، وخاصة في حال صدور الأحكام القضائية عن المحاكم الخاصة. فعلى الرغم من تبرئة المحكمة العسكرية النائب عبد الخالق يغمور، إلا أن الحاكم العسكري العام قرر إدانته وحرمانه من حريته مدة ثلاث سنوات لحجة أمنية متعلقة بسلامة الدولة بموجب أمر عسكري مما تسبب بفصله برلمانياً[3].

إن هذا التضارب بين حكم المحكمة العسكرية وحكم الحاكم العسكري يدعو إلى التفكير في معنى سلامة الدولة؛ فمن سلامتها المحافظة على الحقوق الاساسية للأفراد وبأن تكون حرية كل فرد وحماية هذه الحرية مصدرا أساسيا لسلامة الدولة وتحقيق المصلحة العامة. وهذا يجعل من حلول قناعة الحاكم العسكري محل المحكمة التي ناقشت الأدلة واصدرت قرارها مخالفا لقواعد المحاكمة العادلة، الأمر الذي يولد مخالفة للمبدأ الدستوري القاضي بمحاكمة الشخص أمام قاضيه الطبيعي، ويهدر حجية الحكم القضائي بالدعوى التأديبية. فمن غير الجائز للأحكام العرفية أن تتغول على استقلالية القضاء. وفي هذا الصدد يذهب رأي إلى عدم جواز حرمان الانسان من حقه في التقاضي، وعدم جواز تعطيل الحياة البرلمانية في ظل الأحكام العرفية[4].

وعلاوة على ذلك، فالقول بأن التهم الموجهة للبرلماني مخالفة تأديبية يتعارض مع مبادئ القانون الذي يستلزم وجود حكم قضائي للمحاسبة القانونية. فالتهمة تتضمن الوهم والظن ولا ترقى إلى حد الذنب الإداري، وفي هذا أيضا مخالفة للمبدأ الدستوري القاضي بقرينة البراءة وبدرء الحدود بالشبهات. فاليقين مصاحب لكل

---

[1] يسري حبيب، ص 134-137.

[2] السابق، ص 94.

[3] محاضر جلسة النواب في سنته الأولى الجلسة الخامسة يوم الثلاثاء في 3 كانون الأول سنة 1957م، ص ص 65-89.

[4] العواملة، منصور، **الوسيط في النظم السياسية، مجلد4 (الكتاب الثاني)**، عمان، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995م، ص 268- 270.

حكم، وهو يقين معلوم بتكراره واستقراره، وهو يقين غير مطلق، بل نسبي، وهذا يجعلنا نخالف رأي المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 1959/6/9 السنة 7 ص 1018 بأن التهم الجنائية تصلح محلا للحكم التأديبي[1].

اعتبر مجلس النواب الأردني أن حكم النائب بموجب قانون مقاومة الشيوعية تهمة موجبة لإسقاط العضوية[2]، بينما قررت المحكمة الادارية العليا المصرية في 24 ابريل 1982 الطعن 280 لسنة 25 ق، بأن اعتناق الفكر الشيوعي لا يصلح أن يكون سببا للفصل بغير الطريق التأديبي. وبالنتيجة، ونظرا لاختلاف الأحكام، تتهاتر الحجية، وخاصة إذا كانت المسؤولية متعلقة بالحقوق والحريات العامة ومنها حق النائب بالتعبير عن رأيه[3].

لذلك؛ يُعدّ فصل النائب الأردني السابق طلال الشريف، وتجميد عضوية النائب قيس الدميسي، أثناء نظر الدعوى الجنائية، مخالفاً للقانون؛ وكذلك فصل نواب الكيف في مصر. هكذا فإن المبدأ الذي أرسته لجنة القيم بوجوب مساءلة النائب إذا توافرت شبهات تلقي ظلالا كثيفة من الشكوك على الشخص العضو بحيث تكون كافية لفقدان الثقة والاعتبار دون انتظار نتيجة المحاكمة[4] يُعدّ سابقا لأوانه. فالشبهات لا ترقى للحكم القضائي الذي يملك المجلس صلاحية التحقق من ظروفه، وذلك لأن التهم الجنائية أو الجنحوية ضد النائب لا يجوز أن تكون محل بحث لقرار تأديبي برلماني وهي قيد التحقيق، والأحكام الجنائية مجرد شكوى تأديبية نظرا للأسباب السابقة، والأحكام القضائية قد تكون محملة بمضمون سياسي، لانتماء النائب إلى جنس أو دين أو لعقيدة سياسية أو نقابية أو مجموعة عرقية أو سياسية.

تجدر الإشارة إلى أن الرقابة على الخطأ التأديبي البرلماني الأردني تشكل رقابة إدارية داخلية سياسية مرتبطة باستقلال المجلس، الأمر الذي يجعلنا ندعو إلى تقريب القرار البرلماني التأديبي من القرار الإداري وما يترتب على ذلك من أثار قانونية تحقيقاً لسيادة القانون، وذلك، مثلا، عن طريق تطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية، وبالنتيجة يؤدي اقتصار الرقابة على الإدارة البرلمانية دون رقابة قضائية على القرارات البرلمانية التأديبية، إلى عدم بسط القضاء رقابته على تسبيب القرارات البرلمانية ورقابته على صحة الوقائع وإثباتها وبيان نتيجتها، وتكييف الواقعة والخطأ التأديبي، استبعادا للضمانات القضائية بالرقابة على مشروعية القرار التأديبي البرلماني و تحصيناً إدارياً لهذا القرار.

يمكن القول إن العديد من القواعد التأديبية سكت عنها المشرع مثل سقوط الدعوى التأديبية البرلمانية بالعفو العام أو الإسقاط، أو التقادم للمخالفة التأديبية والجزاء التأديبي، وهذا يقتضي حسن الاجتهاد لتنظيم القضاء العقابي التأديبي البرلماني، ومراعاة قواعد العدالة ومصلحة الدفاع.

---

[1] يسري حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، ص247-249.

[2] محاضر جلسة النواب في سنته الأولى الجلسة السادسة يوم الثلاثاء في 17 كانون الأول 1957م، ص 65-89.

[3] يسري حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، ص256.

[4] محمد،عادل، **إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1995م، ص 197.

2- الركن المادي

للركن المادي أو الموضوعي للمخالفة البرلمانية أربعة عناصر:

العنصر الأول. البحث في الفعل أو في التصرف الذي يصدر عن اختصاص مقيد أو تقديري، ويكون محلاً للمحاسبة البرلمانية؛ لذا، هو سلوك خارجي متمظهر للعيان.

العنصر الثاني. الركن المفترض: كون الفاعل يتمتع بالصفة البرلمانية اثناء ارتكابه الفعل الخاطئ أو بمناسبة استخدام هذه الصفة البرلمانية.

العنصر الثالث. يتمثل في الإخلال بالواجبات وارتكاب المحظورات البرلمانية التي تؤدي إلى تعطيل سير الوظيفة البرلمانية.

العنصر الرابع. العلاقة السببية بين الفعل والاخلال البرلماني الذي يعطل سير العملية البرلمانية[1].

وإذ إن المسؤولية البرلمانية شخصية فيحاسب البرلماني الذي قام بفعل أو تصرف ينتج عنه اخلال بالمسؤولية البرلمانية، وأن يكون للواقعة (الفعل أو التصرف) أصل ثابت في أوراق الدعوى، ويترتب على ثبوت تهمة شائعة ضد البرلماني لا تحول دون عجزه عن أداء عمله البرلماني عدم مؤاخذته تأديبيا لشيوع التهمة. ولا يتصور مؤاخذة البرلماني على فعل أو تصرف ناجم عن عدم إطاعة أوامر الرؤساء نظرا لاستقلاليته إلا إذا استلزم القانون ذلك مثل الالتزام بقرارات الكتل البرلمانية وطاعة رئيس المجلس في الإجراءات التي تخضع لنظام داخلي.

يلاحظ عدم التطابق بين الموظف العام والبرلماني في وجوه كثيرة، مثل حظر الاضراب وعدم جواز ممارسة الأعمال التجارية والتفرغ، إذ إن الأحكام تختلف باختلاف طبيعة عمل هذا وعمل ذاك. أما فيما يتصل بالإخلال بأدبيات الوظيفة، فلهذا علاقة بأن يتحلى البرلماني بالأخلاق الحميدة من خلال التعاون مع زملائه داخل البرلمان والحفاظ على كرامة الوظيفة خارج البرلمان، وخاصة في الوفود البرلمانية بحيث لا يترتب على سلوكه عمل فاضح علني، فتكون الاساءة للبرلمان واضحة، وليست كلاما مرسلا وأفكار غير ثابتة[2].

3- الركن المعنوي

هو العلم والارادة الاثمة المدركة الفاعلة لأركان المخالفة البرلمانية بالقصد الواعي الفاعل، وهو ما يستلزم حرية الإرادة والاختيار. والركن المعنوي محض تصور نفسي يرتبط بالوعي والإدراك والبدائل الأخلاقية المتاحة وظروف العمل البرلماني العامة والخاصة. وعلاوة على ذلك، فإن الخطأ قليل الشأن لا يستوجب المسؤولية البرلمانية التأديبية، لكن درجة التعمد بارتكاب خطأ جسيم أو يسير هي محل المحاسبة[3].

والباعث أو الدافع شعور خالص للأحاسيس والمصالح المؤدية بوعي عقلي إلى ارتكاب المخالفة البرلمانية، والباعث المدان ينصرف إلى الغش والسوء وتحقيق المنافع الخاصة، والدليل الموضوعي على ذلك هو المظهر الخارجي

---

[1] يسري حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، ص 164-180.

[2] يسري حبيب، المرجع السابق، ص 200-230.

[3] المرجع السابق ص 277.

للسلوك البرلماني، وفي حال صدور الفعل بشكل عفوي مثل الاجتهاد في نازلة مستجدة، فإنه لا يُعدّ مخالفة، ولا ينم عن إرادة آثمة؛ أما عند ارتكاب جرم متعمد مثل الرشوة، فالمسؤولية البرلمانية تتحقق[1].

يقع النائب تحت المساءلة عند الخطأ الناجم عن مخالفة القوانين. ويثبت الخطأ من استخلاص ظروف الحال، ومن الركن المادي المحض الذي خالفه النائب بمسلكه الشخصي. وهذا ما يقتضي تبيان صورة الخطأ من إهمال أو تقصٍ أو عدم احتراز أو تصرف على نحو غير سليم أو على وجه يتضح فيه الطيش أو الرعونة أو الإهمال أو مخالفة القوانين والأنظمة المرعية[2].

والخطأ التأديبي يستند إلى المعيار الشخصي والموضوعي بحيث تكون ظروف النائب ودرجة ذكائه هي المعتمدة في تقرير مسؤولية النائب من حيث المعيار الشخصي. أما من حيث المعيار الموضوعي فيتمثل في مقارنة النائب بزميل له يعمل في ذات ظروف العمل. والمعياران معا يعتبران وسيلة لتحديد معيار الخطأ التأديبي مثل الزمان والمكان وظروف الشخص ومركزه القانوني وعمره البرلماني[3]، والاستقرار السياسي، ووفق معيار البرلماني شديد العناية باعتباره أساس مسؤولية البرلماني المخالف للقانون على ألا يخل ذلك بالمساواة بين البرلمانيين، فلا تضطرب الأمور، مع وجود، في الوقت نفسه، مجهود مؤسسي برلماني للإرشاد والتوجيه. وفي سياق النقاش في المخالفة التأديبية البرلمانية، وتحديد ماهيتها، مما يتيح الأمر لتناول العقوبات التأديبية للعضو البرلمانيّ في الفرع الموالي.

الفرع الثَّاني: العقوبات التأديبيَّة للعضو البرلمانيّ

العقوبات البرلمانية غير المتحيزة هي جوهر النظام التأديبي البرلماني. وللعقوبة البرلمانية خصوصية تفرضها طبيعة عمل البرلماني. وبما أن التجربة البرلمانية الأردنية قصيرة، فهناك حاجة إلى الاستفادة من التجارب البرلمانية العقابية المقارنة، ومعرفة أهم الأفكار البرلمانية التأديبية التي تبين التطور القانوني للعقاب التأديبي، وذلك للإفادة منها في تجربتنا الوطنية. ولهذا السبب جاء الفرع الحالي في قسمين: العقوبات البرلمانية الأردنية والعقوبات البرلمانية المقارنة.

أولًا: العقوبات البرلمانيَّة الأردنيَّة

نصت المادة 90 على عدم جواز فصل عضو مجلس الأمة إلا بقرار صادر عن المجلس الذي ينتسب إليه، بشرط أن يصدر القرار بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وبمقارنة النص الدستوري الأردني بالمادة الأولى من الفقرة الخامسة من الدستور الأمريكي. نجد توافقا بين النصين. فهذه الفقرة تنص على الانضباط التشريعي في الكونغرس، وتعطي الحق الكامل لكل من المجلسين النواب والشيوخ في معاقبة العضو إذا ارتكب سلوكا غير منضبط بشرط أن يصدر قرار فصل النائب بأغلبية ثلثي الغرفة التي ينتمي إليها العضو دون تدخل الغرفة الأخرى.

---

[1] المرجع السابق، ص278-286.

[2] يسري حبيب، المرجع السابق، ص 272- 289.

[3] المرجع السابق، ص303 -310.

على أن النص الدستوري الأمريكي يُعدّ أكثر تحديدا وضبطًا من نص الدستور الأردني في المادة 90. فالنص الأمريكي يذكر "السلوك غير المنضبط"، بينما لا ترد هذه العبارة في النص الأردني، إلا أنها تفهم ضمنًا، لأن الغاية من النص هي الحفاظ على سمعة المجلس، وعدم إعاقة عمله الوظيفي، ولا يقتصر الأمر على سمعة العضو فقط.

قررت المحكمة العليا الأمريكية بأن للمجلس سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة الملائمة ومنها الحبس والغرامة، إلا أن الكونغرس، بغرفتيه، لم يصدر عنه أية عقوبة بالحبس لأحد أعضائه[1]. ويرى الباحث أن عقوبة الفصل هي أقصى عقوبة نص عليها ولا يجوز تجاوزها، لكن عقوبة الحبس تطال حرمان الشخص من حريته وهذا يجعلها أشد قسوة من الفصل. وعلاوة على ذلك، فإن الفصل أشد عقوبة تأديبية في النظام التأديبي، ومن غير الجائز تجاوزها، فالحرمان من الحرية من اختصاص القضاء الوطني.

يدل اجتهاد المحكمة العليا الأمريكية على قوة السيادة البرلمانية وسلطتها التي يجب ضبطها قانونيًا للحيلولة دون الاستبداد التشريعي، وبالنتيجة، دمقرطة المؤسسة التشريعية. وبما أن من يملك الأكثر يملك الأقل فمن الجائز فرض عقوبة أقل من الفصل؛ وهناك بعض الدول التي تحدد مستويات العقوبة، وتدرجها وفق المخالفة البرلمانية[2]. وهكذا فإن من شروط اختيار العقوبة تلاؤمها مع طبيعة العمل البرلماني. ومن هذه العقوبات الفصل، ووقف للعضوية المؤقت، والاعتذار القسري، والتوبيخ، والتنبيه، والخطاب التحذيري، والعقوبة المالية بالتغريم، والحرمان من الرواتب.

وفي استشارة وجهها نائب سابق للمرحوم المحامي إبراهيم بكر والواردة في كتابه "حقوق الإنسان في الأردن"، حول حق رئيس مجلس النواب في توجيه عقوبة الاعتذار القسري للنائب، أجاب المرحوم إبراهيم بكر بعدم ورود نص قانوني على هذه العقوبة في النظام الداخلي لمجلس النواب، ومن هنا، لا عقوبة بدون نص[3]. وهذا يدل على ندرة تطبيق النظام التأديبي البرلماني، نتيجة انقطاع العمل البرلماني الوطني فترات طويلة بسبب إجراءات الحل والتأجيل؛ فالاعتذار القسري يترافق مع عقوبة اخرى بحيث يتقدم الأعضاء بالاعتذار ليس لأنهم مضطرون لذلك، بل ليتجنبوا العقوبات التأديبية؛ بمقتضى المادة (109) من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ أعفي النائب قصي الدميسي من استكمال فترة تجميد عضويته بتقديم اعتذار للمجلس[4].

وبهذا يجد الباحث أن هناك أربع اتجاهات تفسيرية للعقوبة البرلمانية، وهي:

الأول: إن من يملك عقوبة الفصل يملك إيقاع العقوبة الأدنى (كما في المملكة الأردنية الهاشمية)؛

---

[1] *Maskell, J. (2016). Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine Legislative Discipline in the House of Representatives Legislative Attorney Legislative Congressional Research Service Available on line https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc824509/ p.4*

[2] غريغ باور، دليل البرلمانيين، ص 33.

[3] بكر، إبراهيم، **حقوق الإنسان في الأردن**، عمان، مطابع المؤسسة الصحفية الأردنية (الرأي)، 1995م، ص 203.

[4] المومني، حكمت، **مجلس النواب يلغي قرار تجميد عضوية الدميسي**، صحيفة الرأي، 2014/4/2، استرجع 2018/2/25 *www.alrai.com/article/637315*

الثاني: إن عدم ورود نص يقضي بالعقوبة يمنع البرلمان بمجلسه أو رئيسه من إيقاع غير العقوبة المنصوص عليها (اتجاه تفسيري للمحامي إبراهيم بكر)؛

الثالث: إطلاق يد السلطة التشريعية في تقرير المسؤولية البرلمانية، حتى في إصدار قرار الحبس والغرامة رغم عدم ورود نص عليها (كما في الولايات المتحدة الأمريكية)؛

الرابع: خضوع الحكم القضائي الجنائي لتقدير المجلس التشريعي (اتجاه تفسيري أردني سابق في النص الدستوري قبل التعديل رقم 75 الفقرة الثالثة منه، إذ تسقط العضوية في الدستور المعدل لعام 2011 حكمًا لمخالفة الفقرتين 1 و2 من المادة المشار إليها، وكذلك بمقاربة العقوبة البرلمانية بتأديب المحاميين سندا للمادة 2/72).

لذا فإن استنتاج ابراهيم بكر مبني على القضاء التأديبي إذ إن الشرعية للعقوبة، فلا عقوبة بدون نص، بينما الاتجاه الأمريكي والأردني مبني على تفسير أن من يملك إيقاع عقوبة الفصل وهي الأعلى فإنه يملك إيقاع العقوبة الأدنى، ولذا فإن الباحث يؤيد جواز ايقاع عقوبة تقل عن الفصل البرلماني على غرار الاتجاه الأردني الأمريكي.

وقد استمر الخلاف التفسيري في إيقاع العقوبة البرلمانية في قضية النائبين قصي الدميسي وطلال الشريف، إذ جمدت عضوية الثاني لمدة سنة بقرار من مجلس النواب، واستندت اللجنة القانونية في قرارها على ذات القاعدة أن من يملك الأكثر يملك الأقل، ومن يملك الأشد يملك الأخف، ومن يملك الكل يملك الجزء[1].

إلا أن عادل الحيارى، عارض قرار المجلس لعدم ورود نص عقابي يتضمن تجميد العضوية، فكان القرار بذلك مخالفا لمبدأ الشرعية إذ لا عقوبة إلا بنص[2]. وقد اعترض المحامي محمد الصبيحي، في مقال له بعنوان "تجميد عضوية نائب قرار غير دستوري"، على العقوبة لذات العلة، وأضاف بأن العقوبة من حيث تجميد العضوية لا تتوائم وعمل النائب التشريعي، الذي يمثل مائة ألف مواطن سيظلون بلا ممثل في البرلمان[3]، الأمر الذي يعني تعطيل إرادة الشعب، إذ لن تجرى انتخابات جديدة من أجل ملء المقاعد الشاغرة مؤقتًا لمدة سنة، وهي فترة غير قصيرة بمعيار العمل البرلماني؛ فمثلًا، مدة الولاية البرلمانية في مجلس النواب الأمريكي تقتصر على عامين فقط. ولهذا السبب يقترح الباحث تعيين المرشح الاحتياطي في حال الإيقاف المؤقت للنائب، ويتمنى على المشرع ألا تتجاوز العقوبة مدة ثلاثة أشهر، وأن يضاف نص قانوني لتقرير كف النائب عن العمل، مع حفظ حقه في التصويت إذا ما صدر قرار بذلك. وفي حال توقيفه. على أن يستمر قرار كف يد النائب عن العمل البرلماني لمنع العبث بالأدلة إلى أن يكتسب الحكم الجزائي الدرجة القطعية، وذلك في حال صدور قرار برفع الحصانة البرلمانية مع منح النائب الذي تكف يده عن العمل البرلماني أو ترفع الحصانة عنه حق الطعن القضائي. أمام المحكمة العليا.

---

[1] محضر جلسة مجلس النواب السابعة عشرة المنعقدة يوم الثلاثاء الواقع في 4/ ذو القعدة/ 1434 هجرية, الموافق 2013/9/10 م، العدد (1) المجلد (48) ص 46-51.

[2] عادل الحياري، **حول تعليق عضوية النائب الدميسي**، 02-10-2013 ، http://www.albaladnews.net ، استرجع 2016/12/2 .

[3] محمد الصبيحي، **تجميد عضوية نائب قرار غير دستوري**، 17-09-2013 ، https://www.ammonnews.net ، استرجع 2017/6/10 .

كانت لجنة النظام والسلوك النيابي الأردني قد نسّبت لمجلس النواب بتجميد عضوية النائب تامر بينو إلى نهاية الدورة العادية الأولى بسبب ما قام به من تجاوز على النظام الداخلي؛ واستندت اللجنة في تنسيبها إلى المادة 168 من النظام الداخلي للمجلس. إلا أن المجلس قرر تخفيض العقوبة التي نسبت بها اللجنة من تجميد عضويته حتى نهاية الدورة العادية إلى حرمانه من حضور خمس جلسات متتالية فقط، ثم الغيت العقوبة بعد اعتذاره [1]، ولم ينشر القرار على موقع الارشيف الإلكتروني للمجلس.

فالعقوبات البرلمانية الأردنية تتلخص، إذن، بالفصل البرلماني وتجميد العضوية والحرمان من المشاركة في الوفود البرلمانية؛ ومن هنا، يدعو الباحث المجلس لوضع نظام عقابي برلماني واضح وصريح، إذ إن أغلب الشكاوى تنتج عن الخلافات بين الزملاء البرلمانيين الأردنيين، وغالبا ما تنتهي بمصالحات عشائرية.

ثانيا: العقوبات البرلمانيَّة المقارنة:

1- عقوبة الفصل بجمهورية مصر العربية

تعد التجربة البرلمانية المصرية من أغنى التجارب العربية، إذ مرت بتطورات تاريخية مختلفة منذ زمن محمد علي باشا، وبدايات النهضة العربية؛ فمسيرة الحياة النيابية المصرية تمتد 152عاما (1866-2018)[2].

فمثلًا، صوّت أعضاء مجلس النواب المصري على إسقاط عضوية النائب توفيق عكاشة بحجة استقباله السفير الاسرائيلي[3]. وفي عام ١٩٧٧، أسقط مجلس النواب المصري عضوية نائب دائرة مدينة بنها بمحافظة القليوبية، وكذلك أسقط عضوية نائب رئيس الجمهورية وعضو مجلس قيادة الثورة السابق، كمال الدين حسين لإرساله برقية للرئيس السادات، في أعقاب الانتفاضة الشعبية في يناير ١٩٧٧ ينتقد فيها إدارة الرئيس ويصفها بأنها تجاوزت سلطة مجلس الشعب في التشريع وسن القوانين، إذ قال في رسالته: "ملعون من الله والشعب الذي يتجاوز سلطة الأمة"، الأمر الذي أغضب السادات، فأحال البرقية لمجلس الشعب فقرر المجلس، من جانبه، إسقاط عضوية النائب كمال الدين حسين[4]

ويرى الباحث أن حق النائب في التعبير عن رأيه لا يستوجب عقوبة الفصل، وهذا يقتضي اعترافا دستوريا بالحق البرلماني في تشكيل وحماية المعارضة وتمكينها دستوريًا من التعبير عن رأيها والاعتراف بالنشاط السياسي للبرلماني، وعدم جواز فصله اعتمادا على تفسير ألفاظه وتحميلها أي معنى بمغزى أو بلا مغزى، وذلك إذا اعتبرت ألفاظه مساسًا بالمؤسسات الدستورية وهي، في الواقع، مجرد نقد لإجراءات دستورية.

---

[1] سرايا نيوز، تخفيض عقوبة النائب "بينو" الى حرمانه من حضور (5) جلسات، استرجع 2018/2/20، *https://www.sararyanews.com/print.php?id=407878*

[2] البرلمان المصري. تاريخ البرلمان المصري *www.parliament.gov.eg/HOME/HOME_150.aspx*

[3] قناة الجزيرة مباشر، بعد إسقاط عضوية عكاشة، هل يحل الدور على منصور؟ 4 /3/ 2016، استرجع 21/ 2/ 2018 *www.Mubasher.aljazeera.net*

[4] يوتيوب، جلسة إسقاط عضوية النائب كمال الدين حسين على خلفية برقية أرسلها للرئيس السادات (فبراير 1977)، 8/ 9/ 2014، استرجع 21/ 3/ 2018 *www.dailymotion.com/video/x2oinnx* ؛ محمد،عادل، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1995م، ص364-371.

وفي ٣٠ يناير ٢٠٠٥، وافق مجلس الشعب على رفع الحصانة عن أيمن نور، عضو المجلس، والمرشح للرئاسة في مواجهة الرئيس الأسبق محمد حسني مبارك، بعد اتهامه بتزوير توكيلات أثناء تأسيس حزب الغد. وقد فُصل محمد نور من المجلس، وصدر حكم ضده بالسجن مدة خمس سنوات بسبب تلك التهمة[1].

وفي ٢٩ أيار ٢٠٠٧، أسقط مجلس نواب الشعب المصري عضوية النائب محمد أنور عصمت السادات، بتهمة إهانة القوات المسلحة، والإفلاس بعد أن أصدر شيكاً لا يقابله رصيد؛ وقد نال قرار المجلس موافقة 316 صوتا مقابل ٨٨ صوتا معارضا. وفي حالة أخرى، قضت المحكمة العسكرية، في ٣١ تشرين الأول ٢٠٠٦، بحبس طلعت السادات، عضو مجلس الشعب مدة سنة بعد محاكمة سريعة بتهمة إهانة القوات المسلحة[2].

وأول حالة فصل برلماني مصرية، كما جاء في مقال حول ذاكرة البرلمان، كانت ضد النائب مكرم عبيد عام 1943، وذلك بعد أن اتهم بالفساد زميله في المجلس والحزب مصطفى النحاس، رئيس مجلس الأمة، فقرر المجلس فصله، وهذا أحدث انشقاقًا في حزب الوفد وأثر كثيرا على علاقات المسلمين والأقباط الذين يمثلهم مكرم عبيد، بعد أن كان حزب الوفد، يُعدّ الحزب الأقوى في مصر[3].

2- عقوبة تنافي المصالح في الدستور الاسترالي

تنص (م 44) من الدستور الاسترالي على أن أي عضو برلماني له مصلحة مالية مباشرة أو غير مباشرة في أي اتفاق مع الخدمة العامة في الكومنولث، أو يوافق على تقاضي أي رسوم أو أتعاب مقابل الخدمات المقدمة إلى الكومنولث أو الخدمات المقدمة في البرلمان إلى أي شخص أو دولة فإن هذا يفقد مقعده تلقائيًا[4]. وإلى أن يقرر البرلمان خلاف ذلك، ينبغي لأيّ شخص بموجب (م46) ينص الدستور على أنه غير مؤهل لتولي منصب عضو في مجلس الشيوخ أو مجلس النواب أن يدفع مبلغ مائة جنيه إسترليني مقابل كلّ يوم يبقى فيه في منصبه؛ ولأي شخص، بناء على هذا؛ أن يرفع دعوى قضائية بهذا الشأن في أيّة محكمة ذات اختصاص.

وبالإضافة إلى ذلك، وفي ظل قانون الكومنولث، فإن أي عضو "يطلب أو يتلقى أو يحصل، أو يوافق على طلب أو تلقي الحصول على أي ممتلكات أو فائدة من أي نوع لنفسه أو لأي شخص آخر بقصد استغلاله لمنصبه بأي شكل من الأشكال، يكون مذنبًا بارتكاب جريمة"، ويعاقب بالسجن مدة عامين، بموجب قانون الانتخابات الأسترالي، ويحرم من الترشح مدة عامين أو التأثير على الحريات السياسية. وبالإضافة إلى هذه الأحكام القانونية، يبدو أن الإجماع قد تحقق بشأن مختلف المعايير "الأخلاقية" المدرجة في لجنة التحقيق لعام 1978. ووفقا لذلك، يجب على الأعضاء:

---

[1] يوتيوب، جلسة رفع الحصانة عن ايمن نور، 2007/9/9، استرجع 2018/2/21-https://www.youtube.com/watch?v=aF1zky91Lk

[2] الواقع، محمود، المصري اليوم. تاريخ "إسقاط العضوية": بدأ بـ"كمال حسين" وانتهى بـ"عكاشة" المصري اليوم 2016/3/4، استرجع اخر زيارة 2018/3/3 today.almasryalyoum.com

[3] برلماني، فصل مكرم عبيد لاتهامه رئيس الوزراء بالفساد والتربح واستغلال النفوذ، 9/ 3/ 2016، استرجع 2018/2/21 www.parlmany.youm7.com/News

[4] دستور أستراليا الصادر عام 1901 شاملا تعديلاته لغاية عام 1985، https://www.constituteproject.org ، استرجع 2016/6/20

- تجنب أي من الحالات التي قد تدخل المصالح الخاصة في صراع مع توظيف المعلومات التي حصل عليها أثناء الولاية البرلمانية ليراكم ثروته الشخصية نتيجة استغلال هذه المعلومات.
- لا يحق للنائب إعطاء الانطباع بأنه يمارس تأثيرا غير مشروع بحكم منصبه البرلماني.
- لا يسمح للنائب أبدا السعي وراء المصالح الخاصة للتدخل في ممارسة الواجبات العامة[1]

ولذلك يستخدم المشرع الاسترالي عقوبة المنع من الترشح مدة معينة، على خلاف الدستور الأردني الذي يحظر الترشح على من صدر في حقه عقوبة تزيد على عام في جريمة غير سياسية ولم يصدر في حقه عفو، الأمر الذي يترتب عليه عدم العودة إلى الحياة البرلمانية، وهذا يجعل الحظر مخالفا لروح العدالة.

3- عقوبة عدم التفرغ البرلماني

وفق النظام الداخلي البرلماني الأردني، فإن عقوبة الغياب عن جلسات المجلس تتمثل بنشر الأسماء فقط سندًا للمادة 164 منه، والغياب بدون عذر عن جلسات المجلس أو اللجان ثلاث مرات متتالية أو عشر مرات متفرقه يحرم المتغيب من المشاركة في الوفود الرسمية في تلك الدورة والدورة التي تليها، وذلك سندًا للمادة 125/ د من النظام. وبالنتيجة لم يأخذ المشرع الأردني بالعقوبات المالية أو الفصل من البرلمان لتغيب البرلماني.

وبالمقارنة ببريطانيا، فقد تشكلت لجنة في عام 1975 للنظر في غياب عضو في مجلس العموم البريطاني كان قد أقام بشكل دائم في أستراليا، وبالتالي، كان غيابه ظاهرا وفاضحا. فأوصت اللجنة بطرده، لكنه استقال قبل اعتماد توصية اللجنة. ويوضح هذا المثال أهمية خاصة في البلدان ذات التقليد البرلماني البريطاني التي تركز على انضباط الحضور لأعضاء البرلمان. وفي كندا، فإن عدم الحضور يعرض البرلماني لتهمة إهانة المجلس، إلا أن هذه الفكرة محل دراسة إذ إن تعدد الجنسية مؤشر على التعدد الثقافي لأستراليا.

نصت المادة 38 من الدستور الاسترالي أن "يصبح منصب أحد أعضاء مجلس النواب شاغرًا، في حال تغيّبه عن حضور اجتماعات مجلس النواب شهريَن متتاليَين في أيّ دورة برلمانية من دون إذن مجلس النواب[2]."

وتعدّ الغرامة أو الخصم من راتب العضو العقوبة الأكثر شيوعا على الغياب بدون سبب وجيه. والعقوبات المالية عادة ما تكون متناسبة مع طول غياب العضو أو عدد الاجتماعات التي فشل العضو في حضورها. وفي الأردن، ينشر رئيس المجلس غيابات الأعضاء بدون عذر في محضر الجلسة التالية، وتنشر الصحافة ذلك، إلا أنه لا ينشر على موقع المجلس. وغالبًا ما يوضع سقف للغرامات كحد أعلى وأدنى من راتب النائب. ويُعدّ من قبيل الغياب المبرر ممارسة النائب لأعمال في دائرته الانتخابية. وفي بعض الدول تفرض عقوبات مالية، فقط في حال عدم وجود نصاب في الجلسات العامة.

4- عقوبة عدم الامتثال للرئيس

[1] *Parliament of Australia A survey of codes of conduct in Australian and selected overseas parliaments. Available on line https://www.aph.gov.au/*

[2] الدستور الاسترالي، المرجع السابق.

يُعدّ التحدث دون إذن من رئيس المجلس، ورفض مغادرة المنصة، واستخدام لغة غير برلمانية، وعدم الالتزام بالنظام رغم دعوة الرئيس للالتزام به، من موجبات العقوبة البرلمانية. فقد يتعرض النائب لتخفيض راتبه كما في الكونغرس الأمريكي، ووفق التقاليد الفرنسية والنظام الداخلي للجمعية الفرنسية في المواد 70-76[1].

وقد يتعرض من يرفض طاعة الرئيس إلى عقوبة التوبيخ بالمفهوم الإنكليزي، وإلى عقوبة اللوم بالمفهوم الفرنسي بقرار من الجمعية وبدون مناقشة من المجلس، وهي العقوبة الثالثة على مقاييس العقوبة البرلمانية الفرنسية. وفي الولايات المتحدة، فإن العضو الذي يوجه لأعضاء مجلس الشيوخ إهانة أو استفزازا أو يهد زملاءه أثناء ممارسة مهامهم البرلمانية، تكون عقوبته في كلا المجلسين لوما بسيطا وخصم ربع راتب شهر[2]. وفي البرلمان المصري فإن العقوبة وفق ما سبق ذكره على هذه المخالفة ترقى لدرجة الفصل؛ فالفجوة بين النظاميين البرلمانيين واسعة جدا، والعبرة بتمكين النائب من ممارسة وظائفه البرلمانية بصفته ممثلًا للشعب.

5- عقوبة اللوم والطرد المؤقت

تعدّ عقوبة اللوم بالطرد المؤقت هي عقوبة الملاذ الأخير في فرنسا. فهي تطبق على النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ الذين يتجاهلون قرارات رئيس المجلس، أو اتخذت في حقهم عقوبة اللوم مرتين، أو يدعون إلى العنف في جلسة علنية، أو يصدر عنهم إهانة أو استفزاز للجمعية أو الرئيس، أو تهديد لرئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، وأعضاء الحكومة أو المجالس المنصوص عليها في الدستور. وهذا النوع من اللوم ينطوي على فرض حظر على المشاركة في إجراءات المجلس مدة 15 يومًا من التاريخ الذي ارتكبت فيه المخالفة، ويجوز تمديد هذه الفترة إلى 30 يوما إذا كان البرلماني يرفض الانصياع لقرار الرئيس، وهذا يشمل خصم جزء من راتب عضو مجلس الشيوخ مدة شهرين بالتزامن مع اللوم بالطرد المؤقت. ويتخذ قرار الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ وفقا لنفس الإجراء كما في اللوم البسيط في الجمعية الوطنية الفرنسية. وهذه العقوبة، كما أشرنا سابقاً، تنطبق أيضًا على النواب في حالة الاعتداء على الزميل البرلماني، وكذلك عندما يحاول نائبُ عرقلة حرية المداولات أو التصويت في الجمعية و/ أو مهاجمة زميله، ويرفض الانصياع لدعوة الرئيس للنظام[3]

6- إيقاف النائب في فرنسا والمملكة المغربية

لا يجوز في فرنسا طرد النائب أكثر من ثلاثة أشهر تحت ما يسمى "الطرد المؤقت"[4]، ويرى الباحث أن ذلك بتأثير نظرية العقد الاجتماعي لروسو في دفاعه عن الديمقراطية المباشرة والولاية الحتمية (*mandat imperative*) التي ترتبط بالسيادة الشعبية (*populaire souveraineté*) بالتقابل مع الديمقراطية البرلمانية والولاية التمثيلية التي ترتبط بسيادة الأمة أو السيادة الوطنية (*souveraineté national*)[5]. وتنفرد المغرب،

---

[1] *Rules of procedure of the National Assembly January* 2007 الفصل الرابع عشر الانضباط المواد 70-80 2018/2/23 والحصانة، على شبكة الإنترنت *www.legislationline.org/...Rules_Procedure_NationalAssembly*

[2] *Van der hulst M., (2000). The Parliamentary Mandate p112-119* دليل البرلمانيين 32-34.

3 Rules of procedure of the National Assembly January 2007.op.cit

4 Van Der Hulst, M., (2000). ***The Parliamentary Mandate****, p. 8. Op.cit*

[5] روسو، جان جاك، **العقد الاجتماعي أو مبادئ الحقوق السياسية**، تر: عادل زعيتر، وزارة الثقافة، عمان، 2016، ص 127.

ولو كان من باب السهو، في عدم جواز إيقاع عقوبة الفصل المؤقت على البرلماني (م 168و169 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي)، لأن ذلك يتعارض وأعماله في مراقبة السلطة التنفيذية وسن القوانين، وفي هذا مخالفة للمشرع الفرنسي قصدا أو دون قصد.

7- جزاء التسمية *naming*

وفي معظم البلدان ذات التقاليد البرلمانية البريطانية (أستراليا، كندا، كينيا، الولايات المتحدة الأمريكية)، تستخدم عقوبة "التسمية"، وهي عقوبة قد يفرضها الرئيس على الأعضاء عادة. ففي كندا، يمكن تسمية العضو بدون ألقاب لعدم احترامه الرئيس على سبيل المثال، أو رفض سحب تعليق استخدم لغة غير برلمانية، أو الاسترسال في بيان غير ذي صلة أو متكرر، أو مقاطعة العضو صاحب الكلمة، أو ممارسة سلوك غير لائق بشكل مستمر بعد أن طَلب منه رئيس المجلس الكف عن التحدي لسلطة المتكلم. ويمكن أيضًا أن تطبق عقوبة "التسمية" في حال عدم الانصياع، أي تحذير العضو عدة مرات من عقوبة قد تفرض في حالة عدم الانصياع للرئيس، وذلك بتعليق العضوية مدة خمس جلسات[1].

8- إقالة النائب في بريطانيا

أما عقوبة إقالة النائب البرلماني فهي العقوبة الأقصى التي تتخذ في المملكة المتحدة وتقتضي إعلان شغور مقعده البرلماني والدعوة لملء مقعده الشاغر. وعقوبة الإقالة في بريطانيا، أو استرداد أو استدعاء النائب، يتم إيقاعها بموجب قانون الإقالة[2]. ويشترط لذلك ارتكاب جرم يتضمن إدانة قضائية بعقوبة الحرمان من الحرية مدة تزيد على سنة على أن تتم الإقالة بناء على طلب 10% من القاعدة الانتخابية، وذلك وفق إجراءات محددة قانونًا، وهذا يعزز نظرية سيادة الشعب بتشكيل حكومة ومباشرة ومحاسبتها بمواجهة سيادة الأمة التي تشكل الحكومة البرلمانية. إلا أن هذا التقسيم النظري لا يمكن تحقيقه على أرض الواقع؛ فالتطبيق العملي يعبر عن دمج النظريتين في الدساتير العالمية، وبذلك تتميز عقوبة الفصل البرلماني باسترداد النائب في بريطانيا عن تلك التي تتخذ للإخلال بالثقة في حال موافقة أغلبية تلثي أعضاء المجلس كما في أمريكا ومصر والأردن.

وبريطانيا هي أقدم دولة استخدمت عقوبة الفصل البرلماني. ففي عام 1695، فُصل السير جون تريفور لقبول الرشاوى[3]. وفي عام 1974 قرر مجلس العموم البريطاني بعد فضائح الفساد إقامة سجل للمصالح التي دفعت إلى صياغة "مدونة سلوك" لتنظيم معايير الحياة العامة وعُدلت عام 1995. وفي 13 يوليو لعام 2018 جرت معالجة التنمر والتحرش الجنسي[4].

9- تجريم المانيا للعبث الانتخابي

---

[1] غريغ باور، دليل البرلمانيين، ص 33.

[2] *UK Parliament.* ***Recall of MPs Act 2015*** *— UK Parliament Retrieved from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/notes21-1-2018.*

[3] *news.bbc.co.uk.19may2009.* ***17the Century Speaker's downfall****. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/8058326.stm last visit 21-1-2018*

[4] *Parliament.uk. (1995). The Code of Conduct for Members of Parliament Prepared pursuant to the Resolution of the House. Available on line https://publications.parliament.uk/*

اعتمد البرلمان الألماني مدونة لقواعد السلوك في عام 1972 لتسجيل ورصد حالات تضارب المصالح وعرض هذه الأنشطة على الجمهور، وفي عام 1992 أضيفت عقوبة الرشوة والفساد للمسؤولين المنتخبين بنص خاص لقانون العقوبات الألماني بموجب المادة ي 108 منه[1].وهو ما يوازي المواد 56 وما يليها من قانون انتخاب مجلس النواب الأردني.

10- العقوبات التأديبية البرلمانية الأمريكية

لقد اتبع المشرع الأمريكي نظرية التقييد الذاتي للسلطة. ويذكر الفقيه الدستوري جيمس ماديسون أن الشعب الأمريكي لا يتصف بالملائكية، وهو ما يستلزم وجود حكومة ويجب ضبط هذه الحكومة داخليًا وخارجيًا[2].

وللاطلاع على الفضائح الأمريكية التي تمثل مخالفة للأخلاق وانتهاكات القانون التي تشغل الرأي العام، يمكن مراجعة الرابط:

www.en.wikipedia.org/wiki/List_of_federal_political_scandals_in_the_United_States و*http://www.ammanjo.net*

ولذا فإن اللجنة الدائمة للسلوك البرلماني يتوجب عليها أن تتخذ التدابير الوقائية في التدريب والتعليم ونشر الوثائق والإفصاح ونشر التقارير، وذلك لمكافحة السلوك البرلماني غير المنضبط والتعريف به بحيث يتمكن العضو البرلماني من ضبط سلوكه بما يحقق التدابير الوقائية ويحث على ثقافة برلمانية سليمة. وذلك للفصل في السلوك البرلماني وفق تقرير مقدم من لجنة فنية مختصة بالتحقيقات، وهذا يعزز فصل السلطات بين تحريك الشكوى والتحقيق والمحاكمة النهائية للحد من التحيز الحزبي[3].

---

1 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p1087

[2] جامعة منيسوتا ، مكتبة حقوق الانسان ، الأوراق الفدرالية ، ورقة رقم 51 ، جيمس مادسون ، 6 فبراير 1788 ، استرجع 2016/8/5

3 Maskell, J. Expulsion, p16-19 op.cit , http://www.ammanjo.net

وللاطلاع على المزيد مراجعة إبراهيم محمد أبو حماد ، الانضباط التشريعي في الكونغرس الأمريكي ,استرجع 2017/5/7 Search *Britannica,*

*The Editors of Encyclopaedia. "**Newt Gingrich**". Encyclopedia Britannica, 7 Dec. 2023, https://www.britannica.com/biography/Newt-Gingrich. Accessed 5 Jan2024.*
https://www.britannica.com/biography/Newt-Gingrich و www.en.wikipedia.org/wiki/Tom_DeLay

الخاتمة

وباستقراء الدراسة البحثية يتبين مما سبق أهمية السلوك البرلماني لإضفاء الشرعية، وكسب ثقة الناخبين، والتغير الجوهري الحاصل في اسباب السلوك البرلماني والعقوبات البرلمانية فيما بين المملكة الأردنية الهاشمية والبرلمانات الأخرى. ولذا حاول الباحث جاهدا مناقشة ما تجاوز نظام الكلام والجلسات. وذلك بتسليط الضوء على مناقشة المصالح المالية للبرلماني. ولقد خلص الباحث إلى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج

بالنظر إلى كل ما تقدم، يمكن استخلاص النتائج الآتية، التي توصلت إليها الدراسة:

1- عدم فاعلية المحاسبة والمسؤولية وضماناتها، وإعلاء مبدأ الخصوصية واغتيال الشخصية على مبادئ الحوكمة الرشيدة، الأمر الذي يسهم في إيجاد معضلة دستورية لخلق برلمان مؤسسي يعبر عن تطلعات الشعب وآماله وطموحاته.

2- إن تصميم أو صياغة الدستور الأردني، فهو موجز ومختصر، ولا يعالج إشكاليات جوهرية كالاعتراف بالحق الدستوري للمعارضة.

3- عدم فاعلية العدالة التنظيمية الإجرائية في النظام الداخلي لمجلس النواب وضمانات محاكمة النائب.

4- يقتصر دور لجنة النظام والسلوك على السلطة التحقيقية والاتهامية، ويعتري تنظيمها عدم الاستقلال الإداري والمالي، وعدم تخصيص كادر وظيفي فني للتحقيق البرلماني، على الرغم من الإفراط في التعيين في مجلس النواب.

5- العقوبة البرلمانية مرتبطة بالمناخ السياسي والديمقراطي والاقتصادي.

6- الأحكام القضائية بمخالفة أحكام قانون العقوبات الصادرة عن محكمة أمن الدولة تشكل إقصاء للحزبيين البرلمانيين أو ذوي الرؤى الفكرية، دون رقابة برلمانية على قناعة المحكمة.

7- عدم تخصيص محكمة نظامية عليا لمحاكمة البرلمانيين، وغياب القاضي البرلماني في المسائل المتصلة بالبرلمان.

8- تعيين رئيس لجنة الكسب غير المشروع يخالف مبدأ التوازن بين السلطات، إذ لا يستشار المجلس بذلك. وعدم فاعلية لجنة الكسب غير المشروع واقتصار المحاسبة على عدم تقديم إقرار الذمة المالية.

وبناء عليه يوصي الباحث بما يلي:

1- عدم فصل النائب البرلماني بالتهم الجنائية إلا بموجب حكم قضائي قطعي لا يقل عن عامين وبصدور قرار عن المجلس بأغلبية الثلثين بناء على طلب 20% من الناخبين في الدائرة الانتخابية.

2- إقرار حرية الكلام خارج اجتماعات المجلس وخلال الولاية البرلمانية، وعدم محاسبة النائب جزائيا عن ذلك، مع جواز مساءلته مدنياً عن الإهانة والتعرض للحياة الشخصية.

3- الاعتراف بدستورية المعارضة البرلمانية على غرار التجربة الفرنسية التونسية والمغربية، وتمكينها القانوني من العمل البرلماني من حيث اللجان، وخاصة لجنة النظام والسلوك.

4- النص القانوني على جواز الطعن بالقرارات البرلمانية ومنها الفصل البرلماني، وذلك عن طريق تضييق الفجوة بين القرار الإداري والقرار البرلماني، وأن ينعقد الاختصاص به للمحكمة الدستورية.

5- استقلالية لجنة النظام والسلوك المالية والإدارية وتعيين مفوض ومرشد أخلاقي وكادر إداري مستقل وغير حزبي أو عشائري لديه سلطة التحقيق والتنسيب للجنة النظام والسلوك البرلمانية.

6- أن يكون تنظيم المعايير والامتيازات البرلمانية من لجنة مختصة مع الفصل التنظيمي بين الجانب التقريري والتنفيذي، وتنظيم موقع إلكتروني برلماني لإشهار تضارب المصالح، يكون مستقلا عن جهاز الكسب غير المشروع.

7- عزل النائب الذي لا يفصح عن حالات فقدانه الأهلية أو الغياب المستمر عن المجلس عشر جلسات بدون عذر وإقرار غرامة مقدارها 250 دينارا عن كل يوم من أيام المخالفة، بقرار أغلبية ثلثي المجلس.

8- خضوع جميع حالات التأديب البرلماني لقرار أغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

9- الانفتاح على التجارب الدستورية العالمية وما يتصل بالسلوكيات البرلمانية على وجه الخصوص.

المراجع

المراجع العربية

1. باور، غريغ. **دليل البرلمانيين حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية**، متاح على الشابكة العنكبوتية *https://constitutionnet.org/vl/item/dlyl-albrlmanyyn-hwl-alakhlaqyat-wqwad-alslwk-albrlmanyt-mwsst-wstmnstr-lldymqratyt-2009*. تاريخ الاسترداد 5آب 2016م.

2. برلماني. فصل مكرم عبيد لاتهامه رئيس الوزراء بالفساد والتربح واستغلال النفوذ، 9/ 3/ 2016، استرجع 2018/2/21 *www.parlmany.youm7.com/News*

3. بكر، إبراهيم. **حقوق الإنسان في الأردن**، عمان، مطابع المؤسسة الصحفية الأردنية (الرأي)، 1995م، ص 203.

4. البرلمان المصري، تاريخ البرلمان المصري *www.parliament.gov.eg/HOME/HOME_150.aspx*، تاريخ الاسترداد 5آب 2016م.

5. جامعة منيسوتا ، **مكتبة حقوق الانسان** ، الأوراق الفدرالية ، ورقة رقم 51 ، جيمس مادسون ، 6 فبراير 1788 ، استرجع 2016/8/5

6. حبيب، يسرى. **نظرية الخطأ التأديبي (النظرية والتطبيق)**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1990م،

7. أبو حماد، إبراهيم. الانضباط التشريعي في الكونغرس الأمريكي، استرجع 2017/5/7 *https://www.ammanjo.co/print.php?id=3222*

8. الحياري، عادل. حول تعليق عضوية النائب الدميسي ، 2013-10-02 ، http://www.albaladnews.net ، استرجع 2016/12/2 .

9. دستور أستراليا الصادر عام 1901 شاملا تعديلاته لغاية عام 1985، https://www.constituteproject.org ، استرجع 2016/6/20

10. روسو، جان جاك. العقد الاجتماعي أو مبادئ الحقوق السياسية، ترجمة عادل زعيتر، وزارة الثقافة، عمان، 2016م.

11. سرايا نيوز، تخفيض عقوبة النائب "بينو" الى حرمانه من حضور (5) جلسات، استرجع 2018/2/20، https://www.sararyanews.com/print.php?id=407878https://www.gesetze-im

12. الصبيحي، محمد. عمون نيوز، تجميد عضوية نائب قرار غير دستوري، 17-09-2013، https://www.ammonnews.net ، استرجع 2017/6/10.

13. العواملة، منصور. الوسيط في النظم السياسية، مجلد4 (الكتاب الثاني)، عمان، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995م.

14. غنام، طارق، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية (دراسة مقارنة)، أطروحة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2016م.

15. قانون نقابة المحاميين النظاميين وتعديلاته (رقم 11لسنة 1972)، نشر في الصفحة (666) من العدد (2357) بتاريخ (5 حزيران 1972) والمعدل بموجب القانون (رقم 25 لسنة 2014).

16. قناة الجزيرة مباشر، بعد إسقاط عضوية عكاشة، هل يحل الدور على منصور؟ 4 /3/ 2016، استرجع 21/ 2/ 2018 www.Mubasher.aljazeera.net

17. مجلس النواب الأردني، أرشيف محاضر جلسة النواب في سنته الأولى الجلسة الخامسة يوم الثلاثاء في 3 كانون الأول سنة 1957م. https://www.representatives.jo/AR/Pages

18. أرشيف محاضر جلسة النواب في سنته الأولى الجلسة السادسة يوم الثلاثاء في 17 كانون الأول 1957م. https://www.representatives.jo/AR/Pages

19. أرشيف محضر جلسة مجلس النواب السابعة عشرة المنعقدة يوم الثلاثاء الواقع في 4/ ذو القعدة/ 1434 هجرية, الموافق 2013/9/10 م، العدد (1) المجلد (48).https://www.representatives.jo/AR/Pages

20. محمد، عادل. إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1995م.

21. المومني، حكمت. مجلس النواب يلغي قرار تجميد عضوية الدميسي، صحيفة الرأي، 2014/4/2، استرجع www.alrai.com/article/637315 2018/2/25

22. الواقع، محمود. تاريخ "إسقاط العضوية": بدأ بـ"كمال حسين" وانتهى بـ"عكاشة" المصري اليوم 2016/3/4، استرجع اخر زيارة 2018/3/3 today.almasryalyoum.com

23. يوتيوب، جلسة إسقاط عضوية النائب كمال الدين حسين على خلفية برقية أرسلها للرئيس السادات (فبراير 1977)، 8/ 9/ 2014، استرجع 21/ 3/ 2018 www.dailymotion.com/video/x2oinnx ؛

24. يوتيوب، جلسة رفع الحصانة عن ايمن نور، 2007/9/9، استرجع 2018/2/21 https://www.youtube.com/watch?v=-aF1zky91Lk

ب- المراجع الأجنبية

1- *Britannica, The Editors of Encyclopaedia. "**Newt Gingrich**". Encyclopedia Britannica, 7 Dec. 2023, https://www.britannica.com/biography/Newt-Gingrich. Accessed 5 Jan2024.*

2- *legislationlinewww.legislationline.org/...Rules_Procedure_NationalAssembly Rules of procedure of the National Assembly January 2007.*

3- *Maskell, J. (2016). **Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine Legislative Discipline in the House of Representatives Legislative** Attorney Legislative Congressional Research Service*
Available on linehttps://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc824509/

4- *news.bbc.co.uk.19may2009. **17the Century Speaker's downfall**. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/8058326.stm last visit 21-1-2018.*

5- *Parliament of Australia. **A survey of codes of conduct in Australian and selected overseas parliaments**. Available on line https://www.aph.gov.au/21-1-2018.*

6- *Parliament.uk. (1995). **The Code of Conduct for Members of Parliament Prepared pursuant to the Resolution of the House**. Available on line https://publications.parliament.uk/21-1-2018*

7- *parliament.uk. **Power of the Parliamentary Commissioner for Standards to initiate investigations.** Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm. **2018/2/21 .***

8- *UK Parliament. **Recall of MPs Act 2015** — UK Parliament Retrieved from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/notes21-1-2018.*

9- *Van Der Hulst, M. (2000). **The Parliamentary Mandate the Global Comparative Study**. nter-Parliamentary Union Geneva, IPU. Available on line **http://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf***