

القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة

د. لمى علي الظاهري
م. عميد كلية القانون الجامعة
المستنصرية للشؤون العلمية

م. علي مجيد العكيلي
م. عميد كلية القانون الجامعة
المستنصرية للشؤون الإدارية

ملخص

تحرص التشريعات الانتخابية في أغلب دول العالم المعاصر على حرمان بعض العاملين بالدولة من حق الترشيح لعضوية البرلمان، ما لم يقدموا استقالاتهم كأحد الضوابط القانونية. واستثناء على مبدأ حرية الترشيح، وهو ما يترتب عليه بالضرورة، عدم الجمع بين عضوية البرلمان وشغل بعض الوظائف العامة. والمشرع في سبيل اشتراط ذلك إنما يهدف الى عدم استغلال هذه الطوائف من العاملين بالدولة الى نفوذهم الوظيفي عن طريق التأثير على إرادة الناخبين، بالإضافة الى البعد بأعضاء هذه الوظائف عن معتك الحياة السياسية نظراً لحساسية هذه الوظائف التي تتطلب في أدائها التفرغ الكامل.

الكلمات المفتاحية: القيود الدستورية، العضوية البرلمانية، الوظيفة العامة.

Abstract

Election legislations in most countries are keen to ensure that certain officials are not allowed to run for parliament unless they resign from the posts they hold. This is a legal requirement and an exception to the principle of freedom of candidacy. The point is to prevent combining having both membership of parliament and public posts. By this condition, the legislature aims make sure that holders of public posts do not use the power associated with such

positions to influence the opinions of electors. Another aim is to keep such officials away from the political milieu due to the sensitivity of the positions they hold and the need to be unengaged in any other matter in order to perform their duties duly.

Key words: Constitutional restrictions, parliamentary membership, public function.

مقدمة:

الواقع أنّ التفرغ للوظيفة البرلمانية، هو تمكين عضو البرلمان من القيام بوظيفة العضوية دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة على أكمل وجه. والتفرغ للعضوية لا يعني عدم قيام العضو بأي عمل آخر خلاف العمل البرلمانية، وإنما يقصد بها تفرغ العضو عن القيام بوظيفة يتعارض عملها مع مقتضيات العضوية في البرلمان.

لذلك، فإنّ أغلب الدساتير لا تجيز للعضو في البرلمان ممارسة الوظائف العامة التي تخضع لسيطرة السلطة التنفيذية او القضائية أثناء مدة عضويته في البرلمان حتى لا يكون العضو تحت سيطرة سلطة أخرى، كما يعد مبدأ العضوية البرلمانية ضماناً لاستقلال العضو في أداء مهام وظيفته، وضمانة للبرلمان في عدم سيطرة السلطة التنفيذية عليه، ولذلك عارض الفقه مسألة جمع عضو البرلمان بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، وأحياناً وردت بعض الاستثناءات على هذا المبدأ في قوانين بعض الدول، فبعضها يضيق من هذه الاستثناءات والبعض الآخر يوسع منها.

أولاً: أهمية البحث

تحرص الدساتير في معظم الأنظمة النيابية على النص صراحة على وجوب تفرغ العضو لعضوية البرلمان، ومنعه -كقاعدة عامة- من الجمع بين هذه العضوية والممارسة الفعلية للوظائف العامة.

ثانياً: أهداف البحث

تكمن الحكمة من منع الجمع بين عضوية المؤسسة التشريعية وتولي الوظائف العامة في أمرين، هما:

- 1- ضمان تحرر العضو من كل تأثير وقيود السلطة التنفيذية، إذ لا يستوي تولي العضو لوظيفة خاضعة لإمرة وزير معين يأتّمر بأمره، ويخضع لسلطته الرئاسية، ويمارس في نفس الوقت اختصاصاته الرقابية من سؤال واستجواب وغيرها من الاختصاصات المتاحة له.
- 2- يجب على العضو أن يبدي آراءه وأفكاره وهو غير خاضع سوى لضميره ولقانون، دون ارتباطه وظيفياً لأحد.

ثالثاً: خطة البحث

سيتم تقسيم هذا البحث على مقدمة وثلاثة مطالب، سنتناول في الأول منها الدساتير التي قيدت اعضاء المجالس النيابية، أما الثاني فسيكون حول الدساتير التي قيدت جزء من الوظائف العامة، والثالث يكون منصب على الاستثناءات الواردة في بعض الدساتير، ثم ننهي بحثنا بخاتمة نبين فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها.

المطلب الأول: الدساتير التي قيدت أعضاء المجالس النيابية

الواقع أنّ لكل مواطن الحق في الترشيح لعضوية المجالس النيابية سواء كانت مجلس النواب او الشورى، وكذلك بالنسبة للمجالس المحلية، لكن هناك بعض القيود بالنسبة للموظفين الذين يرومون الترشيح لعضوية البرلمان، لا بد أن يقدموا استقالاتهم كأحد الضوابط القانونية، لأن العضو بحاجة الى التفرغ شبه التام لأعمال المجالس ولجانها وكل ما يتعلق بهما،

وتنص غالباً الدساتير على التقييد بعدم الجمع بين عضوية المجالس النيابية والوظيفة العامة⁽¹⁾.

ومن الدساتير التي قيدت اعضاء المجالس النيابية ومنها الدستور العراقي لعام 2005 في نص المادة (49سادساً) والتي نصت على: ((لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر))⁽²⁾.

كما أكدت المادة (19) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على نفس الأمر في نصها.

أولاً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل او منصب رسمي آخر.

ثانياً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات، وعلى العضو أن يختار العضوية في إحدى الجهتين، وأن لم يختَر، يُعد عضواً في مجلس النواب فقط⁽³⁾.

كذلك في فرنسا وفق دستور 1958، اشترط الدستور التفرغ للعضوية في البرلمان، حيث منع على عضو البرلمان ممارسة أي وظيفة أخرى طيلة فترة عضويته، حتى الوزير لا يجوز له أن يكون عضواً في البرلمان، بل يجب عليه أن يختار خلال شهرين، إما ترك مقعده البرلماني او الاعتذار عن قبول الحقيبة الوزارية، وخلال هذه المهلة، لا يحق له التصويت في البرلمان، وإذا استقالت الحكومة قبل نفاذ الشهر، فيعد محتفظاً بمقعده البرلماني⁽⁴⁾.

كذلك النظام الفلسطيني جاء مطابقاً، فإنه أوجب على من يريد الترشيح للانتخابات سواء الرئاسية او التشريعية، أن يقدم استقالته الى الجهة

التي يعمل بها إذا كان موظفاً لدى الجهاز الإداري العام، وعدم عودته للعمل، سواء فاز أو خسر بالانتخابات التشريعية، ولكن يحق له العودة في حالة ان تم الإعلان عن شاغر وظيفي، فعليه يتقدم من جديد للوظيفة، وهو يعني بحد ذاته ضماناً لاستقلال النائب في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث جاء نص المادة (8) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (1) لسنة 2007 على انه: ((1- لا يجوز للفئات التالي ذكرها ترشيح أنفسهم لمنصب الرئيس او لعضوية المجلس، إلا إذا قدموا استقالاتهم من مناصبهم، وتعتبر استقالاتهم مقبولة وسارية المفعول اعتباراً من تاريخ الإعلان عن قوائم الترشح النهائية، دون الاجحاف بحق أي منهم في أن يقدم بطلب توظيف لدى وجود أي شاغر في دوائر السلطة الوطنية او الهيئات او المؤسسات التي استقالوا منها، وان تخضع إعادة توظيفهم لشروط المسابقة والاختبار أسوة بغيرهم من المتقدمين للوظيفة وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية⁽⁵⁾.

2- يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به، وبزوجته وبأولاده مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة عقار ومنقول في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا)).

نحن نرى ان الدستور الفلسطيني قيّد فعلاً الترشيح للانتخابات، وجاء متميزاً عن الدساتير الأخرى التي حظرت الجمع بين العضوية والوظيفة، لأن الدستور الفلسطيني قد حظر الجمع سواء تم قبوله لعضوية مجلس النواب او رفضه للترشيح، بينما الدساتير الأخرى قد حظرت الجمع بين عضوية مجلس النواب والوظيفة، أي بعد فوز النائب، أي يحتفظ النائب بوظيفته في حال عدم قبوله.

كما جاء في الدستور التركي النافذ والمعدل عام 2006 في نص المادة (76) والتي نصت على: ((لا يترشح للانتخاب او يكون مؤهلاً للانتخاب كنائب، إلا في حالة الاستقالة من مناصبهم كل من القضاة وممثلي النيابة العامة، وأعضاء الأجهزة القضائية العليا، وأعضاء هيئة التدريس في مؤسسات التعليم العالي، وأعضاء مجلس التعليم الأعلى، وموظفي المؤسسات والأجهزة العامة الذين يعتبرون عمالاً بسبب الواجبات التي يؤديونها، وقرار القوات المسلحة))⁽⁶⁾.

أما المشرع المغربي، فقد ميّز في قانون انتخابات أعضاء مجلس النواب رقم (31) لسنة 1997 بين فئات الموظفين الراغبين بالترشيح في عموم أنحاء المملكة، حيث اشترط مرور سنة على انتهاء العلاقة الوظيفية لهم⁽⁷⁾ وبين فئات الموظفين الراغبين في الترشيح ضمن الدوائر الانتخابية التي زاولوا مهامهم الوظيفية فيها، حيث اشترط مرور سنتين على انتهاء العلاقة الوظيفية⁽⁸⁾ على أن يبدأ حساب المدة في الحالتين من تاريخ الاقتراع.

هذا وأشار قانون الانتخابات البحريني رقم (15) لسنة 2002 الى عدم جواز قبول ترشيح وزراء ورجال القضاء والنيابة العامة الى عضوية مجلس النواب إلا إذا استقالوا مقدماً من مناصبهم⁽⁹⁾.

جدير بالذكر أنّ المشرع البحريني قد سمح للموظف في الترشيح للانتخابات لأعضاء المجلس النيابي على أن يمنح إجازة بدون راتب، إذا لم يكن له رصيد كافٍ من الإجازات ابتداءً من اليوم التالي لانتهاء فترة الترشيح حتى انتهاء عملية الانتخاب، مع حرمان الموظف من ممارسة أي عمل من أعمال الوظيفة العامة⁽¹⁰⁾.

في حين كان المشرع اليمني أكثر تفصيلاً، حيث عدّ كل موظف يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب متوقفاً على ممارسة أعمال الوظيفة العامة من تاريخ فترة الترشيح، على أن يعود الى الوظيفة إذا لم يفز في الانتخابات، وتدفع له كافة مستحقاته، فإن فاز، استمرت مستحقته من جهة عمله خلال فترة عضويته في المجلس وله حق العودة الى عمل مواز لعمله السابق⁽¹¹⁾.

أيضاً قضى قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم (17) الصادر في 2000/1/6 بفصل الموظف من وظيفته إذا ما فاز في الانتخابات وحدد مدة شهر واحد يتعين على الموظف خلالها أن يبلغ رغبته في رفض العضوية او قبولها ويبدأ احتساب هذه المدة اعتباراً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات⁽¹²⁾.

أما الدستور الكويتي النافذ، فقد نص في المادة (120) منه على أن: ((لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور))⁽¹³⁾. وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتببات الوظيفة، ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى⁽¹⁴⁾.

تكمن الحكمة من منع الجمع بين الوظيفة النيابية والوظيفة العامة في ضمان تحرر العضو من كل تأثير وقيود السلطة التنفيذية، إذ لا يستوي تولي العضو لوظيفة خاضعة لأمر وزير معين، يأتمر بأمره، ويخضع لسلطته الرئاسية، ويمارس في نفس الوقت اختصاصاته الرقابية من سؤال واستجواب وغيرها من الاختصاصات المتاحة له وفق التشريعات المنظمة، فالعضو يجب أن يبدي آرائه وأفكاره وهو غير خاضع سوى لضميره والقانون، دون ارتباطه وظيفياً لأحد⁽¹⁵⁾، كما أن تفرغ النائب للعمل

البرلماني، وانقطاعه عن ممارسة أي وظيفة او عمل آخر، يقتضي أن تخصص للعضو مكافأة مالية تعينه على مواجهة أعباء الحياة، إذ من دون ذلك سوف تقتصر العضوية في المجلس على القادرين مالياً، مما يعني تقييداً فعلياً لحرية العمل بالمجلس، وحق كل مواطن تتوفر فيه الشروط في عضوية المجلس التشريعي⁽¹⁶⁾.

جدير بالذكر أن هنالك مزايا تترتب على تفرغ العضو لعضويته في المجالس التشريعية في مختلف الدساتير، ويمكن إجمالها على النحو الآتي:
أولاً: ضمانات استقلال النائب في مواجهة السلطة التنفيذية

مما لا شك فيه، ان العضو الذي يمارس وظيفته العامة في الوقت نفسه سوف يميل الى مهادنة الحكومة ومناصرتها فيما تعرضه من مشروعات وبرامج على المجلس، وذلك خشية أن يتعرض للمضايقات من جانب السلطات الرئاسية، كما أن العضو في هذه الحالة لن يكون قادراً على استخدام أسلحته البرلمانية من سؤال واستجواب وغيرها من الوسائل للكشف عن انحرافات السلطة التنفيذية، ويؤدي ذلك الى تمكن هذه السلطة الأخيرة من إحكام قبضتها وسيطرتها على البرلمان، الأمر الذي يهز بشدة مبدأ الفصل بين السلطات، أما حظر الجمع بين العضوية والممارسة الفعلية للوظيفة العامة، يتفادى كل هذه السلبات⁽¹⁷⁾.

ثانياً: ضمان عدم مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية النيابية، سعياً لتسيير أعمال المؤسسات ضمن ما هو مطلوب⁽¹⁸⁾، حيث تستقل كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية عن الأخرى، ويعني الفصل بين السلطات، الفصل العضوي، والفصل الوظيفي بين السلطات العامة في الدولة⁽¹⁹⁾.

هذا وان مدلول الفصل العضوي، استقلال كل سلطة بوظيفتها عن السلطة الأخرى، بحيث تستقل السلطة التشريعية بوظيفة التشريع، وتستقل السلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ.

فالجمع بين العضوية النيابية والوظيفة العامة يهدد الاستقلال العضوي والاستقلال الوظيفي الذي يقضي به مبدأ الفصل بين السلطات.

ثالثاً: تمكين النائب من أداء واجبات العضوية

للعمل البرلماني بلا شك تقاليد عريقة، كما ان على النائب واجبات كثيرة يجب عليه الالتزام بها داخل نطاق عمله البرلماني وخارجه، ومن أبرز هذه الواجبات، الالتزام بالنزاهة والإخلاص والشرف، التي يتعين على كل نائب أن يتحلى بها، لأن ذلك مما يبعث الطمأنينة في نفوس الأفراد تجاه من يمثلهم ويسهم في تحقيق مصالحهم، لأن حضور النائب يتطلب وقتاً وجهداً كبيراً لحضور اللجان وجلسات المجلس وإطلاعه على المسائل المتعلقة بهذه الاجتماعات والجلسات، فأضيف الى ذلك واجبات وظيفية، وما يجب عليه القيام به في الوظيفة لأمر عسير التوفيق فيه، وذلك فإن النفرغ للعضوية يهدف الى القيام بواجبات العضوية كما يجب، وكما تتطلب مقومات هذه العضوية⁽²⁰⁾.

جدير بالذكر، أنّ هناك بعض الدول وضعت بعض القيود على عضو البرلمان بعد انتهاء فترة عضويته في البرلمان، وذلك على أساس أنّ الأعضاء السابقين تتوفر لديهم معلومات ثمينة ومهمة، ولأجل الحيلولة دون استغلال هذه المعلومات، لذلك قامت بعض هذه الدول في الحد من إمكانية مزاوله بعض المناصب بعد انتهاء فترة العضوية في البرلمان، مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يمنع على أعضاء الكونغرس والموظفين الساميين محاولة التأثير على الكونغرس او الاتصال به او المثلول أمامه

خلال سنة كاملة بعد انتهاء ولايتهم⁽²¹⁾. أما في كندا، فوضعت القيود المرتبطة بمزاولة بعض المناصب على الوزراء فقط بعد مغادرتهم مناصبهم الوزارية.

المطلب الثاني: الدساتير التي قيدت جزء من الوظائف العامة

إذا كان الدستور قد كفل لكافة الموظفين الحق في ممارسة الحقوق في الترشيح لعضوية المجالس النيابية باعتباره حقاً لكل مواطن توافرت فيه شروط العضوية، لكن ترك التنظيم للقوانين المنظمة لهذه المجالس، لذلك وضعت بعض القوانين الانتخابية حظر بعض الفئات من الترشيح للانتخابات لعضوية المجالس النيابية، ومن هذه القوانين، قانون الانتخابات المصري، فنلاحظ بأن المشرع المصري قد حدد الفئات التي يحظر عليها الترشيح لانتخابات مجلس الشعب إلا بعد تقديم الاستقالة، وهذه الفئات هي:

- 1- أعضاء الهيئات القضائية.
- 2- أعضاء القوات المسلحة.
- 3- أعضاء المخابرات العامة.
- 4- أعضاء الرقابة الإدارية.
- 5- المحافظون ونوابهم.
- 6- أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري⁽²²⁾.

كما ألزم المشرع المصري الموظفين من هذه الفئات بتقديم استقالاتهم قبل التشريح، وتمثل الغاية من وراء منع الموظفين من هذه الفئات في رغبة المشرع المصري في ضمان عدم استغلال هؤلاء الموظفين لنفوذهم في التأثير على حرية الناخبين، وقد أجاز المشرع المصري للموظفين في الدولة او القطاع العام أن يتفرغوا لعضوية مجلس الشعب وأن يحتفظ لهم في الوقت ذاته بوظائفهم على أن تحسب مدة العضوية لأغراض

الخدمة والتقاعد⁽²³⁾. ومن ثم يمتنع الموظف الاستمرار في وظيفته من تاريخ نشوء الحظر ويزال ما نشأ عن هذا الجمع من آثار، ويكون عليه التخلي عن الوظيفة إذا اختار الاستمرار في العضوية نزولاً عن حكم الحظر، فإن لم يفعل، يكون مخالفاً للحظ المقرر، مما يخضعه للمسؤولية التأديبية في علاقته الوظيفية⁽²⁴⁾.

يلاحظ أنّ الدستور المصري والقوانين الانتخابية في مصر قد سمحت للموظف بالاحتفاظ بوظيفته عكس ما سارت عليه الدساتير الأخرى، وهو تقديم الموظف استقالته من وظيفته في حال ترشحه لعضوية المجالس النيابية، أي لا يمكن الجمع بين العضوية والوظيفة العامة.

وأيضاً حدد الدستور الفرنسي لعام 1958 بعض الطوائف من المواطنين لا يجوز لهم مزاوله الترشيح قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم درء للشبهات التي تلقى بظلالها على سير الاقتراع وتضر بالمساواة في المنافسة الانتخابية وتزييف نتائج الانتخابات من خلال الضغط المادي والمعنوي على الناخبين. وتشمل هذه الطوائف، الأشخاص الذين يمارسون وظائفهم، أو الدوائر التي كانوا يمارسون فيها وظائفهم منذ فترة تقل عن ستة أشهر، وتشمل ما يلي:

- الأشخاص الذين يشغلون وظيفة مستشار قضائي، وقضاة محاكم الاستئناف، وأعضاء المحاكم الإدارية.
- المفتشون العموميون للاقتصاد القومي، والمهندسون العموميون للطرق والجسور، والمهندسون العموميون للمياه والغابات، والمراقبون العموميون للخدمات البيطرية.
- ضباط القوة البرية والبحرية والجوية الذين يمارسون وظيفة قائد قطاع.
- مديرو الأكاديميات.

- المفتشون العموميون الإقليميون للشباب والرياضة، ومفتشو التعليم الابتدائي، ومفتشو التعليم الفني.
- مفتشو الخزانة العامة.
- مديرو الضرائب، ومديرو الكمارك، ومديرو إدارات التحقيقات الاقتصادية.
- المهندسون بصفة رئيس، والمهندسون الأساسيون، ومهندسو المياه والغابات.
- المدراء العموميون للضمان الاجتماعي ومفتشو العمل.
- مديرو الإدارات الصحية والاجتماعية.
- المديرون الإقليميون للشرطة ومفتشو البوليس.
- رؤساء الأقسام التي تتبع المحافظ، والمفتشون الإقليميون لخدمات الحريق⁽²⁵⁾.

كما حظر المشرع الفرنسي الجمع بين عضوية البرلمان وبين أية وظيفة، وينطبق هذا الحظر على المواطنين الفرنسيين الذين يشغلون وظائف دولية، وكذلك الأشخاص الذين يديرون المشروعات القومية والمنشأة العامة وأعضاء المجلس الدستوري، والمجلس الأعلى للقضاء، وامتد الحكم في ظل الجمهورية الخامسة ليشمل الوزراء كذلك حينما حظر دستورها الجمع بين عضوية الوزارة والعضوية البرلمانية.

جدير بالذكر، انه قد استثنى المشرع الفرنسي من هذا الحظر، أساتذة الجامعات أن يجمعوا بين مهام وظائفهم والعضوية البرلمانية، وقد اجيز أن يتم تكليف بعض أعضاء البرلمان بالقيام بوظيفة مؤقتة بمدة لا تتجاوز ستة أشهر على أن يعفى خلالها من القيام بمهام العضوية البرلمانية⁽²⁶⁾.

أيضاً أجاز المشرع الفرنسي للعضو البرلماني كقاعدة عامة، مزاوله مهنته الخاصة، سواء كانت تجارية أم غير تجارية، ولكنه حظر أن يقوم المحامي بممارسة مهام مهنته إلا أمام القضاء العالي فقط.

كما حظر أن يتم الجمع بين العضوية البرلمانية وبين أية وظيفة في أي مشروع خاص يرتبط بروابط مالية مع أشخاص القانون العام، كالشركات التي تعمل في مجال العقارات.

هذا وجاء الدستور الجزائري مغايراً للدستور الفرنسي والمصري، حيث نص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات في الجزائر على حالات عدم القابلية للترشيح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث يعد بعض الأشخاص ممنوعين من الترشح في دائرة الاختصاص التي يمارسون فيها وظائفهم إلا بعد مضي سنة من انتهاء مهامهم في هذه الدائرة، ويتمثل هؤلاء الأشخاص في (27):

- موظفو الولاية وأعضاؤها الذين يشغلون وظيفة عليا في الدولة.
- القضاة.
- أعضاء الجيش الوطني الشعبي.
- محاسبو أموال الولاية.

الغرض من منع هؤلاء الأشخاص من الترشح للانتخابات، هو تحاشي تأثيرهم في العملية الانتخابية، واستعمال نفوذهم وإمكاناتهم التي اكتسبوها بحكم مناصبهم للوصول الى مقاعد البرلمان (28). غير أن المنع الوارد في القانون لا يحرم هذه الفئات من الترشح مطلقاً، ذلك أن حق الترشح حق دستوري مكفول للجميع، ولا يمكن أن يحرم أي واحد منهم من ممارسته، وإنما جاء المنع مقصوراً على الدائرة التي يمارسون فيها عملهم، وبذلك يمكنهم الترشح في دوائر أخرى.

جدير بالذكر، أنّ منع بعض الفئات من الترشيح يمكن أن يرجع الى الأسباب التالية:

- الخشية من الانعكاس السلبي للسلطات التي تحوزها تلك الفئات على حيدة الانتخابات ونزاهتها.
- اقتضاء الوظائف المعينة التفرغ التام والكامل لها، بل أنّ بعض الوظائف كالأعمال الدبلوماسية والقنصلية والتمثيل التجاري، يتواجد أصحابها خارج البلاد معظم الوقت.
- ضرورة النأي بهذه الوظائف -لما لها من حساسية وعظم المسؤولية- عن التجريح التي لا تخلو منه المعارك الانتخابية⁽²⁹⁾.

كما لا يمكن الجمع بين عضوية أكثر من مجلس شعبي⁽³⁰⁾، أي أنّ النائب في المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يكون عضواً في أي مجلس شعبي آخر سواء كان بلدياً أو ولائياً أو محلياً، ونفس الأمر بالنسبة لعضو مجلس الأمة. وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع المصري الذي منع الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس الشعبية المحلية، أو لجان العمد والمشايخ.

المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة في بعض الدساتير

تحرص التشريعات الانتخابية في أغلب دول العالم المعاصر على حرمان بعض العاملين بالدولة من حق الترشيح لعضوية المجالس النيابية ما لم يقدموا استقالاتهم كأحد الضوابط القانونية للترشيح، وهو ما يترتب عليه بالضرورة عدم الجمع بين عضوية البرلمان وشغل بعض الوظائف العامة. لكن مع هذا، فهناك استثناءات أوردتها دساتير وقوانين دول أخرى، حيث أباحت لعضو البرلمان مزاولة عمل آخر، وذلك في الدول التي لا تفتح الهيئة التشريعية أبوابها بدوام كامل، ففي هذه الدول يعطى الحق للعضو بأن

يمارس وظيفته كطبيب او مدرّس في مؤسسة حكومية، حيث يشكل المدرسون استثناءً لقاعدة التعارض في بعض الدول، مثل (تشيلي، ألمانيا، السنغال)⁽³¹⁾.

كما أنّ النظام الخاص بمجلس الشورى السعودي قد أورد استثناءً يعتبر فريداً من نوعه، إذ نصت المادة (9) على: ((لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، او إدارة أي شركة، إلا إذا رأى الملك أنّ هناك حاجة الى ذلك))⁽³²⁾.

كقاعدة عامة، منعت المادة أعلاه الجمع بين عضوية المجلس وتولي أي وظيفة حكومية، بل ذهبت الى أبعد من ذلك، إذ منعت إدارة أي شركة إطلاقاً.

لكن السؤال الذي يثور هنا: ما هي الحالات التي من الممكن أن تكون لأي موظف بأي جهة حكومية او خاصة حاجة لمنحه عضوية مجلس الشورى، وهل الحاجة التي نصت عليها المادة أعلاه متعلقة بالمجلس او هي اختصاص محض للملك؟

الإجابة على ذلك، أنّ مجلس الشورى السعودي يعتبر مجلساً استثنائياً بحتاً، لا يملك اختصاصات تتمثل في سؤال واستجواب او استيضاح أي أمر من أي وزير، وبهذه المثابة نرى لا ضرر من الجمع بين عضوية المجلس وتولي وظيفة حكومية او خاصة، لانعدام تأثير أعضاء الحكومة المحتمل على أعضاء المجلس العاملين تحت إمرتهم. كذلك الدستور الكويتي والقوانين المنظمة الأخرى سمحت ببعض الحالات الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، إذ أنّ الوزراء يعتبرون أعضاءً بمجلس الأمة، شرط عدم تلقي مخصصات مالية من الجهتين في نفس الوقت⁽³³⁾، والتي جاءت في نص المادة (120) من الدستور: ((لا

يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور، وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتبات الوظيفة، ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى⁽³⁴⁾.

أيضاً، استثنى الدستور الفرنسي بعض الحالات بالنسبة للمهن الحرة، كالمحاماة، فإنَّ للعضو الحق في ممارسة هذه المهن، ولكن لا يجوز له المرافعة في الدعاوى الخاصة بالصحافة أو التوفير والاستدانة، حيث منع قانون رقم (19) لعام 1995 عضو البرلمان أن يبدأ بعد انتخابه أي عمل استشاري لم يكن يتعاطاه سابقاً، ولكن هذا المنع لا يطال العمل في المهن الحرة المنظمة بقانون أو نظام كالمحاماة وكتابة العدل والخبرة المحاسبية، وعلى البرلماني الذي يستمر في عمله أن يصرح عن ذلك خلال شهرين لدى مكتب المجلس الذي ينتمي إليه.

الخاتمة:

بعد أن انتهينا من إيراد أهم الأفكار في موضوع القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة وما هي الدساتير التي نصت على تقييد أعضاء المجلس النيابي والدساتير الأخرى التي قيدت جزء من الوظائف العامة والاستثناءات الواردة في بعض الدساتير، توصلنا من خلال هذه الدراسة الى عدة نتائج، هي:

1- بعد الاطلاع على غالبية الدساتير والقوانين، تبين أنَّ جميعها تنص على عدم الجواز في الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة.

2- إنَّ بعض القوانين اشترطت على المرشح لعضوية البرلمان أن يقدم الاستقالة من الوظيفة قبل الانتخابات سواء تم قبوله في البرلمان أو

- خسر الانتخابات، ولا يحق له العودة الى الوظيفة إلا بإجراءات جديدة، ومنها قانون الانتخابات الفلسطيني في المادة (8) رقم (1) لسنة 2007. ونرى أنّ هذا القانون يشكل اجحافاً بحق الموظف.
- 3- بعد الاطلاع على الدساتير في بعض الدول وقراءة النصوص التي وردت فيها، تبين أنّ هناك استثناءات على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، ومنها دستور الكويت، حيث حدد حالات يمكن فيها الجمع وفقاً للدستور، ومن هذه الحالات الوزراء، لأن الوزراء يعتبرون أعضاء في مجلس الأمة، واشترط عدم تلقي مخصصات مالية من الجهتين في نفس الوقت.
- 4- إنّ مجلس الشورى السعودي قد أورد استثناء في المادة (9)، إذ جعل للملك صلاحية استثناء في حالة الجمع بين العضوية في مجلس الشورى السعودي والوظيفة العامة او شركة. وهذا يعتبر فريداً من نوعه.
- 5- إنّ المشرع المصري قد أورد في قوانينه أن يحتفظ العضو البرلماني بوظيفته لحين انتهاء فترة العضوية على أن تحسب مدة العضوية لأغراض الخدمة والتقاعد.
- 6- أخيراً، إنّ هذه الشروط التي تتطلبها الدساتير والقوانين الانتخابية في دول العالم بعدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، يمثل ضماناً لعدم مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، كما أنّ هذا الجمع يؤدي الى عدم أداء العضو لواجباته البرلمانية بكفاءة.

الهوامش:

- 1- د. اسلام فؤاد معوض، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2017، ص.307
- 2- دستور العراق لعام 2005، المادة (49سادساً).
- 3- د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، دراسة في دستور 2005 والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، بيت الحكمة، بغداد، 2011، ص.185
- 4- د. افين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، 2017، ص.278
- 5- ناهد زهير ديب الحرزين، المسؤولين التأديبية لأعضاء البرلمان، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2015، ص.40
- 6- دساتير العالم، دستور تركيا، المجلد السادس، المركز القومي للترجمة، القاهرة، 2011، ص.64
- 7- المادة (6) من قانون انتخابات مجلس النواب المغربي رقم (31) لسنة 1997.
- 8- المادة (7) من قانون انتخابات مجلس النواب المغربي رقم (31) لسنة 1997.
- 9- المادة (17) من قانون الانتخابات البحريني رقم (17) لسنة 2002.
- 10- المادة (16) من قانون الانتخابات البحريني رقم (5) لسنة 2002.
- 11- المادة (60) من قانون الانتخابات العامة اليمني لسنة 2001.
- 12- أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، 2016، ص287-288.
- 13- دستور الكويت لعام 1962، المادة (120).
- 14- وقد حددت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حالات الجمع المنهى عنها قانوناً، إذ نصت المادة (12) منها على: ((لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيه، سواء كان التعيين أو التجديد من قبل الحكومة أو غيرها)). فقد نصت المادة (13) على: ((لا يصح لعضو مجلس الأمة الجمع بين عضوية المجلس وبين عضوية المجلس البلدي أو تولي وظيفة عامة فيما عدا الوزراء)).

- 15- د. حميد ابراهيم الحمادي، تطور السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص. 111
- 16- د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص. 186
- 17- ناهد زهير ديب الحزازين، المرجع السابق، ص. 36
- 18- د. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، المركز العربي للبحوث والدراسات، القاهرة، 2017، ص. 139
- 19- د. افين خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 279
- 20- د. افين خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 282
- 21- د. علي مجيد العكيلي، المرجع السابق، ص. 140
- 22- المادة (39) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (38) لسنة 1972 المعدل.
- 23- المادة (24) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (38) لسنة 1972 المعدل.
- 24- أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص. 288
- 25- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص. 178
- 26- أمير فرج يوسف، المرجع السابق، ص. 307
- 27- المادة (106) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجزائري رقم 97.
- 28- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2009، ص. 197-198
- 29- مراد بقالم، المرجع السابق، ص. 200
- 30- المادة الرابعة من قانون 97 المتعلق بنظام الانتخابات الجزائري.
- 31- د. افين خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 280
- 32- د. حميد ابراهيم الحمادي، المرجع السابق، ص. 112
- 33- د. علي الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2006، ص. 276
- 34- قد حددت اللاتحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، إذ نصت المادة (12) على: ((لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيها، سواء كان التعيين أو التجديد من قبل الحكومة أو غيرها)). أما المادة

(13) فقد نصت على: ((لا يصلح لعضو مجلس الأمة الجمع بين عضوية المجلس وبين عضوية المجلس البلدي او تولي وظيفة عامة فيما عدا الوزراء، ويقصد بالوظيفة العامة، كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من خزانه عامة، ويشمل ذلك كل موظفي الحكومة والمؤسسات العامة والهيئات البلدية والمختارين)).

قائمة المراجع:

أولاً : الكتب

- 1- د. اسلام فؤاد معوض، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2017.
- 2- د. افين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، 2017.
- 3- أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، 2016.
- 4- د. حميد ابراهيم الحمادي، تطور السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
- 5- د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، دراسة في دستور 2005 والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، بيت الحكمة، بغداد، 2011.
- 6- دساتير العالم، دستور تركيا، المجلد السادس، المركز القومي للترجمة، القاهرة، 2011.
- 7- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 8- د. علي الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2006.
- 9- د. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، المركز العربي للبحوث والدراسات، القاهرة، 2017.

- 10- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2009.
- 11- ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولين التأديبية لأعضاء البرلمان، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2015.

ثانياً: القوانين

- 1- المادة (106) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجزائري رقم 97.
- 2- المادة (12) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- 3- المادة (13) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- 4- المادة (16) من قانون الانتخابات البحريني رقم (17) لسنة 2002.
- 5- المادة (17) من قانون الانتخابات البحريني رقم (17) لسنة 2002.
- 6- المادة (24) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (38) لسنة 1972 المعدل.
- 7- المادة (39) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (38) لسنة 1972 المعدل.
- 8- المادة (4) من قانون 97 المتعلق بنظام الانتخابات الجزائري.
- 9- المادة (6) من قانون انتخابات مجلس النواب المغربي رقم (31) لسنة 1997.
- 10- المادة (60) من قانون الانتخابات العامة اليمني لسنة 2001.
- 11- المادة (7) من قانون انتخابات مجلس النواب المغربي رقم (31) لسنة 1997.