

## حدود المسؤولية الجزائية والتأديبية لعضو المجلس النيابي في التشريع الأردني والإماراتي - دراسة مقارنة -

علي محمد الشحي\*

### ملخص

تناولت هذه الدراسة الحدود الدستورية للحصانة الموضوعية والإجرائية لأعضاء المجلس النيابي في كل من الأردن ودولة الإمارات العربية المتحدة. وتعرضنا لمفهوم الحصانة ونطاقها المكاني التي توجب عدم مساءلة العضو النيابي بما يبديه من آراء وأقوال داخل قبة البرلمان أو أحد لجانه. كما تطرقنا لمفهوم الحصانة الإجرائية التي تؤدي إلى وقف تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية مؤقتاً حال ارتكاب أحد الأعضاء جناية أو جنحة إلا بعد أخذ إذن البرلمان. ورغم تلك الحصانة فإنه يمكن مساءلة الأعضاء تأديبياً في حال مخالفتهم مقتضيات العضوية النيابية، وإتيان الأعمال المحظورة عليهم. الكلمات الدالة: أعضاء المجالس النيابية، حصانة، المسؤولية البرلمانية.

### المقدمة

التي قد يمارس العضو النيابي مستلزمات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وفي ذات الاطار، فلا يمكن تصور أن يكون لعضو البرلمان حرية التصرف في اطار الحصانة الموضوعية والاجرائية التي يتمتع بها دون حدود، فلا بد من ينص المشرع الدستوري على تحديد الاطار المكاني والزمني للتمتع بهذه الحصانة بحيث يمكن مساءلة العضو النيابي في حالة خروجه عن تلك الحدود التي وضعها المشرع الدستوري، وفي ذات الاتجاه فقد يتعرض العضو النيابي لبعض مظاهر المسائلة التأديبية التي تؤدي الى انتهاء وشغور العضوية النيابية جبراً عن ارادة العضو، في حالة اجراءه لبعض التصرفات التي تخرج العضو عن مقتضيات العضوية النيابية.

ولم يخرج المشرع الدستوري الأردني في الدستور الحالي لعام 1952 ودستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 في تنظيمه عما هو متبع في غالبية الدساتير المقارنة من النص على تمتع العضو النيابي بالحصانة النيابية لكي تمكنه من القيام بمهام وظيفته النيابية وفقاً لأحكام الماتين (86، 87) من الدستور الأردني، والمادة (181) من دستور الامارات.

### 1- مبررات اختيار الموضوع

أولاً: تكمن أهمية الموضوع في دراسة نطاق الحصانة وحدودها الزمانية والمكانية في النظام الدستوري الأردني

مما لا شك فيه أن حدود المسؤولية الجزائية والتأديبية لأعضاء المجالس النيابية من الموضوعات المهمة في القانون الدستوري؛ وعليه توشك غالبية الدساتير المقارنة على منح أعضاء المجالس النيابية نوعاً من الحصانة مما تمكن العضو النيابي من القيام بكافة أوجه مظاهر العمل النيابي بحرية تامة دون أن تلحقه أي نوع من المسؤولية. وبما أن تلك المسؤولية تعد استثناء من القاعدة العامة التي توجب المساواة التامة بين المواطنين، فإنه يجب وضع الحدود الدستورية والقانونية للإطار الذي يجب أن تمارس في اطاره؛ فلكي يتمكن أعضاء المجالس النيابية من القيام بمهام العضوية النيابية، فلا بد من منحه الحصانة التي تنقسم الى الحصانة الموضوعية التي تجنبه المسائلة عن أقواله أثناء مناقشته لمشاريع القوانين داخل قبة البرلمان، علاوة على قيامه بواجبه بالرقابة على الحكومة من خلال طرح الاسئلة والاستجابات. كما أن الحصانة الاجرائية من أهم آثارها هو وقف الاجراءات الجنائية مؤقتاً لحين أخذ إذن البرلمان، وذلك لتحول دون الاتهامات الكيدية ضد أعضاء البرلمان لتحول دون حضور جلسات المجلس

\* كلية القانون، الجامعة الأردنية. تاريخ استلام البحث 2015/10/18، وتاريخ قبوله 2015/11/22.

من أية إجراءات تعسفية ضده، في حال ممارسة وظيفته النيابية خلال فترة تمتعه بصفة العضوية في مجلس الأمة. وقد نشأ هذا الامتياز ابتداءً في النظام النيابي البرلماني في إنجلترا، وانتقل إلى فرنسا، ونص عليها في دستور عام 1791، وفي الدساتير الجمهورية الرابعة والخامسة لعام 1946، 1958. وبالرجوع إلى أحكام الدستور الأردني لعام 1952 نجد بأن هذا الدستور قد أقر نوعين من الحصانة لأعضاء البرلمان، وهما: الحصانة الموضوعية، والحصانة الإجرائية. كما أن العضو النيابي وخروجاً عن مقتضيات الحصانة التي يتمتع بها العضو النيابي، فقد يتعرض للمسائلة التأديبية، التي تؤدي إلى زوال صفة العضوية النيابية وشغور العضوية البرلمانية.

### المطلب الأول: مفهوم الحصانة البرلمانية وتطورها

مما لا شك فيه أن الحصانة ارتبطت ارتباطاً بالنظام النيابي البرلماني، وتطورت بتطور هذا النظام الذي لم تكتمل قواعده دفعة واحدة وإنما مر بمراحل تاريخية في إنجلترا (Kingston, 1979)، وقد أطلق على الحرية الموضوعية ابتداءً بحرية الكلام، فقد تم لأول مرة عندما قام مجلس العموم الإنجليزي بمناسبة مناقشة امتيازات الملك دون أن يتم مقاطعتهم أو توقيفهم عن الكلام منذ عهد الملك إدوارد الثالث (1327م - 1377م) دون وجود نص قانوني يحكم هذه الحصانة.

ويسمى في دولة الإمارات العربية المتحدة المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الاعيان والنواب (الأمة للثنتين) في الاردن، سنخصص مصطلح البرلمان للدلالة على الجهات السابقة وفي حال وجود جهة معينة تختص بإجراء معين فيستم ذكرها بانفراد دون أعمال مصطلح البرلمان.

كلمة البرلمان مستعربة وليست عربية الأصل، وهي عبارة عن مجلس يجتمع فيه، حيث يتم تداول وجهات النظر وتقليب الآراء.

البرلمان هو مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدة مجالس، يتألف كل منها من عدد مرتفع من الأعضاء، ويتمتع هذا المجموع بسلطات متفاوتة الأهمية (دوفرجييه، 2014).

وقد ترسخت هذه الحصانة في عهد ثورة عام 1688 حال صدور الوثيقة الدستورية المعروفة بقانون الحقوق التي جاء في الفقرة التاسعة من المادة الأولى على أن " حرية الكلام والمناقشات أو الإجراءات يجب أن لا تكون محلاً للاتهام أو المساءلة في أية محكمة أو مكان خارج البرلمان". وعليه فقد ترسخت الأحكام المتعلقة بالحصانة (Theodore, 1980) (الحلو، د.ت).

وفي فرنسا وتحديداً في عام 1791 نص على الحصانة

والاماراتي، لأنها تعتبر من الموضوعات التي أثارة حفيظة الفقه الدستوري والباحثين لسوء مفهومها، وحدودها والحكمة من مقتضيات اقرارها من قبل أعضاء المجالس النيابي.

**ثانياً:** معرفة النطاق الزمني والمكاني لحدود الحصانة النيابية، وآثار تطبيقها من الناحية الموضوعية والاجرائية على أعضاء المجالس النيابية.

**ثالثاً:** معرفة الضوابط الدستورية لمسائلة أعضاء المجالس النيابية تأديبياً، والحالات التي يمكن معها اعمال قواعد المسائلة، ومدى الاختلاف بين النظام الدستوري الأردني والنظام الدستوري الاماراتي في هذا المجال.

### 2- مشكلة البحث

تظهر مشكلة الدراسة من خلال طرح التساؤل الآتي: هل كان الواقع العملي لتطبيق الأحكام الدستورية فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية المقررة لأعضاء المجالس النيابية متسقة مع مبررات اقرارها دستورياً. وهل أدت تلك الحصانة إلى تمكين العضو النيابي من حرية العمل النيابي.

وفي الإطار ذاته. هل يمكن مساءلة العضو النيابي تأديبياً في حال خروجه عن مقتضيات العمل النيابي، وخالف المحضورات التي أوجب المشرع الدستوري بعدم اتيانها خلال فترة العضوية.

### 3- حدود الدراسة

تقتصر الدراسة بشكل أساسي على النظام الدستوري الأردني لعام 1952 ودستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 من ناحيتين: الناحية الأولى، مفهوم الحصانة الموضوعية والاجرائية ونطاقها المكاني والزمني، والاجراءات التأديبية التي يمكن ان توقع على العضو النيابي في حالة مخالفة مقتضيات العضوية النيابية.

### 4- منهج البحث

لقد اتبع في هذه الدراسة أسلوب المنهج التحليلي المقارن للمواضيع وتفرعاتها لبيان الغرض من تناولها في الدستور الأردني والاماراتي، معتمداً على النصوص القانونية، بالإضافة إلى الرجوع لأحكام القضاء الاردني ما أمكن ذلك.

### المبحث الأول

#### نطاق الحصانة لأعضاء المجالس النيابية في النظام

#### الدستوري الأردني والاماراتي.

أكد المشرع الدستوري الأردني على حماية العضو النيابي،

الذي هو منتسب إليه، ولا تتخذ إجراءات قانونية من أجل أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه أثناء مذكرات المجلس. إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقداً فيها فيبلغ رئيس الوزراء المجلس عندما يعيد اجتماعه الإجراءات المتخذة مع الايضاح اللازم". وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فقد اشار المشرع الدستوري في المادتين (81) و(82) لموضوع الحصانة بشقيه الاجرائي والموضوعي.

ولم تتفق التشريعات المقارنة والفقهاء القانوني حول تحديد مفهوم موحد لمصطلح الحصانة النيابية، فقد أطلق اصطلاح الامتياز البرلماني في النظام القانوني الانجليزي في بداية الأمر (O. Hood Phillips, and Paul, 1987)، ثم عدلت عام 1967 بعبارة " حقوق وحصانات المجلس" (S. A. de Smith, 1971)، وبمقتضاها أصبح للعضو في مجلس العموم اللوردات حرية الكلام، وعدم جواز القبض عليه. وفي المقابل ذهب جانب من الفقهاء الفرنسي الى اطلاق مصطلح المناعة البرلمانية للدلالة على تمتع أعضاء البرلمان بعدم المسؤولية عما يبدونه من آراء وأفكار داخل البرلمان، علاوة على عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضدهم إلا بتصريح من المجلس النيابي التابع له العضو (حسام الدين، 1995)، (شطانوي، 2013).

وقد اتجه جانب آخر من الفقهاء القانوني إلى اطلاق مصطلح الحصانة البرلمانية للدلالة على وجود مانع مؤقت يحول دون اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أعضاء المجلس النيابي إلا بعد إذن المجلس التابع له (حسام الدين، 1995).

ورغم الاختلافات السابقة إلا انها تتفق جميعاً على عدم المسؤولية هن الآراء والأقوال التي يبديها أعضاء المجالس النيابية حال ممارسة عملهم النيابي المحدد وفقاً لأحكام الدستور، وفي ذات الاتجاه توجب عدم جواز اتخاذ أي إجراء جنائي ضدهم إلا بعد أخذ إذن المجلس.

#### المطلب الثاني: حدود الحصانة الموضوعية والاجرائية لأعضاء

##### المجالس النيابية في التشريعين الأردني والاماراتي

يتمتع العضو النيابي وفقاً لأحكام الدستور الأردني بالحصانة الموضوعية التي تمكنه من ابداء رؤية في المسائل المعروضة على البرلمان، علاوة على تمتعه بما تقضي به الحصانة الاجرائية التي توجب إيقاف الملاحقة والتفتيش والتوقيف والمحاكمة حال ارتكابه لجناية أو جنحة، إلا بعد أخذ إذن البرلمان خوفاً من الاتهامات الكيدية.

##### الفرع الأول: الحصانة الموضوعية

تنص المادة (87) من الدستور على أن " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء

الموضوعية في هذا الدستور، فقد جاء في هذا الدستور " ممثلوا الأمة محصنون ولا يمكن أن يلاحقوا أو يتهموا في أي وقت كان من أجل ما قالوا، أو كتبوا أو فعلوا أثناء ممارسة وظائفهم كممثلين". ثم تطورت هذه الحصانة ونص عليها في الدساتير الفرنسية المتعاقبة في دستور الجمهورية الرابعة الصادر عام 1946 الذي جاء مطابقاً لأحكام المادة (26) من الدستور الحالي لعام 1958 التي تنص على "لا يجوز ملاحقة أي عضو في البرلمان أو البحث عنه أو توقيفه أو حبسه أو محاكمته بسبب آراء أو تصويت صادر عنه أثناء ممارسة وظائفه. ولا يجوز أن يكون ي عضو في البرلمان - فيما يتعلق بالجنايات أو الجنح - محل توقيف أو أي إجراء آخر يسلبه حريته أو يقيد بها إلا بترخيص من مكتب المجلس الذي ينتمي اليه. ولا يشترط هذا الترخيص في حالة التلبس بجناية أو جنحة أو في حالة الادانة النهائية.

وقد أخذت غالبية الدساتير العربية باقرار الحصانة بشقيها الموضوعي والاجرائي فنصت المادة (112) من الدستور المصري لعام 2014 على أن "لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو في لجانه". كما تنص المادة (113) من ذات الدستور على أن "لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة، اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنائيات والجنح إلا بإذن سابق من المجلس وفي غير دور الانعقاد يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء. وفي كل الاحوال يتعين البت في طلب اتخاذ الاجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وإلا غد الطلب مقبولاً". وفي النظام الدستوري الأردني فقد نص عليها في الدستور الأول للأمانة الأردنية عام 1928 ثم أخذ به الدستور الثاني الصادر عام 1946. فنصت المادة (41) من القانون الأساسي الأردني لعام 1928 على أن "لا يلقى القبض على أحد أعضاء المجلس التشريعي أو يحاكم خلال الدورة ما لم يعلن المجلس بقرار وجود سبب كاف لمحاكمته أو انه بقي القبض عليه أثناء ارتكابه الجنائية. لكل عضو من أعضاء المجلس ملء الحرية في التكلم ضمن حدود النظام الداخلي الذي أقره المجلس ولا تتخذ بحقه اجراءات قانونية من أجل أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه أثناء مذكرات المجلس"... كما تنص المادة (54) من دستور عام 1946 على أن " لا يوقف احد أعضاء المجلس ولا يحاكم في مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالأكثرية بوجود سبب كاف لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه حين ارتكاب الجنائية. لكل عضو ملء الحرية في التكلم ضمن حدود نظام المجلس البلدي

جريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً.

2- إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه بالإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم.

وقد أقر المشرع الدستوري الأردني هذه الحصانة لحماية العمل البرلماني،- وليست للعضو بصفته الشخصية-، والهدف من اقرارها هو الحيلولة دون اعاقا أعضاء المجلس من متابعة عملهم البرلماني عن طريق تدبير اتهامات كيدية سواء من الأشخاص أو من السلطة التنفيذية، التي تؤدي الى حرمان أو عرقلة عضو المجلس من حضور الجلسات البرلمانية: (ابو زيد، 1966)، فقد تلجأ السلطة التنفيذية الى القبض على العضو أو التحقيق معه، ولا يكون الهدف منها إلا منع العضو من حضور جلسة هامة من جلسات المجلس النيابي تتعلق بالتصويت على طرح الثقة أو ممارسة وسيله من وسائل الرقابة المقررة لأعضاء مجلس الأمة مخالفاً بذلك موقف واتجاهات الحكومة في تلك المسألة، أو محاولة التنكيل بالعضو جراء بعض الأفعال أو الأقوال التي صدرت من العضو خلال جلسات المجلس، وهذه الحصانة تمتد في انجلترا وتوجب كذلك عدم توقيف العضو النيابي في القضايا المدنية لمدة تتراوح ما بين اربعين يوماً قبل الدورة البرلمانية واربعين يوماً بعدها دون أن يكون لها أي أثر على الدعاوى الجزائية (J. D.B.Mitchel, 1968).

ويتمتع أعضاء مجلس الأمة بهذه الحصانة طيلة فترات الانعقاد أثناء انعقاد الدورات البرلمانية، سواء أكانت دورة عادية أو غير عادية أو استثنائية، وهي لا ترفع الصفة الجرمية عن الفعل الجرمي المنسوب للعضو، ولكنها توقف اتخاذ الاجراءات الجنائية ضده، فهي حصانة إهمال وليس إهمال. ونطاقها محدد على أساس حماية العضو من الإجراءات الجنائية قبل الحصول على الإذن من المجلس الذي ينتسب إليه. بحيث لا يجوز محاكمته أو توقيفه إلا بموافقة المجلس الذي ينتسب إليه بالأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس تقتضي إجراء توقيفه أو محاكمته. ومن حق العضو الذي رفعت الحصانة عنه ولم يتم توقيفه حضور جلسات المجلس والتصويت وحضور اجتماعات اللجان. حيث نصت المادة (152) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013 تنص على أن "العضو الذي رفعت عنه الحصانة ولن يوقف الحق في حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت". وأوضحت المادتان (147، 148) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013 اجراءات طلب الإذن برفع الحصانة عن

الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مواخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس".

وهذه الحصانة تسمح لعضو مجلس الأمة في التعبير عن آرائه وأقواله داخل المجلس أو أحد لجانه المنتسب إليها، ولو تضمنت في طياتها نقداً للحكومة أو إلى أية جهة أخرى، وفي حدود النظام الداخلي لذلك المجلس، وبمفهوم المخالفة فإن الأفعال الجرمية كالضرب والجرح والعنف المرتكبة من الأعضاء داخل المجلس فلا تشملها الحصانة الموضوعية؛ لأنها ليس ذات صلة بالعمل النيابي. كما أن نطاق هذه الحصانة الموضوعية لا تسري على الأقوال والأفكار خارج المجلس حتى وإن حدثت أثناء أدوار الانعقاد، وكانت على علاقة بالعمل البرلماني (بطيخ، 1994)؛ لأن هذه الحصانة يجب أن تمارس في حدود النظام الداخلي لكل من المجلسين، ومناطق تطبيق تلك الأنظمة هو داخل قبة البرلمان أو أحد لجانه التي تم اقرارها لمصلحة المكان وأثناء الجلسات أو عمل أحد اللجان (العضايله، 2012).

وتتميز هذه الحصانة بخصيصتين: فهي دائمة، فلا يسأل العضو عن الأقوال المتعلقة بالعمل النيابي، ولو بعد انتهاء مدة عضويته من المجلس المنتسب اليه، ومهما كان سبب شعور عضويته. كما إنها محدودة إذ تنحصر في جرائم الرأي التي تقع من النائب بالقول أو الكتابة بحكم عمله سواء في أسألته أو مداولاته سواء في المجلس الذي ينتسب إليه أو أحد لجانه (عبد الستار، 2000).

ومن حيث النطاق الزمني للحصانة الموضوعية فإنها يبدأ التمتع بها لأعضاء مجلس النواب من لحظة إعلان نتيجة الانتخابات، وهذا محدد في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 في المادة (174) منه "يعتبر المنتخب نائباً وله حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخاب". وتبدأ بالنسبة لأعضاء مجلس الاعيان من تاريخ صدور الإرادة الملكية بتعيينهم في المجلس، كما أن نطاق هذه الحصانة يتحدد ببدء أدوار الانعقاد، ولا تشمل العطل البرلمانية. ويتمتع بهذه الحصانة النواب الذين طعن في صحة عضويتهم أمام محكمة الاستئناف حتى تبت المحكمة في الطعن المقدم اليها.

### الفرع الثاني: الحصانة الإجرائية

نص عليها في المادة (86) من الدستور الأردني لعام 1952. 1- لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس

الحصانة الاجرائية الأفعال الجرمية المرتكبة قبل اكتساب العضوية في أحد المجلسين. وقد أتيح للمحكمة الدستورية الأردنية باصدار قرار تفسيري رقم (7) لسنة 2013 للفقرة الأولى من المادة (86) من الدستور للاجابة على ذلك السؤال، وجاء في هذا القرار "... أن الحماية أو الحصانة التي منحها المشرع الدستوري للعين أو النائب قد جاءت مطلقة من حيث زمان وقوع الفعل المرتكب، إذ لم يميز المشرع الدستوري بين جرم إرتكبه العين أو النائب قبل اكتسابه هذه الصفة. ولم يستثن المشرع الدستوري من هذه القاعدة إلا حالة القبض على أحد أعضاء المجلسين متلبساً بجريمة جنائية حيث يجب اعلام المجلس بذلك فوراً، أو حالة توقيف العضو خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها حيث يجب على رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب اليه ذلك العضو عند اجتماعه الاجراءات المتخذة مشفوعة بالايضاح اللازم... وترى المحكمة أنه بإستثناء الحالتين المشار إليهما أعلاه؛ لا يجوز توقيف أو محاكمة أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب خلال مدة اجتماع المجلس سواء عن أفعال جرمية ارتكبتها قبل اكتسابه هذه الصفة أو بعد اكتسابه إياها إلا بعد رفع الحصانة عنه بقرار بالأكثرية المطلقة من المجلس الذي ينتسب اليه العضو المطلوب توقيفه أو محاكمته (قرار تفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية، رقم (7) لسنة 2013، بتاريخ، 2013/5/16، الجريدة الرسمية، عدد 5222، ص 2173).

### المطلب الثالث: نطاق المسؤولية الموضوعية والجزائية لأعضاء المجلس الوطني الاماراتي

أكدت المادة (81) من الدستور الاماراتي على عدم مؤاخذه عضو البرلمان عن ما يبيده من آراء او افكار اثناء قيامه بعمله سواء داخل المجلس او في لجانه، وذلك بنصها " لا يؤاخذ أعضاء المجلس عما يبيده من الأفكار والآراء في أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس أو لجانه". كما أن اللوائح التشريعية المنظمة لعمل المجلس الوطني منحت صلاحيات متعددة تأديبية ازاء بعض أوجه المخالفات المسلكية داخل قبة البرلمان.

ويتضح لنا من نص المادة (81) من دستور دولة الإمارات بأن نطاق الحصانة الموضوعية تشمل كافة الأقوال أو الآراء أو الأفكار أو التعليقات، على أن تتم تلك الأعمال داخل المجلس أو في لجانه، اما اذا بدرت منه بغير ذلك النطاق المكاني فيصار الى مساءلته جزائياً كفرد عادي لا يتمتع بحصانة عضو البرلمان (كنعان2006).

أحد أعضاء مجلس النواب من قبل رئيس الوزراء، ثم يحيل رئيس مجلس النواب هذا الطلب الى اللجنة القانونية، والنظر به وتقديم تقريرها خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، ومن ثم يحيل رئيس المجلس تقرير اللجنة على المجلس في الجلسة التالية لاستلام التقرير، فإذا وجد المجلس سبباً كافياً لاتخاذ الاجراءات القضائية المطلوبة يصدر قراره برفع الحصانة عن النائب بالأكثرية المطلقة من أعضاء المجلس في حدود الفعل المنسوب الى العضو في طلب الاذن. وليس من حق المجلس أن يفصل أو يبحث في موضوع التهمة، وإنما يقتصر دوره على الإذن، مما ينفي الاتهام الكيدي عن النائب حيث نصت المادة (150) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013 تنص على أن "ليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة وإنما يقتصر دوره على الإذن باتخاذ الإجراءات القانونية أو الاستمرار فيها متى تبين له أن الغرض منها ليس التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي.

أما في حالة عدم انعقاد المجلس، أي أثناء العطلة البرلمانية للمجلس، فيجوز اتخاذ كافة الاجراءات ضد العضو في حال ارتكابه جريمة ما، فإذا تم إيقاف العضو، فعلى رئيس الوزراء اعلام المجلس عند اجتماعه بكافة الإجراءات المتخذة ضد العضو، والأسباب الموجبة لهذا الإجراء، وللمجلس أن يقرر الاستمرار في تلك الاجراءات أو إيقافها فوراً وفقاً لأحكام المادة (151) من النظام الداخلي لمجلس النواب المادة والتي تنص على أن " إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون فيها المجلس منعقداً، فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس عند اجتماعاته الإجراءات المتخذة مشفوعة بالايضاح اللازم، وللمجلس أن يقرر استمرار تلك الإجراءات أو إيقافها فوراً.

ويرد استثناء واحد على هذه الحصانة، وهو حالة التلبس بجريمة جنائية، ففي هذه الحالة إذا القي القبض على أحد أعضاء مجلس الأمة وهو متلبساً بجرم ما، فيجوز توقيفه واستجوابه ومحاكمته دون استئذان المجلس الذي ينتمي إليه، وإنما على السلطة التنفيذية فقط اعلام المجلس بالاجراءات التي تم اتخاذها ضده. وذلك لإنتفاء الاتهام الكيدية التي تعيق العضو من أداء عمله. ويقصد بالجرم المشهود وفق احكام المادة (28) من قانون اصول المحاكمات الأردني بأنه الجرم الذي يشاهد حال ارتكابه أو عند الإنتهاء من ارتكابه والجرائم التي يقبض على مرتكبها بناء على صراخ الناس أو يضبط معهم أشياء أو اسلحة يستدل منها بأنهم فاعلوا ذلك الجرم خلال 24 ساعة من وقوعه (الجودخدار، 1992).

ولعل التساؤل الذي يطرح في هذا الشأن؟ ما مدى شمول

والجريمة في احد الحالات التي نصت عليها المادة (42) من قانون الإجراءات الجزائية الاماراتي وهي: مشاهدة الجريمة حال ارتكابها، أو مشاهدة الجريمة بعد ارتكابها ببرهة يسيرة. تتبع المجني عليه أو العامة مرتكبها مع الصياح أثر وقوعها، أو إذا وجد مرتكبها من فاعل أو شريك بعد وقوعها بوقت قريب حاملاً ادوات الجريمة، أو اذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب وبه آثار او علامات تدل على ارتكابها لها.

ولم يحدد المشرع الاماراتي المدة اللازمة لتحديد التلبس، وهي مسألة موضوعية تترك لكل حالة على حدة، ويميل الفقه القانوني للفترة التي تكون قد روعت الناس وخوفتهم ولم تهدأ ثار الجريمة التي ما زالت ظاهرة (جهاد، 2008). بينما حددها المشرع الأردني في المادة (28) من قانون أصول المحاكمات الجزائية بربع وعشرين ساعة من وقوع الجرم. ولمأمور الضبط القضائي أن يأمروا عضو البرلمان بعدم مغادرة محل الواقعة أو الابتعاد عنه حتى يتم الانتهاء من تحرير المحضر، وفي حال مخالفة عضو البرلمان لذلك يتم اثبات ذلك، وعرضه على النيابة العامة والتي لها اتخاذ الاجراء اللازم وفق ما تراه، وهنا تنقيد النيابة العامة بنص الدستور بحيث تنتفي حالة التلبس التي اراد منها المشرع ضبط الجاني فوراً وفي مسرح الجريمة، وذلك لغايات واهداف اكبر من تلك الحصانة التي قررت لضمان حريته الفكرية والجسدية لا التعدي وانتهاك حرمان الغير. أي يستوجب على النيابة مخاطبة البرلمان لاستصدار موافقته على السير في اجراءات الدعوى الجزائية. ويشمل نطاق مسؤولية عضو البرلمان تفتيش شخصه ومنزله وإيضاً لغير مأمور الضبط القضائي بضبط عضو البرلمان وتسليمه لأفراد السلطة العامة.

والجرائم التي يرتكبها عضو البرلمان وتخرج عن نطاق اذن البرلمان لا بد ان تكون جنائية او جنحة فقط فلا يجوز القيام بأي اجراء بحقه في المخالفات. بينما ترك المشرع نطاق الاذن الصادر من البرلمان اكثر اتساعاً بحيث يشمل الجنائيات والجنح والمخالفات، وقديماً كان أعضاء البرلمان الاماراتي يتم اعفاءهم من تسديد المخالفات المرورية المترتبة على مركباتهم بناء على هذا النص، وفي الفترة الاخيرة وبعد جدال اعلامي وسخط الراي العام تم وقف ذلك الاجراء.

ويتعين اخطار البرلمان فوراً بما تم من اجراءات لينظرها في اول اجتماع له، ولا يجوز الاستمرار في الاجراء الجزائي الا باذن البرلمان، أي أن تاريخ انعقاد البرلمان يستوجب وقف السير في اجراءات الدعوى الجزائية واحالة القضية وأوراقها للبرلمان لاستصدار قرار بالاذن للاستمرار في الاجراءات. وفي حال مرور شهر على تاريخ الإبلاغ أو الانعقاد دون رد

ومما لا شك فيه أن تقييد عمل عضو البرلمان في دولة الإمارات بداخل المجلس أو أحد لجانه محل ملاحظة، حيث بلغت الزيارات الخارجية لدورة الفصل التشريعي الخامس عشر للفترة من 2011-2015 عدد (33) زيارة، بالإضافة لورش العمل التي يعقدها العضو بمفرده دون العودة للمجلس، وإيضاً استخدام وسائل التواصل الإلكتروني الحديثة (جريدة البيان الإماراتية، العدد 12880، الأربعاء 2015/9/23، ص14).

فلا بد هنا من مد نطاق الاباحة ليتمتع عضو البرلمان بالحصانة المقررة له بما يسمح له اداء مهامه البرلمانية ونشاطه دون مواراة وخوف.

أما من حيث حدود المسؤولية الجزائية على أعضاء المجلس الوطني من حيث الاجراءات الجنائية. فقد تناولت المادة (82) من الدستور الاماراتي التي تنص على أن " لا يجوز أثناء انعقاد المجلس، وفي غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ أية إجراءات جزائية ضد أي من أعضائه، إلا بإذن المجلس، وفي حالة اتخاذ مثل هذه الاجراءات في غيبة المجلس يجب اخطاره بها".

ومن النص الدستوري السابق يتضح لنا أن المشرع الدستوري أوجب بعدم اتخاذ اية اجراءات جزائية ضد عضو البرلمان اثناء انعقاده، واستثنت حالة التلبس بالجريمة. وكان الدستور الاردني اكثر رحابة حيث اضاف في حالة اتخاذ اي من الاجراءات الجزائية بحق عضو البرلمان اثناء عدم انعقاد المجلس فيتم اخطاره. اما توقيف العضو جزائياً ومحاكمته خلال انعقاد البرلمان غير جائزة الا بحالتين وهما: القبض عليه متلبساً ويتم اعلام المجلس فوراً. وصدور قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافي للتوقيف أو المحاكمة.

وتشمل حدود الحصانة من الاجراءات الجزائية وفقاً لللائحة الداخلية للبرلمان في الإمارات جميع اجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي اجراء جزائي آخر فالحكمة من هذه الحصانة ان الاجراءات الجزائية في هذه المرحلة لا تقطع بثبوت المسؤولية الجزائية (عبيد، 2010) > إلا باذن برفع الحصانة يقدم من وزير العدل ممن يرغب برفع دعوى ضد العضو في المحاكم الجزائية.

ويحال طلب الاذن بتحريك المسؤولية الجزائية الى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لبحث الاوراق وتقديم تقرير للبرلمان، ويكون نظر الطلب بطريق الاستعجال سواء امام اللجنة او البرلمان. ويصدر الاذن من اغلبية أعضاء البرلمان بعد التحقق من جدية الطلب. اما في حالة عدم انعقاد المجلس فيجوز في حالات التلبس أو الجرم المشهود وهي سلطة استثنائية لمأمور الضبط القضائي تتسع فيها صلاحيات ضبط

أحد أعضائه، لارتكابه عملاً يشكل سابقة لا تتوافق مع مقتضيات العمل النيابي، وهو اشهار السلاح، وإطلاق النار على أحد النواب داخل قبة مجلس النواب. وقد صوت على قرار الفصل 136 نائباً من أصل 136 نائباً حضروا الجلسة.

أن الفصل من العضوية يختلف عن اجراء تجميد العضوية الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (165) التي حددت الحالات التي بمقتضاها يحق للمجلس تعليق العضوية للمدة الزمنية التي يحددها كالإساءة بالقول أو الفعل للمجلس أو حمل السلاح داخل قبته حيث نصت المادة (165) النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013 "مع مراعاة أحكام المادة (90) من الدستور، يحق للمجلس تجميد عضوية كل من يسيء بالقول أو الفعل أو يحمل السلاح تحت القبة أو في أورقة المجلس بالمدة التي يراها مناسبة..."، وقد سبق لمجلس النواب تطبيق مثل هذا الاجراء عام 2013، بالرغم من عدم النص عليه في الدستور والنظام الداخلي للمجلس لعام 1998 قبل تعديله عام 2013، وتضمن أحكامه المادة (165). وهذا الاجراء برأينا كان مخالفاً لأحكام الدستور، نظراً لأن أي جزء يفرض على أي من أعضاء مجلس الأمة يجب أن يستند لأحكام الدستور أو الأنظمة الداخلية المعمول بها في المجلس. ولذلك، فقد كان أحد الأسباب الموجبة لتعديل أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب عام 2013 (الليمون، 2015).

#### الفرع الثاني: إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الأمة

تنص الفقرة الأولى من المادة (75) - لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب:

أ- من لم يكن أردنياً. ب- من يحمل جنسية دولة أخرى ج- من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً د. من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه ه- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه و. من كان مجنوناً أو معتوهاً ز. من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

الفقرة الثانية: - يتمتع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملاك ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.

الفقرة الثالثة - إذا حدثت أي حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد

البرلمان اعتبر ذلك بمثابة موافقة على الاذن.

ويتبين أن نص اللائحة الداخلية للبرلمان الاماراتي تعود لعام 1977 بينما قانون الاجراءات الجزائية لعام 1992، وهو أحد اسباب عدم النص على مراحل تمر بها الدعوى الجزائية في نص اللائحة ومنها جمع الاستدلال.

#### المبحث الثاني

#### المسؤولية التأديبية لأعضاء المجلس النيابي في التشريع الأردني والاماراتي

بالرجوع الى أحكام الدستور الأردني لعام 1952 نجد أن المشرع الدستوري قد حدد بعض العقوبات التأديبية التي من شأنها انهاء العضوية سواء في مجلس النواب أو الاعيان، وهذه العقوبات محددة على سبيل الحصر. إلا أن الدستور الاماراتي خلا من النص على تحديد حالات شغور العضوية من المجلس الوطني.

#### المطلب الأول: حالات افعال المسؤولية التأديبية في الدستور الاردني

حدد المشرع الدستوري الأردني الحالات التي يمكن معها شغور العضوية لأعضاء مجلس الأمة الأردني، وهذه الحالات يمكن افعالها في حالات محددة، ومنها فقدان شروط العضوية النيابية، أو مخالفة الأعمال المحظورة عليهم، أو قيام أحد الأعضاء بتصرف يخالف التقاليد البرلمانية كالضرب وغيرها من التصرفات الأخرى. وستناول تلك الحالات على النحو الآتي:

#### الفرع الأول: الفصل من العضوية النيابية

تنص المادة (90) من الدستور على هذه الحالة " لا يجوز فصل أحد من عضوية أي من مجلسي الأعيان والنواب إلا بقرار صادر من المجلس الذي هو منتسب إليه، ويشترط في غير حالتي عدم الجمع والسقوط المبينتين في هذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وإذا كان الفصل يتعلق بعضو من مجلس الأعيان فيرفع قرار المجلس إلى الملك لإقراره".

وعلى ضوء ما سبق، يتبين لنا أن المشرع الدستوري على خلاف اسقاط العضوية لم يحدد الحالات التي يمكن معها فصل أحد أعضاء مجلس الأمة من عضوية المجلس المنتسب إليه، وإنما اشترط أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الأعضاء من المجلس التابع إليه العضو. وتطبيقاً لذلك، فقد اسقط مجلس النواب السابع عشر عام 2013 العضوية عن

تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملك ومن كان مساهما في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص".

ويفهم من هذا، أن المشرع حظر صراحة على أعضاء مجلس الأمة من إجراء أي تصرف يتعلق بالشراء أو الاستئجار من أملاك الدولة، كما شمل هذا الحظر القيام بالأعمال التجارية والمالية التي يحددها القانون. والحكمة الذي توخاها المشرع الدستوري من هذا الحظر، هو درء للشبهات عن أعضاء مجلس الأمة في حال إجراء أي من التصرفات السابقة، والتمنع من الاستغلال الوظيفي من قبل من يتقلدون هذه المراكز الدستورية. وحبذا لو توسع المشرع في نطاق الحظر السابق ليشمل التعامل مع كافة المؤسسات العامة التي تشرف عليها الدولة، والهيئات الإدارية والمحلية، أو الشركات التي تساهم الدولة بنصيب فيها من أموالها.

ولم يشترط المشرع الدستوري أن يصدر قرار من أحد المجلسين بسقوط العضوية عن أحد الأعضاء بينما نصت المادة (110) من الدستور المصري لعام 2014 على أن " لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه على خلاف ما كان عليه الحال قبل تعديل احكام المادة (75) عام 2011، التي كانت تنص على أن "إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته، ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه، على أن يرفع قراره إذا كان صادرا عن مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره".

وقد ذهب المجلس العالي لتفسير الدستور بمناسبة إصدار حكما من محكمة أمن الدولة بالحبس مدة سنتين على احدهما مع الغرامة، والآخر سنة مع الغرامة، لارتكابهما جريمة النيل من الوحدة الوطنية بإثارة النعرات المذهبية والعنصرية خلافا لأحكام المادة (150) من قانون العقوبات. وقد ميز هذا الحكم، وخفض الحكم بحقهما بالحبس لمدة سنة وشهر واحد. وقد أصدر المجلس العالي لتفسير الدستور قراره التفسيري رقم (1) لسنة 2006 " إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت لعد انتخابه تسقط عضويته حكما، ولا يحتاج سقوطها إلى قرار من مجلسه".

انتخابه أو خالف أحكام الفقرة (2) من هذه المادة تسقط عضويته حكماً، ويصبح محله شاغراً على أن يرفع القرار إذا كان صادرا من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره".

من النص الدستوري السابق يتضح أن المشرع الدستوري قد حدد أسباباً محددة يتم على أساسها إسقاط العضوية حكماً عن أعضاء مجلس الأمة، ومن هذه الحالات فقدان أحد الأعضاء الشروط الواجب توافرها فيمن يكون عضواً في أحد مجلسي الأمة بعد إجراء عملية الانتخاب بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، أو بعد صدور الإرادة الملكية بتعيينه في مجلس الأعيان. كمت أن قيام أحد أعضاء مجلس الأمة بإجراء بعض التصرفات المادية التي حظرها المشرع الدستوري في الفقرة الثانية من المادة السابقة.

ويعرف الفقه الدستوري إسقاط العضوية بأنه، تمتع العضو النيابي مسبقاً بالعضوية البرلمانية بما يتوافق مع أحكام القانون مع نشوء سبب طارئ على العضوية يحدده المشرع مسبقاً مما يترتب عليه إسقاط هذه العضوية (عبدالله، 1995) >

ومن نص المادة (75) السابقة نلاحظ أن المشرع الدستوري قد حدد حالات إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الأمة في حالتين، هما: الحالة الأولى، فقدان عضو مجلس الأمة أحد الشروط الواردة في الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور. والحالة الثانية: ارتكاب أحد الأعضاء لأي فعل أو مخالفة لأحكام الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور.

**الحالة الأولى:** فقدان عضو مجلس ألامه أحد الشروط الواردة في الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور، وهذه الشروط التي أوجب المشرع الدستوري ضرورة توافرها في أعضاء مجلس الأمة ليست شروط ابتداء فقط، وإنما هي شروط ابتداء وانتهاء؛ أي يجب توافرها في العضو من بداية ترشيحه أو تعيينه مع ضرورة إبقاءها ولصيقة بالعضو طيلة فترة العضوية، فإذا زال أي منها تسقط عنه العضوية. والتي تتمثل بزوال الجنسية الأردنية، أو حصوله على جنسية دولة أخرى، أو حكم على العضو في مجلس النواب أو الأعيان الذي يمارس مهنة التجارة بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، أو حكم عليه بالسجن بمره تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يغفى عنه، أو الإصابة بالجنون أو العته.

**الحالة الثانية:** التعامل المالي مع الدولة وممارسة المهن التجارية والمالية.

جاء هذا الشرط في الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور التي حظرت على كل من أعضاء مجلس الأعيان والنواب في أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة، أو الشركات التي تملكها، أو

## المطلب الثاني: المسؤولية التأديبية لأعضاء المجلس الوطني الإماراتي.

المساءلة التأديبية لها عدة اوصاف منها المخالفة التأديبية وألذنب الإداري والجريمة التأديبية والعقوبة المسلكية، وتقوم على الخطأ المرتكب من عضو البرلمان، مما يعرضه للمساءلة التأديبية، وهو أحد المظاهر التي تفرضها طبيعة أي تنظيم، لإرساء مبدأ الانضباط في البرلمان، ومجازاة مرتكب السلوك محل المساءلة.

والمسؤولية التأديبية اجمالاً متواجدة في كافة القوانين واللائحة الوظيفية في دولة الامارات العربية المتحدة، ومن ذلك قانون الموارد البشرية والخدمة المدنية لموظفي الحكومة، وايضاً قوانين السلطة القضائية التي اجازت احالة القضاة امام مجلس التأديب وتوقع على القاضي عقوبة اللوم أو تخطي الترقية لمرّة او النقل او الفصل. بينما حصر قانون تنظيم مهنة المحاماة الاماراتي رقم (1991/23) وتعديلاته العقوبات التأديبية بالتنبيه او الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز السنيتين او شطب الاسم.

وحيث بالذكر في هذا المقام أن المشرع الدستوري الاماراتي لم يتطرق الى حالات اسقاط العضوية كالفصل أو اسقاط العضوية في مخالفة العضو مقتضيات العضوية النيابية، أو زالت عنه احدي الشروط الواجب توافرها في العضوية ابتداءً.

وعضو البرلمان كغيره من المهن والوظائف والتكليفات التي يقوم بها الشخص الطبيعي والذي يقع ويرتكب كطبيعة البشر اثناء وجوده في البرلمان أو لجانه بعض الافعال التي تستوجب المساءلة وهي جنائية وقد سبق بيانها او تأديبية للإخلال بنظام البرلمان، وباستعراض اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي نجد أن المواد من (74) الى (77) حددت الجزاءات التي يجوز ايقاعها على العضو وهي: الإنذار أو توجيه اللوم، أو منع العضو من الكلام بقية الجلسة، أو الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية أعمال الجلسة، أو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد عن أسبوعين.

ويجوز وقف الجزاء اذا تقدم العضو في الجلسة التالية باعتذار كتابي، وهذه الجزاءات تطبق من المجلس على العضو في حالتين وهما: أولاً- الإخلال بالنظام التي تشتمل على بعض الأفعال والتصرفات كاستعمال عبارات غير لائقة أو مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إلضرار بمصلحة البلاد العليا أو اتيان أمر مخل بالنظام. ثانياً:- عدم الامتثال لقرار المجلس بمنعه من الكلام، وذلك بعد لفت نظره من الرئيس في ذات الجلسة مرتان.

والجرائم التي يرتكبها عضو البرلمان وتخرج عن نطاق اذن

وقد استند المجلس العالي في اصدار قراره التفسيري على أن المشرع الدستوري، لو أراد اشتراط سقوط العضوية بأكثرية الثلثين، لصاغها على النحو التالي "... تسقط عضويته بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه ويصبح محله شاغراً...".

وقد انتقد الفقه الدستوري ذلك القرار، على أساس أن شغور العضوية هو مجرد أثر طبيعي لسقوط العضوية على أثر القرار الصادر من ثلثي أعضاء المجلس الذي ينتسب اليه العضو، فإذا افترضنا أن قرار المجلس حال التصويت على الشغور لم يحظى بأغلبية الثلثين، فان العضوية تصبح غير شاغرة رغم إنها سقطت حكماً. (القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2006، الجريدة الرسمية، عدد (4781)، بتاريخ 2006/9/3، ص 3467).

وتأسيساً على ما سبق، فإن النتيجة المترتبة على إسقاط العضوية هي شغورها، مما يتطلب تطبيق أحكام المادة (88) من الدستور، بحيث يقتضي ملئ من شغرت عضويته بالانتخاب والتعيين، ومن الجدير بالذكر في هذا المقام، إن أحكام الدستور وقانون الانتخاب لعام 2012 لم يتعرضا إلى مسألة حرمان العضو من الترشيح لعضوية مجلس النواب للفصل التشريعي اللاحق للفصل الذي تم خلاله إسقاط العضوية عن العضو مجلس النواب. كما لا نجد نص يوجب أن من سقطت عضويته من مجلس الأعيان لا يجوز إعادة تعيينه مرة ثانية في مجلس الأعيان) تمييز جزاء 2006/1034، تاريخ 2006 / 8 / 16، مجلة نقابة المحامين، 2006، ص33).

ونرى بهذا الصدد بأنه لا يوجد حكم عام في هذه المسألة، وإنما يتحدد ذلك على سبب اسقاط العضوية، فالأصل العام أن الترشيح يعد من الحقوق التي كفلها الدستور والقانون للمواطنين شريطة توافر الشروط، والمتطلبات القانونية لتلك العضوية، وإنما المحدد الأساسي في هذه المسألة يرجع الى سبب اسقاط العضوية كل على حده، وبشكل عام فاذا انقضى السبب فلا يوجد ما يمنع من اعادة الترشيح. فمثلاً العضو الذي اسقطت عضويته بسبب ازدواجية الجنسية، وتخلّى عن تلك الجنسية فيحق له الترشيح لعضوية المجلس. أما العضو الذي حكم عليه بعقوبة تزيد عن سنة ماعدا ارتكابه لجريمة سياسية، فهو أحد موانع الترشيح في قانون الانتخاب الأردني، فلا يقبل طلب ترشيحه، إلا إذا صدر بحقه عفو عام أو خاص، وينطبق هذا الحكم على التاجر المفلس، فهو كذلك من موانع الترشيح، فلا يستطيع الترشيح مرة أخرى لو افترضنا أن الحكم صدر بحقه أثناء العضوية- مما رتب اسقاط عضويته-، إلا بعد اعادة الاعتبار له.

## النتائج والتوصيات

### أولاً: النتائج

**أولاً:** إن الحصانة البرلمانية في الدساتير كافة أقرت من أجل تمكين العضو النيابي من أداء أعماله النيابية بحرية تامة، وحماية العضو النيابي من الاتهامات الكيدية مما تمكنه من أداء مستلزمات العمل النيابي. ورغم ذلك، فإن تلك الحصانة ليست مطلقة من أي قيد، وإنما هي مقيدة بالحصانة الجزائية يجب أن تفهم على أساس أن العضو لا يعفى من المسائلة في حال ارتكابه جرماً ما، وإنما لا بد من أخذ إذن البرلمان. كما أن الحصانة الموضوعية لا تشمل أفعال الضرب والقذف، ومقيدة بالتمتع بها داخل قبة البرلمان أو أحد لجانه.

**ثانياً:** إن نطاق الحصانة الاجرائية في التشريعين الاردني والاماراتي تمتد الى خارج البرلمان، على خلاف نطاق الحصانة الموضوعية المحددة داخل قبة البرلمان أو أحد لجانه ولو كانت متعلقة بأعمال وظيفته البرلمانية.

**ثالثاً:** لم ينص المشرع الدستوري الاماراتي على الجزاءات التأديبية التي يمكن ايقاعها الى العضو النيابي في حال مخالفة مقتضيات العضوية، كما هو منصوص عليه في الدستور الأردني كالفصل واسقاط العضوية.

**رابعاً:** لقد اختلفت الآراء الفقهية والقضائية في الأردن فيما يتعلق بشمول الحصانة الموضوعية والاجرائية للأفعال والأعمال السابقة على اكتساب العضوية النيابية، فهناك من يرى بعدم شمولها قبل اكتساب العضوية، وقد حسمت المحكمة الدستورية الأردنية هذا الخلاف لتقضي بأنها تمتد لتشمل كافة الأفعال والجرائم التي تقع من عضو مجلس النواب والاعيان قبل اكتساب العضوية في مجلس الأمة.

**خامساً:** لقد صدرت اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي عام 1977، بينما صدر قانون الاجراءات الجزائية عام 1992. ولذلك، جاءت بعض مراحل الدعوى الجزائية غير مشمولة بنص الحصانة الاجرائية كاجراءات جمع الاستدلال.

### ثانياً: التوصيات

**أولاً:** ضرورة تعديل نص المادة (86) من الدستور الاردني، والتي اكتفت بتحديد التوقيف والمحاكمة كأحد نتائج الحصانة الاجرائية دون بقية الاجراءات الأخرى كالتوقيف والتفتيش والقبض ليشمل النص كافة اجراءات الدعوى الجزائية.

**ثانياً:** ضرورة التوسع في نطاق الزماني لحماية العضو البرلمان في دولة الإمارات كون العلاقة والرابطة التي تجمع عضو البرلمان لا تنقطع بين فترات الانعقاد.

**ثالثاً:** تعديل نص المادة (81) من دستور دولة الإمارات

البرلمان لا بد ان تكون جنائية او جنحة فقط فلا يجوز القيام باي اجراء بحقه في المخالفات. بينما ترك المشرع نطاق الاذن الصادر من البرلمان اكثر اتساعاً بحيث يشمل الجنائيات والجنح والمخالفات، وقديماً كان اعضاء البرلمان الاماراتي يتم اعفاءهم من تسديد المخالفات المرورية المترتبة على مركباتهم بناء على هذا النص، وفي الفترة الاخيرة وبعد جدال اعلامي وسخط الراي العام تم وقف ذلك الاجراء.

ويتعين اخطار المجلس الوطني الاتحادي فوراً بما تم من اجراءات لينظرها في اول اجتماع له، ولا يجوز الاستمرار في الاجراء الجزائي الا باذن المجلس الوطني الاتحادي، اي ان تاريخ انعقاد البرلمان يستوجب وقف السير في اجراءات الدعوى الجزائية وحالة القضية واوراقها للبرلمان لاستصدار قرار بالاذن للاستمرار في الاجراءات. وفي حال مرور شهر على تاريخ الإبلاغ أو الانعقاد دون رد البرلمان اعتبر ذلك بمثابة موافقة على الاذن.

### الخاتمة

تبين لنا أن المشرع الدستوري في كل من الأردن ودولة الامارات العربية أسوة عما هو متبع في غالبية الأنظمة الدستورية قد منح أعضاء تلك المجالس بعض الامتيازات التي من شأنها تعزيز مقتضيات العمل النيابي في المجالس النيابية، ومن أهم تلك الامتيازات هي الحصانة البرلمانية التي تقتضي من عضو المجلس النيابي حرية ابداء رأيه في المسائل المعروضة على الأعضاء داخل قبة البرلمان، علاوة على الحصانة الاجرائية التي من شأنها منع ملاحقته أو تفتيشه حال ارتكابه لبعض لجرائم الا بعد أخذ إذن المجلس.

وتتمتد هذه الحصانة من المسؤولية بعد إنتهاء عضويته في البرلمان فلا يجوز مساءلته عن ما بدر عنه من آراء وأفكار في المجلس ولجانه بعد إنتهاء عضويته. وتعتبر هذه الحماية من النظام العام فلا يجوز له التنازل عنها.

وفي نطاق العقوبات المسلكية وبالرغم من النصوص المستحدثة في نظام عام 2013 إلا ان ذلك لم يعد كافياً للمؤلحة القادمة فلا بد من اعمال نموذج مقارب لكافة الانظمة الوظيفية الأخرى، فلا عقوبة بنص الدستور الا الفصل بينما النظام استحدث تجميد العضوية والحرمان من التمثيل، وبالرغم من ذلك قد يجد نفسه امام ذات الحرج في الاجتهاد السابق والذي تعدى على نصص الدستور ومبدأ شرعية الجزاء بايقاع عقوبة لا اساس لها، وهو ما يستوجب اعادة النظر بالنظام التأديبي لعضو البرلمان برمته ليبقى خاضعاً لمراقبة زملائه عبر محكمة البرلمان وفق أسس وأطر تناسب الواقع الحالي.

من المجلس الذي ينتمي له العضو، وإضافة أحكام دستورية تنص على إسقاط عضوية اءاء المجلس الوطني الاتحادي في دستور الامارات كجزء تأديبي في حال فقدان شروط العضوية، أو اجراء أي تصرف يخالف التقاليد البرلمانية.

**خامسا:** استحداث عقوبات للمخالفات المسلكية في الأنظمة الداخلية في كل من الاردن ودولة الامارات، تراعي التدرج وتناسب الجزاء مع الفعل تبدأ بلفت النظر والتنبيه وتصل للفصل والمنع من الترشح.

والمادة (87) من الدستور الأردني ليتسع مفهوم الحصانة الاجرائية لتشمل دور الانعقاد وعدم الانعقاد للمجلس النيابي، وفي مثل حالة عدم الانعقاد للمجلس النيابي يجب أخذ اذن المكتب الدائم للمجلس الذي ينتسب اليه العضو لمباشرة أي اجراء جنائي ضده.

**رابعاً:** لإعمال الفقرة الثالثة من المادة (75) من الدستور الأردني فيما يتعلق بإسقاط العضوية عن اعضاء مجلس الأمة يجب ان ينص المشرع الدستوري الأردني صدور قرار الاسقاط

## المصادر والمراجع

### اللغة العربية

- عبد الستار، ف. (2000) شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية.
- أحمد، ح. (1995) الحصانة البرلمانية الموضوعية والاجرائية من وجهة نظر جنائية، طبعة ثانية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- بطيخ، ر. (1994) الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الحموري، م. (2006) قراءة قانونية في تفسير المجلس العالي الذي قرر اسقط عضوية النائبين حكما، مجلة نقابة المحامين، العدد، 7،8،9.
- الجو خدار، ح. (1992) شرح قانون أول المحاكمات الجزائية، الأردن: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1.
- الليمون، ع. (2015) تطور النظام الدستوري الأردني، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
- الحو، م. (د.ت) أنظمة الحكم ودستور الإمارات، الإمارات: مكتبة العين الوطنية، ط1.
- العضايلة، أ. (2012) الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط2.
- جهاد، ج. (2008) الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، ط1.
- دوفرجهي، م. (2014) المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، لبنان: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط2.
- شطانوي، ع. (2013) الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1.

عبيد، م. (2010) العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، اكااديمية شرطة دبي، ط2.

عبيد، م. (1994) نظم الحكم ودستور الإمارات، الإمارات: اكااديمية شرطة دبي، ط1.

غنام، م. (2003) شرح قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، ط1.

### التشريعات والقوانين

- الدستور الأردني لعام 1952
- الدستور الاماراتي لعام 1971
- الدستور المصري لعام 2014
- الدستور الفرنسي لعام 1958.

### اللغة الأجنبية

- de. smith, S. A. Constitutional and Administrative Law, Mixed, London, 1971, p316.
- Hood Phillips, O. and Paul Jackson, Constitutional and Administrative Law, Fletcher , Son Ltd, Norwich, 1987, p234.
- Kingston Derry D.Phill.Institution of the today.3<sup>rd</sup> editm. London, 1979, p 53- 64.
- Law, Scottish University, Edinburah, 1968, p126.
- Theodore, F. T. Pluckneet, English Constitutional History, Sweet &.Maxwell, London, 1980 , p 195 J. D.B.Mitchel, Constitutional.

**Limits of the Criminal and Disciplinary Liability of Member  
of Parliament in Jordanian and Emirati Legislation  
(Comparative Study)**

*Ali Alshehhi \**

**ABSTRACT**

This study examines the constitutional limits of the objective and procedural immunity of the parliament members in both Jordan and the United Arab Emirates.

The concept of immunity and its spatial scope that requires not calling a parliament member to account concerning the opinions or sayings expressed by such member in the Parliament or in its committees are discussed.

The concept of procedural immunity that leads to temporarily suspend enforcing Code of Criminal Procedure if a parliament member commits a defect or a felony unless permit of the parliament is obtained are also examined. Despite this immunity, the parliament members may be subject to a disciplinary accountability if they violate requirements of the parliamentary membership and commit prohibited matters.

**Keywords:** Parliament Members, Immunity, Parliamentary Liability.

---

\* Faculty of Law, The University of Jordan. Received on 18/10/2015 and Accepted for Publication on 22/11/2015.