



منتدى البدائل العربي للدراسات
Arab Forum for Alternatives



Global Partners
Governance

نحو قواعد لمدونة سلوك في مجلس النواب المصري: قواعد دولية وإشكاليات السياق المصري

مارس 2016

نك هارفي

محمد العجاتي

نوران السيد أحمد

دوافع
SEFSafa PUBLISHING HOUSE
WWW.SEFSafa.NET

نحو قواعد لمدونة سلوك
في مجلس النواب المصري
الطبعة الأولى 2016

رقم الإيداع:
الترقيم الدولي:

جميع الحقوق محفوظة ©
عدا حالات المراجعة والتقديم والبحث والاقتباس
العادية، فإنه لا يسمح بإنتاج أو نسخ أو تصوير أو
ترجمة أي جزء من هذا الكتاب، بأي شكل أو وسيلة
مهما كان نوعها إلا بإذن كتابي.

No part of this book may be reproduced or utilized in any form or by means, electronic or mechanical including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system, without prior permission in writing of the publishers.

الناشر
محمد البعلي

إخراج فني
علاء النويهي

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأي
دار صفصافة.



منتدى البدائل العربي للدراسات
Arab Forum for Alternatives



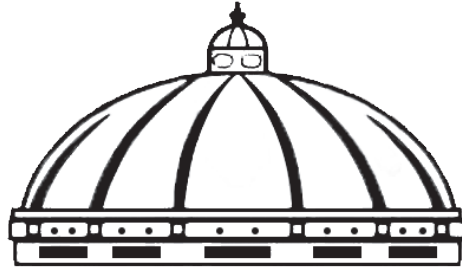
Global Partners
Governance

مؤسسة الشركاء الدوليين للحوكمة
منتدى البدائل العربي للدراسات



SEFSafa PUBLISHING HOUSE
WWW.SEFSafa.NET
elbaaly@gmail.com

دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراسات
5 ش المسجد الأقصى - من ش المنشية - الجيزة - ج م ع.

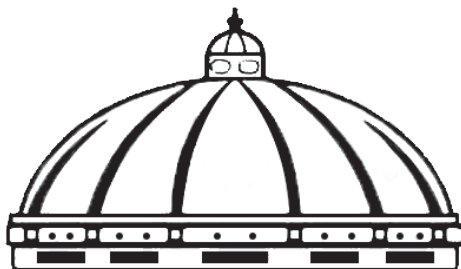


نحو قواعد لمدونة سلوك في مجلس النواب المصري:

قواعد دولية وإشكاليات السياق المصري

المحتويات

معايير السلوك في مجلس النواب المصري	6
ما الحاجة لوجود قانون أو نظام تأديبي؟ ما الهدف منه؟	7
هل يجب وجود قواعد مفصلة تحكم السلوك أم مبادئ عامة؟	7
مبادئ الوظائف العامة السبع	8
وضع "قواعد سلوكية"	9
تأسيس "نظام تأديبي"	10
مواصفات النظام التأديبي	11
أمر يجب أخذها في الاعتبار	12
نحو مدونة سلوك جديدة للنواب البرلمانين في مصر	15
النقاط المرتبطة بشئون العضوية:	21
العلاقة بين النواب ومختلف القطاعات والفئات:	24
تحديات وفرص مستقبلية أمام وضع مدونة سلوك جديدة	27



معايير السلوك في مجلس النواب المصري

نك هارفي

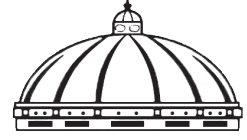
وزير الدفاع البريطاني الأسبق وعضو سابق بمجلس العموم
البريطاني، وخبير متعاون مع مؤسسة الشركاء الدوليين

ما الحاجة لوجود قانون أو نظام تأديبي؟ ما الهدف منه؟

- للحفاظ على الثقة العامة في الديمقراطية وفي الدستور
- للحفاظ على مصداقية وسمعة مجلس النواب
- للحفاظ على الثقة في أعضاء مجلس الشعب على المستوى الفردي وبشكل جماعي
- لنشر الطمأنينة بين الأفراد ووسائل الإعلام، والدولة بوجه عام لوجود آلية فعالة للتعامل مع المخالفات أو الفساد في الوظائف العامة.

هل يجب وجود قواعد مفصلة تحكم السلوك أم مبادئ عامة؟

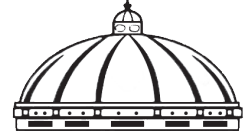
- أظهرت الكثير من الخبرات العالمية – سواء في الهيئات التشريعية وغيرها من المهن – أن سياسة إتباع المبادئ العامة أكثر مرونة وقابلية للتشكيل، كما أنها أكثر فاعلية
- ليس من الممكن أو المستحب محاولة التفكير في جميع صور المخالفات الممكنة مقدماً ووضع لائحة لمنعها
- يوفر الدستور المصري بعض نقاط الانطلاق الممتازة:
 - تحدد المادة 104 قسماً يتلوه الأعضاء، ويتعهدون فيه باحترام القانون والدستور ورعاية مصالح الشعب وحماية سلامة الدولة،
 - تحكم المادة 109 مصالح النواب المالية والتجارية، وضرورة الإفصاح العلني عنها،
 - تُرسي المادة رقم 112 مبدأ تمتع جلسات مجلس النواب بـ «امتياز قانوني» بحيث يتمكن النواب من التعبير بحرية عن آرائهم،
 - توفر المادة 113 للنواب حصانة قانونية محدودة.



1. مبادئ الوظائف العامة السبع

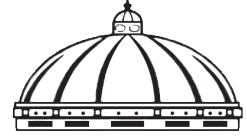
ربما يحسن بنا أن ندرس الذهاب لأبعد من هذا من البداية. كمثال لهذا، جميع المناصب الرسمية في المملكة المتحدة تحكمها «مبادئ الوظائف العامة السبع»:

- **نكران الذات:** على من يشغل منصباً عاماً أن يعمل فقط من أجل الصالح العام، ويجب عليه ألا يفعل هذا سعياً وراء مصالح مالية أو أية مصالح أخرى يحققها لنفسه أو لأسرته أو أصدقائه.
- **النزاهة:** على من يشغل منصباً عاماً ألا يضع نفسه قيد أي التزام مالي أو غيره لأطراف أو مؤسسات خارجية، مما قد يعمل على التأثير عليه أثناء قيامه بمهامه الرسمية.
- **الموضوعية:** في القيام بالأمور العامة، بما في ذلك التعيين في المناصب الرسمية أو التعاقدات أو ترشيح أشخاص للحصول على مكافآت أو مزايا، فعلي من يشغلون مناصب عامة أن تستند خياراتهم لمعيار الكفاءة وحده.
- **المساءلة:** يتحمل أصحاب المناصب العامة المسؤولية عن قراراتهم وأفعالهم أمام الجمهور، وعليهم أن يقدموا أنفسهم للتدقيق الذي يليق بمناصبهم.
- **الانفتاح:** يجب على أصحاب المناصب العامة أن يكونوا منفتحين بقدر المستطاع بشأن جميع القرارات والإجراءات التي يتخذونها، كما يجب أن يعطوا مبررات لقراراتهم وأن يحجبوا المعلومات فقط في حالة أن تتطلب المصلحة العامة الأوسع ذلك.
- **الأمانة:** من واجب شاغلي المناصب العامة أن يعلنوا عن أية مصالح خاصة تتعلق بواجباتهم العامة، وأن يتخذوا الخطوات اللازمة لحل أي خلافات ناشئة بصورة تحمي الصالح العام.
- **القيادة :** على شاغلي المناصب العامة أن يروجوا لهذه المبادئ ويدعمونها من خلال القيادة وإعطاء المثل الأعلى.



2- وضع "قواعد سلوكية"

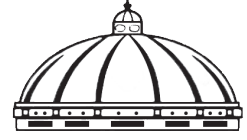
- حتى في النظام الخاص بـ «المبادئ العامة» فمن الطبيعي أن نذهب لما هو أبعد من الأحكام العامة للدستور المصري، أو القواعد السبع الخاصة بالمملكة المتحدة عند وضع قواعد للسلوكيات المتوقعة
- يمكن لمجلس النواب أن يضع قواعد أكثر تفصيلاً، على الرغم من تبنيه لمبدأ القواعد العامة، على سبيل المثال:
 - عقاب الأعضاء في حالة ارتكابهم لأية مخالفة للقانون المصري أو الدستور أو أية لوائح مالية أو خلافه
 - وضع قواعد أكثر تفصيلاً تخص الممتلكات والحيازة التجارية والمناصب، وتسجيلها والإفصاح عنها
 - عقوبات متدرجة للمخالفات الثابتة، والتي قد تتراوح بين التوبيخ العام من خلال وجوب تقديمه لاعتذار رسمي، أو الإيقاف المؤقت من المشاركة في جلسات مجلس النواب (مع وقف بدل حضور الجلسات كذلك)، وحتى الطرد من المجلس – ربما بموافقة ثلثي الأعضاء لتجنب خطر الانحياز السياسي.
 - من الطبيعي في معظم مجالس الشعب والهيئات التشريعية أن تدخل السلوكيات في جلسات المجلس أو جلسات اللجان الخاصة في اختصاص رئيس مجلس النواب أو رئيس الهيئة أكثر من تعلقها بنظام تأديبي.



3- تأسيس " نظام تأديبي "

لضمان ثقة العامة وكذلك ثقة أعضاء المجلس، يحتاج أي نظام تأديبي لمواصفات معينة - و يجب أن تكون واضحة - وهي كالتالي:

- الوضوح: يجب ألا يضطر المواطنون أو أعضاء المجلس للغرق في العديد من المستندات حتى يفهموا النظام، بل يجب أن يوضع كله في مكان واحد، وبالتالي، تظهر الحاجة لوجود «قواعد سلوكية» تتضمن «نظام رفع شكاوى»، مع توجيهات واضحة تخص طريقة عمله.
- العدالة: يحق للنائب أن تُسمع أقواله في جلسة عادلة، وأن يدعمه صديق أو ممثل له، وأن يعرف معيار الإثبات المستخدم، وأن يعرف العقوبات التي يمكن أن تطبق في حالة إثبات التهمة عليه، وكذلك أن يعرف أي من الإجراءات يمكن إجراؤه علانية، وما هي حقوقه الخاصة بالاستئناف.
- الموضوعية: من حق العضو أن يتم الفصل في التهم المنسوبة إليه بموضوعية وبدون تحيز. ويجب على المجلس التأديبي أن يتحلّى بالمواصفات التالية: أن يكون ذا مصداقية، وأن يحظى باحترام واسع، ويُنظر إليه بوجه عام على أنه موضوعي وغير متحيز.



4- مواصفات النظام التأديبي

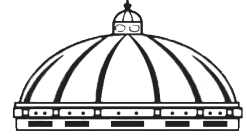
كان المجلس السابق يتمتع بقواعد إجرائية تتيح لمجلسه التأديبي أن يكون هو نفسه «لجنة القيم»، أي أن تضع نفس اللجنة قواعد تفصيلية وتطبقها. تقوم بعض المؤسسات بالجمع بين الوظيفتين بنفس الصورة، بينما تقوم بعض المؤسسات الأخرى بالفصل بينهما.

الأمر الحيوي هو أن تحتوي أية لجنة قيم أو لجنة تأديبية أو مجلس تأديبي متخصص على أعضاء كبار سناً، ليحظوا بالاحترام، وأن يكون معروفاً عنهم عدم انحيازهم نسبياً.

كان المجلس السابق أيضاً يتمتع بنظام خاص بالشكاوى، حيث يجب أن تقدم الشكاوى ضد العضو لمكتب مجلس النواب. لا يتضح تماماً سبب الحاجة لمثل هذا الإجراء، ولكن ربما يكون البديل هو تقديم جميع الشكاوى المبدئية لمحقق مستقل (انظر أدناه).

من الضروري أن يكون هناك وجود للتحقيقات، وعلى الأقل بعض الجلسات للجنة التأديبية، وأن تتم خلف الأبواب المغلقة. ومن المستحب تجنب «البت المباشر»، ولكن العملية نفسها بحاجة لأن تكون واضحة وشفافة، بحيث تكون مفهومة لمن هم خارج المجلس.

إن احتاجت أية توصية من اللجنة التأديبية بوقف أو طرد عضو لموافقة المجلس بالإجماع – أو ربما يحتاج الطرد للتصويت بالموافقة من ثلثي الأعضاء – ربما يحسن وجود مرحلة وسطى (استئناف مثلاً) للمزيد من الفحص والتحقق.



5- أمور يجب أخذها في الاعتبار

- **لائحة ذاتية أم لائحة مستقلة؟:** يمكن أن تتراوح الأنظمة التأديبية ما بين 100% «لائحة ذاتية» من المجلس ذاته، وحتى 100% لائحة خارجية، وما بينهما الكثير من الاختلافات. ربما يحسن أن نأخذ في الحسبان الاتجاه الدولي الخاص بإيجاد عنصر مستقل في كل من النظام البرلماني، وغيره من الأنظمة التأديبية المتخصصة الأخرى. وقد جاء هذا في أعقاب انتقاد البرلمانيين بأنهم «يقومون بمراجعة عملهم بأنفسهم»، في حين أن المهن الأخرى قد فتحت لنفسها المجال لوجود على الأقل جهة واحدة خارجية للتدقيق.

- تأسيس «مكتب تحقيقات» مستقل وجيد التأهيل لتلقى الشكاوى و – في حالة الرغبة في ذلك – التحقيق فيها، لتحديد ما يتم التوصل إليه من الحقائق، ولكن ليس تقرير العقوبات. ثم يتم تمرير ما توصل إليه مكتب التحقيقات للجنة التأديبية أو المجلس التأديبي لاقتراح العقوبات، ولكن بدون إعادة التحقيق في الحقائق.
- أن تتضمن اللجنة التأديبية بعض «الممثلين الحياديين» (من خارج أعضاء المجلس) المؤهلين.

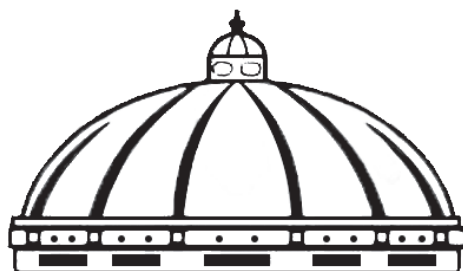
- **الحياة الخاصة مقابل الحياة العامة:** حارب الساسة طويلاً في العديد من الدول للدفاع عن الحق في أن تكون حياتهم الخاصة بالفعل كذلك، أي خاصة. وأنهم ماداموا لا يخالفون أي قانون، فهم لا يتوقعون أي تدخل في شئونهم الشخصية، إن لم تكن ذات صلة بواجباتهم البرلمانية. يحسن بأي قاعدة سلوكية أن تشير إلى هذا الأمر وأن تتعامل معه. من الصعب على أي شخص من الخارج أن يفهم «القواعد السلوكية للمجتمع المصري»، التي كان على

أعضاء المجلس السابق ألا يتجاوزوها، ولكنها بدت شديدة العمومية للجميع، مما جعلها تبدو اقتحامية بصورة ما.

- **من يستطيع التقدم بشكوى؟** في المملكة المتحدة أصبح نظام الحكم المحلي مليئاً بالمستشارين الذين يتقدمون بشكاوى تافهة بخصوص سلوكيات أحدهما الآخر، (بدلاً من تسوية الخلافات بينهما سياسياً) حتى انتهى الأمر بمنع الأمر برمته. من جهة أخرى، إن كانت هناك مخالفات خطيرة، فقد يكون الزملاء من الأعضاء وحدهم القادرين على رؤية ذلك في سياقه التأديبي. لا توجد إجابة نموذجية ولكن ربما يستحق الأمر التفكير فيه لتجنب الشكاوى الكيدية.

- **العلانية :** من المهم أن يتم إيجاد بروتوكول يحدد: أي معلومات تخص شكوى أو تحقيق أو حقائق أو نتائج تم التوصل إليها يتم الإعلان عنها للجمهور، ومتى تحديداً، وكيف، وبواسطة من؟ (من الضروري لصالح العدالة والنظام ألا يتحدث أعضاء اللجنة التأديبية عن مداولاتهم، وألا يقدموا أي صورة من صور البث المباشر). ويجب ألا تصدر سوى البيانات الرسمية، وأن يتم ذلك في الوقت المناسب.

يجب أن يتم عمل توازن بين المصادقية التي تستلزم الشفافية من جهة، وبين الوصمة التي تلحق بالعضو أثناء التحقيقات (التي ربما تطول)، والألعاب السياسية التي يمكن أن يلعبها خصم سياسي من الجهة الأخرى. مرة أخرى، لا يوجد حلاً نموذجياً لهذا الأمر.



نحو مدونة سلوك جديدة للنواب البرلمانيين في مصر: إشكاليات السياق المصري

محمد العجاتي

المدير التنفيذي لمنتدي البدائل العربي

نوران أحمد

باحث مساعد بمنتدي البدائل العربي

تواتر الحديث كثيرا عن أهمية وجود ما يُسمى بمدونة سلوك للنواب البرلمانين أو عن وجود ميثاق شرف ضابط لعمل وممارسة هؤلاء النواب لعملهم البرلماني داخل البرلمان ومع كافة الفئات والقطاعات على نحو يضمن النزاهة والكفاءة في أدائهم للعمل وفي الوقت ذاته يدعم من الثقة تجاه هؤلاء الأعضاء وتجاه العمل البرلماني والسياسي، على نحو يزيد من كفاءة العمل البرلماني وانضباطه. وهو الحديث الذي يأتي في إطار اتجاه شهدته عدد من دول المنطقة العربية مؤخرا في التوجه نحو إقرار مدونة سلوك لأعضاء برلمانات هذه الدول وفي مقدمتهم الأردن، والكويت، والعراق.⁽¹⁾

لعل أولى التحديات الواردة في هذا الصدد هو أن الخبرة المصرية في هذه المسألة بها قدر من التشوه، فعلى الرغم من أنها سبقت الكثير من البلدان العربية في وجود مراقبة لسلوك وممارسة الأعضاء البرلمانين لعملهم داخل البرلمان المصري من خلال «لجنة القيم» إلا أنه لم يسبق أن كان هناك قواعد محددة على النمط المراد والمعروف في مدونات السلوك في الكثير من التجارب الدولية، إلى جانب أنه لم تتواجد على الإطلاق أية مبادرات جادة ورسمية فيما قبل نحو تبني مثل هذه المدونة.

وهو ما يقود إلى جملة من الإشكاليات، أولها هو وجود قدر كبير من سيطرة وهيمنة رئيس المجلس وهيئة مكتبه على إدارة الجلسات وما يرتبط بالأعضاء البرلمانين، وهي الصلاحيات التي يصاحبها قدر كبير من الاتساع والضبابية، وما يتصل بها من نصوص في اللائحة السابقة، على سبيل المثال في مسألة الكلمات الممنوحة للنواب في البرلمان، نجد أن الكلمة تكون بإذن من رئيس المجلس، والتي تُعطي أولوية الكلام داخل المجلس في المناقشات بإذن من رئيس المجلس حسب ترتيب تقديم طلبات الكلام مع مراعاة صالح المناقشة. وعبارة «صالح المناقشة» فضفاضة تفتح الباب لما يراه رئيس المجلس دون رقيب عليه. وكذلك في النص على أنه «عند تشعب الآراء يراعى الرئيس بقدر الإمكان، أن يتناوب الكلام المؤيدون والمعارضون للموضوعات المعروضة

1 - مجلس النواب يقر مدونة سلوك لأعضائه، جريدة الدستور الأردنية، 29 يونيو 2015، <http://is.gd/hF82fd>
إنشاء لجنة برلمانية للقيم تحافظ نزاهة وكرامة الوظيفة النيابية، جريدة الشاهد الكويتية، 2 يناير 2014، <http://is.gd/nfcDGX>

للمناقشة»⁽²⁾ وهو بالطبع ما يتيح للرئيس الفرصة لعرض الكلمات التي يراها مناسبة وبالتناوب دون مراعاة للترتيب أو الطلبات المقدمة وفقا لما يراه «صالح المناقشة».

اتصالا بسلطات رئيس المجلس الواسعة في هذا الصدد نجد أن اللائحة اشترطت على المتكلم عدم توجيه كلامه لغير رئيس المجلس وهيئة المكتب. وهو الأمر الذي لا يستقيم في ضوء أن رئيس البرلمان هو الأول ضمن متساويين (equals Among First) من جهة،⁽³⁾ ومن جهة أخرى أنه في بعض الحالات يكون محور حديث المتكلم هو استجواب أو بيان موجه للحكومة أو أحد الوزراء، وطلب الاستجابة منهم وليس من رئيس المجلس وهيئة المكتب، وهو الأمر المنطبق عامة على كل أدوات الرقابة البرلمانية.

على جانب آخر نجد أن هناك جملة من المعطيات أو العبارات الفضفاضة في اللائحة والتي تُطلق يد رئيس المجلس وهيئته في التدخل في سير الجلسات ومداخلات النواب، دون ضوابط تعصف بحيادية العمل وكفاءته، من قبيل «حفاظ النائب على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية بالدولة، ورئيس المجلس وأعضاؤه»، و«الخروج على الموضوع المطروح للبحث»، «عدم الإتيان بفعل أو صفة مخلة بالوقار والنظام الواجب في الجلسة».⁽⁴⁾ وهو الأمر الذي من شأنه تقييد حرية التعبير لدى الأعضاء عن آرائهم وتوجهاتهم، وهو الظن الذي يزداد في ضوء نص اللائحة على حق رئيس المجلس بإقفال باب المناقشة في موضوع ما «إذا رأى أن الموضوع استوفي بحثه»، دون وجود معيار واضح لاستيفاء المناقشات.

وجود قدر كبير من سيطرة وهيمنة رئيس المجلس وهيئة مكتبه على لجنة القيم، وهي الهيمنة التي تتضح على أكثر من مستوى بداية من تشكيل اللجنة، والتي تخضع لسيطرة هيئة المكتب، حيث أنه وفقا لللائحة تتشكل اللجنة بقرار من المجلس من خمسة عشر عضوا بناء على ترشيح مكتب المجلس.⁽⁵⁾ يرأس اللجنة أحد وكيلي المجلس

2- أحمد حمدون. «ممارسات مجلس الشعب المصري في ظل لائحة 1979: دراسة نظرية تطبيقية». مؤسسة مدى للإعلام، 2013، ص: 11

3- علي الصاوي. «مشروع لائحة جديدة لمجلس النواب». موقع المحكمة الدستورية العليا. <http://is.gd/X1jpnn>

4- أحمد حمدون. مرجع سابق، ص: 14

5- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري 1979، مادة 25. <http://is.gd/du5hjc>

وينتمى لها بالعضوية بحكم الموقع رؤساء أربعة لجان هي لجان الشئون الدستورية والتشريعية، والشئون الدينية والإجتماعية والأوقاف، والإقتراحات والشكاوى، وحقوق الإنسان؛ وخمسة من أعضاء اللجنة العامة من بين إثنان من ممثلى الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والمستقلين؛ وخمسة من أعضاء المجلس يختارون بطريق القرعة على أن تكون من بينهم إحدى النساء.

وهي العملية التي تخلو من إشراك لأية أطراف أخرى من الهيئات البرلمانية وأحزاب المعارضة في تحديد تشكيل اللجنة وكيفيةها أو حتى الاشتراط بأن يكون العدد المتبقي-بالنظر للمعيار العددي- من تشكيل اللجنة لصالح الهيئات البرلمانية الأخرى وأحزاب المعارضة مناصفة مع رؤساء اللجان السابقة. وهو الأمر الذي يفتح مرة أخرى الباب أمام سيطرة حزب الأغلبية على هذه اللجنة بطريقة غير مباشرة في ضوء سيطرة حزب الأغلبية على اللجان ورئاستها ووكلاتها من خلال هيئة المكتب ورئاسية المجلس من واقع الخبرة المصرية.

ومن ثم فإن الغالب هو وجود علاقة غير متوازنة بين رئيس المجلس وبين النواب، حيث أنه في مقابل الصلاحيات الواسعة التي يمتلكها رئيس المجلس تجاه النواب، وأدائهم داخل البرلمان، لا توجد أدنى صلاحية أو قيد أو رقابة من جانب المجلس وأعضائه على الرئيس في أدائهم لمهمة إدارة المجلس، في حين أن هناك عدد من التجارب الأخرى التي تأخذ بمثل هذه الرقابة التبادلية كما هو الحال في مجلس الأمة التركي من خلال توجيه النواب أسئلة لمكتب رئيس المجلس فيما يتعلق بواجباته أو بواجبات المكتب التنفيذي أو أعضاؤه أو الهيئة الإستشارية، ويجب عن تلك الأسئلة أحد نواب الرئيس الذين يوكلهم لهذه المهمة، وتنطبق إجراءات الأسئلة العادية على تلك الأسئلة كذلك.⁽⁶⁾

أحد النقاط الإشكالية في هذا الصدد هي المتعلقة بتوزيع الكلمات داخل المجلس على نحو عادل بين النواب، وبين الكتل البرلمانية وبعضها البعض، على نحو لا يؤدي للجور على أحد الكتل، وهنا يبدو أحد الأسئلة التي يفترض أن تعالجها اللائحة، حول جواز وإمكانية مساواة النائب المستقل بنائب الكتلة البرلمانية، وكيفية تحقيق قدر من

6- مقترح فلسفة التغيير في لائحة مجلس الشعب. مؤسسة مدى للتنمية الإعلامية. ص - ص: 5 - 6

العدالة والتوازن في هذا الصدد؟ اتصالاً بمسألة عدالة الكلمات، هناك كذلك ضرورة لمراعاة العدالة في توزيع الكلمات أمام النواب ذوي الاحتياجات الخاصة لضمان طرحهم لمشاكلهم والتعبير عنها على نحو كامل وواضح.⁽⁷⁾ على أثر مسألة عدالة توزيع الكلمات كان الوضع في ما قبل الثورة، وحتى في برلمان 2012 أن يطلب نواب الأكثرية الكلمة في نفس الموضوع وتُعطى الكلمات لهم جميعاً وهو الأمر الذي كان يأتي على حق النواب الآخرين من المعارضة وما خلافه، ومن ثم لا بد أن تكون مدونة السلوك المقبلة معنية بأن يكون هناك تقسيم واضح للكلمات بين الكتل البرلمانية، وهو ما يفرض على النواب بدورهم التنسيق فيما بينهم وبين كتلهم البرلمانية

الأمر بالطبع ممتد إلى الناحية الإجرائية المتصلة بعمل هذه لجنة القيم فمن الناحية القانونية واللائحية، فإن الإحالة إلى لجنة القيم كانت تتم من قبل مكتب المجلس إذا رأي مبرراً لذلك بعد سماع أقوال العضو، وبناء عليه تكون العملية التأديبية بالمجلس تحت سيطرة حزب الأغلبية مروراً بكل مراحلها بداية من بدأ التحقيق وحتى إقرار الجزاء البرلماني. وهي الأزمة التي ترافق معها ضبابية المعايير والقواعد التي وفقاً لها يتم عمل وفقاً لها هذه اللجنة تجاه الأعضاء، بداية بالمعايير التي توجب على مكتب المجلس إحالة عضو ما إلى لجنة القيم، فوفقاً للمادة 26 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979 فإنه « تختص لجنة القيم بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري، وذلك كله طبقاً لأحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة ».⁽⁸⁾ وهي عبارات فضفاضة للغاية يمكن معاقبة أي من الأعضاء وفقاً لها لمجرد تبنيه رأي مختلف.

اتصالاً بمسألة الضبابية في القواعد المنظمة في هذا الصدد، يأتي للذكر المادة 32 من اللائحة الداخلية من مجلس النواب المصري، والتي تُعطي للجنة القيم بأغلبية أعضائها صلاحية توقيع جزاء أشد من الجزاءات المحددة في المادة السابقة على عضو ما أحالت

7- ورشة عمل « ورشة عمل » الرؤى والمبادرات المختلفة لللائحة مجلس النواب الجديدة » عقدت بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية. القاهرة. 30 أغسطس 2015

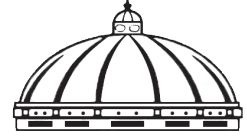
8- مادة 26. اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري 1979. <http://is.gd/du5hjc>

ذلك إلى اللجنة العامة خلال 10 أيام. وهي صيغة شديدة العمومية والتجهيل من خلال النص على «جزاء أشد من الجزاءات» دون تحديد ماهية هذا الجزاء، وهو أمر يوحي بعد الانضباط وغياب المهنية في هذا الصدد.⁽⁹⁾

كما أن هناك قدر من التعسف في هذا الصدد من خلال النص على صدور الجزاءات البرلمانية في نفس انعقاد الجلسة ذاتها بعد سماع العضو أو من ينوب عنه، ودون مناقشة- أي أنه لا توجد مهلة امام العضو، أو أمام المسألة للبت فيها، من جهة أخرى غياب فكرة المناقشة، وانفراد رئيس المجلس بتوقيع هذه الجزاءات عليه، إلى جانب صلاحية رئيس المجلس في أن يُحيل مخالفة العضو للجنة القيم لإعداد تقرير عاجل عنه وتقديمه للمجلس، بدلا من توقيع أحد الجزاءات السابق ذكرها.⁽¹⁰⁾

9- مادة 32، اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري 1979 ، <http://is.gd/du5hjc>

10 - أحمد حمدون، مرجع سابق، ص: 13



1. النقاط المرتبطة بشئون العضوية:

أولها هو مسألة التفرغ الوظيفي البرلماني، ففي ضوء ما نص عليه الدستور المصري بأن «يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويُحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون»⁽¹¹⁾ فمن المتفهم أنه سيتم الاحتفاظ للنائب بوظيفته في حالة وظيفة القطاع العام أو الحكومي لحين انتهاء مدته البرلمانية، إلا أن التحدي الأساسي الذي سيواجه واضعي مدونة السلوك هي حالة الأعضاء أو النواب الذين يمارسون أعمالاً في القطاع الخاص، والقطاع الغير حكومي، فكيف لهم الاحتفاظ بوظائفهم في هذه الحالة، وإلزام جهات العمل الخاصة بمثل هذه المسألة، على نحو يكفل لهم المساواة مع أقرانهم من العاملين بالقطاع العام والحكومي؟⁽¹²⁾

وفي ضوء الحقوق والامتيازات المالية التي كان يتمتع بها العضو وفقاً لمنصبه البرلماني فإن النقاط التي ينبغي أن تتطرق لها مدونة السلوك هي المتعلقة بتحديد مكافأة ما للعضو البرلماني وفقاً للنص الدستوري، وهو ما يُفترض أن تحظى هذه النقطة باهتمام من جانب المنظمين بحيث تكون المكافأة التي يحصل عليها النواب مناسبة لتلافي الوضع المسبق والذي كانت المكافأة المحددة للنواب فيه غير كافية ومتواضعة للغاية، لا تكفي لتغطية نفقات المساعدين وغيرها من الأمور التي يتطلبها عمل البرلماني، خاصة في حالة النواب المستقلين. إلا أنه يتوقع أن مثل هذا التقييم ومحاولة تحسين مكافأة النواب لن تمر بسهولة في ضوء الأوضاع الاقتصادية للبلاد، وكذلك في ضوء احتمالات بهجوم من كافة الأطراف لاعتبار محاباة الدول للنواب على

11- مادة 103، الدستور المصري لعام 2014، <http://is.gd/VuBnIN>

12- نوران سيد أحمد. «أزمة الحقوق المدنية والسياسية الهيكلية والمرأة: قراءة من الواقع المصري للمواطنة» في «المواطنة وحقوق النساء في مصر بعد الثورات العربية». منتدى البدائل العربي للدراسات. 2014. ص: 15

غيرهم من القطاعات التي تطالب كذلك بمستحقات مالية من جانب الدولة.⁽¹³⁾ إلى جانب أنه هناك حاجة لأن تكون هناك قواعد محددة وواضحة لمعالجة مسائل مثل السداد المالي للقروض التي يحصل عليها النائب.

بخصوص الصفة الحزبية للنائب، فالنص الدستوري واضح بهذا الصدد من حيث نصه على أن أي تغيير في الصفة الحزبية للنائب من شأنه إسقاط عضويته، إلا أن التحدي الذي يتوجب على أي مدونة سلوك مقبلة معالجته هو هو ضبط هذه المسألة لمواكبة الحالات التي تتغير فيها الصفة الحزبية للنائب دون إرادته مثل إقالته من الحزب أو اندماج الحزب أو حله،⁽¹⁴⁾ والاقترار فقط في حالة إسقاط العضوية على الحالات التي تتم بإرادة ورغبة النائب.

مسألة حصانة النائب هي ربما تكون أحد المسائل الخلافية ففي حين جاء النص الدستوري ليؤكد على «لا يُسأل عضو مجلس النواب عما يبيده من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو في لجانه»، إلا أن هذه النقطة تُعتبر مسألة خلافه حول إن كانت هذه الحصانة ستقتصر على داخل البرلمان أو ستمتد خارجه، وهي الآراء التي تتحسب خشية أن يستغل الأعضاء البرلمانين هذه الحصانة في أغراض شخصية وغير قانونية، وقضايا فساد، كما شهدت بذلك الخبرة المصرية،⁽¹⁵⁾ وبين آراء ترى أن هذه الحصانة لابد أن تكون ممتدة وموفرة للنائب داخل البرلمان وخارجه، تجنباً لأيّة محاولات لملاحقة النائب خارج البرلمان على آرائه وتوجهاته.⁽¹⁶⁾

مسألة تضارب المصالح، فوفقاً للنص الدستوري فإنه «يحرم على النائب طوال مدة العضوية، أن يشتري، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئاً من أموال الدولة، أو أى من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام،

13- مكافآت النواب ..مسمار جديد في نعش الميزانية، جريدة الوفد، 30 أكتوبر 2015، <http://is.gd/l6sRrx>

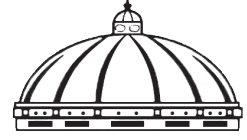
14- ورشة عمل «المسودة الأولى لللائحة الداخلية الجديدة لمجلس النواب القادم»، عُقدت بالإسكندرية في الفترة من 29 - 31 يناير 2015.

15- الحصانة البرلمانية...تاريخ أسود من نواب المخدرات إلى الإخوان والسلفيين، جريدة التحرير، 27 أغسطس 2015، <http://is.gd/GiYpeT>

16- ورشة عمل «الرؤى والمبادرات المختلفة لللائحة لمجلس النواب الجديدة» عقدت بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 30 أغسطس 2015

ولا يُؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقالة، أو غيرها، ويقع باطلاً أى من هذه التصرفات. ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام. وإذا تلقى هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية أو بمناسبتها، تؤول ملكيتها إلى الخزنة العامة للدولة. وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون».⁽¹⁷⁾ إلا أن أحد التحديات المثارة في هذا الصدد والتي يُفترض بمدونة السلوك إقرارها هي المتعلقة بالفصل بين الحقوق التي للنائب والتي قد يكون يطالب بها الدولة في وقت سابق الدولة، أو التي تُقرها له الدولة في حالة محددة قبل دخوله البرلمان، كما هو الحال في طلب تعويض عن ضم أرض ما للدولة،...إلخ.

أما فيما يتعلق بمسألة الممارسة فقد شهدت فجوة كبيرة للغاية، من جانب، لم يسبق في تاريخ مجلس الشعب إحالة أحد نواب الأغلبية للجنة القيم رغم التجاوزات التي تصدر من مقاطعة لنواب المعارضة أثناء كلامهم وصولاً للإشتباك معهم في أكثر من واقعة، على الرغم من اللائحة تلزمهم بأن الوحيد الذي يحق له مقاطعة المتكلم هو رئيس المجلس، إلا أن الواقع أن الأعضاء كلهم بإمكانهم مقاطعة بعضهم البعض. ومن جانب آخر فعلى الرغم من تضمن اللائحة لجملة من القواعد والنصوص المنظمة لسير الجلسات والعمل داخل البرلمان إلا أن هذه القواعد لم تحظى بالتطبيق، ولم تكن فعالة سواء في ضبط الأعضاء أو ضمان حيادية النقاشات واستيفائها من جانب النواب، والتي عكس الواقع بصدها جملة من الإشكاليات أهمها **الحظوة التي كان تتمتع بها الحكومة**، إلى جانب رئيس المجلس بالطبع، وإعطائها أولوية في سير الجلسات وإداراتها داخل المجلس في مقابل التعسف أو التشدد تجاه بقية الأعضاء العاديين، على النحو الموضح في اللائحة والذي يُجيز لرئيس المجلس بناء على طلب من الحكومة مناقشة موضوع غير وارد بجدول أعمال فوراً في أعقاب انتهاء مناقشة الجدول، على عكس حالة النواب والتي تتطلب طلب كتابي مسبب من 20 عضو على الأقل. اتصالاً بمسألة **الحظوة التي تتمتع بها الحكومة**، فعلى الرغم من الأصل أن الكلمة تُعطي لمقدمي طلبات الكلمة، إلا أنه للحكومة أخذ الكلمة كلما طلبات باستمرار. في حين أن



2- العلاقة بين النواب ومختلف القطاعات والفئات:

النائب العادي لا يحق له الكلام إلا مرتين فقط في حدود 15 دقيقة.

وهنا يمكن الإشارة إلى أحد أوجه القصور التي تضمنتها لائحة مجلس الشعب لعام 1979 وهي المتعلقة بأن الكثير من المواد المنظمة للعلاقة مع النواب اقتضت وتركزت على العلاقة بين النواب ورئيس المجلس وسير الجلسات، إلا أنه أي مدونة سلوك مستقبلية يُفترض بها أن تُغطي جملة من القضايا أو العلاقات بين النواب من جهة وبين قطاعات أخرى واسعة من جهة أخرى، كما هو الحال في:

العلاقة بين النواب وبعضهم البعض: على نحو يضمن ان العلاقة بين النواب وبعضهم البعض تقوم على الاحترام المتبادل، وتلبي ما كان يشهده الوضع في مراحل سابقة من مقاطعات مستمرة من جانب النواب لبعضهم البعض أثناء الحديث والكلام، كذلك الالتزام بالمهنية والموضوعات محل النقاش في الجلسات والكلمات وتجنب أي سحب للاتهامات والنوايا الشخصية في النقاش والمواجهات والكلمات.

العلاقة بين النواب والحكومة: العلاقة بين النواب من جهة والحكومة والسلطة التنفيذية من جهة أخرى، امتازت بقدر كبير التحفز بين الجانبين والذي وصل في بعض الوقائع المشهورة للدخول في مشادات كلامية وبدنية وهو الأمر الذي كان من شأنه إنهاء كثير من النقاشات والأسئلة، وهي الوضعية الممتدة لبرلمان 2012، والذي شهد خلافا مع الحكومة؛ أثناء مناقشتها بيانها أمام البرلمان لعرض بيانها الخاص، والذي قوبل باتهام من جانب النواب للحكومة بالاستيلاء على اموال الصناديق الخاصة ، إلى جانب الرفض التام لبيانها، وعلى أثر ذلك انسحبت الحكومة من المجلس دون

إكمال بيانها كنوع من الاعتراض على هذا الاتهام.⁽¹⁸⁾ الخلاصة أن أي مدونة سلوك مقبلة لابد أن تكون متضمنة لقواعد عامة واضحة لضمان حد أدنى من الاحترام المتبادل بين السلطة التنفيذية والنواب، وكذلك توضيح التدرج في إجراءات الرقابة على الحكومة للنواب بحيث يمكن لهم الاستعانة به، وكيفية استخدامها وفقا للظروف والمناسبت المختلفة، وكيفية طرح الأسئلة وتوجيه الاتهام بناء أدلة وأسانيد واضحة، وإلا تعرض النائب للجزاء.

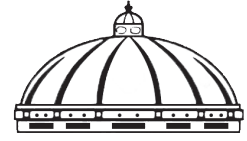
على جانب آخر يُفترض بمدونة السلوك ان تتضمن تنظيم للعلاقة بين النواب ومن ينوب عنهم من جهة، والوزارات من جهة أخرى، وكذلك مكاتب الاتصالات المتواجدة داخل كل وزارة منهم، بدلا من أن يكون التنسيق والاتصال بين النواب وبين الوزراء في أثناء انعقاد الجلسات وأمام أماكن تواجد وجلس الوزراء، بل أن هناك اقتراحات بأن يكون هناك لجنة من النواب تكون مسئوليتها فض النزاعات مع الوزراء. وفي هذا الصدد يبدو أن أحد المسئوليات المتوقعة من جانب النواب، هو الكف عن التكدر أمام الوزراء في المجلس من أجل التقدم لهم بطلبات متعلقة بدوائهم الانتخابية، أو القيام بخدمات لهم، على النحو الذي كان في خبرات وممارسات البرلمان في مصر في مراحل سابقة، على اعتبار أن هذا أمر لا يليق بنواب عن الأمة، ويضر بالصورة الذهنية عن النواب أمام المواطنين والجمهور.

العلاقة بين النواب وموظفي البرلمان: ضرورة أن يكون هناك تنظيم للعلاقة بين البرلمان وبين موظفي البرلمان من مختلف الجهات والعاملين والذي يُفترض أن يكون هناك قواعد واضحة منصوص عليها في العمل بينهم، وحدود الصلاحيات والمهام المطلوبة منهم في هذا الصدد، وذلك من خلال لائحة للكادر الإداري، لتنظم العمل والمسئوليات، وكذلك إمكانية تزويد البرلمان بتعريفات الموظفين ومجالات اختصاصهم في بدايات كل دور تشريعي ولابد من الاتصال بالأعضاء في بداية كل دور تشريعي لتعريفهم بخدمات المكتبة، على نحو يسهل عليهم إمكانية طلب المساعدة من الموظفين البرلمانين، وإن يكون في جهة لتوقيع الجزاءات والعقوبات في حال كان هناك

ضرورة لذلك على الموظفين الممتنعين عن إمداد النائب بالمعلومات المناسبة والمحتاج لها.⁽¹⁹⁾ وكذلك النص على طريقة بعينها يتم من خلالها معرفة تقييم الأعضاء وردود أفعالهم لهذه الخدمة البحثية الهامة..وكذلك النص على تنظيم لقاءات مع موظفي وقيادات الأمانة العامة.

العلاقة بين النواب وبين المواطنين: أن يكون هناك قواعد تنظم العلاقة مع النائب والمواطنين متضمنًا ذلك أبناء دائرته الانتخابية، إتاحة الفرصة لهم للتواصل معه داخل البرلمان، وربما السماح بهامش وقت للنواب للتوجه والتواجد بدوائرهم من وقت لآخر في إطار ترتيبات جلسات الانعقاد، والتأكيد على عدم إمكانية قبول هدايا من أبناء الدائرة ولا من المواطنين العاديين. وهنا يمكن الإشارة لجملة من الممارسات والوقائع السابقة في الحياة البرلمانية المصرية، والتي تمثلت في إطلاق عدد من النواب البرلمانيين لسلسلة من الاتهامات الجزافية تجاه مواطنين عاديين أو شخصيات عامة لا تشغل مناصب رسمية، دون أدلة أو سند، ودون أن يُصاحب هذا أية مساءلة من جانب البرلمان وأجهزته لمثل هذه السلوكيات الغير لائقة.

19- علي الصاوي. «تطوير عمل المجالس النيابية العربية». برنامج إدارة الحكم في الدول العربية. <http://is.gd/k1xMDc>



3. تحديات وفرص مستقبلية أمام وضع مدونة سلوك جديدة:

- أحد الإشكاليات العملية في الصدد والمتوقع مواجهتها هو إمكانية ضعف المعرفة والاطلاع لدى كثير من النواب على الالتزامات وقواعد العمل الواجب الالتزام بها داخل البرلمان وفي ممارسة العمل، وهو الأمر الذي جسده عدد من المناسبات السابقة كما هو الحال في برلمان 2012، ومسألة القسم والتي هي اشتراط أساسي لإعلان عضوية النائب، والتي وُجّهت بقدر من التعتن من بعض البرلمانيين في ذلك الوقت، خشية أن يتعارض نص القسم مع معتقداتهم وقناعاتهم الدينية والشخصية، إلى جانب الاجتهادات والتزيد من جانب بعضهم في الإدلاء بالقسم. (20) ضعف الاطلاع كذلك من جانب النواب سيمتد لمسألة الاتيكيكيت والتعامل داخل المجلس، والذي يُفترض أن يكون هناك محاولات وتدريبات للنواب عليه.
- أحد التحديات التي يمكن الالتفات لها في هذا الصدد هو زيادة عدد أعضاء مجلس النواب المصري والذي سيصل إلى 600 عضو، وهي الزيادة التي ستضع تحدي أمام وضع وقت محدد لكلمة الأعضاء جميعهم على نحو كاف وفي الوقت ذاته يراعي هذه الزيادة العددية.
- أحد الإيجابيات في هذا الصدد هو الاعتماد على التصويت الالكتروني في أخذ القرارات في المجلس على عكس ما كان الوضع في المجالس السابقة والتي كانت تنص على أخذ القرار برفع الأيدي وهي طريقة تفتح الباب للشك، وإهدار الوقت وعدم الدقة في ضوء الأعداد الكبيرة للأعضاء، وهو الأمر الذي يمكن

20- هل تتكرر ممارسات حزب النور ببرلمان 2012، جريدة اليوم الجديد، 29 أكتوبر 2015، <http://is.gd/syxRxb>

أن ينعكس على شفافية الأداء ونزاهته داخل المجلس، ومن ثم ثقة المواطنين والعامّة به.

- هنا يمكن الإشارة إلى أن أحد الفرص التي قد يتيحها الوضع الحالي هي عدم وجود أغلبية مهيمنة على البرلمان وهو ما يمكن أن يترك أثره بطريقة أو بأخرى على وضع مدونة السلوك، وهي وضعية سياسية لها علاقة بالسياق يمكن أن تمثل فرصة أمام البرلمان القادم في وضع مدونة سلوك متوازنة نتاج توازن علاقات القوة داخل البرلمان نفسه.