

التفرغ للعمل البرلماني

بين الإطلاق والاستثناء

”دراسة مقارنة“

المؤلف

أحمد سليمان عبد الراضي

كلية الحقوق - جامعة أسيوط

مقدمة

من المبادئ الأساسية في النظام النيابي، أن يكون عضو البرلمان مستقلاً في أداء المهام النيابية، بعيداً عن أي مؤثر، أو ضغط خارجي، غير إرادته ووعي ضميره. ولا يُنتظر قيام البرلمان بوظائفه ومهامه، على النحو المأمول، دون السعي لضمان تمتع أعضائه بالقدر الكافي من الاستقلال؛ فالعمل البرلماني يقتضي التحرر من أي تأثيرات تحول بين الأعضاء ومتطلبات ممارسة دورهم الأساس في التشريع والرقابة، ومن معطيات هذا الاستقلال، النأي بالأعضاء عن كل ما من شأنه إعاقتهم عن القيام بالمهام والأعمال المسندة إليهم، بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

وأول عائق في هذا الشأن يتمثل في عدم التفرغ للمهام والأعمال البرلمانية؛ فلا ضمان للاستقلال بدون تفرغ، أو حُسن أداء لتلك المهام والأعمال؛ فأعباء العضوية البرلمانية لا تحتمل إنقالها بأية أعباء؛ ذلك أنها تحتاج إلى تكريس العضو لكامل وقته وجهده من أجل إنجازها، وما من شك أن تسخير الأعضاء كامل قدراتهم ومجهوداتهم للقيام بالمهام البرلمانية، سيحقق جودة في الأداء، وسرعة في إنجاز المهام، مما لو سُمح للأعضاء كلهم أو بعضهم بالقيام بوظائف وأعمال وأنشطة أخرى، إلى جوار تلك المهام، التي هي من الكثرة والدقة إلى الحد الذي يجعلها ربما تستغرق كل الوقت، وتستنزف كامل الطاقة، إذا أردنا أداءها بكفاءة واقتدار.

لهذا تحرص الدساتير، في معظم الأنظمة النيابية، على النص صراحة على وجوب التفرغ لعضوية البرلمان، بمجرد اكتسابها، ومنع الجمع - كقاعدة عامة - بينها والممارسة

الفعلية للوظائف والأنشطة المختلفة^(١).

ويتعقب التنظيم القانوني للتفرغ للعمل البرلماني من الناحية التاريخية؛ في ظل الدساتير المصرية السابقة على الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤)، يمكننا القول أن القاعدة العامة كانت هي التفرغ، والاستثناء هو جواز الجمع بين العضوية والوظائف والأنشطة المختلفة. وقد مرَّ هذا التنظيم على صعيد الجمع بين العضوية والوظائف العامة بمرحلتين؛ مرحلة أولى سبقت صدور دستور ١٩٧١؛ كان فيها حظر الجمع يتسم بالإطلاق^(٢)، ومرحلة ثانية مع صدور دستور ١٩٧١^(٣)؛ كان فيها التفرغ للعمل البرلماني بمثابة القاعدة العامة، غير أنه تم إيراد عديد من الاستثناءات على هذه القاعدة.

أخيراً... ببزوغ الدستور الحالي إلى الوجود انتهى المطاف إلى تقرير التفرغ المطلق، بأداة دستورية، وتم إيراد الباب أمام أية إمكانية لإيراد استثناءات في هذا الشأن، من جانب

^(١) ظهر مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في المملكة المتحدة البريطانية، وذلك كأثر للنتائج العكسية التي أسفر عنها الأخذ بقاعدة الجمع، سواء على الوظيفة العامة، أو على الموظف، والتي تمثلت في ضغط الحكومة على أعضاء البرلمان من الموظفين للدفاع عن سياستها، وتعددت وسائل هذا الضغط، وتراوحت بين تلميح بالتعيين في منصب سياسي وتلويح بالفصل من الوظيفة.

Alain Distefano, La participation des fonctionnaires civils à la vie politique, L.G.D.J, 1979, P.188.

^(٢) بالطبع هذا القول باستثناء المنصب الوزاري؛ فقد اعتقت كافة الدساتير المصرية السابقة على دستور ٢٠١٢ (دساتير أعوام ١٩٢٣، ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١)، مبدأ الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان (ينظر د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية "دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٩٠-٩١).

^(٣) يعد دستور ١٩٧١ خطأً فاصلاً في سياسة المشرع تجاه الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة؛ فبمقتضاه أصبح من الجائز في حالات معينة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، جمعاً فعلياً، أو حكماً (الاحتفاظ بالوظيفة أو العمل لما بعد انتهاء العضوية)، وهو ما سار على نهجه المشرع في دستور ٢٠١٢.

المشروع العادي، أو اللائحي، كما أنه تم تقرير الاحتفاظ للعضو بالوظيفة أو العمل، لما بعد انتهاء العضوية (الجمع الحكمي)، وبالتالي إمكانية العودة للوظيفة أو العمل المشغول قبل اكتساب العضوية^(١).

وطيلة تلك الرحلة والفقهاء منقسم بشأن أولوية تبني نظام التفرغ المطلق للعمل البرلماني أم أن الاستثناء في نطاق ضيق هو الأولى، ولا يختلف الأمر كثيراً على الصعيد الدولي؛ إذ تراوحت الدول بين تبني هذا النظام أو ذلك، مع اختلاف في نطاق الاستثناء، تضييقاً وتوسعة. لقد هالنا تناقض النصوص، وكثرة العوارب بها، ما أفضى إلى السماح بالجمع وعدم التفرغ، في حالات، يأبى القانون، والمنطق، والواقع، أن نُقر، وكذا تردد المشروع، ومن هنا آثرنا أن نعرض بالتحليل والتقييم والتنظيم القانوني للمسألة في عديد من التشريعات، آمليين في الوقوف على مواطن القوة في هذه التشريعات، ومواطن الخلل في القواعد المنظمة لدينا، ومن ثم الاهتمام بالتنظيم الأنسب، بما يهيئ أفضل الأجواء لأداء البرلمان كافة الوظائف والمهام، ويحفظ له مكانته وقيمته.

كما هالنا ظهور بعض الأعضاء ظهوراً يخل بهيبة البرلمان، ويثير الفتن أحياناً، عبر المنصات الإعلامية المختلفة، في برامج مسموعة ومرئية، بصورة منتظمة؛ يومية أو أسبوعية أو شهرية، وغير منتظمة، في برنامج بعينه، أو في عدة برامج، وهم ضيوف في هذه البرامج،

(١) نوه - من البداية - إلى أن التفرغ للعمل البرلماني لا يمتد إلى مسألة الجمع الحكمي (الجمع دون ممارسة)؛ إذ هذا الجمع لا يعدو أن يكون ضماناً للعضو في عدم فقد مركزه الوظيفي، لمجرد اكتساب العضوية، وأنه يقتصر على الجمع الفعلي (الجمع مع الممارسة)؛ الجمع بين العمل البرلماني وممارسة الوظائف والأنشطة المختلفة في آن واحد (ينظر بشأن هذا التوجه د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م، ص ١٣٥، د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية "دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي"، مجلة دراسات قانونية، العدد الثالث - السنة الثالثة، جمادى الآخرة ١٤٤١ هـ - فبراير ٢٠٢٠م، ص ٧٤).

أو مقدمون لها، وفي إعلانات تجارية، وغيرها، استغلالاً لتناقض النصوص، وكثرة الثغرات بها. وعلى إثر ما تقدم رأينا أن نفرد هذا المبدأ (التفرغ للعمل البرلماني)، بالغ الأهمية والأثر، بدراسة متخصصة في التشريعات المتباينة بشأن تنظيمه، تسلط الضوء على شتى تفاصيله، بحثاً عن الوصول - في نهاية المطاف - إلى تصور أمثل، لما يتعين أن يكون عليه، ومن ثم الوقوف على مواطن القوة والضعف فيما انتهى إليه المشرع المصري، من تنظيم، في هذا الشأن، وبالتالي مناصرته وتأييده، أو توجيهه وإرشاده، لتبني تنظيم مغاير، وقد اخترنا أن يكون عنوانها "التفرغ للعمل البرلماني بين الإطلاق والاستثناء - دراسة مقارنة".

موضوع الدراسة:

يدور موضوع دراستنا حول التفرغ للعمل البرلماني كضمانة كفلتها التشريعات المختلفة للبرلمان، تمكيناً له من القيام بمهامه بكفاءة وفعالية، على النحو المأمول. وبنظرة سريعة إلى التنظيم القانوني للأمر، نجد الدول تراوحت بين تقرير التفرغ المطلق للعمل البرلماني ورفض إيراد أي استثناء في هذا الشأن، وتبني التفرغ كقاعدة عامة مع إيراد بعض الاستثناءات.

وبالنظر للمسألة على الصعيد المصري نجد أن المشرع تباينت مواقفه، وتبدلت، من حين لآخر، عبر الدساتير كافة؛ فتارة يتبنى التفرغ مع الاستثناء في نطاق ضيق للغاية، وتارة يتوسع بشكل كبير في دائرة الاستثناء، وتارة أخرى يتبنى التفرغ المطلق.

وعليه سنسعى في دراستنا للتفرغ للعمل البرلماني لإجراء موازنة بين التفرغ المطلق والتفرغ مع الاستثناء، بحثاً عن تصور أمثل في هذا الشأن؛ هل إطلاق التفرغ أولى أم الاستثناء؟.

أهمية الدراسة:

- ترجع أهمية هذه الدراسة إلى العديد من الأسباب؛ لعل أبرزها:-
- الأهمية البالغة للمسألة (التفرغ للعمل البرلماني) على صعيد تمكين البرلمان من القيام بالمهام والأعمال المسندة إليه بالكفاءة والفعالية المطلوبة.
 - التنظيم المغاير للتفرغ للعمل البرلماني من قبل المشرع الدستوري الحالي، عما كان عليه الأمر في ظل الدساتير المصرية السابقة، مع قلة الدراسات القانونية المتخصصة، في هذا الإطار.
 - محاولة الوقوف على مواطن الخلل والقصور في التنظيم التشريعي المصري الحالي لمسألة التفرغ للعمل البرلماني، وبحث ما إذا كانت هناك شبهة عدم دستورية في هذا الشأن أم لا.
 - الرغبة في الوقوف على الاتجاهات التشريعية المختلفة بشأن التفرغ للعمل البرلماني، وما يساق من مبررات في هذا الصدد.
 - محاولة الوصول إلى تصور أمثل بشأن تنظيم التفرغ للعمل البرلماني؛ هل الإطلاق أولى أم الاستثناء.
 - تسليط الضوء على ما يشهده الواقع العملي من ممارسات لبعض الأعضاء تتنافى مع ما هو مقرر دستورياً من التفرغ للعمل البرلماني، وما هو مستقر من قيم وتقاليد برلمانية تحفظ للبرلمان هيئته ومكانته.

منهج الدراسة:

سوف نتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن؛ فنعرض فيها لمواقف الدساتير والقوانين واللوائح من الفكرة محل البحث، ثم نُحلل هذه المواقف في إطار من الدراسة المقارنة بين اتجاهات تشريعية مختلفة، لعدد من الدول، مع تبني المنهج التاريخي على صعيد التنظيم التشريعي المصري للفكرة.

خطة الدراسة:

اقتضت ضرورات البحث معالجة موضوعه عبر أربعة مباحث؛ تناولنا في الأول ماهية التفرغ للعمل البرلماني، وأوضحنا في الثاني التفرغ للعمل البرلماني مع الاستثناء، وبحثنا في الثالث التفرغ المطلق للعمل البرلماني، أما الرابع فقد خصصناه لوضع التفرغ للعمل البرلماني في ميزان التقييم، وذلك على النحو الآتي:-

المبحث الأول:- ماهية التفرغ للعمل البرلماني.

المبحث الثاني:- التفرغ للعمل البرلماني مع الاستثناء.

المبحث الثالث:- التفرغ المطلق للعمل البرلماني.

المبحث الرابع:- التفرغ للعمل البرلماني في ميزان التقييم.

والله ولي التوفيق والسداد،،،

المبحث الأول

ماهية التفرغ للعمل البرلماني

تمهيد وتقسيم:

تم تقرير التفرغ للعمل البرلماني، كضمانة كفلتها التشريعات المختلفة للبرلمان، تمكيناً له من القيام بمهامه بكفاءة وفعالية، بمقتضى المادة (١٠٣) من الدستور الحالي، وذلك بالنص على أنه "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون"^(١).

ولإزالة اللبس والغموض حول هذه الضمانة المهمة على صعيد العمل البرلماني، نرى تقسيم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين؛ نبين في الأول مفهوم التفرغ للعمل البرلماني، ونخصص الثاني للتمييز بين التفرغ للعمل البرلماني والمصطلحات التي تتشابه معه، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

المطلب الأول:- مفهوم التفرغ للعمل البرلماني.

المطلب الثاني:- التمييز بين التفرغ للعمل البرلماني والمصطلحات التي تتشابه معه.

(١) الأمر عينه بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ؛ إذ قرر المشرع في المادة (٢٥٤) من الدستور سريان الأحكام ذاتها بشأن أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك بالنص على أنه "تسري في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد ١٠٣...".

المطب الأول

مفهوم التفرغ للعمل البرلماني

تجدر الإشارة - بداية - إلى أنه يُراد بالتفرغ بصفة عامة (عدم التوافق أو التعارض)^(١) عدم جواز أن يجمع فرد واحد، في نفس الوقت، بين وظيفتين، يُفترض أن إحداها ضارة بالأخرى؛ فلا يستطيع مثلاً صاحب مهنة ما أن يمارس إلى جوارها مهام عضوية البرلمان، أي أنه ليس بمقدوره ممارسة مهام العضوية إلا إذا توقف عن ممارسة مهنته، كما أنه ليس لعضو البرلمان أن يمارس مهنة ما، قبل فقد العضوية^(٢).

وفي هذا الإطار رُوي أنه يُقصد بالتفرغ للعمل البرلماني تمكين عضو البرلمان من القيام بوظيفة النيابة دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة على أكمل وجه، فالتفرغ لعضوية البرلمان لا يعني عدم قيام العضو بأي عمل آخر بخلاف العمل النيابي، وإنما تفرغ العضو عن القيام بوظيفة يتعارض شغلها مع مقتضيات النيابة^(٣).

وقيل أيضاً أنه ذلك النظام الذي يُجبر المُنتخب - إذا اختار العضوية البرلمانية - على التخلي عن ممارسة أي عمل آخر، أو عن الاحتفاظ به دون ممارسة، متى كان من شأنه أن

(١) إن فكرة التعارض أو عدم التوافق بين ممارسة مهام العضوية البرلمانية وغيرها من المهام والأنشطة، في آن واحد، والتي على إثرها استقرت الدول على تبني التفرغ للعمل البرلماني، في أي من صورتيه؛ التفرغ المطلق، والتفرغ مع الاستثناء، لهي فكرة جديرة بالاحترام والتأييد، لما تحققه من تهيئة المناخ لقيام البرلمان بمسئوليته المختلفة بكفاءة واقتدار.

(٢) ينظر د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع...، مرجع سابق، ص ١٠.

(٣) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٣٤.

يؤثر في استقلال العضو البرلماني تجاه الحكومة أو المصالح الخاصة أو يتعارض مع اختصاصاته البرلمانية^(١).

أو أنه القيام بالمهام البرلمانية فقط، وعدم ممارسة الاختصاصات الوظيفية طيلة مدة العضوية في البرلمان^(٢).

وقيل أنه ذلك النظام الذي يمنع أعضاء البرلمان من ممارسة أية وظيفة أو مهنة أثناء عضوية البرلمان^(٣).

أو أنه تمكين النائب من الاضطلاع بمهمته النيابية، دون معوقات تحول بينه وبين أداء واجبه على أكمل وجه، وهذا بمنع الجمع بين مهمتين، يمكن أن تتعارض في المصالح^(٤). ونرى في هذا الشأن أنه يُراد بالتفرغ للعمل البرلماني اقتصار عضو البرلمان على ممارسة المهام البرلمانية، وعدم ممارسة أية وظيفة أو عمل أو نشاط، إلى جوارها، طيلة استمرار العضوية.

(١) د. عصام أبو بكر، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨م، ص ١٧.

(٢) د. جورجى شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٩٧.

(٣) Valentine Herman et Francoise Mendel, Les parlements dans le monde, presses universitaires de france, 1977, p.160.

(٤) سعيدة خلفاوي، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية، دفاتر السياسة والقانون، العدد ١٨، ٢٠١٨، ص ٦٢.

المطلب الثاني

التمييز بين التفرغ للعمل البرلماني والمصطلحات التي تتشابه معه

تمهيد وتقسيم:

لئن انتهينا إلى أن التفرغ للعمل البرلماني مفاده الاقتصار على ممارسة المهام البرلمانية، وعدم ممارسة أية وظيفة أو عمل أو نشاط، إلى جوارها، طيلة استمرار العضوية، فإنه قد يتداخل مع هذا المفهوم ما اصطلح على تسميته بعدم الأهلية للترشح، وكذا الجمع الحكمي بين العضوية والوظيفة.

بالترتيب على ما تقدم نرى توزيع الدراسة في هذا المطلب على فرعين؛ نرصد الأول للتمييز بين التفرغ للعمل البرلماني وعدم الأهلية للترشح، ونفرد الثاني للتمييز بين التفرغ للعمل البرلماني والاحتفاظ بالوظيفة (الجمع الحكمي)، وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول:- التمييز بين التفرغ للعمل البرلماني وعدم الأهلية للترشح.

الفرع الثاني:- التمييز بين التفرغ للعمل البرلماني والاحتفاظ بالوظيفة (الجمع الحكمي).

الفرع الأول

التمييز بين التفرغ للعمل البرلماني وعدم الأهلية للترشح

يفترق التفرغ للعمل البرلماني عن عدم الأهلية للترشح من حيث أنه؛ إذا كان مبدأ التفرغ للعمل البرلماني يفرض على الشخص حال اكتساب العضوية أن يتخلى عن ممارسة أي وظيفة، أو عمل، أو نشاط آخر، فإن عدم الأهلية للترشح تشكل - بداية - عائقاً أو عقبة أمام الترشح للعضوية؛ أي أنها تجعل الشخص غير صالح لأن يصبح مرشحاً، فعدم الأهلية للترشح تؤدي دورها قبل الاختيار، وتجعله مستحيلاً من الناحية القانونية، أما التفرغ للعضوية فدوره يبدأ بعد الاختيار، فيمنع الجمع بين ممارسة مهام العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة المختلفة⁽¹⁾.

ومن ثم لا تثار مسألة التفرغ للعضوية إلا بعد الظفر بها، فلا أثر للتفرغ على صحة العضوية، وكل ما في الأمر أنه يتعين على ذي الشأن المفاضلة بين العضوية والنشاط أو الوظيفة المتعارضة معها؛ فإما ممارسة مهام العضوية وإما مزاولة النشاط أو الوظيفة، أما عدم الأهلية للترشح فإنها تقف حائلاً دون الترشيح للعضوية ابتداءً، وعليه فإنها تفضي إلى بطلانه حال حدوثه، وبالتالي بطلان العضوية حال اكتسابها.

يضاف إلى ما تقدم أن لئن كان المنع من الترشح (عدم الأهلية للترشح) يتغيا حماية حرية التصويت عند الانتخاب؛ أي ضمان استقلال الناخبين ضد الضغوط التي يمكن أن

(1) Jean-Claude Masclet, Droit electoral, presses universitaires de france 1989, p.79, Michiel van Hulst - Marc Bentinck and Ecprd Correspondents, Parliamentary Ethics A Question of trust, European Parliament, October 2011, p.15-16, Julien la ferriere, Manuel de droit constitutionnel, 2e edition, editions de montchrestien Paris, 1947, P.669, Pierre Avril – Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, 2 edition, 1996, p.35.

يتعرضوا لها من جانب المرشحين، وذلك باشتراط تقديم الاستقالة من بعض الوظائف التنفيذية والقضائية، ذات السمات القيادية، أو المحكمة في النطاق الزمني والمكاني الخاص بممارستها، وقبولها، حتى يكون الترشح للعضوية مقبولاً، درءاً للشبهات التي قد تلقي بظلالها حول نزاهة وحيدة العملية الانتخابية⁽¹⁾، فإن التفرغ للعمل البرلماني (عدم التوافق) يستهدف بصفة أساسية حماية البرلمان ضد التأثير الذي يمكن أن يُمارَس عليه من جانب الحكومة أو أصحاب المصالح الخاصة، عبر بعض الأعضاء⁽²⁾.

وبالنظر لحالات عدم الأهلية للترشح في التشريع المصري، نجد أن المشرع لم يجز لأصحاب بعض الوظائف أن يرشحوا أنفسهم للعضوية البرلمانية قبل تقديم استقالتهم، مرتبياً أن بعض المراكز القانونية ذات طبيعة خاصة؛ بحيث إذا شغلها عضو البرلمان بجانب عضويته لأثر ذلك في عمله بالمجلس أو لأثارت الأقاويل حول مدى انعكاس هذا الجمع على حسن أدائه لوظيفته⁽³⁾.

(1) ينظر د. مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٩٦، د. صبري جليبي أحمد، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية "دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، ٢٠١٠، ص ٤٥٥-٤٥٧، د. علي عبد الفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٦٤-٦٥.

(2) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, 15e edition mise a jour 1 er aout 1998, armand colin, p.558, Andre Hauriou et Lucien Sfez, Institutions politiques et droit constitutionnel, editions montchrestien, 1972, P.530-531, Jean-Claude Masclat, op. cit, p.126-127, Didier (J. P), L'éthique du fonctionnaire civil, son contrôle dans les jurisprudence administrative et constitutionnelle françaises, Thèse Aix Marseille III, 1996, P.317.

(3) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضى، الحقوق السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ١٧٤.

هذه المراكز القانونية أشارت إليها المادة (١١) من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، وذلك بالنص على أنه "مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية لا يجوز قبول أوراق ترشحهم أو ترشح أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية أو الوزراء أو نوابهم أو المحافظين أو نوابهم أو رؤساء أو أعضاء الهيئات المستقلة أو الأجهزة الرقابية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها..."^(١).

يضاف إلى ما تقدم من وظائف، أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري^(٢).

مما سبق يتضح لنا أن أصحاب الوظائف الذين لا يحق لهم الترشح لعضوية البرلمان، قبل تقديم استقالتهم؛ هم^(٣):-

(١) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشيوخ؛ إذ تنص المادة (١٢) من قانون المجلس رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠، على أنه "مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء هيئة الرقابة الإدارية، لا يجوز قبول أوراق ترشحهم أو ترشح أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية أو الوزراء أو نوابهم أو المحافظين أو نوابهم أو رؤساء أو أعضاء الهيئات المستقلة أو الأجهزة الرقابية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها..."

(٢) ينظر المادة (٥٨) من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ الخاص بالسلك الدبلوماسي والقنصلي.

(٣) ينظر تفصيلاً بشأن هذه الفئات وتأييد حظر ترشحها قبل تقديم الاستقالة د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٥١-٥٦.

- بشأن مبررات حظر ترشح شاغلي هذه الوظائف، قبل تقديم استقالتهم، ينظر تفصيلاً خالد بن سليمان بن سيف الخميسي، ضمانات نزاهة الانتخابات البرلمانية "دراسة مقارنة بين التشريع المصري والتشريع العماني"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة السلطان قابوس، سبتمبر ٢٠٢٠، ص ٧٥-٧٧.

١- أعضاء الجهات والهيئات القضائية، وهي:-

- أ- المحكمة الدستورية العليا. ب- القضاء الإداري. ج- القضاء العادي. د- هيئة قضايا الدولة. هـ- النيابة العامة والنيابة الإدارية.
- ٢- أعضاء القوات المسلحة والشرطة.
- ٣- أعضاء المخابرات العامة.
- ٤- أعضاء الرقابة الإدارية.
- ٥- الوزراء ونوابهم.
- ٦- المحافظون ونوابهم.
- ٧- رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة أو الأجهزة الرقابية.
- ٨- أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري.

ونرى في هذا المقام مع جانب من الفقه^(١) أن هذا الحظر يتماشى مع التقاليد الديمقراطية، بل هو في حقيقته حماية أكيدة للديمقراطية؛ إذ ليس من المفروض أن يخوض غمار الانتخابات رجال صلب عملهم حمل السلاح وحماية الوطن، أو رجال عدالة أساس عملهم عدم التفرقة وإرساء قواعد الحق والعدل؛ إذ كيف يتسنى لهم هذا، إن ناصرُوا فكراً أو برنامجاً سياسياً، ثم تولوا الدفاع عنه.

(١) د. طارق حسنين الزياد، حرية الرأي لدى الموظف العام "دراسة مقارنة. مصر وفرنسا"، بدون دار نشر، الطبعة الثانية ١٩٩٨، ص ١٣٣، د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع...، المرجع ذاته، ص ٧٣.

الفرع الثاني

التمييز بين التفرغ للعمل البرلماني والاحتفاظ بالوظيفة (الجمع الحكمي)

يُراد بالاحتفاظ بالوظيفة أو الجمع الحكمي البقاء على قوة العمل دون ممارسة للمهام،
لحين انتهاء العضوية في البرلمان، ومن ثم إمكانية العودة للممارسة الفعلية للمهام الوظيفية
بمجرد الانتهاء^(١).

أو أنه قيام أعضاء البرلمان بالجمع بين عضويتهم والوظيفة التي يشغلونها، شريطة
التفرغ للمهام والأعباء البرلمانية.

وفي هذا الشأن نستطيع القول أن التفرغ للعمل البرلماني لا يتجافى والجمع الحكمي بين
العضوية البرلمانية والوظيفة؛ ذلك أن الأمر يقتصر على الاحتفاظ بالوظيفة طيلة فترة
العضوية، دون ممارسة لمهامها، في حين يتجافى مع الجمع الفعلي بينهما؛ إذ يتعلق الجمع
الفعلي بممارسة مهام العضوية والوظائف والأنشطة المختلفة، في آن واحد، وما وجد التفرغ
للعمل البرلماني إلا للحيلولة دون ذلك، وقصر الممارسة على مهام العضوية.

وبالنظر لأمر هذا الجمع (الجمع الحكمي) في التشريع المصري، نجد أن المشرع قد
استحدث هذا النظام بدءاً من دستور ١٩٧١، وسأيره في هذا دستور ٢٠١٢، والدستور الحالي؛
وفي هذا كانت المادة (٨٩) من دستور ١٩٧١ تنص على أنه "يجوز للعاملين في الحكومة
وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، وفيما عدا الحالات التي يحددها

(١) أي أن الموظف الذي يُختار عضواً بالبرلمان، ويختار العضوية، غير ملزم بإنهاء العلاقة الوظيفية؛ إذ
تبقى العلاقة الوظيفية قائمة إلى جوار العضوية، وكل ما في الأمر أنه ممنوع من مزاوله مهام الوظيفة
أثناء العضوية.

القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون^(١).

كما كانت المادة (٨٤) من دستور ٢٠١٢ تنص - فيما نحن بصدد - على أنه "فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون، يتفرغ عضو مجلس النواب أو الشورى لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون".

وهو ما تنص عليه المادة (١٠٣) من الدستور الحالي، وذلك بالقول "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون"^(٢).

يبين لنا مما تقدم أن المشرع الدستوري، في ظل الدستور الحالي ودستوري ٢٠١٢ و١٩٧١، استحدث نظام التفرغ للعمل البرلماني مع الاحتفاظ للموظف بوظيفته أو عمله طوال مدة عضويته بالبرلمان، ومن ثم عودته للوظيفة عند انتهاء العضوية البرلمانية.

وترتيباً على هذا يمكننا القول أن للموظف أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان، وعند فوزه في الانتخابات، يمارس مهام العضوية فقط، دون المهام الوظيفية^(٣)، وكذا عند تعيينه، مع الاحتفاظ له بوظيفته أو عمله، طوال مدة عضويته، ومن ثم عودته للوظيفة أو العمل، عند انتهائها.

(١) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشورى؛ إذ كانت المادة (٢٠٥) من الدستور تنص على أنه "تسري في شأن مجلس الشورى الأحكام الواردة بالدستور بالمواد (٨٩)، ...".

(٢) الأمر عينه بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ؛ إذ قرر المشرع في المادة (٢٥٤) من الدستور سريان الأحكام ذاتها بشأن أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك بالنص على أنه "تسري في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد ١٠٣ ...".

(٣) لا يحول عدم التوافق دون الترشح للانتخابات؛ إذ أنه لا يتطلب سوى أن يختار المرشح الفائز بين أعماله غير المتوافقة وتفويضه البرلماني.

المطلب الثالث

مبررات التفرغ للعمل البرلماني

ظهر مبدأ التفرغ للعمل البرلماني - تاريخياً - نتيجة لسلبيات الوضع العكسي؛ الجمع بين ممارسة المهام الوظيفية إلى جوار المهام البرلمانية، على الموظف وعلى الوظيفة. ويجد هذا المبدأ مبررات وجوده - بصفة عامة - في تهيئة الأجواء أمام البرلمان، تمكيناً له من القيام بمهامه ووظائفه بكفاءة واقتدار^(١)، والتي يمكن ردها إلى مبررات قانونية؛ تتمثل في ضمان استقلال الأعضاء، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وأخرى عملية؛ تتجسد في صعوبة التوفيق عملياً بين مهام العضوية وغيرها من المهام، هذه المبررات وتلك، بيانها على النحو والتفصيل الآتي:-

١- ضمان استقلال أعضاء البرلمان:

لما كانت المهمة الرئيسية الملقاة على عاتق أعضاء البرلمان هي رقابة السلطة التنفيذية، فإن المنطق يقضي بالألا يكون عضو البرلمان موظفاً وتابعاً لهذه السلطة، فلكي يتمكن البرلمان من ممارسة دوره التشريعي والرقابي، فلا بد أن يكون مستقلاً في مواجهة السلطة

^(١) يُشار في هذا المقام إلى أن التفرغ يحقق مصلحة عامة عليا؛ تكمن في مساهمة عضو البرلمان الفاعلة في العملية التشريعية والمهام الرقابية التي يباشرها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، ويؤدي إلى إصلاح المجتمع في مختلف المجالات؛ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أنه يفضي إلى احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي يكفل عدم تعدي إحداها على الأخرى، ويمثل بذلك درعاً واقياً وضمانة مهمة للحقوق والحريات الفردية، بالإضافة إلى احترام مبدأ تقسيم العمل، والذي يعتبر وبحق من أمهات المبادئ المقررة في علم الإدارة، والذي من مزاياه تحقيق الجودة والإتقان في العمل؛ حيث إن تخصص الهيئات العامة كل منها في عمل معين، يكسبها خبرات جمة، تبلغ بها مراتب الإجادة في الأعمال التي يعهد بها إليها (ينظر د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٣)

التنفيذية، وهكذا يبدو حظر الجمع بين العضوية والوظيفة العامة أمراً بديهياً، لاستقامة، واستقلال العمل النيابي(١).

وهكذا فإن تفرغ عضو البرلمان للقيام بالمهام البرلمانية يمثل ضماناً جوهرياً له في مواجهة السلطة التنفيذية، بعدم الخضوع لإرادتها؛ ذلك أن شغله لوظيفة عامة سيجعله في حالة تبعية لها، وهذا بدوره يؤثر سلباً على البرلمان في مجموعه، وبخاصة إذا كان عدد الأعضاء الموظفين كبيراً(٢)، فعوض البرلمان الذي يمارس وظيفته العامة إلى جانب العضوية سوف يميل إلى مهاندنة الحكومة ومناصرتها فيما تعرضه من مشروعات وبرامج على المجلس، وذلك لخشيته من التعرض للمضايقات من جانب السلطات الرئاسية(٣).

يضاف إلى ذلك أن الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة يتعارض مع ما تتطلبه الوظيفة العامة من طاعة الموظف لرؤسائه؛ فكيف يستطيع هذا العضو أن ينتقد وزيراً هو في ذات الوقت أحد رؤوسيه؟! (٤)، لن يكون العضو في هذه الحالة قادراً على استخدام وسائله البرلمانية من سؤال، وطلبات إحاطة، واستجواب، إلى غير ذلك من الوسائل، للكشف عن انحرافات السلطة التنفيذية، مما يؤدي إلى تمكين السلطة التنفيذية من إحكام قبضتها وسيطرتها على البرلمان، وكيف يمكنه القيام بمراقبة أنشطة وتصرفات السلطة التنفيذية، بينما

(1) Andre Hauriou et Lucien Sfez, op. cit, P.530-531, Marc Vander Hulst, The parliamentary mandate (Aglobal comparative study), Inter- parliamentary union, Geneva 2000, p.45.

(2) Bienvenu (V), De l'ineligiblite et de l'incompatibilite, th, Rennes, 1940, p.140.

(٣) د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ١٣٨-١٣٩، د. ماجد الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥، ص ٢٦١.

(٤) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٨، ص ٢٤٨.

يكون مُشَرِّعاً وَمُنَفِّذاً في آن واحد؟، وكيف يقوم بهذه المهمة ومستقبله الوظيفي بيد هذه السلطة؟^(١).

كما أن عضو البرلمان المتفرغ لممارسة مهام العضوية يكون في موقف أقوى من العضو غير المتفرغ (الموظف) في مواجهة السلطة التنفيذية^(٢)؛ ذلك أنه يستطيع ممارسة مهام وظيفته البرلمانية في مواجهتها دون خوف من رد فعلها، بعكس العضو الموظف الذي يسهل التأثير عليه من قبل السلطة التنفيذية، سواء بالترهيب أو الترغيب؛ فليس من المستبعد أن تقوم الحكومة بإغراء عضو البرلمان الموظف بسبل الترقى والمكافآت، بهدف التغاضي عن عيوبها، أو الموافقة على مشاريع القوانين المقدمة منها، أو أن تقوم بتهديده بالفصل أو المنع من الترقية، إلى غير ذلك من أنواع التكتيل، والكيد، والبطش به^(٣)، مما يعود بالسلب على الوظيفة البرلمانية في مجملها، وبالأخص فيما يتعلق بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية^(٤).

(١) د. محمد محمود العمار، ضمانات استقلال المجالس التشريعية في الأردن "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، ٢٠٠٨، ص ٣٠٥، د. علي عبد الفتاح خليل، الموظف العام وممارسة...، مرجع سابق، ص ٣٠٨، د. وفاء بدر الصباح، مدى دستورية الجمع بين العضوية البرلمانية وعضوية مجلس الإدارة في غرفة تجارة وصناعة الكويت، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد ٦٩، ٢٠١٩، ص ١٠٧٧.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، طبعة ١٩٨٨، ص ٢٥٧، د. محمد الشريف، على هامش الدستور، الطبعة الأولى، ١٩٣٨، ص ٤٤٣.

(٣) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٣٧، د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٤١، د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، ١٩٨٠، ص ٢٦٨، د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع...، مرجع سابق، ص ١١.

(٤) يتعذر قيام رقابة حقيقية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل عدم تفرغ النائب الموظف؛ إذ نكون أمام الصورة الهزلية التي يُعَبَّرُ عنها الإنجليز بقولهم "جورج الخامس يراقب جورج الخامس" (د. سعاد الشراوي، تحرير الاقتصاد ودستور سنة ١٩٧١، دار النهضة العربية، يوليو سنة ١٩٩٣، ص ٤٥).

فضلاً عن أن التفرغ للعمل البرلماني يرفع عن العضو شبهة المحاباة لوظيفته الأصلية، ويبدد الخوف من استغلال وجوده في البرلمان، من قبل رؤسائه في العمل، لتحقيق أغراض شخصية، والتغاضي عن أخطائهم^(١).

وتقديراً لهذه السلبيات فإن الفقهاء يرون في موقف المشرع الدستوري بالنص على تفرغ عضو البرلمان لمهام الوظيفة البرلمانية، وحظر الجمع بين العضوية والممارسة الفعلية للوظيفة العامة، مؤدياً لذلك^(٢).

٢- احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس استقلال كل سلطة من السلطات الثلاث عن الأخرى، سواء أكان الاستقلال عضوياً أم وظيفياً؛ فمبدأ الفصل بين السلطات يستوجب اختلاف الأشخاص الذين يقومون بكل سلطة^(٣)، ومن ثم فإن قيام عضو البرلمان بالجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة، في آن واحد، يمثل اعتداءً ومخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن هذا الجمع سيسمح للعضو بصفتين؛ صفة تنفيذية وأخرى تشريعية.

(١) ينظر د. صبري جليبي أحمد، مرجع سابق، ص ٤٨١.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٢٤٨، د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى "دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٥٢، د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، الطبعة الرابعة، ١٣٦٨هـ / ١٩٤٩م، ص ٤٤٤، د. سعيد علي الخليلي، عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في مصر والإمارات "دراسة مقارنة"، مجلة بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، العدد ٦٧، ٢٠٢١، ص ٣٠٤.

(٣) د. محمد الشريف، المرجع السابق، ص ٤٤٣، د. علي مجيد العكلي - د. لمى علي الظاهري، القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد السادس، ص ٧٥.

وهذا الفرض من الحالات التي جاء مبدأ الفصل بين السلطات لمحاربتها^(١)؛ إذ يستلزم تقرير مبدأ الفصل بين السلطات وجود مبدأ التفرغ، ووجود مبدأ التفرغ يحقق مبدأ الفصل بين السلطات، فكلاهما لازم لوجود الآخر^(٢)، بل إن استبعاد مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية ينتج عنه انهيار لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهذا يؤدي بدوره إلى اختلال التوازن بينهما، وانعدام الرقابة البرلمانية، ومن ثم تعطل آلية من أهم آليات المحاسبة على تصرفات السلطة التنفيذية.

وعلى صعيد مختلف يرى نظر فقهي - فيما نحن بصدده - أن الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات لتبرير تفرغ عضو البرلمان للعضوية، ومن ثم عدم جواز الجمع بينها والوظيفة، ينطوي على فهم خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات؛ ذلك أن هذا المبدأ لا يعني الفصل المطلق بين السلطات، وإنما فصل مع التعاون؛ ففي العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يعني المبدأ عدم وجود أية علاقة بينهما، وإنما يعني وجود فصل مع نوع من التعاون، ولا شك في أن الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة، يعد نوعاً من هذا التعاون^(٣). ويعد الجمع بين العضوية البرلمانية وبعض الوظائف العامة، كالوظائف الوزارية^(٤)، من مقتضيات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ ذلك أن الوزير يصل إلى منصبه الوزاري لثقة البرلمان فيه، بتطبيق السياسة التي يراها أغلبيتها، ونظراً لأن الوزارة تتشكل وفقاً لرغبة

(١) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٥٣،

Marc Vander Hulst, op. cit, p.44-45.

(٢) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٢٥٧، د. صبري جليبي أحمد، مرجع سابق، ص ٤٧٩.

(٣) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٤) لم يجز الدستور المصري لعام ٢٠١٢ لأعضاء الحكومة - على خلاف الدساتير السابقة - أن يجمعوا بين عضوية الحكومة وعضوية أي من مجلسي النواب والشورى، وتنص المادة (١٥٦) في هذا الشأن، على أنه "... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية أي من مجلسي النواب والشورى، وإذا عين أحد أعضائهما في الحكومة، يخلو مكانه في مجلسه من تاريخ هذا التعيين".

الأغلبية، فيجب ألا يُغلق باب الجمع بين العضوية والوظيفة الوزارية، أمام عضو البرلمان، فاخترار رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية، يعد أقوى وأهم مظاهر التعاون بين السلطات^(١).

٣- صعوبة التوفيق عملياً بين مهام العضوية وغيرها من المهام.

من الصعوبة بمكان أن يقوم عضو البرلمان الموظف بمهام العضوية إلى جوار واجبات الوظيفة التي يشغلها، والأنشطة التي يمارسها؛ ذلك أن العمل البرلماني يحتاج إلى وقت وجهد فيما يتعلق بحضور الجلسات، والمشاركة في نشاط اللجان واجتماعاتها، ودراسة القضايا المطروحة؛ لئتمكن من التعبير عن رأيه فيها، ناهيك عن مهمة تلمس نبض الشارع السياسي، للوقوف على مشاكله، وتصوراته لحلها^(٢).

ولا تقتصر هذه الصعوبة على الأعضاء الذين يعملون خارج العاصمة، وإنما الصعوبة قائمة بالنسبة لكل الأعضاء الموظفين، خاصة مع عدم وجود مواعيد محددة لانعقاد جلسات البرلمان^(٣)، فالحرص على أداء المهام والواجبات الوظيفية سيفضي على الأرجح إلى التقصير

(١) Demichel (Andre), L' incompatibilite entre les fonctions de ministre et le mondat parlementaire, R.D.P et spoli, mai – Juin 1960, p.618.

(٢) د. فتحي فكري جواز الجمع... مرجع سابق، ص ٥٤، وجيز القانون البرلماني في مصر "دراسة نقدية تحليلية"، يونيو ٢٠٠٦، ص ٣١٨، القانون الدستوري الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤٠٦، د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء... مرجع سابق، ص ١٤٠، د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٢٤٨، د. طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص ١٢٩، د. علي محمد صالح الدباس، ضمانات استقلالية المجالس النيابية "دراسة مقارنة الأردن – لبنان – بريطانيا"، رسالة دكتوراة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٧، ص ١٩٥، مراح نور الدين، قانون عضو البرلمان ٠١-٠١ "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، ٢٠٢٠/٢٠٢١، ص ١٦.

(٣) د. فتحي فكري، جواز الجمع... مرجع سابق، ص ٥٥-٥٦، د. صبري جبلي أحمد، مرجع سابق، ص ٤٨٣.

أو الإهمال في أداء مهام وواجبات العضوية، كما أن الحرص على أداء مهام وواجبات العضوية سيفضي على الأرجح إلى التقصير أو الإهمال في أداء المهام والواجبات الوظيفية^(١). إن مهمة واحدة من مهام عضو البرلمان تستغرق كل الوقت؛ إذا أردنا أداءها بالكفاءة والفاعلية المطلوبة لأداء المهام الجليلة، والتي يترتب عليها إصلاح المجتمع برمته، كعملية التشريع مثلاً^(٢).

فإذا كانت الوظيفة التشريعية بمفردها تستغرق كل وقت عضو البرلمان على حد التعبير السابق، فهل من المنطق، أو من الممكن، القيام بأعباء الوظيفة، أو أعباء أي عمل آخر، إلى جانب الأعباء الثقيلة الملقاة على عاتق عضو البرلمان، بصفته عضواً برلمانياً؟. إن الغاية من التفرغ لعضوية البرلمان لتتمثل في الحفاظ على جوهر العضوية البرلمانية؛ ذلك أنه إذا قام عضو البرلمان الموظف - حرصاً على واجبات وظيفته - بحضور اجتماعات البرلمان، كلما سنحت له الفرصة، ودون دراسة كافية للموضوعات المطروحة،

(١) عبر عن هذا المعنى أحد أعضاء المجلس بقوله "...الرقابة البرلمانية والعمل التشريعي يحتاجان لوقت وجهد يقتضي أن يكون النائب متفرغاً، ومن خلال تجربتي الطويلة في عضوية المجلس استقلت من وظيفتي وأغلقت عيادتي وألهت في القيام بواجبات والتزامات العضوية...هناك حضور جلسات ولجان، وتقديم أسئلة واستجابات، وبحث سياسات وقوانين واتفاقيات وتشريعات، عدا مطالب الناخبين، وكلها تحتاج لوقت فوق المتاح لنا، ومع احترامي لكل الزملاء كيف يتأتى لمن يدير جامعة أو بنكاً أو شركة أو مكتباً خاصاً أو أن يكون وزيراً ويجمع بينها وبين أعباء المجلس! سوف ينصلح حال المجلس كثيراً لو تفرغ أعضاؤه للعمل البرلماني فقط" (مقال منشور بجريدة أخبار اليوم بعنوان "لا للنائب الموظف" بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٣ ص ٧ على لسان العضو إبراهيم عوارة).

(٢) د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٤٦.

- ذكر أحد أعضاء مجلس الشورى أن "العمل التشريعي يحتاج إلى وقت وجهد كبير لدرجة أنه لا يوجد لدي وقت للأكل" (العضو فتحي رجب، برنامج "أحزاب وبرلمان"، حلقة تلفزيونية بعنوان "دعم العمل الحزبي"، القناة الثانية، التلفزيون المصري، يوم السبت ١٠/٥/٢٠٠٣م).

وبالجمله عدم المشاركة الفعالة في الأنشطة البرلمانية على تعددها وتنوعها، فإن العضوية البرلمانية تفقد دورها التمثيلي، لتكتسب طبيعة المنصب الشرفي^(١).

والأمر عينه بالنسبة لمختلف الوظائف والأنشطة الأخرى؛ فالمهام البرلمانية من الثقل والكثرة إلى الحد الذي يجعلها لا تقبل وجود شريك يزاحمها في الاقتصاص من وقت ومجهود الأعضاء، ومن ثم يمكننا القول أنه - من ناحية عملية بحتة - يتعين تسخير عضو البرلمان كامل وقته وجهده لمهام العضوية، ولا مجال لمزاحمة أية وظائف أو أنشطة في هذا الشأن، إذا أردنا السير قدماً صوب التمكين من إنجاز الأعمال البرلمانية بفعالية وكفاءة، في الوقت المناسب.

تلك هي المبررات الأساسية التي استند إليها الفقه، والقضاء، وأيدتها التشريعات المختلفة، بشأن ضرورة التفرغ للعمل البرلماني، وأهميته، والتي هي - بلا شك - مبررات واقعية ومنطقية، ذات وجهة.

(١) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٥٦.

المبحث الثاني

التفرغ للعمل البرلماني مع الاستثناء

تمهيد وتقسيم:

لئن لجأت غالبية الأنظمة الدستورية التي تأخذ بقاعدة التفرغ لمهام العضوية البرلمانية، إلى تبني التفرغ كقاعدة عامة، مع إيراد بعض الاستثناءات، إلا أنها تباينت بشأن درجة الاستثناء؛ ففي حين أوردت بعض الأنظمة الاستثناء في نطاق ضيق للغاية، توسع البعض الآخر بشكل كبير في دائرة هذا الاستثناء، بالمخالفة لقاعدة أن الاستثناء لا يتوسع فيه أو يقاس عليه.

ولتبيان الاتجاهات التشريعية المختلفة بشأن التفرغ للعمل البرلماني، كقاعدة عامة، وما تورده الدول من استثناء عليها، وما يساق من مبررات في هذا الصدد، رأينا أن يكون تناول للمسألة، قائم على بيان التنظيم القانوني لها، لدى عدد من الدول، التي تبنت هذا التوجه، بالدراسة والتحليل⁽¹⁾، وذلك عبر ثلاثة مطالب؛ خصصنا الأول لبيان التنظيم القانوني للتفرغ في فرنسا، والثاني لتوضيح التنظيم القانوني للتفرغ في عُمان، أما الثالث فرصدناه للحديث عن التنظيم القانوني السابق للتفرغ في مصر، وذلك على النحو والتفصيل الآتي:-

المطلب الأول:- التنظيم القانوني للتفرغ في فرنسا.

المطلب الثاني:- التنظيم القانوني للتفرغ في عُمان.

المطلب الثالث:- التنظيم القانوني السابق للتفرغ في مصر

(1) يتبنى أمر التفرغ للعمل البرلماني مع الاستثناء عديد من الدول، وقد رأينا تناول هذا التوجه لدى كل من المشرع الفرنسي، والمشرع العُماني، والمشرع المصري في ظل أحكام دستوري ١٩٧١ و ٢٠١٢.

المطلب الأول

التنظيم القانوني للتفرغ في فرنسا

تبنى المشرع الفرنسي منذ زمن بعيد التفرغ للعمل البرلماني كقاعدة عامة^(١)، وأورد على هذه القاعدة عدداً محدوداً من الاستثناءات، وعليه نرى أن يكون تناولنا للمسألة عبر نقطتين منفصلتين؛ نخصص الأول للحديث عن القاعدة العامة، ونرصد الثانية لتوضيح الاستثناءات، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

أولاً:- التفرغ للعمل البرلماني (القاعدة العامة).

تجدر الإشارة - بداية - إلى أن المشرع الفرنسي - فيما نحن بصده - نهج نهجاً فحواه التحديد الصريح للوظائف التي يُمنع شاغلوها من الترشح في الانتخابات^(٢)، طيلة فترة شغل الوظائف، داخل نطاق الدائرة الانتخابية، خلال مدة معينة، تتراوح طويلاً وقصراً، حسب تقييم تأثير الوظيفة ذاتها على حرية الناخبين، ومدى تأثير ترشيح شاغليها في الانتخابات على حُسن سير العمل المنوط بهم^(٣).

وفي هذا الشأن تطالعنا المادة (١٣١) من تقنين الانتخابات الفرنسي، بالنص على أنه "لا يجوز ترشيح المفتشين العموميين بالإدارة، المكلفين بمهام غير عادية، والمحافظين في

(١) على إثر النتائج السلبية التي أحدثتها الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة في بريطانيا، اتجه رجال الثورة الفرنسية سنة ١٧٩١، إلى النص صراحة في المادة الرابعة من الفصل الثالث من دستور سنة ١٧٩١، على عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة.

(٢) Valentine Herman et Françoise Mendel, op. cit, p. 162.

(٣) د. عصام أبوبكر، مرجع سابق، ص ٢١، د. صلاح الدين فوزي، البرلمان "دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم"، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٢٩-٣٠، د. طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص ١١٨، Benoit Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions politiques, quatrième édition, Dalloz, 1975, p.186.

أماكن اختصاصهم الحالية، أو التي كانوا يعملون بها، خلال مدة أقل من ثلاث سنوات، ولا يجوز ترشيح نواب المحافظين ولا سكرتيري عموم المحافظات في كل الدوائر بالأقسام التي يمارسون فيها عملهم أو التي عملوا بها، خلال مدة أقل من عام^(١).

وتضيف المادة (١٣٢) من التقنين ذاته، في هذا الإطار، أنه "لا يجوز ترشيح عمدة باريس أو مساعده في الدوائر التي يمارسون فيها اختصاصاتهم، أو سبق أن مارسوا تلك الاختصاصات فيها، خلال مدة أقل من سنة"^(٢).

وفي السياق ذاته، حصرت المادة (١٣٣) من التقنين عدداً من الوظائف، لا يجوز لشاغليها الترشح للانتخابات في الدوائر التي يمارسون فيها عملهم، أو التي مارسوا فيها عملهم، خلال مدة أقل من ستة أشهر، والتي تتمثل في الوظائف الآتية^(٣):-

- (1) **Article (131):** "les inspecteurs generaux de l'administration en mission extra ordinaire et les prefets ne peuvent etre elus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans le quell ils ont ecerce leur fonction de puis monis de trios ans. les sous-prefets et secretaries generaux de prefecture sont ineligibles dans toutes les circonscriptions du departement dans les quelles ils exercent ou ont exerce leurs fonctions de puis d' un an".
- (2) **Article (132):** "les maires et les maires adgonts des paris sont inteligibles dans les circonscriptions dans les quelles ils exercent ou ont exerce leurs fonctions de puis d'un an".

(٣) تنص المادة (١٣٣) من القانون الانتخابي الفرنسي على أنه:

"Ne peuvent etre elus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exerce leurs fonctions depuis moins de six mois:

- 1- les inspecturs generaux de l' economie nationale, les ingenieurs generaux des ponts et chaussees, les ingenieurs generaux du genie rural, des eaux et forets, et de l' agricultures, les controleurs generaux des services veterinaires, charges de circonscription.
- 2- les magistrats des cours d'appel.
- 3- les membres des tribunaux administratif.
- 4- les magistrats des tribunaux.
- 5- les officiers des armees de terre , de mer et de l' air exerçant un commandement territorial .
- 6- les recteurs et inspecteurs d' academie .

١- مفتشو عموم الاقتصاد الوطني ومهندسو القناطر والسدود ومهندسو المياه والغابات والري والزراعة ومراقبو الخدمات البيطرية ومسئولو التسجيل. ٢- قضاة محاكم الاستئناف. ٣- أعضاء المحاكم الإدارية. ٤- قضاة المحاكم. ٥- ضباط القوات البرية والجوية الذين يمارسون قيادة إقليمية. ٦- أعضاء ومفتشو الأكاديميات. ٧- مفتشو الأقاليم والمقاطعات للشباب والرياضة ومفتشو التعليم الابتدائي والفني. ٨- أمناء الخزنة العامة ومحصلو المالية. ٩- مديرو ضرائب الرسوم ومديرو التفتيش الاقتصادي. ١٠- مهندسو القناطر والسدود والمسؤولون والمعاونون. ١١- مهندسو الري والغابات ومهندسو الخدمات الزراعية، والذين يقومون بوظيفة مديري الخدمات الزراعية ومفتشو الحماية النباتية ومهندسو المجاري المائية ومفتشو الصحة

-
- 7- les inspecteurs regionaux et departementaux de la jeunesse et des sports , les inspecteurs de l' enseignement primaire , les inspecteurs de l' enseignement technique.
- 8- le tresoriers – payeurs generaux, les receveurs particuliers des finances.
- 9- les directeurs des impots, les directeurs des douanes et les directeurs des enquetes economiques.
- 10- les ingenieurs en chef, ingenieurs en chef adjoints et ingenieurs des ponts et chaussees.
- 11- les ingenieurs en chef, ingenieurs principaux et ingenieurs des eaux et forets , charges de circonscription, les ingenieurs en chef et ingenieurs des services agricoles charges des fonctions de directeur des services agricoles ou d' inspecteur de la protection des vegetaux, les ingenieurs en chef et ingenieurs du genie rural, les veterinaires inspecteurs en chef, veterinaires inspecteurs principaux et veterinaires inspecteur charges des fonctions de directeur des services veterinaires, les inspecteurs des lois sociales en agriculture .
- 12- les directeurs regionaux de la securite sociale, les inspecteurs divisonnaires du travail, les directeurs departementaux et inspecteurs du travail et de la main- d' oeuvre.
- 13- les directeurs des organismes regionaux et locaux de securite sociale relevant du controle de la cour des comptes et les directeurs des caisses regionales de credit agricole.
- 14- les directeurs departementaux de l' action sanitair et sociale .
- 15- les directeurs interdepartementaux des anciens combattants, les secretaires generaux des offices departementaux des anciens combattants.
- 16- les directeurs departementaux de la construction et de l'urbanisme.
- 17- les directeurs regionaux et departementaux des postes et telecommunications.
- 18- les chefs de prefectur, les inspecteurs departementaux des services d'incendie.
- 19- les directeurs departementaux de la police et commissaires de police".

المسؤولون عن إدارة الخدمات الصحية. ١٢- مديرو الضمان الاجتماعي بالأقاليم ومفتشو العمل بالأقسام ومديرو الأقسام ومفتشو العمل والقوى العاملة. ١٣- مديرو الهيئات الإقليمية والمحلية للضمان الاجتماعي. ١٤- مديرو الصحة والشئون الاجتماعية. ١٥- مديرو جمعية المحاربين القدماء داخل المقاطعات. ١٦- مديرو الإنشاءات وتنظيم المدن بالمقاطعات. ١٧- مديرو البريد والاتصالات في الأقاليم. ١٨- رؤساء الأقسام بالمحافظات ومفتشو القطاعات لخدمات الحريق. ١٩- مديرو الشرطة ومفوضوها بالمقاطعات.

تلك هي الوظائف التي يمنع المشرع الفرنسي شاغليها من الترشح في الانتخابات، خلال فترة شغلها داخل نطاق الدائرة الانتخابية، خلال مدة معينة، على النحو سالف البيان، أما فيما يتعلق بحالات التعارض مع العضوية (عدم التوافق) التي نظمها المشرع الفرنسي، في الدستور والقوانين الأساسية، والتي يحظر الجمع بينها والعضوية^(١)، فبيانها على النحو الآتي:-

١- الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان.

تجدر الإشارة - بداية - إلى أن البرلمان الفرنسي يتكون وفقاً لأحكام الدستور الصادر عام ١٩٥٨، من غرفتين؛ الجمعية الوطنية وينتخب نوابها بالاقتراع المباشر، ومجلس الشيوخ وينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع غير المباشر.

يضاف إلى ذلك أن كون الشخص عضواً في مجلس نيابي (أحد مجلسي البرلمان) لا يجعله غير أهل للترشح في المجلس النيابي الآخر، ومن هذا المنطلق فإن لعضو الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أن يرشح نفسه في انتخابات المجلس الآخر، مع احتفاظه بعضوية

(١) أحال الدستور في شأن تحديد مدة كل من مجلسي البرلمان وعدد أعضائهما ومكافأتهن، وشروط الترشح وموانعه وحالات التعارض مع العضوية بموجب قانون أساسي (ينظر المادتان ٢٤، ٢٥ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨).

المجلس المنتمي إليه، لكن ليس له حال فوزه في هذه الانتخابات، أن يجمع بين العضويتين (عضوية الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) معاً^(١).

وفي هذا الشأن أحالت المادة (٢٥) من الدستور الفرنسي إلى قانون أساسي لتنظيم مبدأ التفرغ بصفة عامة، وجاءت المادة (١٣٧) من قانون الانتخاب لتنظيم مبدأ تفرغ النائب العضو في مجلس نيابي آخر بصفة خاصة، وبالرجوع إلى نص هذه المادة يتبين لنا أن عضو الجمعية الوطنية الذي ينتخب لعضوية مجلس الشيوخ، أو العكس، يفقد عضويته تلقائياً في المجلس الذي كان عضواً فيه أولاً^(٢).

وبناءً على ذلك إذا رشح أحد أعضاء مجلسي البرلمان نفسه في انتخابات المجلس الآخر، وفاز في الانتخابات، فإنه يستمر في انتمائه للمجلس الأول، حتى يصبح انتخابه نهائياً^(٣)، بعدها يفقد تلقائياً عضويته في المجلس الأول، ويصير عضواً في المجلس الذي رشح نفسه في انتخاباته، وفاز بعضويته مؤخرأً^(٤).

٢- الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري.

يحظر المشرع الفرنسي على الوزراء الجمع بين عضوية أي من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والمنصب الوزاري^(٥).

(1) Julien La ferriere, op. cit, P.680.

(2) Marcel Prelot – Jean Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, onzieme edition 1990, p.793, Jean-Marie Auby – Robert Ducos-Ader, Droit public, 1re annee, 7e edition, editions sirey, 1979, p.117. Jean-Claude Masclet, op. cit, P.154.

(3) Bernard Chantebout, op. cit, p.562.

(4) Ceoara (V), Les incompatibilites parlementaires en france et a l'etranger, notes et etudes documentaires, Juillet 1974, p. 15.

(٥) ينظر د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ١٩-٢٣، د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع...، مرجع سابق، ص ١٠٧-١٨٦، د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين

وفي هذا الشأن تنص المادة (٢٣) من الدستور على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة مباشرة وأي وكالة برلمانية أو أي تمثيل مهني على المستوى الوطني أو أية وظيفة عامة أو أي نوع من أنواع النشاط المهني..."^(١).

٣- الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس المحلية.

أجاز المشرع الفرنسي لعضو البرلمان سواء في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أن يكون عضواً بالمجلس المحلي، إلى جوار كونه عضواً برلمانياً في آن واحد^(٢)؛ مما يعني إجازة

التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة "دراسة تحليلية"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٤٠٤-٤١٢،

Valentine Herman et Francoise Mendel, op. cit, p.163 , Bernard Chantebout, op. cit, p. 559-560 et 562, Claude leclercQ, op. cit, P.319, Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.793, Jean-Claude Masclet, op. cit, p.137-138.

- الأمر نفسه عند تعيين عضو البرلمان بالمجلس الدستوري أو العكس، مع فارق بسيط يتمثل في أنه إذا كان يتعين الخيار خلال شهر فيما يتعلق بالعضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، فإن الخيار بين العضوية البرلمانية والمجلس الدستوري يتعين أن يكون خلال ثمانية أيام.

Bernard Chantebout, op. cit, p558, Jean-Marie Auby – Robert Ducos-Ader, op. cit, p.117.

(1) **Article (23):** "les fonctions de membre du gouvernement sont in compatibles avec l'exercice de tout mandant parlementaire, de toute fonction de representation professionnelle a caractere nationale et de tout employ public ou de toute activite professionnelle ...".

، كما تنص المادة (١٥٣) من القانون الانتخابي في هذا الشأن على أنه:

"Le mandant de depute et les fonctions de membre du gouvernement prend effect al' expiration d' un de lai de un mois a compter de la nomination comme membre du gouvernement. Pendant ce de lai, le depute membre du gouvernement ne peut prendre part a aucun scrutin L' incompatibilite ne prend pas effect si le gouvernement est de missionnaire avant l'expiration du dit de lai".

(2) Claude leclercQ, Institutions politiques et droit constitutionnel, librairies techniques, deuxieme edition, P.319, Jean-Claude Masclet, op. cit, p.144, Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.793-794.

الجمع بين العضوية البرلمانية وعضوية المجالس المحلية، ومن ثم عدم تفرغ النائب عضو المجلس المحلي.

وهذا الوضع ربما يبعث على الدهشة، غير أن هذه الدهشة ربما تزول إذا علمنا أن المشرع الفرنسي كان يجيز من قبل لعضو البرلمان أن يكون عضواً في عدة مجالس محلية، وليس في مجلس محلي واحد، كما هو الوضع الآن، وطبقاً للوضع الحالي يجوز لعضو البرلمان أن يباشر في الوقت نفسه عضوية أحد المجالس المحلية^(١) أو الوظائف الانتخابية الآتية:-

- المجلس الإقليمي Conseil regional

- المجلس العام Conseil general

- مجلس باريس Conseil de Paris

- عمدة لقرية تعدادها ٢٠٠٠٠ نسمة أو أكثر، باستثناء باريس.

- مساعد عمدة لقرية تعدادها ١٠٠٠٠٠٠ نسمة أو أكثر، باستثناء باريس.

وقد تعرض موقف المشرع الفرنسي للانتقاد الشديد من جانب الفقهاء، مطالبين بالاقترار على عضوية البرلمان، وعدم جمع وظائف أخرى منتخبة معها، لما تؤدي إليه من تغيب أعضاء البرلمان عن جلساته^(٢).

(١) ينظر:

Jean-Claude Masclet, op. cit, p.133-135, G.Peiser, Droit administratif, Dalloz, cinquieme edition, 1973, p.65-87, Charles Debbasch, institutions et droit administratifs, presses universitaires de france, p. 208-361, L.Neville Brown- J.F Garner, French administrative law, london, butterworths, third edition 1983, p.20-24.

(2) Boudant (J), La crise indentaire du parlement francais, R.D.p. 1990, P.1365.

٤ - الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة.

استخدم المشرع الفرنسي تعبير "الوظائف العامة غير الانتخابية" للدلالة على الوظائف العامة التي تدخل في نطاق مبدأ تفرغ النائب الموظف في وظيفة عامة؛ أي أن هؤلاء الأشخاص غير مسموح لهم بأن يكونوا أعضاء بالبرلمان إلى جانب وظائفهم، في آن واحد^(١)؛ إذ لا بد من الاختيار بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة^(٢)؛ فإذا قام موظف عام بترشيح نفسه في الانتخابات البرلمانية، وانتخب نائباً، في هذه الحالة يتعين على هذا الشخص أن يختار بين الأمرين؛ إما عضوية البرلمان أو الاستمرار في أداء مهام وظيفته التي يشغلها^(٣).

غير أن المشرع الفرنسي أورد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات؛ إذ أجاز على سبيل الاستثناء لبعض الأشخاص أن يجمعوا بين الوظيفة العامة التي يشغلونها وعضوية البرلمان، في آن واحد، دون إلزام لهم بالاختيار بين الأمرين، وتتمثل هذه الاستثناءات في الآتي:-

(١) تنص المادة (١٢) من الأمر ٨٩٩-٥٨ الصادر في أكتوبر ١٩٥٨ على أن "ممارسة وظيفة عامة غير انتخابية يتعارض مع النيابة البرلمانية والنيابة بمجلس الشيوخ".

- "l' exercice des fonctions publiques non electives est incompatible avec les mandats de depute ou de senateur".

(٢) د. عصام أبو بكر فهمي، مرجع سابق ص ١٤٥،

Valentine Herman et Francoise Mendel, op. cit, p.161-162, Bernard Chantebout, op. cit, p558, Julien- La ferriere, op. cit, Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.794, Claude leclercQ, op. cit, P.319, Jean-Claude Masclat, op. cit, p.129-131, Raymond Barraine, Droit constitutionnel et institutions politiques, librairie generale de droit et de jurisprudence, paris, 1972, p.164.

(٣) تتنافى العضوية البرلمانية كمبدأ عام مع الوظيفة العامة، رغم وجود بعض الاستثناءات على هذا المبدأ.

Pierre Pactet, Droit Constitutionnel – Institutions Politiques entierement refondue, Masson et cie, editeurs, 3 edition, 1974, p.190.

أ- تكليف عضو البرلمان بمهمة مؤقتة.

ب- أساتذة الجامعات.

ج- الرؤساء الدينيون والمكلفون من الحكومة في الإدارة الدينية في بعض

المحافظات^(١).

٥- الجمع بين عضوية البرلمان والعمل في المشروعات العامة.

تتخذ المشروعات العامة في فرنسا أحد شكلين رئيسيين؛ أحدهما من أشكال القانون العام وهو شكل المؤسسة العامة، والآخر من أشكال القانون الخاص وهو شكل الشركة المساهمة التجارية^(٢)، ما يعيننا في هذا المقام هو هل يعد عمال هذه المشروعات العامة موظفين عموميين، ومن ثم يتعين عليهم أن يتفرغوا للعمل البرلماني عند اكتسابهم العضوية أم ماذا؟.

ميز مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن بين عمال المرافق الإدارية وعمال المرافق الاقتصادية والصناعية والتجارية، فاشتراط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يسهم بالعمل في أحد المرافق الإدارية، وأن يخضع في منازعاته لاختصاص القضاء الإداري، أما عمال المرافق الاقتصادية، فلم يعترف لهم بصفة الموظف العام، حتى وإن كانت المرافق التي يعملون بها تديرها الدولة إدارة مباشرة، باستثناء من يشغلون الوظائف العليا في هذه المرافق؛ إذ تم اعتبارهم موظفين عموميين ويخضعون في منازعاتهم لاختصاص القضاء الإداري^(٣)، وبناءً على ذلك يخضع من يشغلون وظائف قيادية في المرافق الصناعية والتجارية للمبدأ العام الذي وضعته المادة (١٤٢) من القانون الانتخابي، وهو كون "ممارسة الوظائف العامة غير الانتخابية

(١) نرجى تناول هذه الاستثناءات للنقطة التالية، وذلك طبقاً لمجريات البحث ومقتضياته.

(٢) محمد كمال محفوظ، طبيعة الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة، مقال بمجلة إدارة قضايا

الحكومة، السنة السادسة عشر، العدد الثاني، ١٩٧٢.

(٣) د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

يتعارض مع العمل البرلماني"^(١)، وهو منع يمتد إلى أعضاء مجلس الشيوخ بمقتضى المادة (٢٩٧) من القانون ذاته^(٢).

بناءً على ما سبق يمكن القول إن شاغلي الوظائف القيادية بالمرافق الصناعية والتجارية هم من يخضعون لمبدأ تفرغ النائب الموظف في المشروعات العامة، ومن ثم لا يجوز لهم أن يجمعوا بين عضوية البرلمان إلى جوار ممارسة وظائفهم، في آن واحد، أما بخلاف هؤلاء الأشخاص فلا ينطبق مبدأ التفرغ، وبالتالي يحق لغيرهم من الموظفين بهذه المرافق أن يجمعوا بين عضويتهم بالبرلمان وممارسة مهام وظائفهم، أما موظفو المرافق الإدارية فلا يجوز لهم مطلقاً أن يجمعوا بين عضوية البرلمان ومهام وظائفهم التي يشغلونها.

٦- الجمع بين عضوية البرلمان والعمل في المشروعات الخاصة.

يمكن لأعضاء البرلمان من حيث المبدأ أن يجمعوا بين العضوية، والعمل في القطاع الخاص، ومع هذا منذ عام ١٨٨٣ تم تسجيل عدد من حالات عدم التوافق سُنَّت تباعاً لمنع ممارسة بعض المسئوليات في مؤسسات القطاع الخاص، لمنع البرلمانيين من استخدام نفوذهم السياسي في خدمة هذه الشركات^(٣).

(١) Raymond Barraine, op. cit, p.167.

(٢) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ٤٤٥-٤٤٦، د. عصام أبو بكر، المرجع ذاته، ص ٢٩٤، د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق ص ١٦٩.

(٣) Bernard Chantebout, op. cit, p. 561, Marc Vander Hulst, op. cit, p.51, Y. Michel, Les incompatibilités parlementaires en droit positif français, thés, Paris, 1975, p.274.

أخذ المشرع الفرنسي بمبدأ تفرغ النائب العامل في المشروعات الخاصة بالنسبة لبعض الوظائف الخاصة، وليس كلها^(١)، ويأخذ هذا المبدأ إما صورة التفرغ المطلق أو التفرغ النسبي، وذلك حسب درجة تأثير الوظائف على العضوية البرلمانية^(٢).

تتمثل الشركات والمشروعات التي تدخل في نطاق مبدأ تفرغ النائب العامل في المشروعات الخاصة (التفرغ المطلق)، في الآتي^(٣):-

أ- الشركات والمشروعات التي تحصل على مزايا من الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة.

ب- البنوك والشركات المدنية والعقارية.

ج- المشروعات التي تعمل لحساب أو تحت إشراف شخص معنوي عام.

د- الشركات والمشروعات الهادفة للربح والعاملة في مجال شراء أراضي البناء وبيعها، وعمليات التنمية العقارية.

هـ- الشركات التابعة للمشروعات السابقة.

أما التفرغ النسبي والذي يعني تطبيق مبدأ تفرغ النائب الموظف في الشركات الخاصة عند التحاق صاحب الشأن بوظيفة، أثناء فترة العضوية البرلمانية، ومن ثم فإن مبدأ التفرغ يطبق حال تقلد صاحب الشأن الوظيفة بعد اكتساب العضوية البرلمانية، أما إذا كان صاحب الشأن قد تقلد وظيفته قبل اكتساب العضوية البرلمانية، فلا مجال لتطبيق مبدأ التفرغ، ومن هنا جاءت التسمية بـ "التفرغ النسبي".

(١) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ١٧٤، د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٣٠٨، Bernard Chantebout, op. cit, p.561, Claude leclercQ, op. cit, P.319, Jean-Claude Masclet, op. cit, p.135-136, Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.796-798, Pierre Pactet, op. cit, p.191.

(٢) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، المرجع ذاته، ص ١٧٤، د. عصام أبو بكر، المرجع ذاته، ص ٣٠٨.

(٣) ينظر المادة (١٤٦) من القانون الانتخابي.

وتنظم المادة (١٤٧) من القانون الانتخابي هذا التفرغ؛ حيث حرمت على عضو البرلمان أن يقبل في غضون وكالته وظائف دائمة استشارية "وظيفة المستشار الدائم في المشروعات المشار إليها في المادة (١٤٦) من القانون الانتخابي"، أو عضو مجلس إدارة، أو عضو مجلس مراقبة، في نفس الشركات والمؤسسات المشار إليها في ذات المادة. غير أنه مما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن المادة (١٤٨) من القانون الانتخابي جاءت ببعض الاستثناءات على مبدأ التفرغ سواء في صورته المطلقة أو النسبية؛ إذ يفرق المشرع في هذا الشأن بين عضو البرلمان عضو المجلس المحلي في الوقت ذاته، وبين عضو البرلمان فقط؛ إذ بالنسبة لعضو البرلمان عضو المجلس المحلي في الوقت ذاته، يمكن للمجلس المحلي تعيين صاحب الشأن لتمثيله في مرفق محلي لا يهدف إلى توزيع ما يصيبه من أرباح، أما بالنسبة لعضو البرلمان فقط، فيمكن له أن يتولى وظيفة رئيس مجلس الإدارة أو العضو المنتدب أو عضو مجلس إدارة شركة مختلطة للتوريدات المحلية أو تعمل فقط في المجال الاجتماعي (كصندوق التأمين الاجتماعي)^(١).

(١) د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٣١٥.

٧- الجمع بين عضوية البرلمان والاشتغال بالمحاماة^(١).

منع القانون المحامي المتمتع بالعضوية البرلمانية من القيام ببعض الأعمال الخاصة بمهنته؛ إذ طبقاً للمادة (١٤٩) من القانون الانتخابي يُحظر على أي محامي مسجل في نقابة المحامين عند فوزه بعضوية البرلمان أن يقوم مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق شريك (مساعد أو سكرتير) - ما عدا أمام محكمة القضاء العالي - بأي عمل من أعمال مهنته، والتي يمكن أن يتورط بها في ملاحقات جنائية أمام القضاء العقابي للجنايات والجناح المضرة بأمن الدولة، أو في شأن الصحافة، أو الإضرار بالائتمان أو الادخار، كما يحظر عليه في مثل هذه الظروف الترافع لحساب الشركات أو المؤسسات أو المنشآت المشار إليها في المادة (١٤٥) والمادة (١٤٦) من قانون الانتخاب، والتي لم يكن عضواً بها قبل انتخابه بالبرلمان، أو ضد الدولة، أو الشركات العمومية، أو الملكيات المشتركة أو المنشآت العامة.

يتبين لنا من هذه المادة أن نطاق مبدأ تفرغ النائب المحامي ينحصر في الأعمال

الآتية^(٢):

أ- يتمتع على المحامي عضو البرلمان مباشرة إجراءات بعض الدعاوى الجنائية، ويندرج في

هذا الإطار:-

- الجرائم المضرة بأمن الدولة.

(1) Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.794-795.

- الغالبية العظمى من الأنشطة الخاصة لا تتعارض مزاولتها مع النيابة عن الأمة؛ فالأصل أن يمارس عضو البرلمان نشاطه الخاص أو على الأقل يحتفظ بعلاقته به، ومن ثم يجوز للطبيب أن يزاول مهنته، وكذلك الحال بالنسبة للصيدلي والمزارع، غير أنه لتجنب ألا يستقيد النائب عن الأمة من نيابته عنها في عمله الخاص فقد وضعت بعض القيود في هذا الشأن (د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة "دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة في حرية تكوين الأحزاب - حرية النشاط الحزبي - حق تداول السلطة"، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٧٨٢).

(2) Jean-Claude Masclet, op. cit, p.135-136.

- جرائم الصحافة المنصوص عليها في قانون سنة ١٨٨١.
- جرائم المساس بالائتمان والادخار.
- ب- يتمتع على المحامي عضو البرلمان الترافع ضد الدولة أو الأشخاص المحلية أو المؤسسات العامة القومية أو الشركات العامة.
- ج- يتمتع على المحامي عضو البرلمان الترافع لمصلحة الجهات المنصوص عليها في المادتين (١٤٥)، (١٤٦) من قانون الانتخاب، والتي تتمثل في الآتي:-
- المشروعات التي تحصل على إعانات أو مزايا من الدولة.
- الشركات التي تعمل في مجال الدعوة لتجميع المدخرات.
- الشركات المتخصصة في بيع وشراء أراضي البناء.
- الشركات التي تقوم- بصفة أساسية- بتقديم خدمات أو توريدات أو أعمال للأشخاص المحلية أو المؤسسات العامة أو المشروعات العامة أو لدولة أجنبية، وذلك لحساب الدولة أو تحت إشرافها.
- الشركات التي يتشكل أكثر من نصف رأسمالها في المشاركة في المشروعات سالفه الذكر.
- د- يتمتع على المحامي عضو البرلمان أن يكون مستشاراً لدى الجهات السابقة، إلا إذا كان يقوم بتلك المهمة قبل تمتعه بالعضوية البرلمانية، ففي هذا الفرض تختفي أو تكاد تختفي المحاذير التي حدت بالمشروع إلى تبني مبدأ تفرغ النائب المحامي.
- ولا يخفى أن هذه الأعمال إذا بُشرت من جانب المحامي عضو البرلمان، ستخلق نوعاً من الصراع مع المصلحة العامة^(١).

(1) Pierre Pactet, op. cit, p.191.

بقي لنا أن نشير في هذا المقام إلي أن المشرع يُعَدُّ عضو البرلمان المحامي المخالف لهذه الأحكام مستقياً بقوة القانون^(١).

ثانياً: - استثناءات التفرغ للعمل البرلماني (الاستثناء من القاعدة).

أورد المشرع الفرنسي بعض الاستثناءات على قاعدة التفرغ للعمل البرلماني؛ إذ أجاز على سبيل الاستثناء، لبعض الأشخاص، أن يجمعوا بين الوظيفة التي يشغلونها وعضوية البرلمان، في آن واحد، دون إلزام لهم بالاختيار بين الأمرين، وتتمثل هذه الاستثناءات في الآتي:-

١ - تكليف عضو البرلمان بمهمة مؤقتة.

أجاز المشرع الفرنسي للحكومة أن تكلف عضو البرلمان بمهمة مؤقتة، ومن ثم لعضو البرلمان أن يقوم بأداء المهمة المؤقتة، الموكلة إليه من قبل الحكومة، بجانب ممارسة مهام العضوية البرلمانية، في آن واحد.

فعدم التوافق بين الولاية البرلمانية والوظائف العامة غير الانتخابية، لا يمنع تكليف الحكومة نائباً أو عضواً بالبرلمان بمهمة محددة، لمدة لا تزيد عن ستة أشهر^(٢). وفي هذا الشأن تنص المادة (١٣) من أمر ٢٤ أكتوبر ١٩٥٨، على أن "الأشخاص المكلفين بواسطة الحكومة بمهمة مؤقتة يجوز لهم أن يجمعوا بين هذه المهمة ونيابتهم البرلمانية خلال فترة لا تتجاوز ستة أشهر"^(٣).

(١) Luchaire (F.), Le conseil constitutionnel, 1980, p.374.

(٢) Bernard Chantebout, op. cit, p560-561, Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.794, Pierre Pactet, op. cit, p.191.

(٣) تنص المادة (١٣) من أمر ٢٤ أكتوبر ١٩٥٨ على أن:

"Les personnes chargées par le gouvernement d'une mission temporaire peuvent cumuler l'exercice de cette mission avec leur mandat parlementaire pendant une durée n'excédant pas six mois".

٢ - أساتذة الجامعات:

استثنى المشرع الفرنسي أساتذة الجامعات من مبدأ تفرغ النائب الموظف في وظيفة عامة^(١)؛ إذ يجوز للأستاذ الجامعي أن يرشح نفسه في الانتخابات البرلمانية، وعند فوزه يمارس مهامه البرلمانية إلى جانب مهامه كأستاذ جامعي، في آن واحد^(٢).

لقد منح المشرع الفرنسي - مثل غيره - أساتذة الجامعات ونظرائهم في المراكز البحثية وضعاً خاصاً، واختصهم ببعض الامتيازات التي لا يتمتع بها باقي طوائف الموظفين؛ إيماناً منه بالدور بالغ الأهمية لهذه الفئة داخل المجتمع؛ فمنحهم حق الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة، خروجاً على القاعدة العامة في هذا الشأن^(٣).

وعلى الرغم من أن استثناء أساتذة الجامعات من مبدأ تفرغ النائب الموظف في وظيفة عامة، يكمن بصورة أساسية في استقلالهم تجاه الحكومة^(٤)، إلا أنه قد جرت محاولة في فرنسا لإلغائه^(٥)، وذلك استناداً إلى حجتين؛ الأولى عملية؛ تتمثل في تعذر الجمع واقعياً بين العضوية

(١) تنص المادة (١٢) من أمر ٢٤ أكتوبر ١٩٥٨ على أن:

"Professeurs qui, ala date de leur election, etaient titulaires de chaires donnees sur presentation des corps au la vacance s'est produite ou charges de direction de recherches".

(٢) Claude LeclercQ, op. cit, P.319, B. Toulemonde, le cumul du mandat parlementaire avec le exercice de la fonction de professeur de la enseignement superieur en france, R.D.P, 1978, p.949, Marcel Prelot - Jean Boulouis, op. cit, p.790

(٣) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٦٢.

(٤) يظل مبدأ استقلال أعضاء هيئة التدريس والبحث العلمي وانحسار واجب الطاعة عنهم محصوراً في إطار أداء الوظيفة العلمية ومتطلبات البحث العلمي.

Cherigny (B), Order illegal et devoir de desobeissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civil, R.D.P, 1975, P.966.

(٥) C.Emeri et J.C Gautron, Chronique constitutionnelle et parlementaire francaise, R.D.P, 1970, P.194- 196.

البرلمانية وواجبات الأستاذية في الجامعات، لما يشكلاه من عبء يصعب واقعياً على أستاذ الجامعة عضو البرلمان القيام به في وقت واحد، والثانية قانونية؛ تتمثل في الإخلال بالحياد العلمي المفروض على أساتذة الجامعات بصفة خاصة وموظفي الدولة بصفة عامة؛ إذ من الصعب على أستاذ الجامعة ألا يتأثر بما يتردد في جنبات المجلس النيابي من مناقشات وآراء في حين أن واجبه التعليمي، العرض الحيادي لمختلف النظريات والأفكار.

غير أن هذه المحاولة لم يكتب لها النجاح، بسبب ما لاقته من دفاع للإبقاء عليها⁽¹⁾، وذلك استناداً للأسباب الآتية:-

أ- إلغاء هذا الاستثناء وتطبيق قواعد الإعارة على أساتذة الجامعات يؤدي إلى انقطاعهم عن البحث العلمي، طوال مدة العضوية، وصعوبة استئنافه بعد توقف لفترة تحسب بالسنين.

ب- عضوية البرلمان وما توفره للأستاذ من الاحتكاك بالأنشطة الخارجية، والتعرض لواقع المجتمع ومشكلاته، تزوده بالخبرات التي يكون لها انعكاساتها الإيجابية على البحث العلمي.

ج- عضو هيئة التدريس ليس ممنوعاً من التعبير عن رأيه أثناء الخدمة، وإنما من حقة بل من واجبه ذلك، شريطة تحري الأمانة العلمية في العرض، وبسط آراء الآخرين⁽²⁾، وإذا كانت الوظيفة الجامعية تقوم على التفكير الذهني، فهي تحتم أن يتوافر لشاغلها قدر كبير من الاستقلال، هذا الاستقلال هو المناخ الصحي والضروري لممارسة هذه الوظيفة، وهو الضمان الذي يجعلهم يؤدون واجباتهم بكفاءة وفاعلية، ويبلغون بذلك أقصى نشاطهم، دون سيطرة عليهم من أحد سوى ضمائرهم وذكائهم.

(1) C. Emeri et J.C Gautron, op. cit, P.194- 196.

(2) B. Toulemonde, op. cit, p961- 965.

وهكذا نجد في فرنسا أن الوظيفة الجامعية لا تخضع شاغليها للسلطات المركزية؛ فشرط الخدمة، والالتحاق بها، والنقل، والتأديب، والتي تمثل الأدوات المعتادة للسلطة الرئاسية، تستقل بها الجامعة ذاتها^(١).

٣- الرؤساء الدينيون والمكلفون من الحكومة في الإدارة الدينية لبعض المحافظات^(٢).

أجاز المشرع الفرنسي أيضاً لأفراد هذه الفئة أن يجمعوا إلى جوار العضوية البرلمانية مهام وظيفتهم، في آن واحد^(٣).

ويعود هذا الاستثناء إلى الظروف التاريخية التي أعقبت المصالحة بين الدولة والكنيسة، والتي ترتب عليها فصل الدولة عن الكنيسة، وبمقتضى هذا الاستثناء أضحي من الجائز لأفراد هذه الفئة الجمع بين وظائفهم الدينية وعضوية البرلمان^(٤).

(١) B. Toulemonde, op. cit, p. 965.

(٢) Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.794

(٣) Alain Distefano, op. cit, P.206, Marcel Prelot – Jean Boulouis, op. cit, p.794.

(٤) Voir Georges La varoff, Le droit constitutionnel de la Ve République, Paris Dalloz, 2 éd, 1997, P.206.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني للتفرغ في عُمان

تبنى المشرع العماني في النظام الأساسي السابق الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١، وكذا النظام الأساسي الحالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٦ لسنة ٢٠٢١، التفرغ للعمل البرلماني كقاعدة عامة، غير أنه فتح الباب على مصراعيه بشأن إمكانية إيراد استثناءات على هذه القاعدة، وعليه نرى أن يكون تناولنا للمسألة عبر نقطتين منفصلتين؛ نخصص الأول للحديث عن القاعدة العامة، ونرصد الثانية لتوضيح الاستثناءات، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

أولاً:- التفرغ للعمل البرلماني (القاعدة العامة).

يشكل التفرغ للعمل البرلماني القاعدة العامة في التشريع العماني، في ظل النظام الأساسي الحالي، وكذا السابق، وفي هذا الإطار نجد المشرع يحظر مطلقاً الجمع بين العضوية وبعض الوظائف، هذه الوظائف بياناها على النحو الآتي:-

١- الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان.

يتكون البرلمان العماني (مجلس عمان) من مجلس الدولة ومجلس الشورى؛ يتشكل الأول من رئيس وأعضاء يعينون بمرسوم سلطاني، على ألا يتجاوز عددهم بالرئيس عدد أعضاء مجلس الشورى، في حين يتكون الثاني من أعضاء منتخبين يمثلون جميع ولايات السلطنة، يتحدد عددهم بحيث يمثل كل ولاية عضو واحد، إذا كان عدد سكانها لا يتجاوز

ثلاثين ألفاً في تاريخ فتح باب الترشيح، وعضوان متى تجاوز عدد سكان الولاية هذا الحد في التاريخ ذاته^(١).

ولم يجز المشرع بحال من الأحوال الجمع بين عضوية المجلسين؛ كأن يتم تعيين أحد أعضاء مجلس الشورى عضواً بمجلس الدولة، ويحتفظ بالعضويتين في آن واحد، أو أن يترشح أحد أعضاء مجلس الدولة لعضوية مجلس الشورى، ويجمع العضويتين حال فوزه في الانتخابات، وفي هذا تنص المادة (٣٠) من قانون مجلس عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٧ على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الدولة، وعضوية مجلس الشورى".

٢- الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري:

لم ينص المشرع العماني صراحة على حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، سواء في النظام الأساسي للدولة، أو قانون مجلس عمان، أو أية قانون. وفي هذا الشأن يرى نظر فقهي أن النظام الأساسي لا يأخذ مطلقاً بإمكانية جمع الوزراء بين عضوية البرلمان والوزارة، في آن واحد^(٢).

ومن جانبنا نرى أن الأمر فيما يخص الجمع بين عضوية مجلس الشورى والمنصب الوزاري على قدر كبير من الوضوح، أمام رفض المشرع الصريح لإمكانية الجمع بين العضوية والوظائف العامة، دون أي استثناء^(٣)، أما فيما يخص الجمع بين عضوية مجلس الدولة

(١) ينظر المادة (٦٩)، (٧٠) من النظام الأساسي الحالي لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٦، والمادة (١٣) من قانون مجلس عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٧.

(٢) ينظر د. سالم بن سلمان الشكلي، النظام السياسي والدستوري في سلطنة عمان، الطبعة الأولى ١٤٤٠هـ-٢٠١٨م، ص ٢٧٧.

(٣) تنص المادة (٢٢) من قانون مجلس عمان في هذا الشأن، على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة...".

والمنصب الوزاري، فإن المشرع لم يبين ما إذا كان من الجائز للفئات المستثناة من حظر الجمع بين العضوية والوظائف العامة^(١)، أن تجمع بين المنصب الوزاري والعضوية، أم أن هذا ليس بجائز^(٢).

وعليه نرى في ظل الوضع التشريعي الحالي^(٣) والسابق^(٤) أنه ليس بجائز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والمنصب الوزاري، وأن هذا الجمع جائز بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة؛ فليس هناك ما يحول بين السلطان واختيار شخص واحد وزيراً وعضواً في مجلس الدولة في التوقيت ذاته.

٣- الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس البلدية:

بالرجوع لقانون المجالس البلدية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١٢٦ لسنة ٢٠٢٠، نجد المشرع يقرر أن لكل محافظة مجلس بلدي^(٥)، يتكون من ثلاث فئات؛ أعضاء معينين

^(١) تتجسد هذه الفئات طبقاً للمادة (١٢) من قانون مجلس عمان في المشهود لهم بالكفاءة والخبرة في مجالات العلم والأدب والثقافة، وأساتذة الجامعات والكليات والمعاهد العليا، ومن يرى السلطان اختياره، وفقاً لحكم المادة (٦) من هذا القانون.

- تنص المادة السادسة من القانون على أنه "يتم اختيار أعضاء مجلس الدولة من الذين قضوا سنوات طويلة في الخدمة في وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ومن الشخصيات التي أدت خدمات جليلة للوطن، ومن المشهود لهم بالكفاءة والخبرة في مجالات العلم والأدب والثقافة، ومن أساتذة الجامعات والكليات والمعاهد العليا، ومن الأعيان ورجال الأعمال، وكذلك من يرى السلطان اختياره من غير هذه الفئات".

^(٢) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضى، الوسيط في النظم السياسية "في إطار النظام الأساسي لسلطنة عمان وأحدث القوانين"، بدون دار نشر، ٢٠١٩/٢٠٢٠، ص ٢٢٧-٢٢٨.

^(٣) ينظر المواد (٦)، (١٢)، (٢٢) من قانون مجلس عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٧.

^(٤) ينظر المواد (٥٨) مكرراً (١) ومكرراً (٧) ومكرراً (١٨) من النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١.

^(٥) تتكون سلطنة عمان من إحدى عشرة محافظة، ومن ثم يوجد بها أحد عشر مجلساً بلدياً.

بصفتهم الوظيفية (ممثلين لجهات حكومية معينة)، أعضاء منتخبين يمثلون الولايات التابعة للمحافظة، بواقع عضوين عن كل ولاية، اثنين من أهل المشورة والرأي من أبناء المحافظة، يختارهما وزير الداخلية بناء على ترشيح المحافظ^(١).

وبشأن جواز الجمع بين عضوية المجلس البلدي والعضوية البرلمانية، نجد المادة العاشرة من القانون، تشير إلى أنه، يشترط في العضو من غير ممثلي الجهات الحكومية، ألا يكون عضواً في أي من مجلسي الدولة أو الشورى، وعليه تكون القاعدة حظر الجمع بين العضويتين.

غير أنه ما زال هناك احتمال لإمكانية جمع أعضاء مجلس الدولة، المستثنين من التفرغ للعضوية، بين عضوية مجلس الدولة وعضوية المجلس البلدي؛ ذلك أن المشرع قصر الحظر على أعضاء المجلس البلدي المنتخبين وأهل المشورة والرأي، ولم يمهده لباقي الأعضاء من ممثلي الجهات الحكومية^(٢).

٤- الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة:

مايز المشرع بين أعضاء مجلس الشورى وأعضاء مجلس الدولة بشأن الجمع بين العضوية وتولي الوظائف العامة؛ فلئن حظر مطلقاً هذا الجمع بالنسبة لأعضاء مجلس الشورى، فإنه أجازة - على سبيل الاستثناء - بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة^(٣).

(١) ينظر المادتان (٧)، (٨) من القانون.

(٢) يقرر نظر فقهي في هذا الشأن أنه ليس بجائز مطلقاً الجمع بين عضوية مجلس الدولة وعضوية المجالس البلدية (ينظر د. سالم بن سلمان الشكلي، شرح المبادئ العامة في القانون الدستوري والنظام الأساسي العماني، الطبعة الثالثة ٢٠١٣، ص ٢٠١).

(٣) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضى، التنظيم القانوني للوظيفة العامة بسلطنة عمان، بدون دار نشر، ٢٠١٩/٢٠٢٠، ص ١٣٩، د. سالم بن سلمان الشكلي، شرح المبادئ العامة... المرجع ذاته، ص ٢٠٠.

وفي هذا الشأن تطالعنا المادة (٢٢) من قانون مجلس عمان، بالنص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة، فإذا تم انتخاب أحد الموظفين العموميين لعضوية المجلس فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ إعلان النتائج، وفي حال الطعن في صحة عضويته، يظل محتفظاً بوظيفته دون صرف راتبه، إلى حين صدور حكم نهائي في الطعن، فإذا صدر الحكم ببطلان عضويته وإلغاء قرار فوزه، عاد إلى وظيفته، وصرف له راتبه من تاريخ عودته للعمل، أما إذا رفض الطعن، فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ إعلان النتائج، ويمنح معاشاً استثنائياً يحدده القانون، شريطة أن تكون له في هذا التاريخ مدة خدمة محسوبة في المعاش لا تقل عن خمس عشرة سنة ميلادية".

وتضيف المادة (١٢) من القانون ذاته، أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الدولة وتولي الوظائف العامة، ويستثنى من ذلك المشهود لهم بالكفاءة والخبرة في مجالات العلم والأدب والثقافة، وأساتذة الجامعات والكليات والمعاهد العليا، ومن يرى السلطان اختياره، وفقاً لحكم المادة (٦) من هذا القانون".

ثانياً:- استثناءات التفرغ للعمل البرلماني (الاستثناء من القاعدة).

أجاز المشرع خروجاً على مبدأ التفرغ للعمل البرلماني - على سبيل الاستثناء - الجمع بين عضوية مجلس الدولة وبعض الوظائف والأنشطة، جمعاً فعلياً، وتتجسد هذه الاستثناءات في الآتي:-

١- المشهود لهم بالكفاءة والخبرة في مجالات العلم والأدب والثقافة.

٢- أساتذة الجامعات والكليات والمعاهد العليا.

٣- من يرى السلطان اختياره.

وفي حقيقة الأمر هذه الاستثناءات من السعة، لدرجة أننا نراها تفرغ المبدأ من مضمونه؛ فالمشرع فتح الباب على مصراعيه أمام السلطان لاستثناء من يشاء من التفرغ للعمل

البرلماني، كما أنه استثنى فئات عدة، من الصعوبة بمكان أن نعد أعضاءها محصورين؛ فالمشهود لهم بالكفاءة والخبرة في مجالات العلم والأدب والثقافة، هم طيف من أطياف المجتمع، لا يقتصر على الموظفين العامين، بل يمتد ليشمل الموظفين العامين وغيرهم من أفراد الشعب، والذين قد يقدرون بالآلاف من المواطنين، ولم يقف الأمر عند هذا الحد، وإنما أضيف لقائمة الاستثناءات أساتذة الجامعات والكليات والمعاهد العليا.

ونرى في هذا الصدد أن هذا التوسع لا يمكن تبريره بحال من الأحوال، ويضر بشدة العمل البرلماني؛ لتقويضه فكرة التفرغ من أساسها، وتفريغها من مضمونها، بكل ما تحققه من نجاعة وكفاءة في أداء المهام البرلمانية.

وعلى صعيد الوضع بالنسبة لمجلس الشورى نجد المشرع اكتفى بتقرير حظر الجمع

بين

العضوية وتولي الوظائف العامة، حظراً مطلقاً؛ إذ اعتبر خدمة الموظف العام منتهية من تاريخ إعلان فوزه في الانتخابات، وأنه يظل محتفظاً بوظيفته عند الطعن في صحة عضويته، إلى حين صدور حكم نهائي في الطعن، فإذا صدر الحكم ببطلان عضويته، وإلغاء قرار فوزه، عاد إلى وظيفته، أما إذا رفض الطعن، فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ إعلان النتائج.

وفي هذا نرى إزاء توقف المشرع عند حظر الجمع بين عضوية مجلس عمان وتولي الوظائف العامة، مع إيراد بعض الاستثناءات بالنسبة لعضوية مجلس الدولة، والسكوت عن بيان الوضع بالنسبة للوظائف والأعمال والأنشطة المختلفة، أنه ليس هناك ما يحول بين أصحاب المهن الحرة ومزاولة مهنتهم إلى جوار العضوية؛ ومن ثم للمحامي الحر العضو في

البرلمان مزولة مهنة المحاماة، وكذا الأطباء في العيادات الخاصة، وأيضاً المهندسين في المكاتب الهندسية الخاصة، والأمر عينه بالنسبة لأصحاب الأعمال والمواهب المختلفة^(١).

المطلب الثالث

التنظيم القانوني السابق للتفرغ في مصر

بتعقب التنظيم القانوني للتفرغ للعمل البرلماني من الناحية التاريخية؛ في ظل الدساتير والقوانين السابقة على الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤)؛ يمكننا القول أن القاعدة العامة كانت هي التفرغ، والاستثناء هو جواز الجمع بين العضوية والوظائف والأنشطة المختلفة.

فبالرجوع إلى دستور ١٩٢٣، نجد المادة (٩٢) كانت تنص - فيما نحن بصدده - على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وفيما عدا ذلك يحدد القانون أحوال عدم الجمع الأخرى".

واتساقاً مع هذا النص، صدر قانون الانتخاب رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٣، ناصاً في المادة (٦٠) منه، على أنه "لا يجمع بين عضوية أي المجلسين وتولي الوظائف العامة بأنواعها. والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية، ويدخل في

(١) يشهد الواقع العملي بجمع العديد من الأعضاء - سواء في مجلس الشورى أو مجلس الدولة - بين العضوية البرلمانية وممارسة المهن الحرة، والأنشطة التجارية المختلفة، وغيرها؛ فهناك من الأعضاء الممارس لمهنة المحاماة، أو الطب، أو الهندسة، وغيرها من المهن الحرة، في المكاتب والعيادات الخاصة وغيرها، كما أن هناك العديد من أصحاب الأعمال، يستوي في هذا الرجال والنساء (يضم مجلس الشورى وكذا مجلس الدولة في تشكيله الحالي معظم هذه الفئات).

ذلك كل موظفي ومستخدمي مجالس المديریات والمجالس البلدية وكل موظفي وزارة الأوقاف ومستخدميها وكذلك العمد ...^(١).

يبين لنا مما تقدم أنه في ظل دستور ١٩٢٣، لم يكن جائزاً الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان، وكذا عضوية أي من المجلسين وتولي الوظائف العامة بأنواعها المختلفة. وبالانتقال بالبحث والتنقضي إلى دستور ١٩٥٦، نجد المادة (١١٤) كانت تنص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة".

وأضاف المشرع العادي في هذا الشأن بمقتضى القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ (قانون مجلس الأمة) في المادة (١٨) أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، وتعتبر وظيفة عامة في تطبيق أحكام هذا القانون كل عمل يستحق صاحبه مرتباً أو مكافأة من الحكومة أو المجالس المحلية، وكذا وظائف العمد والمشايخ. كما لا يصح الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية المجالس المحلية ولجان العمد والمشايخ".

بالترتيب على ما تقدم نستطيع القول أنه حتى تلك المرحلة كانت القاعدة هي التفرغ للعمل البرلماني، وأنه لم يكن هناك إمكانية للجمع بين العضوية البرلمانية وتولي الوظائف العامة على الأقل، وفقاً للتنظيم القانوني للمسألة.

غير أنه رغم صراحة النص الدستوري بشأن عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة مطلقاً، إلا أن المشرع العادي أدخل تعديلاً على قانون المجلس

^(١) أضافت المادة (٦١) من القانون ذاته في هذا الشأن، أنه "كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير إليهم في المادة السابقة انتخب أو عين عضواً بأحد المجلسين يعتبر متخلياً عن وظيفته، إذا لم يتنازل في الثمانية أيام التالية ليوم الفصل في صحة نيابته عن تلك العضوية".

رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣، بمقتضى القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣، مفاده استثناء أعضاء هيئة التدريس بالجامعات من حظر الجمع بين العضوية والوظيفة.

ونرى في هذا الشأن مع جانب من الفقه^(١) أن هذا الاستثناء كان مشوباً بعدم الدستورية؛ ذلك أنه تقرر بمقتضى تشريع عادي في ظل دستور ١٩٥٦، والذي حظر صراحة الجمع بين عضوية مجلس الأمة ومختلف الوظائف العامة.

وبالنظر للأمر في ظل دستور ١٩٦٤، نجد أن المشرع الدستوري سار على نهج سابقه، ولم يحد عنه، وذلك بالنص في المادة (٩٦) على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية".

على أنه بصدر دستور ١٩٧١ تغير الوضع؛ فأصبح من الجائز في حالات معينة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، جمعاً فعلياً، أو حكماً، وفي هذا كانت المادة (٨٩) تنص على أنه "يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون"^(٢).

وإعمالاً لهذا النص قرر المشرع العادي في المادة (٢٤) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، أنه "إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام فإنه يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله..."^(٣).

(١) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٧٥، د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز...، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشورى؛ إذ كانت المادة (٢٠٥) من الدستور تنص على أنه "تسري في شأن مجلس الشورى الأحكام الواردة بالدستور بالمواد (٨٩)،..."

(٣) الأمر عينه بشأن أعضاء مجلس الشورى، ينظر المادة (٢٤) من قانون المجلس رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠.

وفي المادة (٢٦) أنه "يعود عضو مجلس الشعب بمجرد انتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل انتخابه أو التي يكون قد رُقِيَ إليها، أو إلى أية وظيفة مماثلة لها".

وأضاف في المادة (٢٧)، أنه "مع مراعاة ما هو منصوص عليه في المادتين (٣٣)، (٣٤) يجوز للمجلس بناءً على طلب مكتبه لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة أن يستثني من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه:-

أ- مديري الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها، ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً.

ب- رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

ج- شاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها"^(١).

هذا التنظيم المختلف الذي أتى به المشرع في دستور ١٩٧١، سار على نهجه المشرع في دستور ٢٠١٢، وذلك حين نص في المادة (٨٣) على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الشورى، ويحدد القانون حالات عدم الجمع الأخرى".

كما كانت المادة (٨٤) تنص على أنه "فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون، يتفرغ عضو مجلس النواب أو الشورى لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون".

إجمالاً لما تقدم يمكننا القول أن التنظيم القانوني للتفرغ للعمل البرلماني في الفترة السابقة على الدستور الحالي قد مرَّ بمرحلتين؛ مرحلة أولى سبقت صدور دستور ١٩٧١؛ كان

^(١) كان يطبق في شأن أعضاء مجلس الشورى النص ذاته (ينظر المادة ٢٤ من القانون ١٢٠ لسنة ١٩٨٠).

فيها حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة مطلقاً^(١)، ومرحلة ثانية مع صدور دستور ١٩٧١؛ كان فيها التفرغ للعمل البرلماني بمثابة القاعدة العامة، غير أنه تم إيراد عديد من الاستثناءات على هذه القاعدة.

وتسليطاً للضوء على هذا التنظيم، المغاير لما كان عليه الوضع قبل صدور دستور ١٩٧١، وسايه في هذا التنظيم دستور ٢٠١٢، نرى أن يكون تناولنا للمسألة عبر نقطتين منفصلتين؛ نخصص الأول للحديث عن القاعدة العامة، ونرصد الثانية لتوضيح الاستثناءات، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

أولاً:- التفرغ للعمل البرلماني (القاعدة العامة).

قرر المشرع الدستوري في دستور ١٩٧١، وكذا دستور ٢٠١٢، التفرغ للعمل البرلماني كقاعدة عامة، وذلك بالنص في المادة (٨٩) من دستور ١٩٧١، على أنه "... فيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون"، والنص في المادة (٨٤) من دستور ٢٠١٢، على أنه "فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون، يتفرغ عضو مجلس النواب أو الشورى لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون".

على أنه إذا كان المشرع في ظل دستور ١٩٧١، وكذا دستور ٢٠١٢، خروجاً على مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية، أجاز على سبيل الاستثناء الجمع الفعلي بين العضوية وبعض

(١) بالطبع هذا القول باستثناء المنصب الوزاري؛ فقد اعتنقت كافة الدساتير المصرية السابقة على دستور ٢٠١٢ (دساتير أعوام ١٩٢٣، ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١)، مبدأ الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان (ينظر د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع...، مرجع سابق، ص ٩٠-٩١).

الوظائف، كما أجاز استثناءً الجمع الحكمي بين العضوية وبعض الوظائف، فإنه حظر مطلقاً الجمع بين العضوية وبعض الوظائف^(١)، هذه الوظائف بيانها على النحو الآتي^(٢):-

(١) لم يكتف المشرع بجعل الأصل هو التفرغ للعضوية البرلمانية بمجرد اكتسابها، والاستثناء هو عدم التفرغ، ومن ثم جواز الجمع بين العضوية والوظيفة في حالات محددة؛ إذ لم يجز لأصحاب بعض الوظائف أن يرشحوا أنفسهم للعضوية البرلمانية قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم؛ فقد رأى أن بعض المراكز القانونية ذات طبيعة خاصة، بحيث إذا شغلها عضو البرلمان بجانب عضويته، لأثر ذلك في عمله بالمجلس أو لأثارت الأقاليل حول مدى انعكاس هذا الجمع على حسن أدائه لوظيفته، هذه المراكز القانونية أشارت إليها المادة (٣٩) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والمعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ بقولها "مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية لا يجوز ترشيحهم أو ترشيح أعضاء الهيئات القضائية والمحافظين قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها...".

يضاف إلى هذه الوظائف أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري (ينظر نص المادة ٥٨ من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ الخاص بالسلك الدبلوماسي والقنصلي)، ونواب المحافظين (ينظر نص المادة ٣٠/٢ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩).

(٢) هناك حالات لا يتضمنها نص ولكنها مستفادة من طبيعة الاختصاصات الدستورية، فلا يتصور مثلاً أن يكون رئيس الجمهورية عضواً في مجلس الشعب، ذلك أنه بوصفه الرئيس الأعلى للدولة قد خوله الدستور اختصاصات رقابية على مجلس الشعب، فهو الذي يصدر القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وله أن يعترض عليها، كما أن له أن يحل مجلس الشعب طبقاً للشروط التي أوردها الدستور، وبالمثل فإن عدم جواز الجمع يقوم بالنسبة لنائب رئيس الجمهورية، وهو الذي يعين بقرار من رئيس الجمهورية، وتسري عليه القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية (تقرير اللجنة التشريعية بشأن عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظائف والمناصب والأعمال الأخرى، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، المجلد ٦٦، العدد ٣٥٩، ١٩٧٥، ص ١١٩-١٢٠).

١ - الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان^(١):

من المسلم به في بلاد العالم الدستورية جميعها، التي تتبنى نظام المجلسين؛ أنه لا يمكن لعضو من الأعضاء أن يباشر سلطته في كليهما، وإلا صار المجلس الثاني صورة طبق الأصل من المجلس الأول - إذا تصورنا توفر هذه الحالة في عدد كبير من الأعضاء - وهذا مما يناهض حكمة وجود المجلسين^(٢)، فضلاً عن ذلك فإن كل عضو من الأعضاء يكمل الآخر ويراجع عمله، فإذا جاز للشخص الواحد أن يكون عضواً في المجلسين، فاتته هذه المزية، فيما يتعلق به^(٣).

إن كون النائب عضواً بأحد المجلسين لا يبيح له أن يكون في الوقت ذاته عضواً بالمجلس الآخر؛ فإذا كان هذا النائب عضواً بمجلس الشعب فلا يجوز له أن يكون في الوقت ذاته عضواً بمجلس الشورى، كما أن كونه عضواً بمجلس الشورى فإن ذلك لا يجيز له أن يكون في الوقت ذاته عضواً بمجلس الشعب.

ولا ينبغي أن يتطرق إلى الذهن مطلقاً أنه يتمتع على النائب في أحد المجلسين أن يرشح نفسه لعضوية المجلس الآخر؛ لأن ذلك أمر يتعلق بعدم الأهلية للترشيح، وليس بمبدأ

(١) تبنى دستور ١٩٢٣ نظام المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، بينما أخذت دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ بنظام المجلس الواحد، إلى أن تم تعديل دستور ١٩٧١ في عام ١٩٨٠، وتم تقرير العودة لنظام المجلسين (مجلس الشعب ومجلس الشورى)، وهو ما سار عليه دستور ٢٠١٢، وفي هذا الشأن كانت المادة (٨٢) تنص على أنه "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشورى. ويمارس كل منهما سلطاته على النحو المبين في الدستور"، غير أنه بصدر الدستور الحالي تم الأخذ بداية بنظام المجلس الواحد (مجلس النواب)، إلى أن تم العدول عن هذا النظام بمقتضى تعديلات ٢٠١٩، وعليه أصبح البرلمان يتكون من مجلسين؛ مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

(٢) د. محمد الشريف، مرجع سابق، ص ٤٣٩،

Marc Vander Hulst, op. cit, p.49-50.

(٣) د. وحيد رأفت - د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧، ص ٦١٨.

التفرغ للعضوية، كل ما في الأمر أن إثارة مبدأ التفرغ للعضوية لا يبدأ إلا عند إعلان نتيجة الانتخابات والفوز فيها.

وفي هذا الشأن كانت المادة (٢٠٠) من دستور ١٩٧١، تنص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس الشعب"، كما كانت تنص المادة (٢٢) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على هذا المبدأ بقولها "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى..."، والمادة (١٣) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠، وذلك بالقول "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس الشعب ويعتبر من ينتخب لعضوية مجلس الشورى متخلياً مؤقتاً عن عضويته الأخرى أو وظيفته المشار إليها بالفقرة السابقة بمجرد توليه عمله بالمجلس، ويعتبر العضو متخلياً نهائياً عن عضويته الأخرى أو وظيفته المذكورة بانقضاء شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشورى إذا لم يبد رغبتة في الاحتفاظ بعضويته الأخرى أو وظيفته".

وهو ما سجلته المادة (٨٣) من دستور ٢٠١٢، وذلك النص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الشورى، ويحدد القانون حالات عدم الجمع الأخرى". لقد كان المشرع منطقياً مع نفسه حين قام بالنص على حظر الجمع بين عضوية المجلسين في آن واحد؛ لاستحالة القيام بمهام كلا المجلسين من جانب شخص واحد، من الناحية العملية؛ وذلك لكثرة مهام كل منهما، ومن ثم فإن قيام العضو - على فرض جمعه بين عضوية المجلسين - بمهام أحدهما سيؤدي إلى إهمال مهام المجلس الآخر الملقاة على عاتقه.

٢- الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري:

لم يكن المشرع الدستوري يعرف قبل صدور دستور ٢٠١٢ مبدأ تفرغ النائب الوزير، فلم تعرف الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٢٣، هذا المبدأ، وفي هذا الشأن نجد المادة (١٥٦) من هذا الدستور، كانت تنص على أنه "... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية

أي من مجلسي النواب والشورى، وإذا عُيِّن أحد أعضائهما في الحكومة، يخلو مكانه في مجلسه من تاريخ هذا التعيين، وتطبق أحكام المادة (١١٢) من الدستور".

لقد أحسن المشرع صنعاً إذ تخلى في دستور ٢٠١٢ عن المسلك الراضى لمبدأ تفرغ النائب الوزير؛ ذلك أن الأوان قد آن كي يخرج البرلمان من دائرة التأثير المباشر الواقع عليه من قبل السلطة التنفيذية، وأن يتحرر من الخضوع والتبعية، ليتنفس عبير الاستقلال، ويستطيع أن يؤدي عمله بالكفاءة التي تتواءم مع دوره في المجتمع المحلي، بل والمجتمع الدولي أيضاً^(١).

ويحقق هذا الحظر المصلحتين؛ مصلحة المنصب الوزاري؛ وذلك بأن يتفرغ الوزير لمهام وزارته، وهي من النقل للدرجة التي تستغرق كل وقت وجهد الوزير، ومصلحة البرلمان؛ وذلك بأن يكون العضو متفرغاً للمهام النيابية، ليستطيع القيام بها على أكمل وجه، ولأن الأصل في عضو البرلمان أن يكون متفرغاً لمهام العضوية، والجمع هو الاستثناء، فلا يجوز التوسع فيه.

إن مبدأ تفرغ النائب الوزير يعد من أهم مقومات التوازن بين السلطتين؛ التنفيذية والتشريعية، ومن ثم فهو يمثل ضماناً مهمة من الضمانات التي تكفل استقلال عضو البرلمان

^(١) تفرغ النائب الوزير لا يرتبط بنظام سياسي معين (برلماني - رئاسي)؛ إذ يؤازر الواقع العملي هذا؛ فهناك بعض الدول تأخذ بالنظام البرلماني تعتنق مبدأ تفرغ النائب الوزير، بل إن بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، نجدها تعتنق التفرغ في وقت معين، وتتخلى عنه في وقت آخر، كما هو الحال في الدساتير الفرنسية. وعلى أية حال فإن واقع التطبيق العملي ينبئ عن وجود ما يقرب من ثماني عشرة دولة تعتنق تفرغ النائب الوزير، بصرف النظر عن النظام السياسي المطبق بهذه الدولة؛ إذ يتبنى بعضها النظام الرئاسي، ويتبنى البعض الآخر النظام البرلماني، ومن هذه الدول على سبيل المثال البرازيل، الكاميرون، كوستاريكا، فرنسا، إيطاليا، تونس، السويد، تايلاند، النرويج، فضلاً عن مصر والعراق حالياً (ينظر حسين علي عبد الرحيم، التنظيم الدستوري والقانوني للضمانات المقررة للحماية البرلمانية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد التاسع، العدد الأول، ٢٠٢٠، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، ص ٣٦٠).

تجاه السلطة التنفيذية، وبالمقابل فإن تخلف هذا المبدأ يؤدي إلى فقدان البرلمان لاستقلاله تجاه السلطة التنفيذية^(١).

٣- الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس الشعبية المحلية:

من المبادئ التي تبناها المشرع المصري وثبت عليها، قاعدة حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس الشعبية المحلية، وفي هذا كانت تنص المادة (٢٢) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية...". كما كانت المادة (١٣) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠، تنص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس الشعب أو المجالس الشعبية المحلية...".

ويرجع السبب في تقرير هذا الحظر إلى رغبة المشرع في عدم تشتيت جهود الأعضاء بين العمل في المجالس الشعبية المحلية والعمل البرلماني؛ ذلك أن أعباء العضوية البرلمانية لا تحتمل إقبالها بأعباء عضوية المجالس الشعبية المحلية، والتي هي الأخرى تحتاج إلى تكريس العضو لكل وقته وجهده من أجل إنجازها، والتي ربما تلقى اهتماماً من النائب يفوق ذلك الذي يوليه للبرلمان، وذلك بحكم الاتصال المباشر في النطاق المحلي بين العضو والناخب^(٢).

(١) د. ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢/٢٠٠١، ص ١٠٨، إمكانية الجمع...، مرجع سابق، ص ١٨٨-١٩١، د. أسامة دراج، ضمانات استقلال المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة دراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد ٢، العدد ٢١، ٢٠١٩، ص ٨٩-٩٠.

(٢) د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء...، مرجع سابق، ص ١٥٧، د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ١٣٤، د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٦٩، حسين علي عبد الرحيم، مرجع سابق، ص ٣٦٢-٣٦٣.

علاوة على ذلك فإن للبرلمان علاقة إشراف ومتابعة يباشرها على المجالس الشعبية المحلية؛ حيث تنص المادة (٢٤) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، على أنه "لأعضاء مجلسي الشعب والشورى في المحافظة حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمشاركة في مناقشتها ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات".

يبين لنا من هذا النص أن للبرلمان سلطات رقابية وإشرافية على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية المحلية، ولا يعقل أن يكون عضو البرلمان هو ذاته عضو بالمجلس الشعبي المحلي، ويراقب نفسه بنفسه، أضف إلى ذلك أن السماح للعضو بالجمع بين عضوية البرلمان والمجالس الشعبية المحلية يضعف بطبيعة الحال هذا الدور الرقابي والإشرافي، الذي ناطته به النصوص.

كما يضيف جانب من الفقه^(١) سبباً آخر يدعو لتأييد حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس الشعبية المحلية، مفاده أن المشرع أجاز الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة - استثناءً - دون تفرغ، وفي حالة السماح بالجمع بين عضوية البرلمان والمجالس الشعبية المحلية، ولو في حدود مجلس واحد، فمن الممكن أن نجد من يجمع بين وظيفة عامة وعضوية البرلمان، بالإضافة إلى عضوية أحد المجالس الشعبية المحلية، فكيف يتأتى النهوض بهذه الأعباء بصورة مرضية؟.

على أية حال فإن عضو المجلس الشعبي المحلي الذي يفوز بمقعد في انتخابات البرلمان، يعد متخلياً مؤقتاً عن عضويته الأولى، بمجرد توليه عمله البرلماني، إلى حين الفصل

(١) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، المرجع ذاته، ص ١٣٥.

في صحة عضويته بالبرلمان، فإذا ثبتت صحة هذه العضوية، فإن العضو يمنح مهلة شهر لإبداء رأيه في الاختيار بين عضوية المجلس الشعبي المحلي وعضوية البرلمان، فإذا انقضت هذه المهلة دون إبداء العضو لرغبته في اختيار إحدى العضويتين، فإنه يعد متخلياً نهائياً عن عضوية المجلس المحلي^(١).

٤- الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

تضمنت المادة (٢٠٧) من دستور ٢٠١٢ النص على حظر الجمع بين عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي وعضوية أي من المجالس النيابية أو الحكومة، وذلك بالنص على أنه "... ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المجلس وعضوية الحكومة أو أي من المجالس النيابية...".

يشكل المجلس الاقتصادي والاجتماعي من مائة وخمسين عضو كحد أدنى، تختارهم تنظيماتهم المنتخبة من نقابات واتحادات وجمعيات الفلاحين والعمال والمهنيين وغيرهم من فئات المجتمع، ويمثل العمال والفلاحين في هذا المجلس بنسبة لا تقل عن خمسين بالمائة من أعضائه.

ويقوم هذا المجلس على دعم مشاركة فئات المجتمع في إعداد السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتعزيز الحوار المجتمعي، ويجب على الحكومة ومجلس النواب ومجلس الشورى أخذ رأي المجلس في هذه السياسات ومشروعات القوانين المتعلقة بها. وفيما يتعلق بطريقة تشكيل هذا المجلس، وانتخاب رئيسه، ونظام عمله، ووسائل تقديم توصياته إلى سلطات الدولة، فقد ترك المشرع الدستوري للقانون بيان ذلك.

(١) يراجع في هذا نص المادة (٢٣) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، المادة (١٣) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠.

٥- الجمع بين عضوية البرلمان ووظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها ووظيفة المحافظ.

حظر المشرع بصفة مطلقة الجمع بين عضوية البرلمان ووظيفة العمدة أو الشيخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما أو وظيفة المحافظ، سواء أكان الجمع جمعاً فعلياً أم حكماً؛ فقد ورد حظر الجمع بين عضوية البرلمان ووظيفة العمدة أو الشيخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما في المادة (٢٢) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، وذلك بالنص على أنه "... كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ أو اللجان الخاصة بها"^(١)، بينما ورد حظر الجمع بين عضوية البرلمان ووظيفة المحافظ في المادة (٣٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، إذ كانت تنص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس الشعبية المحلية أو وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها أو منصب المحافظ"، كما ورد النص على هذا الحظر في المادة (٢٥) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وذلك بالقول "... ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية".

ويكمن السبب وراء قيام المشرع بحظر الجمع بين عضوية البرلمان ووظائف العمد والمشايخ في أن أعباء هذه الوظائف لا تتيح لصاحبها الوقت الكافي للنظر في مشاكل القرية، واحتياجات سكانها، واستتباب الأمن فيها، والمواظبة في الوقت نفسه على حضور جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته وأعمال لجانه^(٢)، كما أن العمدة - ويأخذ حكمه الشيخ - هو

(١) يقابل هذا النص نص المادة (١٣) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠، والتي كانت تنص على أنه "... كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ووظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها".

(٢) د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء...، مرجع سابق، ص ١٦٢.

بمثابة موظف عام يمثل السلطة المركزية في القرية ويلتزم بتنفيذ أوامرها^(١)، حال شغله لوظيفته هذه لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى، وما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في التجديد له من عدمه، كل ذلك يؤثر على استقلاله في مواجهتها^(٢).
لهذه الأسباب، فإننا نرى أن المشرع قد أحسن صنعاً بنصه على حظر الجمع بين عضوية البرلمان ووظيفة العمد والمشايخ، حظراً مطلقاً^(٣).

بينما السبب وراء حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية لجان العمد والمشايخ يرجع إلى أن أعضاء هذه اللجان بحكم مناصبهم يصعب عليهم أداء مهام وظائفهم الأصلية والاضطلاع بالمهام النيابية إلى جانبها في الوقت نفسه بهذه اللجان، كما أنه ليس من المستبعد وقوعهم تحت تأثير السلطة التنفيذية ومحاولتهم استرضائها حال السماح لهم بالجمع بين عضوية البرلمان وعضوية هذه اللجان، أضف إلى ذلك أن أعضاء هذه اللجان لهم دور في

(١) د. ثروت عبد العال - د. عبد المحسن ريان - د. فؤاد موسى، القانون الإداري، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، الكتاب الجامعي، طبعة ٢٠١٠/٢٠١١م، ص ٢١٨، ٢٢٢، د. صبري جليبي أحمد، مرجع سابق، ص ٤٩٠-٤٩١.

(٢) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٣) في عكس هذا الاتجاه ينظر د. طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص ١٢٩، حيث يذهب في هذا الشأن قائلاً "... إلا أن التساؤل يثور لدينا حول حكمة تحريم الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ، وذلك مع التسليم الكامل بأن هذه الوظائف هي وظائف عامة، وشاغلوها موظفون عموميون دون أدنى شك، إلا أنه مع تزايد التدخل الأمني على مستوى الإدارة الحكومية أصبح دور العمدة والشيخ أقرب إلى الدور الاجتماعي منه إلى الدور الحكومي والإداري، في ظل مفاهيم الحياة الريفية المصرية التي تميل إلى احترام الكبار سواء في السن أو المكانة، والاتجاه إلى التعاون معهم، وهذا هو عصب النجاح لدور العمدة والشيخ في الحفاظ على الأمن. ومن ثم فإن منح العمدة والشيخ فرصة الترشيح لمجلس الشعب يزيد من ترابطهم واتصالهم بمجتمعهم بالشكل الذي يؤدي إلى حسن أداء وظائفهم دون إخلال بمقتضياتها أو بمقتضيات النيابة البرلمانية.

تعيين وتأديب العمدة والمشايخ، لذا قَدَّرَ المشرع أن وجود أعضاء البرلمان في هذه اللجان سيجعل منهم عنصراً أقوى مما ينبغي^(١).

وفي اتجاه مغاير يرى جانب من الفقه^(٢) أن حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية هذه اللجان لا يستند إلى مبرر قوي، وذلك بالنظر إلى أن هذه اللجان ليست بالضخامة أو الصعوبة التي تحول بين مَنْ يحمل عضويتها وبين أداء المهام النيابية، ولكننا نرى استناداً إلى ما ذكرناه من أسباب أن الأولى هو حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية هذه اللجان.

أما فيما يتعلق بحظر الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب المحافظ، فليس هناك ثمة شك حول منطقية وضرورة هذا الحظر؛ وذلك نظراً للصلة الوثيقة التي تربط بين المحافظ والسلطة التنفيذية، ومن ثم سهولة وقوعه تحت تأثير وضغط هذه السلطة، مما يؤثر في استقلاله عند مزاولته لعمله البرلماني، أضف إلى ذلك صعوبة هذا الجمع؛ نظراً للأعباء والمسئوليات الضخمة الملقاة على عاتق المحافظ، والتي تحتاج إلى تفرغ تام لأدائها، فكيف إذا أضفنا إليها أعباء ومسئوليات العضوية البرلمانية؟، هل من الممكن له أن يقوم بالأمرين في آن واحد بكفاءة وفاعلية؟.

ورغم ذلك يرى جانب من الفقه^(٣) أن حظر الجمع بين منصب المحافظ وعضوية البرلمان لا يستند إلى مبرر، وبخاصة أن الدستور أجاز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، بدون دار نشر، طبعة ١٩٦٦م، ص ٥٥٥.

(٢) د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء...، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٣) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري "تحو إدارة محلية أفضل"، دار النهضة العربية، يناير ١٩٩٢، ص ٢١٦.

ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب والشورى، وبالترتيب على ذلك فإن الحظر الذي يبرره مبدأ الفصل بين السلطات أجازته الدستور نفسه بالنسبة لأعضاء الحكومة، لذا يجب إجازته أيضاً بالنسبة للمحافظين قياساً على الإجازة الدستورية لأعضاء الحكومة. ونحن لا نتفق مع هذا الرأي؛ استناداً لما أسلفناه من أسباب، بالإضافة إلى كون القياس المستخدم قياس غير دقيق؛ ذلك أن المحافظ رغم ارتباطه الشديد بالحكومة إلا أنه لا يعد من أعضائها، كما أن إجازة الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان تلقى عدداً من الانتقادات لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات، وتسببها في إضعاف الدور الرقابي للمجلس على أعمال الحكومة، علاوة على أن السماح لأعضاء الحكومة بالجمع بين مناصبهم وعضوية البرلمان هو استثناء، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره^(١).

ثانياً: - استثناءات التفرغ للعمل البرلماني (الاستثناء من القاعدة).

كان المشرع المصري حتى سنة ١٩٧١ يعتقد مبدأ حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة^(٢)، وبصدور دستور ١٩٧١، تم الخروج على القاعدة؛ عبر إجازة

- في هذا الشأن يذهب دكتور طارق حسنين الزيات إلى أن الأمر بالنسبة للمحافظين - حظر الجمع بين منصب المحافظ وعضوية البرلمان - ليس مفهوماً؛ إذ هم في الواقع أقرب إلى الحياة السياسية منها إلى الحياة الإدارية، فالمنطق يقتضي أن تتاح لهم الفرصة لكي يجمعوا بين مناصبهم وعضوية البرلمان، وأن يترك لهم حرية خوض الانتخابات حتى تكون نتائجها معبرة عن ثقلهم السياسي وقبول الجماهير لهم (د. طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص ١٣٣-١٣٤).

(١) ينظر د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء...، مرجع سابق، ص ١٦٦-١٦٨، د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٧٩-٨٠.

- كما أسلفنا لم يعد بإمكان أعضاء الحكومة في ظل دستور ٢٠١٢ أن يجمعوا بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان (ينظر المادة ١٥٦ من الدستور).

(٢) د. فتحي فكري، جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٨١ وما بعدها.

الدستور استثناء بعض الحالات من شرط التفرغ^(١)، وذلك بالنص على أنه "يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون".

ولم يتغير الوضع في ظل دستور ٢٠١٢؛ إذ نصت المادة (٨٤) في هذا الشأن، على أنه "فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون، يتفرغ عضو مجلس النواب أو الشورى لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون". وبالرجوع إلى قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، نجد المادة (٢٧) كانت تحدد الوظائف التي يجوز الجمع بينها وبين العضوية جمعاً فعلياً، بالنص على أنه "مع مراعاة ما هو

(١) تعقيباً على هذا التعديل أشار الدكتور أحمد حافظ عطية نجم إلى هذا المعنى بقوله "لقد أحسن المشرع الدستوري صنفاً إذ قرر أن عضو مجلس الشعب يجب أن يتفرغ لعضوية المجلس، إذ لا يجوز لممثل الشعب أن ينشغل بمهام أخرى تصرفه عن المسؤولية الضخمة التي تمثلها عضوية البرلمان والتي تستلزم التفرغ الكامل بالفعل، ولكن مما يعيب هذا النص أنه فتح الباب على مصراعيه للاستثناء من ذلك المبدأ الهام؛ حين جعله مصحوباً بعبارة "فيما عدا الحالات التي يحددها القانون"، وهو استثناء لا مبرر له - ولو كان بالقانون - إذ أنه يعطي الفرصة للاستثناء من مبدأ يجب أن يظل بلا استثناءات، خاصة وأن الاستثناءات لا بد أنها ستكون لأسباب شخصية، إذ لا نعتقد أن ثمة مصلحة عامة تبرر الخروج عليه أولى بالرعاية من المصلحة العامة التي بررت وجوده، وإن وجدت مثل هذه المصلحة فليحددها الدستور صراحة على سبيل الحصر (د. أحمد حافظ عطية نجم، دراسة نقدية لدستور ١٩٧١ في جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية السنة السابعة والعشرون - العدد الثاني - ديسمبر ١٩٨٥، ص ١٧٠-١٧١).

منصوص عليه في المادتين (٣٣)، (٣٤) يجوز للمجلس بناءً على طلب مكتبه لاعتبارات

تقتضيها المصلحة العامة أن يستثني من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه^(١):-

أ- مديري الجامعات ووكلائها^(٢) وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها، ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً.

ب- رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

ج- شاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها^(٣).

يبين لنا مما تقدم أن المشرع في ظل دستور ١٩٧١ وكذا دستور ٢٠١٢، كان يجيز -

استثناءً - الجمع الفعلي بين العضوية البرلمانية وبعض الوظائف، وفيما يلي نلقي الضوء على

(١) طبقاً للمادة (٣٢) والمادة (٣٣) من قانون المجلس لم يكن لرئيس المجلس والوكيلين أن يجمعوا جمعاً فعلياً بين العمل البرلماني والوظائف والأنشطة المختلفة، وفي هذا كانت الفقرة الأولى من المادة (٣٢) تنص على أنه "يمتنع على رئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيساً مزاولاً مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة"، كما كانت الفقرة الأولى من المادة (٣٣) تنص على أن "يتفرغ من ينتخب وكيلاً للمجلس لمهام الوكالة ويطبق في شأنه حكم المادة (٢٤) إذا كان من العاملين في الدولة أو القطاع العام..."، وفي هذا الشأن نرى أن المشرع قد أحسن صنعاً بنصه على تفرغ بمنعه رئيس المجلس والوكيلين من الجمع بين العضوية والوظائف والأنشطة المختلفة؛ وذلك لعظم مكانتهم وتقل الأعباء النيابية الملقاة على كاهلهم.

(٢) يأخذ مديرو الجامعات حالياً مسمى رؤساء الجامعات، ومن ثم يتعين على المشرع أن يقوم بتعديل هذا النص واستبدال مسمى مديري الجامعة برؤساء الجامعة، والأمر عينه بالنسبة لمسمى وكلاء الجامعة، إذ يطلق عليه حالياً نواب رئيس الجامعة.

(٣) كان يطبق في شأن أعضاء مجلس الشورى النص ذاته (ينظر نص المادة ٢٤ من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠).

هذه الحالات، موضحين مبررات استثناء كل حالة، ومدى كفايتها، لإباحة الخروج على القاعدة العامة.

١- رؤساء الجامعات ونوابهم وأعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم.

كانت المادة (٢٧) من قانون مجلس الشعب - فقرة أ - تجيز لرؤساء الجامعات ونوابهم وأعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم، أن يجمعوا بين مهام العضوية البرلمانية والمهام الوظيفية، في آن واحد، وتكمن العلة التي من أجلها أجاز المشرع لهذه الفئة أن تجمع بين العضوية والوظيفة، فيما يتمتع به أعضاؤها من استقلال، كما أن استمرارهم في أداء عملهم في جهاتهم الأصلية لا يخضعهم لما يؤثر على استقلالهم في أداء واجباتهم البرلمانية، أضف إلى ذلك أن قيام هذه الفئة بالجمع بين العضوية يتيح لها أن ترعى صالح المرافق المهمة التي يعملون بها، وحتى لا يحجم من يشغلون هذه الوظائف المرموقة علمياً وأدبياً عن المشاركة في عضوية البرلمان، إن لم يتم استثناءهم من قاعدة التفرغ، وهذا بدوره ينعكس ايجابياً على موضوعية وفاعلية المناقشات داخل المجلس^(١).

إن قيام المشرع باستثناء هذه الفئة من قاعدة التفرغ للعضوية البرلمانية، وإن لاقى استحساناً من جانب البعض^(٢)، إلا أن جانباً كبيراً من الفقه، وقف من هذا الاستثناء موقف الناقد، لتوسع المشرع في تحديد أفراد هذه الفئة^(١).

(١) ينظر المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاصة بمجلس الشعب، القوانين الأساسية المكملة للدستور مع مذكرتها الإيضاحية ومناقشات المجلس، مطبوعات مجلس النواب، ص ٥٣٤، د. عماد باطة، المرجع السابق، ص ٣٠٦، د. محمد العمار، مرجع سابق، ص ٣١٤.

(٢) مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري "دراسة مقارنة"، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩، ص ٢٠٣، د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٧٦.

والحقيقة أنه لا اعتراض على أن يكون هناك استثناء من قاعدة التفرغ لمهام العضوية البرلمانية، وذلك لأن هذا هو الوضع المتبع في معظم الأنظمة الدستورية التي تأخذ بهذه القاعدة، كما هو الحال في النظام الفرنسي^(٢)، ولكن بنظرة أولية لأعضاء هذه الفئة، يتضح لنا بجلاء أن المشرع توسع كثيراً في تحديد هؤلاء الأعضاء، وذلك خلافاً للقاعدة الأصولية المتعارف عليها، وهي أن الاستثناء لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه.

يضاف إلى ذلك أن المشرع إذا كان قد استثنى ضمن هذه الفئة، أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، لما يتمتعون به من استقلال في أداء وظائفهم، فإن هذا الأمر غير متوافر فيمن سواهم، بل إنه بعد التعديلات الجديدة التي أدخلت على قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، أصبح مشكوكاً في استقلالهم^(٣)، كما أن الأمر لا يخلو لهم من وعود بالترقيات السياسية؛ وذلك بإغرائهم بشغل وظائف سياسية، في مقابل مسايرتهم لاتجاه الحكومة^(٤)، فضلاً عن أن هذا التوسع المبالغ فيه يلحق الضرر بالعمل البرلماني ذاته، وبخاصة إذا تم اتخاذ هذا الاستثناء كذريعة لعدم المواظبة على القيام بالأنشطة والمهام البرلمانية.

(١) من هذا الفقه د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء...، مرجع سابق، ص ١٤٧، د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٥٢، د. عبد الحميد متولي، نظرات حول أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية وعن الدستور المصري بين التعديل والتبديل، منشأة المعارف بالإسكندرية الطبعة الأولى ١٩٨٥، الطبعة الثانية ١٩٩٢، ص ٦٥١-٦٥٢.

(٢) د. محمود أبو السعود، المرجع السابق، ص ١٤٧.

(٣) ينظر التعديلات التي أدخلت على قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٩٤، الجريدة الرسمية، العدد ٢١ مكرر، بتاريخ ٣١ مايو ١٩٩٤.

(٤) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، المرجع السابق، ص ١٥٢.

إن سياسة المشرع المصري في هذا الصدد، لتفتقد للقدر المعقول من المنطق، الذي يمكن أن يساندها، وفي هذا الشأن عارض جانب من الفقه^(١) - بشدة - إقحام رجال الجامعات في الميدان السياسي قائلاً "لقد كُفِل للجامعات - في الدول المتمدينة الديمقراطية - استقلالها شأنها في ذلك شأن القضاء، ولن توجد كارثة تحل بالجامعة ورجالها كالاتقاص من استقلالها، وليس هناك شيء يؤثر على استقلالها بل وعلى كرامتها وكرامة رجالها كما يؤثر إقحامهم لأهوائهم أو نزعاتهم السياسية في الميدان العلمي الجامعي أو اقتحامهم للميدان السياسي، فالميدان السياسي - في كل بلد من البلدان وفي كل زمن من الأزمان - ميدان تزدهم فيه إلى جانب الآراء والمبادئ والمثُل العليا والتضحيات، الأهواء والمصالح وضروب الرياء والشهوات والشبهات، ورجل الجامعة - شأنه شأن رجل القضاء - عليه أن يظل بعيداً عن ذلك الميدان بعيداً عن مواطن الشبهات ومواطني الشهوات، وإلا خانته التوفيق في مهمته وخان أمانة رسالته، وصيغ الناس آرائه بألوان بعض الأهواء والنزعات، تلك الآراء التي يجب أن تبدو صورتها غير مصطبغة إلا بصبغة العلم، والعلم لا يعرف رجاله له لوناً، كما لا يُعرف في رجاله المخلصين تلون.

إن رفضنا للجمع بين العمل الجامعي والعمل في الميدان السياسي معاً لا يعني ألا يُعنى رجال الجامعة بالسياسة وشئونها، ولكن مكان رجال الجامعة لا يجوز أن يكون في السفينة التي تجري في بحر السياسة، إن مكانهم يجب أن يكون في المنارة التي تبعث في الظلماء لتلك السفينة بالأنوار والأضواء.

إن إقحام رجال الجامعة في الميدان السياسي يلحق الضرر بالميدانين معاً؛ إذ يخشى ألا يجذب الميدان السياسي منهم سوى بعض ممن يخطف أبصارهم بريق الأضواء التي تحيط

(١) د. عبد الحميد متولي، المرجع السابق، ص ٦٥١-٦٥٢.

بذوي السلطان، وهؤلاء ندر أن نجد لديهم الرأي السليم أو النقد البريء البناء، إن مثل هذا الرأي وهذا النقد تحتاج إليه أداة الحكم السليم القوي أكثر مما تحتاج إليه أساليب الدعاية وألسنة التعظيم والتبجيل"^(١).

ويشير جانب آخر من الفقه بشأن استثناء أعضاء هيئة التدريس من التفرغ للعضوية البرلمانية، إلى أن هذا الاستثناء - على النحو الذي صاغه المشرع - عائقان يشوبانه؛ عائق قانوني، وآخر عملي^(٢).

فمن المنظور القانوني؛ يرد استثناء أعضاء هيئة التدريس من التفرغ للعضوية البرلمانية إلى ما يتمتعون به من استقلال، وهذا الاستقلال لا يبلغ درجته المبررة للجمع بين العضوية والوظيفة، إلا في جانب الأساتذة؛ بحكم تربعهم على قمة الكادر الأكاديمي، أما أعضاء هيئة التدريس من الدرجات الأقل فيتطلعون دوماً إلى التعيين في الدرجات الأعلى^(٣)؛ إذن تحقق الاستقلال في مواجهة السلطة التنفيذية لا يكون إلا للأساتذة من أعضاء هيئة التدريس، ولعل هذا هو السبب الذي دفع المشرع الفرنسي إلى قصر الاستثناء من قاعدة عدم الجمع بين العضوية والوظائف العامة على أساتذة التعليم العالي، بل إن استقلال أساتذة الجامعات في مواجهة السلطة التنفيذية، وبعدهم عن تأثيرها أمر نسبي؛ فالمُشاهد أن بعضهم وإن كان لا يطمح في ترقية علمية، بعد أن وصل إلى أعلى السلم الجامعي، قد يطمح في ترقية من نوع آخر؛ كرئاسة الجامعة أو تقلد منصب وزاري مثلاً، وهذا كفيل بجعلهم يسعون بشتى الطرق لإرضاء المسؤولين من رجال السلطة التنفيذية ممن يملكون القرار^(٤).

(١) د. عبد الحميد متولي، المرجع ذاته، ص ٦٤٩-٦٥٣.

(٢) د. فتحي فكري، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص ٤١٨، وجيز القانون البرلماني...، مرجع سابق، ص ٣٢٩، جواز الجمع...، ص ١٠٩-١١١. ص ٢٨٤-٢٨٥،

(٣) د. فتحي فكري، وجيز القانون...، المرجع ذاته، ص ٣٢٩، القانون الدستوري...، المرجع ذاته، ص ٤١٨.

(٤) د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء...، مرجع سابق، ص ١٥٠.

أما فيما يتعلق بالعائق العملي؛ فمن المعروف أن عضو هيئة التدريس دون درجة أستاذ عليه بجانب نشاطه التدريسي والإشرافي انجاز أعمال بحثية نظرية أو عملية من أجل الحصول على الدرجة الأعلى، و هذه الأعباء من الثقل إلى الدرجة التي يصعب معها تقبل تحميلها بتبعات عضوية البرلمان، و ننتظر أداء هذه الأعمال على النحو المأمول^(١).

إن الحكمة التي من أجلها قرر المشرع تفرغ عضو البرلمان لمهام العضوية، تكمن في تعذر التوفيق بطريقة إيجابية بين أداء المهام الوظيفية والقيام والاضطلاع بالمهام البرلمانية، وأفراد هذه الفئة مثقلة بأعباء وظيفية ضخمة، في الجهات التي يعملون بها، لهذا فهم غير قادرين بالفعل على إيجاد المعادلة الصعبة، وهي التوفيق بين عملهم الوظيفي ومهامهم النيابية، لذا فإن الأمر لا يخرج عن أحد احتمالين؛ فإما أن يُكْرَس العضو جهده ووقته للعمل الوظيفي، ومن ثم إهمال العمل البرلماني، وإما أن يواظب على حضور جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته وأعمال لجانه، ومن ثم إهمال واجباته الوظيفية، وهو وضع غير مقبول في كلا الحالتين، وفيه ضياع للمصلحة العامة^(٢).

فالمصلحة العامة والمصلحة الخاصة تلتقيان في ضرورة تفرغ عضو هيئة التدريس من غير الأساتذة للعضوية النيابية، بما يرفع عن كاهله الواجبات التدريسية والإشرافية، مما يسهم في حسن أداء واجبات العضوية، وإفساح الوقت لهذا العضو للاستمرار في مشروعاته البحثية^(٣).

على أنه وإن تباينت وجهات النظر بالنسبة لجواز استثناء أعضاء هيئة التدريس - من غير الأساتذة - من التفرغ للعضوية فلا مجال لتفريق الآراء حول عدم منطوقية استثناء رؤساء

(١) د. فتحي فكري، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، ص ٤٢٠.

(٢) د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء ...، المرجع ذاته، ص ١٥٢.

(٣) د. فتحي فكري، القانون الدستوري ...، المرجع ذاته، ص ٤٢٠، وجيز القانون ...، مرجع سابق، ص ٣٣١.

الجامعات ونوابهم من التفرغ؛ ذلك أن للإدارة تجاه مثل هذه الوظائف سلطة تقديرية واسعة في التعيين، وتجديد المدة، وإنهاء الخدمة، ولهذا فليس من المتوقع أن يمارس هؤلاء الأشخاص وهذه صلتهم بالسلطة التنفيذية مهامهم النيابية بحرية؛ ذلك أن أية محاولة لتجريح الحكومة أو مهاجمة سياستها يعرضهم لمخاطر فقد مناصبهم، كل هذا يفرض توافر الوقت لديهم لمباشرة مهام العضوية إلى جانب الأعباء الوظيفية^(١).

ونرى من جانبنا - في هذا المقام - إعمالاً لقاعدة أن الاستثناء لا يتوسع فيه أو يقاس عليه، وتحقيقاً للمصلحة العامة، أن يكون الاستثناء من مبدأ التفرغ للعمل البرلماني (الجمع الفعلي) مقصوراً على أعضاء هيئة التدريس بالجامعات من الأساتذة، دون أن يمتد ليشمل مَنْ هم أدنى منهم في الدرجة العلمية، وذلك لعدة اعتبارات؛ لعل أبرزها؛ ما يتمتعون به من كفاءات وخبرات علمية وعملية، المجالس النيابية في أمس الحاجة إليها، بالإضافة إلى إمكانية الموازنة بين العمل الجامعي والعمل البرلماني؛ إذ ببلوغ درجة الأستاذية يكون عضو هيئة التدريس قد ارتقى لأعلى الدرجات العلمية، وذلك بعد إنجاز العدد المطلوب من الأبحاث العلمية، التي أهلتها للترقى لدرجة الأستاذية، ومن ثم يكون قد رُفِعَ عن كاهله عبء ثقيل، يحتاج إلى وقت طويل، وجهد بدني وذهني كبير، كما أن الساعات التدريسية بالنسبة له تكون قليلة مقارنة بأقرانه في الدرجات العلمية الأدنى، وبالتالي تكون كل الظروف مواتية للاستفادة من هذه الكفاءات العلمية، ولا يتم حرمان البرلمان لسبب أو لآخر منها، وهو في أمس الحاجة لتواجدها بقوة، يضاف إلى ما تقدم ما يحققه الجمع من فوائد جمة على صعيد العمل الجامعي؛ لعل أبرزها إثراء العملية التعليمية بكم هائل من المعارف التي يكتسبها الأساتذة، على مختلف الأصعدة،

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون ...، المرجع ذاته، ص ٣٣١-٣٣٢، القانون الدستوري...، المرجع ذاته، ص ٤٢١، د. صبري جليبي أحمد، مرجع سابق، ص ٥٠٥-٥٠٦.

وفي شتى المجالات، بالإضافة إلى إيصال صوت الجامعة وكافة المؤسسات التعليمية بقوة، ما يعود في نهاية المطاف بالنفع العام على الوطن والمواطن.

٢- رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

لرؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها أن يجمعوا بين عضوية البرلمان والعمل كرئيس لمجلس إدارة إحدى هذه الهيئات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها^(١).

وتبريراً لاستثناء هؤلاء الأفراد، فإن المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الشعب - سالف الذكر - كانت تشير إلى ما يتمتع به هؤلاء الأفراد من استقلال، وذلك بالقول " ... إن مناط التفرغ هو وجوب كفالة استقلال عضو مجلس الشعب ...، كما أن الطوائف المستتناة من قاعدة التفرغ يجب أن يحكمها نفس المعيار وهو الاستقلال، بأن يكون استمرارهم في أداء عملهم في جهاتهم الأصلية لا يعرضهم لما قد يؤثر على استقلالهم في أداء واجباتهم كأعضاء في المجلس ...، وهو ما يتفق مع طبيعة ...، وطبيعة وظائف رؤساء مجالس الإدارة ...، إذ أنها قمة الوظائف القيادية التي ينظمها مستوى واحد في الجدول الوظيفي، لا مجال للترقية بعده، فضلاً عن أنه قد يكون من الصعب أن تحرم جهاتهم الأصلية من كفايتهم"^(٢).

(١) المادة (٢٧) فقرة (ب) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

(٢) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاصة بمجلس الشعب، القوانين الأساسية المكملة للدستور ...، مرجع سابق، ص ٥٣٤.

كما أشار مقرر اللجنة التشريعية بمجلس الشعب في أثناء مناقشة المادة (٢٧) من مشروع قانون المجلس رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، إلى أنه "... من الصعب التصور أن يخضع هؤلاء الأعضاء لأي تأثير أو يطمعون في أية ترقية وهم في أعلى السلم الوظيفي".

لقد لاقى استثناء أفراد هذه الفئة من قاعدة التفرغ لعضوية البرلمان رفضاً واسعاً من جانب رجال الفقه؛ ذلك أنه إذا كان أفراد هذه الفئة بحكم موقعهم في السلم الوظيفي لا ينتظرون الحصول على ترقية، إلا أنهم يسعون بكل ما أوتوا من وسائل وطرق للبقاء في مناصبهم؛ ذلك أن للإدارة كما نعلم مساحة من التقدير غير هينة في شأن التعيين وإنهاء الخدمة بهذه الوظائف^(١)، كما أنهم وإن كانوا لا يطمعون في أية ترقية إلا أنهم يطمعون فيما هو أكثر من هذا، كالمناصب السياسية العليا؛ كتولي إحدى الوزارات، أو منصب المحافظ لإحدى المحافظات، أو عضوية إحدى المجالس الاستشارية^(٢).

من ناحية أخرى فإن الحديث عن توافر الاستقلال لأفراد هذه الفئة هو محض خيال؛ ذلك أن بقاء أصحاب هذه الفئة في مناصبهم، موقوف على إرادة الحكومة ومشيئتها؛ لأنه من غير المستبعد أن يقوم الوزير المختص في أي وقت بإقالة أي من رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، دون أن يكون لأي منهم الحق في الاعتراض على ذلك، باعتبار أن مصيرهم يظل دائماً بأيدي رؤسائهم^(٣)، وعلى فرض مجازاة الرأي القائل بصعوبة التأثير على أفراد هذه الفئة لتبرير استثنائهم من قاعدة التفرغ للعضوية البرلمانية، فإن حظر الجمع يرجع إلى الصعوبة العملية في الجمع بين العضوية البرلمانية

(١) د. فتحي فكري، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، ص ٤٢١-٤٢٢، وجيز القانون ...، المرجع السابق، ص ٣٣٢.

(٢) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٣) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، المرجع ذاته، ص ١٥٤.

والوظيفة، وإذا أمكن إثارة هذا الدفع بالنسبة لأية وظيفة من الوظائف، فكيف بوظائف الإدارة العليا، بما تتطوي عليه من مهام إشرافية وتنسيقية واسعة، علاوة على سلطة اتخاذ القرارات المهمة أو التعقيب عليها^(١).

ونرى من جانبنا أنه لم يكن هناك ثمة أي مسوغ قانوني أو عملي لاستثناء أفراد هذه الفئة من التفرغ للعضوية البرلمانية، وأن النص على استثنائهم يعد أمراً مبالغاً فيه، يتخطى حدود المقبول والمعقول، مع النص على أن التفرغ للعمل البرلماني هو الأصل والقاعدة.

٣- شاغلو وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

كان لشاغلي وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها أن يجمعوا بين العضوية البرلمانية والوظيفة^(٢)، ويُقصد بوظائف الإدارة العليا؛ الشاغلون لدرجة مدير عام فما فوقها أو ما يعادلها في الدرجة الوظيفية، سواء أكان في الحكومة أو وحداتها المحلية أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها^(٣).

وفي تبرير استثناء أفراد هذه الفئة تشير المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ إلى أن هذه الوظائف هي قمة الوظائف القيادية التي ينظمها مستوى واحد في الجدول الوظيفي، لا مجال للترقية بعده، فضلاً عن أنه قد يكون من الصعب أن تُحرم

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون ...، المرجع السابق، ص ٣٣٢-٣٣٣، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، ص ٤٢٢.

(٢) ينظر المادة (٢٧) فقرة (ج) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

(٣) د. محمد محمود العمار، مرجع سابق، ص ٣١٥، د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٥٥، د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

جهاتهم الأصلية من كفاءتهم^(١)، كما أشار إلى هذا مقرر اللجنة التشريعية أثناء مناقشة مشروع هذا القانون بقوله "من الصعب أن يخضع هؤلاء لأي تأثير أو يطمعون في أية ترقية، وهم في أعلى السلم الوظيفي".

يتضح لنا مما سبق أن العلة من تقرير استثناء أفراد هذه الفئة من قاعدة التفرغ للعضوية البرلمانية، تكمن في توافر الاستقلال لهؤلاء الأعضاء، وصعوبة خضوعهم لأي تأثير من أي نوع من جانب السلطة التنفيذية، على أنه يفرض صحة هذه التبريرات، إلا أن هناك صعوبة عملية في الجمع بين العضوية وهذه الوظائف؛ وذلك لثقل المهام والأعباء التي تقع على كاهل شاغلي هذه الوظائف، فكيف إذا أضفنا إلى هذه الأعباء الوظيفية الجسيمة في ذاتها، أعباء العضوية البرلمانية؟.

كما أن الاستناد إلى توافر الاستقلال لأفراد هذه الفئة، ومن ثم صعوبة الخضوع لأي تأثير من أي نوع كان، ليس صحيحاً؛ ذلك أن التعيين في هذه الوظائف العليا يتم بقرار من رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن ولاء المعين سيكون لمن عيّنه، ومن ثم يكون هذا المعين تابعاً للحكومة، وواقعاً تحت سيطرتها، حتى لا يفقد منصبه، فكيف يستقيم هذا الوضع والحديث عن تمتع هذا العضو بالاستقلال في مواجهة الحكومة، لتبرير استثناء هؤلاء الأفراد؟.

ويجد وجوب التفرغ للعضوية البرلمانية سنده في أن القانون يوجب على المرؤوس طاعة الرئيس - مبدأ طاعة المرؤوس للرئيس - فإذا كان هذا المدير عضواً في مجلس الشعب مثلاً ومديراً لدائرة اقتصادية تابعة لأحد الوزراء في الحكومة، فإنه سيُلبي رغبات وزيره ومديره على حساب الوظيفة البرلمانية، وبالتالي ينهدم مبدأ استقلال البرلمان^(٢).

(١) المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، القوانين الأساسية...، المرجع السابق، ص ٥٣٤.

(٢) ينظر د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

كما أن ما قيل بشأن وجود أصحاب هذه الوظائف في قمة السلم الوظيفي، وأنهم لا يطمعون في أية ترقية، فهو يحتوي على بعض الحقيقة، وليس كلها؛ فهم في أعلى السلم الوظيفي ولكن يطمعون فيما هو أكبر من الترقية؛ حيث تراودهم دائماً وتستهويهم المناصب السياسية البراقة، كالمناصب الوزارية وخلافه، وذلك يجعلهم حتماً ظل الحكومة، يسيرون في ركابها، منفذين لتوصياتها، ومدافعين عن سياساتها، وهذا كله يمثل أبلغ الخطر على الوظيفة البرلمانية^(١).

إن ما حواه هذا الاستثناء ليفضي إلى إفراغ مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية من مضمونه، حتى أننا نستطيع القول أن عدم التفرغ للعضوية أصبح هو الأصل، وأن التفرغ هو الاستثناء^(٢)؛ فالنص على استثناء بعض الأعمال الإدارية ورئاسة المصالح من التفرغ

(١) د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ٢٦٠-٢٦١.

(٢) في أثناء مناقشة الفقرتين (ب)، (ج) من المادة (٢٧) من مشروع قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ كشف الأعضاء عن مدى خطورة هذا التوسع في الاستثناءات من المبدأ الأصل الذي تضمنته المادة (٨٩) من الدستور؛ فالأصل هو التفرغ، والاستثناء هو عدم التفرغ، والقاعدة القانونية أن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع فيه، وقد طالب الأعضاء بحذف الفقرتين (ب)، (ج) من المادة وقصر الاستثناء على مديري الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئة التدريس والبحوث فيها، لوجود نقص في عدد هؤلاء... وقال بعضهم "إن ترك المادة كما هي سيصبح المجلس هو الحكومة، والقطاع العام هو الذي يراقب نفسه، وهو الذي يخطئ ويصح نفسه...".

في حين طالب البعض بحذف المادة (٢٧) كلها، على أن تضاف عبارة "ويجوز لرئيس المجلس في أضيق الحدود الموافقة على عدم التفرغ لأي من الأعضاء تحقيقاً لمصلحة عامة" إلى المادة (٢٤) من القانون. وانتهى الرأي إلى حذف الفقرتين (ب)، (ج) من المادة (٢٧)، ووافق المجلس على صياغة المادة على النحو التالي: مادة (٢٧) "مع مراعاة ما هو منصوص عليه في المادتين (٣٣)، (٣٤) يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس مديرو الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئة التدريس والبحوث فيها، ومن في حكمهم من العاملين بالوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً عملياً".

للعضوية، يعد أمراً مبالغاً فيه؛ إذ مثل هذه الأعمال تتطلب من شاغلها التفرغ طول الوقت، وإذا حدث أي تقصير أو انشغال، فإنه سيترتب عليه حتماً تعطيل سير هذا المرفق واضطرابه، وإن لم يحدث التقصير في المرفق، فإنه سيكون تقصيراً في العمل البرلماني، ومن ثم لن يكون لهذا العضو دور فعال داخل المجلس، كما أن استقلال شاغلي هذه الوظائف ليس بالدرجة التي يمكن معها القطع بأن هؤلاء الأشخاص بعيدين عن التأثير عليهم؛ ذلك أنهم وإن انتفى لديهم التطلع للترقي، إلا أنهم شديدي الحرص - على الأقل - على البقاء في مناصبهم.

وقد انتهى جانب من الفقه^(١) في تحليله لنص المادة (٢٧) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، وما تضمنه من توسع واضح في الاستثناءات على مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية^(٢)، على خلاف الأصل المقرر في الدستور الذي يوجب التفرغ لعضوية البرلمان، وأن رخصة السماح بالجمع لبعض طوائف الموظفين دون تفرغ، بمثابة استثناء من الأصل، يجب تضيق نطاقه، ليظل للقاعدة احترامها، إلى أن هذه المادة مشوبة بعيب عدم الدستورية.

إلا أنه بعد موافقة المجلس على المادة بوضعها السابق بيانه أعلن رئيس المجلس، بناءً على إحياء المقرر أن موافقة المجلس على المادة لا تمنع من طلب إجراء مداولة ثانية إعمالاً لحكم اللائحة الداخلية، على أن يقدم الطلب كتابة قبل الجلسة التي سيؤخذ فيها الرأي النهائي".

وهو ما تم بالفعل وترتب عليه إعادة مناقشة الفقرتين، وانتهى الأمر إلى إعادة الفقرتين (ب) و (ج) إلى المادة (٢٧) من القانون، بعد سابق حذفهما والموافقة على ذلك من المجلس.

(ينظر مناقشات الأعضاء حول المادة (٢٧) من مشروع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب، القوانين الأساسية...، المرجع السابق، ص ٦٣٣-٦٣٨).

(١) د. فتحي فكري، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

(٢) يشير البعض في هذا الشأن، على حد تعبيره "... هذا الاستثناء الملعون قد اتسعت دائرته، فصار هو الأصل، فتم استثناء أصحاب الوظائف جميعاً من التفرغ، ليصبح مدير مكتب الوزير أو مكتب المحافظ أو أي من العاملين المرؤوسين للوزير أو المحافظ، مراقبين ومحاسبين لهم تحت قبة البرلمان في ذات الوقت، فوقع التناقض الذي لا يصدق عقل! (د. شوقي السيد، تفرغ النواب، مقال بجريدة المصري اليوم، بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٢٠).

اتساقاً مع ما سبق، فإننا نرى أن المشرع فيما أورده من استثناءات على مبدأ التفرغ للعمل البرلماني، لم يحالفه التوفيق بدرجة كبيرة، وكان الأولى قصر الاستثناء على الأساتذة من أعضاء هيئة التدريس بالجامعات^(١).

(١) ذهبت اللجنة التشريعية في تقريرها بهذا الشأن، إلى أن "... قدرت اللجنة الاعتبارات التي دعت إلى استثناء أعضاء المجلس - المشار إليهم - من التفرغ، وهي أنهم يشغلون مراكز قيادية في الجهات التي يعملون بها، ومن المصلحة ألا تحرم جهاتهم الأصلية من عملهم، وأنه فيما عدا رؤساء اللجان، فإن عمل عضو المجلس لا يستغرق كل وقته، وأن بعض من صدر قرار جمهوري بتعيينه عضواً في المجلس كان من بين رؤساء الهيئات والمؤسسات وشاغلي وظائف الإدارة العليا، ولم يقصد بتعيين هؤلاء أعضاء في المجلس أن يتخلوا عن ممارسة وظائفهم الأصلية.

ومع تقدير أن أعضاء المجلس ممن استثنوا من التفرغ قد باشروا واجباتهم الدستورية على أعلى مستوى من الكفاءة والتجرد والاستقلال، إلا أن ذلك مرجعه إلى الصفات الشخصية للعضو، أما من الناحية الموضوعية البحتة، فإن شاغلي هذه الوظائف القيادية هم في قمة المسؤولية الإدارية بالنسبة للجهات التي يعملون بها، وعن طريقهم يقوم الوزير المختص بتنفيذ السياسة العامة للدولة، بل إن قانون المؤسسات العامة ينص صراحة على أن الوزير ينفذ هذه السياسة عن طريق ما يتبعه من مؤسسات عامة، ثم إن شاغل وظائف الإدارة العليا قد يكون من وكلاء الوزارات أو رؤساء المصالح وهي كلها جهات يدخل في اختصاص المجلس مراجعة نشاطها، بل والنقصي عن حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية لمشروعاتها أو إجراء أي تحقيقات في موضوع يتعلق بعمل من هذه الأعمال، كل هذا رأته اللجنة أن قيام أعضاء المجلس من رؤساء مجالس الإدارات وشاغلي وظائف الإدارة العليا وممارسة اختصاصات وظيفتهم الأصلية، مما قد يوقعهم ويوقع الوزراء الذين يعملون معهم في حرج ينبغي رفعه.

ومن ثم فقد رجحت اللجنة أنه فيما عدا أساتذة الجامعات - فعلى جميع العاملين من أعضاء المجلس التفرغ لعضويته...، وأما من يؤثر الاستمرار في مزاولته عمله الأصلي، فلا مناص من اعتباره متخلياً عن عضوية المجلس" (تقرير اللجنة التشريعية بشأن عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظائف والمناصب والأعمال الأخرى، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، المجلد ٦٦، العدد ٣٥٩، ١٩٧٥، ص ١٣٤-١٣٥).

٤ - أصحاب المهن الحرة^(١).

لم يكن المشرع يشترط بالنسبة لأصحاب المهن الحرة؛ كالمحاماة والطب والهندسة، التفرغ لمهام العضوية البرلمانية؛ إذ لأصحاب هذه المهن أن يجمعوا بين عضوية البرلمان وهذه المهن، فالمحامي الذي يعمل في مكتبه الخاص مستقلاً عن الحكومة والقطاع العام، والطبيب والمهندس اللذان يعملان في الظروف نفسها، لا يشترط بالنسبة لهم التفرغ حيث لا يوجد تعارض بين وضعهم المهني وعضوية البرلمان.

غير أن إباحة الجمع بين عضوية البرلمان وممارسة أية مهنة حرة، لم تكن تمتد إلى رئيس المجلس أو وكيليه؛ فكان يُمتنع على رئيس المجلس بمجرد انتخابه رئيساً مزاولاً مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة، كما يتفرغ مَنْ يُنتخب وكيلاً للمجلس لمهام الوكالة.

وفي هذا الشأن يرى البعض^(٢) أن الأجدى هو عدم استثناء أصحاب هذه المهن من قاعدة التفرغ لعضوية البرلمان؛ ذلك أن هذه المهن تهدف إلى تحقيق مصالح ومكاسب وأهداف شخصية، ومن ثم فهي تتنافى بطبيعتها مع العضوية البرلمانية التي تهدف إلى تحقيق المصالح العامة وخدمة جميع أفراد الشعب، أضف إلى ذلك ما تتطلبه هذه المهن من وقت كبير في ممارستها، وهذا بدوره يؤثر سلباً على الأداء البرلماني.

ففيما يتعلق بمهنة المحاماة - مثلاً - خلت النصوص من أي حظر على نشاط المحامي في أثناء عضويته بالبرلمان، ولم يتم التطرق سوى لأمر مزاوله المهنة بعد انتهاء عضوية البرلمان، بالنسبة للقضايا المتعلقة بالمجلس سابق الانتماء إليه، خلال السنوات الثلاثة التالية لانتهاء العلاقة، وهو ما نظمته المادة (٦٦) من قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣،

(١) لم يكن الخروج على قاعدة التفرغ للعضوية البرلمانية، يقتصر على الاستثناءات التي أوردها المشرع في المادة (٢٧) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢؛ إذ هناك استثناءات أخرى.

(٢) مراد بقالم، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

بالقول "لا يجوز لمن تولى وظيفة عامة أو خاصة وانتهت علاقته بها واشتغل بالمحاماة أن يقبل الوكالة بنفسه أو بواسطة محام يعمل في مكتبه بأية صفة كانت في دعوى ضد الجهة التي كان يعمل بها، وذلك خلال السنوات الثلاثة التالية لانتهاء العلاقة بها، ويسري هذا الحظر على المحامي الذي يتولى عضوية مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس المحلية بالنسبة للدعاوى التي ترفع على هذه المجالس".

ونرى في هذا الشأن نظراً لما يترتب على الجمع بين عضوية البرلمان ومهنة المحاماة من إخلال بمبدأ تكافؤ الفرص، والمساواة الواجب توافرها بين المحامين، فضلاً عن صعوبة التوفيق من الناحية العملية بين مهام مهنة المحاماة ومهام العضوية البرلمانية، وجوب حظر الجمع بين عضوية البرلمان ومهنة المحاماة، بل والمهنة الحرة عامة، ومن ثم التفرغ التام للعضوية البرلمانية، فإما العضوية، وإما المهنة التي يمارسها هذا الشخص^(١).

٥- المهام المؤقتة.

إلى جوار ما تقدم من استثناءات على قاعدة التفرغ للعمل البرلماني أضافت المادة (٣٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أن لعضو البرلمان أن يتولى إلى جانب مهام العضوية القيام بما أسمته بالمهام المؤقتة، وذلك بالنص على أنه "لا يسري الحظر المنصوص عليه في المادة السابقة (٣٧٢) على المهام ذات الصفة المؤقتة التي لا تدخل في الاختصاصات التنفيذية مثل التدريس في الجامعات وعضوية اللجان الاستشارية أو المجالس

(١) كان قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ يمنع من الترشيح لعضوية البرلمان الذين يزاولون إحدى المهن الحرة خارج القاهرة، وقد كانت الحجة في ذلك - كما جاء ببيان الوزارة إلى الملك آنذاك - أن "هذه الصناعات تقوم بطبيعتها على الثقة الشخصية بصاحبها، وتقضي حضوراً دائماً وواجبات مستمرة في المكان الذي تتخذ فيه. فإذا انتخب صاحب هذه الصناعة نائباً أو شيخاً أصبح موزعاً بين واجب حضور أعمال المجلس المختلفة، وبين واجب الحضور في مكان صناعته في أي وقت كذلك. وبين الواجبين تعارض لا سبيل لتجنبه. ولا شك في أن محاولة التوفيق بينهما تستدعي حتماً التضحية بأحدهما وسوء القيام به. وليس الذي يضحى به عادة إلا عمل النيابة، والتجارب الماضية ناطقة بذلك (ينظر د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٦٩، ص ٢٢٧).

العلمية أو الفنية والأعمال الاستشارية بشرط أن يأذن مكتب المجلس بذلك، فإذا كانت المهمة خارج الجمهورية وجب الحصول على إذن المجلس بغياب العضو خارج الجمهورية لفترة محددة.

ولا يجوز للعضو الذي صدر قرار باستثنائه من التفرغ للعضوية طبقاً لأحكام قانون مجلس الشعب وهذه اللائحة أن يندب إلى أي عمل خارج جهته الأصلية إلا للأعمال ذات الطبيعة العرضية أو الأعمال العلمية والفنية المؤقتة بطبيعتها وذات الصلة الوثيقة بأعمال وظيفته أو عمله الأصلي وبعد موافقة مكتب المجلس...^(١).

لقد وسع هذا النص كثيراً من دائرة الاستثناء على قاعدة التفرغ للعمل البرلماني، تحت مسمى المهام ذات الصفة المؤقتة، ولنا على هذا، عدة ملاحظات:-

(١) بشأن التعيين المبتدأ أثناء العضوية كانت المادة (٢٨) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه "لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته، ويبطل أي تعيين على خلاف ذلك إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى، أو كان بحكم قضائي أو بناءً على قانون".

- بعد أن تم انتخاب الدكتور محمد إبراهيم سليمان عضواً بمجلس الشعب في الدورة البرلمانية ٢٠٠٥/٢٠١٠، صدر قرار وزير البترول رقم ٨٦١ لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ٢٩/٦/٢٠٠٩ بضمه إلى عضوية مجلس إدارة شركة خدمات البترول البحرية باعتباره من ذوي الخبرة، ثم صدر قرار مجلس إدارة الشركة بتعيينه رئيساً لمجلس إدارة الشركة وعضواً منتدباً لها اعتباراً من ١/٧/٢٠٠٩، وقد تقدم أحد أعضاء المجلس بطلب إحاطة عاجل إلى رئيس مجلس الوزراء ووزير البترول، حول مخالفة هذا التعيين لأحكام الدستور ولائحة مجلس الشعب، فتأشر على الطلب باعتباره سؤالاً يوجه إلى الوزير المختص.

وقد انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في فتواها حول مدى قانونية هذا التعيين إلى عدم مشروعيته، مع ما يترتب على ذلك من آثار (فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم ٨٦-٦-٦٤٧- جلسة ٢٠/١/٢٠١٠).

أ- لم يحدد النص مدة معينة لهذه المهام المؤقتة، كما لم يبين مدى جواز إعادة تجديد المدة بعد انتهائها من عدمه.

ويرى البعض^(١) في هذا الشأن أنه من حيث المدة الزمنية للمهمة المؤقتة، ينبغي ألا تزيد على ستة أشهر سواء أكانت مهمة واحدة أم عدة مهمات، كما ينبغي عدم جواز تجديدها؛ ذلك أن إجازة قبول مهمة تلو الأخرى، ومدة كل منها ستة أشهر، من شأنه أن يحول المهمة المؤقتة إلى مهمة دائمة، مما يؤدي إلى إهدار مبدأ تفرغ النائب الموظف في وظيفة عامة، كما أن المهمة المؤقتة هي نوع من الاستثناء من الأصل، والاستثناء لا ينبغي التوسع فيه أو القياس عليه.

ب- تتولى الحكومة تحديد هذه المهام المؤقتة التي يُعهد بها إلى الأعضاء، ومن ثم فإنها من الممكن أن تستخدمها كوسيلة إغراء للأعضاء لمسايرة سياساتها، أو كمكافأة لهم على مواقفهم تجاهها وتأييدهم لها بالحق وبالباطل، كما أنها من الممكن أن تستخدمها كوسيلة لإقضاء الأعضاء المعارضين لسياساتها، وذلك بأن تعهد إليهم مثلاً بمهام خارج البلاد.

ج- يصعب من الناحية العملية على عضو البرلمان أن يُؤفَّق بين هذه المهام ومهام العضوية البرلمانية؛ وذلك لأن الأعباء والمهام البرلمانية من الثقل والكثرة إلى الدرجة التي يمكن أن تستغرق كل وقت العضو، فكيف إذا أضفنا إليها هذه المهام؟.

(١) د. عصام أبو بكر، مرجع سابق، ص ١٦٠، د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٦٢.

المبحث الثالث

التفرغ المطلق للعمل البرلماني

تمهيد وتقسيم:

لئن لجأت غالبية الأنظمة الدستورية، التي تأخذ بقاعدة التفرغ لمهام العضوية البرلمانية، إلى تبني التفرغ كقاعدة عامة، مع إيراد بعض الاستثناءات، إلا أنه على الجانب الآخر، هناك عدد من الدول يتبنى التفرغ المطلق للعمل البرلماني، ولا يسمح بأي استثناء في هذا الشأن.

ومن ثم تحظر التشريعات - بصفة مطلقة - الجمع الفعلي بين العضوية البرلمانية والوظائف والأعمال والأنشطة المختلفة؛ فإما العضوية والتفرغ للعمل البرلماني، أو التنازل عن العضوية وممارسة الوظائف والأعمال والأنشطة المختلفة.

ولتبيان الاتجاهات التشريعية المختلفة بشأن هذا التفرغ، وما يساق من مبررات في هذا الصدد، رأينا أن يكون تناول للمسألة، قائم على بيان التنظيم القانوني لها، لدى عدد من الدول، التي تتبنى هذا التوجه، بالدراسة والتحليل^(١)، وذلك عبر ثلاثة مطالب؛ خصصنا الأول لبيان التنظيم القانوني للتفرغ في الجزائر، والثاني لتوضيح التنظيم القانوني للتفرغ في العراق، أما الثالث فرصدناه للحديث عن التنظيم القانوني الحالي للتفرغ في مصر، وذلك على النحو والتفصيل الآتي:-

(١) يتبنى أمر التفرغ المطلق للعمل البرلماني عديد من الدول، وقد رأينا تناول هذا التوجه لدى كل من المشرع الجزائري، المشرع العراقي، والمشرع المصري في ظل أحكام الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤).

المطلب الأول:- التنظيم القانوني للتفرغ في الجزائر.

المطلب الثاني:- التنظيم القانوني للتفرغ في العراق.

المطلب الثالث:- التنظيم القانوني الحالي للتفرغ في مصر.

المطلب الأول

التنظيم القانوني للتفرغ في الجزائر

يتكون البرلمان الجزائري من غرفتين؛ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وفي هذا تنص المادة (١١٤) من الدستور الجزائري الصادر في ٣٠ ديسمبر ٢٠٢٠، على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...". وعلى صعيد التفرغ للعمل البرلماني نستطيع القول أن المشرع الجزائري يتبنى التفرغ المطلق، وهو ما سجلته صراحة المادة (١١٨) من الدستور، وذلك بالنص على أنه "يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كلياً لممارسة عهده..."^(١). وفي السياق ذاته تنص المادة (١٢٥) على أن "عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، لا يمكن الجمع بينها وبين عهديات أو وظائف أخرى".

^(١) يُشار في هذا الشأن إلى أن المؤسس الدستوري كرس في التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦، مبدأ التفرغ للمهام البرلمانية، وهو ما تم النص عليه أيضاً في تعديل ٢٠٢٠، لما له من أهمية كبيرة في تمكين العضو من القيام بمهامه دون الشعور بأي قيد، خاصة من طرف السلطة التنفيذية (ليندة أونيسي، النظام القانوني لواجبات عضو البرلمان في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد ٩، العدد ١، ٢٠٢١، ص ١١).

وبالرجوع للقانون رقم ٠١-٠١ الصادر في ٣١ يناير سنة ٢٠٠١، المتعلق بعضو البرلمان، نجد المادة الثالثة فيما نحن بصدد، تطالعنا بالنص على أنه "... يوضع عضو البرلمان في حالة انتداب قانوني، ويتفرغ كلياً للمهام التشريعية والرقابية".

وفي السياق ذاته تطالعنا المادة الثالثة من القانون العضوي رقم ١٢-٠٢ المؤرخ في ١٨ صفر عام ١٤٣٣، الموافق ١٢ يناير ٢٠١٢، بالنص على أنه "تتنافى العهدة البرلمانية^(١) مع: - وظيفة عضو في الحكومة. - العضوية في المجلس الدستوري. - عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب. - وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية. - وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح. - ممارسة نشاط تجاري. - مهنة حرة شخصياً أو باسمه. - مهنة القضاء. - وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة حكومية أو غير حكومية. - رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية"^(٢)

^(١) في بيان المراد بالتنافي تشير المادة الثانية من القانون ذاته، إلى أنه "يقصد بالتنافي بمفهوم هذا القانون العضوي، الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بينها وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة المحددة في المواد أدناه".

^(٢) جدير بالذكر، أن المادة الخامسة من القانون العضوي ١٢-٠٢، أوردت بعض الاستثناءات على مبدأ التفرغ للعمل البرلماني، وذلك بالقول "لا تتنافى العهدة البرلمانية مع ممارسة: أ- نشاطات مؤقتة، لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة، بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية. ب- مهمة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز سنة"، ونرى في هذا الشأن أن هذه الاستثناءات مشوبة بعدم الدستورية؛ إذ لا مجال للاستثناء من مبدأ التفرغ المطلق للعمل البرلماني، المقرر صراحة بنصوص الدستور.

ونرى في هذا المقام في ضوء أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ الصادر في ظل هذا القانون^(١)، وأحكام الدستور الحالي، أن ما ورد من ذكر لحالات التنافي مع العضوية البرلمانية، في النص السالف، إنما ورد على سبيل المثال والذكر، لا على سبيل التعداد والحصص^(٢).

يبين لنا مما تقدم أن المشرع الجزائري أعلن بما لا يدع مجالاً للشك عن رفضه القاطع للجمع بين العضوية البرلمانية وأية وظائف أو أعمال، فإما العضوية والتفرغ للعمل البرلماني، أو التنازل عن العضوية وممارسة الوظائف والأعمال والأنشطة المختلفة.

وفي هذا الصدد يشير البعض إلى أنه بقراءة مجمعة شاملة ومتفحصة للمواد الدستورية والقانونية مجتمعة، والتأمل جيداً في أحكامها، وكذا آراء المجلس الدستوري، سواء منها المتعلقة بمراقبة مطابقة التعديلات الدستورية المدخلة على دساتير الجزائر لسنوات ١٩٨٩، ١٩٩٦، ٢٠١٦، ٢٠٢٠، أو الخاصة بالقوانين العضوية ذات الصلة؛ ومنها القانون العضوي رقم ١٢-٠٢، والقانون العضوي رقم ٠٤-١١، والقانون العضوي رقم ١٦-١٢، أو المتعلقة بالقوانين العادية ذات الصلة كذلك؛ ومنها القانون رقم ٠١-٠١، وغيرها من الآراء الدستورية المتعلقة

(١) كانت المادة (١٠٥) من هذا الدستور، تنص على أنه "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى".

(٢) ينظر تفصيلاً موسى بودهان، التنافي البرلماني في النظام القانوني الجزائري، الجزء الأول، مقال بجريدة الشروق الجزائري، بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٩، د. بوزيد الزهاوي، حالات التنافي في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، العدد (١٠)، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٩٧ وما بعدها، د. نوال الأصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية "دراسة مقارنة الجزائر، تونس، مصر"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٤٤-٤٥.

بالتنافي مع العهدة البرلمانية، نستطيع الجزم بأنه لا مجال لإيراد أي استثناء على مبدأ التفرغ للعمل البرلماني، في التشريع الجزائري، وأن أية محاولة للاستثناء من المبدأ ستكون مشوبة بعدم الدستورية، إزاء صراحة نصوص الدستور الحالي ووضوحها، من وجوب التفرغ المطلق للعمل البرلماني^(١).

لقد أحسن المشرع صنعا؛ إذ قرر صراحة التفرغ الكلي للعمل البرلماني، ولم يسمح بأي استثناء في هذا الشأن؛ فما من شك أن تسخير الأعضاء كامل قدراتهم ومجهوداتهم للقيام بالمهام البرلمانية، سيحقق جودة في الأداء، وسرعة في إنجاز المهام، مما لو سُمح للأعضاء كلهم أو بعضهم بالقيام بوظائف وأعمال وأنشطة أخرى، إلى جوار المهام البرلمانية، التي هي من الكثرة والدقة إلى الحد الذي يجعلها ربما تستغرق كل الوقت، وتستنزف كامل الطاقة، إذا أردنا أداءها بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

على أنه لئن حظر المشرع الجمع الفعلي بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة المختلفة، إلا أنه قرر الجمع الحكمي، وذلك عبر النص في المادة (١٥) من القانون رقم ٠١-٠١ لسنة ٢٠٠١ على أنه "ينوب البرلمان عن كل عضو منه في تسوية أي إشكال قد يتعرض له بمناسبة إعادة إدماجه لدى إدارته الأصلية فور انتهاء عهده البرلمانية...".

وفي هذا يكون المشرع الجزائري قد جمع بين مزايا التفرغ المطلق للعمل البرلماني أثناء فترة العضوية، ومزايا التفرغ الحكمي، حال انتهاء العضوية.

(١) ينظر موسى بودهان التنافي البرلماني في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، مقال بجريدة الشروق الجزائري، بتاريخ ١٠/٥/٢٠٢٢.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني للتفرغ في العراق

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية، وفقاً لأحكام الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥، من غرفتين؛ مجلس النواب الذي يتشكل من عدد من الأعضاء ينتخبون بطريق الاقتراع العام السري المباشر لمدة أربع سنوات تقويمية، ومجلس الاتحاد، وفي هذا الشأن تنص المادة (٤٨) على أنه "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"^(١).

وبصدد التفرغ للعمل البرلماني من عدمه، ودرجة هذا التفرغ، يمكننا القول أن المشرع العراقي يتبنى التفرغ المطلق^(٢)، وهو ما سجلته صراحة المادة (٤٩) من الدستور، في البند سادساً، بالنسبة لمجلس النواب، وذلك بالنص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر".

وفي السياق ذاته، تنص المادة الثامنة من قانون مجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، في بندها الأول، على أنه "لا يجوز الجمع بين النيابة وأي عمل أو منصب رسمي آخر".

^(١) نظمت المادة (٦٥) من الدستور أمر مجلس الاتحاد، بالنص على أنه "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ "مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويُنظّم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

ونظراً لعدم صدور القانون المنظم لتكوين مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته ومختلف شؤونه، فإننا سنقصر تناولنا للتفرغ للعمل البرلماني في التشريع العراقي، على مجلس النواب.

^(٢) يشير البعض في هذا الصدد إلى أن التفرغ المطلق مفاده تفرغ العضو لممارسة العضوية البرلمانية وعدم الجمع بينهما وبين أية وظيفة؛ أي التخلي عن أي عمل آخر، كما فعل المشرع العراقي في دستوره لعام ٢٠٠٥ (ينظر حسين علي عبد الرحيم، مرجع سابق، ص ٣٥٢)

وهو ما أكدت عليه المادة (١٩) من النظام الداخلي للمجلس، بالقول "أولاً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو 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 وإن لم يختار يعد عضواً في مجلس النواب فقط".

يبين لنا مما تقدم أن المشرع العراقي أعلن صراحة رفضه القاطع للجمع بين العضوية البرلمانية وأي عمل آخر من الأعمال، فإما العضوية والتفرغ للعمل البرلماني، أو التنازل عن العضوية وممارسة الوظائف والأعمال والأنشطة المختلفة.

وفي هذا الشأن يقرر نظر فقهي أن حظر الجمع يمتد ليشمل جميع الوظائف، وبالتالي فهو يشمل منصب رئاسة الجمهورية، ونائب رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ونواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء ووكلاء الوزراء^(١)، والدرجات الخاصة، والمدراء العامين، حتى أدنى درجة وظيفية في سلم الدرجات الوظيفية، كما يشمل العمل في مختلف وظائف السلطة القضائية؛ كرئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، رئيس محكمة التمييز الاتحادية، رئيس جهاز الادعاء العام، رئيس المحكمة الجنائية العراقية العليا، قاضي في أي محكمة، أو موظف في السلطة القضائية مهما كانت درجته الوظيفية.

(١) في انتقاد حظر الجمع بن الوزارة وعضوية البرلمان، ينظر دلکش إحسان أحمد ملا، دور السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي "العراق ما بعد ٢٠٠٥ كحالة للدراسة"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية، جامعة الشرق الأدنى، ٢٠٢٠، ص ٤٣-٤٤، وفي عكس هذا التوجه ينظر د. محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية "مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، السنة ٥، العدد ١٧، ص ٣٨٠-٣٨٣.

كذلك يحظر على العضو ممارسة بعض الأعمال والأنشطة؛ كالعمل في التجارة والصناعة والشركات، والأسواق المالية، والأمر عينه بالنسبة لأصحاب المهن الحرة؛ كالمحاماة والطب والهندسة، سواء أكانت المزاولة بأجر أم بدون أجر^(١).

لقد أحسن المشرع صنعا؛ إذ قرر صراحة التفرغ التام للعمل البرلماني، ولم يسمح بأي استثناء في هذا الشأن؛ فما من شك أن تسخير الأعضاء كامل قدراتهم ومجهوداتهم للقيام بالمهام البرلمانية، سيحقق جودة في الأداء، وسرعة في إنجاز المهام، مما لو سُمح للأعضاء كلهم أو بعضهم بالقيام بوظائف وأعمال وأنشطة أخرى إلى جوار المهام البرلمانية، التي هي من الكثرة والدقة إلى الحد الذي يجعلها ربما تستغرق كل الوقت، وتستنزف كامل الطاقة، إذا أردنا أداءها بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

على أنه لئن حظر المشرع الجمع الفعلي بين العضوية البرلمانية والأعمال المختلفة، إلا أنه قرر الجمع الحكمي، وذلك بتقريره في البند ثانياً من المادة الثامنة من قانون مجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، إعادة العضو عند انتهاء فترة العضوية إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتساب العضوية، حال رغبته في العودة، وذلك بالنص على أنه "على الدائرة التي كان النائب موظفاً فيها قبل نيابته وبناءً على رغبته إعادته إلى الوظيفة عند انتهاء النيابة إذا كانت الوظيفة تقع ضمن السلم الوظيفي من الدرجة الأولى فما دون، وتحسب خدمته النيابية خدمة فعلية لأغراض التعيين والعلو والترقية والتقاعد وعلى وزارة المالية توفير الدرجة والتخصيص المالي اللازمين لذلك".

(١) ينظر د. ضياء عبد الله عبود الجابر الأسدي، التعارض بين عضوية البرلمان والوظائف الحكومية والأنشطة الخاصة، مقال منشور بتاريخ ٦ أكتوبر ٢٠١٦، الصفحة الرسمية لكلية القانون جامعة كربلاء.

وفي هذا يكون المشرع العراقي قد جمع بين مزايا التفرغ المطلق للعمل البرلماني أثناء فترة العضوية، ومزايا التفرغ الحكمي، حال انتهاء العضوية^(١).

غير أن المشرع العادي لم يكتف بتقرير ما أورده المشرع الدستوري من حظر الجمع بين العضوية البرلمانية وأي عمل أو منصب رسمي؛ إذ قام بوضع استثناء على القاعدة، مفاده أن نشر المؤلفات والبحوث وإلقاء المحاضرات والترجمة وعضوية المجالس العلمية، لا يعتبر عملاً آخر؛ أي لا يشكل خروجاً على قاعدة التفرغ المطلق للعمل البرلماني.

وفي هذا تطالعنا المادة (٦٥) من القانون، بالنص على أنه "يحظر على المشمول بأحكام هذا القانون الجمع بين وظيفة المجلس وأي وظيفة أو عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون ولا يعد نشر المؤلفات والبحوث وإلقاء المحاضرات والترجمة وعضوية المجالس العلمية عملاً آخر لأغراض تنفيذ هذه المادة".

ومن جانبنا نرى أن الاستثناء الوارد في هذا النص مشوب بعدم الدستورية، ويشكل خروجاً واضحاً على أحكام النص الدستوري؛ فلئن كان مقبولاً القول بأن نشر المؤلفات والبحوث والترجمة لا يُعد أعمالاً تتنافى مع قاعدة التفرغ المطلق للعضوية، التي أوردها المشرع الدستوري، فإني لإلقاء المحاضرات وعضوية المجالس العلمية، ألا يعتبران عملاً يتنافى والتفرغ المطلق للعمل البرلماني؟!.

(١) على صعيد مغاير يشير نظر فقهي إلى أن مبدأ الاحتفاظ بالوظيفة لحين انتهاء فترة العضوية البرلمانية يضع مجلس النواب حتماً في دائرة التأثير المباشر من قبل السلطة التنفيذية (د. محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص ٣٩٦).

المطلب الثالث

التنظيم القانوني الحالي للتفرغ في مصر

يتكون البرلمان المصري وفقاً لأحكام الدستور الحالي الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤ (المعدل في ٢٣ أبريل ٢٠١٩) من غرفتين؛ مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وعلى صعيد التفرغ للعمل البرلماني، نستطيع القول أن المشرع المصري يتبنى التفرغ المطلق، وهو ما سجلته صراحة المادة (١٠٣) من الدستور، بشأن أعضاء مجلس النواب، وذلك بالنص على أنه "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون".

يبين لنا من هذا النص أن المشرع يقرر قاعدة عامة بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، مفادها التفرغ التام للمهام البرلمانية، ومن ثم حظر الجمع الفعلي بين الوظائف والأعمال والأنشطة المختلفة، والعضوية البرلمانية؛ فإما العضوية والتفرغ للعمل البرلماني، أو التنازل عن العضوية وممارسة الوظائف والأعمال والأنشطة المختلفة، بالإضافة إلى إجازة الجمع الحكمي؛ عبر الاحتفاظ بالوظيفة أو العمل للعضو، لما بعد انتهاء العضوية، وبالتالي إمكانية العودة للوظيفة أو العمل المشغول قبل اكتساب العضوية.

والأمر عينه بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ؛ إذ قرر المشرع في المادة (٢٥٤) من الدستور سريان الأحكام ذاتها بشأن أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك بالنص على أنه "تسري في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد ١٠٣...".

وفي هذا الصدد تطالعنا المادة (45) من قانون مجلس النواب، الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بالنص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ، أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء

الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، أو عضويتها، أو وظائف العمدة والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما. وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذكر، يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين ما لم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين".

وهو ما رددته المادة (٤٧) من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠، وذلك بالقول "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ وعضوية مجلس النواب، أو الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ، أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، أو عضويتها، أو وظائف العمدة والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما. وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، أو في أي منصب آخر مما ذكر، يعتبر متنازلاً عن عضويته بمجلس الشيوخ ما لم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين".

يبين لنا مما تقدم أن المشرع يحظر مطلقاً الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الشيوخ^(١)، كما أنه يحظر مطلقاً الجمع بين عضوية أي من المجلسين وعضوية الحكومة^(٢)، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء

(١) بشأن حظر الجمع بين عضوية المجلسين، تنص المادة (٢٥٢) من الدستور على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

(٢) بشأن حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، تنص المادة (١٦٤) من الدستور على أنه "... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وعضوية مجلس النواب، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين".

- تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن المشرع الدستوري أغفل النص على حظر الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس الشيوخ، وأن هذا الحظر تم النص عليه في قانون المجلس، بمقتضى المادة (٤٧).

الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما.

ونرى في هذا المقام أن ما أورده المشرع من حظر للجمع بين عضوية المجلسين، أو عضوية أي منهما وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ، أو نائب المحافظ، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما، هو ثبات للمشرع على موقفه السابق في ظل الدساتير والقوانين السابقة، على النحو سالف البيان.

وأن ما أضافه من حظر للجمع بين عضوية أي من المجلسين ومناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، كله بمثابة تأكيد على ما يتبناه المشرع الدستوري صراحة من تقرير التفرغ المطلق للعمل البرلماني، ورفض إيراد أي استثناء في هذا الشأن.

وفي السياق ذاته نجد المشرع يحظر التعيين المبتدأ في الوظائف بعد اكتساب العضوية، وهو ما سجلته المادة (٤٦) من قانون مجلس النواب، بالقول "لا يجوز أن يُعين عضو مجلس النواب في وظائف الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو الشركات المصرية أو الأجنبية أو المنظمات الدولية أثناء مدة عضويته إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناءً على قانون"^(١).

(١) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشيوخ، وفي هذا تنص المادة (٤٨) من قانون المجلس على أنه "لا يجوز أن يُعين عضو مجلس الشيوخ في وظائف الحكومة أو شركات القطاع العام أو شركات الأعمال العام أو الشركات المصرية أو الأجنبية أو المنظمات الدولية أثناء مدة عضويته إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناءً على قانون".

- يقرر جانب من الفقه بشأن ما أورده النص من استثناءات على المبدأ العام؛ حظر التعيين في الوظائف المذكورة، طوال فترة العضوية؛ الآتي:-

ومما لا شك فيه أن هذا الحظر له ما يبرره؛ إذ يدعم استقلال الأعضاء في ممارسة مهام العضوية من ناحية، ويوصل الباب أمام أن تكون العضوية فرصة للتربح واستغلال النفوذ من ناحية أخرى؛ فهو يبعد أية شبهة عن العضو قد تؤثر في استقلاله، والحصول على وظيفة في الجهات المذكورة سيؤثر بدرجة أو بأخرى على استقلاله، فمن غير المستبعد أن يكون تصويته الدائم لصالح الجهة صاحبة الفضل، بالحق أو بالباطل.

أ- التعيين بناءً على حكم قضائي هذا؛ التعيين لا يثير أية مشكلات لأنه لن يؤثر على استقلال الأعضاء؛ إذ الفرض هنا أن الإدارة رفضت تعيين ذي الشأن، فلجأ إلى القضاء متظلماً من قرارها، فأنصفه القضاء وقضى بتعيينه.

ب- التعيين بناءً على قانون؛ هذه الحالة مثل سابقتها لا تؤثر على استقلال العضو؛ لأن هذا التعيين جاء بناء على قاعدة عامة مجردة، وليس قراراً إدارياً يسري على حالة بذاتها.

ج- التعيين نتيجة ترقية؛ على خلاف الفرضين السابقين هذا التعيين يثير الشكوك نظراً لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في الترقية بالاختيار؛ فليس متوقفاً استعمال هذه السلطة التقديرية لترقية المعارضين والمنقذين.

د- التعيين نتيجة نقل؛ التحفظ هنا أكبر من سابقه، والأمر يثير شكوكاً أوسع؛ إذ من الممكن، بل المتوقع فعلاً، أن تُقدم تلك الجهات على نقل العضو إلى وظيفة تفتح له أبواب الترقى بعد فترة قصيرة، وهنا يكون النقل مكافأة لبعض الأعضاء مما يؤثر على استقلالهم من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التفرغ لمهام العضوية مطلق، ومن غير الجائز الجمع بين العضوية وممارسة المهام الوظيفية، والنقل جوهر الاستفادة من خبرات الموظف في مرفق يعاني من نقص في هذه الخبرات، والمفروض أن الموظف هنا في حالة تفرغ، فكيف تكون الاستفادة منه في الجهة المنقول إليها. وعليه يتعين قصر جواز التعيين على حالة ما إذا كان التعيين نتيجة حكم قضائي أو بناءً على قانون (د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع...، مرجع سابق، ص ٨٣-٨٤).

وحول مزاولة الأعضاء للأنشطة التجارية، نجد المشرع منعاً لتضارب المصالح، وتقريباً للأعضاء للمهام البرلمانية، يقرر فصل الملكية عن الإدارة^(١)، وذلك بالنص في المادة (٣٩) من قانون مجلس النواب على أنه "على عضو مجلس النواب فور اكتسابه العضوية أن يتخذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته في أسهم أو حصص الشركات عن إدارة أي سهم أو حصص في هذه الشركات، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من اكتسابه العضوية... وإلا تعين عليه التصرف في تلك الأسهم أو الحصص خلال المدة ذاتها..."^(٢).

أما بشأن مزاولة الأنشطة المهنية، فقد اكتفى المشرع في قانون مجلس النواب وقانون مجلس الشيوخ، بمجرد الإفصاح لمكتب المجلس عن هذا النشاط، وفي هذا تنص المادة (٤٤) من قانون مجلس النواب، على أنه "على عضو مجلس النواب الذي يزاول نشاطاً مهنيّاً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابة لمكتب المجلس"^(٣).

ونرى في هذا المقام أن الاكتفاء بالإفصاح عن النشاط المهني لمكتب المجلس، يتجافى مع ما يقرره المشرع الدستوري من وجوب التفرغ لمهام العضوية، ومن ثم حظر مزاولة أية وظائف أو أعمال أو أنشطة أثناء العضوية، إلى جوارها.

(١) بشأن مجافاة الواقع لما تم النص عليه؛ وجود عدد كبير من النواب يمارسون أنشطة تجارية وغيرها، بالمخالفة لواجب التفرغ للعمل البرلماني، ينظر عبد الرحمن إباد، تضارب المصالح في البرلمان المصري... تطبيق القانون وقت الحاجة، مقال بجريدة العربي الجديد، بتاريخ ١٥ فبراير ٢٠١٧.

(٢) في شأن أعضاء مجلس الشيوخ، تطالعنا المادة (٤١) من قانون المجلس بالنص على أنه "على عضو مجلس الشيوخ فور اكتسابه العضوية أن يتخذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته في أسهم أو حصص الشركات عن إدارة أي سهم أو حصص في هذه الشركات، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من اكتسابه العضوية... وإلا تعين عليه التصرف في تلك الأسهم أو الحصص خلال المدة ذاتها..."

(٣) في شأن مجلس الشيوخ تطالعنا المادة (٤٦) من القانون بالقول "على عضو مجلس الشيوخ الذي يزاول نشاطاً مهنيّاً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابة لمكتب المجلس".

ولم يقف الخروج على أحكام الدستور عند هذا الحد؛ إباحة مزاولة الأنشطة المهنية إلى جوار مهام العضوية، بل تعداه إلى إجازة القيام ببعض أعباء الوظيفة العامة بجانب مهام العضوية، وذلك بالنص في المادة (٣٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، على أنه "إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة، أو في القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، أو في الشركات التي يكون للدولة حق إدارتها، أو تمتلك ٥٠% فأكثر من أسهمها، أيًا كان النظام القانوني الذي تخضع له، يتفرغ لعضوية المجلس، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله ... ولا يعد ممارسةً لمهام الوظيفة العامة، في غير أوقات جلسات المجلس ولجانته، إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات، أو مؤسسات البحث العلمي، أو حضور المؤتمرات، أو عضوية اللجان العلمية أو الاستشارية بتلك الجهات، أو الإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها، متى طلب ذلك"^(١).

ولا ندري في الحقيقة إلى أي منطوق، أو إلى أي سند، يستند المشرع، فيما انتهى إليه من تقرير أن إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات، أو مؤسسات البحث العلمي، أو حضور المؤتمرات، أو عضوية اللجان العلمية أو الاستشارية بتلك الجهات، أو الإشراف

(١) في شأن مجلس الشيوخ تطالعنا المادة (٢٢٣) من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢١، بالقول "إذا كان عضو مجلس الشيوخ عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة، أو في شركات القطاع العام، أو شركات قطاع الأعمال العام، أو في الشركات التي تديرها الدولة، أو تساهم فيها بنسبة ٥٠% فأكثر من رأسمالها على الأقل، أو تساهم فيها شركاتها المشار إليها بنسبة ٥٠% من رأسمالها على الأقل، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله ... ولا يعد ممارسةً لمهام الوظيفة العامة في غير أوقات جلسات المجلس ولجانته، إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات ومؤسسات البحث العلمي، وحضور المؤتمرات، وعضوية اللجان العلمية والاستشارية بتلك الجهات، والإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها، متى طلب ذلك".

على الرسائل العلمية أو مناقشتها، في غير أوقات جلسات المجلس ولجانها، لا يعد ممارسةً لمهام الوظيفة العامة^(١).

على أنه لئن حظر المشرع الدستوري الجمع الفعلي بين العضوية في أي من مجلسي البرلمان والوظائف والأنشطة المختلفة (الجمع مع الممارسة)^(٢)، إلا أنه قرر الجمع الحكمي (الجمع دون ممارسة)، وذلك عبر تقرير الاحتفاظ للعضو بوظيفته أو عمله، ومن ثم العودة إليها بمجرد انتهاء العضوية^(٣).

وهو ما سجلته المادة (٣١) من قانون مجلس النواب، بالنص على أنه "إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله...".

^(١) نرجى بحث مدى دستورية مزاوله الأعضاء للأنشطة المهنية، وإلقاء الدروس والمحاضرات في الجامعات، أو مؤسسات البحث العلمي، أو حضور المؤتمرات، أو عضوية اللجان العلمية، أو الاستشارية، بتلك الجهات، أو الإشراف على الرسائل العلمية، أو مناقشتها، دون تفرغ للمهام البرلمانية، إلى المبحث الأخير من هذه الدراسة.

^(٢) لقد أحسن المشرع الدستوري صنعا؛ إذ قرر صراحة التفرغ الكلي للعمل البرلماني، ولم يسمح بأي استثناء في هذا الشأن؛ فما من شك أن تسخير الأعضاء كامل قدراتهم ومجهوداتهم للقيام بالمهام البرلمانية، سيحقق جودة في الأداء، وسرعة في إنجاز المهام، مما لو سُمح للأعضاء كلهم أو بعضهم بالقيام بوظائف وأعمال وأنشطة أخرى إلى جوار المهام البرلمانية، التي هي من الكثرة والدقة إلى الحد الذي يجعلها ربما تستغرق كل الوقت، وتستنزف كامل الطاقة، إذا أردنا أداءها بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

^(٣) ينظر المادة (١٠٣) من الدستور سالفه الذكر.

وتضيف المادة (٣٣) في هذا الإطار، أنه "يعود عضو مجلس النواب بمجرد انتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتسابه العضوية أو التي يكون قد رُقي إليها، أو إلى أية وظيفة مماثلة لها"^(١).

وفي هذا يكون المشرع قد جمع بين مزايا التفرغ المطلق للعمل البرلماني أثناء فترة العضوية، ومزايا التفرغ الحكمي، حال انتهاء العضوية.

(١) الأمر عينه بالنسبة لعضو مجلس الشيوخ؛ إذ تنص المادة (٣٣) من قانون المجلس على أنه "إذا كان عضو مجلس الشيوخ عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة أو في شركات القطاع العام أو شركات قطاع الأعمال العام، أو الشركات التي تديرها الدولة أو تساهم فيها بنسبة ٥٠% من رأسمالها على الأقل أو تساهم فيها شركاتها المشار إليها بنسبة ٥٠% من رأسمالها على الأقل، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله...".

وتضيف المادة (٣٥) في هذا الإطار، أنه "يعود عضو مجلس الشيوخ بمجرد انتهاء عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتسابه العضوية، أو التي يكون قد رُقي إليها أو إلى أية وظيفة مماثلة لها".

المبحث الرابع

التفرغ للعمل البرلماني في ميزان التقييم

تمهيد وتقسيم:

لئن أجمع الفقه على أهمية التفرغ للعمل البرلماني، على صعيد تمكين البرلمان من القيام بالمهام والأعمال المسندة إليه، بالكفاءة والفعالية المطلوبة، إلا أن الآراء تباينت بشأن أولوية تقرير التفرغ المطلق للعمل البرلماني، أو تقرير التفرغ مع إيراد بعض الاستثناءات، ولا يختلف الوضع كثيراً على الصعيد الدولي؛ إذ تراوحت الدول بين تبني هذا النظام أو ذاك، مع اختلاف في نطاق الاستثناء، تضييقاً وتوسعة.

وبالنظر للأمر على صعيد التشريع المصري؛ رأينا كيف أن المشرع المصري تردد كثيراً بين تقرير المبدأ مع إيراد استثناءات في نطاق ضيق عليه، إلى التوسع كثيراً في دائرة الاستثناء، انتهاءً بتقرير التفرغ المطلق للعمل البرلماني، في الدستور الحالي.

وفي هذا الإطار نرى في ظل ما ذهب إليه الفقه من تصورات، لما يتعين أن يكون عليه التنظيم للتفرغ للعمل البرلماني، وما انتهى إليه المشرع المصري من تنظيم، أن يكون تقييمنا لتلك الفكرة، عبر ثلاثة مطالب؛ نخصص الأول للموازنة بين التفرغ المطلق والتفرغ مع الاستثناء، ونرصد الثاني لتقييم التجربة المصرية بشأن التفرغ للعمل البرلماني، أما الثالث فسنفرده لبيان مدى دستورية الاستثناء من التفرغ في التشريع المصري، وذلك على النسق والتفصيل الآتي:-

المطلب الأول:- الموازنة بين التفرغ المطلق والتفرغ مع الاستثناء.

المطلب الثاني:- تقييم التجربة المصرية بشأن التفرغ للعمل البرلماني.

المطلب الثالث:- مدى دستورية الاستثناء من التفرغ في التشريع المصري.

المطلب الأول

الموازنة بين التفرغ المطلق والتفرغ مع الاستثناء

نظراً للنتائج السلبية التي تترتبت على الأخذ بقاعدة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة المختلفة، اتجهت معظم الدول إلى هجر هذه القاعدة، مقررّة إما حظر الجمع مطلقاً (التفرغ المطلق للعمل البرلماني)، أو السماح بالجمع على سبيل الاستثناء (التفرغ للعمل البرلماني مع الاستثناء).

وبصدد الموازنة بين الأمرين، فإننا نقرر بداية على صعيد الوظيفة العامة، أنه ليس للموظف كقاعدة عامة أن يجمع بين وظيفته وأية وظيفة أخرى بالجهاز الإداري للدولة^(١). وتقوم هذه القاعدة على اعتبارات عدة من بينها؛ الحرص على تأمين استمرار سير العمل بالفعالية والكفاءة المطلوبة؛ ذلك أن الموظف القائم بعملين في آن واحد لن يتمكن بطبيعة الحال من تكريس جهده ووقته لعمله الأصلي، وإنما سوف يقوم بتوزيع جهده ووقته بين العاملين، والنتيجة الحتمية لذلك عدم قدرته على إنجاز القدر المطلوب من العمل؛ ذلك أن طاقة الإنسان محدودة، بحيث لا تسمح له بالقيام بمهام أكثر من وظيفة، مما سيفضي في النهاية إلى إهمال إحدى الوظائف أو الانتئين معاً، وأيضاً الحرص على تدعيم استقلال الموظف وتجرده عند مباشرته لأعمال وظيفته، فضلاً عن الرغبة في مقاومة البطالة، ذلك أن الموظف الذي يشغل

(١) ينظر تفصيلاً د. أحمد سليمان عبد الراضى، التنظيم القانوني للوظيفة العامة ...، مرجع سابق، ص ١٣٦-١٣٩.

وظيفة ما، ويمارس إلى جوارها عملاً آخر، يساهم بمسلكه هذا في انتشار البطالة، لأنه يقلل من فرص العمل أمام الآخرين^(١).

وبإضافة هذه القاعدة على العضوية البرلمانية نستطيع القول أن الأصل والقاعدة وجوب التفرغ المطلق للعمل البرلماني، بمجرد اكتساب العضوية؛ إذ لا يجوز للعضو أن ينشغل بمهام أخرى تصرفه عن المسؤولية الضخمة الملقاة على عاتقه كعضو في البرلمان، والتي تستلزم التفرغ التام، غير أنه قد تقتضي المصلحة العامة إيراد استثناء، أو أكثر، على هذه القاعدة، كما هو الشأن بالنسبة للوظيفة العامة^(٢).

وفي معرض الترجيح بين الأمرين؛ نستطيع القول - من ناحية نظرية بحتة - أن التفرغ المطلق هو الخيار الأفضل من شتى النواحي، فلا ممارسة لأية وظيفة أو مهنة أو نشاط، إلى جوار العمل البرلماني، ومن ثم تسخير كامل الوقت والجهد للقيام بالمهام البرلمانية.

غير أنه من الناحية العملية، ولاعتبارات المصلحة العامة؛ مصلحة الوطن والمواطن، قد يكون الأنسب استثناء فئة أو أكثر على سبيل الحصر والتحديد، لا غنى للبرلمان عن تمثيلها بقوة، تمكيناً له من القيام بمهامه بكفاءة وفعالية، على النحو المأمول؛ لما تتمتع به من كفاءات علمية، وقدرات ذهنية، وأفكار ورؤى، البرلمان في أمس الحاجة إليها، وفي نفس الوقت هم عماد ومنازل الجهات الوظيفية المنتسبين إليها، وحرمان هذه الجهات، صاحبة الفضل عليهم، من خدماتهم، يؤثر بالسلب، ويلحق أبلغ الضرر بها، كما أنه على الصعيد الشخصي - في

(١) د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٦١-٦٢، د. محمود أبو السعود، القضاء الإداري "قضاء التأديب- قضاء التعويض"، مطبعة الإيمان، بدون سنة نشر، ص ٣١، د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٥٢.

(٢) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضى، التنظيم القانوني للوظيفة...، مرجع سابق، ص ١٣٦.

الغالب الأعم - نظراً للارتباط الوثيق بين شاغلي هذه الوظائف ووظائفهم التي يشغلونها، وعدم القدرة على الانعزال عن ممارسة هذه المهام الوظيفية، سواء لأسباب علمية، أو عملية، أو روحية، سيحجم معظم شاغلي هذه الوظائف عن الترشح لكسب العضوية البرلمانية، أو حتى عن قبول التعيين، إيثاراً وتقديماً للعمل الوظيفي على العمل البرلماني.

لذا إحداثاً للتوازن وتحقيقاً للمصلحتين؛ مصلحة الوظيفة ومصلحة البرلمان، يكون الأنسب التضحية بجزء من المصلحتين؛ مصلحة الوظيفة في التفرغ التام لمهامها وأعمالها، ومصلحة البرلمان في التفرغ المطلق لمهامه وأعماله، تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن ثم يتم استثناء أفراد هذه الفئة حصراً من قاعدة التفرغ للعمل البرلماني، والتفرغ للمهام الوظيفية؛ عبر إيجاب تكريس كامل الجهد والوقت للقيام بأي منهما، كقاعدة عامة.

ونرى في هذا المقام أن يكون الاستثناء حصراً ومقصوراً على فئة الأساتذة من أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، شريطة التنازل عن أي منصب إداري، أو عمل آخر، يؤديه إلى جوار مهمته الأساسية كأستاذ جامعي، خدمة للمجتمع، وإثراء للعمل البرلماني، والعمل الأكاديمي، في آن واحد.

وذلك لما يتمتعون به من كفاءات وخبرات علمية وعملية، في شتى المجالات، التي يحتاجها البرلمان بين أعضائه، بالإضافة إلى إمكانية الموازنة بين العمل الجامعي والعمل البرلماني، وبالتالي تكون كل الظروف مواتية للاستفادة من هذه الكفاءات العلمية، ولا يتم حرمان البرلمان لسبب أو لآخر منها، وهو في أمس الحاجة لتواجدها بقوة، يضاف إلى ما تقدم ما يحققه الجمع من فوائد جمة على صعيد العمل الجامعي؛ لعل أبرزها إثراء العملية التعليمية بكم هائل من المعارف التي يكتسبها الأساتذة، على مختلف الأصعدة، وفي شتى المجالات،

بالإضافة إلى إيصال صوت الجامعة وكافة المؤسسات التعليمية بقوة، ما يعود في نهاية المطاف بالنفع العام على الوطن والمواطن.

المطلب الثاني

تقييم التجربة المصرية بشأن التفرغ للعمل البرلماني

بتعقب التنظيم القانوني للتفرغ للعمل البرلماني من الناحية التاريخية؛ في ظل الدساتير والقوانين السابقة على الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤)، يمكننا القول أن القاعدة العامة كانت هي التفرغ، والاستثناء هو جواز الجمع بين العضوية والوظائف والأنشطة المختلفة. وفي هذا الشأن يمكننا القول أن التنظيم القانوني للتفرغ للعمل البرلماني في الفترة السابقة على الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤) قد مرَّ بمرحلتين؛ مرحلة أولى سبقت صدور دستور ١٩٧١؛ كان فيها حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة مطلقاً^(١)، ومرحلة ثانية مع صدور دستور ١٩٧١؛ كان فيها التفرغ للعمل البرلماني بمثابة القاعدة العامة، غير أنه تم إيراد عديد من الاستثناءات على هذه القاعدة^(٢). على أنه بصدور الدستور الحالي أضحى التفرغ للعمل البرلماني مطلقاً؛ إذ أوجب الدستور في المادة (١٠٣) منه، تفرغ الأعضاء لمهام العضوية، طوال مدتها، دون أن يعهد إلى المشرع العادي تحديد حالات يتم فيها الاستثناء من هذا التفرغ^(٣).

(١) بالطبع هذا القول باستثناء المنصب الوزاري؛ فقد اعتتقت كافة الدساتير المصرية السابقة على دستور ٢٠١٢ (دساتير أعوام ١٩٢٣، ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١)، مبدأ الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان (ينظر د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع...، مرجع سابق، ص ٩٠-٩١، د. شوقي السيد، مرجع سابق).

(٢) ينظر تفصيلاً المطلب الثالث من المبحث الثاني من هذه الدراسة، ص ٤٠-٦٥.

(٣) يشير البعض في هذا الصدد إلى أنه "... من حسن الحظ، جاء الدستور الحالي منذ يناير ٢٠١٤ ليغلق باب الاستثناء مطلقاً بالمادة ١٠٣، فنص على التفرغ لمهام العضوية، وعدم الجمع بين العضوية وأي عمل آخر مطلقاً، ولم يرخص بالاستثناء لا للقانون ولا أي أداة أخرى، وهذا الحظر كما يسرى على أعضاء مجلس النواب، يسرى كذلك على أعضاء مجلس الشيوخ، بموجب تعديلات الدستور عام ٢٠١٩،

وقد استحدثت المشرع في ظل دستور ١٩٧١، وسأيره في هذا دستور ٢٠١٢، والدستور الحالي نظام الاحتفاظ بالوظيفة (التفرغ للعمل البرلماني مع الاحتفاظ بالوظيفة)؛ وفي هذا كانت المادة (٨٩) من دستور ١٩٧١ تنص على أنه "يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون"^(١).

كما كانت المادة (٨٤) من دستور ٢٠١٢ تنص - فيما نحن بصده - على أنه "فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون، يتفرغ عضو مجلس النواب أو الشورى لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون".

وهو ما تنص عليه المادة (١٠٣) من الدستور الحالي، وذلك بالقول "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون"^(٢).

يبين لنا مما تقدم أن المشرع الدستوري، في ظل الدستور الحالي ودستوري ٢٠١٢ و١٩٧١، استحدث نظام التفرغ للعمل البرلماني مع الاحتفاظ للموظف بوظيفته أو عمله طوال مدة عضويته بالبرلمان، ومن ثم عودته للوظيفة عند انتهاء العضوية البرلمانية، وهو ما اصطلح على تسميته بالجمع الحكمي^(٣).

وبذلك فإن السادة النواب بالمجلسين، والبالغ عددهم تسعمائة عضواً بالتمام والكمال، عليهم جميعاً أن يتفرغوا لمهام العضوية التزاماً بنص الدستور... " (د. شوقي السيد، المرجع ذاته).

(١) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشورى؛ إذ كانت المادة (٢٠٥) من الدستور تنص على أنه "تسري في شأن مجلس الشورى الأحكام الواردة بالدستور بالمواد (٨٩)، ...".

(٢) الأمر عينه بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ؛ إذ قرر المشرع في المادة (٢٥٤) من الدستور سريان الأحكام ذاتها بشأن أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك بالنص على أنه "تسري في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد ١٠٣...".

(٣) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٦٥.

وفي مجال وضع هذا المسلك - الاحتفاظ للعضو بالوظيفة أو العمل لحين انتهاء العضوية - في ميزان التقييم، فإننا نجد الفقهاء انقسموا بين مؤيد ومعارض، وقد استند المؤيدون إلى عدة أسانيد، نذكر منها:-

١- الاحتفاظ بالوظيفة يتيح مجالاً أكبر لمشاركة الموظفين في الحياة السياسية، ويقلل من ثم من أسباب عزوف قطاع عريض من الموظفين عن الترشح لعضوية البرلمان، بما يوفره من الطمأنينة والأمان بشأن المستقبل الوظيفي^(١).

٢- مجرد الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة دون ممارسة مهام الوظيفة العامة، حتى انتهاء فترة العضوية البرلمانية، لا يشكل خطورة على العمل البرلماني، بل هو بمثابة ضمان للعضو في عدم فقد مركزه الوظيفي لمجرد اكتساب العضوية، وبخاصة أن الغالبية العظمى من أفراد الشعب المصري تعتمد في حياتها على وظائفها الحكومية.

٣- فقد الوظيفة بمجرد الاختيار عضواً في البرلمان، قد يترتب عليه عزوف جانب كبير من الموظفين عن التصدي للعمل البرلماني، وهذا بدوره يفضي إلى حرمان البرلمان من كفاءات قد يكون في أمس الاحتياج إليها^(٢).

٤- الانتقادات التي وُجّهت إلى الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، كلها وجهت إلى الجمع بين الوظيفتين مع الممارسة، دون الجمع مع التفرغ للعضوية البرلمانية^(٣).

وفي المقابل استند المعارضون لمسلك المشرع إلى عدة أسانيد، نذكر منها:-

١- كافة الدول تضع نصب عينيها إتاحة جميع الضمانات التي تكفل استقلال أعضاء البرلمان تجاه الحكومة، كما أنها تحاول بشتى السبل تأمينهم ضد وسائل التأثير التي قد تتخذها

(١) د. طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص ١٣٠-١٣١.

(٢) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، المرجع السابق، ص ١٣٥.

(٣) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل، المرجع ذاته، ص ١٤٥-١٤٦.

قبلهم؛ وذلك حتى يتمكنوا من أداء واجباتهم البرلمانية أداءً صحيحاً، وبخاصة بالنسبة لمهمتهم الرقابية على أعمال الحكومة، وعليه فإن العضو الذي يحتفظ له بوظيفته لحين انتهاء فترة العضوية، سيحرص كل الحرص أثناء مدة عضويته على عدم اتخاذ مواقف تغضب الحكومة، حتى ينال الرعاية والحظوة عند عودته إلى الوظيفة العامة، أو على الأقل حتى لا يتعرض لاضطهادها عند عودته للوظيفة^(١).

٢- يعد الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة جمعاً بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد، وهذا أمر غير جائز^(٢).

٣- ينبغي للموظف الذي يفوز بعضوية البرلمان أن يقدم استقالته من وظيفته، إذا رغب في العضوية البرلمانية، وذلك حتى لا يتأثر أدائه لمسئوليته التشريعية باستمرار تبعيته للسلطة التنفيذية، خاصة وأن العضو الذي يشعر بأن هناك وظيفة تنتظره إذا فشل في كسب ثقة ناخبيه، لإعادة انتخابه، لن يتحمس لأداء مسؤولياته التشريعية بالقدر الكافي^(٣)، أضف إلى ذلك حرصه كل الحرص على عدم اتخاذ مواقف ضد الحكومة يكون من شأنها أن تعرض مستقبله الوظيفي للخطر، بل إنه سيسعى إلى مسانبتها في تصرفاتها الصحيحة والخاطئة، حتى ينال كل رعاية وحظوة، عند عودته إلى وظيفته^(٤)، كما أن ضمان العودة للوظيفة بعد انتهاء العضوية، قد يدفع الأعضاء إلى التراخي واللامبالاة في عملهم بالمجلس، استناداً

(١) د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات، الجزء الثاني ١٩٩١، ص ١٩.

(٢) د. أحمد حافظ عطية نجم، دراسة نقدية لدستور ١٩٧١ ...، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٣) د. أحمد حافظ نجم، المرجع ذاته، ص ١٧١، نظام المجلسين في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون، ديسمبر سنة ١٩٨٦، ص ١٣٠-١٣١.

(٤) د. سعد عصفور، مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر، بدون دار أو سنة نشر، ص ٢٥.

إلى ذلك^(١)، يضاف إلى هذا كله أنه لا يجوز إعطاء عضو البرلمان ضمانات شخصية على حساب الصالح العام، أو على حساب كفاءة الوظيفة التشريعية، وما أخطرها من وظيفة^(٢).

٤- يؤدي مبدأ الاحتفاظ بالوظيفة لحين انتهاء فترة العضوية إلى انهيار الاستقلال اللازم لعضو البرلمان تجاه السلطة التنفيذية، كما أنه يُشكل ضرراً بالغاً على الديمقراطية، ولن يتسنى الحديث عن البرلمان كمؤسسة مستقلة عن السلطة التنفيذية، يمكنها القيام بدورها المنوط بها، إلا بإلغاء هذا المبدأ، وتقرير مبدأ تفرغ العضو الموظف في وظيفة عامة، ليتحرر من سيطرة الحكومة، ويؤدي مهامه التشريعية والرقابية كما ينبغي لها أن تُؤدى، دون خوف أو وجل^(٣).

٥- كي نضمن وجود رقابة من المجلس على أعمال السلطة التنفيذية، فلا بد من إلغاء الاحتفاظ بالوظيفة أو العمل لعضو البرلمان الموظف لحين انتهاء عضويته البرلمانية؛ ذلك أنه إذا ما جعلنا العاملين بالحكومة أعضاء بالبرلمان فكيف تتحقق الرقابة الفعلية، ومن ثم يجب حتى تكون الرقابة حقيقية، أن يتمتع على العاملين بالحكومة أن يكونوا أعضاء في البرلمان^(٤).

(١) د. أحمد حافظ نجم، دراسة نقدية لدستور...، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٢) د. أحمد حافظ نجم، نظام المجلسين في...، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٣) د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته "دراسة تطبيقية في مصر"، دار النهضة العربية، ١٩٨٧، ص ٦٧٩-٦٨٠.

(٤) د. مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠٠، ص ٤٢٤-٤٢٦، د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠ م، ص ١٩٤.

ونرى من جانبنا - في هذا المقام - مع جانب من الفقه^(١) أن ما ذهب إليه المشرع المصري من تقرير الاحتفاظ للعضو بوظيفته أو عمله، ومن ثم العودة إليها بمجرد انتهاء العضوية، هو عين الصواب؛ ذلك أنه بهكذا تنظيم يُعطى الموظف العام الحرية الكاملة لتقرير الترشح لعضوية البرلمان، من عدمه، بما يوفره من طمأنينة وأمان بشأن المستقبل الوظيفي؛ فحق العودة للوظيفة بعد انتهاء العضوية، سيثجع الموظفين على الممارسة السياسية؛ لأنه لو علم الموظف - سلفاً - أن العضوية البرلمانية ستفقده وظيفته، فغالب الظن أنه سيحجم عن المشاركة البرلمانية، مؤثراً الوظيفة العامة، بما تحققه من استقرار وأمان مستقبلي، وبخاصة أن جانب كبير من الأفراد يعتمدون في تدبير شئون حياتهم على وظائفهم الحكومية، وهذا بدوره يفضي إلى حرمان البرلمان من كفاءات قد يكون في أمس الاحتياج إليها.

كما أن الاحتفاظ بالوظيفة، يتيح للموظف قدراً أكبر من المعلومات التي تفيد عند طرح الموضوعات التي تتعلق بجهة عمله، في أروقة البرلمان، حتى وإن كان متوقفاً عن ممارسة المهام الوظيفية، وذلك لاحتفاظه بعلاقاته داخلها^(٢).

يضاف إلى ما تقدم أن الأخذ بالحل العكسي؛ إنهاء العلاقة الوظيفية بمجرد اكتساب العضوية البرلمانية، وعدم الاحتفاظ للموظف بوظيفته لما بعد انتهاء العضوية، هو الذي سوف يؤثر على الاستقلال اللازم لعضو البرلمان تجاه السلطة التنفيذية؛ ذلك أن العضو الموظف إذا علم أن عودته إلى وظيفته بعد انقضاء مدة العضوية مرهون بقرارات تصدرها الإدارة، فإنه سيحرص أشد الحرص على الوقوف إلى جانب الحكومة، طمعاً في الموافقة على عودته إلى

(١) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع ...، مرجع سابق، ص ٨٢-٨٣.

(٢) د. طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص ١٣٠.

عمله بعد انتهاء العضوية، وهذا بلا شك سيفقده استقلاله، ويؤثر على إرادته، ويجعل تمثيله في البرلمان تمثيلاً معيباً.

وعلى ذلك فإننا نساير المشرع فيما ذهب إليه من تقرير الاحتفاظ بالوظيفة أو العمل لعضو البرلمان الموظف، ومن ثم العودة لوظيفته أو عمله بمجرد انتهاء العضوية، للأسباب سالفة الذكر، ولما يحققه الاحتفاظ بالوظيفة أو العمل من مصلحة عامة، وخاصة، تفوق بكثير المصالح التي قد تترتب على إنهاء العلاقة بمجرد اكتساب العضوية^(١).

ونؤيده بقوة فيما انتهى إليه في الدستور الحالي من تقرير التفرغ المطلق للعمل البرلماني، وعدم إتاحة المجال لأي استثناء في هذا الشأن؛ فلا ممارسة لأية وظيفة أو مهنة أو نشاط، إلى جوار العمل البرلماني^(٢)، وإن كنا نرى أهمية استثناء الأساتذة من أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، استثناءً حصرياً، شريطة التنازل عن أي منصب إداري أو عمل آخر

(١) على سعيد مغاير يرى جانب من الفقه أنه ينبغي على المشرع أن يأخذ بالمبدأ المقرر في النظم البرلمانية بشأن عدم إجازة الجمع أصلاً بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، فالاحتفاظ للأعضاء بالوظائف العامة يحول دون استقلالهم، ومن باب أولى فإن إجازة الجمع الفعلي بين العضوية والوظائف العامة، تجعل الأعضاء خاضعين تماماً للسلطة التنفيذية (د. سعد عصفور، النظام الدستوري...، المرجع السابق، ص ١٩٥).

(٢) يشير جانب من الفقه في هذا الإطار إلى أن مبدأ حظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة يجب أن يكون مبدأ مطلقاً، لا يرد عليه أي استثناء؛ لكفالة تحقيق رقابة برلمانية فعالة على أعمال الحكومة، لأنه بدون هذا المبدأ، لن يتوافر الاستقلال التام لعضو البرلمان في ممارسة وظيفته البرلمانية الرقابية، بل إن النص على استثناءات على هذا المبدأ يمثل إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ويجعل من ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية مبدأ مستقراً وثابتاً (د. زكي محمد النجار، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة-النظام الدستوري المصري"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٥، ص ٤٨٤).

يؤديه إلى جوار مهمته الأساسية كأستاذ جامعي، خدمة للمجتمع، وإثراءً للعمل البرلماني والعمل الأكاديمي، في آن واحد.

المطلب الثالث

مدى دستورية الاستثناء من التفرغ في التشريع المصري

بعد أن قرر المشرع الدستوري صراحة، وبما لا يدع مجالاً للشك أو التأويل، التفرغ المطلق للعمل البرلماني، وذلك عبر النص في المادة (١٠٣) من الدستور على أنه "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون"^(١).

وجدنا - على النحو سالف البيان - المشرع العادي خروجاً على أحكام النص الدستوري يورد بعض الاستثناءات على قاعدة التفرغ؛ وذلك عبر النص في المادة (٤٤) من قانون مجلس النواب، بشأن مزاوله الأنشطة المهنية، على أنه "على عضو مجلس النواب الذي يزاول نشاطاً مهنيّاً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابة لمكتب المجلس"^(٢). وهو ما رددته المادة (٤٦) من قانون مجلس الشيوخ، قائلة "على عضو مجلس الشيوخ الذي يزاول نشاطاً مهنيّاً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابة لمكتب المجلس".

ولم يقف الخروج على أحكام الدستور عند هذا الحد؛ إباحة مزاوله الأنشطة المهنية إلى جوار مهام العضوية، بل تعداه إلى إجازة القيام ببعض أعباء الوظيفة العامة بجانب مهام العضوية، وذلك بالنص في المادة (٣٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أنه "إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة، أو في القطاع العام،

(١) قرر المشرع في المادة (٢٥٤) من الدستور سريان الحكم ذاته بشأن أعضاء مجلس الشيوخ.

(٢) في شأن مجلس الشيوخ تطالعنا المادة (٤٦) من القانون بالقول "على عضو مجلس الشيوخ الذي يزاول نشاطاً مهنيّاً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابة لمكتب المجلس".

أو قطاع الأعمال العام، أو في الشركات التي يكون للدولة حق إدارتها، أو تمتلك ٥٠% فأكثر من أسهمها، أيًا كان النظام القانوني الذي تخضع له، يتفرغ لعضوية المجلس، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله ... ولا يعد ممارسةً لمهام الوظيفة العامة، في غير أوقات جلسات المجلس ولجانه، إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات، أو مؤسسات البحث العلمي، أو حضور المؤتمرات، أو عضوية اللجان العلمية أو الاستشارية بتلك الجهات، أو الإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها، متى طلب ذلك".

والنص على الحكم ذاته بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ؛ وذلك في المادة (٢٢٣) من اللائحة الداخلية للمجلس، بالقول "إذا كان عضو مجلس الشيوخ عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة، أو في شركات القطاع العام، أو شركات قطاع الأعمال العام، أو في الشركات التي تديرها الدولة، أو تساهم فيها بنسبة ٥٠% فأكثر من رأسمالها على الأقل، أو تساهم فيها شركاتها المشار إليها بنسبة ٥٠% من رأسمالها على الأقل، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله ... ولا يعد ممارسةً لمهام الوظيفة العامة في غير أوقات جلسات المجلس ولجانه، إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات ومؤسسات البحث العلمي، وحضور المؤتمرات، وعضوية اللجان العلمية والاستشارية بتلك الجهات، والإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها، متى طلب ذلك"^(١).

(١) لقد أتيح للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أن تدلي بدلوها في هذا الخصوص؛ بشأن طلب تقدمت به جامعة القاهرة للقسم لإبداء الرأي القانوني بشأن جواز الترخيص للدكتور/ ... الأستاذ المتفرغ بقسم التاريخ بمعهد البحوث والدراسات الإفريقية جامعة القاهرة - عضو مجلس النواب، في التدريس، والإشراف على الرسائل العلمية، ومناقشتها، وحضور المؤتمرات، وعضوية اللجان العلمية، وذلك وفقاً لنص المادة (٣٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، وقد ذهبت في هذا الشأن إلى أنه "... واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور الصادر سنة ١٩٧١ (الملغي)

كان يعهد إلى القانون تحديد حالات عدم تفرغ عضو مجلس الشعب لمهام العضوية، وفيما عدا هذه الحالات أوجب الدستور تفرغ العضو لمهام العضوية، وبالمغايرة لذلك، أوجب الدستور (الحالي) في المادة (١٠٣) منه، في إفصاح جهير، تفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية طوال مدتها، دون أن يعهد إلى المشرع تحديد الحالات التي يستثنى فيها عضو مجلس النواب من التفرغ لمهام العضوية، وذلك حرصاً من الدستور على ضمان قيام مجلس النواب بالاختصاصات والمهام الموكلة إليه بموجب المادة (١٠١) منه، وضمان حسن أداء أعضاء المجلس للدور التشريعي والرقابي المنوط بهم، ودعماً لأعضاء المجلس في أداء هذا الدور أوجب الدستور الاحتفاظ لهم بوظائفهم، أو أعمالهم طوال مدة العضوية، على الوجه الذي ينظمه القانون، وفي هذا السياق يتعين فهم نص المادة (٣١) من قانون مجلس النواب، إعمالاً لقاعدة أن إعمال النص خير من إهماله بحسبانها جاءت للتأكيد على وجوب التفرغ في الحالات التي اختصها هذا النص بالذكر، استناداً إلى ما قدره المشرع من أن العمل في الدولة، أو في القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، أو في الشركات التي يكون للدولة حق إدارتها، أو تمتلك ٥٠% فأكثر من أسهمها، أيًا كان النظام القانوني الذي تخضع له أثناء مدة عضوية مجلس النواب، إنما يتعارض والقيام بمهام العضوية، على وجه يتعذر معه الجمع بينهما، دون أن يفيد ذلك لزوماً قصد المشرع بموجب هذه المادة قصر التفرغ على هذه الأعمال دون غيرها، بل يبقى التفرغ حكماً لازماً انصياعاً لحكم المادة (١٠٣) من الدستور حال تحقق التعارض بين العمل الذي يباشره عضو مجلس النواب أثناء مدة العضوية وأدائه لمهامها، بصرف النظر عن طبيعة هذا العمل... كما يتعين في السياق ذاته فهم وتطبيق ما تقرره المادة (٣٥٤) آنفة الذكر من أنه...، فلا يجوز بحال من الأحوال أن ينطوي القيام بأي منها على إخلال عضو مجلس النواب بواجبات العضوية==== والاضطلاع بمهامها على أي وجه، التزاماً بما يفرضه الأصل العام واجب الأعمال في هذا الصدد، وهو التفرغ، فلا يجوز - على سبيل المثال لا الحصر - أن يشغله عن حضور جلسات المجلس، وحضور جلسات اللجان التي يشارك في عضويتها، أو أن تشغله عن القيام بأي أعمال أخرى تسند إليه بوصفه عضواً بمجلس النواب، أو عن...، وهو ما حرصت المادة (٣٥٤) ذاتها على التأكيد عليه بنصها على أن يكون القيام بأي من هذه الأعمال في غير أوقات جلسات المجلس ولجانه، إذ الأولوية دوماً لواجبات العضوية ومهامها، وهو ما يفرض على عضو مجلس النواب من ناحية، وعلى الجهات التي سيقوم العضو بإلقاء الدروس، والمحاضرات بها، وغيرها من الأعمال التي عدتها هذه المادة الامتناع عن الإخلال بهذه الأولوية من ناحية أخرى، التزاماً بنص الدستور، وذلك تحت رقابة مجلس النواب ذاته.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن المعروضة حالته، والذي يعمل أستاذاً متفرغاً...، جرى تعيينه عضواً بمجلس النواب بدورته الحالية، بالتالي صار من المخاطبين بحكم وجوب التفرغ لمهام

بداية قبل بحث مدى دستورية هذه الاستثناءات من عدم دستورتيتها، نشير إلى أحدث أحكام القضاء الإداري في هذا الشأن، لنتبين موقف القضاء الإداري من المسألة بصفة عامة؛ التفرغ للعمل البرلماني، عبر الوقوف على تفسيره لنص المادة (١٠٣) من الدستور؛ هل النص واضح وصريح في وجوب التفرغ المطلق للعمل البرلماني، أم أن بالإمكان إيراد استثناءات في هذا الشأن.

العضوية الذي يقره الدستور كأصل واجب الأعمال، كما أنه في الوقت ذاته من المخاطبين بحكم المادة (٣٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المشار إليها، وإذ طلب استناداً لهذه المادة الترخيص له بالتدريس، والإشراف على الرسائل العلمية، ومناقشتها، وحضور المؤتمرات، وعضوية اللجان العلمية، فإنه يجوز الترخيص له بذلك شريطة أن يكون أداء أي من هذه الأعمال في غير أوقات جلسات مجلس النواب ولجانه، وألا يترتب على القيام بها الإخلال على أي وجه بالتزامه الدستوري بالتفرغ لأداء واجبات عضويته بمجلس النواب على تنوعها، وذلك إعمالاً لصحيح أحكام الدستور والقانون (فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠١٧، بجلسة ٢٠١٧/١١/٨، ملف رقم ٧٠٩/٦/٨٦).

ولنا على هذه الفتوى عدة ملاحظات؛ لعل أبرزها؛ عدم وضوح الرؤية بشأن مفهوم التفرغ المقرر بنص الدستور، ومن ثم عدم الانتباه لفكرة دستورية الاستثناء من عدمه، بدى الأمر كما لو كان الطلب بشأن إبداء الرأي القانوني بخصوص وقت جواز القيام بالتدريس، والإشراف على الرسائل العلمية، ومناقشتها، وحضور المؤتمرات، وعضوية اللجان العلمية، وليس جواز الأمر من عدمه، ما تم الذهاب إليه في مضمون الفتوى لا يفرضي إلى ما تم الانتهاء إليه من الإفتاء بجواز الترخيص بالتدريس، والإشراف على الرسائل العلمية، ومناقشتها، وحضور المؤتمرات، وعضوية اللجان العلمية؛ إذ كيف يتم الذهاب إلى أن الدستور أوجب في إفصاح جهير، تفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية طوال مدتها، دون أن يعهد إلى المشرع تحديد الحالات التي يستثنى فيها عضو مجلس النواب من التفرغ لمهام العضوية، ويتم الاستناد لنص في اللائحة للإفتاء بجواز الترخيص في ممارسة المهام المذكورة (وهي عين المهام التي يؤديها أعضاء هيئة التدريس بالجامعات).

لقد أتيح لقضاء مجلس الدولة، في أكثر من مناسبة، فرصة الإعراب عن قناعاته بصدد تفرغ أعضاء مجلس النواب للعمل البرلماني، وكذا أعضاء مجلس الشيوخ، ومدى إمكانية الاستثناء على القاعدة من عدمه.

ففي حكمها الصادر بجلسة ٣٠ يناير ٢٠٢٢، بشأن تشكيل هيئة مكتب مجلس نقابة الصحفيين، قضت محكمة القضاء الإداري، في الدعوى رقم ٤٧٥٥٣ لسنة ٧٥ ق، في الشق العاجل، بآلاتي "... أن الدستور إثراءً منه للمشاركة الواجبة في الحياة النيابية، وانعكاساتها الإيجابية على العملية الديمقراطية، وتمكيناً لمجلس الشيوخ من أداء الدور المنوط به، أوجب تفرغ أعضاء هذا المجلس لمهام عضويتهم، مقررًا الاحتفاظ لهم بوظائفهم أو أعمالهم وفقاً للقانون طوال مدة العضوية^(١) ...

وهدياً بما تقدم، وكان البادي من ظاهر الأوراق، وبالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل من الدعوى، أنه بعد انتهاء انتخابات التجديد النصفي لنقابة الصحفيين بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢٢، قامت نقابة الصحفيين بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢٢ باعتماد تشكيل هيئة مكتب مجلس النقابة، وشغل السيد/ محمد شبانة عبد العزيز بدوى منصب السكرتير العام لنقابة الصحفيين، والسيد/ إبراهيم السيد إبراهيم أبو كيله منصب وكيل نقابة الصحفيين ورئيس لجنتي التسويات والتشريعات اعتباراً من ٢٠٢١/٤/٢٢، وكان قد سبق تعيينهما عضوين بمجلس الشيوخ بموجب القرار الجمهوري رقم (٥٩٠) بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦، وقد أقام المدعيان دعوتهما الماثلة لطلب الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار مجلس نقابة الصحفيين باعتماد تشكيل هيئة مكتب مجلس النقابة فيما تضمنه من كون السيد/ محمد شبانة عبد العزيز بدوى سكرتيراً عاماً للنقابة، والسيد/

^(١) ينظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٢٨٠ لسنة ٢٠٢١، بتاريخ ٢٠٢١/٣/٦، ملف رقم ١٢٢٠/٣/٨٦، جلسة ٢٠٢١/٢/١٠.

إبراهيم السيد ابراهيم أبو كيله وكيلاً للنقابة ورئيس لجنتي التسويات والتشريعات، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعادة تشكيل هيئة مكتب مجلس النقابة.

... ولما كان البين من الأوراق أن نقابة الصحفيين عند تشكيلها لهيئة المكتب قامت بتعيين السيد/ إبراهيم السيد إبراهيم أبو كيله بمنصب وكيل النقابة ورئيس لجنتي التسويات والتشريعات ، وتعيين السيد/ محمد شبانة عبدالعزيز بدوى ، بمنصب سكرتير عام النقابة، بالرغم من أنهما عضوين بمجلس الشيوخ، ومن ثم لا يجوز للسيد/ إبراهيم السيد إبراهيم أبو كيله ومحمد شبانة عبدالعزيز بدوى، التعيين بمنصب وكيل النقابة ورئيس لجنتي التسويات والتشريعات للأول، وسكرتير عام النقابة للثاني، لأنهما عضوين مجلس الشيوخ؛ وذلك لتعذر الجمع بين التفرغ اللازم لهذا العمل التنفيذي، والتفرغ المقرر بحكم الدستور والقانون لعضوية هذا المجلس، ومن ثم فإن قرار الجهة الإدارية يكون والحال كذلك قد استخلص من غير أصول تنتج مادياً وقانونياً بالمخالفة لحكم القانون - بحسب الظاهر من الأوراق - ويغدو مرجح الإلغاء عند الفصل في الموضوع، وهو ما يتوافر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه.

وحيث إنه وعن ركن الاستعجال في القرار المطعون فيه، فإنه متوافر بلا ريب؛ إذ أن الاستمرار في تنفيذه المخالف للقانون - بحسب الظاهر من الأوراق - يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها، لا سيما وأن هذين المنصبين يتطلبان التفرغ الكامل للعمل، وهو ما لا يتوافر بشأنهما، ومن شأنه المساس بمصالح أعضاء نقابة الصحفيين.

وإذ استقام طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على ركنيه الجدية والاستعجال فإن المحكمة تقضى بوقف تنفيذه، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعادة تشكيل هيئة مكتب مجلس النقابة بعد استبعاد السيد/ محمد شبانة عبد العزيز بدوي من منصب سكرتير عام النقابة، والسيد/ إبراهيم السيد إبراهيم أبو كيله من منصب وكيل النقابة ورئيس لجنتي التسويات

والتشريعات، على أن يتم تنفيذ الحكم بموجب مسودته دون إعلان لتوافر موجبات ذلك وفقاً لحكم المادة (٢٨٦) من قانون المرافعات.

ومن حيث أن من يخسر الدعوى يلتزم بمصروفاتها عملاً بحكم المادة ١٨٤ من قانون المرافعات.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة: بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعادة تشكيل هيئة مكتب مجلس النقابة بعد استبعاد السيد/ محمد شبانه عبد العزيز بدوي من منصب سكرتير عام النقابة، والسيد/ إبراهيم السيد ابراهيم أبو كيله من منصب وكيل النقابة ورئيس لجنتي التسويات والتشريعات، وألزمت النقابة المدعى عليها مصروفات الشق العاجل، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وبإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء^(١).

وفي هذا نرى أن المحكمة، في حكمها الصادر في الشق العاجل، أصابت عين الحقيقة في فهم وتفسير نص المادة (١٠٣) من الدستور، بشأن وجوب التفرغ المطلق للعمل البرلماني، ومن ثم عدم إمكانية الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ وعضوية هيئة مكتب مجلس نقابة الصحفيين.

وقد أعقب صدور هذا الحكم الطعن عليه من قبل نقيب الصحفيين بصفته، أمام الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا، وذلك بتاريخ ٢٨/٣/٢٠٢٢، بمقتضى الطعن رقم

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثانية، الصادر بجلسة ٣٠/١/٢٠٢٢، في الدعوى رقم ٤٧٥٥٣ لسنة ٧٥ ق.

٦٨/٤٠١٣٩، وبجلسة ٢١/١١/٢٠٢٢، حكمت المحكمة بإجماع الآراء برفض الطعن، وألزمت الطاعن المصروفات، وأمرت بمصادرة الكفالة^(١).

وفي حكم آخر صادر بجلسة ٢٠ فبراير ٢٠٢٢، بشأن انتخابات نقابة المهندسين، قضت محكمة القضاء الإداري، في الشق العاجل، بأنه "... مفاد ما تقدم في ضوء النزاع المائل أن الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤ أناط بمجلس النواب سلطة التشريع، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وتمكيناً لمجلس النواب من أداء الدور المنوط به، أوجب تفرغ أعضاء هذا المجلس لمهام عضويتهم، مقررًا الاحتفاظ لهم بوظائفهم أو أعمالهم وفقًا للقانون طوال مدة العضوية، ومقدارها خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له.

... ومن حيث إنه ومن المقرر إنه وفي مجال استظهار مقاصد المشرع من إقراره حكماً معيناً يتعين التعويل على العبارة التي صاغ بها النص التشريعي، فمن غير الجائز العدول عنها إلى سواها، إلا إذا كان الالتزام بحرفيتها يخالف الأهداف التي سعى إليها المشرع، كما أن الأصل في مجال تفسير النصوص، هو أن يظل النص العام على عمومه ما لم يخصص، ويظل المطلق على إطلاقه ما لم يقيد^(٢).

وهدياً بما تقدم، وكان البادي من ظاهر الأوراق - بالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل من هذه الدعوى - أن اللجنة العليا لانتخابات النقابة العامة للمهندسين لعام ٢٠٢٢ قد أعلنت عن دعوة الجمعية العمومية لنقابة المهندسين المصرية لحضور انتخابات نقابة المهندسين يوم الجمعة الموافق ٢٠٢٢/٣/٤ لانتخابات النقيب العام لنقابة المهندسين،

(١) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الصادر بجلسة ٢١/١١/٢٠٢٢، في الطعن رقم ٦٨/٤٠١٣٩.

(٢) ينظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٦٠ لسنة ٢٠١٨، جلسة ٢٨/٢/٢٠١٨، ملف رقم ٨٦/٤/١٩٤٩، الصادرة بتاريخ ١٢/٣/٢٠١٨.

والأعضاء المكملين، وتم فتح باب الترشح لتلك المراكز النقابية الخالية اعتباراً من يوم الأربعاء الموافق ٢٠٢٢/١/١٢ حتى يوم الأربعاء الموافق ٢٠٢٢/١/٢٦، وعلى ضوء ذلك تقدم المدعي عليه المهندس/ أحمد عثمان أحمد عثمان بأوراق ترشحه علي مقعد النقيب العام للمهندسين، وتم قبول أوراق ترشحه من قبل اللجنة العليا للانتخابات وإدراجه بكشوف المرشحين على ذلك المقعد، وهو ما لم يلق قبولاً لدى المدعين، تأسيساً علي أن المذكور آنفاً عضو بمجلس النواب المصري، مما يستتبع ذلك تفرغه لمهام عضويته بمجلس النواب، الأمر الذي حدا بهم إلى إقامة هاتين الدعويين.

ولما كان ذلك وكان الدستور الحالي الصادر في ١٨ من يناير ٢٠١٤ قد أوجب في المادة (١٠٣) منه، في إفصاح جهير، تفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية طوال مدتها، دون أن يعهد إلى المشرع تحديد الحالات التي يستثنى فيها عضو مجلس النواب من التفرغ لمهام العضوية، وذلك حرصاً من الدستور على ضمان قيام مجلس النواب بالاختصاصات والمهام الموكلة إليه، وضمان حسن أداء أعضاء المجلس للدور التشريعي والرقابي المنوط بهم، وتحقيقاً لذلك، قرر الدستور الاحتفاظ لعضو المجلس بوظيفته، أو عمله طوال مدة عضويته، على الوجه الذى ينظمه القانون، وفى هذا السياق يتعين فهم نص المادة (٣١) من قانون مجلس النواب، إعمالاً لقاعدة أن إعمال النص خير من إهماله، بحسبانها جاءت للتأكيد على وجوب التفرغ في الحالات التي عددها، استناداً إلى ما قدره المشرع من أن العمل في الدولة، أو في القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام أثناء مدة عضوية مجلس النواب، إنما يتعارض والقيام بمهام العضوية، على وجه يتعذر معه الجمع بينهما، دون أن يفيد ذلك لزوماً قصد المشرع بموجب هذه المادة قصر التفرغ على هذه الأعمال دون غيرها، بل يبقى التفرغ حكماً لازماً انصياعاً لحكم المادة (١٠٣) من الدستور حال تحقق التعارض بين العمل الذى يباشره عضو مجلس النواب أثناء مدة العضوية وأدائه لمهامها، بصرف النظر عن طبيعة هذا العمل،

فالأصل أن يكرس عضو مجلس النواب وقته وجهده لأداء مهام العضوية، وعدم توليه أي عمل أو وظيفة، تشغله عن الاضطلاع بواجبات ومسئوليات العضوية، أو تتعارض معها، أو يكون من شأنها توفر شبهة التأثير أو مظنة الاستغلال، طوال تلك المدة، وذلك للسمو بهم عن مواطن الشبهات ومضان استغلال النفوذ.

وكان البين من ظاهر الأوراق أن المطعون عليه - المهندس/ أحمد عثمان أحمد عثمان - عضو بمجلس النواب المصري ، وتقدم بأوراق ترشحه على مقعد النقيب العام للمهندسين ، وقد تم قبوله وإدراجه بكشف المرشحين لتلك الانتخابات المقرر لها يوم ٢٠٢٢/٣/٤ على مقعد النقيب العام ، ولما كان ذلك ، وكان من المقرر وفقاً لنص المادة (٢٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهندسين أن النقيب العام للمهندسين - (النقيب) - يكون ضمن تشكيل هيئة مكتب مجلس النقابة العامة - والتي تُعقد جلساتها بصفة دورية - للقيام باختصاصاتها التي اتسمت في عمومها بطابع الأعمال التنفيذية اللازمة لتسيير شئون النقابة، وتنفيذ قرارات مجلسها، وجمعيتها العمومية، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بنص المادة (٤٠) من لائحة النظام الداخلي لنقابة المهندسين المشار إليها آنفاً، وهي مهام لا ريب تقتضيها مهام رئاسة النقابة ورئاسة هيئة المكتب تمثل واجبا عليه وعبئاً ثقيلاً ينال من القيام بواجبات عضوية مجلس النواب - وهي واجبات أولي بالرعاية من غيرها لعظم شأنها ومسؤولياتها - ويرهقها بأعباء ليست من طبيعتها، ومن ثم فلا يجوز للمدعى عليه المهندس أحمد عثمان أحمد عثمان، والحال كذلك، الترشح على مقعد النقيب العام لنقابة المهندسين، لكونه عضواً بمجلس النواب، لتعذر الجمع بين التفرغ اللازم للعمل التنفيذي المنوط برئيس النقابة وهيئة المكتب، والتفرغ المقرر بحكم الدستور والقانون لعضوية مجلس النواب، فالأصل أن يُكرس عضو مجلس النواب وقته وجهده لأداء مهام العضوية، وعدم توليه أي عمل، أو وظيفة تشغله عن الاضطلاع بواجبات ومسئوليات العضوية، أو تتعارض معها، أو يكون من

شأنها أن توفر شبهة التأثير، أو مظنة الاستغلال طوال مدة عضويته، ومن ثم فإن القيام بمهام هذه الوظيفة يتطلب التفرغ الكامل لها، لا سيما وأن الدستور الصادر سنة ١٩٧١ - (الملغى) - كان يعهد إلى المشرع تحديد حالات عدم تفرغ عضو مجلس الشعب لمهام العضوية، وفيما عدا هذه الحالات أوجب الدستور تفرغ العضو لمهام العضوية، بينما وبالمغايرة لذلك، أوجب الدستور الحالي في المادة (١٠٣) - وفى إفصاح جهير بعبارات واضحة المعنى جلية المقصد لا لبس فيها أو غموض - تفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية طوال مدتها، دون أن يعهد إلى المشرع تحديد الحالات التي يستثنى فيها عضو مجلس النواب من التفرغ لمهام العضوية، ومن ثم فإن التفرغ المقصود في تلك المادة هو التفرغ الكامل، سيما وقد جاء هذا النص بصيغة عامة ومطلقة من أي قيد، ومن ثم يؤخذ على عمومته وإطلاقه، ولا يجوز التحدي بأن هذا المنحى يُعد حرماناً للمطعون عليه من حق الترشح، وهو حق دستوري مقرر له بصفته مهندساً مقيداً بنقابة المهندسين، ذلك أنه من المقرر دستورياً أن الحقوق ليست مطلقة، وإنما يجوز تقييدها بضوابط لاستعمالها تحقيقاً لصالح العام، طالما أن هذه الضوابط لا تصل إلى حد إرهابها بقيود تؤدي إلى مصادرتها، فضلاً عن ذلك فإن المذكور وهو أحد أعضاء مجلس النواب المصري يعلم مسبقاً بالقواعد الدستورية الحاكمة لمهام والتزامات تلك العضوية، ومنها التفرغ لها، وبالتالي وإذ صدر القرار المطعون فيه بقبول أوراق ترشح المطعون عليه (المهندس/ أحمد عثمان أحمد عثمان) لانتخابات نقابة المهندسين وإدراجه ضمن الكشوف النهائية للمرشحين على مقعد النقيب العام، فإنه يكون جاء مُصادماً لإرادة المشرع الدستوري بشأن تفرغ عضو مجلس النواب، ويكون بالتالي غير قائم على سببه الصحيح - بحسب الظاهر من الأوراق - مُرَجح الإلغاء عند الفصل في الموضوع، وهو ما يتوافر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه.

وحيث إنه وعن ركن الاستعجال: فإنه متوافر بلا ريب؛ إذ أن الاستمرار في تنفيذ هذا القرار المخالف للقانون - بحسب الظاهر من الأوراق - يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها، لا سيما وأن الجمعية العمومية العادية لنقابة المهندسين مُقرر لانعقادها يوم ٢٠٢٢/٣/٤. وإذ استقام طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على ركنيه الجديدة والاستعجال فإن المحكمة تقضى بوقف تنفيذه، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها استبعاد اسم المدعي عليه المهندس/ أحمد عثمان أحمد عثمان من كشف المرشحين على مقعد النقيب العام للمهندسين بانتخابات النقابة العامة المقرر لها يوم ٢٠٢٢/٣/٤، علي أن يتم تنفيذ الحكم بموجب مسودته دون إعلان لتوافر موجبات ذلك وفقاً لحكم المادة (٢٨٦) من قانون المرافعات. ومن حيث إن من يخسر الدعوى يلتزم بمصروفاتها عملاً بحكم المادة ١٨٤ من قانون المرافعات.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة: بقبول الدعاوى شكلاً، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها استبعاد اسم المدعي عليه المهندس/ أحمد عثمان أحمد عثمان من كشوف المرشحين لانتخابات النقابة العامة للمهندسين على مقعد النقيب العام المقرر لها يوم ٢٠٢٢/٣/٤، وألزمت النقابة المدعى عليها بمصروفات الشق العاجل، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وبإحالة الدعاوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء^(١).

وفي هذا نرى أن المحكمة، في حكمها الصادر في الشق العاجل، أصابت عين الحقيقة في فهم وتفسير نص المادة (١٠٣) من الدستور؛ من أن التفرغ المقصود في تلك المادة هو

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثانية، الصادر بجلسة ٢٠٢٢/٢/٢٠، في الدعاوى أرقام ٣٠٠٥٦، ٣٠٣٠٨، ٣٠٧٧٧ لسنة ٧٦ ق.

التفرغ الكامل، سيما وقد جاء هذا النص بصيغة عامة ومطلقة من أي قيد، ومن ثم يؤخذ على عمومته وإطلاقه، ومن ثم وجوب التفرغ المطلق لعضوية مجلس النواب، غير أننا لا نتفق مع المحكمة فيما انتهت إليه من حرمان للمطعون عليه من حق الترشح على منصب النقيب العام لنقابة المهندسين، ومن أن قرار قبول أوراق ترشح المطعون عليه لانتخابات نقابة المهندسين وإدراجه ضمن الكشوف النهائية للمرشحين على مقعد النقيب العام، قد جاء مُصادماً لإرادة المشرع الدستوري بشأن تفرغ عضو مجلس النواب.

ونرى في هذا المقام أن المحكمة تخلط بين التفرغ المطلق للعمل البرلماني، المقرر بنص المادة (١٠٣) من الدستور، والحق في الترشح أثناء العضوية (الترشح على مقعد النقيب العام لنقابة المهندسين).

والذي لا شك فيه أن مسألة التفرغ للعمل البرلماني لا تثار إلا بعد الظفر بالعضوية، أو أثناء العضوية؛ حال تعيين العضو في وظيفة أو منصب وهو عضو بأحد مجلسي البرلمان، أو التعيين في المجلس الآخر ومن ثم اكتساب عضوية المجلسين في آن واحد، أو حال الترشح في أحد المراسم الانتخابية والظفر بالعضوية، ومن ثم الجمع بين أكثر من عضوية، أو العضوية البرلمانية وإلى جوارها وظيفة أو منصب ما.

أما الحق في الترشح في المراسم الانتخابية المختلفة، فهو حق دستوري مقرر لكل مواطن، بضوابط وقيود لتنظيم مباشرته، لا لمصادرتة^(١)، وبالتالي غير مقبول مطلقاً حرمان عضو البرلمان من مباشرة هذا الحق بشأن أي مرسوم انتخابي، دون سند من الدستور أو

(١) تنص المادة (٨٧) من الدستور، في هذا الشأن، على أن "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق...".

القانون^(١)؛ فليس ثمة ما يحول قانوناً بين عضو البرلمان (عضو مجلس النواب وعضو مجلس الشيوخ) والترشح في المراسم الانتخابية المختلفة؛ أي أن العضوية البرلمانية لا تشكل عائقاً ومباشرة الحق في الترشح، وليس في هذا تعارض مع مبدأ التفرغ للعمل البرلماني.

كل ما في الأمر أنه بمجرد الفوز في الانتخابات يتعين المفاضلة بين عضوية المجلس القائمة والعضوية الجديدة، أما قبل ذلك، فلا حديث عن التصادم مع إرادة المشرع الدستوري بشأن وجوب التفرغ للعمل البرلماني، لتبرير الحرمان من الحق في الترشح^(٢).

وبالنظر للأمر على صعيد الدراسات الفقهية، يشير البعض إلى أنه "... من حسن الحظ، جاء الدستور الحالي منذ يناير ٢٠١٤، ليغلق باب الاستثناء مطلقاً بالمادة ١٠٣، فنص على التفرغ لمهام العضوية، وعدم الجمع بين العضوية وأي عمل مطلقاً، ولم يرخص بالاستثناء لا للقانون ولا أي أداة أخرى، وهذا الحظر كما يسرى على أعضاء مجلس النواب، يسرى كذلك على أعضاء مجلس الشيوخ، بموجب تعديلات الدستور عام ٢٠١٩، وبذلك فإن السادة النواب بالمجلسين، والبالغ عددهم تسعمائة عضواً بالتمام والكمال، عليهم جميعاً أن يتفرغوا لمهام العضوية التزاماً بنص الدستور، خاصة بعد النص على أن يتقاضى عضو

(١) ينظر مواد الدستور وقانون مجلس النواب وقانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤.

(٢) قريب من هذا المعنى، ما ذهب إليه دكتور فتحي فكري، بشأن تقدم عضو البرلمان للترشيح في الانتخابات المحلية، من أنه "ليس ثمة ما يحول قانوناً من أن يتقدم عضو البرلمان للترشيح في الانتخابات المحلية. فنصوص القانون لا تجعل من عضوية البرلمان عائقاً من الترشيح، فالمسألة لا تثار عند الترشيح، وإنما حال الفوز في الانتخابات المحلية. فالمشكلة لا تتعلق بأهلية الترشيح وإنما بإنهاء الجمع المحظور حال قيامه. ولتأكيد ذلك نلجأ إلى أن الوزراء في فرنسا ليس من حقهم تولي عضوية البرلمان، ومع ذلك كثيراً ما يتقدمون للانتخابات العامة، وفي فرض الفوز يتنازلون عن عضوية الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ بحسب الأحوال، إذا رغبوا في الاحتفاظ بمناصبهم الوزارية" (د. فتحي فكري، جواز الجمع ...، مرجع سابق، ص ١٣٧).

البرلمان مكافأة قدرها خمسة آلاف جنيه يمكن زيادتها إلى أربعة أمثال؛ أي عشرين ألفاً، غير خاضعة للضريبة، فضلاً عما هو مقرر من سلطات واختصاصات واسعة للبرلمان ولأول مرة في مواجهة الحكومة وتشكيل الوزارة.

والذى يؤكد أن التفرغ وعدم جواز الجمع هي قاعدة مطلقة لا استثناء عليها، وضوح عبارات النص، وكذلك ما كشفت عنه مناقشات لجنة الخمسين بالجمعية التأسيسية لإعداد الدستور، تعليقاً على اقتراح بالاستثناء، تقدم به أحد الأعضاء، وكانت المادة بالمشروع تحت رقم (٧٨)؛ إذ ورد صراحة تعليق الرئيس "أننا نريد أن يكون مجلس النواب حقيقياً، فليس هناك ما يسمى نصف الوقت، كيف يراقب النائب الحكومة ويقدم طلب إحاطة، وهي مسألة خطيرة، ولا نريد أن نبقى على نفس العورات التي كانت"، وفي سؤال عن أصحاب الأعمال وكيف يتفرغون، كانت الإجابة، أن المادة لا تتحدث عن رجال الأعمال، لأنه أصلاً محظور عليهم مزاوله التجارة، بمجرد أن يكون أحدهم عضواً بالمجلس، وقررت اللجنة أنه يجب على العضو أن يتفرغ لأداء هذه المسئولية بجداره، ودون أي ارتباط بأي عمل آخر مهما كان.

وأكد المستشار مقرر لجنة الدولة والمقومات الأساسية، ما كشفته المناقشات من رفض الاقتراح بالاستثناء، ويحدد القانون حالاته؛ لأن ذلك الاستثناء سوف يبقى على نفس العورات التي كانت بمجلس الشعب السابق، حيث كان العضو يحضر ويُسَلِّم ويثبت اسمه ليأخذ المكافأة، ويرجع إلى عمله أو يتوجه إلى أي مكان آخر، ويظل حوالى بين ٢٠ و ٥٠ عضواً موجودين فقط يقررون القوانين، فالنص يوجب التفرغ لأداء هذه المسئولية بجدارة، ودون ارتباط بأي عمل آخر مهما كانت طبيعته ...

وهو ما استقرت عليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع^(١)، مؤكدة على ذات المبدأ، وكذلك نص الدستور على الحظر وعدم الجمع، وسد الباب الخلفي الذي كان، وتوالت أحكام القضاء لتؤكد على التفرغ مطلقاً.

ولما كانت نصوص الدستور ليست للوجاهة، وكان عضو البرلمان يقسم على احترامها، وهي مسؤولية العضو، وأن مخالفات واجبات العضوية توجب إسقاط العضوية، وهي مسؤولية المجلس بالمادة ١١٠، ولأن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر كل السلطات، لذلك فهو يملك الحساب الأعظم دوماً في مواجهة مسؤوليات البرلمان وواجبات أعضائه، سواء في قضية تفرغ النواب للقيام بمهام العضوية وعدم الجمع بين العضوية وأي عمل آخر مهما كان، سواء في الحكومة أو غيرها، وهو التزام في صالح أداء واجبات العضوية باقتدار... ولا يشفع لظهور الباب الخلفي، وتجاهل النص، عدم الإشارة إلى غيرها من الوظائف الأخرى أو علاقات العمل في القطاع الخاص، لأن التفرغ ورد مطلقاً دون استثناء، والحكمة واحدة...^(٢).

ونرى في هذا المقام أن ما تم الانتهاء إليه من وجوب التفرغ المطلق للعمل البرلماني، وأنه لا مجال لأي استثناء في هذا الشأن، هو عين الفهم، ودقة التحليل، لما ورد بنص المادة (١٠٣) من الدستور، وعليه نقرر عدم دستورية كافة الاستثناءات الواردة على مبدأ التفرغ في

(١) ينظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٤٥٧ لسنة ٢٠١٦، الصادرة بجلسته ٢١/٦/٢٠١٦ ملف رقم ٤٦٤/٢/٤٧، والفتوى رقم ١٠٦١ لسنة ٢٠١٦، بجلسته ٢٠١٦/١١/٨، ملف رقم ١١٨١/٣/٨٦، والفتوى رقم ٨٢٢ لسنة ٢٠١٧، بجلسته ٢٠١٧/٤/١٢، والفتوى رقم ٩٤٦ لسنة ٢٠١٧، بجلسته ٢٠١٧/٥/٢٢، ملف رقم ٤٥٢/١/٥٨، والفتوى رقم ١٢٢٢ لسنة ٢٠١٧، بجلسته ٢٠١٧/٧/١٥، ملف رقم ١٩٦٢/٤/٨٦، والفتوى رقم ١٣١١ لسنة ٢٠١٧، بجلسته ٢٠١٧/٧/٢٧، ملف رقم ١٩٧٩/٤/٨٦، والفتوى رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠١٧، بجلسته ٢٠١٧/١١/٨، ملف رقم ٧٠٩/٦/٨٦.

(٢) د. شوقي السيد، مرجع سابق.

قانوني المجلسين^(١) ولأحتهما^(٢)، الأمر الذي ندعو معه المشرع لإدخال التعديلات اللازمة، على النحو الذي يحقق إرادة المشرع الدستوري الجلية الصريحة، بشأن وجوب التفرغ المطلق للأعمال البرلمانية.

(١) بشأن مزاولة الأنشطة المهنية؛ اكتفى المشرع في المادة (٤٤) من قانون مجلس النواب، وفي المادة (٤٦) من قانون مجلس الشيوخ، بمجرد الإفصاح لمكتب المجلس عن النشاط المهني، ونرى في هذا المقام أن الاكتفاء بالإفصاح، يتجافى مع ما يقرره المشرع الدستوري، من وجوب التفرغ لمهام العضوية، ومن ثم حظر مزاولة أية وظائف أو أعمال أو أنشطة أثناء العضوية، إلى جوارها.

(٢) بشأن إجازة القيام ببعض أعباء الوظيفة العامة بجانب مهام العضوية، ذهب المشرع في المادة (٣٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وفي المادة (٢٢٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ، إلى أنه، لا يعد ممارسة لمهام الوظيفة العامة في غير أوقات جلسات المجلس ولجانته، إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات ومؤسسات البحث العلمي، وحضور المؤتمرات، وعضوية اللجان العلمية والاستشارية بتلك الجهات، والإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها، ولا ندري حقيقة، إلى أي منطوق، أو إلى أي سند، يستند المشرع، فيما انتهى إليه من تقرير أن إلقاء العضو الدروس والمحاضرات في الجامعات، أو مؤسسات البحث العلمي، أو حضور المؤتمرات، أو عضوية اللجان العلمية أو الاستشارية بتلك الجهات، أو الإشراف على الرسائل العلمية أو مناقشتها، في غير أوقات جلسات المجلس ولجانته، لا يعد ممارسة لمهام الوظيفة العامة.

الخاتمة

يلعب التفرغ للعمل البرلماني دوراً بالغ الأهمية والخطورة، على صعيد تمكين البرلمان من القيام بالمهام والأعمال المسندة، وأداء مختلف الأدوار المنتظرة، في استقلال، وبالكفاءة والفعالية المرجوة.

لقد تم تقرير التفرغ للعمل البرلماني، كضمانة كفلتها التشريعات المختلفة للبرلمان، وفي هذا الشأن لئن تراوحت الدول بين تقرير التفرغ المطلق للعمل البرلماني، وتبني التفرغ كقاعدة عامة مع إيراد بعض الاستثناءات، فإن المشرع المصري في تنظيمه للمبدأ، تباينت مواقفه، وتبدلت، من حين لآخر، عبر الدساتير كافة؛ فتارة تبني التفرغ مع الاستثناء في نطاق ضيق للغاية، وتارة توسع بشكل كبير في دائرة الاستثناء، وأخيراً استقر به المطاف وتبني التفرغ المطلق، بأداة دستورية، غلاً ليد المشرع العادي من العبث بالتنظيم؛ التوسع في الاستثناء من القاعدة دون مبرر، أو دون مبرر كافي.

على أنه إذا كان مبدأ التفرغ للعمل البرلماني، قد نال قسطاً من البحث والدراسة، في ظل الدساتير المصرية السابقة، بتنظيمها المختلف، عما هو عليه الآن في ظل الدستور الحالي، مع تباين بين الدراسات والأبحاث بشأن التنظيم الأمثل، فإن تناول المبدأ بتنظيمه الحالي، لم يحظ بالقدر المناسب من الاهتمام من جانب الدراسات والشروح الفقهية، سواء العامة أو المتخصصة، وتقديراً من جانبنا لما لهذه الضمانة من أهمية وتأثير في كفاءة وفعالية العمل البرلماني، ولوجاهة ونضج ما انتهى إليه المشرع الدستوري من تنظيم لها، وفي الوقت ذاته عدم منطقية ومعقولية ما ذهب إليه المشرع العادي بشأن تنظيمها، في إطار التنظيم الدستوري لها، رأينا تسليط الضوء على الجوانب المختلفة لها.

وترتيباً على هذا، ووفقاً لضرورات البحث، جاءت معالجة الموضوع، عبر أربعة مباحث؛ رصدنا الأول لتناول ماهية التفرغ للعمل البرلماني، والثاني لبيان التفرغ للعمل البرلماني مع الاستثناء، والثالث لتوضيح التفرغ المطلق للعمل البرلماني، أما الرابع فقد خصصناه لوضع التفرغ للعمل البرلماني في ميزان التقييم.

ختاماً بعد إذ فرغنا من تناول موضوع البحث (التفرغ للعمل البرلماني بين الإطلاق والاستثناء - دراسة مقارنة) انتهينا إلى مجموعة من النتائج، ولنا عدة توصيات نود أن نلفت نظر المشرع إليها، هذه النتائج وتلك التوصيات بيانها على النحو الآتي:-

أولاً- النتائج:

١- فكرة التعارض أو عدم التوافق بين ممارسة مهام العضوية البرلمانية وغيرها من المهام والأنشطة، في آن واحد، والتي على إثرها استقرت الدول على تبني التفرغ للعمل البرلماني، في أي من صورتيه؛ التفرغ المطلق، والتفرغ مع الاستثناء، لهي فكرة جديدة بالاحترام والتأييد، لما تحقّقه من تهيئة المناخ لقيام البرلمان بمسئوليّاته المختلفة بكفاءة واقتدار.

٢- أحسن المشرع المصري صنعا؛ إذ قرر بأداة دستورية التفرغ للعمل البرلماني، غلاً ليد المشرع العادي من العبث بهذه الضمانة بالغة الأهمية، على صعيد تمكين البرلمان من القيام بمهامه بكفاءة وفعالية.

٣- يتعين على عضو البرلمان أن يتفرغ للمهام البرلمانية، وألا يجمع بينها وأي وظائف أو أنشطة، بغية أداء رسالته السامية، وأن يكرس كل وقته وجهده، لأداء هذه الرسالة على الوجه الأكمل.

٤- يحقق التفرغ للعمل البرلماني مصلحة عامة، وعليه يتعين عدم إيراد أي استثناء عليه،

- إلا إذا وجدت مصلحة عامة، لها أهمية موازية، أو تفوق تلك المصلحة.
- ٥- حال وجود مصلحة عامة تبرر الخروج على مبدأ التفرغ للعمل البرلماني، أولى بالرعاية من المصلحة العامة التي بررت وجود المبدأ، في صورته المطلقة، فليحددها الدستور صراحة، على سبيل الحصر.
- ٦- بتعقب التنظيم القانوني للتفرغ للعمل البرلماني من الناحية التاريخية؛ في ظل الدساتير والقوانين السابقة على الدستور المصري الحالي؛ يمكننا القول أن القاعدة العامة كانت هي التفرغ، والاستثناء هو جواز الجمع بين العضوية والوظائف والأنشطة المختلفة.
- ٧- كون الشخص عضواً في مجلس نيابي (أحد مجلسي البرلمان) لا يجعله غير أهل للترشح في المجلس النيابي الآخر، أو في أي مرسم انتخابي آخر.
- ٨- الأصل العام هو حرية الترشح لعضوية البرلمان، والاستثناء عدم قبول أوراق ترشح بعض الفئات قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم أو مناصبهم.
- ٩- الأجدى عدم استثناء أصحاب المهن الحرة من قاعدة التفرغ للعمل البرلماني؛ ذلك أن هذه المهن تهدف إلى تحقيق مصالح ومكاسب وأهداف شخصية، والعضوية البرلمانية تهدف إلى تحقيق المصالح العامة، وخدمة جميع أفراد الشعب، ولا شك أن تغليب المصلحة العامة أولى وأجدر، أضف إلى ذلك ما تتطلبه هذه المهن من وقت كبير في ممارستها، ومجهود، وهو ما يؤثر سلباً على الأداء البرلماني.
- ١٠- ما تم الانتهاء إليه من وجوب التفرغ المطلق للعمل البرلماني، وأنه لا مجال لأي استثناء في هذا الشأن، هو عين الفهم، ودقة التحليل، لما ورد بنص المادة (١٠٣) من الدستور المصري الحالي، وعليه نقرر عدم دستورية كافة الاستثناءات الواردة على مبدأ التفرغ في قانوني المجلسين ولائحتيهما.

- ١١- تردد المشرع المصري كثيراً بشأن تقرير التفرغ المطلق للعمل البرلماني أو التفرغ مع الاستثناء، إلى أن استقر به المطاف في الدستور الحالي وتبنى التفرغ المطلق، وحالفه التوفيق فيما انتهى إليه.
- ١٢- قيام التفرغ لعضوية البرلمان شرط أساسي لاستقلال أعضاء البرلمان، وفي هذا الشأن نجد الدستور الحالي قد فرض على عضو البرلمان أن يتفرغ طوال مدة عضويته للعمل البرلماني، ضماناً لاستقلاله وحسن أدائه للمهام البرلمانية.
- ١٣- مجرد الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، دون ممارسة مهام الوظيفة العامة، حتى انتهاء فترة العضوية، لا يشكل خطورة على العمل البرلماني، بل هو بمثابة ضمان للعضو، في عدم فقد مركزه الوظيفي، لمجرد اكتساب العضوية.

ثانياً- التوصيات:

- ١- وجوب تبني مبدأ التفرغ للعمل البرلماني، في صورته المطلقة، بأداة دستورية، وإن رُوي إيراد استثناء في هذا الشأن، فليكن بأداة دستورية صريحة، في أضيق نطاق، لأسباب تبرره.
- ٢- قصر الاستثناء من مبدأ التفرغ للعمل البرلماني (الجمع الفعلي) على أعضاء هيئة التدريس بالجامعات من الأساتذة، دون أن يمتد ليشمل مَنْ هم أدنى منهم في الدرجة العلمية، أو سواهم، مع قصر الممارسة على المهام التدريسية والبحثية بالجامعات، خدمة للمجتمع، وإثراءً للعمل البرلماني، والأكاديمي.
- ٣- عدم دستورية كافة الاستثناءات الواردة على مبدأ التفرغ في قانوني؛ مجلس النواب المصري ومجلس الشيوخ، ولأحدهما، الأمر الذي ندعو معه المشرع لإدخال التعديلات اللازمة، على النحو الذي يحقق إرادة المشرع الدستوري الجلية،

الصريحة، بشأن وجوب التفرغ المطلق للأعمال البرلمانية.

٤- تعديل نص المادة (١٠٣) من الدستور، ليصبح على النحو الآتي: "يحظر الجمع بين ممارسة مهام العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة المختلفة، خلا المهام التدريسية والبحثية من قبل الأساتذة، من أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، على أن يحتفظ للعضو بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون".

قائمة المراجع

أولاً:- المراجع باللغة العربية

١- المؤلفات العامة:

- د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية "في إطار النظام الأساسي لسلطنة عمان وأحدث القوانين"، بدون دار نشر، ٢٠١٩/٢٠٢٠.
- _____، التنظيم القانوني للوظيفة العامة بسلطنة عمان، بدون دار نشر، ٢٠١٩/٢٠٢٠.
- _____، الحقوق السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، الطبعة الرابعة، ١٣٦٨هـ/ ١٩٤٩م.
- د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة "دراسة تحليلية"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- د. ثروت عبد العال - د. عبد المحسن ريان - د. فؤاد موسى، القانون الإداري، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، الكتاب الجامعي، طبعة ٢٠١٠/٢٠١١م.
- د. جورج شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
- د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة "دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة في حرية تكوين الأحزاب - حرية النشاط الحزبي - حق تداول السلطة"، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.
- د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.
- د. زكي محمد النجار، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة - النظام الدستوري

- المصري"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٥.
- د. سالم بن سلمان الشكلي، النظام السياسي والدستوري في سلطنة عمان، الطبعة الأولى ١٤٤٠هـ-٢٠١٨م.
- _____، شرح المبادئ العامة في القانون الدستوري والنظام الأساسي العماني، الطبعة الثالثة ٢٠١٣.
- د. سعاد الشرفاوي، تحرير الاقتصاد ودستور سنة ١٩٧١، دار النهضة العربية، يوليو سنة ١٩٩٣.
- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠م.
- _____، مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر، بدون دار أو سنة نشر.
- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، طبعة ١٩٨٨.
- د. صبري جلبي أحمد، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية "دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، ٢٠١٠.
- د. صلاح الدين فوزي، البرلمان "دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم"، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- _____، الإدارة المحلية في التشريع المصري "نحو إدارة محلية أفضل"، دار النهضة العربية، يناير ١٩٩٢، ص ٢١٦.
- د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام "دراسة مقارنة. مصر وفرنسا"، بدون دار نشر، الطبعة الثانية ١٩٩٨.
- د. عبد الحميد متولي، نظرات حول أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية وعن الدستور المصري بين التعديل والتبديل، منشأة المعارف بالإسكندرية الطبعة الأولى ١٩٨٥، الطبعة الثانية ١٩٩٢.

- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٨.
- د. علي عبد الفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات، الجزء الثاني ١٩٩١.
- د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى "دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- _____، وجيز القانون البرلماني في مصر "دراسة نقدية تحليلية"، يونيو ٢٠٠٦.
- _____، القانون الدستوري الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- د. ماجد الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥.
- د. ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية "دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- _____، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠١/٢٠٠٢.
- د. مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠٠.
- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٦٩.
- د. محمد الشريف، على هامش الدستور، الطبعة الأولى، ١٩٣٨.
- د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته "دراسة تطبيقية في مصر"، دار النهضة العربية، ١٩٨٧.

- د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- _____، القضاء الإداري "قضاء التأديب - قضاء التعويض"، مطبعة الإيمان، بدون سنة نشر.
- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري "دراسة مقارنة"، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، بدون دار نشر، طبعة ١٩٦٦م.
- د. مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ١٩٨٤.
- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، ١٩٨٠.
- د. وحيد رأفت - د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧.

٢- الرسائل العلمية (الماجستير - الدكتوراة):

- د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م.
- خالد بن سليمان بن سيف الخميسي، ضمانات نزاهة الانتخابات البرلمانية "دراسة مقارنة بين التشريع المصري والتشريع العماني"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة السلطان قابوس، سبتمبر ٢٠٢٠.
- دلکش إحسان أحمد ملا، دور السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي "العراق ما بعد ٢٠٠٥ كحالة للدراسة"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية، جامعة الشرق الأدنى، ٢٠٢٠.

- د. عصام أبو بكر، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨م.
- د. علي محمد صالح الدباس، ضمانات استقلالية المجالس النيابية "دراسة مقارنة الأردن - لبنان - بريطانيا"، رسالة دكتوراة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٧.
- د. محمد جودت المطر، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٧.
- د. محمد محمود العمار، ضمانات استقلال المجالس التشريعية في الأردن "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، ٢٠٠٨.
- مراح نور الدين، قانون عضو البرلمان ٠١-٠١ "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، ٢٠٢٠/٢٠٢١.
- د. نوال الأصلى، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية "دراسة مقارنة الجزائر، تونس، مصر"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، ٢٠١٥-٢٠١٦.

٣- الأبحاث العلمية:

- د. أحمد حافظ عطية نجم، دراسة نقدية لدستور ١٩٧١ في جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية السنة السابعة والعشرون - العدد الثاني - ديسمبر ١٩٨٥.
- د. أحمد حافظ نجم، المرجع ذاته، ص ١٧١، نظام المجلسين في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر "دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون، ديسمبر سنة ١٩٨٦.
- د. أسامة دراج، ضمانات استقلال المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة دراسات في العلوم

- الإنسانية والاجتماعية، المجلد ٢، العدد ٢١، ٢٠١٩.
- د. بوزيد الزهاوي، حالات التنافي في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، العدد (١٠)، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ٢٠١٣.
- حسين علي عبد الرحيم، التنظيم الدستوري والقانوني للضمانات المقررة للحماية البرلمانية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالي، المجلد التاسع، العدد الأول، ٢٠٢٠.
- د. سعيد علي الخليلي، عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في مصر والإمارات "دراسة مقارنة"، مجلة بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، العدد ٦٧، ٢٠٢١.
- سعيدة خلفاوي، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهد النيابة، دفا تر السياسة والقانون، العدد ١٨، ٢٠١٨.
- د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية "دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي"، مجلة دراسات قانونية، العدد الثالث - السنة الثالثة، جمادي الآخرة ١٤٤١ هـ - فبراير ٢٠٢٠ م.
- د. علي مجيد العكيلي - د. لمى علي الظاهري، القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد السادس.
- ليندة أونيسي، النظام القانوني لواجبات عضو البرلمان في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد ٩، العدد ١، ٢٠٢١.
- د. محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية "مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، السنة ٥، العدد ١٧.
- د. وفاء بدر الصباح، مدى دستورية الجمع بين العضوية البرلمانية وعضوية مجلس الإدارة

في غرفة تجارة وصناعة الكويت، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة،
العدد ٦٩، ٢٠١٩.

٤- الدساتير والقوانين:

- الدستور المصري لعام ١٩٢٣.
- الدستور المصري لعام ١٩٥٦.
- الدستور المصري لعام ١٩٦٤.
- الدستور المصري لعام ١٩٧١.
- الدستور المصري لعام ٢٠١٢.
- الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
- قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.
- قانون مجلس الشيوخ المصري رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠.
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ المصري رقم ٢ لسنة ٢٠٢١.
- قانون مجلس الشورى المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠.
- قانون مجلس الشعب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.
- قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢.
- قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢.
- قانون الانتخاب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠.
- قانون المحاماة المصري رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣.
- قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
- الدستور الجزائري لعام ٢٠٢٠.

- الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦.
- قانون عضو البرلمان رقم ٠١-٠١ لعام ٢٠٠١ (الجزائر).
- القانون العضوي رقم ١٢-٠٢ لعام ٢٠١٢ (الجزائر).
- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- قانون مجلس النواب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- النظام الأساسي العماني رقم ٩٦/١٠١.
- النظام الأساسي العماني رقم ٦ لسنة ٢٠٢١.
- قانون مجلس عمان رقم ٢٠٢١/٧.
- قانون المجالس البلدية العماني رقم ١٢٦ لسنة ٢٠٢٠.

٥- المقالات والتقارير والمذكرات والبرامج:

- د. شوقي السيد، تفرغ النواب، مقال بجريدة المصري اليوم، بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٢٠).
- مقال منشور بجريدة أخبار اليوم بعنوان "لا للنائب الموظف" بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٣ ص ٧ على لسان العضو إبراهيم عوارة.
- د. ضياء عبد الله عبود الجابر الأسدي، التعارض بين عضوية البرلمان والوظائف الحكومية والأنشطة الخاصة، مقال منشور بتاريخ ٦ أكتوبر ٢٠١٦، الصفحة الرسمية لكلية القانون جامعة كربلاء.
- عبد الرحمن إياد، تضارب المصالح في البرلمان المصري ... تطبيق القانون وقت الحاجة، مقال بجريدة العربي الجديد، بتاريخ ١٥ فبراير ٢٠١٧.
- محمد كمال محفوظ، طبيعة الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة، مقال بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة السادسة عشر، العدد الثاني، ١٩٧٢.

- موسى بودهان، التنافي البرلماني في النظام القانوني الجزائري، الجزء الأول، مقال بجريدة الشروق الجزائري، بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٩.
- _____، التنافي البرلماني في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، مقال بجريدة الشروق الجزائري، بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٠.
- تقرير اللجنة التشريعية بشأن عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظائف والمناصب والأعمال الأخرى، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، المجلد ٦٦، العدد ٣٥٩، ١٩٧٥.
- المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاصة بمجلس الشعب، القوانين الأساسية المكملة للدستور مع مذكرتها الإيضاحية ومناقشات المجلس، مطبوعات مجلس النواب.
- برنامج "أحزاب وبرلمان"، حلقة تليفزيونية بعنوان "دعم العمل الحزبي"، القناة الثانية، التلفزيون المصري، يوم السبت ٢٠٠٣/٥/١٠م.

٦- الفتاوى والأحكام:

- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم ٨٦-٦-٦٤٧- جلسة ٢٠١٠/١/٢٠.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٤٥٧ لسنة ٢٠١٦، الصادرة بجلاسة ٢١/٦/٢٠١٦ ملف رقم ٤٦٤/٢/٤٧.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٠٦١ لسنة ٢٠١٦، بجلاسة ٨/١١/٢٠١٦، ملف رقم ١١٨١/٣/٨٦.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٨٢٢ لسنة ٢٠١٧، بجلاسة ٢٠١٧/٤/١٢.

- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٩٤٦ لسنة ٢٠١٧، بجلسة ٢٠١٧/٥/٢٢، ملف رقم ٤٥٢/١/٥٨.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٢٢٢ لسنة ٢٠١٧، بجلسة ٢٠١٧/٧/١٥، ملف رقم ١٩٦٢/٤/٨٦.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٣١١ لسنة ٢٠١٧، بجلسة ٢٠١٧/٧/٢٧، ملف رقم ١٩٧٩/٤/٨٦.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠١٧، بجلسة ٢٠١٧/١١/٨، ملف رقم ٧٠٩/٦/٨٦.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٦٠ لسنة ٢٠١٨، بجلسة ٢٠١٨/٢/٢٨، ملف رقم ١٩٤٩/٤/٨٦، الصادرة بتاريخ ٢٠١٨/٣/١٢.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٢٨٠ لسنة ٢٠٢١، بتاريخ ٢٠٢١/٣/٦، ملف رقم ١٢٢٠/٣/٨٦، جلسة ٢٠٢١/٢/١٠.
- حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثانية، الصادر بجلسة ٢٠٢٢/١/٣٠، في الدعوى رقم ٤٧٥٥٣ لسنة ٧٥ ق.
- حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثانية، الصادر بجلسة ٢٠٢٢/٢/٢٠، في الدعاوى أرقام ٣٠٠٥٦، ٣٠٣٠٨، ٣٠٧٧٧ لسنة ٧٦ ق.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الصادر بجلسة ٢٠٢٢/١١/٢١، في الطعن رقم ٦٨/٤٠١٣٩.

ثانياً:- المراجع باللغة الأجنبية

- Alain Distefano, La participation des fonctionnaires civils à la vie politique, L.G.D.J, 1979.
- Andre Hauriou et Lucien Sfez, Institutions politiques et droit constitutionnel, editions montchrestien, 1972.
- B. Toulemonde: le cumul du mandat parlementaire avec le exercice de la fonction de professeur de la enseignement superieur en france, R.D.P, 1978.
- Benoit Jeanneau: Droit constitutionnel et institutions politiques, quatrieme edition, Dalloz, 1975.
- Bernard Chantebout: Droit constitutionnel et science politique, 15e edition mise a jour 1 er aout 1998, armand colin.
- Bienvenu (V): De l'ineligibilite et de l'incompatibilite, th, Rennes, 1940.
- Boudant (J): La crise indentaire du parlement francais, R.D.p. 1990.
- C.Emeri et J.C Gautron: Chronique constitutionnelle et parlementaire francaise, R.D.P, 1970.
- Ceora (V): Les incompatibilites parlementaires en france et a l'etranger, notes et etudes documentaires, Juillet 1974.
- Charles Debbasch: institutions et droit administratifs, presses universitaires de france.
- Cherigny (B): Order illegal et devoir de desobeissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civil, R.D.P, 1975.

- Claude leclercQ: Institutions politiques et droit constitutionnel, librairies techniques, deuxieme edition.
- Code électoral en france, Dernière modification 02/02/2018, Edition 14/02/2018.
- Demichel (Andre): L' incompatibilite entre les fonctions de ministre et le mondat parlementaire, R.D.P et s.poli, mai – Juin 1960.
- Didier (J. P) : L'éthique du fonctionnaire civil, son contrôle dans les jurisprudence administrative et constitutionnelle françaises, Thèse Aix Marseille III, 1996.
- France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008.
- G.Peiser: Droit administratif, Dalloz, cinquieme edition, 1973.
- Jean-Claude Masclet: Droit electoral, presses universitaires de france 1989.
- Jean-Marie Auby – Robert Ducos-Ader: Droit public, 1re annee, 7e edition, editions sirey, 1979.
- Julien la ferriere: Manuel de droit constitutionnel, 2e edition, editions de montchrestien Paris, 1947.
- L. Neville Brown- J.F Garner: French administrative law, london, butter worths, third edition 1983.
- Luchaire (F.): Le conseil constitutionnel, 1980.
- Marc Vander Hulst: The parliamentary mandate (Aglobal comparative study), Inter- parliamentary union, Geneva 2000.
- Marcel Prelot – Jean Boulouis: Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, onzieme edition 1990.

- Michiel van Hulst - Marc Bentinck and Ecprd Correspondents: Parliamentary Ethics A Question of trust, European Parliament, October 2011.
- Pierre Avril – Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, 2 edition, 1996.
- Pierre Pactet, Droit Constitutionnel – Institutions Politiques entierement refondue, Masson et cie, editeurs, 3 edition, 1974.
- Raymond Barraine: Droit constitutionnel et institutions politiques, librairie generale de droit et de jurisprudence, paris, 1972.
- Valentine Herman et Françoise Mendel, Les parlements dans le monde, presses universitaires de france, 1977.
- Voir Georges La varoff, Le droit constitutionnel de la Ve République, Paris Dalloz, 2 éd, 1997.
- Y. Michel: Les incompatibilités parlementaires en droit positif français, thes, Paris, 1975.