

مقترحات لتطوير مدونة السلوك النيابية

إشراف:

مركز القدس للدراسات السياسية

تشرين الثاني، 2016

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية



**مقترحات
لتطوير مدونة السلوك النيابية**

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.

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

مقدمة

شهد التوجه لإقرار مدونة سلوك لأعضاء مجلس النواب السابع عشر معارضة نيابية قوية نجم عنها فشل إقرار هذه المدونة حينما عرضت على جدول أعمال المجلس في 25 حزيران 2014، هذا برغم أن خطبة العرش في افتتاح الدورة الأولى من أعمال المجلس السابع عشر، قد أكدت على «تطوير مدونة سلوك ملزمة، يتعهد النواب من خلالها بممارسات نيابية إيجابية، تعزز دورهم التشريعي والرقابي، وتجعل أساس علاقتهم بالحكومة التنافس على خدمة الصالح العام، وليس المكاسب الشخصية المحدودة، ونبذ الوساطة والمحسوبية». وأن المجلس قد استجاب لهذا التوجه في رده على خطبة العرش بتأكيد أن التأسيس لحكومات برلمانية يتطلب من المجلس من بين أمور أخرى «إعداد مدونة سلوك لأعضائه، يلتزمون من خلالها بعمل نيابي جاد ومثمر».

غير أن مجلس النواب قرّر في نهاية المطاف إقرار هذه المدونة في 28 حزيران 2015، بعد أن قدمتها له لجنة النظام والسلوك بدون مادة «العقوبات» التي وردت في نص المدونة التي رفضها المجلس. وفي دفاعه عن مدونة السلوك التي أقرها المجلس، وصف رئيس لجنة النظام والسلوك آنذاك هذه الوثيقة، بأنها «مدونة الحد الأدنى». بهذا، فإن تتبع الظروف التي رافقت إقرار مدونة السلوك النيابية ومضامين المناقشات لها، يشي بحقيقة أن هذه المدونة لا تشكل قيمة مضافة حقيقية. ويظهر هذا بوضوح إذا ما قورنت هذه المدونة مع «مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان»

التي جاءت أكثر تكاملاً وانسجاماً، واتسمت بالمصادقية إذ خصصت المادة (10) منها لما أسمته «الجزاءات» التي تضمنت إيقاع غرامات مالية على العين حسب طبيعة ومستوى المخالفة.

إن تعامل مجلس النواب إيجابياً مع مدونته للسلوك، أمر لا مناص منه، فقد جاء في المادة (183) من النظام الداخلي للمجلس «تعتبر مدونة السلوك الصادرة والمصادق عليها من قبل المجلس جزءاً من هذا النظام». كما أن مجلس النواب قد أقر في نظامه الداخلي الجديد لسنة 2013، تشكيل «لجنة النظام والسلوك» كواحدة من لجانها الدائمة العشرين، لتعنى بالإشراف على تطبيق مدونة السلوك ودراسة أي مقترحات بشأنها، والنظر في أي مخالفة لمدونة السلوك، إضافة إلى النظر في الشكاوى التي تقدم من النواب ضد أي جهة، والنظر في أي تصرف يسيء إلى سمعة المجلس وهيئته وأعضائه سواء أكان تحت القبة أم خارجها.

لهذا، فإنه لا بد من دعوة أعضاء مجلس النواب الثامن عشر لإعادة النظر في مدونة السلوك باتجاه تطويرها بشكل جوهري وتضمينها مادة لـ «الجزاءات»، وأخرى تختص بمعالجة مشكلة الغيابات دون عذر المؤرقة. ولئن كانت هذه المهمة منوطة تشريعياً باللجنة القانونية ولجنة النظام والسلوك، فإنه لا يجب أن يذهب المجلس إلى تعديل هذه المدونة قبل أن تتوافق أغلبية الكتل النيابية على هذا التوجه بتعديل المدونة. فالكتل النيابية صاحبة مصلحة حقيقية في تطوير مدونة السلوك لأنه يجعل أداء النواب أكثر سلاسة وأكثر التزاماً بمبادئ العمل الديمقراطي الفعال، وبخاصة في ظل غياب تمثيل واسع للأحزاب السياسية في المجلس بشكل عام، حيث من المعروف في تقاليد العمل البرلماني أن الأحزاب السياسية تشكل هي نفسها أداة رقابية على أعضائها من النواب. وهذا ما ستفتقده أغلبية الكتل النيابية في المجلس الثامن عشر. وفي هذا الإطار، فإننا نقترح الآتي:

1. إضافة مادة إلى مدونة السلوك بعنوان «المبادئ الأخلاقية العامة لقواعد السلوك»، تتضمن المبادئ التالية :

أ. سمو المصلحة العامة:

يسترشد عضو مجلس النواب في عمله النيابي بمبدأ سمو المصلحة العامة على أي مصلحة فئوية أو خاصة، وعدم استغلال الموقع النيابي لتحقيق منافع غير مشروعة، معنوية أو مالية أو مادية لنفسه أو لعائلته أو للمقربين منه.

ب. النزاهة والاستقلالية:

على عضو مجلس النواب أن لا يضع نفسه في حالة تبعية أو التزام مالي لشخص طبيعي أو اعتباري، محلياً أو خارجياً، يحول بينه وبين أداء واجباته وفق النظام الداخلي بكل استقامة وصدق.

ج. الحيادية والموضوعية:

يتمتع عضو مجلس النواب عن ممارسة سلوكيات الوسطة والمحسوبية التي تؤدي إلى حصول بعض الأشخاص على حقوق أو مزايا تعود إلى آخرين، ويحترم مبادئ الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.

د. المسؤولية والمساءلة:

عضو مجلس النواب مسؤول عن أعماله وقراراته ومواقفه أمام المواطنين بعامه، ويتعين عليه أن يوضح أسباب تلك الأعمال والقرارات والمواقف والأسس التي تستند إليها، وأن يتقبل بصفته شخصية عامة، كل نقد موضوعي أو رقابة على أعماله أو مساءلة عن أدائه النيابي.

هـ. المصداقية والاستقامة:

ينبغي على عضو مجلس النواب أن يتحلى بالدقة والصدق في أعماله وأقواله، وأن يطرح آراءه بموضوعية واحترام الرأي الآخر، وينأى بنفسه عن استخدام لغة الاستمزاز والتهديد والشتم سواء لزملائه أو للآخرين.

و. الإفصاح والشفافية:

يتعين على النائب أن يفصح قدر الإمكان، عن القرارات والإجراءات التي يشارك في اتخاذها. وفي هذا الإطار من المفيد أن يجد النائب الوسيلة المناسبة ليعلن بنفسه للرأي العام عن مضامين نشاطه النيابي، التشريعي والرقابي والسياسي، كما يتعين عليه أن يكون داعماً لأقصى درجات الشفافية في عمل مجلس النواب.

ز. القدوة الحسنة:

عضو مجلس النواب مدعو بصفته ممثلاً للشعب أن يقدم في أدائه وسلوكه نموذجاً راقياً يحتذى به، وأن يدرك أن هذا السلوك الإيجابي يعزز ثقة المواطنين بمصداقية النائب وبالمجلس النيابي ككل، آخذين بالاعتبار أن أحد أبرز أهداف مدونات السلوك النيابية هو تعزيز ثقة الجمهور بنزاهة النواب وبالطريقة التي يؤدون بها واجباتهم.

2. مراجعة مدونة السلوك النيابية لضمان الانسجام وعدم التكرار في مواد المدونة.

3. تضمين مدونة السلوك مادة «جزاء» تشتمل على الفقرات والبنود التالية:

أ. مع مراعاة ما ورد في النظام الداخلي، وما ورد في هذه المدونة من إجراءات خاصة بالغياب عن جلسات المجلس أو اجتماعات اللجان دون عذر، تتولى لجنة

النظام والسلوك التنسيب بالجزاءات التالية للمكتب الدائم للعضو المخالف حسب طبيعة المخالفة ومستواها:

1. توجيه تنبيه خطي.
2. توجيه إنذار خطي.
3. الحرمان من الكلام خلال جلسات المجلس ما لا يزيد على خمس جلسات، ولا تحتسب لهذه الغاية إلا الجلسة التي يكون العضو فيها حاضراً.
4. الاعتذار أمام المجلس.
5. الحرمان من حضور جلسات المجلس ما لا يزيد على خمس جلسات متتالية، ويعتبر الغياب في هذه الحالة دون عذر.
6. إنهاء العضوية في بعض أو كل اللجان التي هو عضو فيها.
7. خصم ما لا يزيد على 500 دينار من مخصصات العضو الشهرية، ومضاعفة قيمة الخصم إذا ما تكررت المخالفة.
8. تجريد العضوية حتى بداية الدورة العادية التالية أو التي تليها مع حرمانه من مخصصاته الشهرية خلال فترة التجريد، على أن يُعرض القرار على المجلس للموافقة عليه بالأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس.
9. فصل النائب من عضوية المجلس على أن يُعرض هذا القرار على المجلس للموافقة عليه بأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس.
4. ضرورة أن يوли مجلس النواب اهتماماً كبيراً بمكافحة ظاهرة التغيب بين أعضائه بالنظر إلى أنها أكثر الظواهر التي تريك عمل المجلس، وتؤدي إلى عدم انعقاد جلسات بسبب عدم توفر النصاب القانوني، أو

رفع بعض الجلسات بسبب فقدانها النصاب القانوني على أثر الانسحابات أو المغادرات غير الأصولية من الجلسات، وهذا يتطلب:

أ. تفعيل الفقرة (92/أ) في النظام الداخلي التي يتعين بموجبها تلاوة أسماء الغائبين بعذر وبدون عذر بعد إعلان افتتاح الجلسات العامة. واستكمالاً للمقصود بهذه الفقرة، يتعين على الأمانة العامة لمجلس النواب أن تنشر هذه الغيابات في وسائل الإعلام.

ب. عدم الاكتفاء بالإجراء الذي تقترحه الفقرة (122/أ) في النظام الداخلي، والفقرة (5/د) في مدونة السلوك النيابية، والقاضي بحرمان النائب الذي يتغيب دون عذر عن جلسات المجلس أو اجتماعات اللجان ثلاث مرات متتالية أو عشر مرات متفرقة خلال الدورة العادية، من المشاركة في الوفود الرسمية خلال تلك الدورة والدورة التي تليها. وذلك لأن النائب قد يأخذ فرصته بالمشاركة في الوفود الرسمية خلال الدورات الأولى من عمر المجلس، فلا يعد من قيمة لحرمانه من المشاركة بعد ذلك. ولهذا نقترح وضع نظام جزاءات تدريجي للغياب دون عذر عن جلسات المجلس واللجان يشمل على التنبيه الخطي وخصم مبالغ مالية. فإذا تغيب العضو عن جلسات المجلس أو اجتماعات اللجان خمس مرات متتالية أو خمسة عشر مرة متفرقة خلال الدورة العادية والدورات الاستثنائية التالية لها، يتخذ المكتب الدائم بحقه الإجراءات التالية بناء على تنسيب لجنة النظام والسلوك:

أ. توجيه تنبيه خطي له.

ب. خصم 100 دينار من مخصصاته الشهرية عن كل مرة غياب إضافية دون عذر حتى المرة العاشرة.

ج. خصم 200 دينار من مخصصاته الشهرية عن كل مرة غياب إضافية دون عذر بعد المرة العاشرة.

مقترحات لتطوير مدونة السلوك النيابية