

المصادر المتخصصة للسلوك البرلماني

Specialized Sources of Parliamentary Conduct

إبراهيم أبو حمّاد *

كلية الحقوق بصفافس

IbrahimAboHammad@Yahoo.com

تاريخ النشر: 2024/04/01

تاريخ القبول 13 / 03 / 2024

تاريخ الاستلام: 2024/02/21

الملخص:

تناقش هذه الدراسة - الموسومة بـ "المصادر المتخصصة للسلوك البرلماني" - المرجعيات الاستيمية للسلوك البرلماني، ووفقاً للأنظمة الداخلية للبرلمان، إذ تُعدُّ مصادرًا داخلية لتنظيم السلوك، ووظفت الدراسة المنهج البنيوي، إذ إن البرلمان بنية تحكمها أنظمة داخلية، ولقد قُسمت الدراسة على فرعين هما: الأول منهما يلقي ضوءاً على الأنظمة الداخلية البرلمانية لمجلس النواب والأعيان الأردني، والثاني منهما يوضح مستجدات العولمة ومكافحة الفساد في مدونة السلوك النيابية ومشروع مدونة مجلس الاعيان، وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج منها؛ أن المصادر المتخصصة للسلوك البرلماني يعتريها القصور والتكرار.

الكلمات المفتاحية: السلوك البرلماني، المصادر المتخصصة للسلوك البرلماني، النظام الداخلي البرلماني.

Abstract:

* المؤلف المرسل

This study - tagged "Specialized Sources of Parliamentary Conduct" - discusses the abusive references to parliamentary conduct, in accordance with the internal rules of Parliament, as internal sources of conduct regulation. The study used the structural approach, as Parliament is a structure governed by internal regulations. The study is divided into two sections: The first of them sheds light on the parliamentary rules of procedure of the House of Representatives and the Jordanian Sante. The second of them illustrates the developments in globalization and the fight against corruption in the parliamentary code of conduct and the draft code of the Sante of Jordan. The study has reached a number of conclusions, including: Specialized sources of parliamentary conduct are inadequate and repetitive.

Keywords: parliamentary conduct, specialized sources of parliamentary conduct, parliamentary rules of procedure.

المقدمة

للسلوك البرلماني انتظام في مصادر متخصصة لتحقيق الانضباط في الجلسات البرلمانية، وخاصة مسائل الحجاج والمداولة في المسائل الرقابية والتشريعية، وفي إطار العولمة فلقد غدا التوجه إلى ضبط السلوك المالي للبرلماني. وتناقش هذه الدراسة المصادر المتخصصة في السلوك البرلماني، التي تنتظم بالأنظمة الداخلية للمجلس النيابي، إذ تتضمن قواعد إجرائية وموضوعية للسلوك البرلماني، وإن كان يغلب عليها العملية القانونية الإجرائية؛ وعليه فإن هذه الدراسة تربط بين السلوك والإجراء البرلماني، وتتضمن أهمية عملية ونظرية ببيان إبستمولوجيا السلوك البرلماني، ومناقشة أسسه المعرفية، وأهمية عملية لبيان الفجوة بين النظرية والتطبيق؛ وخاصة في ضوء مستجدات العولمة، وبناء على هذه الفجوة البحثية، فإن التساؤل محل الدراسة يتمحور بالآتي:

ما ماهية المصادر المتخصصة للسلوك البرلماني، ومرجعياتها؟

ولقد سارت منهجية الدراسة وفقاً لمنهج بنيوي وصفي تحليلي، وفيما يأتي مناقشة لهذا المطلب في فرعين، الأول منهما يلقي ضوءاً على الأنظمة الداخلية البرلمانية لمجلس النواب والأعيان الأردني، والثاني منهما يوضح مستجدات العولمة ومكافحة الفساد في مدونة السلوك النيابية ومشروع مدونة مجلس الأعيان.

الفرع الأول: النظام الداخلي للبرلمان

يتبع مجلس النواب الأردني مرجعية معرفية قانونية تكمن في قواعد روبرت (ROBERT'S RULES)¹، المتعارف عليها دوليًا لتنظيم أعمال المجالس الديمقراطية في جوانبه الإجرائية، وهي تنسب لمؤلفها الذي وضعها لجعل الاجتماعات أكثر فاعلية، وذلك لتعزيز القوة التنظيمية لسير الإجراءات البرلمانية، والنهوض بالوظيفتين التشريعية والرقابية². وفي هذا الفرع، محاولة لفحص مدى عدالة القواعد الإجرائية للقائمين بعملية الانضباط البرلماني؛ وفيه أيضا اختبار لفاعلية وضمن انضباط أعضاء مجلس النواب الأردني بحيث يتوافق السلوك النيابي مع قواعد النظام الداخلي، ويتحلّى النائب بالمبادئ البرلمانية بما ينسجم والمعايير البرلمانية، والسعي إلى إنفاذها. وبالإضافة إلى ذلك يبحث هذا الفرع في معنى الانضباط القائم على العقلانية التواصلية بالتفاعل مع الآخر والتعاون معه في إطار الديمقراطية التداولية. فلقد طلب الدستور الأردني أن يضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط وتنظيم إجراءاته (م/83)، بوصف ذلك مظهرًا من مظاهر استقلالية مجلس النواب. ولذا فإن استقلالية مجلس النواب ينبغي عليها أصل لتفسير هذه الاستقلالية ومنها محاسبة أعضائه البرلمانيين ووضع انظمته الداخلية، وعرض هذه الأنظمة على الملك لتصديقها باعتباره شريكًا في السلطة التشريعية. وبالنسبة فإن هذه الأنظمة لا تخضع للرقابة الدستورية المسبقة كسائر التشريعات، إلا أنه يمكن طلب تفسيرها قبل إقرارها، مثل قانون التقاعد المدني. إذ طلب تفسير المواد (52، 1/65، 1/68، 66، 3/78، 2/75، 76، 93) من الدستور. وقررت المحكمة الدستورية بعدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة للرواتب التقاعدية، مما يؤكد حقهم بإنشاء صندوق تقاعدي خاص بهم.

وبذلك الغى القرار ما يتعلق بتفرغ النائب البرلماني، وبالنتيجة يعد ذلك اسقاطًا لالتزام حضور جلسات المجلس

في ظل مطالبة النائب باتخاذ سلوك يجنبه تضارب المصالح³.

أولا - النظام الداخلي لمجلس النواب

بما أن مجلس النواب يمثل الجزء الهام من السلطة التشريعية ، ويعدُّ هيئة تداولية نقاشية حجاجية، فمن اللازم تنظيم الحجاج القانوني البرلماني وفق قواعد إجرائية تراعي تعدد الأصوات والمساواة في الحق في الكلام. وهذه التواصلية القانونية تدل، في الممارسة، على مدى توافر مناخ ديمقراطي سليم، ونكشف عن العادات والتقاليد البرلمانية التي تعزز وجود لغة برلمانية سليمة وصحيحة من الناحية القانونية. ولهذا، يجدر بيان نظام الجلسات، أولاً، ونظام الكلام، ثانياً، وخاصة أن الفوضى والمشاجرات والحضور والتغيب عن الجلسات—كل هذا يقع أثناء المناقشة البرلمانية.

أ- نظام الجلسات

افتتاح الجلسة ينعقد للرئيس في الموعد المحدد، ويؤخرها إذا لم تحضر الأغلبية خلال نصف ساعة، وإلا حدد موعداً آخر، دون أن يحدد المشرع النصاب القانوني لانعقادها، حسب المادة 84 فقرة 1 من الدستور الأردني والمادة 90. وبالمقارنة بالنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي، مثلاً، فإن الجلسة التالية، حسب هذا النظام، تنعقد في حال حضور ثلث الأعضاء على الأقل (م 109)⁴.

وينظم الرئيس جدول أعمال الجلسة، (م 91)⁵، وهذا يدل على فردية قرار جدول أعمال المجلس بحكم انتخاب الرئيس المباشر، ومركزه الحيادي، إلا أنه يجدر، كما يرى الباحث، إشراك المكتب الدائم للمجلس في تحديد جدول الأعمال للدلالة على المشاركة في عملية اتخاذ القرار البرلماني، إذ إن جدول الأعمال موضوع عام، وهام لتنفيذ استراتيجيات المجلس.

وينشر المحضر التفصيلي في ملحق الجريدة الرسمية بعد موافقة المجلس، وعلى الموقع الإلكتروني للمجلس لتحقيق البرلمان الإلكتروني (م 93) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، الأمر الذي يدل على الشفافية والتواصل الإلكتروني مع الناخبين، لأن التصويت غير سري، فتتعزيز الرقابة على توجهات النائب وكذلك المحاسبة من خلال صناديق الانتخاب.

ويلاحظ أن النصاب شرط لانعقاد المجلس فقط لكنه ليس شرطاً لاستمراره، وذلك مخالف للمادة (123) من النظام المذكور . ومثال ذلك جلسة الموازنة لعام 2018⁶، إذ كان على كل نائب يرغب في مغادرة المجلس أن يحصل على إذن، فإذا خالف، يُعدّ متغيباً بدون عذر، وبالنتيجة يفقد المجلس نصابه سنداً للمادة (1/84) من النظام المسمى .

فأية جلسة من جلسات المجلسين لا تعد قانونية، إلا إذا حضرها ثلثا الأعضاء، وتستمر قانونية الجلسة ما دامت الأغلبية المطلقة للمجلس حاضرة، وهو ما يعطل سير اجراءات الجلسة النيابية، ولهذا يُفضل، في رأي الباحث، تحديد نسبة معينة للسير في الجلسة القانونية بتحديد النصاب القانوني للجلسة، على غرار المشرع الدستوري التونسي، أي تكتسب الجلسة قانونيتها بحضور ثلث الأعضاء، مع ضمان الاعتراف للمعارضة بحقوقها الدستورية، باعتبارها الأقلية البرلمانية التي تقتضي قواعد الديمقراطية حمايتها.

ب- نظام الكلام

وفق نظام الكلام في الفصل الحادي عشر من النظام الداخلي للمجلس، المحدد بالمواد من 98-124 منه ، لا يجوز التكلم إلا بإذن له الرئيس، وإلا فللرئيس أن يمنعه من الكلام ويأمر بعدم إثبات أقواله في محضر الجلسة (م99) من النظام ؛ فقد أمر رئيس المجلس، مثلاً، بعدم إثبات أقوال النائب الهواملة حين تعرض للملك والملكة في جلسة الثقة بحكومة عمر الرزاز⁷. وتحديد المدة الزمنية للكلمة يكون من اختصاص رئيس الجلسة سناً للمادة (98/ب) ، ولم يحدد المشرع فيما إذا كان يجوز مقايضة المدد الزمنية بين الأعضاء، إذ لم يجر أي عرف برلماني على ذلك.

ولا يجوز للرئيس رفض الإذن بالكلام لغير سبب مشروع؛ وعند الاختلاف يبدى المجلس رأيه في ذلك (م 102). وترتيب الكلام يرهن على عناية المشرع بتعزيز الاقتراحات ثم تعديلها ثم معارضتها، ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات والوزراء ومندوبي الحكومة – علماً بأن هذا المصطلح "مندوبو الوزارة" لم يرد إلا في هذه الحالة وهو غامض وغير محدد في ظل عدم وجود نظام داخلي لمجلس الوزراء الأردني. والسبب بهذا الترتيب أنهم الأكثر اطلاعاً على مشاريع القوانين والسياسات العامة للدولة، وذلك بما يحقق تداولية المجلس؛ ولهذا السبب يكون التصويت علنياً.

ويؤذن دائماً بالكلام في الحالات الآتية، وهذه الحالات لا تعدل ولا تناقش، وإنما تحتاج لحسم من الرئيس، وتطرح بحسب ترتيبها وذلك بموجب المادة (104) من النظام مثل نقطة النظام، وتأجيل النقاش.

وعند طلب الكلام في المواضيع الواردة في المادة المرقومة سابقاً من هذا النظام، يوقف الرئيس النقاش بعد أن يتم المتكلم كلامه، وذلك باعتبارها مقترحات عرضية، ولم يوجب النظام وجود تنبئية على هذا المقترح العرضي الا في بعض الحالات مثل تأجيل النقاش، وهو ما يدل على أن هذا الدفع شكلي، ويسقط بالدخول في الموضوع والتصويت. وقد رفض رئيس مجلس النواب الثامن عشر مداخلة النائب خالد رمضان، وذلك من أجل الشروع في التصويت على الفصل المالي لقانون الموازنة العامة لعام 2018⁸.

ويتكلم العضو من مكانه أو من على المنبر بموجب المادة (111)، إلا إذا طلب الرئيس إلى المتكلم أن يتكلم من على المنبر، أما مقرر اللجنة فلا يتكلم إلا من على المنبر، وذلك للدفاع عن مشروع القانون موضوع المناقشة. والحكم القانوني يقتصر على رؤساء اللجان دون رؤساء الكتل البرلمانية، ولا يجوز توجيه الكلام إلا إلى الرئيس أو إلى المجلس، وذلك لعدم إحداث أحادية جانبية تسقط جوهر الاجتماع.

ولا يجوز للعضو بموجب المادة (113) أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في المواضيع المتعلقة بالثقة أو المناقشة العامة أو الموازنة العامة أو موازنات الوحدات الحكومية أو أن يتكلم أكثر من مرتين في أية مسألة أخرى. ولا يسري ذلك على مقدم الاقتراح والوزراء ورؤساء اللجان ومقرريها ورؤساء الكتل النيابية، وهذا يجعل الخطاب مقتضياً ومختصراً بالأمر العامة الجهورية على خلاف المسائل الأقل جهورية وخلافية، إلا أن الاستثناء للقيادات البرلمانية يعزز روح التضامن بين البرلمانيين.

وكذلك لا يجوز مطلقاً أن يأتي العضو أمراً مُخلاً بالنظام. أو لغة غير برلمانية، ويتضح من النص أن تحديد الوقت يتناسب كمياً مع عدد الكتلة أو الائتلاف، وإلا لم يُقرن الوقت بذكرهم. ويتضح بأنه كلما ارتفعت وتيرة أهمية الموضوع ارتفعت وتيرة تحديد الخطاب كمياً وفقاً لنوعية الموضوع، وللرئيس، بحكم المادة (116)، حق منع المتكلم من متابعة كلامه، دون قرار من المجلس، مثل حالة التعرض للملك بكلام غير لائق، أو التكلم من دون إذن الرئيس.

وفي غير الحالات السابقة لا يجوز منع المتكلم من الكلام إلا بقرار من المجلس، وذلك للحفاظ على سير الجلسة، وعدم تداخل الحق بالكلام بالمقاطعة، واستخدام اللغة غير البرلمانية، ولذا فإن هذه المسألة تُعدّ فصلاً بالحقوق دون

مناقشة، بحيث أن الحجاج التواصلي البرلماني لا يمكن إجراؤه في فضاء عام يتضمن التحقير والتعرض للحياة الخاصة أمام الجمهور، لذا يجب الفصل في أي اعتراض يتعلق بالنقاط السابقة من رئيس المجلس دون تعقيب ومناقشة من الأعضاء.

وكل عضو يقرر المجلس بموجب المادة (118) من النظام منعه من الكلام ولم يتمتع، أو عاد إلى الإخلال بالنظام، يحق للمجلس، بناء على طلب الرئيس، أن يقرر إخراجه من قاعة الجلسة⁹. ويترتب على قرار الإخراج حرمان العضو من الاشتراك في أعمال المجلس بقية الجلسة، وعدم إثبات شيء مما قاله في المحضر واعتباره غائباً عن الجلسة ولو لم ينسحب. وإذا صدر قرار من المجلس بحرمان العضو من حضور بقية الجلسة ولم ينفذه طوعاً، فللرئيس أن يوقف الجلسة ويتخذ من الإجراءات ما يلزم لتنفيذ القرار. وهذه الإجراءات تقتضي ضمناً استخدام القوة بوصف الرئيس قائداً للقوة الأمنية البرلمانية، وفي هذه الحالة، يمتد الحرمان تلقائياً إلى الجلسات الثلاث التالية (م119).

يترتب على قرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس أن يتم إعلان ملخص قرار المجلس في مركز الدائرة الانتخابية التي يمثلها العضو، أو على النحو الذي يراه، وأن تقطع مخصصاته عن مدة الحرمان (م120).

وللعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف القرار ابتداء من اليوم التالي لحرمانه، وذلك بإعلان أسفه واعتذاره خطياً عن عدم احترام قرار المجلس، ويتلى ذلك في أول جلسة تالية (م121)، ويشكل ذلك اعتذاراً قسرياً بقصد تجنب العقوبة، ولكن لم يحدد النظام ماذا يُقصد بالحرمان من الاشتراك بأعمال المجلس، وبرأي الباحث أن هذا الحرمان يقتصر على الاشتراك في اللجان والمناقشة العامة دون حق التصويت. ولم يبين النظام دور رؤساء الكتل البرلمانية في ضبط أعضاء الكتلة.

رئيس المجلس هو المسؤول الأول عن الحفاظ على الانضباط والنظام خلال المناقشة، ولذلك يمتلك قوة معرفية في النظام الداخلي للمجلس. وعادة ما يحاول رئيس مجلس النواب إنهاء النقاش، أو "يدعو الأعضاء إلى النظام" بصوت عالٍ

جدًا وبأسمائهم الشخصية، إلا أن ذلك لا يؤخذ بعين الاعتبار بوصفه عقوبة في ظل الانفعالات في المجلس، إذ قد يتهم الرئيس أيضا بالخروج عن واجب الحياد.

يُلاحظ أن النظام الداخلي ومدونة السلوك يتضمنان تكرارا في الاحكام التنظيمية. ومثال ذلك المادة (122) من النظام والمادة (5) من المدونة والتي تتضمن نفس الحكم على سلوك الغياب، وبالنتيجة، يمكن القول إن السلطة التنفيذية والقضائية لا تمتلك نظاما داخليا على غرار مجلسي النواب والأعيان، الأمر الذي يجعل السلطة التشريعية أكثر شفافية من السلطتين المذكورتين.

يبدو أن المرجعية السليمة لتنظيم أعمال المجلس هي قواعد روبرت التنظيمية، التي تعزز ديمقراطية العمل التداولي الحجاجي البرلماني. ولا تتفق قواعد النظام الداخلي مع القواعد المرجعية الخاصة بقواعد روبرت التنظيمية مثل النصاب القانوني لافتتاح الجلسة، وإصدار أوامر الاستدعاء وكتابة التقارير ومناقشتها¹⁰.

ثانيا: النظام الداخلي لمجلس الأعيان

إن النظام الداخلي لمجلس الأعيان يتطابق عموما مع النظام الداخلي لمجلس النواب، ولهذا، سيجري التركيز فيما يأتي على مسائل تنطوي على خصوصية في النظام الداخلي لمجلس الأعيان، تعيننا على التفسير الدستوري للنصوص. ومن الواضح أن الإعلام يسلط الضوء أكثر على أنشطة مجلس النواب قياسا إلى مجلس الأعيان، وقد يعود ذلك إلى انتخاب مجلس النواب في مقابل تعيين جلالة الملك لمجلس الأعيان. فالبث التلفزيوني نادر لجلسات المجلس، ولا تحدث أية إشكالات في الخطاب داخل هذا المجلس كما تحدث في مجلس النواب، مثل عبارات لعن الكوتا النسائية وعبارة "اقعدي يا هند"، وأن عمل المرأة إما في بيتها وإما حمل السلاح.

وفق المادة (40) من النظام الداخلي، فإن للجنة أن تطلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح، أو من تراه لازما لسماع بيناته وآرائه، وسنداً للبند "د" للجنة أن تطلب مستندات ووثائق متعلقة بما تبحثه من موضوعات، وهذا ينطوي على امتياز صريح لمجلس الأعيان. لكن النظام لم يحدد جزاء مخالفة ذلك، وهو ما يدل على عدم اكتمال القاعدة القانونية، بل يناقش في مجلس الأعيان لمناقشة الموضوع أمام كافة الأعضاء، وهذا ما يتفق مع المادة (69) من النظام

الداخلي لمجلس النواب. وبما أن مجلس الأعيان لا يجوز أدوات رقابية مثل حجب الثقة، فإن الاشكالات تحل بالوساطة باعتبارها أحد الطرق البديلة لحل النزاعات دون اللجوء للتقاضي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

سنداً للمادة (40/ج) فإنه يجوز للوزير أن يصحب معه أو ينيب عنه واحداً من كبار موظفي وزارته بموافقة رئيس

اللجنة، مما يجعل أمر الإنابة واضحاً فيما يتعلق بأحكام النظام الداخلي لمجلس الأعيان وبما يتفق والمادة 90.

وسنداً للمادة (178) فإنه في حال اجتماع مجلسي الأعيان والنواب فإن العمل يجري بالنظام الداخلي لمجلس

الأعيان في تلك الجلسة؛ وهذا يشي، كما يرى الباحث، بتطابق النظامين اللذين يحكمان المجلسين .

الفرع الثاني: مدونة السلوك البرلمانية

تنضبط البرلمانية بميثاق أخلاقي، وهي قابلة للتطور شأنها شأن مهنة الطب والمحاماة، وبالنتيجة، فإن إيجاد نظام

تأديبي يتلاءم والسلوكات البرلمانية، ويعمل على تحفيز خلاق لحالة النقاش والجدل حول تفاصيل السلوك البرلماني، يُعدّ

ضرورة ملحة، مثل سلوكات المهاجمة والعدوان والبلطجة وبيان المخالفة القانونية وأركانها المادية والمعنوية والعقوبة الملائمة في

حالات التهديد، والاستفزاز، والذم، والقدح، والتحقير، والإهانة، والغضب والإذلال، وكذلك حالة الامتهان للمرأة

البرلمانية وحاجاتها من إجازات وعطل برلمانية تتطلبها طبيعة المرأة البرلمانية وعملها التشريعي.

أظهر استطلاع الثقة لمرصد البرلمان الأردني في مجلس النواب السابع عشر، أن أكثر من 70 بالمائة من الأردنيين

غير راضين عن أداء المجلس و أن 69 بالمائة منهم لا يتابعون أعمال المجلس ولا يظهرون اهتماماً بذلك، وأن 50% منهم

لا يعلمون بوجود كتل نيابية في المجلس، وأن 60 بالمائة منهم لم يسمعوا شيئاً عن اللجان النيابية ، أما من يعلمها فإنه

يجهل توجهاتها وبرامجها¹¹. وفيما يأتي مناقشة لمدونة السلوك النيابية ومشروع مدونة السلوك لمجلس الأعيان.

أولاً: مدونة السلوك النيابية

تعتبر الصياغة القانونية لمدونة السلوك واجراءات إقرارها مسألة جوهرية، إذ إن الاقتناع بالمدونة يعزز الالتزام بها. وقد رفض مجلس النواب مدونة السلوك نظرًا لذكر الوقائع بشكل مفصل، ولصياغتها القانونية، فأصدر قرارا بعدم الموافقة عليها.

وعليه؛ فالأخلاق تطبق من الأعلى (السلطة، الحكام باعتبارهم القيادة المثلى) إلى الأسفل (المحكومين أو الشعب)، ولهذا فإن الغاية من مدونة السلوك:

- 1- أنها جزء مهم من منظومة النزاهة؛
 - 2- أنها تشجع السلوك الأخلاقي والحد من مخاطر عدم النزاهة في المؤسسات البرلمانية؛
 - 3- أنها تطبق على جميع الوزراء والبرلمانيين، وهو ما يحقق وحدتها، لا تعددها.
 - 4- أنها تتضمن أحكاما إرشادية للدلالة على السلوك القويم وضرورة مباشرة سلوك معين، مثل الالفاظ البرلمانية وغير البرلمانية والبروتوكولات، وأحكام إجرائية لتنظيم إجراءات التحقيق بالشكوى البرلمانية وتقديم إشهار الذمة المالية.
- ولهذا، على البرلمانيين:
- 1- العمل بضمير؛
 - 2- العمل باحترام الجميع؛
 - 3- العمل بجدارة وثقة واحترام؛
 - 4- احترام قيم الديمقراطية والالتزام بجوهر وروح الدستور ودعم الفصل بين السلطات وحكم القانون وأن يُخضعوا أنفسهم للمحاسبة عن مسؤوليتهم؛
 - 5- أن يحترم استقلال وحقوق ومسؤولية هيئة البرلمان.

ولذلك، تشترط بعض التشريعات كما، في بريطانيا ومنظمة الاتحاد الأوروبي، وجود مرشد ذي خبرة، ينصح للبرلمانيين بالتصرف السليم في الأزمات الأخلاقية؛ وتكون مهمته القيام بما يأتي:

1. أن يكون متحرراً من تأثير البرلمانيين وغير حزبي؛

2. أن يملك معلومات وخبرات ومؤهلات للتعامل مع القضايا الأخلاقية ويكون متخصصاً بالأخلاق أو بالقانون؛
3. أن يكون محمياً من العزل إلا لسبب قانوني محدد؛
4. تمكين البرلمانين من الاتصال به لتقديم النصح والإرشاد؛
5. البحث في تعارض المصالح والقضايا التي تنشأ عن المدونة والأخلاق وقضايا النزاهة؛
6. ممارسة وظيفته دون تحيز ويقدم الحقائق؛
7. الحفاظ على سرية المعلومات؛
8. الامتناع عن التحقيق بالشكوى، ضماناً للفصل بين السلطات¹².

تسببت جماعات الضغط بفضائح نيابية من دفع المال لإصدار القانون، في بريطانيا مثلاً -CASH-FOR (LAWS)، أو دفع المال للوصول إلى المتنفذين وعقد اجتماعات معهم. ولهذا فإن الإفصاح عن المصالح والعلاقات والعقود والخطط والميزانيات لجماعات الضغط تعد استراتيجية قانونية لدى البرلمانات الغربية الانكلوسكسونية بشكل خاص.

يستلزم تنظيم إصلاح الأخلاق لتحقيق وظيفتين: داخلية تتمثل في تعزيز النظام الأخلاقي وتحسين المعايير الأخلاقية وإنفاذها، وخارجية تتمثل في استرداد الثقة. ويظهر أن ذلك مرتبط بنظام العين بالعين (TIT FOR TAT) بحيث تستوجب العدالة أن تكون السلطة محايدة، وتحكم بالعدل، للحد من الدعاوى المتقابلة أو المضادة. والتآكل في السمعة الأخلاقية وعدم الفاعلية وانخفاض الضمانات والرقابة على السلوك البرلماني أدى إلى عدم الفعالية بالأحزاب والسياسيين والبرلمانيين والتحالفات العشائرية الانتخابية، الأمر الذي يهدد النظام الديمقراطي المحدود والبيروقراطية البرلمانية وآليات عملها، وهذا عزز السخرية من السياسيين وأدى إلى انخفاض مستوى احترامهم. فقد نُشر، مثلاً، على مواقع الإعلام الإلكتروني في شهر يناير عام 2018 صورة لتوزيع حبوب فياجرا بين النواب¹³، وانتشر

"هاشتاج" ضد رئيس مجلس النواب يأمر بإخراج مواطن بالقوة الأمنية من شرفة المجلس، ويقول له: "مش شغللك يا مواطن"¹⁴.

نصّت (م 3) على وجوب التزام النائب بالنظام القانوني البرلماني المتمثل بالدستور والقوانين والنظام الداخلي¹⁵؛ وهذا النص توكيدي تذكيري. وأكدت المدونة على واجب الأعضاء، باحترام المجلس وتجنب ما من شأنه الإساءة إلى سمعته وهيبته باعتباره أحد أهم مؤسسات الدولة، والحفاظ على سرية المعلومات المتعلقة بقضايا المواطنين وخصوصياتهم وشؤونهم الشخصية التي يطلع عليها المجلس أثناء تأدية مهامه. وكذلك أكدت المدونة على واجب أعضاء المجلس بالدفاع عن حقوق المواطنين وعدم التمييز بينهم، وبعدد قبول أي تشريع يخل بتلك الحقوق أو ينتقص منها، وتجنب الوساطة والمحسوبية إلا إحقاقاً لحق أو رفعاً لظلم. ومن المعلوم أن للحق صاحبين، وكل منهما يؤوله لمصلحته، وهذا يعزز أهمية البنية العميقة للنص، ويظهر سيادة الواقع على سيادة القانون.

وعلى النائب أن يلتزم باحترام آراء الآخرين الفكرية ووجهات نظرهم السياسية، ويتوجب عليه أن يشعر الأمانة العامة لمجلس النواب مسبقاً بأية زيارة خاصة سيقوم بها لأية دولة، وأن يحدد تاريخ المغادرة وتاريخ العودة مع العنوان، مع ذكر رقم الهاتف الذي يمكن الاتصال به عند الحاجة، وعليه أن يحافظ على سمعة المجلس خلال الاجتماعات الرسمية والخاصة. وعليه أيضاً أن يستعمل لوحة المركبات المخصصة لأعضاء مجلس النواب والصادرة عن إدارة ترخيص السواقين والمركبات على المركبة المخصصة لهذه الغاية فقط، وعدم إعارتها أو استخدام أكثر من لوحة لأكثر من مركبة، وأن يرتدي اللباس الرسمي أو الوطني المناسب أثناء الجلسات والاجتماعات بموجب المادة (3) من البند الأخير من المدونة، إلا أنه لا يوجد نموذج للباس الرسمي والوطني، بل اللباس المتعارف عليه وفق الهويات الثقافية المتعددة وطنياً.

وفق المادة (4)، يراعي النائب تقديم المصلحة العامة على المصلحة الشخصية في كل شأن. لكن المصلحة العامة غير محددة، هنا، ولم يجر حولها بحث أو نقاش للتعرف عليها. ووفق هذه المادة أيضاً، يلتزم النائب بعدم تبني أي موضوع فيه جر منفعة سواء أكان ذلك داخل المجلس أم خارجه، من خلال استخدامه للصفة النيابية، مما يحظر الدفاع مقابل منفعة بحيث لا ترتبط رقابة النائب على الأعمال الحكومية بجر منافع ودفع مضار، أو ترتبط بمصالح مالية عمن يدافع عنه

في البرلمان. ونصت المدونة على أن يلتزم النائب كذلك بعدم التستر على أي فساد أو ظلم من شأنه أن يلحق ضرراً بالوطن والمواطن.

وبالنتيجة، فإن تقسيم المادة (3 و4) يدل على تعدد البنود في تنظيم واجبات العضوية دون بيان نقطة معالجة قانونية مختلفة بينهما. نُظمت مدونة السلوك بوصفها استجابة متوقعة لنماذج مختلفة من سوء السلوك وفُضّاح الفساد البرلماني، إلا أنها لم تتضمن فترة تهدئة (COOLING PERIOD) قبل الانتقال للعمل سواء في القضاء أو القطاع الخاص أو السلطات المحلية أو مهنة المحاماة وفق نظام التعارض المهني المقرر. وعلاوة على ذلك لم تُعرّف الهدية أو يسمح بحدود لها، وإنما حظرتها حظراً مطلقاً، ولم تسمح بالإفصاح عنها، وهي شائعة في دولتنا (النبي قبل الهدية). وتنتشر في الاعلام المحلي أخبار الولايم فهل تعدّ من الهدايا. ولذلك، لم تحقق مدونة السلوك هدفها في مكافحة الفساد مثل الرقابة على الانتخابات الداخلية للمجلس، للحد من رشاوى التصويت¹⁶، ولم تتسم بالوضوح أو الاتفاق مع المعايير الدولية مثل الإفصاح وتعارض المصالح، ولم تنجز شرعية المحاسبة والوضوح المهني للمعايير من تسجيل للمصالح والإفصاح عن الأصول والبدلات والتنقلات. ولم تبين المدونة علاقة المجلس واعضائه بجماعات الضغط والمصالح. وخاصة مع بروز دورها بإسقاط حكومة هاني الملقى¹⁷.

في ضوء ما سبق فإن المدونة الجيدة يجب أن تكون:

1. واضحة بحيث يتسم النص القانوني بالتحديد والانضباط والحد من التأويلات؛
2. بسيطة بحيث يتسم النص القانوني بعدم التعقيد والغموض؛
3. مركزة بحيث يتسم النص بالتكثيف والإيجاز الذي لا يخل بالمعنى؛
4. تنظيمية بحيث ينظم النص القانوني موضوع المدونة وإجراءاتها؛
5. شمولية بحيث تنظم أخلاقيات العمل البرلماني دون نقص أو إخلال؛
6. إرشادية بحيث تتضمن المدونة أحكاماً إرشادية توجيهية لحل إشكاليات العمل البرلماني؛

7. مترابطة بحيث تكون كافية في حد ذاتها، وفي ترابط الإحالات داخل النص¹⁸

8. جوهرية بحيث تتضمن المبادئ والمعايير والإجراءات البرلمانية؛

9. متناسقة بحيث تتسم بالوحدة الموضوعية والعضوية وتفسر ذاتها، وعلاوة على ذلك، العمومية والتجريد والعدالة والاقتزان بجزء قانوني منصف¹⁹.

ثانيا: مشروع مدونة السلوك لمجلس الأعيان

لم يقر مجلس الأعيان مدونته الخاصة بسلوك أعضائه، وهذا ما اتضح للباحث خلال زيارة لمجلس الأعيان، إلا أنه نظم مشروعاً لهذه المدونة وأهم ما يميزه أنه يشتمل على الإجراءات التنفيذية وفق مشروع مدونة السلوك لمجلس الأعيان، وتحتوي على نموذج يعبئه جميع الأعضاء، وهو نموذج يعده المجلس لغايات الإفصاح عن طبيعة عمل العين خارج المجلس إن وجد، وعن الشركات والجمعيات والنقابات التي يشارك العين في إدارتها سواء أكانت إدارة تنفيذية أم من خلال عضوية مجالسها، وعن علاقات العين التعاقدية والخدمات الاستشارية التي يقدمها إلى المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية. وعلى العين أن يبلغ رئيس المجلس بأية تغييرات أو مستجدات قد تطرأ على المعلومات المذكورة. لكن هذه المدونة لم تتضمن جانباً إجرائياً عقابياً نصياً، وخاصة فيما يتعلق بالإفصاح عن المصالح وفض الاشتباك بينها. فمثلاً، قد يكون النائب أو العين محامياً، ولهذا تأثير على إجراءات التقاضي، إلا أن ذلك مسموح به ومباح في النظام البرلماني الأردني.

وكذلك تنص المدونة على إشعار رئيس المجلس بأية هدايا تزيد قيمتها عن 500 دينار، يتلقاها العين أو زوجه من جهات داخلية أو خارجية لها علاقة بالعمل. لكن تراكم الهدايا التي تقل عن هذا المبلغ يجعلها تشكل كماً مالياً يؤثر في القرار البرلماني. والمدونة تمنع كذلك مشاركة العين في مداولات المجلس أو لجانه إذا كان موضوع البحث يتعلق بمنفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة²⁰.

وبالمقارنة مع قانون مجلس النواب المصري فإنه يحظر قبول الهدية وتؤول ملكيتها للخزينة. ويجب على النائب فصل ملكيته عن إدارة الشركات الخاصة والتعامل المالي والتجاري والاقتراض الائتماني بالسعر العادل سنداً للمواد 39-47²¹. فالمرشع المصري، إذن، يمنع إدارة الشركة الخاصة وقبول الهدايا وإلزام العضو بالتعامل العادل مع المؤسسات المالية، أما المرشع الأردني فقد أباح للنائب إدارة الشركات الخاصة بشرط أن يشترك النائب أو العين مع مساهمين يزيد عددهم

عن القيد المحدد دستورياً والبالغ عشرة مساهمين بموجب المادة (1/75 و) ²²، وأطلق التعامل مع المؤسسات المالية دون قيد أو شرط. فقد يدير النائب الشركة بأسماء عائلية، أو قد يكون مساهماً بحصة الأسد مع حصة بسيطة لعدد من الشركاء المساهمين الذين يتجاوزون هذا العدد، الأمر الذي يفرغ النص من مضمونه بالاحتيايل على النص. ولهذا يُفضل، في رأي الباحث، تحديد نسبة معينة للسير في الجلسة القانونية بتحديد النصاب القانوني للجلسة، على غرار المشرع الدستوري التونسي، أي تكتسب الجلسة قانونيتها بحضور ثلث الأعضاء، مع ضمان الاعتراف للمعارضة بحقوقها الدستورية، باعتبارها الأقلية البرلمانية التي تقتضي قواعد الديمقراطية حمايتها.

الخاتمة

تتناسب طردياً أهمية الموضوع التداولي البرلماني، ووتيرة تحديد الخطاب كمياً وفقاً لنوعية الموضوع، وخاصة الخطوط الحمراء السياسية، وإن رئيس المجلس هو المسؤول الأول عن الحفاظ على الانضباط والنظام خلال المناقشة، ولذلك يمتلك قوة معرفية في النظام الداخلي للمجلس. وعادة ما يحاول رئيس مجلس النواب إنهاء النقاش، أو "يدعو الأعضاء إلى النظام" بصوت عالٍ جداً وبأسمائهم الشخصية، إلا أن ذلك لا يؤخذ جدياً بوصفه عقوبة في ظل الانفعالات المجلسية، إذ قد يتهم الرئيس أيضاً بالخروج عن واجب الحياد، ويلاحظ أن النظام الداخلي ومدونة السلوك يتضمنان تكراراً في الاحكام التنظيمية.

نُظمت مدونة السلوك بوصفها استجابة متوقعة لنماذج مختلفة من سوء السلوك وفضائح الفساد البرلماني، إلا أنها لم تتضمن فترة تهدئة (COOLING PERIOD) قبل الانتقال للعمل سواء في القضاء أو القطاع الخاص أو السلطات المحلية أو مهنة المحاماة وفق نظام التعارض المهني المقرر. وعلاوة على ذلك لم تُعرّف الهدية أو يسمح بحدود لها، وإنما حظرتها حظراً مطلقاً، ولم تسمح بالإفصاح عنها؛ لذا، لم تحقق مدونة السلوك هدفها في مكافحة الفساد مثل الرقابة على الانتخابات الداخلية للمجلس، للحد من رشاوى التصويت، ولم تتسم بالوضوح أو الاتفاق مع المعايير الدولية مثل

الإفصاح وتعارض المصالح، ولم تنجز شرعية المحاسبة والوضوح المهني للمعايير من تسجيل للمصالح والإفصاح عن الأصول والبدلات والتقلات. ولم تبين المدونة علاقة المجلس وأعضائه بجماعات الضغط والمصالح. وخاصة مع بروز دورها بإسقاط حكومة هاني الملقى، وفي ضوء ما سبق فإن المدونة الجيدة يجب أن تكون؛ واضحة، مركزة، تنظيمية، شمولية، إرشادية، مترابطة، جوهرية، متناسقة.

المراجع

المراجع العربية

أخبار المدينة، مجلس الاعيان يقر مدونة السلوك الخاصة بأعضائه، 12 / 11، 2014، آخر زيارة 2018 / 3 / 3

[HTTP://WWW.ALMADENAHNEWS.COM/ARTICLE](http://WWW.ALMADENAHNEWS.COM/ARTICLE)

جفرا نيوز، الفيديو كامل للتصويت على الموازنة لعام 2018 مجلس النواب HD -، 1 JAN 2018، استرجع 2018/2/21م.

[HTTPS://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=XJSDVUAIBJ0](https://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=XJSDVUAIBJ0)

جفرا نيوز، الفيديو كامل للتصويت على الموازنة لعام 2018 مجلس النواب HD -
جهاد المنسي، اتهامات باستخدام المال السياسي تحت قبة البرلمان، تشرين الثاني / نوفمبر 2014. جريدة الغد الأردنية،

استرجع 16/تموز 2016، [HTTPS://WWW.ALGHAD.COM/ARTICLES](https://WWW.ALGHAD.COM/ARTICLES)

خبرني، صورة لتوزيع حبوب فياجرا بين النواب ، 2018/1/14، استرجع 2018/2/20 ،

[HTTPS://WWW.KHABERNI.COM/NEWS](https://WWW.KHABERNI.COM/NEWS)

خبرني، كلمة النائب غازي الهواملة تحت قبة البرلمان خلال جلسة الردود النيابية على البيان الوزاري، 2018 / 7 / 18،

استرجع 2018/3/3 WWW.KHABERNI.COM

الدستور الأردني. متاح على موقع مجلس النواب الأردني على الشبكة الإلكترونية،

[HTTP://WWW.REPRESENTATIVES.JO](http://WWW.REPRESENTATIVES.JO)

روبرت، هنري أم روبرت الثالث، وآخرون، قواعد النظام الديمقراطي: قواعد روبرت التنظيمية للاجتماعات، ترجمة عبد الله بن

حمد الحميدان، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2005م، ص 23-25.

سواليف، ش شغللك يا مواطن "تشعل مواقع التواصل الاجتماعي ونشطاء يغردون" ارحم يا طراونة"، نوفمبر 27، 2017،

استرجع 2018/5/20، [HTTP://SAWALEIF.COM](http://SAWALEIF.COM)

مجلس الأعيان، الأعيان يناقشون مدونة السلوك الخاصة بالمجلس، 2014/11/10 آخر زيارة 2018/3/3

[HTTP://WWW.SENATE.JO/AR/CONTENT](http://WWW.SENATE.JO/AR/CONTENT).

محاسنة، محمد محمود، التماسك النصي في الحكم العطائية، وزارة الثقافة الأردنية، 2017، ص 42-59؛ بيومي، سعيد

أحمد، لغة القانون في ضوء علم لغة النص: دراسة في التماسك النصي، دار الكتب القانونية، القاهرة-مصر، 2010،

ص 18-21.

المحكمة الدستورية (رقم 2 لسنة 2014)، موقع قسطاس الإلكتروني.

محمد النجار بعد وعود الرزاز.. هل سيغادر الأردنيون الشارع؟ 2018/6/7

[HTTP://WWW.ALJAZEERA.NET/NEWS/REPORTSANDINTERV](http://WWW.ALJAZEERA.NET/NEWS/REPORTSANDINTERV)

IEWS استرجع 2018/3/22.

مدونة النظام والسلوك لمجلس النواب الاردني (لسنة 2015)، على موقع المجلس الإلكتروني على شبكة الإنترنت

[HTTP://WWW.REPRESENTATIVES.JO/](http://WWW.REPRESENTATIVES.JO/)

مركز القدس للدراسات السياسية، مرصد البرلمان الأردني، مؤتمر "مجلس النواب الـ 17 استعادة الثقة واستنهاض الدور،

2015/04/11، استرجع 2018/7/20،

[HTTP://WWW.JPM.JO/INDEX.PHP?TYPE=NEWS&ID=2309](http://www.jpm.jo/index.php?type=news&id=2309)

من قانون مجلس النواب المصري رقم 46 لسنة 2014، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 23 تاريخ 5 يونيو 2014، استرجع

[HTTPS://WWW.YOUM7.COM](https://www.youm7.com)، 2017/3/13

النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، متاح على موقع المجلس بالشابكة العنكبوتية.

[HTTP://WWW.REPRESENTATIVES.JO](http://www.representatives.jo)

النظام الداخلي لنواب مجلس الشعب التونسي الثلاثاء 5 جمادى الأولى 1436 – 24 فيفري 2015 السنة 158 عدد

16 ص 562-578 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، على شبكة الإنترنت .

[HTTP://WWW.LEGISLATION.](http://www.legislation.gov.lb) استرجع 2018/5/20 .

يوتيوب، جوردن ديز، الطراونة يطلب اخراج الرياطي، وصخب تحت القبة، 25 / 2 / 2105

المراجع الأجنبية

Organization for Security and Co-operation in Europe. (2013). *Background*

Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians

Commissions. Available on line [www.osce.org.p1](http://www.osce.org/p1).last visit 21-fep-

2018.

- ¹ روبرت، هنري أم روبرت الثالث، وآخرون، قواعد النظام الديمقراطي: قواعد روبرت التنظيمية للاجتماعات، ترجمة عبدالله بن حمد الحميدان، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2005م، ص 23-25.
- ² روبرت، قواعد النظام الديمقراطي، ص 25.
- ³ المحكمة الدستورية (رقم 2 لسنة 2014)، موقع قسطاس الإلكتروني.
- ⁴ النظام الداخلي لنواب مجلس الشعب التونسي الثلاثاء 5 جمادى الأولى 1436 - 24 فيفري 2015 السنة 158 عدد 16 ص 562-578 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، على شبكة الإنترنت. <http://www.legislation.tn> استرجع 2018/5/20.
- ⁵ النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. متاح على موقع مجلس النواب الأردني على الشبكة العنكبوتية. <http://www.representatives.jo/>
- ⁶ جفرا نيوز، الفيديو كامل للتصويت على الموازنة لعام 2018 مجلس النواب HD - ، 1 Jan 2018 ، استرجع 2018/2/21، <https://www.youtube.com/watch?v=XJSDVuaibJ0>
- ⁷ خبرني، كلمة النائب غازي الهواملة تحت قبة البرلمان خلال جلسة الردود النيابية على البيان الوزاري، 18 / 7 / 2018، استرجع 2018/3/3 www.khaberni.com
- ⁸ جفرا نيوز، الفيديو كامل للتصويت على الموازنة لعام 2018 مجلس النواب HD - .
- ⁹ يوتيوب، جوردن ديز، الطراونة يطلب اخراج الريايطي وصخب تحت القبة، 25 / 2 / 2105 www.youtube.com/watch?v=TXZEHtDLam4
- ¹⁰ هنري، أم روبرت الثالث، وآخرون، قواعد النظام الديمقراطي، ص 331 وما يليها.
- ¹¹ مركز القدس للدراسات السياسية، مرصد البرلمان الأردني، وقرر "مجلس النواب الـ 17 استعادة الثقة واستنهاض الدور، 11/04/2015، استرجع 2018/7/20 <http://www.jpm.jo/index.php?type=news&id=2309>
- ¹²it Organization for Security and Co-operation in Europe. (2013). *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians Commissions*. Available on line www.osce.org.p1.last visit 21-feb-2018.
- ¹³ خبرني ، صورة لتوزيع حبوب فياجرا بين النواب ، 14/1/2018، استرجع 2018/2/20 <https://www.khaberni.com/news>
- ¹⁴ سوالييف ، ش شغللك يا مواطن ” تشعل مواقع التواصل الاجتماعي ونشطاء يغردون ” ارحم يا طراونة ” ، نوفمبر 27، 2017 ، استرجع 2018/5/20 <http://sawaleif.com>
- ¹⁵ مدونة النظام والسلوك لمجلس النواب الاردني (لسنة 2015)، على موقع المجلس الإلكتروني. على شبك الإنترنت <http://www.representatives.jo/>
- ¹⁶ جهاد المنسي، اتهامات باستخدام المال السياسي تحت قبة البرلمان، تشرين الثاني / نوفمبر 2014. جريدة الغد الأردنية، استرجع 16/نموز 2016، <https://www.alghad.com/articles>
- ¹⁷ محمد النجار بعد وعود الرزاز.. هل سيغادر الأردنيون الشارع؟ 2018/6/7 <http://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews> استرجع 2018/3/22.
- ¹⁸ Organization for Security and Co-operation in Europe, Background Study, p. 40
- ¹⁹ محاسنة، محمد محمود، التماسك النصي في الحكم العطائية، وزارة الثقافة الأردنية، 2017، ص 42-59، بيومي، سعيد أحمد، لغة القانون في ضوء علم لغة النص: دراسة في التماسك النصي، دار الكتب القانونية، القاهرة-مصر، 2010، ص 18-21.

²⁰ مجلس الأعيان، الأعيان يناقشون مدونة السلوك الخاصة بالمجلس، 2014/11/10 آخر زيارة 2018/3/3 <http://www.senate.jo/ar/content>.

لم تكن مدونة السلوك لمجلس الأعيان قد أقرت أثناء إعداد الدراسة.

أخبار المدينة، مجلس الأعيان يقر مدونة السلوك الخاصة بأعضائه، 12/11/2014، آخر زيارة 2018/3/3 <http://www.almadenahnews.com/article>

²¹ من قانون مجلس النواب المصري رقم 46 لسنة 2014، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 23 تاريخ 5 يونيو 2014، استرجع 2017/3/13، <https://www.youm7.com>

²² الدستور الأردني. متاح على موقع مجلس النواب على الشبكة العنكبوتية <http://www.representatives.jo/>