

قراءة مقارنة بين مدونتي السلوك لأعضاء مجلسي النواب والأعيان

إشراف:

مركز القدس للدراسات السياسية

تشرين الثاني، 2016

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية



**قراءة مقارنة
بين مدونتي السلوك لأعضاء
مجلسي النواب والأعيان**

جميع حقوق الملكية الفكرية محفوظة لمركز القدس للدراسات السياسية، ويُحظر طبع أو تصوير أو ترجمة أو إعادة تنفيذ الكتاب كاملاً أو مجزئاً أو تسجيله على أشرطة كاسيت أو إدخاله على الكمبيوتر أو برمجته على إسطوانات ضوئية إلا بموافقة المركز خطياً.

ساهم في إعداد هذا التقرير:

حسين أبورمان: الباحث الرئيسي
(مدير وحدة الدراسات، مركز القدس)

هالة سالم: مديرة المشروع
(المديرة التنفيذية، مركز القدس)

صبا عمارة: مساعدة بحث
(مركز القدس)

التصميم والإخراج الفني:

محمد مجاهد

مركز القدس للدراسات السياسية

مكتب عمّان

7، شارع حيفا، جبل الحسين

ص.ب: 213566 عمّان 11121 الأردن

هاتف: +962 6 5633080 فاكس: +962 6 5674868

البريد الإلكتروني: amman@alqudscenter.org

مكتب بيروت

مركز مار روكز، شارع مار روكز - الحازمية، بيروت

ص.ب: 6684 - 113

هاتف: +961 1 76768962

البريد الإلكتروني: beirut@alqudscenter.org

الموقع الإلكتروني: www.alqudscenter.org

المحتويات

- 5.....تمهيد
- 7.....أولاً: الفروق الشكلية بين مدونتي السلوك
- 8.....ثانياً: الهيكل العام لمدونتي السلوك
- 10.....ثالثاً: الأهداف في مدونتي السلوك
- 11.....رابعاً: الالتزامات مقابل الواجبات والمبادئ العامة
- 15.....خامساً: التضارب في المصالح مقابل قواعد السلوك
- 16.....سادساً: السلوك والمشاركة في أعمال المجلس
- 18.....سابعاً: الإفصاح وإشهار المصالح
- 19.....ثامناً: آلية التعامل مع مخالفات النواب والأعيان
- 21.....تاسعاً: الجزاءات ومتابعة المدونة وتقييمها
- 23.....خلاصات وتوصيات
- 23.....الخلاصات
- 24.....التوصيات

تمهيد

تبنى كل من مجلسي الأعيان والنواب خلال ولاية مجلس الأمة السابع عشر (2013-2016)، مدونة سلوك لأعضائه. ومع أن الملك عبد الله الثاني هو المحرك الرئيسي لهذا التوجه من خلال خطبة العرش في افتتاح كل من الدورتين الأولى (غير العادية) والثانية (العادية الأولى)، إلا أن هاتين المدونتين شهدتا، وبخاصة على صعيد مجلس النواب، مساراً متعثرًا.

فقد حسم الأعيان أمرهم مبكرًا، ونجحوا في إقرار مدونة سلوك متكاملة في غضون 22 شهرًا، وتحديدًا في 11 كانون الأول 2014. لا بل شكل إقرار مدونة الأعيان عنصرًا معنويًا ضاغظًا على مجلس النواب في اتجاه إقرار مدونته هو الآخر.

الخطوات الأولى لمجلس النواب إزاء موضوع مدونة السلوك أخذت منحى إيجابيًا، ففي رد مجلس النواب على خطبة العرش في افتتاح الدورة الأولى (غير العادية)، أكد مجلس النواب على إعداد مدونة سلوك لأعضائه، تلا ذلك توافق مجلس النواب بتاريخ 10 آذار 2013 على تشكيل لجنة خاصة⁽¹⁾ تعمل على وضع مدونة سلوك نيابية انسجامًا مع ما ورد في رد النواب على خطبة العرش. ثم أقدم

(1) انظر: مدونة السلوك النيابية «استعراض من أجل فهم التجربة الأردنية»، صادر عن مرصد البرلمان الأردني في مركز القدس للدراسات السياسية، إعداد: وليد حسني، مراجعة: حسين أبو رمان، عمان، الأردن، ص17، 2014.

مجلس النواب في سياق نظامه الداخلي الجديد على تأكيد التزامه بمدونة السلوك، حيث نصت المادة (183) من النظام الداخلي على أنه «تعتبر مدونة السلوك الصادرة والمصادق عليها من قبل المجلس جزءاً من هذا النظام». كما أقرّ المجلس تشكيل لجنة دائمة بمسمى «لجنة النظام والسلوك»، وأناطت المادة (58) بها أربع مهام رئيسية، هي:

1. الإشراف على تطبيق مدونة السلوك، ودراسة أي مقترحات بشأنها.
2. النظر في الشكاوى التي تقدم من النواب ضد أي جهة.
3. النظر في أي مخالفة لمدونة السلوك.
4. النظر في أي تصرف يسيء إلى سمعة المجلس وهيبته وأعضائه سواء أكان تحت القبة أم خارجها.

بعد ذلك أخذت خطى مجلس النواب في اتجاه مدونة السلوك تتعثر، فقد عُرِضت النسخة الأولى من مشروع المدونة على مجلس النواب بتاريخ 15 نيسان 2014، وارتأى رئيس المجلس آنذاك م. عاطف الطراونة تحويل الجلسة إلى جلسة سرية، واختلف النواب على دستورية المدونة وإمكانية تعارضها مع النظام الداخلي للمجلس. وطُرحت المدونة مرة أخرى، غير أنه تقرر تأجيل بحثها بسبب الاعتراض على ما ورد فيها من عقوبات. ثم أدرجت النسخة الثالثة المعدلة من المدونة للبحث في الدورة الاستثنائية للدورة العادية الأولى (6/1 - 2014/7/11)، إلا أن المجلس رفض المدونة بأغلبية 52 صوتاً من أصل 83 نائباً بحجج من نمط أن الكلام فيها عام جداً وأنها ستدخل مجلس النواب في متاهة من التحقيقات لأي تصرف يتعلق

بأي نائب. وحاجج آخرون بأن المدونة غير دستورية، وبأن المجلس ليس بحاجة لقواعد سلوك توضع له.⁽²⁾

وفي نهاية المطاف، برز اتجاه قوي بين النواب رأى أن من غير اللائق الاستمرار في إدارة الظهر لمتطلب إقرار مدونة السلوك لا سيما في ظل النص عليها في النظام الداخلي للمجلس، وتأكيد المجلس عليها في الرد على خطب العرش، فتم دعم إدراج المدونة على جدول أعمال الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثانية (6/1-2015/6/30)، وبحث نسخة رابعة معدلة من المدونة بدون النص على عقوبات مالية من نمط حسم مبلغ من مخصصات النائب إزاء غيابه عن الجلسات بدون عذر أو حرمانه من حضور عدد منها. وهكذا أقر مجلس النواب مدونة السلوك النيابية بتاريخ 2015/6/28.

أولاً: الفروق الشكلية بين مدونتي السلوك

يظهر أول الفروق الشكلية بين مدونتي السلوك لجناحي مجلس الأمة، في الاسم الرسمي لكل منهما، فمقابل الاسم الفضفاض الذي استخدمه النواب، وهو «مدونة السلوك النيابية»⁽³⁾، استخدمت مدونة الأعيان تسمية مباشرة تشير إلى أنها مدونة سلوك «لأعضاء مجلس الأعيان».

أما ثاني أهم الفروق الشكلية بين هاتين المدونتين، فيكمن في حجم كل منهما، حيث سجّلت مدونة الأعيان فرقاً كبيراً لصالحها سواء في عدد مواد المدونة

(2) انظر: المصدر السابق، ص17.

(3) نشرت في الجريدة الرسمية، الرقم 5349، تاريخ 2015/7/16.

أو في عدد كلماتها. فمقابل مدونة الأعيان التي جاءت في 11 مادة، اقتصرت مدونة النواب على 6 مواد، ومقابل مدونة الأعيان التي جاءت في 1291 كلمة، اقتصرت مدونة النواب على 486 كلمة، أي بنسبة 37.6% من عدد كلمات مدونة الأعيان. كذلك يلاحظ أن مدونة الأعيان قد استخدمت في الأحكام الخاصة بالواجبات والالتزامات أفعالاً تطوي على درجة أعلى من الالتزام مثل: «يتوجب»، «يلتزم»، و«على العين أن»، بينما يغلب في مدونة النواب على الأحكام الخاصة بالالتزامات والتضارب في المصالح، الفعل «يراعي»، واقتصر استخدام الفعل «يلتزم» على الأحكام الخاصة بسلوك النواب في المجلس واللجان.

كذلك خصصت مدونتنا السلوك المادة الأولى منهما لتحديد اسم المدونة الرسمي وتاريخ العمل بهما. فقد حددت مدونة السلوك النيابية يوم 2015/6/29 تاريخاً للعمل بها. وخصصت مدونة الأعيان المادة الثانية منها لتأكيد أن المدونة «مكملة للنظام الداخلي وأي التزامات تشريعية أخرى»، بينما لا يوجد مقابل لهذه المادة في مدونة النواب برغم أن المادة (183) من النظام الداخلي لمجلس النواب تعتبر أن «مدونة السلوك الصادرة والمصادق عليها من قبل المجلس جزءاً من النظام الداخلي».

ثانياً: الهيكل العام لمدونتي السلوك

تتناول أحكام مدونة السلوك النيابية، خارج نطاق التسمية والتعريفات، خمسة مواد رئيسية، هي: الأهداف، الالتزامات، التضارب في المصالح، سلوك النائب في المجلس واللجان، والصلاحيات الممنوحة للرئيس ولجنة النظام والسلوك. أما مدونة الأعيان، فتتناول أحكامها تسع مواد، هي: الأهداف، الواجبات العامة،

المبادئ العامة، قواعد السلوك، تنظيم المشاركة في أعمال المجلس والتواجد في حرمة، الإفصاح وإشهار المصالح، آلية تقديم المخالفات والشكاوى، الجزاءات، وأخيراً المتابعة والتقييم. ولقد وضعنا العناوين ذات المضامين المتقابلة سواء أكانت متشابهة أم متعارضة في كلتا المدونتين، في خانات متقابلة ضمن الجدول (1) من أجل المقارنة بينهما.

الجدول (1):

العناوين الرئيسية لمدونتي سلوك النواب والأعيان بحسب درجة تقابل أحكامهما

مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان	مدونة السلوك النيابية
الأهداف	الأهداف
الواجبات العامة	الالتزامات
المبادئ العامة	التضارب في المصالح
قواعد السلوك	سلوك النائب في المجلس واللجان
تنظيم المشاركة في أعمال المجلس والتواجد في حرمة	صلاحيات الرئيس ولجنة النظام والسلوك
الإفصاح وإشهار المصالح	
آلية تقديم المخالفات والشكاوى	
الجزاءات	
المتابعة والتقييم	

ثالثاً: الأهداف في مدونتي السلوك

حدّدت المادة الثانية من مدونة السلوك النيابية هدف المدونة بأنه «تنظيم الأداء النيابي»، من خلال خمس فقرات رئيسية. في حين شرحت مدونة الأعيان في مادتها الثالثة، هدفها بأنه «مساعدة العين على الوفاء بواجباته الدستورية، وتعزيز دور المسؤولية البرلمانية، وترسيخ قيم المواطنة الحقة والديمقراطية الفاعلة»، وبيّنت هذه المادة بأن المدونة «لا تسعى إلى تحديد أو تنظيم ما يقوم به العين في حياته الشخصية، ما لم يكن لذلك انعكاس على هيبة وسمعة المجلس»، وأوضحت أن تحقيق أهداف المدونة يتم من خلال ست فقرات.

وفي مقارنة مضامين الأهداف للمدونتين، يتضح أن بعض الأفكار التي وردت في المدونة النيابية، قد وردت أيضاً في مدونة الأعيان أو ورد ما يعادلها، مثل:

- ترسيخ مبادئ الديمقراطية وقيم المواطنة وإيثار الصالح العام، يقابلها لدى الأعيان: «ترسيخ قيم المواطنة الحقة والديمقراطية الفاعلة» في مطلع المادة (3). وورد موضوع الإيثار العام في بند منفصل ومفصل ضمن محور لاحق حول «المبادئ العامة».
- تعزيز مفهوم المسؤولية النيابية والمساءلة الذاتية، يقابلها لدى الأعيان: تعزيز المسؤولية البرلمانية.
- التعامل مع الجميع بموضوعية وتعزيز ثقة المواطن بالمجلس، يقابلها لدى الأعيان: الانفتاح والتواصل بين العين والمواطنين بمختلف فئاتهم، وأماكن تواجدهم، والاطلاع على حاجاتهم وهمومهم وتطلعاتهم، وتعزيز أواصر الثقة والمصداقية في التعامل بين الجانبين.

- تعزيز قيم الوحدة الوطنية وتجنب التحريض وإثارة الفتن وكل ما من شأنه المس بأمن المجتمع واستقراره، يقابلها لدى الأعيان: حماية تماسك الجبهة الداخلية من الاختراق والتصدي لمحاولات إثارة الفتن والنعرات.

غير أن هناك فقرة واحدة وردت عند النواب ولم يرد في نطاق الأهداف نص مباشر يماثلها لدى الأعيان ، وهي فقرة تحدثت عن «احترام الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في الدستور». لكن مضمون هذه الفقرة ورد في مطلع مادة الأهداف. وفي المقابل تضمنت مدونة الأعيان خمس فقرات لم يرد مقابل لها في مدونة النواب، وتناولت هذه الفقرات الأحكام التالية: تعزيز فاعلية الدور الرقابي والتشريعي للمجلس، زيادة مستوى الكفاءة والفاعلية للأداء البرلماني، تعزيز الأداء الجماعي المؤسسي والعمل بروح الفريق، اعتماد مرجعية وإطار واضح يُحدد الواجبات ومعايير السلوك المتوقعة من العين خلال أداء دوره البرلماني والقيام بواجباته العامة، وتعزيز ثقافة الشفافية والحوار واحترام الرأي الآخر من خلال الممارسات التي تقوم على أساس الحاكمية الرشيدة.

رابعاً: الالتزامات مقابل الواجبات والمبادئ العامة

خصصت مدونة النواب مادتها الثالثة لما أسمته «الالتزامات»، واشتملت على 10 فقرات ذكرت بأن على النائب أن يراعيها. أما الأحكام في مدونة الأعيان الأقرب إلى «الالتزامات» عند النواب، فهي تشتمل على مادتين تتعلقان بـ «الواجبات العامة»، و«المبادئ العامة». وتتضمن الواجبات العامة، ثمان فقرات يتعين على العين أن

يلتزم بها أو يفى بها. في حين أن المادة الخاصة بـ «المبادئ العامة»، تتضمن خمس فقرات مع شرح لكل منها، يتعين على العين أن يلتزم بها باعتبارها مبادئ سلوكية. وتتضمن مادة «الالتزامات» في مدونة النواب خمس فقرات يوجد ما يماثلها لدى الأعيان، لكن في مواقع متفرقة من المدونة، وهي:

- الالتزام بنصوص الدستور وقوانين الدولة المعمول بها والنظام الداخلي لمجلس النواب.
- الدفاع عن حقوق المواطنين وعدم التمييز بينهم وعدم القبول بأي عمل يخل بتلك الحقوق أو ينتقص منها.
- تجنب الوساطة والمحسوبية إلا إحقاقاً لحق أو رفعاً لظلم.
- احترام الآراء الفكرية ووجهات النظر السياسية للآخرين.
- إشعار الأمانة العامة لمجلس النواب مسبقاً بأية زيارة خاصة يقوم بها لأي دولة بما في ذلك تاريخ المغادرة وتاريخ العودة مع العنوان ورقم الهاتف الذي يمكن الاتصال به عند الحاجة.

أما الفقرات في إطار «الالتزامات» التي لم يرد ما يماثلها مباشرة في نطاق الواجبات والمبادئ العامة عند الأعيان، فهي:

- احترام المجلس وتجنب ما من شأنه الإساءة إلى سمعته وهيئته باعتباره إحدى أهم مؤسسات الدولة.
- المحافظة على سرية المعلومات المتعلقة بقضايا المواطنين وخصوصياتهم وشؤونهم الشخصية التي يطلع عليها من خلال أدائه لمهامه.

- الحفاظ على سمعة المجلس خلال الزيارات الرسمية والخاصة.
 - استعمال لوحة المركبات الخاصة بأعضاء مجلس النواب الصادرة عن إدارة ترخيص السواقين والمركبات على المركبة المخصصة لهذه الغاية فقط.
 - ارتداء اللباس الرسمي أو الوطني المناسب أثناء الجلسات والاجتماعات.
- ونستعرض فيما يلي الفقرات التي وردت في كل من «الواجبات العامة» و«المبادئ العامة» عند الأعيان، ولا يوجد ما يماثلها مباشرة لدى النواب:

1. في نطاق الواجبات العامة :

- نص مطلع هذا المادة على أنه «يتوجب على العين بحكم القسم الذي أداه قبل الشروع في عمله البرلماني»، أما الفقرات التي لم يرد ما يقابلها لدى النواب من بين الفقرات الثماني الواردة فيها، فهي:
- الإخلاص المطلق للملك والوطن، والمحافظة على الدستور، وخدمة الأمة، والقيام بالواجبات الموكولة إليه بأفضل السبل.
 - التوعية بالمواقف الوطنية والدفاع عنها في جميع المحافل المحلية والإقليمية والدولية.
 - احترام كرامة الأشخاص والهيئات.
 - الالتزام بقواعد النزاهة والشفافية، والإخلاص والجدية في أداء الواجب.

- الحرص على إقامة علاقة تقوم على أسس من المهنية والاحترام المتبادل بين العين وموظفي المجلس، وتنظيم هذه العلاقة من خلال رئاسة المجلس وأمانته العامة.

2. في نطاق المبادئ العامة:

ينصّ مطلع هذه المادة على أنه «يلتزم العين خلال قيامه بواجباته البرلمانية ومسؤولياته العامة بالمبادئ السلوكية التالية». أما الفقرات التي لم يرد ما يقابلها لدى النواب من بين الفقرات الست الواردة فيها، فهي:

- النزاهة والاستقلالية: على العين أن لا يضع نفسه تحت أي التزام، مالي أو غير مالي، لأي فرد أو منظمة أجنبية وأن لا تكون له علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع أي شخص طبيعي أو اعتباري، تحول بينه وبين أداء واجباته باستقامة ونزاهة.
- المسؤولية والمساءلة: على العين أن يسعى لبيان وتوضيح الأسباب والأسس التي يبني عليها قراراته ومدخلاته وإجراءاته، وأن يتقبل أي نقد موضوعي أو رقابة ومساءلة على أدائه البرلماني بجميع أشكاله ومراحله.
- القدوة الحسنة: على العين أن لا يدخر وسعاً لتكون النشاطات التي يقوم بها خلال ممارسة دوره البرلماني ومشاركته في الحياة العامة قدوة حسنة يحتذى بها.

خامساً: التضارب في المصالح مقابل قواعد السلوك

تتضمن مادة «التضارب في المصالح» في مدونة السلوك النيابية ثلاث فقرات فقط يتعين على النائب أن يراعيها. أما «قواعد السلوك»، وهي المادة المقابلة في مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان، فتتضمن خمس فقرات يتعين على العين أن يراعيها بصورة خاصة.

يشمل التقاطع في مضمون هاتين المادتين فقرتين، هما:

● «تقديم المصلحة العامة على المصلحة الشخصية في كل شأن» عند النواب، يقابلها عند الأعيان: «الالتزام بالمصلحة العامة في سلوكه البرلماني».

● «عدم تبني أي موضوع فيه جرّ منفعة سواء أكان ذلك داخل المجلس أم خارجه من خلال استخدامه للصفة النيابية»، عند النواب، يقابلها عند الأعيان: «عدم طلب أو استلام أو قبول وعد باستلام مكافأة أو تعويض مقابل تأييد أو معارضة أي تشريع، أو ممارسة أي نشاط برلماني آخر».

أما الفقرة في المدونة النيابية التي لا يوجد مقابل مباشر لها في مدونة الأعيان، فهي تنص على «عدم التستر على أي فساد أو ظلم من شأنه أن يلحق الضرر بالوطن والمواطن». وفي المقابل، فإن الفقرات الثلاث في مدونة الأعيان التي لا يوجد مقابل مباشر لها في مدونة النواب، هي:

- التحلي بخصال الشفافية والصراحة والوضوح مع أعضاء المجلس الآخرين والمسؤولين التنفيذيين عند ممارسة أي نشاط مع، أو بالنيابة عن، أي منظمة أو مؤسسة يتمتع بعضويتها أو يلتزم بعلاقة مالية معها.
- الحفاظ على سرية المعلومات التي يتم تداولها في اجتماعات المجلس ولجانها أو تلقيها أثناء تأدية واجباته البرلمانية.
- عدم القيام بالرعاية، أو الترويج لأي نشاط تقوم به جهة محلية أو أجنبية يؤدي إلى الإضرار بالمصالح الوطنية أو الإساءة للدول الشقيقة.

سادساً: السلوك والمشاركة في أعمال المجلس

تتضمن مادة «سلوك النائب في المجلس واللجان» في مدونة السلوك النيابية خمس فقرات يتعين على النائب الالتزام بها. أما «تنظيم المشاركة في أعمال المجلس والتواجد في حرمه»، وهي المادة المقابلة في مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان، فتتضمن سبع فقرات يتعين على العين أن يراعيها.

تعالج الفقرات الأربع الأولى من مدونة النواب والفقرات الثلاث الأولى من مدونة الأعيان موضوع الغياب عن اجتماعات المجلس واللجان، وهما مستمدتان من النظام الداخلي لكل من المجلسين. يشمل التقاطع في مضمون هاتين المادتين الفقرات التالية:

الفقرات الأربع المشار إليها في مدونة النواب تنص على التزام النائب بحضور جميع جلسات المجلس واجتماعات اللجان التي هو عضو فيها. وإذا ما اضطر النائب للمغادرة من الجلسة يتوجب عليه الاستئذان خطياً من رئيس المجلس أو

رئيس اللجنة حسب مقتضى الحال. وإذا ما خالف النائب هذين الالتزامين، يعتبر متغيباً عن الجلسة دون عذر. وكل عضو يتغيب دون عذر عن جلسات المجلس أو اجتماعات اللجان ثلاث مرات متتالية أو عشر مرات متفرقة خلال الدورة العادية، يحرم من المشاركة في الوفود الرسمية خلال تلك الدورة والدورة التي تليها.

أما الفقرات الثلاث المقابلة في مدونة الأعيان، فتتعلق على وجوب أن يحضر العين جميع جلسات المجلس، وفي حال تعذر ذلك يجب إبلاغ رئاسة المجلس استناداً لأحكام النظام الداخلي. ويجب على العين أيضاً حضور جميع اجتماعات اللجان التي يشارك في عضويتها، وفي حال تعذر ذلك لسبب معين، يجب إبلاغ رئيس اللجنة. كما يجب عليه عدم الغياب بدون عذر ثلاث مرات عن اجتماعات أي من اللجان التي يشارك في عضويتها. وجدير بالذكر أن مدونة الأعيان تتناول في مادتها العاشرة موضوع الجزاءات حسب المخالفات ودرجة تكرارها.

وتتناول الفقرة الأخيرة من هذه المادة في مدونتي النواب والأعيان موضوع حمل السلاح حيث جاء في الأولى أنه «على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر يجيز حمل السلاح، عدم حمل أي نوع من الأسلحة داخل أروقة المجلس أو في ساحاته أو في القاعة التي تعقد فيها جلسات المجلس (القبة) أو اجتماعات اللجان. ونصت مدونة الأعيان على «عدم حمل أي نوع من أنواع الأسلحة داخل حرم المجلس أو ساحاته، وعليه أيضاً منع أي من مرافقيه من القيام بذلك، إلا إذا كانت الإجراءات النافذة تسمح بمثل هذا السلوك.»

أما الفقرات الثلاث عند الأعيان التي لم يرد مقابل لها عند النواب، فهي:

- بذل كل ما في وسعه للوفاء بالقسم الذي أداه عند المشاركة في مداولات المجلس أو لجانه، إذا كان موضوع البحث يتعلق بمنفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة له.

- المساهمة في تحقيق كفاءة الإنفاق العام من خلال استخدام الخدمات الإدارية والبشرية واللوجستية التي يقدمها المجلس لتمكين العين من النهوض بواجباته البرلمانية فقط، وعدم استخدامها لخدمة مصالحه الخاصة.
- الحفاظ على بيئة المجلس نظيفة خلال تواجده في حرم المجلس والالتزام بقانون الصحة العامة.

سابعاً: الإفصاح وإشهار المصالح

تتفرد مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان بهذه المادة حول الإفصاح وإشهار المصالح، حيث لا يوجد ما يماثلها في مدونة السلوك النيابية. وتتضمن هذه المادة سبع فقرات توجب على العين الآتي:

- الوفاء بمتطلبات إشهار الذمة المالية وفق أحكام القانون.
- القيام، خلال شهر من أدائه القسم، بتعبئة النموذج الذي يعد من المجلس والذي يتضمن المعلومات التالية: طبيعة عمل العين خارج المجلس، إن وجد؛ الشركات والجمعيات والنقابات التي يشارك العين في إدارتها، سواء أكانت الإدارة تنفيذية أو من خلال عضوية مجالسها؛ والعلاقات التعاقدية والخدمات الاستشارية المقدمة من العين إلى المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية.

- إبلاغ رئيس المجلس عن أية تغييرات أو مستجدات قد تطرأ على المعلومات المذكورة في الفقرة الثانية أعلاه، خلال فترة لا تتجاوز الشهر من حدوثها.
- إبلاغ رئيس المجلس خطياً عن أية مصالح مباشرة أو غير مباشرة تتعلق بموضوع البحث في الجلسة.
- إبلاغ رئيس اللجنة و/ أو اللجان التي يشارك في نشاطاتها خطياً عن أية مصالح، مباشرة أو غير مباشرة، تتعلق بموضوع البحث في اللجنة.
- عدم قبول أي هدايا تزيد قيمتها عن 500 دينار يتلقاها هو، أو وزوجه، من جهات داخلية أو خارجية لها علاقة بالعمل. وفي حال تلقي هدايا تقل قيمتها عن 500 دينار على العين إشعار الرئيس بذلك، ويستثنى من ذلك الهدايا الرمزية التي يتلقاها خلال الزيارات الرسمية الخارجية.
- إبلاغ رئاسة المجلس بالدعوات الخاصة لحضور المؤتمرات واللقاءات والندوات الخارجية، وقد ورد مضمون هذه الفقرة في مدونة النواب ضمن مادة «الالتزامات»

ثامناً: آلية التعامل مع مخالفات النواب والأعيان

تختص هذه المادة في مدونتي السلوك بألية التعامل مع مخالفات النواب والأعيان، وهي تشمل على أحكام مختلفة، وربما يعود السبب الرئيسي إلى أن مجلس النواب يتمتع بوجود لجنة من ضمن لجانه الدائمة تعنى بموضوع «النظام

والسلوك» دون أن يكون عنده مادة خاصة بالجزاءات، فيما لا يوجد لجنة مماثلة لدى الأعيان، بينما يوجد مادة متكاملة خاصة بالجزاءات.

تتضمن هذه المادة في مدونة السلوك النيابية، ثلاث فقرات، هي:

● مع مراعاة الصلاحيات الممنوحة للرئيس في المواد ذوات الأرقام من 116- 122 (من الفصل 11 الخاص بنظام الكلام)، والمادتين 167 و168 (من الفصل العشرين الخاص بالمحافظة على النظام والأمن في المجلس) من النظام الداخلي، إذا لم يمثل العضو لقرار الرئيس، فللرئيس إحالة المخالفة إلى لجنة النظام والسلوك لتقديم التوصية المناسبة.

● مع مراعاة ما ورد في النظام الداخلي للمجلس، للرئيس إشعار النائب شفوياً أو خطياً بالخطأ المرتكب.

● يناط بلجنة النظام والسلوك النظر في أي شكوى أو مخالفة تتعلق في مدونة السلوك ولها حفظ الشكوى أو التوصية بما تراه مناسباً.

أما مدونة الأعيان، فتتظم آلية التعامل مع المخالفات من خلال ثماني فقرات، نوجزها بما يلي:

● يتولى الرئيس قبول تقارير المخالفات والشكاوى على سلوك الأعيان ويقوم بتقديمها إلى مكتب المجلس الذي تكون اجتماعاته مغلقة، إلا إذا ارتأى الرئيس غير ذلك. ومكتب المجلس الحق بدعوة العين صاحب العلاقة، ومن يراه مناسباً من رؤساء اللجان لحضور اجتماعاته. وبعد المناقشة والتحري يجوز لمكتب المجلس قبول الشكوى أو حفظها مع بيان الأسباب.

- في حالة قبول الشكوى يتوجب على مكتب المجلس اتخاذ القرار المناسب، والتوصية للرئيس بأحد الجزاءات المذكورة في المادة (10) من مدونة الأعيان، وإخطار العين صاحب العلاقة بذلك. وللعين صاحب العلاقة الحق بتقديم طلب خطي للرئيس لإعادة النظر بقرار مكتب المجلس. وللرئيس الحق بقبول طلب إعادة النظر بقرار مكتب المجلس، وعندها يقوم بإعادة الشكوى إلى مكتب المجلس مرفقة بالطلب الخطي المقدم من العين صاحب العلاقة، ومطالعة الرئيس بشأنه.
- وفي حالة إصرار مكتب المجلس على قراره السابق، أو تعديل الجزاء، يقوم بالتوصية للرئيس بذلك، وتكون توصيته في هذه الحالة نهائية وغير قابلة للطعن من قبل العين صاحب العلاقة.

تاسعاً: الجزاءات ومتابعة المدونة وتقييمها

تشكل المادة العاشرة من مدونة الأعيان والتي تحمل عنوان «الجزاءات» أبرز الفروق التي تميزها عن المدونة النيابية، حيث تتضمن فقرتين، تنص الأولى على أنه لمكتب المجلس أن ينسب بإيقاع أي من الجزاءات التالية على العين المخالف، حسب طبيعة ومستوى المخالفة، وتشتمل هذه الفقرة على ثمانية بنود، هي:

1. توجيه تنبيه شفوي.
2. توجيه إنذار خطي.
3. الحرمان من الكلام خلال جلسات المجلس، بما لا يزيد على ثلاث جلسات.

4. الحرمان من حضور جلسات المجلس، بما لا يزيد على ثلاث جلسات.
5. الحرمان من المشاركة في الوفود الرسمية الخارجية لمدة محددة. و جدير بالذكر أن المدونة النيابية، تشتمل على جزاء وحيد مماثل لهذا الجزاء. و فقط في حالة التغيب عن اجتماعات المجلس أو اللجان ثلاثة اجتماعات متتالية أو عشرة اجتماعات متفرقة. و يُطبق الجزاء خلال الدورة التي وقع فيها التغيب والدورة التي تليها.
6. الفصل من عضوية اللجنة/ اللجان.
7. الاعتذار أمام المجلس.
8. خصم ما لا يزيد عن 500 دينار من المخصصات في المرة الأولى وفي حال تكرار المخالفة يضاعف المبلغ.

أما الفقرة الثانية، فتتص على أنه في حالة التوصية بأي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود (4 - 8) من الفقرة الأولى من المادة العاشرة، يتوجب على رئاسة المجلس عرض القرار على المجلس للموافقة عليه.

وأخيراً تنص المادة (11) من مدونة الأعيان على تولي الرئيس ومكتب المجلس متابعة تنفيذ وتقييم هذه المدونة.

خلاصات وتوصيات

الخلاصات

1. لم تشكل مدونة السلوك النيابية قيمة مضافة حقيقية، والسبب الرئيسي في ذلك أنه كانت هناك معارضة نيابية قوية لصدورها برغم أنه ورد النص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب، هذا عدا عن تأكيد الملك عليها، واستجابة مجلس النواب لذلك في الرد على خطبة العرش، ولذلك جاءت المدونة موجزة، وخالية من الجزاءات، حتى أنها لم تجمع الجزاءات التي وردت في النظام الداخلي لوضعها كجزء من المدونة فيما عدا حرمان العضو من المشاركة في الوفود الخارجية إذا تغيب عن ثلاثة اجتماعات متتالية أو عشرة اجتماعات متفرقة من اجتماعات المجلس أو اللجان.

2. تشكل مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان، وثيقة متكاملة بغض النظر عن أية ملاحظات عليها. غير أن هناك ملاحظتين سلبيتين يتعلقان بالمدونة، الأولى تتصل بعدم نشر المدونة في الجريدة الرسمية برغم أنها وثيقة مكملة للنظام الداخلي للمجلس. وعدم نشرها على موقع مجلس الأعيان الإلكتروني. أما الملاحظة الثانية، فهي تتعلق بالنص في المدونة على «الحفاظ على سرية المعلومات التي يتم تداولها في المجلس ولجانها أو يتلقاها أثناء تأدية واجباته البرلمانية.»، ولو كان الأمر يتعلق مثلاً بالجلسات السرية لكان الأمر مفهوماً لكن هذا التشدد غير مبرر وغير مفهوم وبخاصة أن المدونة نفسها تشدد على موضوع الشفافية.

التوصيات

1. دعوة مجلس النواب الثامن عشر لتطوير مدونة السلوك على نحو جوهري التزاماً بالنظام الداخلي للمجلس الذي يعتبر مدونة السلوك الصادرة والمصادق عليها من قبل المجلس جزءاً من النظام الداخلي. وإيلاء اهتمام خاص بإضافة قسم خاص بالجزاءات، فمدونة سلوك بدون جزاءات تفتقد أهميتها.
2. دعوة الأمانة العامة لمجلس الأعيان لتوزيع نسخة من مدونة السلوك على جميع أعضاء المجلس، ودعوة مكتب المجلس للإيعاز بنشر المدونة في الجريدة الرسمية، وعلى الموقع الإلكتروني لمجلس الأعيان، بالنظر إلى عدم اتخاذ هذا الإجراء فور إقرار المدونة في كانون الأول 2014.
3. دعوة مجلس الأعيان لتعديل المادة السادسة من مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان الخاصة بـ «قواعد السلوك» في أول فرصة ممكنة من أجل شطب الفقرة الثالثة من المادة التي تنص على «الحفاظ على سرية المعلومات التي يتم تداولها في اجتماعات المجلس ولجانها أو يتلقاها أثناء تأدية واجباته البرلمانية.».

قراءة مقارنة بين مدونتي السلوك لأعضاء مجلسي النواب والأعيان

