المسؤوليَّة المدنيَّة البرلمانيِّة: دراسة مقارنة
Parliamentary civil responsibility: a comparative study

إبراهيم أبوحمَّاد(*)
كلية الحقوق بصفاقس (تونس)
IbrahimAboHammad@Yahoo.Com
تاريخ الاستلام: 2024/02/12تاريخ القبول للنشر: 2024/03/17

****

الملخَّص

تناقش هذه الدراسة -الموسومة ب" المسؤوليَّة المدنيَّة البرلمانيَّة: دراسة مقارنة" - التزامات البرلماني المدنية، في ثنائية السُّلطة والحصانة، وقُسمت المقالةعلى مطلبين هما: المسؤوليَّة المدنيَّة عن الأعمال البرلمانيَّة، باعتبارها مؤسسة تشريعية، وإحدى مكونات الهيئات الدُّستوريَّة للدولة، في المطلب الأوَّل، وأما المطلب الثَّاني فناقش المسؤوليَّة الفرديَّة للبرلمانيِّ عن أفعاله الشَّخصيَّة، ووظفت الدراسة المنهج البنيويِّ المقارن، وتوصلت إلى عدد من النتائج منها الانفتاح على التجارب الأجنبيَّة، وتحمل البرلمان المسؤوليَّة عن الخلل التشريعيِّ، وتكريس مسؤوليَّة النائب البرلمانيَّة مدنيًا.

الكلمات المفتاحيَّة

مسؤوليَّة المؤسسة البرلمانيَّة، مسؤوليَّة البرلمانيِّ المدنيَّة.

Abstract:

This study, tagged "Parliamentary civil responsibility: a comparative study", discusses civil parliamentary responsibility, in dual responsibility and immunity, and is divided into two requirements: Civic responsibility for parliamentary actions, as a legislative institution, and a component of the constitutional bodies of the State, is discussed in the first requirement. The second discussed the individual responsibility of the parliamentarian for his personal actions. The study used the comparative structural approach, and reached a number of results, including openness to foreign experiences, the responsibility of Parliament for legislative imbalance, and the assignment of the parliamentary representative's responsibility civilly.

*إبراهيم أبوحمَّاد الإيميل: IbrahimAboHammad@Yahoo.Com

key words:The responsibility of the parliamentary institution, the responsibility of the civil parliamentarian**.**

مُقدِّمة:

يتناول هذا البحث المسؤولية المدنية عن الأعمال البرلمانية، باعتبارها مؤسسة تشريعية، وإحدى مكونات الهيئات الدستورية للدولة،إذ إن ثنائية الحصانة والمسؤولية تتضمن طرحًا جدليًا على مستوى مسؤولية السلطة التشريعية مؤسسيًا وفرديًا، وعليه فإن تساؤل الدراسة يبحث في هاتين المسؤوليتين لتكوين سؤال الدراسة، مُوظفة المنهج البنيوي في بيان العناصر المكونة والمقررة لبنية هذه السلطة، وقُسمت هذه الدراسة إلى مطلبين هما: المطلب الأول تناول مسؤولية الدولة عن العمل التشريعي، وأما المطلب الثاني فناقش المسؤولية الفردية للبرلماني عن أفعاله الشخصية؛ ولذا فإنها دراسة في المسؤولية المدنية لا الاغفال التشريعي.

الفرع الأوَّل: مسؤوليَّة الدَّولة عن العمل التَّشريعيّ

فيما يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، تأثر القانون الدستوري بعيوب القرار الإداري حين اقترب منه، كعيب المحل والسبب، وشكل الفقه الدستوري والقانون الإداري عنوانًا لبيان القانون المعيب بعدم الدستورية، وقد وظف العلامة عبد الرزاق السنهوري ذلك للطعن في عدم دستورية القوانين. ولهذا، لم يتضمن الدستور الأردني أسباب الطعن في عدم الدستورية، بل نص على الرقابة على دستورية القوانين (م 58-م 61)، بخلاف القضاء الإداري والجنائي والمدني، الذي حدد الأسباب القانونية الكبرى، بأصوله الإجرائية. وبما أن المحكمة المختصة بهذه الرقابة هي المحكمة الدستورية، وهي خارج نطاق الدراسة، فسوف تناقش، هنا، مسؤولية الدولة المدنية عن أعمال السلطة التشريعية باعتبارها دائرة من دوائر الدولة بموجب أحكام قانون إدارة قضايا الدولة.

إنَّ القوانين الصادرة عن الدولة يحكمها إطار زماني ومكاني ومبادئ عامة مثل مبدأ "عدم رجعية القوانين" (م 4، 5، 6 ")[1]. ومسؤولية الدولة عن إصدار قوانينها، يحكمه مبدأ عدم مسؤولية الدولة بحجاج قانوني يتلخص بأعمال السيادة التي تتنافي ومبدأ المحاسبة وعمومية الضرر ومبدأ الفصل بين السلطات، وافتراض عدم خطأ المشرع، وعدم وجود قاض برلماني. وقد تطور مفهوم السيادة لتصبح السلطة متفرقة في المجتمع، وغير متعالية، بحيث تخضع لسيادة القانون. فالشعب مصدر السلطات، وبالنتيجة، تتحمل الدولة المسؤولية عن عملها القانوني، إذ إن المجتمع مقسم إلى فئات، وقد يخاطب القانون فئة دون أخرى، مثل تنظيم المهن الحرة. والبرلمان مجموعة من

الأشخاص الذين يحتمل ارتكابهم للأخطاء، وبذلك فإن مفهوم السلطة انتقل من الشكلانية إلى مبادئ النزاهة والحاكمية الرشيدة[2]. ولهذا السبب ظهرت نظرية "فعل الأمير" في القانون الإداري ونظرية "الظروف الطارئة" (247)[3]. وبذلك فإن أحكام المسؤولية المدنية تنعقد وفقًا لقانون دعاوى الحكومة الملغى بموجب قانون إدارة قضايا الدولة، وبموجب أحكام القانون المدني الخاصة بالفعل الضار. إضافة إلى أحكام القضاء الإداري الأردني. وبالنتيجة فإن الأعمال المادية والإجراءات البرلمانية التي تصدر عن مجلس الأمة تخضع لقانون إدارة قضايا الدولة، باعتبارها دائرة من دوائر الدولة.

وتأسيسًا على ذلك، قررت محكمة النقض المصرية في الطعن رقم 538 لسنة 46 قضائية تاريخ 1983/2/27 ألا تسلم فيه بعدم رقابة القضاء على الأعمال البرلمانية، وعدم اختصاص القضاء بتقدير مسؤولية المجلس[4].

بناء عليه، فإن قرارات البرلمان تخضع لرقابة القضاء المدني، وفقًا لقواعد الضرر، بإثبات الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما. ويقدر التعويض وفقًا للضرر الفعلي ماديًا ومعنويًا، وبالنتيجة، تتحمل الدولة المسؤولية المدنية عن الأعمال البرلمانية، إذ عللت المحكمة قرارها بقولها: "مؤدى ذلك كله مجتمعًا أنه طبقًا لأحكام الدستور، فإن الدولة بجميع سلطاتها تخضع للقانون شأن الأفراد، فلا سيادة لأحد فوق القانون،" وبذلك قررت المحكمة اختصاصها بنظر دعوى التعويض نتيجة أخطاء اعترت العملية الانتخابية.

إلا أن هذا القرار يندرج تحت الفصل في صحة العضوية، والرقابة القضائية بشأنها مع الحكم بالتعويض. وعلاوة على ذلك، تُعدُّ منازعات الموظفين والعمال في البرلمان خاضعة للقانون، وعلى هذا النحو اتجه القانون الفرنسي في تقرير المسؤولية عن الأعمال البرلمانية بموجب القانون النظامي الصادر في 17 نوفيمبر لعام 1958م إذ أجازت المادة 8 منه رفع دعوى تعويض في مسألتين:

أ- منازعات الموظفين البرلمانين، إذ كانت تعتبر القرارات الصادرة في حقهم بحكم الولاية التشريعية للمجلس، وهو ما ينفي عنهم صفة "الموظف"، إلى أن تم الاعتراف بالطبيعة اللائحية لمركزهم القانوني ونزع الحصانة عن القرارات الصادرة بشأنهم.

ب- التعويض عن الأضرار التي تصدر عن هيئات البرلمان الإدارية مثل حوادث السيارات.

وباعتقادي أن ذلك لا مشاحة فيه في الفقه القضائي الأردني، على الرغم من عدم وجود سوابق قضائية بهذا الخصوص.[5]

وهذا ما سار عليه نهج القضاء الإداري الأردني في العديد من مبادئها القضائية بالحكمرقم 115 لسنة[6]2015 والحكمرقم 109 لسنة 2015[7] ، إلا أن الخصومة بهذه الدعاوى موجهة للضمان الاجتماعي لتعلقها بالحقوق التقاعدية.

اختلف الفقه فيما يتعلق بمسؤولية الدولة عن عملها القانوني. فقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم مسؤولية الدولة عن فعلها التشريعي إذا كان القصد منه المصلحة العامة، ولأن الجهات القضائية لا تحل محل المشرع في تقرير التعويض، فالمشرع هو الذي يحدد التعويض وفقًا للمصلحة العامة. لكن هذا التوجه تغير حتى عند سكوت المشرع عن ذلك، استنادًا لمبدأ مسؤولية الدولة عن الخطر أو بدون خطأ، وذلك من مبدأ مساواة السلطة التشريعية بالسلطتين القضائية والتنفيذية. وبالنتيجة تتحمل الدولة عبء مسؤولية الأضرار الناجمة عن الفعل التشريعي الصادر عن خطأ المشرع، فقد تقررت هذه المسؤولية في حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1938/1/14 لتعويض شركة **la fleurette** عن الضرر غير العادي الذي لحقها من جراء القانون الصادر بتاريخ 1934/6/9، وذلك انطلاقًا من مبدأ مساواة المواطنين بالأعباء، بحيث لا يقع على عاتق الشركة منفردة أن تتَحَمل منع القانون لإنتاج البان كانت مرخصة بفعل القانون السابق.

وفي عام 1985 قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية **gardedieu** أن تدخل المشرع للمصادقة على مرسوم بأثر رجعي رغم أنه محل منازعة يشكل تعديًا على مبدأ المحاكمة العادلة المكرس بالمادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، طالما أن التدخل التشريعي لم يستهدف المصلحة العامة، وهو ما يتعارض واحترام القانون الداخلي للاتفاقيات الدولية. وبالنتيجة، إذا نص القانون على إصدار القانون للمصلحة العامة ولحماية النظام العام، وما لم يترتب على إصدار القانون ضررًا جسيمًا استثنائيًا، فإن ذلك لا يقتضي التعويض[8]. فمثلا، إذا قررت الإدارة إلغاء الوظيفة، فإنه لا يعني إحالة الموظف على المعاش؛ فالدولة، إذن، تتحمل مسؤوليتها عن الخطأ في تفسير العمل التشريعي.

ومن القوانين التي تندرج ضمن هذا الباب "قانون قناة الغور الشرقية"، الذي نص على أن الفصل في تسويات النزاع بين المستأجر وصاحب الأرض ينعقد لمجلس السلطة، ويكون قراراها بهذا الشأن قطعيًا غير قابل للطعن. وهناك من يعتقد أن ظاهرة قطعية القرارات وعدم قابليتها للطعن، ناتجة عن تقرير التعويض للإدارة دون رقابة قضائية[9]، إلا أن الاجتهاد الحديث ينطوي على نهائية القرار الإداري في تفسير قطعية القرار ولا يحول ذلك دون إحكام الرقابة القضائية. وسندًا للمادة 7/5 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 فقد ألغى تحصين القرارات الإدارية من الطعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري حتى لو نص القانون على تحصينها.ولقد ورد ذلك في المادة 9/أ/10من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992[10].

الفرع الثَّاني: المسؤوليَّة المدنيَّة للبرلمانيّ

إن مسؤولية النائب المدنية الشخصية تستند إلى الفعل والضرر والعلاقة السببية بينهما، ولا تندرج في إطار الحصانة البرلمانية والدستور الأردني، وبالنتيجة، فإن أقوال النائب وحريته في التعبيره عن آرائه داخل القبة أو خارجها تخضع للمسؤولية

التأديبية وفق النظام الداخلي للمجلس (م 87 من الدستور الأردني)، أما أعماله الأخرى التي تقع خارج المجلس وينجم عنها ضرر مادي أو معنوي نتيجة جرم ايذاء فإنه يخضع للمسؤولية المدنية والتأديبية والجزائية باعتباره جرمًا مشهودًا، وهو ما ينطوي على تقييد النشاط السياسي للنائب. وأساس المسؤولية المدنية نص المادة 256 من القانون المدني، التي تنص على "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز بضمان الضرر"، وبخلاف ذلك يتجه المشرع البريطاني إلى تقرير الحصانة على الدعاوى المدنية، إلا أن هذا الأمر بدأ يتقلص بشكل كبير[11].

تناقض توجه محكمة الاستئناف مع حبس النائب عن الدين المدني، إذقررتالمحكمةفسخقرارقاضي"تنفيذشمالعمان"باعتبارقرارالحبسمنقضيًافي حقالنائبكونهعضوًافيالبرلمان، وإرجاءحبسهلحينفضالدورةالبرلمانية[12]، في حين أن النائب لا ينطبق عليه وصف "الموظف العام" استنادًا للقرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم 2 لسنة 2014 تاريخ 17 /2014/10، و أن عقوبة الحبس المدني لا تعتبر عقوبة جزائية، وبالنتيجة، لا ينطبق عليها الحصانة ضد الجرائم الجزائية. لكن المحكمة قررت فسخ قرار الحبس من حيث النتيجة لأنه قد تم الحجز على أموال النائب المنقولة وغير المنقولة، فينتفي بذلك جواز الحبس مع قيام الحجز[13]، وبالنتيجة، خالف القرار المذكور حكم قاضي تنفيذ عمان باعتبار النائب موظفًا عامًا.

وقررت المحكمة بأن "تقديم المبلغ موضوع الدعوى من المدعي للمدعى عليه لغايات التأثير على الناخبين اتفاق باطل، ولا يترتب عليه أثرقانوني ويتوجب إعادة الفريقين إلى الحالة التي كانا عليها قبل إعمال لأحكام المواد 168و248و293 من القانون المدني"[14]وهذا يدل على الإفلات من عقوبة العبث بإرادة الناخبين ورد المال السياسي، خاصة أن تقادم الجرائم الانتخابية قصير.

أصدرت المحكمة القرار المتضمن أن انسحاب الشريك المتضامن من شركة متعاقدة مع الحكومة ينفي وجود علاقة تضارب مصالح لزوال سبب الطعن، واعتبار الطعن المقدم من النظام العام رغم إسقاط الطعن الاستئنافي، ولذلك يُعدّ تعارض المصالح مخالفًا للدستور أثناء العضوية، دون اعتبار للفترة السابقة على إعلان فوزه بالمقعد النيابي[15]، على الرغم منأن الحكم القضائي يفيد ضمنيًا بمخالفة المرشح للدستور في حال استمرارها.

يرى الباحث ألا تشمل الحصانة البرلمانية الاقوال التي تصدر عن النائب، والتي تتضمن إهانة أو تعرضا للحياة الخاصة، وذلك للحد من هذه الأقوال، وللرقي باللغة البرلمانية، وتعزيز الاستعارات اللغوية البرلمانية، وتنظيم قائمة باللغة غير البرلمانية، لتكون مرشدًا للنواب حتى يتجنبوها.

الخاتمة

باستقراء الدراسة البحثية يتبين مما سبق أهمية المسؤولية المدنية مؤسسيًا وفرديًا لإضفاء الشرعية على العمل والسلوك البرلماني .وكسب ثقة الناخبين، ولقد خلص

الباحث إلى الاستنتاجات والتوصيات التالية لمسؤولية المؤسسة البرلمانية التي تقرر بالقوانين العامة المتناثرة وفاقًاللقواعد العامة، مما يجعل مؤسسة حماية الحقوق والحريات خارج نطاق المسؤولية المدنية على الرغم من خطورة عملها التشريعي، مما يقتضي تفعيل عيب عدم الدستورية، وضرورة أن يتحمل البرلماني المسؤولية الفردية المدنية، وأن لا تكون ملاذًا للحماية والحصانة البرلمانية، والانفتاح على التجارب الدستورية العالمية وما يتصل بالسلوكيات البرلمانية على وجه الخصوص .

المراجع

استئناف عمَّان، تنفيذ بداية شمال عمان رقم 35265 /2015،موقع قسطاس الإلكتروني.

استئناف عمَّان، رقم 2 /2007، موقع قسطاس الإلكتروني.

استئناف عمَّان رقم 2017/36970، موقع قسطاس الإلكتروني.

تمييز حقوق رقم 3243 /1999، موقع قسطاس الإلكتروني.

الشوابكة،إبراهيم،**الحصانةالبرلمانية** –دراسةمقارنةبينالأردنوبريطانيا، عمان، مطابع الإيمان، 1997م.

ص زرقون، نورالدين،**المسؤوليةعنفعلالقوانين**، أعمال الملتقى الوطني لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة (24 و25 فبراير 2016)، اخرزيارة 2018/3/3**www.manifest.univ-ouargla.dz**؛؛543-528

الطباخ، شريف،التعويضالإداريفيضوءالفقهوأحكامالمحكمةالإدارية، الاسكندرية ،دارالفكرالجامعي، 2006 م.

العواملة،منصور،**الوسيطفيالنظمالسياسية**، مجلد2(الكتابالأول)، عمَّان،المركزالعربيللخدماتالطلابية، 1995م.

فوديل،جورجودلفولفية،**القانونالإداري**،ترجمةمنصورالقاضي،بيروت،المؤسسة الجامعيةللدراساتوالنشروالتوزيع،2001م.

قانون العقوبات الأردني.موقع قسطاس الإلكتروني.

القانون المدني الأردني(رقم 43 لسنة 1976)، نشر في الصفحة (2) من العدد (2645) من الجريدة الرسمية بتاريخ(8 كانون الثاني 1976).

قانون محكمة العدل العليا(رقم 12 لسنة1992) نشر في الصفحة (516) منالعدد 3813 من الجريدة الرسمية بتاريخ 25-03-1992.موقع قسطاس الالكتروني.

كشاكش،كريم،**الحصانةالإجرائيةضمانةدستوريةللعملالبرلمانيفيالأردن**،المنارة،جامعةآ لالبيت،الأردن،المجلد 13،العدد8،صص 33 – 75، 2007.

كنوزالقانون،**عدممسؤوليةالدولةعنالاعمالالبرلمانية**،استرجع 2018/3/3 **www.konouz.com**

المحكمة الإدارية. موقع قسطاس الإلكتروني.

المحكمة الإدارية. موقع قسطاس الإلكتروني.

[1]قانون العقوبات الأردني.
[2]فوديل، جورج و دلفولفية، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، بيروت،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،2001م، ص 531-534.
[3]القانون المدني الأردني (رقم 43 لسنة 1976)، نشر في الصفحة (2) من العدد (2645) من الجريدة الرسمية بتاريخ(8 كانون الثاني 1976).

[4]كشاكش، كريم، الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن، المنارة، جامعة آل البيت،الأردن، المجلد 13، العدد8، ص ص 33 – 75، 2007.ص 55.
[5]كنوز القانون، عدم مسؤولية الدولة عن الاعمال البرلمانية، استرجع www.konouz.com2018/3/3
[6]المحكمة الإدارية. موقع قسطاس الالكتروني.
[7]المحكمة الإدارية. موقع قسطاس الالكتروني
[8]ا، ص زرقون، نور الدين، المسؤولية عن فعل القوانين، أعمال الملتقى الوطني لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة (24 و25 فبراير 2016)، اخر زيارة 2018/3/3 -www.manifest.univ ouargla.dz 528-543؛؛ الطباخ، شريف، التعويض الإداري في ضوء الفقه وأحكام المحكمة الإدارية، الاسكندرية ، دار الفكر الجامعي، 2006 م، ص 277-287.
[9]العواملة، منصور، الوسيط في النظم السياسية، مجلد2 (الكتاب الأول)، عمَّان، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995م، ص 200.
[10]قانون محكمة العدل العليا (رقم 12 لسنة 1992) نشر في الصفحة (516) منالعدد 3813 من الجريدة الرسمية بتاريخ 25-03-1992.موقع قسطاس الالكتروني.

[11]الشوابكة، إبراهيم، الحصانة البرلمانية –دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، عمان، مطابع الإيمان، 1997م، ص 125، 126.
[12]استئناف عمان تنفيذ بداية شمال عمان رقم 35265 /2015 ،موقع قسطاس الإلكتروني.

[13]استئناف عمَّان رقم 2017/36970، موقع قسطاس الإلكتروني.

[14]تمييز حقوق رقم 3243 /1999، موقع قسطاس الإلكتروني.

[15]استئناف عمَّان رقم 2 /2007، موقع قسطاس الإلكتروني.