



الدراسة الأساسية: المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين

الدراسة الأساسية: المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين

وارسو، 2012



من منشورات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) والتابع لمنظمة الأمن والتعاون
الأوروبي (OSCE)
ul.Miodowa 10, 00-251 Warsaw, Poland
<http://www.osce.org/odihr>

© OSCE/ODIHR 2013
ISBN 978-92-9234-856-4

جميع الحقوق محفوظة. يسمح باستخدام محتويات هذا المنشور ونسخها للأغراض التعليمية وغيرها من الأغراض غير التجارية، بشرط أن
يكون هذا الاستخدام مصحوباً بالإشارة إلى منظمة الأمن والتعاون / مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان كمصدر للمحتويات.

من تصميم هوم وورك
صورة الغلاف تمثل مبنى البرلمان الهنجاى عن طريق www.heatheronhertravels.com.
قام بطباعته Poligrafus Jacek Adamiak

جدول المحتويات

تمهيد	5
الملخص التنفيذي	7
الجزء الأول: التحضير لإصلاح المعايير الأخلاقية البرلمانية	12
1.1 أسباب تنظيم السلوك	12
1.2 حدود التنظيم: الحياة الخاصة	17
1.3 الحصانة للبرلمانيين	18
1.4 سياق الإصلاح	22
الجزء الثاني: أدوات إصلاح المعايير الأخلاقية	28
2.1 ميثاق قواعد السلوك	32
2.2 صياغة الميثاق	36
2.3 الأصول والفوائد	40
2.4 البدلات، والمصروفات والموارد البرلمانية	45
2.5 العلاقات مع اللوبي	47
2.6 المجالات الأخرى التي قد تتطلب تشريع	49
الجزء الثالث: المراقبة والتنفيذ	54
3.1 تقديم شكاوى	56
3.2 التحقيق في الشكاوى	56
3.3 العقوبات على سوء السلوك	61
3.4 التكاليف الإدارية	63
3.5 التشجيع على الامتثال	64
3.6 تحديث ومراجعة المعايير	66
الاستنتاجات	68
قاموس المصطلحات	71
مراجع مختارة	73

مقدمة

المساءلة العامة و المصادقية السياسية للبرلمانات هي المبادئ الأساسية التي وقعت عليها جميع الدول المشتركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). أقرت الدول المشاركة في منظمة الأمن و التعاون في أوروبا (OSCE) خلال اجتماع كوبنهاجن عن البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا سنة 1990 أن «رغبة الشعب التي يتم التعبير عنها بحرية وعدل من خلال انتخابات نزيهة ودورية هي أساس سلطة وشرعية جميع الحكومات». وفي وثيقة باريس (1990) أكدت الدول جميعاً أن «الديمقراطية بطابعها التمثيلي والتعددي تتطلب قيام الناخبين بالمساءلة والتزام الهيئات العامة بالامتثال للقانون والعدالة اللذان يتم إدارتهما بحيادية وإنصاف». وأخيراً في وثيقة استانبول (1999) تعهدت الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بتعزيز جهودها من أجل «الترويج لممارسات حكومية جيدة و النزاهة العامة» وذلك ضمن جهودها المستمرة في مكافحة الفساد.

يعتبر تنظيم المعايير الأخلاقية ومعايير السلوك البرلماني عنصراً أساسياً لضمان ثقة الجمهور في كفاءة وشفافية وعدالة الأنظمة الديمقراطية بالإضافة إلى تعزيز ثقافة الخدمة العامة التي تفضل المصلحة العامة على المكاسب الشخصية. يوجد العديد من النماذج التنظيمية في الأنظمة البرلمانية لمراقبة السلوك مع وجود اتجاه واضح نحو «تشريع» صريح – مثل «ميثاق قواعد السلوك» – من معايير مقبولة للسلوك البرلماني والأخلاق. وبالفعل تشير الفصائح الحالية والتناقضات التي توجد في الديمقراطيات البرلمانية إلى أن إصلاح قواعد الأخلاق التي يتم تنفيذها بشكل شامل وشفاف واستشاري يمكن أن تكون عنصراً هاماً لاستعادة الثقة في أنظمة الحكم الديمقراطية.

لقد قامت بعض الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بوضع وإقرار مبادئ وقواعد السلوك أو الأخلاق للمسؤولين الحكوميين والبرلمانيين. وعلى الرغم من وجود قواعد للسلوك للبرلمانيين في السابق إلا أن هذه القواعد كانت مقتصرة على ساحة البرلمان. وفي السنوات الأخيرة أصبح هناك شق عميق بين الناخبين وممثليهم المنتخبين، فمثلاً انخفضت نسبة الثقة في البرلمانات الحكومية داخل الاتحاد الأوروبي من 57 في المائة في 2007 إلى 31 في المائة في عام 2012.¹

تتعلق المخاوف العامة الناتجة من استطلاع التصورات العامة المتعلقة بالمسائل المالية وتضارب المصالح ومستوى حضور الجلسات البرلمانية واجتماعات اللجان واستخدام المعلومات التي تتمتع بحصانة قانونية وسوء استخدام العلوات البرلمانية.

1 المفوضية الأوروبية «الرأي العام في الاتحاد الأوروبي – النتائج الأولى»، أوروباروميتر القياسية 77 ، ربيع 2012 صفحة 13، http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf

في كثير من الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، رغم ذلك، يتم تنظيم سلوك البرلمانين من خلال مواد الدساتير الوطنية وعناصر العديد من القوانين (تتعلق بالقواعد الخاصة بشاغلي الوظائف العامة وتضارب المصالح وطرح الأصول والبرلمان بالإضافة إلى القانون الجنائي أو قانون الجرائم الإدارية). يمكننا القول بأنه لا حاجة إلى قانون منفصل لقواعد السلوك أو الأخلاق يتعلق بأعضاء البرلمان. وبالفعل لم تقم الكثير من البرلمانات بوضع قوانين لقواعد السلوك والأخلاق وفضلت الاعتماد على المعايير المهنية التي توجد في «شبكة» القوانين، متضمنة النظام الداخلي والأوامر الدائمة الخاصة بهم.

وبدءاً من 2012، قام ثلاثة عشر برلماناً في منطقة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بإقرار قوانين لقواعد السلوك والأخلاق. وبالرغم من أن الرقم يبدو قليلاً، إلا أن هذه البرلمانات تمثل 607.5 مليون شخص أي حوالي 50 بالمائة من سكان منطقة منظمة الأمن والتعاون. وبالإضافة إلى ذلك فإن وضع قوانين لقواعد السلوك هو اتجاه متزايد يراعي الديناميكيات الجديدة مثل توقعات أعلى من الجمهور لممثلهم بالإضافة إلى قيام السياسيين بطلب المزيد من النصح والإرشاد عند صنع القرار الأخلاقي.

توضح وثيقة هلسنكي لعام 1992 تفويض مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمساعدة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في «بناء وتعزيز وحماية المؤسسات الديمقراطية». يقوم مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في مجال اختصاصه و من خلال برنامجها للحوكمة الديمقراطية بتقديم مشروعات وأنشطة تهدف لرفع الوعي بالدور الرئيسي الذي تقوم به المؤسسات الديمقراطية – وبالتحديد البرلمانات – في دعم مبادئ الديمقراطية. ولهذا المسعى يقوم مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بالاشتراك مع برامج الدعم الديمقراطية التي تنفذ من خلال العمليات الميدانية الفردية التي تقوم بها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE).

تم إجراء هذه الدراسة بواسطة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بهدف تطوير أداة عملية تعتمد على البحث الأكاديمي والخبرة العملية لدول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. الهدف من هذه الدراسة هو تحديد المخاوف الأساسية والعقبات التي يجب مراعاتها عند إصلاح وتطوير وتصميم المعايير البرلمانية للسلوك متضمنة – وليست قاصرة على – موائيق قواعد السلوك. وفي إطار التغيير السريع في أخلاقيات البرلمان فإن هذا المنشور يفضل النهج القائم على الانتقاء من موائيق قواعد السلوك أو الأخلاق الموجودة حالياً في منطقة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بدلاً من التحليل الدقيق فيما بين البلدان. تتعلق الحالات التي تم اختيارها بالدول التي توجد بها هذه القوانين.

هذه الدراسة التمهيدية : المعايير المهنية والأخلاقية لأعضاء البرلمان هي دراسة عملية شاملة تحلل كيفية بناء وإصلاح الأنظمة التي تضع المعايير المهنية والأخلاقية لأعضاء البرلمان وتنظم سلوكهم لضمان الوفاء بهذه المعايير. يمكن أن يقوم الجمهور المستهدف باستخدام هذا المنشور بعدة طرق:

- بالنسبة لأعضاء البرلمان والفريق البرلماني والخبراء من الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني، يمكن أن تستخدم هذه الدراسة كمنشور يلخص الموضوعات الرئيسية في تطوير وإصلاح المعايير الأخلاقية والمهنية لأعضاء البرلمان، مع الاستناد إلى الأمثلة والممارسات الخاصة بدول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛
- وبالنسبة للعمليات الميدانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالإضافة إلى المنظمات الدولية الأخرى، يمكن أن تكون هذه الدراسة أداة إضافية لتقديم الخبرات من خلال بناء القدرات والتدريب وتقديم النصح لأعضاء البرلمان والفريق البرلماني وذلك كجزء من مشروعات تعزيز البرلمان أو من خلال طلبات مباشرة من البرلمانين.

نأمل أن تقدم هذه الدراسة نظرة عامة قيمة للموضوع وأن تكون هي بداية انطلاق وتبادل الحوار الخلاق بين دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمنظمات الدولية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني حول تنظيم السلوك والأخلاق البرلمانية.

يود مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان أن يعرب عن تقديره للدكتورة إليزابيث ديفيد باريت التي قامت بالبحث وصياغة هذه الدراسة التمهيدية. كما يود المكتب أن يشكر الزملاء المراجعين والباحثين و أعضاء فريق العمل لمساهماتهم والتي بدونها لم تكن لتخرج هذه الدراسة. وأخيراً، يعرب مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان عن شكره للعمليات الميدانية والبرلمانات في سيبيريا وجورجيا وألبانيا لقيامها بعقد الفعاليات التي بدورها قد ساعدت في إتمام هذه الدراسة التمهيدية كما يتوجه بالشكر للخبراء الذين شاركوا في هذه الاجتماعات.

السفير جانيز لينارسيس

مدير

مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

الملخص التنفيذي

إن التزامات البعد الإنساني لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بخصوص المؤسسات الديمقراطية تنص على أن "الدول المشاركة تعترف بأن الديمقراطية القوية تعتمد على الوجود كجزء لا يتجزأ من الحياة الوطنية للقيم والممارسات الديمقراطية، فضلاً عن مجموعة واسعة من المؤسسات الديمقراطية"². وهذا يعني أنه، بالإضافة إلى بناء المؤسسات الديمقراطية، من الضروري ضمان أن الأفراد الذين يعملون في الحياة العامة يتقيدون ببعض المعايير المهنية والأخلاقية. وهذا ينطبق على كل من الديمقراطيات الناضجة وعلى تلك التي تكون فيها المؤسسات الديمقراطية لا تزال «قيد الإنشاء». عبر قطر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا³، هناك توافق متزايد على أن المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين تعد في غاية الأهمية لتعزيز الحكم الرشيد والنزاهة العامة وسيادة القانون⁴.

وفي هذا الصدد في بيان بروكسل لعام 2006 للجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بعد الاعتراف بأن الحكم الرشيد، لا سيما في الهيئات التمثيلية الوطنية، يعد أمراً أساسياً للاداء السليم للديمقراطية، فقد تم تشجيع جميع برلمانات الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على:

- تطوير ونشر معايير صارمة للأخلاقيات والسلوك الرسمي للبرلمانيين والموظفين التابعين لهم؛
- وإنشاء آليات فعالة للإفصاح العام عن المعلومات المالية والتضارب المحتمل للمصالح من جانب البرلمانيين والموظفين التابعين لهم؛
- إنشاء مكتب المعايير العامة الذي يمكن أن تقدم له الشكاوى حول مخالفة المعايير من جانب البرلمانيين والموظفين التابعين لهم⁵.

وبالفعل فإن وضع وتنفيذ هذه المعايير والآليات يقدم جسراً هاماً بين بناء المؤسسات الديمقراطية وإرساء ثقافة سياسية ديمقراطية.

2 وثيقة اجتماع كوبنهاجن للمؤتمر المعني بـ "البعد الإنساني" الخاص بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، كوبنهاجن، في 29 يونيو 1990، القسم الثالث، الفقرة 36.

<<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>

3 تسعى هذه الدراسة إلى تقديم أمثلة على مجموعة من الطرق التي تعالج بها عددا من الدول المشاركة في المنظمة مسألة المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين. حيث تم اختيار أمثلة مناسبة من بين هذه البلدان لتوضيح بعض النقاط.

4 تستخدم هذه الدراسة عبارة "المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين" كمصطلح شامل للقواعد والمعايير ذات الصلة بسير العمل البرلماني. ويهدف المصطلح ليشمل المعايير المنصوص عليها في القوانين والقواعد المكتوبة، فضلاً عن الاعتراف بأن بعض التوقعات التي ينتظرها الجمهور من البرلمانيين تشتق من مفهوم أوسع نطاقاً وأقل مادية لما يشكل السلوك "الأخلاقي". إن تعريف السلوك الأخلاقي من المرجح أن يتغير بمرور الوقت، ويتشكل بفعل القواعد المحلية، فضلاً عن تطلعات المجتمع لمؤسساته السياسية.

5 الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون، "إعلان بروكسل للجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون والقرارات التي تم اعتمادها في الدورة السنوية الخامسة عشر"، بروكسل 2006، الفقرة 32-33،

<http://www.oscepa.org/images/stories/documents/declarations/2006_-_brussels_final_declaration_-_english.2326.pdf>

(الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون).

لماذا يجب إصلاح المعايير؟

هناك أربعة أسباب رئيسية يرجع إليها رغبة الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في النظر في إصلاح المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين. وهذا بهدف:

- **مكافحة الفساد** – إن المعايير والنظم القوية يمكن أن تساعد على منع إساءة استخدام المنصب وأشكال أخرى من الفساد عن طريق: وضع قواعد واضحة للكيفية التي ينبغي أن يتصرف بها أعضاء البرلمان ورصد الكيفية التي يتصرفون بها في الواقع، ومعاينة التجاوزات. إن دور نائب البرلمان معقد ويمكن أن يؤثر عدداً من العضلات الأخلاقية. تقدم المعايير الواضحة والنافذة باستمرار المزيد من الوضوح لأعضاء البرلمان وموظفيهم حول التصرف الذي يتوقعه منهم الجمهور، خاصة بعد فضيحة تم فيها ارتكاب أخطاء بحسن نية. ينبغي أن لا تتعارض النظم مع ممارسة واجباتهم البرلمانية، على سبيل المثال، بمطالبة النواب بالمشاركة في الإجراءات البيروقراطية غير الضرورية، ولكن ينبغي إنشاء بيئة عادلة ومستقرة يتمكن فيها أعضاء البرلمان من أداء أدوارهم في التمثيل، والتحميص والتشريع؛
- **تعزيز المسانلة والثقة** – إن المعايير الأخلاقية البرلمانية الواضحة تعزز المسانلة بإعطاء الجمهور ووسائل الإعلام معايير واضحة على أساسها يتم الحكم على السلوك البرلماني. إذا كان الناس يعتقدون أن النظام الذي يحكم الأخلاقيات عادل وفعال، فبذلك يمكنهم الثقة على نحو أكثر سهولة بالبرلمان لمواصلة وظيفته، مع العلم بأن أي تجاوزات سوف تظهر، وسوف يتم معاقبتها؛⁶
- **إضفاء الطابع المهني على السياسة** – تاريخياً، كان انتخاب نواب البرلمان يتم من مجموعة متنوعة من المعارف، والمهن، ويعتبر هذا التنوع هاما لقدرته على تمثيل الناخبين. ومع ذلك، بمجرد وصولهم إلى البرلمان، يحتاج أعضاء البرلمان إلى الالتزام بنفس القواعد حول كيفية تصرفهم في المنصب. تماماً مثل تقاسم المحامين والأطباء للمعايير عبر المهنة، يحتاج أعضاء البرلمان إلى الوضوح بشأن المعايير المتوقعة منهم. كما يمكن أن تساعد المعايير الواضحة على توحيد أعضاء البرلمان، مما يسمح لهم بالتغلب على الاختلافات السياسية الواضحة وبناء الإحساس بروح الزمالة. كما أنها يمكن أن تعزز الهيبة للمنصب، مما يساعد على اجتذاب أفراد من العيار الثقيل للمنصب؛
- **الوفاء بالمعايير الدولية** – تقديم قوانين قواعد السلوك للموظفين الحكوميين، وتعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية، كما يبين التزام البلد بتنفيذ واحترام المعايير والقواعد الدولية المشتركة. كما يمكن أن يكون الامتثال لهذه القواعد هاما للوفاء بشروط الانضمام إلى الجمعيات الدولية أو الحصول على المعونة.

كيف يمكن القيام بإصلاح وتعديل المعايير

تسعي العديد من البرلمانات الواقعة في نطاق المنظمة الإقليمية للأمن والتعاون في أوروبا لتعديل المعايير الأخلاقية والمهنية. وتتهم هذه الدراسة بكيفية القيام بإعداد الأنظمة اللازمة لضمان أن الأعضاء يسلكون السلوك المهني، على سبيل المثال: يقومون بتحمل مسئولية مجموعة من المهام الجوهرية المتخصصة المتعلقة بأدوارهم بشكل فعال، وعلي الصعيد الأخلاقي: على سبيل المثال، يتفق مع القيم التي تقوم بتشكيل السلوك الصحيح والمناسب لعضو البرلمان.

كما أنه ليس من الممكن وضع وصف واحد للمعيار بحيث يناسب جميع الحلول المتعلقة بتحسين المعايير الأخلاقية البرلمانية. تعد الإستراتيجيات التي تأخذ في الحسبان شروط دستورية وسياسية محددة هي أكثر الإستراتيجيات فاعلية. حيث قد يكون من المفيد لتلك الإصلاحات البدء بتحديد المخاطر الأساسية أو المشاكل الكائنة في أنظمتهم السياسية والسياق الدستوري والقوانين الحالية فضلا عن الأخذ بالمعايير الدولية في الحسبان، ومثل هذا التدريب يمكن أن يكون عاملاً مساعداً في إرساء وتقويم ماهية الأدوات والممارسات التي يوجد حاجة لها في ذلك المحتوى الذي تم تحديده. وتختص تلك الدراسة بمشاركة الخبرات المتعلقة بطريقة عمل الأنظمة البرلمانية عبر المنظمة الإقليمية للأمن والتعاون في أوروبا والتي قد تعد مصدراً للإصلاحات.

6 يمكن أيضاً أن تتم المناقشة، رغم أن ميثاق السلوك قد يقوم بتدمير ثقة العامة في السياسيين عن طريق نشر الفضائح أمام العامة والتي كان من المفترض أن تبقى طي الكتمان. راجع دراسة اللجنة الأوروبية، المعهد الأوروبي للإدارة العامة، «تنظيم تضارب المصالح لشاغلي المناصب العامة في الاتحاد الأوروبي»، 2007، الفقرة 121،

<http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf>. ((EC EIPA>

كما أن هناك عدة أدوات لتنظيم الجوانب المختلفة للقوانين السلوكية البرلمانية وهي كالتالي:

- **قوانين السلوك⁷** – تعني قوانين السلوك القيام بتحديد المبادئ الإرشادية والتوجيهية الأساسية لسلوك أعضاء مهنة محددة. وتلعب مثل تلك القوانين أدوار متنوعة في السياقات الدستورية المختلفة. بعض منها عبارة عن قائمة تفصيلية من الأحكام والقواعد والتي تعد جزء لا يتجزأ من الوثائق القانونية الملزمة مثل القواعد الإجرائية للبرلمان، كما نرى في القوانين الألمانية واللاتيفية، وهناك أخرى عبارة عن بيانات بسيطة ومختصرة من القيم المشتركة، مثل المجلس التشريعي لقوانين العموم بالمملكة المتحدة (بالرغم من أن الأخير يصاحبه دليل مطول). كما أن وجود القوانين ليس بالشيء الضروري حيث تقوم العديد من البلدان بتنظيم المعايير البرلمانية بشكل فعال دون الاعتماد على تلك القوانين. ومع ذلك، فإنها قد تكون أدوات مفيدة تجمع كل تلك القواعد في مكان واحد، مع توفير مرجع يتم من خلاله الحكم على السلوك، مع القيام أيضاً بتحديد القيم والمبادئ العامة. علاوة على ذلك، نجد في كل البلدان أن صياغة مثل تلك القوانين يمكن أن تكون عملية مفيدة للغاية، حيث أنها تميل إلى الشروع في مناقشة واسعة النطاق تتعلق بماهية المعايير الأخلاقية والمهنية وبما يجب أن تكون عليه وبما ينبغي أن نتوقعه من النواب البرلمانيين. وبناء على ذلك فإن القيام بصياغة قوانين جديدة قد تُعد طريقة ممتازة للشروع في عملية إصلاح وتعديل المعايير؛
- **سجلات المصالح وبيانات الأصول** – تنشأ أحد التهديدات الرئيسية للسلوكيات المهنية والأخلاقية للأعضاء البرلمانيين من خلال "تضارب المصالح"، على سبيل المثال: المواقف التي قد يضطر فيها النواب البرلمانيين للاختيار بين واجباتهم ومتطلبات أدوارهم المهنية وبين مصالحهم الخاصة. حيث أن معظم البرلمانات تقوم بوضع قواعد حول ما يمكن للأعضاء البرلمانيين امتلاكه بينما هم في مناصبهم. حيث تميل إلى السماح بوجود أنواع معينة من المصالح، ولكن مع حمايتها من التضارب. كما يُطلب من أعضاء البرلمان القيام بتوفير المعلومات اللازمة حول مصالحهم وأملهم. ويتم مراقبة تلك البيانات إما بواسطة البرلمان أو يتم الكشف عنها بشكل علني. وتكمن الميزة في الكشف العلني أنها تسمح لوسائل الإعلام والمجتمع المدني بتقييم ما إذا كان عمل النواب البرلمانيين يخضع لتأثير مصالحهم الشخصية من عدمه. ومع ذلك فإن المخاوف التي تتعلق بمبدأ التعدي على الخصوصيات ينبغي أن يتم معالجتها بشكل دقيق بما يتوافق مع السياقات المحلية؛
- **القواعد الخاصة بالمصاريف والبدلات** – يحتاج النواب البرلمانيون إلى وجود موارد كافية لتنفيذ مهامهم وواجباتهم بشكل فعال وبالتالي فإن هناك حاجة لقيام الدولة بصرف بدلات بهدف تدعيم مكاتبها المحلية، وتمويل نفقات السفر وكل المصاريف الضرورية الأخرى. كما ينبغي على النواب البرلمانيين التدريب على تحمل المسؤولية وفقاً للطريقة التي يتم بها القيام باستخدام الأموال العامة، ينبغي استخدام المصادر البرلمانية فقط لمصالح الأعمال العامة، كما ينبغي ألا يتم استخدامها تحت أي ظروف في الحملات الحزبية السياسية أو للمصالح الشخصية. كما يملك النواب البرلمانيين الحرية التامة في استخدام البدلات وفقاً لوجود حاجة للتنظيم وذلك لتجنب وجود أي تجاوزات واكتساب ثقة الجمهور؛
- **جوانب سلوكية أخرى** – ينبغي أن تقوم عملية تعديل وإصلاح السلوك أيضاً بتوفير فرصة لدمج ومعالجة الاعتبارات المتعلقة بالعلاقات بين أعضاء الجماعات الضاغطة، والسلوكيات واللغة البرلمانية والمعاملة على قدم المساواة فيما يتعلق بالعرق أو النوع، وأيضاً معايير المواظبة. كما يمكن أن تعطي القواعد أيضاً الإرشادات اللازمة بشأن كيفية إدارة وتمثيل الناخبين. كما يمكن أيضاً أن تكون ضرورية من أجل تنظيم توظيف النواب البرلمانيين بعد الانتهاء من العمل البرلماني، وذلك وفقاً لقدراته بعد تركه لعمله واتجاهه لوظائف القطاع الخاص التي قد تشكل تضارب في المصالح.

المراقبة والتنفيذ:

من الضروري القيام بإعداد إجراءات واضحة وملائمة حينما يتم إرساء القواعد وذلك بهدف مراقبة وجود أي مخالفات أو تجاوزات لتلك القواعد، وأيضاً التحقيق فيما إذا كان هناك سوء سلوك مع معاقبة المخالفين. وهناك تساؤل واحد ينبغي وضعه في الاعتبار وهو هل ينبغي وضع الثقة بالبرلمان لتنظيم نفسه. على سبيل المثال: من خلال اللجنة المتخصصة في الأخلاقيات، أو ما إذا كان ينبغي أن يتم إسناد التحقيقات إلى هيئات رقابية خارجية بدلاً من ذلك، مثل منظمة مكافحة الفساد.

7 شروط "القوانين السلوكية" و"القوانين الأخلاقية" والتي يتم القيام باستخدامها بالتبادل في بعض الأحيان كما قد يكون لها دلالات مختلفة بلغات مختلفة. ونحن نقوم باستخدام مصطلح "القوانين السلوكية" في تلك الدراسة ولكن لا يعني هذا وجود النية لاستبعاد الأنظمة التي تفضل استخدام مصطلح آخر.

لقد كان من المفضل عادة وجود تنظيم ذاتي علي نطاق واسع بسبب وجود الحاجة لحماية استقلالية البرلمان عن الشعبة التنفيذية. ومع ذلك في السنوات الأخيرة ظهرت حركة تتجه للتنظيم الخارجي، والتي تنعكس بشكل جزئي علي فقدان الثقة بقدرة البرلمان علي تنظيم أنفسهم بعد ظهور سلسلة من الفضائح المتعاقبة. وغالباً ما يتم رؤية التنظيم الخارجي علي أنه أكثر مصداقية وأقل عرضة لإضفاء الطابع السياسي عليها. وأياً كان نوع المنهج الذي يتم اعتماده، فإنه من المهم أن تكون الهيئة مسؤولة عن تنفيذ المعايير الأخلاقية المهنية في البرلمان التي تعتبر مشروعة كما تتسم إجراءاتها بالشفافية. وينبغي أيضاً أن تتناسب العقوبات المفروضة مع حجم أو شدة سوء السلوك.

الشروع في الإصلاح والتعديل والمحافظة عليه:

إن الأنظمة التي تقوم علي تنظيم القوانين الأخلاقية لعمل البرلمانين تكون أفضل حينما يشعر النواب البرلمانين أنفسهم "بملكيتهم"، لتلك الأنظمة. ويمكن القيام بتحقيق ذلك بشكل أفضل من خلال وجود عملية استشارية مفتوحة لمناقشة ما لا يعمل مع تصميم الحلول المناسبة للقضاء علي تلك المخاوف. كما ينبغي القيام بتكوين مجموعات عمل لقيادة العملية الإصلاحية من خلال مبدأ اختيار عادل يتسم بالشفافية، كما يتم قيادتها مثلاً من خلال جعل عملهم يتسم بالشفافية مع إعلان المصالح الخاصة لأعضائها، وغير ذلك من المتطلبات الرئيسية للبرلمان. ومن أجل تحقيق المثالية، ينبغي قيادتها أو أن تتضمن أفراد معروفين علي نطاق واسع بأنهم علي خلق كما يوحون بالثقة العامة. كما أن أي شكل تنظيمي يتم تنفيذه يتطلب وجود تكاليف إدارية، والتي ينبغي علي المصلحين أخذها في الاعتبار عند قيامهم بوضع قواعد جديدة. ومع ذلك فإنه يمكن إنجاز التحسينات الأساسية التي تحتاجها المعايير البرلمانية من خلال مبدأ الشفافية والمبادرات المسؤولة والتي تعد غاية في الفاعلية من حيث التكلفة.

كما أنه من الضروري الحفاظ علي مرونة القواعد التنفيذية. ويعني ذلك بالنسبة للبرلمانين ضمان إطلاع الأعضاء الجدد علي القواعد عند انضمامهم إلي البرلمان، مع توفير فرص منتظمة لمراجعة وتحديث تلك القواعد، وتوفير الدعم اللازم للأعضاء الذين يسعون للحصول علي النصيحة فيما يتعلق بتلك القواعد. كما أن توعية العامة ووسائل الإعلام يقوم على هدف تشجيعهم علي محاسبة النواب البرلمانين وأيضاً يضع حدود معقولة علي التدقيق في الحياة الشخصية للنواب، وذلك حتى يستطيع النواب الحصول علي بعض الخصوصية.

الجدول 1: العناصر الرئيسية لنظام المعايير البرلمانية

المؤسسة	الوصف	الأهداف	نقاط للنظر فيها
ميثاق قواعد السلوك	قائمة المبادئ المكتوبة و/أو قواعد توجيه السلوك	توفير الوضوح للنواب بخصوص التوقعات. تيسير المسائلة.	<ul style="list-style-type: none"> • التوافق مع القوانين القائمة؟ • المبادئ أو القواعد؟ • الدليل المرافق لميثاق قواعد السلوك؟
سجل المصالح	قائمة مركزية للمصالح الخاصة لنواب البرلمان والتي قد تؤثر على أو تبدو بأنها تؤثر على قراراتهم.	التأكد من أن المصالح الخاصة لا تؤثر على حكم النواب	<ul style="list-style-type: none"> • ما الذي يجب تسجيله؟ • من الذي يمكنه الوصول؟ • ماذا عن المخاوف المتعلقة بالخصوصية؟
إشهار الأصول	بيان مدرج به الأصول الكلية لكل من نواب البرلمان	ردع الفساد من خلال السماح بالتدقيق في الأصول المكتسبة أثناء وجوده في الوظيفة العامة	<ul style="list-style-type: none"> • كيف يتم تقديم الإشهارات (إلكترونياً، ورقياً، إلخ؟) • هل يجب أن يتم الكشف عن الإشهارات علناً؟ • هل يحتاج أفراد الأسرة إلى إجراء إشهارات؟ • هل يمكن مراجعة الإشهارات مع الإقرارات الضريبية؟
النفقات والبدلات	القواعد الخاصة بالنفقات المسموح بها والمحاسبة	ضمان عدم إهدار المال العام أو استخدامه لدعم الدخل	<ul style="list-style-type: none"> • هل تختلف البدلات باختلاف أنواع النواب؟ • هل تكون نفقات النواب مركزية؟
السلوك داخل المجلس	القواعد الخاصة بالسلوك في إطار الحوارات، احترام الزملاء، اللغة التي يجب استخدامها أو تجنب استخدامها، نوع الملابس	التأكد من أن البرلمان يعمل بطريقة مهنية وقادر على أداء مهامه، وأن هنالك جواً عاماً من الاحترام بين الفرد وزملائه.	<ul style="list-style-type: none"> • هل يجب أن يتم تنظيم السلوك؟ • هل الممارسات غير الرسمية تعيق المناقشة؟ • هل يتم دعم وتأييد المساواة العرقية والمساواة بين الجنسين؟
القواعد الخاصة بالعلاقات مع اللوبي	القواعد والقيود المفروضة على أنواع العلاقات التي يمكن أن تكون بين النواب واللوبي وجماعات المصالح	التأكد من أن أعضاء البرلمان لا يسيؤون استغلال مناصبهم، بتلقي أموال من جماعات اللوبي في مقابل تبادل المصالح السياسية	<ul style="list-style-type: none"> • ماهي أنواع المعلومات التي يجب تقديمها عند تسجيل جماعات اللوبي؟ • ما هو التوازن بين ممارسة الضغط الجيد والنفوذ السياسي غير اللائق؟

الجزء الأول: الإعداد لتعديل وإصلاح المعايير الأخلاقية البرلمانية

تدور تلك الدراسة حول كيفية القيام بالإصلاح والتعديل مع مساندة المعايير الأخلاقية والمهنية للأعضاء البرلمانيين. وتلك المعايير المحددة قد تكون متضمنة في الهيئات الرسمية، مثل الدستور، والقوانين المتخصصة والقواعد المكتوبة، ولكنها تشمل الهيئات الغير رسمية أيضاً مثل العادات والأعراف.

بند 1.1 يضع في الاعتبار الأسباب الأساسية التي تقوم بتنظيم المعايير الأخلاقية للبرلمان وسلوك النواب البرلمانيين، مع **البند 1.2** الذي يقوم بتوضيح حدود تلك القواعد.

بند 1.3 يقوم بتقييم قضية الحصانة البرلمانية وكيف يمكن لهذا المفهوم أن يكون مرشداً لقانون السلوك الأخلاقي للنواب البرلمانيين.

وفي الختام، **البند 1.4** يقوم بفحص الإطار العام للعمل والذي يقوم بتحديد المعايير الأخلاقية، وتحديد أربعة مستويات مختلفة من المصادر المعيارية وهي كالتالي: المعايير الدولية، المعايير الدستورية والقانون الوطني، المعايير البرلمانية، والمعايير الاجتماعية ودور الأحزاب السياسية.

1.1 أسباب تنظيم السلوك:

تلعب عملية تنظيم المعايير الأخلاقية دوراً حاسماً في ضمان أن سلوك النواب البرلمانيين لا يتماشى مع دستور أو قوانين البلاد فحسب بل يحقق أيضاً توقعات العامة حول ماهية سلوك البرلمانيين. وفي النهاية، فإن الناخبين غالباً ما يقومون بمحاسبة النواب البرلمانيين لفشلهم في الارتقاء إلي مستوى المعايير الأخلاقية. حتي ولو لم يكن قد خرق القانون بشكل صريح.

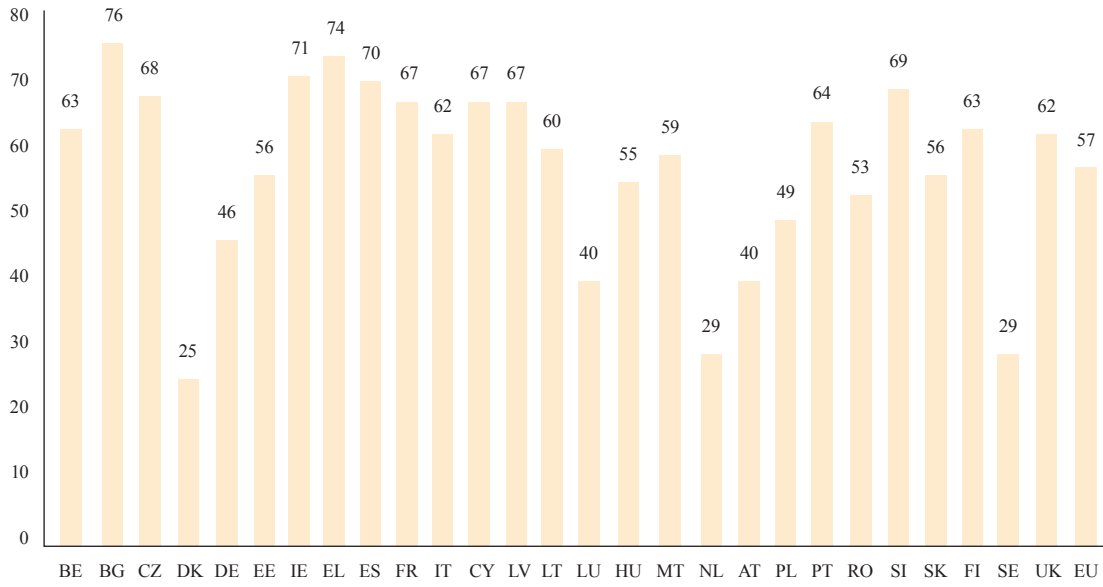
وربما تكمن الأهمية الرئيسية لوضع وتنظيم المعايير البرلمانية الأخلاقية في أنها تهدف إلي رفع مستوي الاحتراف المهني للسياسات. كما توجد أنظمة معيارية في العديد من المهن يكون هدفها الإرشاد السلوكي لأعضائها. وغالبا ما تكون تلك القواعد مكتوبة علي شكل قوانين سلوكية، والتي تتطلب من الأعضاء القيام بالتوقيع عليها أو القسم بالمحافظة عليها والتمسك بها عند دخولهم في هذا المجال. فعلي سبيل المثال نجد الأطباء يتخذون قسم ابوقراط منذ العصور القديمة كنوع من الالتزام لتنفيذ واجباتهم الطبية بطريقة أخلاقية. ومثلهم مثل الأعضاء المنتمين لمهن أخرى. كما ينبغي علي النواب البرلمانيين أيضاً أن يتصرفوا بشكل مهني، فمثلاً، يقومون بتنفيذ مجموعة متخصصة من المهام بشكل فعال وعلي الصعيد الأخلاقي: يتماشون مع القيم التي تقوم بتشكيل السلوك السليم للنائب البرلماني. وهو ليس بشيء جديد. حيث جعل بركليس قانون أثينا مؤسسة حاسمة للسياسات والثقافة اليونانية⁸، ومع ذلك فقد كان يستتبع تقلد وظيفة نائب في البرلمان تحمل مسئوليات خاصة. حيث أن الهدف من انتخاب أعضاء البرلمان هو قيامهم بخدمة المصالح العامة، ولكن من أجل القيام بذلك فهم يحتاجون إلي تقلد السلطة لتمثيل الدوائر الانتخابية مع إمكانية القيام بممارسة دورهم الرقابي بأشكاله المختلفة. كما أنه مع وجود تلك السلطة هناك احتمال لإساءة استخدام مواقعهم بما يخدم مصالحهم الخاصة بدلاً من المصالح العامة.

8 غيلمان ستيوارت، رموز ستيوارت للأخلاق وقواعد السلوك وأدوات لتعزيز وخدمة الأخلاقية والمهنية العامة: النجاحات والدروس المقارنة. (واشنطن، العاصمة: PREM/ البنك الدولي)، 2005، الصفحة 3.

كما نجد أن هنالك العديد من أنواع السلوكيات السياسية غير الأخلاقية والتي ينبغي حماية النظام البرلماني منها. حيث ينشأ تضارب المصالح عندما يملك النواب البرلمانيون مصالح خاصة بهم قد تكون ذات "تأثير غير مناسب علي أدائهم لواجباتهم ومهامهم ومسئولياتهم الرسمية"⁹. فعلي سبيل المثال قد يحدث تضارب في المصالح في حالة ما إذا امتلك احد النواب شركة تعمل في مجال البناء وكان دوره أو دورها هو دور المُشَرِّع، وهو ما يتطلب منه (أ) القيام بالتصويت علي قانون جديد يختص بسلامة البناء. هنا تكمن المخاوف من أنه أو أنها سوف يقوم أو تقوم بوضع رغبته في ربح دخل من شركته (أ) علي من مهامه كمُشَرِّع لخدمة المصالح العامة. حيث قد تعتبر واقعة رشوة إذا ما قبل النائب هدية أو مبلغاً مالياً مقابل تصويته بطريقة معينة علي مشروع قانون أو تصعيد قضية ما ووضعها محل المناقشة. كما يمكن أن يتم القيام بإتهام النائب أيضاً بسوء استغلال وظيفته أو إساءة استخدام المال العام في حالة ما إذا قام باستخدام سلطاته أو المصادر البرلمانية بطرق تخدم مصالح خاصة علي حساب المصلحة العامة. كما أن النواب البرلمانيين الذين يقومون باستخدام سلطاتهم أو المصالح العامة علي وجه الخصوص بهدف الاستفادة منها لصالح أصدقائهم أو أسرهم قد يتم اتهامهم بالمحسوبية والوساطة.

استطلاع يوروباروميتر الحديث للرأي يوضح أن هذه الأشكال من الفساد موجودة على نطاق واسع بين السياسيين الوطنيين في العديد من دول الاتحاد الأوروبي (انظر الشكل 1 أدناه).

الشكل 1 تصورات الفساد بين السياسيين الوطنيين في الاتحاد الأوروبي¹⁰



من الضروري أن تكون لدى العامة ثقة في البرلمان وأن يتم التحقيق في أية انتهاكات واضحة للثقة، وأن يتم فرض العقوبات إذا لزم الأمر. وغالبا ما تنشأ الضغوط من أجل إصلاح المعايير البرلمانية أو إدخال قواعد جديدة بسبب فضيحة يتم بموجبها رؤية أن أحد أعضاء البرلمان – أو مجموعة من الأعضاء – قد قاموا بخرق الثقة العامة. الفضائح السياسية – وخاصة التي تتعلق بالأخلاق – من الممكن أن تكون مدمرة جداً لتصورات الشرعية في ظل النظام الديمقراطي، ولكن يمكنها أيضاً أن تفتح نوافذ لفرص الإصلاح أو تشديد التنظيم للإجراءات البرلمانية!¹¹

9 منظمة الأمن والتعاون «إدارة تضارب المصالح في الخدمة العامة: المبادئ التوجيهية لمنظمة الأمن والتعاون والتجارب القطرية»، عام 2003، ومنظمة الأمن والتعاون، الإعلانات الأصول الموظفين العموميين: أداة لمنع الفساد، (منشورات منظمة الأمن والتعاون: 2011)، الصفحة 28، <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>>. (إعلان الأصول لمنظمة الأمن والتعاون) ملاحظة: تضارب المصالح ليس بالضرورة أشكال الفساد، ولكن قد تؤدي إلى الفساد.

10 السؤال الذي يطرح كان «هل تعتقد أن إعطاء وأخذ الرشوة، وإساءة استخدام مواقع السلطة لتحقيق مكاسب شخصية، على نطاق واسع بين أي من التالي؟» (خيارات: السياسيون على المستوى الوطني؛ السياسيون على المستوى الإقليمي؛ السياسيون على المستوى المحلي). مختصرات الدولة كانت رموز الدولة الموحدة أيزو 3166. راجع: اللجنة الأوروبية، «مواقف الأوروبيين تجاه الفساد»، 2009، معايير يوروباروميتر الخاصة 325، الصفحة 28، <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf>.

11 ستابنهرست، فريديريك وبيليززو، ريكاردو، «الأخلاقيات التشريعية وميثاق الأخلاق»، أولاق العمل الخاصة بمعهد البنك الدولي، (واشنطن العاصمة: معهد البنك الدولي، 2004)، الصفحة 4.

” لماذا يكون ضرورياً صياغة ميثاق لقواعد السلوك؟ في كثير من الأحيان، ينسى المسؤولون المنتخبين أنهم يجب عليهم العمل من أجل العامة بدلاً من مصالحهم الخاصة. وفي كثير من الأحيان أيضاً، ينسى أعضاء البرلمان أنهم يجب ألا يدعموا مصالح بعض الأفراد أو مجموعة من الأفراد الذين يرغبون في تحقيق بعض المصالح الشخصية أو غير المباشرة. يجب أن يذكرهم هذا الميثاق بذلك“
(نيرميننا كابيناتوفيتش عضو البرلمان، برلمان البوسنة والهرسك)

[تعليقات من مؤتمر منظمة الأمن والتعاون بأوروبا: المعايير الأخلاقية وسلوك البرلمانين في بلغراد، نوفمبر 2011]

في الواقع، كانت الفضائح حاسمة في دفع إصلاح المعايير البرلمانية في العديد من البلدان. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، ساعدت فضيحة وتورغيت في عام 1974 على تمهيد الطريق أمام الأخلاق في القانون الحكومي لعام 1978، والتي حددت متطلبات الإفصاح المالي من قبل الموظفين والمسؤولين في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. وفي المملكة المتحدة، في عام 1996، حيث دفعت القضايا المتعلقة بـ”المال مقابل الأسئلة“ – حيث وجدنا أن نواب البرلمان قد حصلوا على رشوى نقدية لتقديم أسئلة معينة في البرلمان – رئيس الوزراء إلى أن يطلب من لجنة معايير الحياة العامة أن تتحرى عن المعايير في الحياة العامة في بريطانيا. نتج عن ذلك ”مبادئ نولان“، والتي قدمت عمل مجلس العموم في لجنة المعايير والامتيازات حيث أنها صاغت أول ميثاق للسلوك للنواب في المملكة المتحدة¹².

وفي الأونة الأخيرة، في يناير 2011، تم ضبط تسجيل لثلاثة أعضاء من البرلمان الأوروبي وهم يتحدثون عن استعدادهم لنقل التعديلات مقابل المال. تم ضبط أحدهم كان يتفاخر بأنه كان يجني الآلاف من اليورو من جماعات اللوبي الأخرى.¹³ وفي البرلمان الأوروبي، أدت الفضيحة إلى صياغة ميثاق جديد للسلوك، والذي يحظر صراحةً قبول المكافآت مقابل التأثير على الأصوات. وألزم الميثاق أيضاً، والذي بدأ العمل به في يناير 2012، نواب البرلمان بأن يعلنوا الأنشطة التي قد تشكل تعارضاً للمصالح، منع الهدايا التي تبلغ قيمتها أكثر من 150 يورو، وحدد لجنة من خمسة أعضاء لتقديم المشورة بخصوص الميثاق وللتحقيق في الانتهاكات المزعومة¹⁴. وتشمل العقوبات المحتملة مصادرة بدلات الإقامة اليومية لمدة يومين إلى عشرة أيام، الإيقاف عن العمل البرلماني – بغض النظر عن الحق في التصويت – لمدة سنتين إلى عشرة سنوات، أو حتى فقدان المنصب البرلماني المنتخب (مثل، رئيس لجنة)¹⁵.

دفعت نفس الفضيحة أيضاً بالإصلاحات في النمسا. وأشار أحد الخبراء المعلقين النمساويين إلى أن:

” فضحت قضية البرلمان الأوروبي نقاط الضعف في النظام النمساوي حيث أن هذا الحدث سيمر بدون جزاء بموجب القانون النمساوي لأن عضو البرلمان الأوروبي كان عضواً برلمانياً في البرلمان الوطني“¹⁶

وبعد هذه الفضيحة بوقت قصير، أصدر أحد الأحزاب السياسية في البرلمان النمساوي إعلاناً للأخلاق يدين السياسيين الذين يعملون من أجل مصالحهم المالية الشخصية ويطلبهم بالعمل من منطلق قناعتهم ووفقاً لمثلهم العليا؛ وقد قام هذا الحزب بعد ذلك بتحويل ذلك الأمر إلى قانون جديد على مستوى الأحزاب لميثاق السلوك. وقد أشعل ذلك جدلاً سياسياً كبيراً، وفي صيف 2012 تم تمرير ”إجراءات الشفافية“ من خلال البرلمان النمساوي في محاولة لاستعادة الثقة في السياسة. ويشمل ذلك قوانين جديدة عن تمويل الأحزاب في حدود التبرعات والرعاية وقوانين جديدة عن جماعة الضغط وقبول الهدايا¹⁷. وقد أصبحت قوانين تضارب المصالح أكثر صرامة وأصبح يشترط على النواب أن يقدموا معلومات أكثر تفصيلاً عن الدخل المكتسب من خارج البرلمان، وكذلك تقديم معلومات عن المناصب الشرفية¹⁸.

12 ونتيجة لذلك، قامت اللجنة باعتماد ما يسمى ”بمبادئ نولان“ للحياة العامة. كان يتم النظر إلى هذه المبادئ على أنها أساسية من أجل ”جميع جوانب الحياة العامة“، وتشمل: نكران الذات والنزاهة والموضوعية والمساءلة والانفتاح والصدق والقيادة. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات على <http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html>.

13 صحيفة الصنادي تايمز، «تعرض نواب اليورو لفضيحة المال مقابل القوانين»، في 20 مارس 2011،

<<http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/insight/article582604.ece>>

14 الميثاق هو الملحق 1 من البرلمان الأوروبي، ”النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي“، بروكسل، 2012،

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES>

15 يتم الاحتفاظ بالحق في التصويت لأن زواله سيتعارض مع تمثيل الناخبين وقد يغير أيضاً غالبية مجموعة برلمانية.

16 الأستاذ الدكتور ميلاني سولي، نائب رئيس معهد الشؤون البرلمانية والديمقراطية، النمسا. التعليق المقدم في بياناً كتابياً لهذا المشروع لمنظمة الأمن والتعاون / مكتب المؤسسات الديمقراطية.

17 بندسكانزلرامنت، النمسا، ”اعتمدت الحكومة الفيدرالية“ ”حزمة الشفافية“ :

<http://www.bka.gv.at/site/infodate_21.05.2012/7648/default.aspx?id47762>.

18 بعض العناصر من المجموعة كانت فعالة اعتباراً من 1 يوليو 2012، والبعض الآخر يكون اعتباراً من 1 يناير 2013. يتم

إعطاء مزيد من التفاصيل عن القوانين التي صدرت على الصفحة الرئيسية للبرلمان النمساوي (حالياً باللغة الألمانية فقط) <http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0550>.

وعلى أية حال، فالإصلاحات لا تكون دوماً بسبب فضائح. فهناك اتجاه واسع نحو المزيد من التنظيم الصريح لعدد من المناصب العامة. ففي الديمقراطيات الناشئة قد يكون القصد من وراء إصلاح التنظيم حول معايير معينة هو بناء ثقافة سياسية أو التحول إلى ثقافة سياسية معينة. وبالمثل، ففي الديمقراطيات القديمة، غالباً ما يكون إصلاح المعايير البرلمانية مدفوعاً بشعور بين البرلمانيين بأن ذلك هو شرط الحياة السياسية الحديثة أو بالإدراك أثناء المراجعة الروتينية أن القوانين لم تعد تعمل بشكل جيد. فالهيئات التي تتفاعل مع أعضاء البرلمان والمسؤولين العموميين تصبح عرضة لهذه القواعد أيضاً. على سبيل المثال، يتم استخدام قواعد السلوك لجماعات الضغط في العديد من الدول.

إن وجود معايير واضحة ييسر عمل النظام الديمقراطي، من خلال مساعدة المؤسسات الأخرى على مساءلة البرلمان وأعضاءه. وقد يكون وجود معايير واضحة مفيداً لأعضاء البرلمان في بيئة يكون فيها تدقيق وسائل الإعلام شديداً. وقد أوضح أريان فيستروف، وهو مسئول برلماني من هولندا، أنه قد كانت هناك إصلاحات في بلاده بسبب أنه:

” كان من المعتقد أنه من المناسب وكجزء من العصر الحاضر أن يتم التأكد من أن سمعة برلماننا وأعضائنا لن تكون عرضة لأي اتهامات زائفة“¹⁹.

وفي الغالب يتم التعبير عن الحاجة إلى حماية سمعة البرلمان صراحةً في ميثاق قواعد السلوك؛ فمثلاً في قانون مجلس النواب البولندي لقواعد السلوك، ”الحرص على السمعة الطيبة للبرلمان البولندي“ هو أحد المبادئ الجوهرية الخمسة²⁰.

ومع هذا، فقد لا يكون هناك إجماع على الطريقة التي ينبغي أن يتصرف بها أعضاء البرلمان. وبكل صراحة، فهناك آراء متضادة عن ما يشكل الطريقة ”الملائمة“ للتصرف وما يعتبر فساداً.

إن ما هو مقبول في دولة ما قد يكون غير مقبول في دولة أخرى، والسلوك الذي تم السماح به منذ عشرة أو عشرين عاماً قد يكون مرفوضاً اليوم.

وتوضح الأسئلة الآتية بعض جوانب الجدول:

- هل من المقبول لأعضاء البرلمان أن يوظفوا أزواجهم أو أطفالهم للعمل كمساعدين لهم، مقابل أجر من المال العام؟
- هل من المقبول لأعضاء البرلمان الحصول على تمويل لتشغيل مكتب الدائرة الانتخابية من ملكيتهم الخاصة؟
- هل من الملائم لعضو البرلمان قبول هدايا أو ضيافة من المشاريع التجارية الرئيسية في دائرته الانتخابية؟
- هل ينبغي أن يضع أعضاء البرلمان رواتبهم؟
- هل ينبغي السماح لأعضاء البرلمان العمل كعمداء للمدن بالتوازي مع دورهم البرلماني؟ ماذا عن عضوية في مجلس إدارة شركة؟
- هل يكون الأمر مهم إذا كان العضو في لجنة الدفاع في البرلمان ثم يحصل على وظيفة في شركة دفاع عندما يغادر منصبه؟
- هل من الأخلاق أن يقوم عضو البرلمان بالحصول على تمويل الحملة من شركة لها مصلحة مباشرة من صوته/ها؟
- في أي ظروف يكون مقبولاً رفع الحصانة عن عضو برلماني من المدعي العام؟ من يقرر ذلك؟

أحياناً يقوم دستور أو قوانين الدولة بتوفير الإجابة على هذه الأسئلة. لكن في معظم النظم السياسية، تفرض بعض الأسئلة – على الأقل – مآزق لا يكون فيها إجابات واضحة لكنها يمكن أن تؤدي إلى فضائح والتي يمكن أن تدمر الثقة العامة وقد تكلف عضو البرلمان مقعده. وينبغي أن توفر المعايير المهنية إرشاداً لأعضاء البرلمان عن كيفية المرور من بعض هذه المآزق.

إن الشك فيما هو أخلاقي أو غير أخلاقي قد يكون أمراً شائعاً في الدول الديمقراطية، حيث تم رفض المعايير القديمة لكن المعايير الجديدة لم يتم توحيدها بعد. وعلى الرغم من ذلك، تتغير المعايير – والتوقعات الخاصة بالسلوك والأخلاق – في

19 تم إجراء مقابلة عن طريق الهاتف من أجل هذه الدراسة، 30 سبتمبر 2011.
20 لمزيد من المعلومات، راجع <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>>.

جميع المجتمعات. وعلى الرغم من أن أنظمة المعايير التنظيمية تقوم على الالتزامات الدولية والخبرة، إلا أنها يجب أن تكون نابعة من الداخل ومفصلة على الآلية الدستورية الفردية لكل دولة وثقافتها السياسية.

”عندما يترتب النواب من الأحزاب المختلفة بشكل حر، من خلال الحوار والموانمات، نظاماً أخلاقياً، فسوف يحترمونه ويعلنون عنه..... ويمكننا توقع أن مواطنينا يقدرونا بشكل ايجابي ويساندونا“.

قالت سلافريكا دوكتش دينوفيتشن رئيس المجلس القومي لصربيا (تعليقات من مؤتمر منظمة الأمن والتعاون بأوروبا في بلجراد نوفمبر 2011)

”إننا نحتاج إلى تشجيع دماء جديدة لدخول السياسة ويجب أن يتم ذلك على أساس محاولة الحصول على أعلى المعايير“

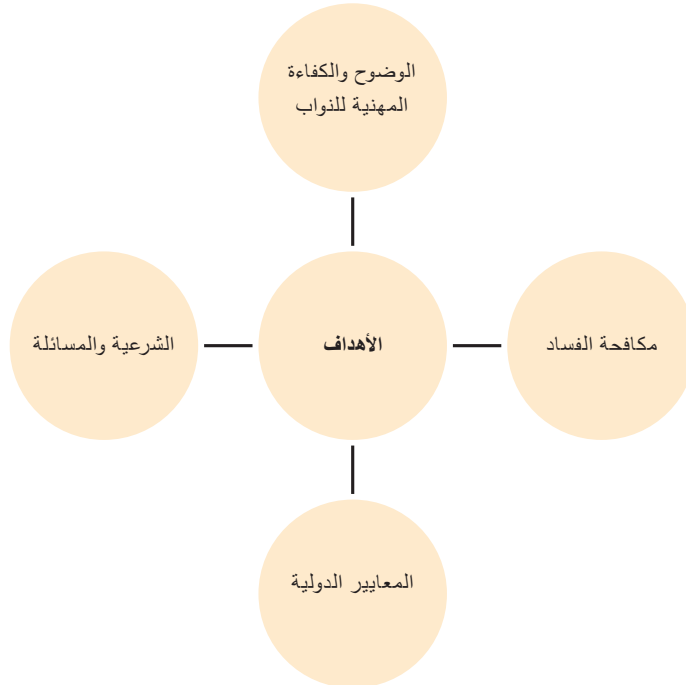
جيم أوكيف، عضو برلماني (أثناء المناظرة الأيرلندية دالي ايرين عن مقدمة قانون السلوك في 28 فبراير 2002)

بموجب حكم المحكمة الدستورية الألمانية عام 2007 عن أهمية الشفافية من أجل بناء الثقة في البرلمان: ”تبنى ديمقراطية البرلمان على ثقة الشعب، أي أن الثقة بدون شفافية، والتي تسمح للشخص متابعة ما يحدث في السياسة، ليس أمراً ممكناً... بل يجب على المصوت أن يعرف من يختار... وتلك المعرفة مهمة للغاية ليس فقط بشأن قرار التصويت. وهذا يضمن أيضاً قدرة البرلمان الألماني وأعضائه [على] تمثيل الشعب ككل وثقة المواطنين في قدرته وبالتالي في الديمقراطية البرلمانية“.

هناك العديد من الأهداف التي ينبغي أن يضعها من يصوغون القانون في حسابهم عند تأسيس أو إصلاح تنظيم السلوك المهني. وينبغي أن يكون من الممكن تحقيق جميع هذه الأهداف، إلا أن البعض منها قد تكون له أولوية على حساب أخرى (راجع الشكل 2).

الشكل 2: أهداف إصلاح المعايير البرلمانية

- **منع الفساد** – إن وضع قواعد رادعة للسلوك المهني يمكن بدورها أن تساعد في منع سوء استغلال المنصب وأشكال الفساد الأخرى، وذلك من خلال وضع قواعد واضحة لسلوك وتصرفات أعضاء البرلمان ومراقبة كيف يتصرفون بالفعل



ومعاقبة من يقوم بأية تجاوزات. ذلك من شأنه أن يجعل البرلمان مثمراً وأكثر كفاءة بشرط عدم الإفراط في هذه القواعد. كما يجب ألا تتعارض هذه القواعد مع ممارسة البرلمان لواجباته، مثل إلزام النواب بالانشغال في إجراءات بيروقراطية غير ضرورية بل يجب أن تخلق بيئة عادلة ومستقرة يستطيع أعضاء البرلمان من خلالها القيام بدورهم من حيث التمثيل والتدقيق والتشريع.

- **تعزيز نظام المساءلة** – تعمل المعايير البرلمانية الواضحة على تحسين نظام المساءلة من خلال إعطاء العامة ووسائل الإعلام معايير قياسية يمكن من خلالها الحكم على السلوك البرلماني. فإذا أمن الناس بعدالة وفاعلية النظام الذي ينظم الأخلاقيات، يمكنهم بسهولة أن يتقوا في عمل البرلمان وأن أي تجاوزات سوف تخرج إلى النور²¹. فإذا لم تكن هناك ثقة في البرلمان، فإن ذلك سوف يضعف من وظائفه الأساسية – قدرته على القيام بالمراقبة والإشراف والتمثيل والتشريع. ليس بالضرورة أن تكون هذه القواعد صارمة بل أن الشفافية و الفاعلية هي غالباً أهم العناصر.
- **إضفاء الطابع المهني على السياسة:** على مر التاريخ كان يتم انتخاب أعضاء البرلمان من خلفيات سياسية ووظائف متنوعة وهذا التنوع ضروري حتى يمكنهم من تمثيل الناخبين وبمجرد أن يتم انتخاب أعضاء البرلمان يتعين عليهم الالتزام بنفس القواعد المتعلقة بكيفية تصرفهم وهم في المنصب. فمثلاً قام المحامون والأطباء بمشاركة معايير محددة داخل المهنة، يتعين على أعضاء البرلمان توضيح المعايير المتوقعة منهم حيث أن المعايير الواضحة بإمكانها أن تساعد في توحيد أعضاء البرلمان مما يتيح لهم التغلب على الاختلافات السياسية وخلق روح الزمالة كما أنها تستطيع أن تعزز من مكانة المنصب مما يجذب الشخصيات رفيعة المستوى إلى هذا المنصب.
- **الوفاء بالمعايير الدولية:** إن وضع قوانين لقواعد السلوك، فيما يتعلق بشاغلي الوظائف، والدعوة إلى النزاهة و الأمانة والمسئولية إنما يظهر في النهاية التزام الدولة بتنفيذ واحترام المعايير والقواعد الدولية المشتركة. وبالفعل تلزم الوثائق القانونية – مثل ميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) واتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد التابعة للمجلس الأوروبي – الأطراف الموقعة عليها بتطبيق والدعوة إلى الالتزام بقواعد السلوك داخل أنظمتهم المؤسسية والقانونية، فالالتزام بهذه القواعد يعتبر أمراً ضرورياً للوفاء بشروط الالتحاق بالرابطات الدولية والحصول على المساعدة.

1.2 حدود القواعد : الحياة الخاصة:

” يمكننا أن نقيس ما نقوم به في حياتنا الخاصة من حيث القانون الجنائي وغيره من القوانين. أما الحياة العامة فنقاس وفقاً لقوانين قواعد السلوك فمع مثل هذا القانون يكون لدي الفرصة أن أقدر ما أقوم به أو أقدر ما قد يتوقعه العامة والجهات الخارجية من هؤلاء الذين يمثلونهم في البرلمان. فمن خلال هذا القانون يكون للأشخاص العاديين الفرصة لتقدير سلوكي وفقاً لقانون قواعد السلوك“.

(كيفن بارون عضو برلمان، المملكة المتحدة)

[تعليقات من مؤتمر منظمة الأمن والتعاون بأوروبا: المعايير الأخلاقية وسلوك البرلمانين في بلغراد، نوفمبر 2011]

ليس من الملائم أن يتم وضع قواعد لسلوكيات البرلمانين في حياتهم الخاصة. فلا يجب أن تكون الفضائح الإعلامية المتعلقة بالعلاقات التي تخرج عن نطاق الزواج الشرعي و المطاردات الغريبة موضوعاً للتشريع، ومع ذلك يمكن أن تدخل الشؤون الخاصة بالصدفة في نطاق قواعد السلوك. فعلى سبيل المثال، أوصى المفوض البرلماني للمعايير بالبرلمان البريطاني عام 2011 بوضع مادة في قانون قواعد السلوك الخاص بالبرلمانين تتعلق بالظروف التي قد تهدد بتشويه سمعة مجلس العموم والمتعلقة بسلوكيات الأعضاء في حياتهم الخاصة وبالتالي يصبح التحقيق في هذا الموضوع قانونياً. المادة الجديدة المقترحة هي كالتالي:

” لا يسعى هذا القانون إلى تنظيم سلوك الأعضاء داخل حياتهم الخاصة والشخصية أو سلوكياتهم في حياتهم العامة الأوسع نطاقاً ما لم يؤثر هذا السلوك بشكل ملحوظ على سمعة ونزاهة مجلس العموم ككل أو أعضائه بوجه عام“²².

21 EIPA 21EC، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 6، الصفحة 121.

22 مجلس العموم، لجنة المعايير والامتيازات، استعراض مدونة قواعد السلوك. التقرير التاسع عشر من الجلسة ١٢-٢٠١١، المملكة المتحدة، 2011، الفقرة 6، صفحة 4،

سوف تتيح الصيغة الجديدة للمفوض أن يتخذ قرار التحقيق كما يتيح للمجلس التدخل في الحالات القصوى. يتضمن قانون قواعد السلوك الليتواني الخاص بالسياسيين مادة مشابهة وهي كالتالي: «السلوكيات أو الملامح الشخصية للسياسي في الدولة والتي تتعلق بظروف معينة من حياته الخاصة قد يكون لها تأثير على المصالح العامة لا تعتبر حياة خاصة»²³.

1.3 الحصانة للبرلمانيين:

هنالك أيضاً مخاوف من تعارض تنظيم المعايير البرلمانية مع نواحي العمل البرلماني، فهذا السبب من الضروري حماية حقوق البرلمانيين في حرية الكلمة وحرية التعبير أثناء تنفيذ أدوارهم، مثل التحدث داخل البرلمان من خلال التصويت أو الترويج لمبادرات تشريعية. تعتبر هذه الحريات من الأشياء البديهية المطلوبة لاستقلال البرلمان وقدرته على تنفيذ دوره في تمثيل الناخبين و مراقبة السلطة التنفيذية. ووفقاً لما ذكره الاتحاد البرلماني الدولي في كتيبته حقوق الإنسان للبرلمانيين:

” يمكن للبرلمان أن يحقق دوره فقط إذا تمتع أعضاؤه بحرية التعبير اللازمة حتى يكونوا قادرين على التحدث بالنيابة عن ناخبهم كما يجب أن يتمتع أعضاء البرلمان بالحرية في طلب أو تلقي أو نقل المعلومات والأفكار بدون خوف من الانتقام. وبالتالي يمنح هؤلاء الأعضاء حالة خاصة يقصد منها تزويدهم بالاستقلالية المطلوبة: فهم يتمتعون بالحماية القانونية أو الحصانة البرلمانية. تضمن الحصانة البرلمانية استقلالية وكرامة ممثلي الأمة من خلال حمايتهم من أي تهديد أو تخويف أو إجراءات تعسفية موجهة لهم من المسؤولين أو المواطنين العاديين، وبالتالي يضمن البرلمانيون استقلالية مؤسسة البرلمان“²⁴.

يمكن حماية هذه الحريات بطريقتين: الأولى، يمكن منح الحماية للتصريحات التي يدلي بها البرلمانيون بحيث ”يستطيع البرلمانيون قول ما يشاءون بدون الخوف من العقوبات، بدلاً من أن يتبرأ منهم ناخبوهم“²⁵. غالباً ما يشار لحرية التعبير التي تمنح للبرلمانيين بمبدأ «الحصانة المادية» أو «عدم المساءلة». يمكننا أن نجد مثلاً قديماً من القرن الرابع عشر في إنجلترا عندما قام توماس هاكسي – أثناء جلسة البرلمان الإنجليزي من 12 يناير حتى 14 فبراير 1397 – بتقديم مشروع قانون يدين سلوك بلاط الملك ريتشارد الثاني، وقد تمت محاكمته وحكم عليه بالإعدام بتهمة الخيانة ولكن لاحقاً تم منحه العفو الملكي بعد ضغط من مجلس العموم²⁶.

في المملكة المتحدة تجسد مبدأ عدم المحاسبة في وثيقة الحقوق الصادرة في عام 1689 كما ينص على هذا المبدأ في كثير من دساتير العالم²⁷. وقد تم تأييده في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية كاستلس ضد أسبانيا (1992)، وذلك بعد إدانة عضو في البرلمان لقيامه بنشر مقالة تتهم الحكومة بالاشتراك في جرائم القتل والهجمات. كما صرحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن:

” إذا كانت حرية التعبير أمراً ضرورياً لكل إنسان فهي ضرورة أكثر للناخب المنتخب من الشعب (--). وبالتالي فإن التدخل في حرية التعبير لعضو معارض في البرلمان (--). تتطلب مراقبة دقيقة من جانب المحكمة“²⁸.

أكدت المحكمة أيضاً أن:

” إن حدود النقد المقبول فيما يتعلق بالحكومة هي أوسع نطاقاً من النقد المتعلق بمواطن عادي أو حتى سياسي. [...] فالمنصب المهيمن الذي تشغله الحكومة يحتم عليها الحد من اللجوء إلى الإجراءات الجنائية“²⁹.

وهذا يؤكد الأساس المنطقي لمبدأ عدم المحاسبة لحماية البرلمانيين – عندما يقومون بتأدية واجبهم في تمثيل الناخبين ومراقبة السلطات التنفيذية – من التخويف أو الضغط من جانب الحكومة. ومع ذلك لا يجب أن تعطي الحماية الممنوحة لتصريحات

23 جمهورية ليتوانيا، وقانون الموافقة، بدء تفعيل وتنفيذ ميثاق قواعد السلوك لسياسيو الدولة، فيلنيوس، 2006

<http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc>

24 الاتحاد البرلماني الدولي، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، «حقوق الإنسان: دليل للبرلمانيين»، رقم 8، 2005، صفحات 63-64، <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>> (كتيب الاتحاد البرلماني الدولي)

25 المرجع نفسه، صفحة 65.

26 مجلس أوروبا، «تقرير عن نظام الحصانة البرلمانية» (ستراسبورغ، 1996). متوفر في:

[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp) (تمت زيارته في 16 أغسطس 2012). (الحصانة البرلمانية الأوروبية)

27 على وجه الخصوص، تنص المادة التاسعة على أن ”يتعين على حرية التعبير والمناظرات أو الإجراءات في البرلمان

28 كتيب الاتحاد البرلماني الدولي، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 24، صفحة 116.

29 المرجع نفسه، صفحة 116.

أعضاء البرلمان في المجلس لهم الحرية في سب وتشويه سمعة زملائهم. ولقد رفعت الكثير من القضايا في المحاكم المختصة ولم يتمكن البرلمانين من تبرئة أنفسهم عندما تم اتهامهم بالتصرف بطريقة غير شريفة فيما يتعلق بواجباتهم البرلمانية لأنه من غير الممكن الاعتماد على وقائع الجلسات البرلمانية كدليل لدحض الدعوى³⁰. يستحق هذا الأمر النظر إليه بعناية خاصة في المجتمعات التي يوجد بها الإعلام المسيس.

الجدول 2: عدم المسائلة في دول محددة³¹

الأشخاص المشمولون	النطاق	الفترة الزمنية	هل يمكن التنازل عن الحصانة؟	متى/كيف
كرواتيا	أعضاء البرلمان	يتم توفير الحماية من بداية إلى نهاية فترة الولاية. بعد انتهاء الولاية، الآراء التي تم التعبير عنها أثناء فترة الولاية يتم حمايتها أيضاً	لا	لا، حيث أنه لا يمكن التنازل عن عدم المسؤولية
فرنسا	أعضاء البرلمان	يتم توفير الحماية من بداية إلى نهاية فترة الولاية. بعد انتهاء الولاية، الآراء التي تم التعبير عنها أثناء فترة الولاية يتم حمايتها أيضاً	لا	لا، حيث أنه لا يمكن التنازل عن عدم المسؤولية
ألمانيا	أعضاء البرلمان الألماني فقط (وليس المجلس الاتحادي)	يتم توفير الحماية من بداية إلى نهاية فترة الولاية. بعد انتهاء الولاية، الآراء التي تم التعبير عنها أثناء فترة الولاية يتم حمايتها أيضاً	نعم	يمكن في حالات "التشهير غير الدستوري" أو "ازدراء البوندستاغ"، أن يدعو المدعي العام أو لجنة الحصانات النظام الداخلي للتصويت لتنفيذه في مجلس النواب

30 في المملكة المتحدة، يمكن التنازل عن الامتياز البرلماني لغرض إجراءات التشهير، ولكن النقاد يقولون أن هذا يقوض حرية التعبير. انظر مجلس العموم، اللجنة المشتركة على الامتياز البرلماني، «التقرير الأول»، المملكة المتحدة، 1999، الفقرات 82-60،

31 ماكجي سيمون، القواعد المتعلقة بالحصانة البرلمانية في البرلمان الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بروكسل، مشورات 2001، ECPRD، انظر أيضاً: الاتحاد البرلماني الدولي، قاعدة بيانات بارلين، 2012، <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>; الاتحاد البرلماني الدولي، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 26.

بولندا	أعضاء البرلمان	يكون العضو مسؤولاً فقط عن المعايير التأديبية من قبل المتكلم/المجلس (أي، الدعوة إلى النظام والانتقاد) ويعفى من الملاحقة الجنائية والمدنية بسبب الآراء التي تم التعبير عنها والأصوات المرتبطة بشكل مباشر بأداء المهام البرلمانية.	يتم توفير الحماية من بداية إلى نهاية فترة الولاية. بعد انتهاء الولاية، الآراء التي تم التعبير عنها أثناء فترة الولاية يتم حمايتها أيضاً	نعم	في الحالات التي تنطوي على حقوق الأطراف الثالثة (انتهاك الحقوق الشخصية، أو القذف والتشهير)، يمكن للجمعية (مجلس النواب) أن ترفع الامتياز الذي يتمتع به عضو البرلمان
المملكة المتحدة	أعضاء البرلمان	يكون العضو مسؤولاً فقط عن المعايير التأديبية من قبل المتكلم/المجلس (أي، الدعوة إلى النظام والانتقاد) ويعفى من الادعاء المدني، والتحقق / الفحص بسبب الآراء التي تم التعبير عنها والأصوات المرتبطة بشكل مباشر بأداء المهام البرلمانية.	يتم توفير الحماية من بداية إلى نهاية فترة الولاية. بعد انتهاء الولاية، الآراء التي تم التعبير عنها أثناء فترة الولاية يتم حمايتها أيضاً	فقط في حالات محدودة تحت قانون التشهير لعام 1996 من قبل الأعضاء أو الشهود أمام اللجان	عن طريق الأفراد في المحاكم

ثانياً، يجوز منح الحصانة القانونية لأعضاء البرلمان من الملاحقة القضائية، وفي بعض الحالات القبض، بالنسبة للجرائم العادية. هذا هو المعروف باسم «الحصانة البرلمانية الرسمية» أو «الحرمة» ويكون عادة محددًا في نطاق ما – على سبيل المثال، تستمر فقط للفترة التي يكون فيها عضو البرلمان في منصبه أو يمكن التنازل عنها إذا تم تحقيق شروط معينة (انظر الجدول 3). ومرة أخرى، فإن المنطقي لهذا النوع من الحصانة للبرلمانيين أن يتم تأسيسها على المخاوف التاريخية من أن تحاول السلطة التنفيذية في بعض الأحيان إزالة النواب «المزعجين» أو الحاسمين. حيث لاحظ الاتحاد البرلماني الدولي أن «النيابة في كثير من الأحيان تستخدم كذريعة للحكومات لإقصاء أعضاء البرلمان الحاسمين أو المعوقين من العمل العام»³².

ورغم ذلك، فإن الحرمة لا تعادل الحصانة – بحيث أنها، لا تعني أن أعضاء البرلمان فوق القانون أو أنه يمكنهم ارتكاب جرائم عادية دون خوف من الملاحقة القضائية. وما زال البرلمانيون يتصرفون أحياناً كما لو كان الأمر كذلك، محاولين الاستفادة من حقوق الحصانة في إساءة استخدام السلطة وتجنب المقاضاة على الأعمال الإجرامية، وسوء استخدام السلطة.

لهذا السبب، من المنطقي الحد من المدى الذي يمكن أن يستفيد البرلمانيون من خلاله من الحصانة. وفي هذا الصدد، على سبيل المثال، عادة ما يتم تعليق الحصانة عندما يتم اكتشاف الفرد في حالة تلبس – في القانون بارتكاب جريمة. عندما حدث هذا، يمكن رفع حصانة البرلمانيين في معظم البلدان، ولكن فقط بموافقة البرلمان. هذا يخول البرلمان بالتحقق من الإجراءات القانونية التي اتخذها ضد أعضائه³³. في جورجيا،

” يتمتع نواب البرلمان بحصانة معينة من الملاحقة القضائية. وهي: أن إذن الهيئة التشريعية مطلوب لإلقاء القبض على أحد أعضاء البرلمان أو للتحري عن ممتلكات أحد الأعضاء أو احتجاز أحد البرلمانيين بعد القبض عليه في موقع الجريمة. يسمح لأعضاء البرلمان بحجب المعلومات التي حصلوا عليها أثناء عملهم ولا يمكنهم مواجهة أي اتهامات بسبب تعبيرهم عن آرائهم كجزء من عملهم البرلماني.“³⁴

أي قرار برفع الحصانة يجب أن يتبع الإجراءات القانونية وأن يوفر الفرصة الكافية لعضو البرلمان ليرافع عن قضيته ويستأنفها³⁵.

32 الاتحاد البرلماني الدولي لحقوق الإنسان: كتيب (2005) المرجع السابق ذكره، ملحوظة 24، الفقرة 36.

33 المرجع نفسه، صفحة 65.

34 الشفافية الدولية «تقييم نظام النزاهة الوطني في جورجيا»، «تبليسي، 2011، الصفحة 33،

<http://trans – parency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment>. (تقييم جورجيا للشفافية الدولية)

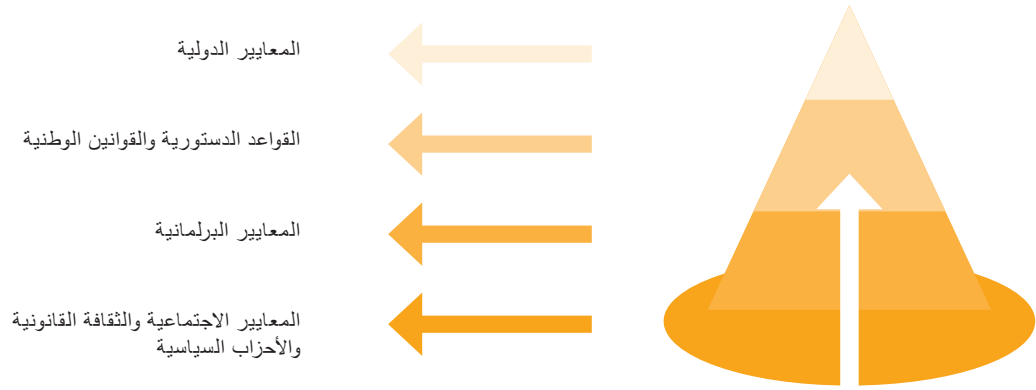
35 نظرت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية حالة واحدة في هذا الصدد. في دميكولي أمام مالطا (1991) 47 EHRR، ورأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المادة (1)6 يتم تطبيقها على إزراء الإجراءات البرلمانية، وكان هناك في هذه الظروف بعض الانتهاكات لضمان هذه المادة لمحاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة ومحايدة.

الأشخاص المشمولون	النطاق	الفترة الزمنية	هل يمكن التنازل عن الحصانة؟ متى/كيف
كرواتيا أعضاء البرلمان	يتم تزويد الأعضاء بحماية من الإجراءات الجنائية والاعتقال، إلا إذا تم القبض على العضو أثناء ارتكاب جريمة جنائية يعاقب عليها بالسجن لأكثر من خمس سنوات	يتم توفير الحماية من بداية إلى نهاية فترة الولاية. وبين الحل المبكر للمجلس وانتخابات البرلمان الجديد.	نعم يقدم هذا الاقتراح لرفع الحصانة إلى رئيس المجلس من قبل السلطة المختصة في الدولة. يجب على الرئيس إحالته إلى اللجنة البرلمانية بشأن الولايات والحصانات. تقدم اللجنة تقريرها إلى الدائرة في الدورة القادمة. ويتم اتخاذ قرار برفع الحصانة من قبل المجلس.
فرنسا أعضاء البرلمان	يتم تزويد الأعضاء بحماية من الإجراءات الجنائية والإدارية (ولكن ليس ضد التحقيق الأولي أو البحث) والاعتقال، إلا إذا تم القبض على العضو في حالة تلبس، أو إذا كانت تتعلق بجرائم بسيطة أو عقوبات تتعلق بالضرائب والشؤون المدنية، أو على العقوبة النهائية.	تقتصر على مدة الولاية	نعم يتم تقديم اقتراح لرفع الحصانة من قبل وزارة العدل، والذي ينقل إلى المجلس. بعد الفحص الذي يقوم به وفد المكتب، يتم اتخاذ قرار من جانب هذه الأخيرة أمام الكاميرا
ألمانيا أعضاء البرلمان الألماني فقط (وليس المجلس الاتحادي)	يتم تزويد الأعضاء بحماية من الإجراءات الجنائية والتأديبية (والتحقيق الأولي أو البحث) والاعتقال، إلا إذا تم القبض على العضو في حالة تلبس، أو إذا كانت تتعلق بالدعاوى المدنية وإجراءات الإخلال بالعقد أو أعمال التحضيرية بالسجن المدني	تقتصر على مدة الولاية	نعم يمكن إجراء الطلب من جانب عدد من الهيئات، بما في ذلك النيابة العامة، والمحاكم. تقوم وزارة العدل بتحويل الطلب إلى رئيس البرلمان الألماني، الذي يمر بعد ذلك إلى لجنة التدقيق الانتخابية، والحصانات والنظام الداخلي. إجراء التصويت على توصية اللجنة.
بولندا أعضاء البرلمان	الأمر ينطبق على الدعاوى الجنائية، ويغطي جميع الجرائم باستثناء تلك التي تؤدي إلى مسؤولية مهنية. تحمي الحصانة أيضا من حجز النواب والاعتقال الوقائي، وفتح إجراءات قضائية ضدهم وتفتيش منازلهم	تقتصر على مدة الولاية	نعم يمكن رفع الحصانة من قبل البرلمان. وفي هذه الحالة، يجب سماع النواب. حيث أنهم لا يملكون وسائل الطعن
المملكة المتحدة أعضاء المجلسين	الحصانة من الاعتقال والاحتجاز لجميع الدعاوى المدنية. ولكن هذا ليس له أي تأثير عملي، لأن هناك عدد قليل جدا من القضايا المدنية التي تؤدي إلى اعتقال الفرد	لمدة ٤٠ يوما بعد كل تأجيل وانحلال	لا لا حيث أن الحرمة لا يمكن التنازل عنها

1.4 سياق الإصلاح

قبل الشروع في أي إصلاح للمعايير الأخلاقية البرلمانية، من المهم أن نقوم بتقييم القواعد الموجودة بالفعل، وما هي الجوانب الأخرى للسياق والتي تناسب الإصلاحات. عند اتباع نهج معياري، يتم تعريف هذا «السياق» عن طريق الأربعة طبقات المترابطة من القواعد (انظر الشكل 3 أدناه). وكجزء من المجتمع الدولي، قد تكون للدولة التزامات أو قد ترغب في إلزام نفسها بالمعايير الدولية المعترف بها. وعلى المستوى الوطني، فإن القواعد الدستورية والقوانين العادية للدولة تعتبر ذات أهمية بالغة لوضع المعايير الأخلاقية. وعلاوة على ذلك، قد يكون هناك على مستوى القواعد البرلمانية قواعد رسمية – مثل، «القواعد الإجرائية» – بالإضافة إلى القواعد غير الرسمية. وأخيراً، فإن هذه الطبقات الثلاث تركز على قواعد اجتماعية محددة وعلى ثقافة قانونية مشتركة، والتي تلعب فيها الأحزاب السياسية دوراً كبيراً في تنقية المرشحين السياسيين ورفع المعايير الأخلاقية.

الشكل 3: الإطار المعياري الذي تظهر به المعايير الأخلاقية



- **المعايير الدولية** – لا يوجد تنظيم عالمي لقواعد السلوك البرلمانية ولا توجد طريقة صحيحة لوضع أو تنفيذ القواعد³⁷. ومع ذلك، شهدت التسعينات والألفينيات سلسلة من الخطوات نحو تكريس مبادئ معينة كأمثلة على الممارسات الدولية الجيدة في مجال الحكم الديمقراطي (انظر الجدول 4). على الرغم من أن معظمهم توصيات، فإن كلا من اتفاقية مجلس القانون الجنائي الأوروبي لمكافحة الفساد، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يتم اعتبارهم التزامات ملزمة قانونياً لموقعيهم. ويشمل الأخير على وجه الخصوص في تعريفه «للموظف العمومي»، الأشخاص الذين يشغلون «منصباً تشريعياً»، مطالباً بمعايير للسلوك من أجل محاربة الفساد وتعزيز النزاهة، والصدق والمسؤولية والاحتراف في أداء الوظائف العمومية.

وبصورة عامة، المعايير الدولية في النهاية هي أدلة هامة بالنسبة لجميع البلدان التي ترغب في تحقيق تقدم مع الديمقراطية ومكافحة الفساد. في الوقت نفسه، يمكن أن يكون الامتثال للمعايير الدولية مهم من أجل الوفاء بشروط الانضمام للجمعيات الدولية أو الوصول إلى مساعدات.

37 المجال الوحيد الذي يوجد فيه تشريع مناسب شبه عالمي هو الذي يخص رشوة الموظفين، والذي قد يشمل أعضاء البرلمان. اتفاقية منظمة الأمن والتعاون لمكافحة الرشوة، وقعتها 38 دولة حتى الآن، والتي تحظر رشوة الموظفين العموميين الأجانب. وقد قامت مجموعة أكبر من البلدان بتوقيع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. هذه القوانين لها صلة واضحة لأي إصلاح للقواعد حول كيفية تصرف أعضاء البرلمان، ولكن في ظل هذه المسؤولية التشريعية تقع الشركات التي تدفع رشوى وليس المسؤولين العموميين الذين يتلقونها (رغم أن الأخير قد يكون مسؤولاً بموجب قانونه الوطني الخاص لقبوله رشوه).

الجدول 4. نحو المعايير الدولية للسلوك: التسلسل الزمني

1996	تتبنى الجمعية العامة للأمم المتحدة "نموذجاً للمدونة الدولية لسلوك للموظفين العموميين" كأداة لتوجيه الجهود المبذولة لمكافحة الفساد ³⁸ .
1997	يعتمد المجلس الأوروبي المبادئ التوجيهية لمكافحة الفساد، والتي تشمل العدد 15، "لتشجيع اعتماد ميثاق السلوك من خلال الممثلين المنتخبين" ³⁹ . واعتمدت اتفاقية مكافحة الرشوة بمنظمة الأمن والتعاون، التوقيعات المطلوبة لتنفيذ التشريعات القومية التي تحظر دفع الرشاوي للموظفين العموميين الأجانب - بما فيهم البرلمانين - في المعاملات التجارية الدولية ⁴⁰ .
1999	تلزم اتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي لمكافحة الفساد، الدول بحظر الرشوة الإيجابية والسلبية "للمجالس العمومية المحلية" ⁴¹ . ينشئ مجلس أوروبا مجموعة الدول ضد الفساد (غريكو) لرصد الامتثال لمعايير مكافحة الفساد وكذلك إلى المبادئ التوجيهية. توصية المجلس الأوروبي رقم 60 من مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية بشأن السلامة السياسية المحلية والإقليمية والممثلين المنتخبين ويشمل ميثاق لقواعد السلوك كملحق، ويوفر التوجيه بشأن كيفية تنفيذ الواجبات اليومية وفقاً للمبادئ الأخلاقية واتخاذ تدابير وقائية للحد من خطر الفساد ⁴² .
2000	قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا 1214 يشهد على الإجماع الدولي المتزايد على ضرورة وجود آلية الكشف عن منافع الأعضاء كحد أدنى في تنظيم السلوك البرلماني.
2005	تؤسس اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التزام ملزم قانوناً بشأن الموقعين «لتطبيق، ضمن نطاق منظماتهم المؤسسية والقانونية، ميثاق أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشفرف والسليم للوظائف العمومية» ⁴³ .
2006	الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون ⁴⁴ . يحدد إعلان بروكسل توصيات تنظيم المعايير المهنية للبرلمانيين (انظر المربع بالأسفل) ⁴⁵ .
2010	قرار مجلس أوروبا رقم 316 من مجلس السلطات المحلية والإقليمية وهو يركز على مخاطر الفساد ويؤكد على أهمية تعزيز «ثقافة تستند إلى القيم الأخلاقية» ⁴⁶ .
2012	أطلقت جولة غريكو الرابعة للتقييم، وهي تركز على منع الفساد فيما يتعلق بالقضاة والنواب والمدعين العامين ⁴⁷ .

- 38 الأمم المتحدة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، «القرار 51/59»، 12 ديسمبر 1996، <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>>.
- 39 مجلس أوروبا، اللجنة الوزارية، «القرار رقم 97 (4) الخاص بالمبادئ التوجيهية العشريون لمكافحة الفساد»، 1997، <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf)>
- 40 منظمة الأمن والتعاون، اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية والوثائق ذات الصلة، 2011، <<http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/38028044.pdf>>.
- 41 تعريف «موظف عمومي أجنبي» يشمل "أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي". مجلس أوروبا، «اتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد»، ستراسبورغ، 1999، <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>>.
- 42 مجلس أوروبا، «التوصية رقم 60 بشأن السلامة السياسية المحلية والإقليمية للممثلين المنتخبين»، ستراسبورغ، 1999، <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE>>.
- 43 الأمم المتحدة، «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد»، نيويورك، 2004، المادة 8.2، <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf>
- 44 تضم هذه المؤسسة 320 من الأعضاء الذين قدموا من كل الدول المشاركة في المنظمة، ويهدف إلى تسهيل الحوار البرلماني الدولي فيما يتعلق بأهداف منظمة الأمن والتعاون.
- 45 منظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 5.
- 46 المرجع نفسه، صفحة 16.
- 47 انظر المجلس الأوروبي، «حقوق وواجبات الممثلين المنتخبين المحليين والإقليميين»، ستراسبورج، 2010، <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1697717&Site=CM>>.
- 47 يتوفر الاستبيان على: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp>

مقتطف من قرار المجلس البرلماني لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا OSCE حول تقنين حصانة البرلمانيين من أجل تعزيز الحكم الرشيد والنزاهة ودور القانون في منطقة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا⁴⁸ OSCE.

«يطالب [المجلس البرلماني] البرلمانيين في دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا OSCE بأن تسن القوانين من أجل:

- تضع إجراءات واجبة النفاذ تتميز بالوضوح والتوازن والشفافية للتنازل عن الحصانات البرلمانية في حالة القيام بأعمال إجرامية أو مخالفات أخلاقية؛
- على أن لا يتم تطبيق الحصانة البرلمانية على الأفعال التي ارتكبتها الفرد قبل شغله للمنصب أو التي تم ارتكبتها بعد ترك المنصب العام⁴⁹.

• **القواعد الدستورية والقوانين الداخلية:** يجب أن يراعي صانعو القوانين – عند تأسيس نظام لتنظيم المعايير البرلمانية وتقرير كيف ينبغي أن يكون هذا النظام – أحكام الدستور التي تتضمن توازناً للسلطة بين البرلمان والسلطة التنفيذية والحكومية والقضائية، فهذا التوازن الدستوري والفعل للسلطة سوف يشكل بدوره المحفزات والفرص التي تتاح لأعضاء البرلمان لكي يتصرفوا بشكل مهني وأخلاقي. ومن ثم يمكن أن يساعد ذلك على تحديد المجالات ذات الأولوية في هذه القواعد. على سبيل المثال، إذا كان البرلمان ضعيفاً وله تأثير محدود على صنع السياسة ووضع القوانين فليس من المحتمل أن تحاول المجموعات من أصحاب المصالح أن تشتري النفوذ من خلال تقديم الرشوى لأعضاء البرلمان. يمكن أن تتعلق المخاطر الأساسية لسوء السلوك بطريقة استخدام المصادر البرلمانية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أية قواعد جديدة يجب أن تكون متوافقة مع الدستور. في عام 2010، قامت هيئة مكافحة الفساد في صربيا بطرح مبادرة لإجراء مراجعة دستورية أمام المحكمة الدستورية استجابة لتعديل الأحكام الختامية لقانون هيئة مكافحة الفساد المتعلقة بالمسؤولين الذين يشغلون المناصب بالفعل⁵⁰. ينص القانون على أنه إذا كان الموظفون الحكوميون يرغبون في الانتقال إلى منصب حكومي آخر، يجب أن تقرر الهيئة ما إذا كان هناك تضارب في المصالح⁵¹. لقد أتاح هذا التعديل الجديد – والذي اعترضت عليه هيئة مكافحة الفساد – للموظفين الحكوميين الاحتفاظ بأي منصب يشغلونه بالفعل في اليوم الذي يتم فيه العمل بالقانون، فمثلاً يستطيع البرلمانيون ورؤساء المجالس المحلية الاحتفاظ بمنصب إضافية لرؤساء البلديات أو نائبيهم (أو أية مناصب في القطاع التنفيذي). وجدت هيئة مكافحة الفساد أن ذلك يتناقض مع دستور صربيا والقوانين الأخرى التي تنظم الحكومات المحلية كما تقسم بصراحة السلطة التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فقد قامت بطرح هذا الإجراء أمام المحكمة الدستورية. وقد صرحت الهيئة كذلك أن هذا التعديل فيه تمييز ضد الموظفين الآخرين كما أنه مخالف لوثيقة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالإضافة إلى ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وهي بدورها الاتفاقيات التي كانت صربيا طرفاً فيها. وفي سبتمبر 2011، أيدت المحكمة الدستورية الإشكال المقدم من هيئة مكافحة الفساد وأقرت بعدم دستورية النص وقامت بإبطاله مما يمكن هيئة مكافحة الفساد من إغلاق جميع القضايا المعلقة⁵². لم يكن الإشكال الذي قدمته هيئة مكافحة الفساد هو التعارض بين مناصبي عضو البرلمان ورئيس المجلس المحلي ولكن شغل هذين المنصبين في آن واحد هو الأمر الذي بدوره يتعارض مع القانون الصربي، وبالتالي فإن هذه القضية توضح أهمية التأكد من أن التعديلات التي تجرى على القواعد الخاصة بالسلوك البرلماني متوافقة مع السياق القانوني والدستوري.

48 منظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 5.

49 المرجع نفسه.

50 تم نشر التعديلات التي أدخلت على القانون في الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا برقم 53/10 بتاريخ 29 يوليو 2010 ودخلت حيز النفاذ في 6 أغسطس 2010.

51 وفقاً لهذا القانون، فإن هيئة مكافحة الفساد هي المسؤولة عن البت في تضارب المصالح المحتمل، وقد تقوم باعتماد قرارات لاتخاذها وتفرض تدابير إدارية حيث توجد انتهاكات. هيئة مكافحة الفساد لديها أيضاً الحق في إجراء جنحة في الحالات التي يفشل فيها الموظفون العموميين في العمل وفقاً للقرارات الصادرة. والمسئولون بدورهم لهم الحق في الاستئناف أمام مجلس الدولة (الهيئة المشابهة الثانية) وفي الحالات التي لا تكتفي بهذا القرار، يتم ضمان مراجعة قضائية بحقهم في تقديم دعوى إدارية لمحكمة إدارية في بلغراد. تأسس قانون هيئة مكافحة الفساد في الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا، برقم 08/97 بتاريخ 27 أكتوبر 2008 ودخل حيز التنفيذ في 1 يناير 2010.

52 بيتا، تانبوغ "تنحي 20 مسؤولاً بسبب تضارب المصالح"، 2011،

<http://www.b92.net/eng/news/poli-tics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301>.

53 هذا يعني أن أكثر من 25 فرداً كانوا مخالفين للدستور وكان من الممكن إجبارهم على الاستقالة من وظيفة واحدة. ومع ذلك، دفعت التغطية الإعلامية المكثفة معظم المسؤولين إلى الاستقالة الفورية من أحد مواقعهم دون إجراء رسمي. تتوفر المعلومات في مراسلات زورانا ماركوفيتش، رئيس هيئة مكافحة الفساد.

وفي بعض الأنظمة يطبق على أعضاء البرلمان نفس نظام التنظيم القائم بالنسبة للموظفين الحكوميين ومن ثم يكونون خاضعين للالتزامات الدولية لمكافحة الفساد مثل ميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁵⁴. فمثلاً، في جورجيا يتضمن الدستور والقانون الخاص بالخدمات العامة أحكاماً تنظم سلوك الموظفين الحكوميين وينطبق ذلك أيضاً على أعضاء البرلمان. وفي الأنظمة المؤسسية الأخرى يتم تطبيق أنظمة تنظيمية منفصلة لأنواع مختلفة من الأدوار العامة. على سبيل المثال، تحدث مقارنة بين أعضاء البرلمان الذين يشغلون مناصب تنفيذية وغيرهم الذين لا يشغلون هذه المناصب، ففي المملكة المتحدة يوجد قانون منفصل لأعضاء البرلمان الذين يعملون كوزراء مما يجعلهم يخضعون لعمليات تحقيق ومراقبة صارمة. وفي أيرلندا يوجد العديد من القوانين للعديد من «شاغلي المناصب» (مثل الوزراء، رؤساء اللجان) و «غير شاغلي المناصب» وفي بعض الأحيان تجمع بين الموظفين المنتخبين وغير المنتخبين⁵⁵. في بعض الأمور قد تكون هناك مميزات لتوسيع نطاق القواعد المنظمة لتشمل الزملاء المقربين لأعضاء البرلمان مثل فريق العمل الرئيسي والمساعدين والعائلة والأصدقاء⁵⁶.

الجدول 5. أمثلة على ميثاق قواعد السلوك «أصحاب المناصب»

الدولة	الميثاق	تاريخ اعتماده	الخواص الأساسية
كندا	تضارب المصالح وقانون ما بعد التوظيف لشاغلي الوظائف العامة	1994	الأحكام التي تنظم سلوك شاغلي الوظائف العامة (على سبيل المثال، الوزراء، ووزراء الخارجية وأمناء البرلمان)
جورجيا	قانون الخدمات العامة	1997	الأحكام التي تنظم سلوك الموظفين العموميين، بما في ذلك أعضاء البرلمان
أيرلندا	مدونة قواعد السلوك لشاغلي المناصب	2003	الأحكام التي تنظم سلوك أصحاب المناصب (على سبيل المثال، رئيس الوزراء، نائب رئيس الوزراء)
ليتوانيا	مدونة قواعد السلوك لساكنة الدولة	2006	الأحكام التي تنظم سلوك جميع السياسيين، بما في ذلك أعضاء البرلمان
مالطا	مدونة قواعد السلوك للوزراء وأمناء البرلمان	1994	الأحكام المنظمة لسلوك الوزراء والسكرتارية الخاصة بهم
المملكة المتحدة	القانون الوزاري	2010	الأحكام المنظمة لسلوك الوزراء

كذلك يتعين على صانعي القوانين أن يتأكدوا من أن النظام الجديد لتنظيم المعايير البرلمانية متوافق مع القوانين المعمول بها مثل قوانين الانتخابات وقوانين الأحزاب السياسية وقوانين تمويل الأحزاب وقوانين مكافحة الفساد وقوانين تتعلق بوضع البرلمان وأعضاء البرلمان. فمثلاً في الولايات المتحدة، النظام الأخلاقي داخل الكونجرس هو نظام متواصل ليس فقط في أجزاء الدستور ولكن أيضاً في القواعد الدائمة و القوانين المنفصلة للسلوك المتبع في مجلس النواب ومجلس الشيوخ وقواعد مجلس النواب ودليل أخلاق المجلس. يتم تطبيق الأخلاقيات التي توجد في قانون الحكومة لعام 1978 وقانون المحاسبة النيابية لعام 1955 في بعض الحالات أيضاً.

كذلك يمكن أن يؤثر النظام الانتخابي على توازن القوى بين حزب سياسي وعضو بالبرلمان ومن ثم يؤثر على نمط مخاطر الفساد. في نظام التمثيل النسبي بقوائم حزبية مغلقة، قد يضع عضو البرلمان إخلاصه للحزب فوق مصالح الناخبين، وأما في نظام الدوائر الانتخابية ذات الأعضاء الفرديين فإن المساواة أمام الناخب تكون هي الأقوى وقد يكون أعضاء البرلمان أكثر حماساً لتنظيم أنفسهم.

54 انظر الفقرة 4.1 من التقرير المواضيعي بشأن "تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وتنفيذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (CAC/COSP/2011/2)، تم توزيعها في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 25 أغسطس 2011، <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/V11854_47e.pdf>

55 مجلس النواب الأيرلندي، "ميثاق قواعد السلوك لأعضاء ديل إيرن غير شاغلي المناصب"، 2002، <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDS>> مجلس النواب الأيرلندي، "ميثاق قواعد السلوك لأصحاب المناصب"، 2001، <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders>>. بالنسبة لمجلس الشيوخ، انظر مجلس النواب الأيرلندي، "ميثاق قواعد السلوك لأعضاء سيناد إيرن غير شاغلي المناصب"، 2002، <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators>>

56 إعلانات الأصول لمنظمة الأمن والتعاون المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 9.

كذلك تعتبر القوانين الوطنية لتمويل الأحزاب من الموضوعات الهامة، حيث تقول دراسة حديثة لمكتب البرلمان الأوروبي للترويج الديمقراطية البرلمانية أن:

” في الدول التي يتم فيها تمويل الأحزاب السياسية من قبل الحكومة، العلاقة بين السياسة والقطاع الخاص تختلف عن الدول التي تمول فيها الأحزاب السياسية من الشركات والقطاع الخاص“⁵⁷

والآثار المترتبة على ذلك هي أن كسب التأييد من خلال قطاعات الأعمال التجارية يمكن أن يشكل خطورة أكبر على نزاهة أعضاء البرلمان في الدول التي تعتمد فيها الأحزاب على القطاع الخاص للحصول على التمويل.

• **القواعد البرلمانية:** أي إصلاح لقواعد المعايير البرلمانية يجب أن يراعي قوانين قواعد السلوك المعمول بها بالنسبة للمشرعين و الفريق البرلماني، وقواعد الإجراءات والأوامر الدائمة للبرلمان والقرارات البرلمانية والتوجيهات والإرشادات الخاصة بالمشرعين.

كذلك فإن القواعد والمواثيق الغير رسمية حول كيفية تصرف أعضاء البرلمان وكيفية القيام بالعمل البرلماني تعتبر من الامور الهامة لكيفية عمل البرلمان، وتتضمن أمثلة من هذه التقاليد ما يلي:⁵⁸

- يستمع أعضاء البرلمان في المملكة المتحدة إلي ”الخطاب الأولي“ من الأعضاء الجدد بدون مقاطعة؛
- يشير أعضاء البرلمان إلى بعضهم البعض بلقب ” المحترم“ كما في ايطاليا ومالطا والمملكة المتحدة؛
- قد يبقى أعضاء البرلمان في الجلسة العامة للاستماع إلى مداخلتين على الأقل بعد التحدث عن أنفسهم؛ و
- قد يتوقع أن يقوم أعضاء البرلمان بإبلاغ عضو آخر إذا كانوا يخططون للإشارة له / لها بشكل سلبي أثناء الحديث.

يجب أن تتم مراعاة هذه الأبعاد الخفية في أية جهود تبذل لوضع معايير مهنية في البرلمان ، فمثلاً في بعض المجالس يلعب رئيس البرلمان دوراً هاماً في تعزيز القواعد والمعايير خلال المناظرات فغالباً ما يتم وضع سلسلة من الضوابط المسبقة التي يتم التصرف على أساسها، ومع ذلك فإن شرعية ذلك تعتمد على هذا القائد بكونه مستقلاً، وفي البرلمانات التي لا يكون فيها المتحدث أو رئيس المجلس مخلصاً لحزبه السياسي بعد شغله للمنصب، يصبح هذا الدور التنظيمي أكثر إثارة للجدل⁵⁹.

قد تكون هنالك أيضاً بعض القواعد الغير رسمية في المجتمع والتي تؤثر بدورها على السلوك البرلماني، ففي بعض الدول ، يتوقع أن يفضل أعضاء البرلمان دوائرهم الانتخابية من خلال توجيه موارد الدولة إلى السكان والمجموعات من أصحاب المصالح الداخلية. ينظر إلى ذلك كجزء قانوني من دور المشرع في الكثير من الدول، ولكنه يعتبر غير لائق في دول أخرى. وقلما تنجح القواعد الجديدة التي تتجاهل – أو تتقاعس في الوفاء – بالمعايير والمواثيق القائمة في أن يكون لها تأثير.

المعايير الاجتماعية ودور الأحزاب السياسية – تعتمد الطبقات المشار إليها أعلاه من المعايير المدونة – سواء دولية أو دستورية أو برلمانية – في النهاية على معايير اجتماعية محددة – قواعد عرفية و غير مدونة التي تنظم السلوك داخل المجموعات والمجتمع. تعتمد المعايير الاجتماعية عادة على «ثقافة قانونية» معينة والتي يمكن أن ينظر إليها بأنها القيم والأفكار والاتجاهات التي يتبناها المجتمع تجاه قانونه المكتوب ، وبالتالي فهي من بين تلك المعايير الاجتماعية التي تنبثق منها المعايير الأخلاقية المشتركة وتجد شرعيتها.

وكذلك في مرحلة اختيار المرشحين السياسيين، تزعم الاحزاب السياسية أن دورها الرئيسي هو كونها حراس أخلاقيين للديمقراطية، وبالفعل فقد نسبت الأحزاب السياسية مسؤوليتها في أن تلعب دوراً حاسماً في وضع المعايير الأخلاقية لأعضاء البرلمان

57 لبرلمان الأوروبي، مكتب الترويج للديمقراطية البرلمانية، الأخلاق البرلمانية : مسألة ثقة ، بروكسيل، 2011، صفحة 14.
<http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf> (الأخلاق البرلمانية للبرلمان الأوروبي).

58 يتم تسجيل هذه التقاليد عادة في كتب عن ممارسات البرلمان، مثل في المملكة المتحدة ، انظر جاك مالكولم ، إرسكين ماي: الممارسة البرلمانية (لندن: لأكسيس نيكسيس بتروروث، 2011).

59 في الممارسات البرلمانية المتعلقة بويسمينستر، ونظام المملكة المتحدة، يتم إبتعاد رؤساء المجلس أنفسهم عن أحزابهم عند انتخابهم لرئاسة المجلس.

القادمين والموظفين الحكوميين. ولأن الأحزاب السياسية هم الأولى في فرز واختيار المرشحين السياسيين، يتعين عليها أن العمل كمرشحات أخلاقية حيث يتعين عليهم أن يقوموا فقط بدعم الأفراد الذين يحافظون على المعايير الأخلاقية بشكل أكبر.

يمكن أن تبذل الأحزاب السياسية دورا كحراس للأخلاق بعدة طرق من خلال:

- وضع معايير أخلاقية مدونة في برامجها الحزبية؛
- التدقيق في المعلومات المتعلقة بأخلاق المرشحين أثناء عملية اختيارهم وبالتالي يكتسب المرشح شرعية في أعين الناخبين؛
- ابتكار آلية (مثل اللجان التأديبية أو الأخلاق الحزبية) تتيح لكل من الأعضاء و الناخبين الاشتراك مباشرة في عملية الفلترة الأخلاقية لممثليها السياسيين، وبهذه الطريقة تستطيع الأحزاب السياسية أن تؤدي مهمتها كمعلم للأخلاق حتى يزداد الوعي بها على نطاق أوسع في المجتمع.

الجزء الثاني: أدوات إصلاح المعايير الأخلاقية

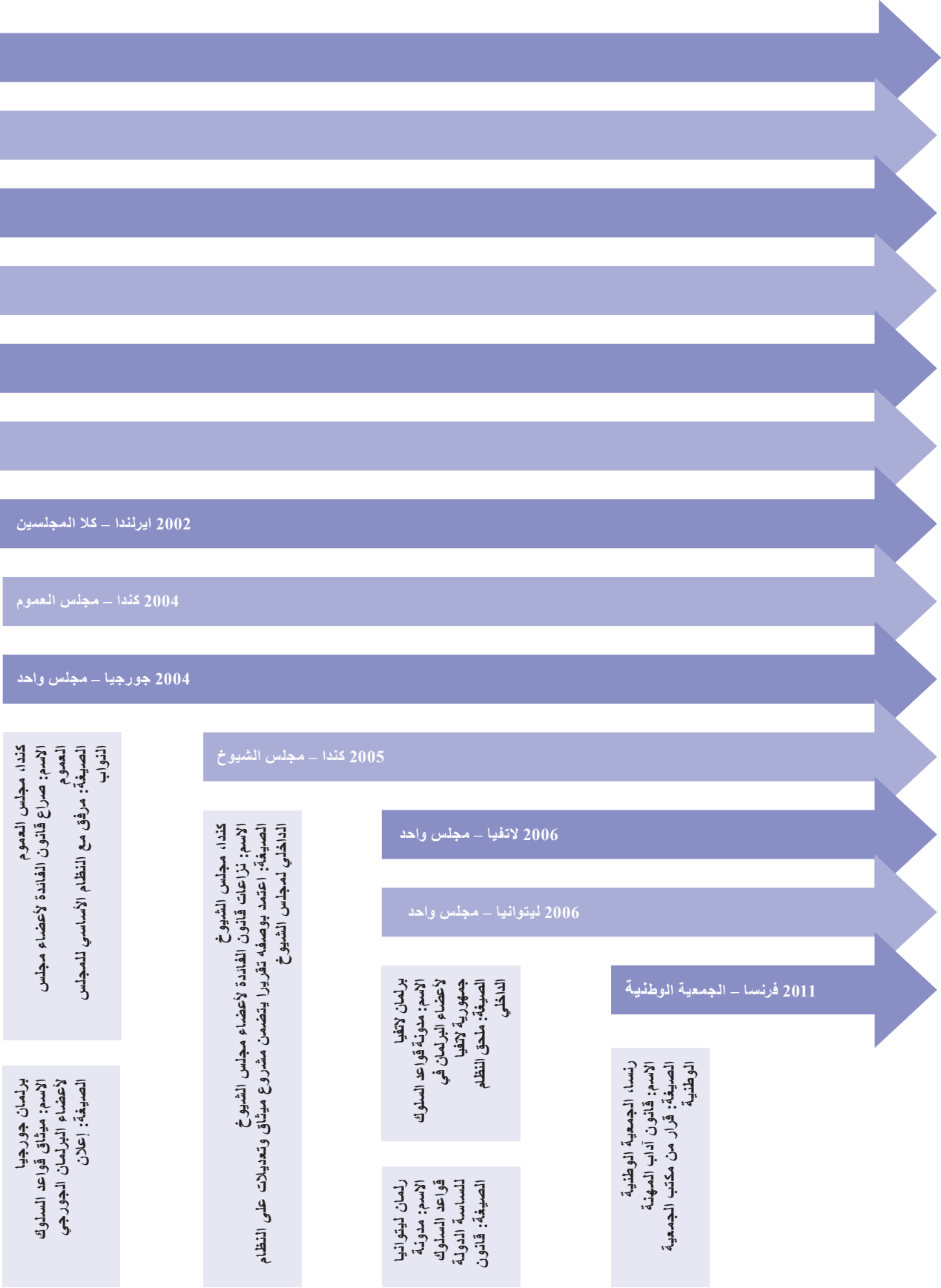
ويهدف هذا الجزء من الدراسة إلى أن يكون دليلاً عملياً لاستخدامه كمرجع لمن يشارك في تصميم أو إصلاح المعايير الأخلاقية البرلمانية.

يعتبر **القسم 2.1** مسألة ما إذا كان ينبغي أن ينظر إلى ميثاق قواعد السلوك كجزء لا يتجزأ من المعايير البرلمانية، ويقوم الفوائد المحتملة من وجود ميثاق ويتناول الأنواع المختلفة للتعليمات البرمجية قيد الاستخدام. يتناول **القسم 2.2** الطرق المختلفة التي يمكن من خلالها صياغة ميثاق قواعد السلوك، وتقدم العديد من الأمثلة من دول منظمة الأمن والتعاون.

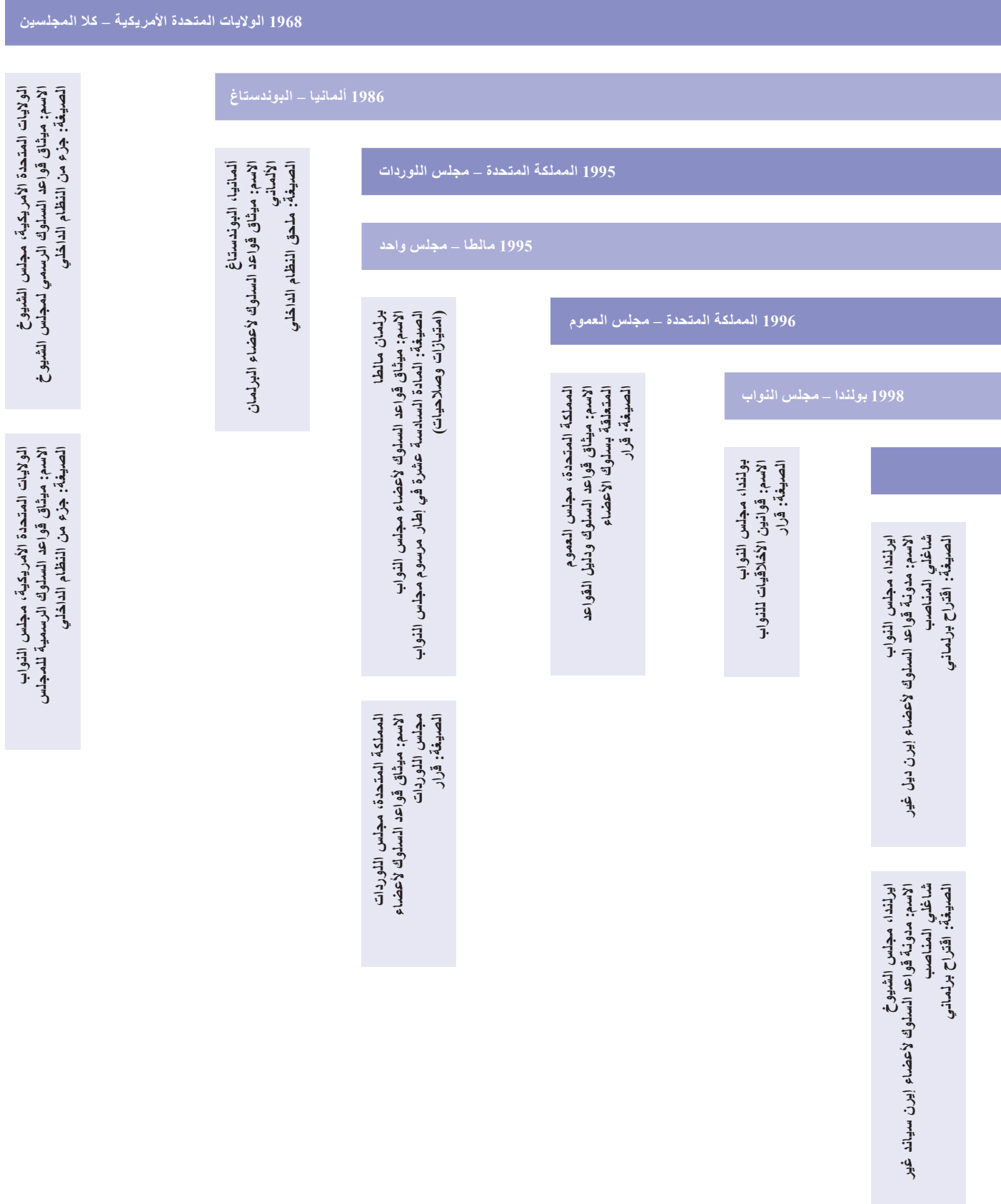
الأقسام اللاحقة في هذا الجزء من التقرير تنظر في "ما يجب تشريعه". ففي **القسم 2.3**، نقيم تشريعات المصالح والأصول. هذا الأمر ضروري للحماية من التضارب المحتمل في المصالح وللحماية من الفساد، وفي هذا الجزء تكون أدوات التشريع مطورة جيداً. وفي **القسم 2.4**، نتعامل مع استخدام المال العام على هيئة نفقات وبدلات. هذا الجزء أيضاً يحتاج تشريع في أي برلمان، ولكنه يوجد حيث تزداد المخاوف بخصوص سوء الاستخدام في العديد من البلدان. يتناول **القسم 2.5** التفاعل ما بين أعضاء البرلمان وجماعات اللوبي، الأخطار المحتملة الكامنة في هذه العلاقة الخاصة، وما هو مطلوب لتحقيق التشريع الفعال من جماعات الضغط على أساس الشفافية والمساءلة.

وأخيراً، في **القسم 2.6**، نقيم المناطق الأخرى التي قد ترغب البلدان في تنظيمها، ولكن عندما يكون هناك توافق أقل في الآراء بشأن المستوى المناسب أو نوع التشريع. وتشمل هذه القضايا السلوك واللغة داخل المجلس، والحضور، واللباس، والمساواة بين الجنسين، والعمل بعد البرلمان.





الشكل 4: تواريخ تبني قواعد مدونة السلوك من قبل بلدان منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا



2.1 قواعد السلوك

الشكل 5: صياغة مدونة لقواعد السلوك



فوائد قانون قواعد السلوك:

في كثير من الدول يتم تنظيم سلوك البرلمانيين عن طريق مواد الدستور المحلي وعناصر عدة قوانين – مثل القوانين التي تضع قواعدا لشاغلي المناصب الحكومية والقوانين الخاصة بتضارب المصالح و قوانين إعلان الأصول والقوانين الخاصة بالبرلمان بالإضافة إلى القانون الجنائي أو قانون الجرائم الإدارية. وبالتالي يمكننا القول بأنه ليس هنالك حاجة إلى قانون منفصل لقواعد السلوك أو أخلاق البرلمانيين⁶⁰. وبالفعل لم تقم الكثير من البرلمانات بوضع قانون لقواعد السلوك وفضلوا الاعتماد على المعايير المهنية التي توجد في شبكة القوانين والنظام الداخلي و الأوامر الدائمة، ومع ذلك فإن وضع قوانين لقواعد السلوك أصبح «اتجاها سريعا التطور» حيث صرحت الكثير من الدول أنها «بصدد وضع قوانين لقواعد السلوك»⁶¹.

يقول الكثير من المصلحين أن هنالك مزايا في وجود وثيقة شاملة تجمع بين الالتزامات القانونية والتنظيمية لأعضاء البرلمان والفريق الخاص بهم في نفس الوقت. ولقد قام البرلمان الاسكتلندي بوضع قانون لقواعد السلوك لأعضائه على هذا الأساس. يوضح هذا القانون كافة القواعد مع الإشارة إلى الاقتباسات وتحليلات الأجزاء المتعلقة من القوانين الأخرى⁶². مما يسهل على البرلمانيين إيجاد القواعد الخاصة بأي موقف قد يجدوا أنفسهم فيه كما يساعد وسائل الإعلام والجمهور على التحقق من ارتقاء أعضاء البرلمان إلى مستوى توقعاتهم.

60 المركز الأوروبي للبحوث البرلمانية والتوثيق (ECPRD)، «مدونات السلوك في أوروبا: نظرة عامة»، 2001، صفحة 7، <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ParliamentaryCodesofConductinEurope_EN.pdf>

61 الأخلاقيات البرلمانية للبرلمان الأوروبي، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 59، صفحة 7.

62 البرلمان الاسكتلندي، مدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان الاسكتلندي، الطبعة الخامسة، 2011، <http://www.scot-tish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf> (القانون الاسكتلندي)

”[..] مجموعات دقيقة من القواعد الأخلاقية (مثل قوانين قواعد السلوك) ... تضع إطارا واضحا للعمل الذي يقوم الأعضاء من خلاله بممارسة واجباتهم وتعزيز مصداقتهم السياسية وبالتالي فرص إعادة انتخابهم“.

المركز الأوروبي للبحوث البرلمانية والتطوير، مدونات قواعد السلوك البرلماني في أوروبا. نظرة عامة، 2001، صفحة 8.

وهناك منهج آخر وهو إدراج قانون لقواعد السلوك في وثيقة قانونية ملزمة – مثلما يوجد في القوانين الألمانية و اللاتفية – تلحق بلائحة الإجراءات الخاصة بالبرلمانات.

حتى وإن لم تكن هذه القواعد ملزمة قانونيا فإن القوانين يمكنها أن تساعد في تنظيم السلوكيات ببساطة بمجرد وجودها:

”عندما يكون الفرد على علم بالمعايير الأخلاقية لمنظمة ما فإنه حينئذ أن يدرك المخالفات وأن يفعل شيئا بشأنها. ثانيا، سوف يتردد المخطئون كثيرا قبل ارتكاب أي عمل غير أخلاقي إذا آمنوا أن كل من حولهم يعلمون أن هذا خطأ، وأخيرا سوف يتأكد الفاسدون بأنهم عرضة لأن يتم القبض عليهم في البيئات التي تدعم السلوك الأخلاقي“⁶³.

ومثلما يضع قسم أبقراط معايير لأعضاء المهن الطبية، تضع مدونة قواعد السلوك معايير للبرلمانيين وقد يساعد بذلك في خلق نوع من الاحترافية.

مالطة: القيمة التي يضيفها القانون

من مقدمة مدونة قواعد السلوك المالطية، يونيو 1995 بواسطة المتحدث لورانس جونزي:

”مدونة قواعد السلوك هذه، تقرر معايير السلوك القويم الذي من المفترض أن يسلكه أعضاء المجلس كممثلين منتخبين يخدمون وطنهم في أرقى مؤسساتها الديمقراطية. لا يكمن إبداع البرلمانيين في المعايير نفسها حيث أنه من المتوقع أن يتصرف كل عضو وفقا لمنزلة المؤسسة التي يعمل فيها، ولكن الجديد هو أن قواعد السلوك هذه قد تم تدوينها ومن ثم توفير أداة أخرى للتمحيص العام وتعزيز المساءلة“⁶⁴.

يمكن للقانون كذلك أن يضع أهدافا تتجاوز حد الشروط القانونية ويكرس قيماً تقوم بدورها بتوجيه سلوك أعضاء البرلمان، ومعايير يجب أن يتطلعوا إليها⁶⁵. والتي تقوم بدورها بردع سلوك ما يعتبر قانونيا ولكنه مع ذلك يعد غير أخلاقي، كما يمكنها أن تشجع سلوكا قد يكون مفيدا للعملية الديمقراطية السليمة⁶⁶. على سبيل المثال تنص مدونة قواعد السلوك في جورجيا أنه يتعين على عضو البرلمان أن يتعاون مع ممثلو وسائل الإعلام في الأمور الهامة بالنسبة للمجتمع⁶⁷.

63 المرجع نفسه، الصفحة 8.

64 مجلس النواب بمالطا، ”مدونة قواعد السلوك لأعضاء مجلس النواب“، 1995،

<http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1> (قانون مالطا)

65 لاحظت مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية أن ”الميثاق“ له الكثير من المرادفات في الكثير من الثقافات القانونية. في حين أنه في تقاليد القانون العام يعتبر الميثاق ”تشريع غير منظم يوضع بالاتفاق“، في تقاليد القانون المدني، الميثاق هو لائحة ملزمة قانونياً.

66 ستابنهاست، المرجع السابق، الملاحظة 11، الصفحة 18.

67 البرلمان الجورجي، ”مدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان الجورجي“، الصفحة 2، المادة 8،

http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf

مناقشة: ما هي فوائد القوانين السلوكية؟

في حالة إذا ما تم القيام بتنظيم سلوك النواب البرلمانيين من خلال الدستور والقوانين بشكل فعلي، فهل يكون من الضروري القيام بوضع قوانين للسلوك؟ هناك العديد من الأسباب التي قد تساهم في ذلك وهي كالتالي ذكره:

- وجود مرجع يسهل الرجوع إليه بالنسبة للنواب البرلمانيين: حيث يتم القيام بتقديم شرح تفصيلي لكل القواعد الرسمية في مكان واحد، ويُعني بذلك أن هذا القانون يعد مصدراً للمبادئ الإرشادية الخاصة بالنواب البرلمانيين؛
- تحسين مبدأ المساءلة: حيث يقوم هذا القانون بإعداد معايير واضحة، ضد كل ما يقوم كل من العامة ووسائل الإعلام بإصداره من أحكام ضد النواب البرلمانيين، وهو ما قد يكون عاملاً مساعداً أيضاً على حماية الحياة الشخصية للنواب البرلمانيين من تدقيق وسائل الإعلام؛
- تعزيز مبدأ الزمالة والكفاءة المهنية: قام أحد العلماء بتقديم وصف للقوانين السلوكية على أنها «هي ما يقوم المحترفين باستخدامه لجعل مطالباتهم تتسم بالشكل المهني وتدل على أنهم مهنيين.»⁶⁸ وكلما كان يتم النظر إلى دور النائب البرلماني على أنه ذو هيبه واحترام، كلما كان من السهل لفت الانتباه إلى وجود أفراد في الخدمة من ذوي الجودة العالية. كما يقوم هذا القانون أيضاً بوظيفة «القاسم المشترك»، وهو شيء يقوم النواب البرلمانيين بمشاركته مع بعضهم البعض عندما توجد أشياء كثيرة أخرى تقوم بتقسيمهم والتفرقة بينهم؛
- المرونة: حينما يتم القيام باعتماد القانون بقرار برلماني، يمكن تعديله وتحديثه بشكل سريع نسبياً مما يعكس وجود مشاكل ناشئة أو وجود تغيير في القواعد والمبادئ. (مع أنه ينبغي وجود إجراء واضح يتم من خلاله القيام بتلك التغييرات، وسوف يكون هؤلاء الذين يشكلون جزءاً من تلك القواعد الإجرائية خاضعين لنفس القواعد من أجل تعديل القواعد).

أما عن المحتوى، فإما أن تكون تلك القوانين «قائمة على القواعد» أو «قائمة على المبادئ»⁶⁹ حيث تنص القوانين القائمة على القواعد على تشريعات سلوكية محددة، كما أنها تكون طويلة على الأرجح. وتقوم القوانين القائمة على المبادئ على إدراج المبادئ والقيم فقط والتي ينبغي على النواب البرلمانيين إتباعها كما إنها تكون مصدراً للإلهام بالنسبة لهم. وقد ذكر المفوض البرلماني للمملكة المتحدة أن «القواعد القائمة على منهج قد تكون معقدة ومن الصعب القيام بإتباعها، وهو ما يشجع وجود منهج قانوني مفرط في المعايير مما يعرض لخطر الفشل في تغطية كل الاحتمالات.» بينما يمكن للمبادئ القائمة على القانون «أن تقوم بوضع إطار عمل واضح وبسيط، ولكنه يسمح بوجود مساحة للاختلاف في التفسير مما قد يتسبب في وجود شكوك وخلاف»⁷⁰. ومع ذلك فلا ينبغي استبعاد نوعي القوانين عن بعضهما البعض. كما ينبغي أن يكون كل قانون سلوكي قائماً على مبادئ محددة، حتى في حالة ما إذا كانوا ضمنيين، وسوف يحتوي معظمهم على بعض التشريعات السلوكية. وعلاوة على ذلك، فإنه كثيراً ما تقتزن القوانين السلوكية القائمة على المبادئ القصيرة ببعض الأدلة والكتيبات، والتي تحتوي على الكثير من التفاصيل التوضيحية. وبينما يتكون دليل المجلس التشريعي لقوانين العموم بالمملكة المتحدة من أربع صفحات فقط نجده مقترناً بكثير من الإرشادات الطويلة للقوانين المتصلة بسلوك الأعضاء، كما يرافق قانون مجلس النواب بالولايات المتحدة الأمريكية نص أطول منه يحتوي على 456 صفحة ويسمى بدليل اللجنة الأخلاقية⁷¹. الشكل رقم 6 يقوم بتوضيح كيفية ظهور قيم معينة خلال القيام بعملية اختيار القوانين، مع وجود نص أطول يشير إلى الحالات الأكثر ظهوراً أو حدوثاً.

68 غيلمان، ستيوارت، ميثاق الأخلاق وقواعد السلوك كأدوات لتعزيز وخدمة الأخلاقية والمهنية العامة: النجاحات والدروس النسيية، (واشنطن العاصمة: PREM/البنك الدولي، 2005)، الصفحة 4.

69 مجلس العموم بالمملكة المتحدة، المفوض البرلماني لمعايير «مراجعة مدونة السلوك لأعضاء البرلمان: الورقة الاستشارية»، 2011، المرجع السابق، الصفحة 7.

71 مجلس النواب بالولايات المتحدة، «كتيب أخلاقيات المجلس»، 2008،

<http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf>

قامت أوكرانيا بوضع مبادئ للسلوك في الحياة العامة

في مايو 2012، اعتمد البرلمان الأوكراني قانوناً جديداً بشأن قواعد السلوك الأخلاقي التي تقدم مجموعة من قواعد التي تنطبق على الأفراد الذين يودون وظائف عامة نيابة عن الدولة أو السلطة المحلية، بما في ذلك الرئيس ورئيس الوزراء، والوزراء، أعضاء البرلمان الأوكراني والمجالس المحلية، وموظفي الخدمة المدنية والقضاة والمسؤولين الآخرين في الدولة⁷³.

يحدد القانون عشرة مبادئ أساسية والتي ينبغي أن يتقيد بها السلوك:

- الشرعية؛
- الحياد السياسي؛
- التسامح؛
- العمل من أجل الصالح العام فقط؛
- الموضوعية؛
- السرية؛
- الكفاءة؛
- تعزيز ثقة الجمهور في السلطات الحكومية والمحلية؛
- الالتزام بتحدي ورفض الامتثال لأي قرارات أو مهام غير قانونية؛
- تجنب تعارض المصالح.

وينص القانون أيضاً على بعض التوجيهات بشأن كيف يمكن لهذه المبادئ أن تفسر وتطبق، على الرغم من أن العديد من المجالات لا تزال غامضة⁷⁴.

2.2 عملية صياغة القانون:

يمكن أن تكون عملية صياغة القانون تدريباً مهماً لتشجيع المناقشات والمجادلات التي تتعلق بما ينبغي أن تكون عليه القواعد، مما يساعد على معالجة الخلافات بين البرلمانين والمجتمع مع خلق عملية إدراك وفهم عام لما ينبغي أن تكون عليه السلوكيات المناسبة وعضواً عن ذلك يتم تعريف سوء السلوك. عملية إصلاح سوء السلوك والتي تم تقديمها على عجل، أو التي تم فرضها من الخارج، والتي على الأرجح سوف تقابل العديد من القيود في كل منعطف. وعلى النقيض من ذلك، فإن الأنظمة التنظيمية ذات الدعم الواسع من النواب البرلمانين قد تكون فعالة حتى مع إضفاء لمسة خفيفة عليها. وذلك بسبب أنها تقوم بخلق بيئة تجعل النواب يرغبون في التصرف بشكل أخلاقي، كما تتكون لدي العامة ثقة كبيرة بهم للقيام بذلك.

كما تعد أفضل طريقة لاعتماد الشرعية هي القيام بالتشاور على نطاق واسع مع المجموعات ذات الصلة، مع الإنصات إلي مخاوفهم واقتراحاتهم والقيام بتصميم نظام يقوم بمعالجة تلك القضايا. كما ينبغي أن يُطلب من نفس تلك المجموعات القيام بالتعليق على النظام المقترح، كما ينبغي القيام بإنشاء قنوات للتواصل بهدف تقديم شرح لأسباب اتخاذ قرارات محددة، مع طرح المشاورات العامة – على المواقع الإلكترونية، فضلاً عن جلسات الاستماع العامة – وذلك في حالة صياغة قانون أو إجراء تعديلات وتغييرات على قانون وهو ما قد يُشكل أداة مفيدة للاندماج في عملية الصياغة⁷⁵.

73 انظر البرلمان الأوكراني، "قانون أوكرانيا بشأن قواعد السلوك الأخلاقية رقم 17-5-2012"، 4722-VI،

<<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>>

74 التعليق بواسطة ملاحظات مكتب المحاماة كاميرون ماكينا، على سبيل المثال، الذي يشمل رغم ذلك أحكاماً معينة تمنع المسؤولين من الحصول على أرباح أو هدايا غير قانونية، لا يوجد تعريف في القانون لما يمكن اعتباره هدية أو هبة.

75 على سبيل المثال، في عام 2011 قامت المملكة المتحدة بإجراء مشاورات عامة لاستعراض ميثاق السلوك الخاص بمجلس العموم. متوفر في:

<<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/consultation-on-code-of-conduct-for-mps/>>

مطالبات المنظمات الاستونية غير الحكومية بقوانين للأخلاق:

حدثت فضيحة في استونيا في أواخر عام 2011 حيث تم الزعم بأن المشرعين قد قاموا بترتيب منح تصاريح إقامة لرجال الأعمال الأجانب من خلال حث المنظمات غير الحكومية، ولذلك فقد تمت المطالبة بوضع قانون أخلاقي للبرلمانيين يحمل اسم استونيا خالية من الفساد. وفي ديسمبر 2011، قام رئيس مجلس استونيا خالية من الفساد جانوس تيفر بتصريح لوسائل الإعلام بأنه بالرغم من أن تلك الفضيحة لم تكشف عن وجود نشاط غير قانوني، لكنها قامت بتسليط الضوء على الحاجة لوجود قواعد أكثر وضوحاً: «إن السياق العام يوحي بأنه لا بد أن نكون أكثر وعياً بالمخاطر المحتملة من خلال الاتصال بهذا النوع من النشاطات (...) حيث يعد ذلك مجالاً للخلافات الجوهرية وقد أصبحنا ننتبه لحقيقة أنه ينبغي أن تكون القواعد المتعلقة بهذا المجال واضحة وصرحة كذلك بين الأعضاء البرلمانيين.»⁷⁶

كما نجد في بعض الأحيان قيام بعض الأحزاب السياسية بتولي زمام القيادة في عملية الإصلاح، مع تبني قوانين أكثر صرامة يتم تطبيقها على أعضاءهم كما يتم استخدامها لإلحاق العار بالأحزاب الأخرى من خلال وضع عملية إصلاح الأخلاق على جدول الأعمال. ومع ذلك فإن البرلمان هو من يقود عملية الإصلاح ككل كما أنه عندما يكون هنالك تأصل في الآراء يكون من الأسهل القيام بالتنفيذ عن تلك التي يتم القيام بفرضها من خلال عملية استقطاب أو تسييس كبيرة. كما أنه يسلب الضوء على أهمية مشاركة السلطات البرلمانية ومجلس مكون من البرلمانيين فضلاً عن كبار قادة الأحزاب السياسية، وذلك للحصول على الالتزام الحزبي وملكية القانون. كما ينبغي أن تضع عملية الصياغة أيضاً فكرة حول كيف يمكن القيام بتأمين عملية التشريع بأقصى درجة، على سبيل المثال: ما إذا كان من المهم تبني القانون من خلال إتمامه، أو ما إذا كان ينبغي أن يُطلب من النواب القيام بالتوقيع على القانون بشكل فردي.

ومع ذلك فإنه من المهم أيضاً أن يتحمل أحد الأطراف مسئولية قيادة عملية الإصلاح في سبيل تقدمها، وقد يتم القيام بصياغة القانون من داخل البرلمان بواسطة أحد التالي ذكرهم:

- **لجنة يتم القيام بتعيينها خصيصاً:** تم القيام بصياغة القانون السلوكي الجديد الخاص بالبرلمان الأوروبي من خلال القيام بتعيين مجموعة عمل متخصصة تم القيام بتشكيلها في مارس 2011 من قبل مؤتمر قادة الفصائل السياسية،⁷⁷
 - **لجنة برلمانية قائمة:** في مجلس العموم البريطاني، قادت لجنة المعايير والامتيازات عمليات صياغة ومراجعة قانون السلوك بالمملكة المتحدة؛
 - **أو قد تكون مجموعة عمل أو لجنة فرعية من هيئة الإدارة البرلمانية:** في فرنسا، تولي مكتب الجمعية الوطنية تلك المسئولية، وفي ألمانيا، قامت اللجنة الفرعية المنبثقة عن مجلس حكماة بوندستاغ بمراجعة قواعد السلوك لأعضاء بوندستاغ.
- ينبغي اختيار فريق الصياغة من خلال عملية عادلة وشفافة، ومن الهام جداً أن لا يتم تشويه سمعة أعضائها. يجب أن يكون لدى الفريق مثال يحتذون به لجعل عمل اللجنة يتمتع بالشفافية وإعلان مصالح الأعضاء، حتى فيما يتجاوز متطلبات البرلمان. ومن الأفضل أن تتم قيادة هذه الجماعات عن طريق أو أن تشمل شخصيات رئيسية والذين يمكن اعتبارهم قادة أخلاقيين يمكنهم كسب ثقة الجماهير.

هناك العديد من مصادر التوجيه بشأن كيفية صياغة القوانين. يذكر المنتدى العالمي للإدارة العامة الخاص بمنظمة الأمن والتعاون (OECD) التوصيات السبع من ماثالك وشرام، الذين يقولون أن الميثاق الجيد يجب أن يكون:

- **واضح:** مقروء لجميع الموظفين؛
- **بسيطة:** بسيطة بقدر الإمكان، ولكن لا ننسى أن التكامل موضوع معقد؛

76 إي آر آر نيوز، "المنظمات غير الحكومية تدعو إلى ميثاق للأخلاق"، 2 ديسمبر 2012، <<http://news.err.ee/politics/19ec6211-2dfb0-4a27-a5e6-74fcd820e53a>>

77 البرلمان الأوروبي، "قادة البرلمان الأوروبي يوافقون على وضع قواعد جديدة لجماعات الضغط وميثاق أقوى لأعضاء البرلمان الأوروبي"، بروكسل، 2011،

<<http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110331IPR16697/html/EP-leaders-agree-to-develop-new-rules-for-lobbyists-and-stronger-code-for-MEPs>>

- مركز: يستخدم تفاصيل وأمثلة، وتجنب التعميمات؛
- منظم: ويتركز منطقياً حول عدد من القيم الأساسية؛
- متسق: يستخدم المفاهيم بطريقة متسقة؛
- مترابط: يتضمن إشارات متداخلة إلى وثائق وتوجيهات؛
- متصل: يتحرك خارج ما هو واضح للقضايا التي تحتاج إلى التوجيه⁷⁸.

بعد مشاورات واسعة وجولات متعاقبة من إعادة صياغة، ينبغي اعتماد النظام النهائي عن طريق التصويت العام أو القرار. وهذا يساعد على زيادة الوعي بأي قواعد أو مؤسسات جديدة وكذلك يظهر أن البرلمان ملتزم بالإطار الجديد.

” ما هو حاسم، بغض النظر عن مضمون مدونة قواعد السلوك للنواب ... هو أننا يجب أن ندرك أنه لا بد من قبولها طوعاً. إذا لم يكن لدينا الوعي بأن هذا أمر جيد، بل وجيد للجميع، ثم قد يكون لديك قواعد جيدة، ولكنها التي تستخدم فقط في الصراعات «

(النائب جوردانا كوميك، نائب رئيس الجمعية الوطنية لصربيا)

التعليقات المقدمة في أحد مؤتمرات منظمة الأمن والتعاون: معايير الأخلاق / السلوك للبرلمانيين في بلغراد، نوفمبر 2011.

وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تتلقى فرق الصياغة المساعدة من المنظمات غير الحكومية أو من العمليات الميدانية لمنظمة الأمن والتعاون. فعلى سبيل المثال، في لاتفيا في عام 2004، طلبت لجنة الولاية بالبرلمان من أحد المنظمات غير الحكومية، مركز للسياسة العامة – بروفيدوس، من أجل صياغة ميثاق. وقد قامت في وقت لاحق باستخدام هذا الاقتراح، بالإضافة إلى مسودة أخرى بديلة بتكليف من مستشار آخر، لتشكيل أساس نسختها الخاصة، والتي تم اعتمادها في النهاية عن طريق البرلمان⁷⁹. يوضح الجدول التالي أمثلة على مساعدة منظمة الأمن والتعاون.

البوسنة والهرسك: تحقيق إجماع في الآراء على حزمة قوانين جديدة لقواعد السلوك بدعم من بعثة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

في عام 2006، قام مجلس النواب بالبوسنة والهرسك بتكوين فريق عمل ضمن اللجنة المشتركة المختصة بحقوق الإنسان وحقوق الأطفال والشباب والهجرة إلى جانب حق اللجوء السياسي، والحقوق الأخلاقية (اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان)، لأجل صياغة مسودة قانون قواعد السلوك لكي يتم اعتمادها بواسطة أعضاء البرلمان. قام برنامج التعزيز التشريعي التابع لبعثة OSCE (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا) بالبوسنة والهرسك، بمساعدة فريق العمل، والذي قام، فضلاً عن أمور أخرى، بإعداد ”حزمة تنفيذية“ لأعضاء البرلمان. تم توزيع هذا المورد القيم لكل أعضاء البرلمان. مما ساهم في رفع الوعي بخصوص محتوى ومزايا القانون⁸⁰.

كانت صياغة القانون عملية بطيئة وقد تأجل التطبيق كذلك بسبب الانتخابات. تمثلت المشكلة الرئيسية أثناء عملية الصياغة في الوصول إلى إجماع مع اللجنة المشتركة بشأن الشؤون الإدارية – والتي تلعب دوراً أساسياً في تطبيق القانون – في كيفية تكوين إجراءات الشكوى بما يتفق مع التشريعات المحلية، حيث أن البرلمان ليس كياناً قضائياً. وبمجرد إيجاد حلول لتلك القضايا، تم توقيف التطبيق لإجراء تعديلات خاصة أن القواعد الإجرائية تتطلب من كلا المجلسين أن يمررا القانون بنص مطابق. وفي النهاية، فقد تبنى كل من مجلس النواب ومجلس الشعب التعديلات الخاصة بالقانون أخيراً في سبتمبر 2011.

تمثلت الخطوة التالية في صياغة مرسوم تنفيذي والذي تم الانتهاء منه في النصف الثاني من عام 2011، وقامت اللجنة المشتركة للشؤون الإدارية بالتصديق عليه. أما اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان فقد رفضت المرسوم التنفيذي، كما تقدمت

78 منظمة الأمن والتعاون، ”نحو إطار عمل كامل وسليم: الأدوات والعمليات وشروط التنفيذ، 23 أبريل 2009،

<[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en)>

79 مقابلة عبر الهاتف مع فالنتس كالنين، مركز السياسة العامة – بروفيدوس، 17 فبراير 2012.

80 بعثة منظمة الأمن والتعاون إلى ”حزمة تنفيذ مدونة السلوك، وبرنامج التعزيز التشريعي للجمعية البرلمانية للبوسنة والهرسك“، يونيو 2008، <<http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=4&lang=EN>> يعتبر هذا المرجع مفيد جداً، مع معلومات مفصلة عن إجراءات الشكاوى والمقاضاة والعقوبات والاستئناف.

بطلب مراجعة قانون قواعد السلوك بأكمله. تضمنت المناقشات الرئيسية نقداً بأن المجتمع الدولي قد قام بشكل ما بفرض هذا القانون، ولكن التناقضات والتعارض مع قانون المصلحة كان عاملاً مؤثراً أيضاً. وبناءً على ذلك، فقد قامت اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان بتكوين فريق عمل لمراجعة قانون قواعد السلوك، إلى جانب المرسوم التنفيذي المصاحب له. يبرهن هذا المثال على أن اعتماد القرارات عن طريق الأغلبية البرلمانية يمكن أحياناً أن يصبح عملية مرهقة، تتضمن مناقشات ساخنة. ولكن، على الرغم من ذلك، فإن هذه المناقشات يمكن أن تكون ذات منفعة عظيمة في رفع الوعي بشأن القانون، والسماح لكل من البرلمان، الإعلام، والجمهور، في التمعن حول كيفية تأثير عوامله المتعددة في الأداء البرلماني. تبني الأغلبية قد يكون أيضاً أمراً هاماً من أجل تكوين شرعية القانون.

صربيا: برنامج الدعم البرلماني التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

يساند برنامج الدعم البرلماني لبعثة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى صربيا البرامج التي تستهدف التطوير المهني للهيئة البرلمانية وتدعم مزيداً من الشفافية في عمل البرلمان والتوعية الكبيرة من البرلمان للمواطنين والقطاع المدني والإعلام.

وفي عامي 2011 و2012، قامت بعثة صربيا بالعمل مع الجمعية الوطنية للجنة الصربية الخاصة لصياغة ميثاق عمل أعضاء البرلمان. تم صياغة أوراق البحث لمساعدة الجمعية الوطنية لصربيا في وضع وثيقة لأعضاء البرلمان الصربي. وأعقب ذلك مؤتمر في بلغراد في تشرين الثاني 2011، مع التركيز على معايير الأخلاق والسلوك للبرلمانيين. وقد قامت بعثة المؤتمر إلى صربيا باستضافة المؤتمر وقامت بتنظيمه الجمعية الصربية الوطنية ومكتب المؤسسات الديمقراطية والوكالة الأمريكية للتنمية. يجمع المؤتمر خبراء وطنيين ودوليين، فضلاً عن النواب المهتمين والموظفين البرلمانيين من صربيا والمنطقة ككل. وهي تقدم الخبرة ومنصة للنقاش حول أهمية وجود ميثاق سلوك للنواب.

جورجيا: تطوير وإصلاح وتنفيذ مدونات قواعد السلوك

قامت البعثة السابقة لمنظمة الأمن والتعاون بزيارة إلى جورجيا – بالاشتراك مع مكتب المؤسسات الديمقراطية – بدعم برلمان جورجيا في أهدافها الإصلاحية، والتي تهدف لزيادة قدرة البرلمان على العمل بطريقة شفافة ومهنية. وقد قامت البعثة السابقة لمنظمة الأمن والتعاون، استجابة لدعوات البرلمان لتقديم المساعدة لعمليات الإصلاح المستمرة، بدعم ميثاق السلوك، والذي تم تنفيذه من قبل منظمة غير حكومية، جورجيا للشفافية الدولية. تضمنت مناقشة المبادئ التوجيهية المحددة في الميثاق طائفة واسعة من أعضاء البرلمان والخبراء. وبناءً على هذه الخطوة، فقد تم تنظيم مؤتمر عن "قواعد ومعايير الأخلاق للبرلمانيين"، وقد تم تنظيمه بشكل مشترك عن طريق مكتب المؤسسات الديمقراطية والبرلمان الجورجي، والذي انعقد في 19 أبريل 2012 في تبليسي. وقد سمح المؤتمر لأعضاء البرلمان الجورجيين، بالإضافة إلى نظرائهم من عدد من البلدان المجاورة، باستكشاف القضايا ذات الصلة بتطوير وإصلاح أنظمة الأخلاق للبرلمانيين.

أسئلة تنفيذية يجب أن تؤخذ في الاعتبار:

- هل يجب أن يكون للميثاق وضع قانوني أو أن يكون استشاري فقط؟
- هل يتضمن الميثاق بياناً واسعاً من القيم والمبادئ؟
- هل يحتاج أعضاء البرلمان إلى الالتزام بالميثاق علناً عند دخولهم البرلمان، على سبيل المثال، من خلال أداء القسم أو التوقيع على وثيقة؟
- هل سيتم وضع "دليل" يحتوي على مذكرات إرشادية ونصائح وأمثلة وحالات سابقة؟
- من سيقوم بصياغة هذه الملاحظات والنصائح؟

2.3 الأصول والمصالح

أحد الأهداف الرئيسية لتنظيم السلوك المهني هو تجنب – أو الحد من – تضارب المصالح. وفقاً للمبادئ التوجيهية لمنظمة الأمن والتعاون لإدارة تعارض المصالح في الخدمة العامة، يمكن تعريف تعارض المصالح على النحو التالي:

” هو صراع بين الواجبات العامة والمصالح الخاصة لموظف عمومي، حيث تكون لدى الموظف العمومي مصالح خاصة، والتي يمكن أن تؤثر بشكل غير صحيح على أداء واجباتهم الرسمية ومسؤولياتهم“⁸¹.

وغالباً ما تحتاج موثيق قواعد السلوك من أعضاء البرلمان أن يلتزموا بوضع المصلحة العامة فوق المصالح الخاصة، ولكن القواعد والأدوات الأخرى يتم استخدامها لتنظيم التفاصيل.

هنالك محوران أساسيان في هذا المجال. أحدهما هو بمنع أعضاء البرلمان من تولي مناصب معينة، عن طريق الأحكام الواردة في الدستور أو القوانين المخصصة لتعارض أو تضارب المصالح⁸². وهذا يعني أن أدوار معينة تتعارض بطبيعتها مع تولي مناصب برلمانية و / أو أنه لا يمكن الوثوق بأعضاء البرلمان لممارسة أحكام مستقلة عن مصالحهم. قد يكون البديل لذلك هو السماح لأعضاء البرلمان بالإبقاء على مصالحهم الأخرى مع إلزامهم بالكشف عن تفاصيلها في سجلات المصالح و/أو الإعلان عنها قبل التحدث في البرلمان بشأن المسائل المشابهة. يمنح هذا النموذج حرية تصرف محدودة لأعضاء البرلمان لكي يقرروا الحالات التي يوجد فيها خطر للتعارض، رغم أن الأبحاث تشير إلى أنه، في المملكة المتحدة على الأقل، لا يتم احترام شرط الإفصاح بشكل كبير⁸³. يعتبر الإفصاح عن المصالح الحد الأدنى بالنسبة للبرلمانات. صادقت الجمعية البرلمانية لعام 2000 على القرار الخاص بمجلس أوروبا رقم 1214 على أن الإجماع الدولي المتزايد على الحاجة إلى آلية للإفصاح عن مصالح الأعضاء تعتبر حداً أدنى في تنظيم السلوك البرلماني. وينص القرار على مايلي:

” من أجل مكافحة الفساد، يجب على البرلمانات، حسب الاقتضاء، – بصفتها السلطة السياسية العليا للدولة ومثال على الرقابة – أن تقوم. بإدخال نظام سنوي لإنشاء إقرار بالمصالح المالية من قبل البرلمانيين وذويهم من الدرجة الأولى“⁸⁴.

ومع ذلك، فإن فعالية الإفصاح تعتمد في نهاية المطاف على إمكانية وقدرة الجمهور ووسائل الإعلام والمجتمع المدني على التدقيق في المصالح المعلنة وإصدار الأحكام إذا ما حدثت صراعات. وبشكل عملي، غالباً ما تجمع الدول بين المنهجين، الذي يحظر الاحتفاظ ببعض المصالح مع السماح بغيرها – طالما يتم الإفصاح عن التفاصيل. يوجد منهج آخر بديل، والذي يتم استخدامه في السويد، وهو يسمح لأعضاء البرلمان بأن تكون لهم مصالح معينة ولكنه يجبرهم على استثناء أنفسهم من المناقشات أو التصويتات حيث قد ينشأ تعارض للمصالح⁸⁵. وبالمثل في كندا، حيث يوجد ”ميثاق لتعارض المصالح“ خاص، والعديد من الأوامر الدائمة لمجلس العموم والتي تحظر على الأعضاء التصويت على القضايا التي يكون لهم فيها ”مصالح مالية مباشرة“⁸⁶.

81 منظمة الأمن والتعاون، ”المبادئ التوجيهية لمنظمة الأمن والتعاون لإدارة تضارب المصالح في الخدمة العامة“، 2007، الصفحة 2،

<http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/39691_164.pdf>

82 لدى العديد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون قوانين منفصلة لتعارض المصالح، على سبيل المثال، لدى لاتفيا قانون عن ”منع تضارب المصالح في أنشطة الموظفين العموميين“، 2002، والذي تم عرضه لأن قانون منع الفساد كان يعتبر غير كافي في هذا المجال.

83 لاحظ جاي وليبود أن: ”ظهر أن أعداد كبيرة من أعضاء البرلمان فيما يخص التسجيل كإعلان كافي للمصالح، قد تجاهلوا الالتزام المحدد بإشهار المصالح في النقاشات وفي اللجنة“. جاي وأوناغ وليبود وباتريشيا، السلوك غير اللائق: تنظيم السلوك البرلماني (لندن: في بوليتيكو، 2004).

84 مجلس أوروبا، الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، «دور البرلمانات في مكافحة الفساد»، القرار رقم 1214، 2000،

<<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta00/ERES1214.htm>>

85 ”قانون تسجيل ارتباطات أعضاء البرلمان ومصالحهم الاقتصادية“ بالسويد، 1996، ينص على أن ”قد لا يشترك العضو في نقاشات المجلس أو قد يكون حاضراً في اجتماع لأحد اللجان بخصوص أحد الأمور التي تهمة (تهمها) بشكل شخصي أو أحد من أقاربه“. كما تمت الإشارة إليه في المعهد الوطني الديمقراطي، ”الأخلاقيات التشريعية: تحليل مقارن“، أوراق سلسلة البحث التشريعي #4، واشنطن العاصمة، 1999، صفحة 8، <http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf>

86 البرلمان الكندي، ”إجراءات وممارسات مجلس العموم – مسئوليات وسلوك الأعضاء“، 2000،

<<http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch04&Seq=12&Language=E>> (إجراءات كندا)

عدم توافق القوانين

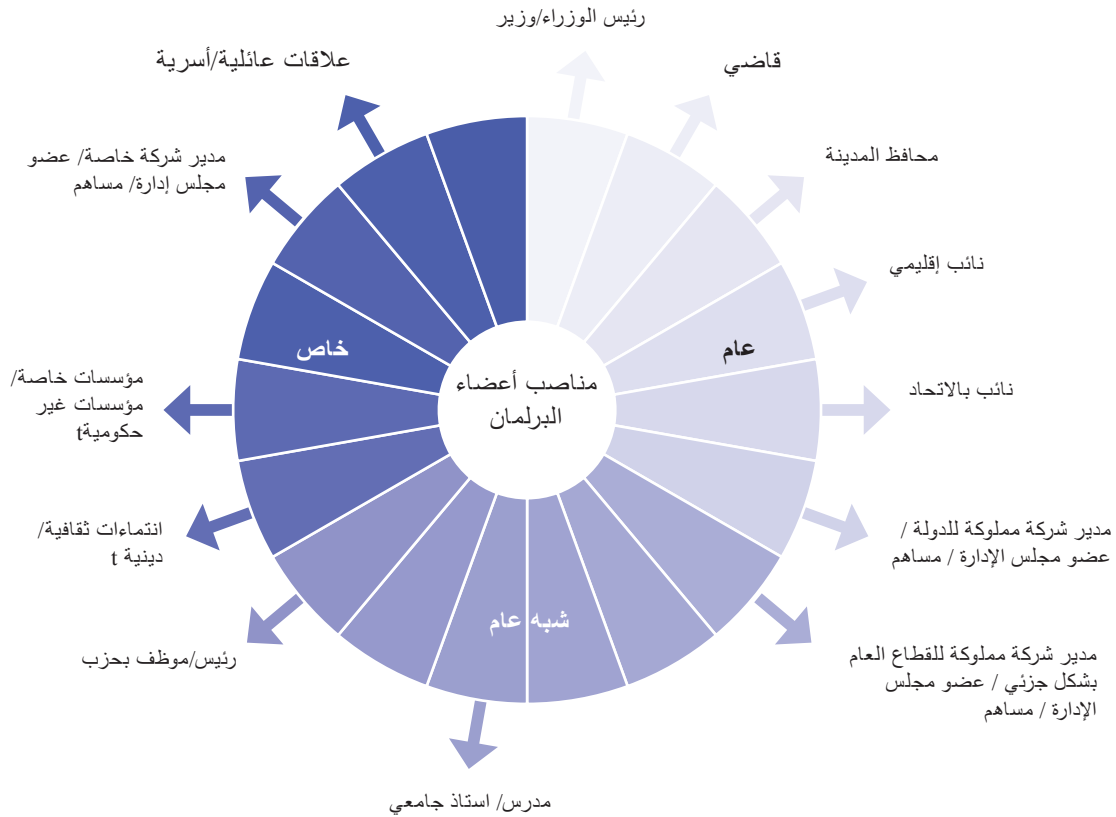
تختلف المواقف تجاه توافق المناصب العامة والمناصب الخاصة في منطقة المنظمة، في حين أن كندا والمملكة المتحدة كانتا أكثر اهتماماً على مر التاريخ بتعارض الصراعات عندما يشغل شخص واحد منصبين عموميين، بينما كانت الولايات المتحدة أكثر اهتماماً بمصالح النواب الخاصة⁸⁷. قد تشمل المناصب العامة المعنية أن تكون وزيراً في الحكومة، أو عضواً في جمعية إقليمية أو أن تكون مديراً لمؤسسة مملوكة للحكومة. ويعتبر المنصب العام الذي ينظر له في أغلب الأحيان على أنه يتعارض مع شغل المناصب البرلمانية هو المنصب القضائي، مع تأييد فصل السلطات بين من يصنعون القانون ومن يفرضونه.

يمكن اعتبار الأدوار العامة متنافية مع المنصب البرلماني لعدة أسباب، على سبيل المثال:

- في بعض البلدان، حيث يمكن لأعضاء البرلمان أن يصبحوا وزراء بالحكومة، يوجد قلق من أن رغبتهم في التدقيق في السلطة التنفيذية، قد تتعثر بسبب كونهم جزءاً من الحكومة أو لكونهم يطمحون إلى ذلك؛⁸⁸ حيث يكون المنصب الآخر منتخبا، يمكن القول بأن المخاوف من إعادة الانتخاب في أحد المناصب قد تؤثر في الأحكام الصادرة أثناء ممارسة المنصب الآخر؛
- ولا يجوز اعتباره مناسباً أن يتلقى شخص ما مرتبين من الأموال العامة.

التحول إلى المصالح الخاصة، كان من الشائع في العديد من البلدان الأوروبية الغربية أن يتم السماح لأعضاء البرلمان بالحصول على دخل من وظيفة أو عمل تجاري، ولكن يجب إعلان ذلك (على الأقل فوق مستوى معين محدد مسبقاً). فعلى سبيل المثال، يمكن لأعضاء البرلمان في المملكة المتحدة أن يكونوا نواب مديري شركات وأن يحصلوا على دخل من مناصبهم، ولكن يجب عليهم أن يوضحوا ذلك في سجل المصالح عند مناقشة الأمور ذات الصلة. وفي الوقت نفسه في الولايات المتحدة، تستخدم حدود عديدة أو نسبية. ويمكن لعضو الكونجرس كسب دخل خارجي، ولكن يجب ألا يتجاوز 15 بالمائة من الأجر لمستوى الجدول التنفيذي II (درجة الراتب للمكاتب الاتحادية العليا العامة في الولايات المتحدة).

الشكل 7: مجموعة من المصالح الممكنة من النواب



87 ستارك، أندرو، (عالم كندا المقلوب لأخلاقيات القطاع الخاص)، المجلة العالمية لإدارة العامة، المجلد 8/2، 2005، صفحة 207-187.

88 يوجد حوالي خمس أعضاء البرلمان بالمملكة المتحدة على قائمة الرواتب الحكومية أو يعتمدون على السلطة التنفيذية للمناصب الوزارية. انظر مجلس العموم، لجنة الإدارة العامة في مجلس العموم، "حكومة أصغر: ماذا يفعل الوزراء؟"، لندن، 2011،

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>>

وعلى النقيض من ذلك، في دول ما بعد الشيوعية، غالباً ما يحظر على أعضاء البرلمان امتلاك أو إدارة أعمال تجارية أثناء العمل في البرلمان – على سبيل المثال، يحظر على أعضاء البرلمان في أرمينيا أن يكونوا ”رجال أعمال“⁸⁹. وفي بولندا، يواجه أعضاء البرلمان العديد من القيود على الأنشطة الاقتصادية التي تشمل شركات مملوكة للدولة، وينبغي ألا تشارك في أي أنشطة اقتصادية حيث يمكن الاستفادة من الأصول أو العقود المملوكة للدولة.

ويمكن القول أن هذه الأحكام تهدف، من بين أسباب أخرى، إلى الحد من وصول رجال الأعمال ذوي النفوذ للجمهور أو المعلومات الإدارية، بالإضافة إلى منعهم من التماس المناصب البرلمانية البحتة بشكل استراتيجي من أجل الحصول على حصانة من الملاحقة القضائية وحماية مصالحهم التجارية.

تختلف الممارسات على نطاق واسع في جميع أنحاء منطقة المنظمة، كما يوضح الجدول 6.

الجدول 6: توافق الأنواع المختلفة من المصالح مع دور المشرع⁹⁰

الدولة	المصالح الخاصة بالقطاع الخاص		المصالح الخاصة بالقطاع العام	
	وزير	عمدة	قاضي	مدير / موظف بشركة مساهم
أرمينيا	غير متوافق	غير متوافق	غير متوافق	**مسموح به
كندا	مسموح به	غير متوافق ⁹¹	غير متوافق	مسموح به
فرنسا	غير متوافق	مسموح به	غير متوافق	مسموح به
هنغاريا	مسموح به	*غير متوافق	غير متوافق	مسموح به
المملكة المتحدة	مسموح به	غير متوافق	غير متوافق	مسموح به
النمسا	***مسموح به	مسموح به	غير متوافق ⁹²	مسموح به
ألمانيا	غير متوافق	غير متوافق	غير متوافق	مسموح به
بولندا	مسموح به	غير متوافق	غير متوافق	****مسموح به

* تحت المناقشة

** يجب أن يتم نقل إدارة الحقوق لإدارة الثقة خلال فترة المنصب⁹³

*** مسموح به ولكنها ليست القاعدة في الممارسة العملية

**** غير متوافق في حالة الشركات المملوكة للدولة

89 هناك من يطعن في تعريف ”رجل الأعمال“ بسبب عدم الوضوح حول ما إذا كان الامتلاك – على سبيل المثال – أمراً ضرورياً. المعلومات المقدمة في مقابلة مع النائب دافيت هاروتيونيان، رئيس لجنة الشؤون القانونية في البرلمان الأرميني، 3 أكتوبر 2011.

90 تم تصنيف هذا الجدول باستخدام قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي والساتير الوطنية والقوانين ذات الصلة. وقد تم اختيار البلدان لتوضيح مجموعة من السياسات. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه من الصعب جمع هذه المعلومات، حيث أنها قد تكون مضمنة في كثير من الأحيان في عدد من القوانين المختلفة، ومن الصعب مقارنة هذه القواعد في مختلف البلدان، حيث أن تعريفات الوظائف المختلفة قد تختلف.

91 على الرغم من عدم وجود قوانين حكومية تستبعد رئيس البلدية (أو عضو في مجلس المدينة) من التقديم الترشح للانتخابات الحكومية، فإن مختلف القوانين المحلية والبلدية تجبر أصحاب هذه الوظائف على الاستقالة من منصبه بالبلدية قبل أن يصبح عضو في البرلمان. بعض القوانين المحلية تجعل من له مقعد في البرلمان غير مؤهل لخوض الانتخابات البلدية؛ وتطالبهم بالاستقالة مقادهم في مجلس العموم قبل ترشيحهم، على سبيل المثال، قانون البلدية في أونتاريو، القسم 1(258). وهو متوفر على:

92 يقتصر عدم التوافق على أعضاء المحكمة الدستورية والمحكمة العليا ومحكمة القضاء الإداري.

93 هذا هو الحل المستخدم بشكل شائع نسبياً. للاطلاع على تفاصيل نموذج الثقة العمياء انظر:

<<http://www.oge.gov/Financial-Disclosure/Public-Financial-Disclosure-278/Helpful-Resources/Model-Qualified-Blind-and-Diversified-Trust-Documents/>>

أدوات للإعلان والكشف عن المصالح

يتم استخدام نوعين رئيسيين من الأدوات لضمان أن يتم الكشف عن الصراعات المحتملة. يقوم نواب البرلمان في سجل المصالح بالإعلان عن جميع مصادر الدخل والمسئوليات التي يتحملونها بالتزامن مع المنصب. ويتم جمع المعلومات مركزياً وينبغي تحديثها بشكل متكرر. تم تقديم السجلات لأول مرة في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة في سنوات السبعينات، وانتشرت في غيرها من البلدان بعد ذلك. وقد تطور شكل السجلات كثيراً، مع سجلات مفضلة وموصى بها من قبل منظمة الأمن والتعاون والمتوفرة عبر الإنترنت⁹⁴.

تختلف أنواع المصالح التي تحتاج إلى تسجيل (أو إشهار)، ولكنها عادةً ما تشمل الدخل من (العمل، توزيعات الأسهم، الخدمات الاستشارية، مجالس الإدارة، رعاية الأنشطة)، والهدايا والضيافة، والمصالح غير المالية. في هولندا، توجد ثلاث سجلات منفصلة وكلها متاحة للجمهور. يغطي أحد السجلات الدخل والعمل غير البرلمانيين، وآخر يغطي الرحلات الخارجية التي لم يتم تمويلها من قبل البرلمان والثالث للهدايا⁹⁵. من المهم أن نتذكر أن مجرد ظهور تضارب في المصالح يمكن أن يكون ضاراً. فقد يكون من المستحيل إثبات أن مصلحة معينة تؤثر على قرار الفرد بطريقة أو بأخرى، ولكن مجرد الاشتباه يمكن أن يقوض الشرعية. ولذلك، يجب أن تضمن القواعد بند يطلب من المشرعين الإفصاح عن أن مصالح أخرى من المحتمل أن تؤثر على أعمالهم وخطبهم وأصواتهم⁹⁶.

نقاش: هل يسمح للنواب بتلقي هدايا؟

تختلف قواعد قبول الهدايا اختلافاً كبيراً فيما بين الدول المشاركة لمنظمة الأمن والتعاون، ولكن توجد ثلاثة مناهج رئيسية مميزة:

- **الحظر** – تمنع بعض البلدان أعضاء البرلمان من قبول الهدايا، على سبيل المثال، لا يمكن لأعضاء الكونجرس في الولايات المتحدة قبول الهدايا التي تساوي أكثر من ٥٠ دولاراً.
- **الإفصاح** – تسمح بعض البلدان الأخرى بقبول الهدايا بأي قيمة، ولكنها تشترط أن يتم الإعلان عنها، كما في جمهورية التشيك.
- **الهدجين** – تسمح مجموعة ثالثة من البلدان باستلام أية هدايا وتطلب أن يتم الإفصاح عن الهدايا فقط إذا كانت تتعدى قيمة معينة، على سبيل المثال، ٥٠ يورو في هولندا (رغم أن بعض الأحزاب في هولندا تفرض قواعد أكثر صرامة على نوابها).

إعلانات الأصول هي الابتكار الأكثر حداثة. وغالباً ما يطلب من النواب تقديم تفاصيل عن ثروتهم أو الأصول التي لديهم عند انضمامهم وعند تركهم للبرلمان، وكذلك تحديثات منتظمة. هذا يساعد على تقييم ما إذا كان عضو البرلمان يجمع الثروة أو لديه أصول من مصادر غير معروفة. أصبحت إعلانات الأصول شائعة على نحو متزايد، حيث تم تقديمها في كثير من الأحيان من أجل الحد من الفساد في البيروقراطية، بل امتد في كثير من الأحيان إلى المسؤولين المنتخبين. يوجد أيضاً اتجاه نحو إلزام النواب بإعلان الالتزامات، حيث أن الاستقلال يمكن أن يتعرض للخطر أيضاً من خلال تلقي الانتماء بأسعار أقل من سعر السوق أو أن يكون مديناً لجهات أخرى.

قامت كل الدول الأعضاء الجدد في الاتحاد الأوروبي، التي انضمت في عام 2004 و 2007، باعتماد شكلاً من أشكال التسجيل أو الإعلان بحلول عام 2000. وقد اتبعت العديد من الدول الأخرى في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى والقوقاز هذه الدعوى. في بعض النظم، حتى المرشحين للمناصب المنتخبة يطلب منهم تقديم إشهارات، كما هو الحال في البوسنة والهرسك. يعتبر هذا أيضاً عملاً يمكن للأحزاب السياسية اعتماده كمعيار لبناء الثقة، كما هو الحال في المملكة المتحدة قبل انتخابات 2010.

94 المرجع نفسه، الصفحة 15.

95 مجلس النواب في هولندا، "النظام الداخلي"، 2012، الفصل السابع أ، القسم 150 أ. ليس هناك موافقة رسمية لفشلها في إدراج عنصر.

96 مؤسسة وستمينستر للديمقراطية والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، "دليل الأخلاقيات والسلوكيات البرلمانية"، إصدار دليل

للبرلمانيين"، لندن، 2009، <http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf>.

يمكن للتقديرات الإلكترونية أن تؤدي إلى تحسن كبير في الامتثال، وأن يقلل تكاليف الإدارة وأن يرفع إمكانية الوصول والمحاسبة. وقد تمت ملاحظة ذلك في بعض البلدان التي أدخلت مثل هذه الإجراءات. وفي الأرجنتين (دولة غير مشاركة في منظمة الأمن والتعاون)، على سبيل المثال، ارتفعت نسبة الامتثال من 67 في المائة إلى 99 في المائة في أقل من عام بعد إدراج النظام الإلكتروني لإشهار الذمة المالية⁹⁷. ومع ذلك، لا تزال هناك العديد من الدول المشاركة في المنظمة والتي يمكن أن يتم فيها تقديم إشهار المصالح على ورقة⁹⁸. تحتاج السجلات والإعلانات أيضاً إلى تحديث في كثير من الأحيان، وإن كان ذلك دون وضع عبئا لا مبرر له على البرلمانين. تشير منظمة الأمن والتعاون إلى أن هذه المعلومات المعلنة يجب جمعها "بقدر ما هو مطلوب بشكل معقول"⁹⁹ ومع ذلك فإن الممارسات تختلف على نطاق واسع. وفي المجر، تحتاج المصالح المالية فقط لأن يتم الكشف عنها عند بداية توليه منصبه (خلال 30 يوما) ومرة أخرى في نهاية ولاية العضو. في جمهورية التشيك، يتعين على الأعضاء رفع التقارير المالية سنويا في يونيو. في أسبانيا، ينبغي أن تقدم المصالح "كلما تغيرت الظروف"، وتترك لتقدير الأعضاء ليقرروا متى يحدث هذا¹⁰⁰.

المخاوف بشأن الخصوصية

في كثير من البلدان، أصبحت القاعدة بالنسبة للسجلات وإعلانات الأصول أن تتم إتاحتها بصورة منتظمة للجمهور، وغالبا على الموقع الإلكتروني للبرلمان (كما في بولندا) أو في مراكز معلومات الزائر الخاصة بالبرلمان (كما في المملكة المتحدة) أو على مواقع أجهزة الدولة الأخرى (في جورجيا، تكون إعلانات الأصول من النواب متاحة على الموقع الإلكتروني لديوان الخدمة العامة)¹⁰¹. في الولايات المتحدة، السجل ليس على الإنترنت، ولكن يمكن لأي شخص أن يتفقد أو أن يقتني نسخة عند تقديم تفاصيل هويته (على الرغم من أن المعلومات لا يمكن استخدامها لأغراض تجارية أو لالتماس المال لأغراض سياسية أو غير ذلك).

ومع ذلك، يحذر بعض المعلقين من أن متطلبات الإفصاح المفرطة قد تنتهك الحق في الخصوصية. وهذا قد يردع على نحو آخر المرشحين المؤهلين من الترشح لمنصب¹⁰² ويمكن أن تشكل خطرا حتى على الأمن الشخصي أو الممتلكات¹⁰³. وبالتالي، في العديد من البلدان، تكون عملية الكشف جزئية أو محدودة. في كندا، تم الكشف عن المصالح المالية لمفوض أخلاقيات الإدارة أو المكتب على أساس السرية. يقوم المفوض بعد ذلك بوضع ملخص للإعلان على السجل العام، والذي يكون متاحاً لجميع المواطنين. في فرنسا، يتوقع من أعضاء البرلمان أن يقوموا بالإفصاح عن "إشهار الممتلكات" فقط للجنة الشفافية المالية في الحياة السياسية، هيئة رقابية خاصة شبه قضائية، ويتوفر سجل المصالح فقط للهيئات الرقابية¹⁰⁴. توصي منظمة الأمن والتعاون أنه، كحد أدنى: "يجب أن تكون البيانات المعلن عنها متاحة للمحققين للكشف عن حالات الجرائم الجنائية المحتملة"¹⁰⁵.

وعلاوة على ذلك، تظهر الأبحاث أن الإعلانات تكون أكثر فعالية في الحد من الفساد المعتبر عندما تصبح متاحة للجمهور، ربما لأن هذا يسهل تدقيق من قبل المجتمع المدني¹⁰⁶. في الواقع، تأخذ العديد من البلدان والمنظمات غير الحكومية على عاتقها مسؤولية التدقيق في الإعلانات. في سلوفاكيا، يطلب من النواب تقديم إعلانات بالأصول بموجب القانون، ولكن تلك الإعلانات تفتقر إلى التفاصيل اللازمة لتسهيل التدقيق الكامل. ومع ذلك، قامت إحدى المنظمات غير الحكومية والمعروفة باسم تحالف اللعب النظيف بوضع برنامج للأنشطة الرامية إلى زيادة وعي الجمهور بإشهارات الأصول، وهي:

97 إعلانات الأصول لمنظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 9، صفحة 70

98 المرجع نفسه، صفحة 70.

99 المرجع نفسه، صفحة 15.

100 قانون أسبانيا للانتخابات، المادة 160(1)، <<http://legislationline.org/topics/country/2/topic/6>>

101 تقييم منظمة الشفافية الدولية بجورجيا، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 35، صفحة 37.

102 المعهد الديمقراطي الوطني، الأخلاقيات التشريعية: تحليل مقارن، أوراق سلسلة البحوث التشريعية رقم 4 (واشنطن العاصمة، 1999)،

صفحة 11، <http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf> (الأخلاقيات التشريعية للمعهد الوطني الديمقراطي).

103 على سبيل المثال، أحد المشاركين في مؤتمر منظمة الأمن والتعاون عن معايير الأخلاق والسلوك للبرلمانيين، في بلغراد في نوفمبر 2011، أشار إلى أن النواب كانوا قلقين بشأن خطر سرقة الممتلكات بعد تفاصيل أصولهم – بما في ذلك الفنون الجميلة – والتي نشرتها وسائل الإعلام.

104 الأخلاقيات التشريعية للمعهد الوطني الديمقراطي، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة رقم 103، صفحة 37.

105 إعلانات الأصول لمنظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة رقم 9.

106 دجانكوف، سمعان، رافائيل لابورتا، لوبيز فلورنسيو دي سيلانس وشلايفر اندريه،، المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية، "الإفصاح من قبل السياسيين"، 2009، أوراق العمل 14703، <<http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>>

- تجمع البيانات من إعلانات الأصول بالإضافة إلى المعلومات العامة الأخرى لبناء قاعدة بيانات شاملة مفتوحة؛
- تشجع المرشحين للانتخابات على تقديم إعلانات للأصول عبر الإنترنت؛
- يحلل إعلانات الأصول والطريقة التي يتم بها إنفاق المال العام، وذلك بهدف الكشف عن تضارب المصالح¹⁰⁷.

في النمسا، تم حديثاً إنشاء موقع – www.meineabgeordneten.at – لمقارنة إعلانات أصول أحد أعضاء البرلمان بغيرها من المعلومات المتاحة للجمهور عن مصالحتهم. وتشير نتائجها إلى أن حوالي 10 في المائة من النواب نسوا – أو تجاهلوا – إعلان الدخل من الخارج وظيفتهم. لفت برنامج تليفزيوني في النمسا النظر إلى حقيقة أن المعلومات الخاصة بمصالح أعضاء البرلمان صعب إيجادها على الموقع الرسمي للبرلمان. فقام البرلمان في الحال بالرد عن طريق وضع المعلومات ذات الصلة بشكل بارز على صفحة الترحيب من موقعها على شبكة الإنترنت.

أسئلة تنفيذية يجب وضعها في الحسبان:

- أي من أنواع المصالح أو المناصب يجب منعه بشكل صريح؟
- أي من أنواع المصالح يجب السماح به، مع مراعاة الإفصاح عن التفاصيل أو الإمتناع عن المناقشات ذات الصلة؟
- من سيكون له حق الوصول إلى المعلومات؟ وقد تم تناول المخاوف بشأن حق عضو البرلمان في الخصوصية بشكل كافي؟
- هل هناك عقوبات لعدم تقديم المعلومات أو تقديم معلومات غير صحيحة؟
- هل هنالك آليات للتحقق من التقارير؟

2.4 البدلات والنفقات والموارد البرلمانية

يركز اهتمام وسائل الإعلام في مجال الأخلاقيات البرلمانية كثيراً على سوء الاستعمال المزعوم للموارد البرلمانية أو المال العام من قبل النواب. فيمكن أن يرتبط هذا برواتب أو نفقات النواب أو بتعيين الموظفين أو استخدام الموارد البرلمانية لأغراض شخصية أو لسياسة حزب ما. فأحد المصادر المثيرة للجدل هو مسألة ما إذا كان النواب لديهم سلطة تحديد وزيادة الرواتب الخاصة بهم. ويمكن القول أن هذه الصلاحية تعتبر أمراً أساسياً من أجل استقلالية النواب عن السلطة التنفيذية. ومع ذلك، فقد يعتبرها العامة نزاعاً متأسلاً للمصالح، بل وكثيراً ما تمتنع البرلمانات عن زيادة الرواتب الخاصة بهم بسبب المخاوف من ازدياد العامة بسبب زيادة الأجور¹⁰⁸. وقد يعني ذلك أن مرتبات أعضاء البرلمان سوف تفشل في مواكبة نظيراتها. وهذا بدوره يرفع من خطر صعوبة جذب الأشخاص المؤهلين لوظيفة المشرع التي تكون صعبة في بعض الأحيان.

ومع ذلك، فقد يكون الأهم هو أن تدني الرواتب يزيد من خطر أن يعتبر النواب استحقاقاتهم الأخرى – البدلات والمصاريف – مصدراً لاستخلاص دخل إضافي من الدولة. يبدو أن هذا، على سبيل المثال، هو حال النواب الذين يوقعون قوائم الحضور فقط من أجل طلب النفقات. وقد كانت تعتبر أيضاً عاملاً مساهماً في سوء استخدام نظام النفقات والبدلات في المملكة المتحدة والذي ظهر في مايو 2009، عندما بدأت الدائلي تلغراف في نشر الإدعاءات الخاصة بالتكاليف التي بدت مبالغاً فيها وغير مناسبة. وكان الأكثر جدلاً، أن الكثير من أعضاء البرلمان قد قاموا "بتحويل" عنوان مسكنهم الثاني ليتمكنوا من طلب نفقات لخصائص مختلفة في أوقات مختلفة¹⁰⁹.

107 المعهد الديمقراطي الوطني والبنك الدولي، «تعزيز المساءلة البرلمانية، إشراك المواطنين والوصول إلى المعلومات: دراسة استقصائية عالمية من منظمات الرقابة البرلمانية»، 2011، صفحة 41

<<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>>
انظر أيضاً تحالف اللعب العادل <http://www.fair-play.sk/index_en.php>.

108 تم حل هذه المشكلة إلى حد كبير في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يصوت الكونغرس لزيادة الرواتب في الكونغرس، ولكن التغييرات يتم تنفيذها في الفترة التالية.

109 صحيفة ديلي تلغراف، "نفقات النواب: الجدول الزمني"، 3 أكتوبر 2010،

<<http://www.telegraph.co.uk/news/new-stops/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>>

قام برلمان المملكة المتحدة تحت الضغط لضمان عدم حدوث أمر مماثل مرة أخرى، بتسليم مسؤولية طلبات النفقات والرواتب الخاصة بالنواب إلى هيئة جديدة مستقلة، وهي هيئة المعايير البرلمانية المستقلة. ورغم ذلك، فقد تعسر عمل هيئة المعايير البرلمانية المستقلة في استعادة ثقة الجمهور بسبب انتقاد الوكالة لأنها مكلفة وغير فعالة.¹¹⁰ هذا يؤكد أهمية إجراء مشاورات واسعة النطاق عند إصلاح المعايير.

وفي هنغاريا، ظهر مؤخراً اقتراح يهدف إلى إلغاء بدلات الانتقالات والإيجار وأن يتم تقديم بطاقات الدفع الإلكتروني بدلاً منها والتي يمكن استخدامها لشراء الوقود أو لدفع إيجار الشقق، لمن يحتاج إليها¹¹¹. وهذا يهدف إلى حل التناقض الظاهر – يطالب بعض أعضاء البرلمان بنفقات انتقال بين منزلهم وبودابست، على الرغم من أنهم يتلقون تذاكراً مجانية للمواصلات العامة ولإيجار شقق في بودابست، حتى ولو كانوا يمتلكون شققاً خاصة بهم في العاصمة.

يثير أيضاً توظيف أفراد الأسرة كسكرتارية أو باحثين، مخاوف من أن يستخدم النواب المال العام لتعزيز دخل الأسرة. ورغم أن هذه الممارسات شائعة في بعض البرلمانات (حيث لم يستمد الموظفون من الخدمة المدنية)، فقد بدأت بعض البلدان تنظيم مشكلة توظيف أفراد الأسرة، وذلك لمنع المحسوبية. وفي النمسا، يحظر الآن على أعضاء البرلمان في مجلس النواب أن يقوموا بتوظيف أقاربهم من الدرجة الأولى كمساعدين شخصيين والذين يتقاضون مرتبات من المال العام¹¹². وفي المملكة المتحدة، يمكن توظيف أفراد العائلة عن طريق أعضاء البرلمان ولكن يجب أن يتم الإعلان عن ذلك.

تنشأ الفصائح أحيانا عندما يقوم أعضاء البرلمان باستخدام أوراق على رأسها الشعار الرسمي للبرلمان لتقديم طلبات شخصية. يكون هذا الأمر موضع شك من الناحية الأخلاقية لأنه يشير إلى أن أعضاء البرلمان يسعون إلى استخدام وضعهم كبرلمانيين للتأثير على الأعمال الخاصة. تقوم بعض الدول بإدراج قواعد تحظر ذلك في ميثاق قواعد السلوك أو في القواعد التنظيمية – في أستراليا، يحظر على النواب الاستناد على منصبهم من أجل أي عمل تجاري أو صناعي أو مهني. ولا ينبغي أن تستخدم الموارد الإدارية البرلمانية، بما في ذلك الموظفين، لأغراض سياسية خاصة بالحزب، مثل الحملات الانتخابية. على الرغم من أن هذا الفصل من الصعب تحقيقه في العمل السياسي اليومي، فقد قدمت اسكتلندا نموذجاً من الممارسات الجيدة. لقد تم تعيين هذا الفصل في القانون الاسكتلندي للسلوك، للأعضاء الممنوعين من وضع موظفين برلمانيين في منصب ما “والذي من شأنه أن يتعارض مع أو يشكك في نزاهتهم السياسية، أو قد يؤدي إلى انتقادات بأن الأشخاص الذين يتم دفع رواتبهم من الأموال العامة، يتم استخدامهم لأغراض الحزب السياسية.”¹¹³

أسئلة تنفيذية يجب وضعها في الحسبان:

- من الذي ينبغي أن يحدد رواتب النواب، وفقاً لأي مبادئ توجيهية؟
- هل تختلف الرواتب وفقاً لمسؤوليات النائب، على سبيل المثال، ما إذا كان هو أو هي عضو في لجنة أم لا؟
- هل تختلف البدلات لأنواع المختلفة من النواب، على سبيل المثال، قائمة أو دائرة؟
- هل للنواب الاستقلالية للقيام بعمليات الشراء، أو ينبغي أن يكون الإنفاق مركزياً بحيث يتم إصدار بطاقات أو قسائم الدفع للنواب؟
- هل من المقبول للنواب توظيف أفراد العائلة كموظفين؟
- هل يضمن القانون أن النواب الحاليين لا يستخدمون موارد البرلمان في حملاتهم الانتخابية؟

110 قالت مارجريريت هودج نائبة البرلمان ورئيس لجنة الحسابات العامة: “وعلى الرغم من وجود انخفاض بنسبة 15 بالمائة في المبلغ المدفوع لنفقات النواب، والتي لا يمكن طلبها لتوفير الكفاءة بينما قام العديد من أعضاء البرلمان بتقديم تقارير بأنه يتم تأجيل مطالبهم المشروعة بسبب بيروقراطية عملية المطالبات. [...] يقدر المكتب الوطني للمراجعة أن التكلفة المجمعة للوقت الذي يتم قضاءه في تقديم المطالبات هي حوالي 2.4 مليون جنيه استرليني (2.87 مليون يورو) في العام. وهو أيضاً وقت مفقود من وقت خدمة الناخبين.” متوفر على: <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee>>

111 مقابلة عبر الهاتف مع بيتر هاك، أستاذ القانون، جامعة ELTE، بودابست (إيفوتوس لوراند تودومانيجيتم)، 14 أكتوبر 2011.

112 تحظر قوانين الموظفين البرلمانيين توظيف “الأقارب”، ويشمل تعريف المصطلح أبناء العمومة وشركاء السكن في المادة 2؛ انظر <<http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12013826/NOR12013826.html>> (في ألمانيا).

113 القانون الاسكتلندي، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 62، صفحة 49.

2.5 العلاقات مع أعضاء البرلمان

أصبحت ممارسة الضغط في السنوات الأخيرة عنصراً مرتبطاً بالمناقشات الخاصة بالقائمين على المعايير الأخلاقية البرلمانية. وتعرف توصية منظمة الأمن والتعاون بشأن مبادئ الشفافية والنزاهة في الضغط، ممارسة الضغط بأنها "الاتصالات الشفوية أو المكتوبة مع موظف عمومي للتأثير على القرارات التشريعية أو السياسات أو القرارات الإدارية"¹¹⁴. وفي الواقع، يمكن لتفاعل الأفراد أو الجماعات مع المشرعين من أجل الدعوة لمصالحة معينة أو التأثير على القرارات السياسية، أن تكون له بعض المخاطر في أي نظام ديمقراطي.

على الرغم من أن ممارسة الضغط تعتبر جزءاً لا يتجزأ من أي نظام ديمقراطي، وجماعات الضغط يمكن أن تؤدي دوراً قيماً في إبلاغ المشرعين بشأن المسائل التي تخص المصلحة العامة، يمكن أن يكون الاستخدام غير المشروع للنفوذ في النظام السياسي خطراً للغاية. توجد ثلاثة أسباب رئيسية لوجود المخاوف:

- خطر التفاعلات غير المناسبة بين جماعات الضغط والسياسيين، مما يؤدي إلى تبادل المصالح أو الرشوة؛
- مخاوف حول الدور الذي تقوم به الشركات والجماعات ذات النفوذ ممن لهم مصالح، والتي قد ينتج عنها توزيع غير متوازن للموارد السياسية والاعتبارات؛
- عدم ثقة متزايدة داخل الناخبين الوطنيين، الذين قد يفهمون أن قرارات السياسات الرئيسية يتم اتخاذها بطريقة غير شفافة وغير عادلة، والتي تحرم الناخبين من قول رأيهم جدول الأعمال السياسي الوطني.

شفافية التسجيل: حالة البرلمان الأوروبي

بعد الفضيحة الأخيرة "المال مقابل القوانين" في مارس 2011، قام البرلمان الأوروبي بإنشاء مجموعة عمل لوضع مجموعة جديدة من القواعد التي تحكم إمكانية الوصول وسلوك جماعات الضغط من أجل تشكيل ميثاق للسلوك لأعضاء البرلمان الأوروبي، والذي يظهر مرة أخرى قضايا الشفافية والمعايير الأخلاقية في المقدمة.

تضمنت هذه القائمة أربعة من نواب البرلمان، والذين اتهموا بقبول أموال من صحفيي صنداي تايمز، متظاهرين بأنهم من جماعات الضغط، في مقابل تميميع تشريعات الإصلاح المصرفي. حيث قاموا بتقديم أنفسهم كجماعات ضغط مصرفية، وحاول الصحفيون رشوة أعضاء البرلمان بعرض المال عليهم مقابل طرح تعديلات على مسودة تشريع البرلمان الأوروبي. كانت الفضيحة مدمرة للغاية لصورة البرلمان الأوروبي، وقد استخدم رئيس البرلمان جيرزي بوزيك هذا الزخم لإصلاح القوانين الداخلية للبرلمان الأوروبي.

ونتيجة لذلك، تم التوقيع على اتفاق مشترك بين البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية في يونيو 2011. أدت هذه الاتفاقية إلى سجل شفافية مشترك، والذي يقدم للمواطنين وصولاً مباشراً للمعلومات الخاصة بالمشاركين في الأنشطة التي تهدف إلى التأثير في عملية اتخاذ القرار في البرلمان الأوروبي. يقدم سجل الشفافية ميثاقاً واحداً للسلوك ملزم لجميع المؤسسات والأفراد العاملين لحسابهم الخاص والذين يقبلون "التلاعب بالقوانين" في ظل الاحترام الكامل للمبادئ الأخلاقية¹¹⁵. يجب على المسجلين في سجل الشفافية أن يقوموا بتقديم:

- البيانات الشخصية، بما في ذلك أسماء الأشخاص الذين يطلبون شارات الوصول لمباني البرلمان الأوروبي؛
- المقترحات التشريعية التي تغطيها أنشطة المسجل؛
- تقدير لتكاليف نشاطات المسجل أو ميزانيته الكلية، بما في ذلك الأموال التي تم استلامها من مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

114 منظمة الأمن والتعاون ، توصيات المجلس بشأن المبادئ المتعلقة بالشفافية والنزاهة في ممارسة الضغط، 2010،

<<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250>>

115 البرلمان الأوروبي، سجل الشفافية الأوروبي. متاح على: <http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm>

لا يشمل سجل الشفافية معلومات عن مصلحة معينة لجماعات الضغط. والأهم أن يكون التسجيل اختياري، بحيث تكون ممارسة الضغط دون تسجيل مسموحة. واعتباراً من أغسطس 2012، ورغم قيام 5200 فرد بالتسجيل، كان هناك عدد أكبر بكثير من جماعات الضغط يقومون بدور نشط بالاقتران مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي¹¹⁶.

من أجل تحقيق التوازن بين الحاجة إلى ممارسة الضغط على السياسيين بشأن قضايا عامة محددة مع ضمان الشفافية والمساءلة في الضغط، ينبغي إدخال مزيد من الضغط على الأنظمة.

وإذا نظرنا إلى الأنظمة القائمة في منطقة منظمة الأمن والتعاون، تميل أنظمة تنظيم جماعات الضغط لأن تشمل بعضاً من الجوانب التالية:

- **تسجيل جماعات الضغط** – قواعد إلزامية أو طوعية على تسجيل الأشخاص في السجل المخصص، مع مجموعة مختلفة من التفاصيل. يمكن أن يكون إخطار التطور في مجالات السياسة العامة لأحد المسجلين حافزاً للتسجيل؛
- **الكشف عن الأساليب** – متطلبات الإفصاح عن كيفية محاولة جماعات الضغط التأثير على جدول الأعمال السياسي (الاتصالات، والقضايا، والمصالح الخ)؛
- **وصول الجمهور إلى قوائم التسجيل** – يمكن جعل سجلات جماعات الضغط متاحة للاطلاع العام مع فرض القيود المناسبة. إمكانية الوصول عبر الإنترنت إلى هذه القوائم يمكن أن يعزز كل من الشفافية والكفاءة في النظام؛
- **الكشف عن الإنفاق** – متطلبات لتوفير معلومات عن الدخل والإنفاق المتعلقين بأنشطة جماعات الضغط؛
- **اعتماد التجدد** – متطلبات لإنشاء فترة "تهدئة" لا يصبح خلالها المشرع السابق عضواً في جماعات الضغط.

يمكن أن تختلف مدى جدية هذه الأحكام من دولة إلى دولة، وغالباً ما تضم متطلبات إفصاح مختلفة. ومع ذلك، فإن الخطر الأخلاقي المرتبط بممارسات الضغط تم الاعتراف به عالمياً، مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تدعو إلى التزام الدول الأطراف بوضع تجريم للتجارة بالنفوذ. وفي الواقع، ينبغي تصميم قواعد محددة لإضفاء الطابع الرسمي على عملية غير رسمية للغاية لتعزيز المعايير الأخلاقية والإجراءات.

أسئلة تنفيذية للنظر فيها:

- هل معظم أنشطة الضغط تم تنفيذها بشفافية؟
- ما هي أنواع المعلومات التي يجب تقديمها في سجل جماعات الضغط؟ هل يجب أن تكون عامة؟ هل يجب أن تحتوي على تواتر الاتصال؟
- هل يجب أن يكون إنفاق جماعات الضغط فيما يتعلق بأنشطتهم المهنية متاحاً للجمهور؟
- هل يجب أن تكون تشريعات ممارسة الضغط مدعومة بعقوبات؟

116 "سجل اللوبي الخاص بالاتحاد الأوروبي يعطي صورة غير كاملة"، مراقب الاتحاد الأوروبي، يونيو 2012،

<<http://euobserver.com/institution-al/116742>>

2.6 المجالات الأخرى التي قد تتطلب تنظيم

هناك العديد من المجالات الأخرى التي تكون فيها قواعد تنظيم سلوك نواب البرلمان عادة في مكانها الصحيح. ولكن هذه المناطق أكثر إثارة للجدل ومن الأفضل تسوية مسألة ما إذا كان التنظيم مناسباً أم لا في السياق المحلي. على سبيل المثال، تشمل الأنظمة غالباً إرشادات أو قواعد حول التصرف أو السلوك السليم في القاعة. ويعتبر كتيب مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، للبرلمانيين العالميين لمكافحة الفساد حول الأخلاقيات والسلوكيات البرلمانية هذه القواعد "حجر الزاوية" في أي نظام أخلاقي، وخاصة في السنوات الأولى لمجلس تشريعي عندما يكون من الممكن أن يكون:

" ليس هنالك قبول عام أو فهم مشترك لكيفية تفسير النظام الداخلي. ففي الواقع يعارضها النواب بشكل كبير، لذلك يكون النقاش عنيدا وفي كثير من الأحيان يتم التشكيك في سلطة رئيس المجلس"¹¹⁷.

قد تكون هناك قواعد بشأن الاستخدام المناسب لوقت البرلمان وذلك لتجنب الجدل، عندما يسيطر أفراد من الأعضاء على مناقشة أو يخرجون عن القضية المطروحة، ربما لإستغلال التغطية التلفزيونية للجلسة. وقد ذكر بيتر هالك وهو نائب سابق في المجر أن مثل هذا السلوك كان شائعاً في المرحلة الأولى للبرلمان الهنغاري ما بعد المرحلة الإنتقالية، ولكن تم تصحيحه من خلال إصلاح النظام الداخلي:

" حدثت (هذه المشكلة) في السنوات الأربع الأولى، ولكن بعد ذلك في عام 1994 إتمدنا قواعد داخلية جديدة ساعدت على حل هذه المشكلة. فقد أدخلنا مناقشة قصيرة تسبق جدول الأعمال قبل البدء في اليوم. أعطت البعض فرصة لإثارة قضايا والتفاعل مع أحداث ذلك اليوم، ولكنها كانت محدودة زمنياً بصراحة. وخلال العقد الماضي كان هناك تقليداً بأن جلسة بعد ظهر يوم الإثنين تبدأ بشكل أساسي بهذه المناقشة العامة وأحياناً يكون للحكومة أو رئيس الوزراء كلمة قصيرة حول الموضوع. ولكن هناك حدود زمنية صارمة لردود الفعل. ويكون أيضاً لرئيس البرلمان الحق في إيقاف النائب إذا خرج هو أو هي عن الموضوع."¹¹⁸

ولكن على الرغم من أن التغييرات في القواعد يمكن أن تساعد على جعل البرلمان أكثر كفاءة وضمان أن يصل وقت البرلمان بشكل عادل، يجب أيضاً تشجيع الأعضاء على التصرف بمسئولية في الإلتزام بالقواعد. ويروي توماس مان ونورمان أورنستين تفاصيل لأحد الأمثلة في مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة حيث تم تجاهل الحد الأقصى الروتيني للتصويت وهو 15 دقيقة. ليس فقط لأن المتحدث سمح بأن يظل التصويت مفتوحاً لمدة ساعتين و 51 دقيقة حتى حصل الجمهوريون على الأغلبية، ولكن في وقت لاحق إتهم أحد الممثلين قادة حزبه بمحاولة رشوته وتهديده خلال الساعات الفاصلة من أجل الحصول على صوته¹¹⁹. يمكن لمثل هذه الأفعال أن تكون ضارة جداً لسمعة البرلمانات.

قد تكون هنالك أيضاً قواعد بشأن حضور المناقشات. فعلى سبيل المثال، يلزم قانون برلمان كندا الأعضاء بتقديم إحصاء بنسبة حضورهم في نهاية كل شهر ويقوم بعمل خصومات من بدلات العضو إذا كان قد تغيب لأكثر من 21 جلسة¹²⁰. ويمكن للقواعد التي تتطلب حضوراً أو تضع نصاباً قانونياً عالياً أن تساعد على التصدي لنوع من الإحتيال معروف بإسم «التصويت الوهمي» حيث يتم التصويت لصالح أعضاء البرلمان الذين ليسوا حاضرين في القاعة. ويتم تسهيل هذه الممارسة حيثما يكون التصويت إلكترونياً ويتطلب فقط الضغط على زر. وغالباً يتفق الأعضاء في نفس الحزب على القيام بالتصويت الوهمي لبعضهم البعض، ولكن يمكن أيضاً لأعضاء الأحزاب المعارضة وضع أصوات وهمية مما يتعارض مع معتقدات النائب الغائب. وقد كانت هناك حالات لأعضاء يتلاعبون بأزرار التصويت الخاصة بهم للسماح لهم بتشغيلها عن بعد.

إن مشكلة التصويت الوهمي قد أثبتت مؤخراً في عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون وكانت موضوعاً لعدد من أشرطة الفيديو – التي تظهر نواب يضغطون على أزرار التصويت عدة مرات متتالية – والتي تمت مشاهدتها على نطاق واسع على شبكة الإنترنت. وبينما يسعى بعض الأفراد للدفاع عن هذه الممارسة على أنها تحسين للكفاءة دون تغيير نتيجة التصويت،

117 ، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 96، صفحة 6.

118 مقابلة أجريت عبر الهاتف لهذا التقرير، 14 أكتوبر 2011.

119 انظر الفصل الأول من مان، توماس إي وأورنستين، نورمان جي، الفرع المكسور: كيف يفشل الكونغرس أمريكا وكيف تعود إلى المسار الصحيح (أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، 2006).

120 إجراءات كندا، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 87.

فهناك إمكانية كبيرة لإساءة الاستخدام بشكل واضح¹²¹. بعض الدول تمنع هذه الممارسة بشكل صريح في قواعدها الإجرائية للبرلمانات – على سبيل المثال بلغاريا¹²² وجورجيا¹²³، بينما النظام الأساسي لبرلمان ليتوانيا يحذر من "التصويت غير الأمين"¹²⁴. وقد ترغب الدول في النظر في فرض عقوبات صارمة على النواب الذين يقومون بالتصويت الوهمي أو يطلبون من زملائهم التصويت نيابة عنهم.

تشمل العديد من مدونات السلوك التزام الفرد بمعاملة زملائه باحترام أو باستخدام لغة برلمانية مناسبة، ومن الشائع حظر استخدام لغة هجومية أو تمييزية. وإلى جانب تشجيع النقاش على مستوى عالٍ، فإن مثل هذه الشروط تساعد على ضمان وجود مناخ ترحيبي لمجتمع ذو قطاعات متنوعة، بالإضافة إلى أعضاء الأقليات. وهناك أمثلة عديدة تشير إلى المجموعات الأقل تمثيلاً أو الأقليات غالباً ما يعانون من التمييز أو اللغة الهجومية.

العديد من البرلمانات في منطقة منظمة الأمن والتعاون لديها قواعد حول اللغة البرلمانية المناسبة. على سبيل المثال، تتطلب مدونة السلوك في لاتفيا من النواب تجنب "استخدام كلمات أو إيماءات أو غيرها من الأفعال التي يمكن أن تكون مهينة"¹²⁵. وكذلك "التصريحات الهجومية والغير لائقة التي قد تسيئ إلى البرلمان". وتسعى أيضاً إلى تكريس نوع معين من الثقافة السياسية، مشيراً إلى أن النائب "يعتمد في قراراته أو قراراتها على وقائع والتفسير الصحيح لها، وكذلك على الحجج المنطقية [...]". وتشجع المدونة أيضاً على التسامح وعدم التمييز: "يلاحظ [النائب] مبادئ حقوق الإنسان ولا يلجأ إلى العرق أو الجنس أو لون البشرة أو الجنسية أو اللغة أو المعتقدات الدينية أو الأصل الإجتماعي أو الحالة الصحية لتبرير حججه / حججها"¹²⁶. وتشمل المدونة أيضاً أحكاماً بشأن الإيماءات المهينة وبشأن الظهور في الحياة العامة تحت تأثير الكحول¹²⁷.

ويقدم مجلس العموم بالمملكة المتحدة تعريفاً لما يشكل لغة غير برلمانية:

"تكرس اللغة الغير برلمانية قواعد الأدب في قاعة مجلس العموم. إن جزءاً من دور رئيس المجلس هو التأكد من أن أعضاء البرلمان لا يستخدمون لغة مهينة أو غير مهذبة ولا يتهمون بعضهم البعض بالكذب أو يكونوا في حالة سكر أو إساءة تفسير لكلمات بعضهم البعض. وتشمل الكلمات التي تم الاعتراض عليها من قبل رئيس المجلس على مر السنين حقير وجبان وبغيض وإبن شوارع وهمجي وفار وخنزير ومخبر وخائن. وسوجه الرئيس النائب الذي يستخدم لغة غير برلمانية لسحبها، وقد يؤدي رفض سحب تعليق إلى إجراء تأديبي للنائب، ويمكن للرئيس "تسمية" العضو. وأحياناً يستخدم أعضاء البرلمان براعة كبيرة للإلتفاف على القواعد، وعلى سبيل المثال فإن ونستون تشرشل استخدم عبارته الشهيرة "عدم دقة المصطلحات" ليعني "كذبة"¹²⁸.

وفى كندا، في نفس الوقت، ينص الموجز على أنه:

"يمنع منعاً باتاً استخدام لغة هجومية أو استفزازية أو تهديدية في مجلس النواب. الهجمات الشخصية والشتم واللغة البذيئة أو الكلام بغير نظام. وعند التعامل مع لغة غير برلمانية، يأخذ الرئيس في الإعتبار لهجة وطريقة وقصد العضو المتحدث، والشخص الذي تم توجيه الكلام إليه، ودرجة الإستفزاز، والأهم من ذلك ما إذا كانت الملاحظات قد خلقت فوضى في القاعة. وبالتالي فإن اللغة التي تعتبر غير برلمانية يوماً ما قد لا تعتبر بالضرورة غير برلمانية في يوم آخر. (...) وإذا قرر الرئيس أنه قد تم استخدام لغة هجومية أو غير منضبطة، فسوف يطلب من العضو سحب الكلمة أو الجملة الغير برلمانية، ويجب على العضو الوقوف في مكانه أو مكانها لكي يتراجع عن كلماته بشكل قاطع"¹²⁹.

121 انظر على سبيل المثال، هذه المادة عن التصويت الوهمي في المجلس التشريعي للولاية في وسط تينيسي:

<<http://www.wate.com/story/18559203/east-tennessee-lawmakers-admit-to-ghost-voting-in-legislature>>

122 الجمعية الوطنية لجمهورية بلغاريا، قواعد المنظمة وإجراءات للجمعية الوطنية (2012) المادة 11/4،

<<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>>

123 الشفافية الدولية جورجيا، "التصويت الوهمي في البرلمان الجورجي"، 2011،

<<http://transparency.ge/en/node/1302>>

124 البرلمان الليتواني، "النظام الأساسي للبرلمان لجمهورية ليتوانيا"، 2010، المادة 20 (2)،

<http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585>

125 البرلمان اللاتفية، "النظام الداخلي للبرلمان"، 2006، صفحة 36،

<<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/>>

126 المرجع نفسه، صفحة 37-36.

127 المرجع نفسه، صفحة 37-36.

128 مقتطفات من المملكة المتحدة مجلس العموم، "مصطلحات"،

<<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language>> متاحة على

129 مقتطفات من مجلس العموم الكندي "خلاصة وافية – قواعد النقاش" 2006،

<http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm>

المساواة بين الجنسين في الحياة السياسية والحياة العامة

يرتبط عدد من التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالحاجة إلى دعم المساواة بين الجنسين في الحياة السياسية والحياة العامة. ويدعو قرار المجلس الوزاري لأثينا التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا من عام 2009 الدول المشاركة إلى¹³⁰:

”دراسة توفير إجراءات معينة من أجل تحقيق هدف التوازن بين الجنسين في جميع الهيئات التشريعية والقضائية والتنفيذية، بما في ذلك خدمات الأمن، مثل خدمات الشرطة؛

دراسة الإجراءات التشريعية الممكنة، والتي يمكن أن تيسر مزيداً من المشاركة المتوازنة للمرأة والرجل في الحياة السياسية والحياة العامة وخاصة في صنع القرار؛

تشجيع جميع الفاعلين السياسيين لدعم المشاركة المتساوية للنساء والرجال في الأحزاب السياسية، من أجل تحقيق تمثيل أكثر توازناً في المناصب العامة المنتخبة على جميع مستويات صنع القرار؛ (...)

تطوير وإدخال عمليات تشاركية مفتوحة والتي تدعم مشاركة النساء والرجال في جميع مراحل تطوير التشريع والبرامج والسياسات [...]“

وعلاوة على هذه الالتزامات لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، يدعو البرلمان الأوروبي البرلمانات القومية إلى ”تشجيع أعضاء البرلمان على استخدام لغة لا تتعلق بجنس معين وعدم اللجوء إلى الأنماط الجنسية الأصلية في مسار أنشطتهم البرلمانية“¹³¹.

معاهدة مجلس أوروبا لمنع ومحاربة العنف ضد النساء والعنف الأهلي، والتي وقع عليها 23 دولة (في أكتوبر 2012) بما في ذلك ألمانيا وإيطاليا وفرنسا وأوكرانيا، تلزم هذه الاتفاقية الموقعين عليها بتجريم أو فرض عقوبات أخرى على ”السلوك اللفظي أو غير اللفظي أو البدني غير المرغوب والذي له طبيعة جنسية بغرض انتهاك كرامة شخص ما، وخاصةً عند تكوين بيئة معادية ومهينة ومذلة“¹³². وهناك بند آخر يحرم ”العنف النفسي“ والذي يُعرف بأنه ”تشويه خطير للترابط النفسي للشخص من خلال القهر أو التهديدات“. ويقترح هذا أن المشاغبة والمضايقية يمكن أن تندرج تحت طائلة هذا القانون.

ومع هذا، فعلى الرغم من الالتزامات الدولية العديدة، إلا أن اللغة التمييزية لا تزال شائعة في برلمانات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ونادراً ما انضبط أعضاء البرلمان في استخدام تلك اللغة. ويحذر تقرير لاتحاد البرلمانات من أن حالات التحرش الجنسي التي تشمل البرلمانيين تُمضي في الغالب بدون محاسبة، ذلك لأن المسؤولين يسعون إلى استغلال حصانتهم كدرع لهم¹³³.

وعلاوة على دعم القوانين المناهضة للتمييز، فمن المهم أيضاً استخدام اللغة غير الجنسية في القوانين. وقد أشار تقرير اتحاد البرلمانات إلى حقيقة أن المساواة بين الجنسين نادراً ما تذكر في قوانين السلوك، ومع هذا فمن الممكن أن تصبح قضايا الجنس مناسبة للقواعد الخاصة بالسلوك. على سبيل المثال، ينبغي أن تجد قواعد الحضور طرقاً لتفسير الاحتياجات المختلفة. ويذكر منشور جديد لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بعنوان ”المساواة بين الجنسين في المنصب المنتخب: خطة عمل من ستة خطوات، أن:

”ليس كافياً أن يتواجد المزيد من النساء المرشحات لمنصب معين إذا كانت القواعد والإجراءات المعيارية للهيئات الديمقراطية يحكمها التمييز الجنسي ومن ثم تمنع النساء من العمل بفعالية كممثلات منتخبات. وبالتالي، فتشجيع القواعد والإجراءات التي تراعي الجنسين في الهيئات المنتخبة هو أمر مهم أيضاً سواء من خلال ربط القضايا المتعلقة بالجنس باللجان البرلمانية والمناظرات وخطط العمل والبعثات والتقارير والتشريع، أو من خلال مراجعة ظروف العمل المعيارية والثقافات التشغيلية لتأكد من تواجد فرص متساوية للأعضاء الرجال والنساء“¹³⁴.

قد يكون من المرغوب أيضاً إدراج قواعد وإرشادات عن قانون الزى مثلاً نوع الزى الذي يرتديه أعضاء البرلمان داخل البرلمان أو عند إجراء عمل برلماني. فالعديد يعتقد أن هذا يطغى على الحرية الفردية لعضو البرلمان ويعتبر غير متعلق بتنفيذ دور

130 منظمة الأمن والتعاون المجلس الوزاري، رقم المقرر 7/09، ”مشاركة المرأة في الحياة السياسية والعامة“، أثينا، 2 ديسمبر، 2009، <<http://www.osce.org/mc/40710>>

131 مجلس أوروبا، الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، ”مكافحة التنميط الجنسي في وسائل الإعلام“، 2010، <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc10/edoc_12267.htm>

132 مجلس أوروبا، ”اتفاقية منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف المنزلي“، 2011، <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp>

133 الاتحاد البرلماني الدولي، ”برلمانات تراعي الفوارق بين الجنسين: استعراض عالمي للممارسات الجيدة“، 2011، تقارير ووثائق. رقم 208-65، الصفحة 70، <<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>>

134 نوريس، ويببا وكروك، ولينا. المساواة بين الجنسين في المناصب التي تشغل بالانتخاب: وضع خطة عمل من ست خطوات (وارسو: مكتب المؤسسات الديمقراطية، 2011)، صفحة 54، <<http://www.osce.org/odihr/78432>>

العضو بفعالية. وعلى الجانب الآخر، قد يشعر البعض أن هناك مستوى معين من اللياقة يتعين المحافظة عليه. فذلك القضايا يمكن أن يكون يكون لها مناسبة سياسية، على سبيل المثال عندما يحضر أعضاء برلمانيون من أحزاب متطرفة أو قومية في البرلمان وهو يرتدون زياً موحداً أو رموزاً لقضية أيديولوجية، الأمر الذي قد يسبب إساءة للبرلمانيين الآخرين أو الجمهور.

وأحياناً تنظم قواعد السلوك دور عضو البرلمان كغائب دائرة. فعلى سبيل المثال، يقدم القانون الاسكتلندي للأخلاق دليلاً مكثفاً عن كيفية أنه ينبغي على عضو البرلمان أن يرتبط بالمواطنين في دائرته، وخاصةً عندما يعد عضو البرلمان ببحث قضية ما قدمها أبناء الدائرة¹³⁵. وتعمل تلك القواعد مباشرةً على تحسين المساءلة من خلال خلق مقياس يمكن لأبناء الدائرة الحكم من خلاله على عضو البرلمان وسلوكه. ويحمي القانون المالطي الصراعات السياسية التي تنشأ عندما يكون عضو البرلمان وزيراً أيضاً:

” مع الاعتراف بصوبة الموقف المحلي في التمييز بطريقة واضحة بين عمل الوزير ونشاطه كعضو برلماني يمثل دائرة انتخابية معينة، يكون من واجب الوزير الالتزام بضمان عدم استغلال أموال الحكومة ومرافقها من خلاله بطريقة غير مستولة بينما ينفذ واجباته كعضو برلماني“¹³⁶. «وعندما يحتاج الوزير الى اتخاذ قرارات (في وزارة معينة يكون مسئولاً عنها) والتي قد يكون لها تأثير قوي على دائرته الانتخابية، فيجب عليه اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لتجنب تضارب المصالح بشتى أنواعه»¹³⁷.

كذلك يمكن استخدام قواعد الأخلاق لتنظيم تعامل الأفراد البرلمانيين، من خلال فرض واجبات الاحترام والمجاملة، بعيداً عن الشروط القانونية، من أجل تجنب التمييز والتحرش. على سبيل المثال، يذكر قانون الأخلاق الخاص بالبرلمان الاسكتلندي أن:

” سوف يتعامل أفراد البرلمان الأعضاء بطريقة مهذبة واحترام. ويجب على الأعضاء إظهار نفس الاحترام والتقدير لهم. وسيتم التعامل بمنتهى الجدية مع الشكاوى التي تأتي من الأفراد العاملين بشأن مضايقة أو تحرش بما في ذلك ادعاء التحرش الجنسي أو أي سلوك آخر غير ملائم من جانب الأعضاء.“¹³⁸

وهناك جانب يعمه الجدول وهو الذي يخص وظائف أعضاء البرلمان بعد ترك المنصب البرلماني، في عملهم ما بعد العام. وهذا لأن خطط عضو البرلمان لعمله المستقبلي يمكن أن تؤثر على كيفية تصرفه عندما يكون في البرلمان. على سبيل المثال، قد يسيء عضو البرلمان استعمال سلطته لصالح شركة معينة من أجل الحصول على عمل في المستقبل. وبالمثل، بعد العمل في القطاع الخاص، قد يؤثر على الزملاء السابقين لصالح جهة العمل الجديدة لهم. والباب الأمن، والذي يشير إلى ممارسة الأفراد الذين ينتقلون بين البرلمان أو الوظائف الحكومية وأدوار في الأعمال في تعاقب سريع¹³⁹، يطرح العديد من المخاطر المتعددة لتضارب المصالح، بما في ذلك سوء استعمال المنصب، والتأثير غير المشروع والترحيب وتبادل الجوانب والاستحواد¹⁴⁰.

وبعض قطاعات الصناعة معرضة للخطر بشكل خاص. فشركات الدفاع والطاقة والنقل والرعاية الصحية هي جهات عمل متكررة للوزراء السابقين والقائمين على الأعمال المدنية وأعضاء البرلمان. فهذه هي كافة المجالات التي تعتبر الحكومة هي المشتري الرئيسي لها، ومن ثم، يصبح من السهل نشوء تضارب المصالح. وقد يكون من الضروري فرض قيود صارمة على الأفراد ذوي المسؤوليات في هذه المجالات، من أجل حماية المصلحة العامة.

قامت بعض الدول الأوروبية بإدخال تشريع أساسي للتعامل مع الباب الأمن. ونادراً ما يحظر على المسؤولين العموميين تولي وظائف في القطاع الخاص بدون شروط، بل قد يطلب منهم طلب الموافقة قبل قبول العمل أو الانتظار لفترة معينة – “فترة تهدئة” – قبل الانتقال إلى القطاع الخاص. على سبيل المثال، تشترط النرويج على السياسيين الانتظار ستة أشهر بعد ترك المنصب قبل الحصول على دور في القطاع الخاص. وتحظر وكالة صربيا لمناهضة الفساد على المسؤولين العموميين العمل مع أي منظمة اشترك المسئول معها في أي نشاط يتعلق بالمنصب الذي شغله لمدة عامين بعد ترك المنصب. ويتم استبعاد المسؤولين المنتخبين من هذا الحظر¹⁴¹. وسبب ذلك أن “فترة التهدئة” هي القدرة على ممارسة التأثير غير المشروع أو استغلال المعلومات التي علمها تتدهور مع مرور الوقت.

135 القانون الاسكتلندي، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 64، قسم 8.

136 قانون مالطا، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 66.

137 المرجع نفسه، المادة 27.

138 القانون الاسكتلندي، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 64، صفحة 49.

139 وهذا ما يسمى “بانثوفلاج” أو “كوكونينج” في فرنسا، وبأنه “أكوداري” (القفز بالمظلات من الجنة) في اليابان.

140 للحصول على تعريفات ومناقشة هذه المسألة، انظر الشفافية الدولية في المملكة المتحدة، “سيارات الأجرة استئجار؟ تثبيت الباب الدوار

بين الحكومة والأعمال”، 2011،

141 الجريدة الرسمية لصربيا، “قانون هيئة مكافحة الفساد”، رقم 97/08، 27 أكتوبر 2008، المادة 38،

<<http://www.osce.org/serbia/35100>>

ومع هذا، فلأن العمل بعد العمل العام المحدد لمسئولين عموميين قاموا بالعمل في الفرع التنفيذي، يعتقد البعض أنه من غير الملائم تنظيم وظائف أعضاء البرلمان السابقين بهذه الطريقة. فعوضو البرلمان العادي يكون لديه معلومات سرية أقل من موظفي الحكومة، وقد يكون له تأثير بسيط على السياسة. وتصيح المخاطر أكثر خطورة عندما يكون أعضاء البرلمان وزراء أو لديهم مقاعد في في اللجان ولديهم وصول للمعلومات التي بداخلها. كذلك يمكن القول بأن القانون القوي يفرض قيودا غير عادلة على قدرة الأفراد على متابعة مهنتهم وقد تكون له عواقب ردة الأفراد عن السعي إلى منصب عمومي. وتفضل العديد من الدول مدخل "القانون الناعم" لإدراج توصيات عن عمل ما بعد العمل العام في موثيق شرف غير ملزمة، كما في إيرلندا وسلوفاكيا.¹⁴²

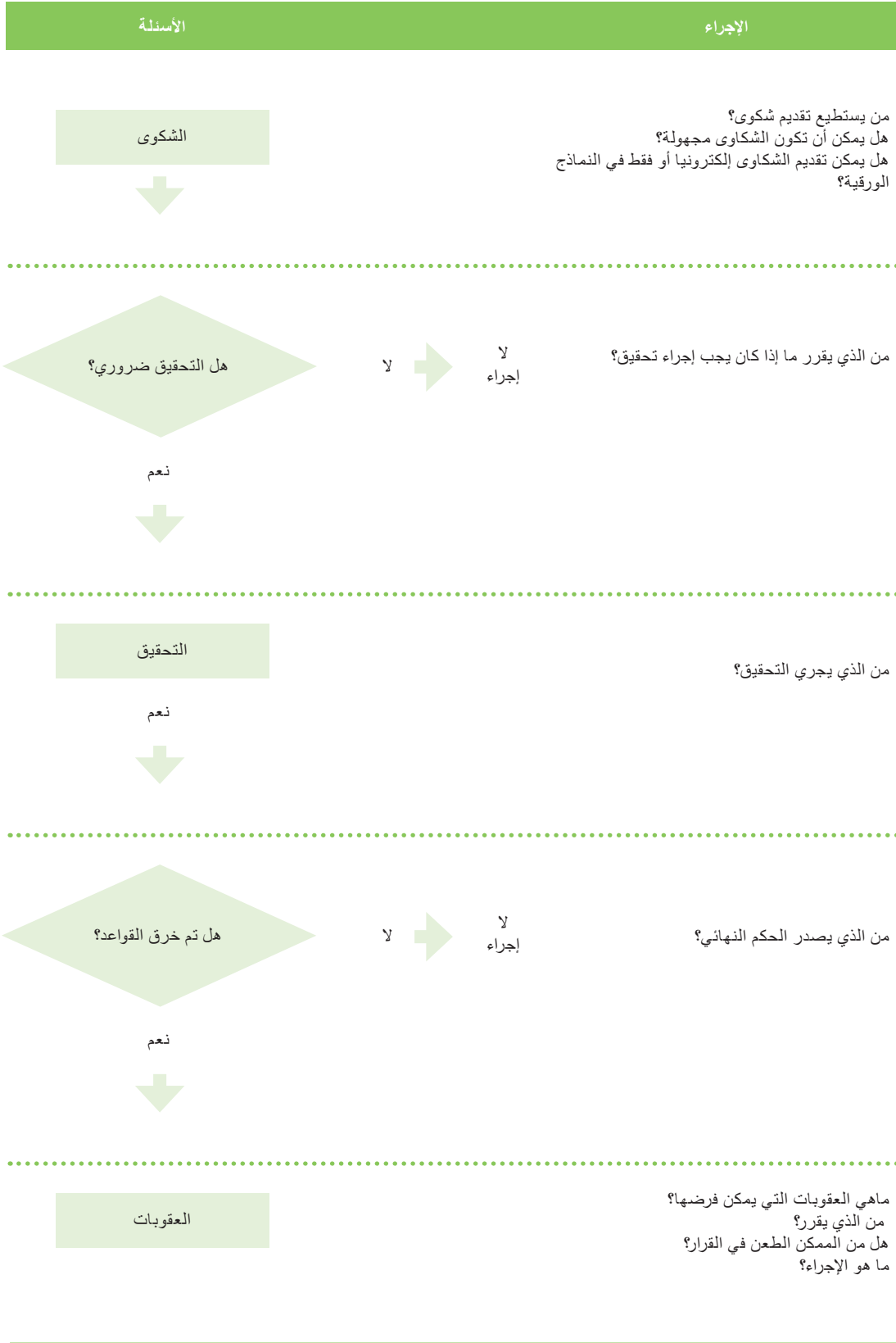
أسئلة تنفيذية للنظر فيها:

- هل يجب وضع القضايا السلوكية في القواعد أم تترك للقواعد غير الرسمية؟
- هل تحدث ممارسات تعطل البرلمان، وإذا كان الأمر كذلك، هل يمكن أن تتغير القواعد لمعالجة هذه؟
- هل تم إنشاء القواعد بطريقة تعطي اهتمام كامل للمساواة بين الجنسين؟
- ما هي أنواع أعضاء البرلمان الأكثر عرضة لتعارض المصالح "الباب الدوار"؟
- هل من المشروع تقييد فرص العمل المستقبلية للنواب؟

الجزء الثالث: المراقبة والتنفيذ

في الديمقراطية البرلمانية الشفافة، يكون معظم النواب على بينة من المعايير الأخلاقية التي يجب الالتزام بها. وفي أي نظام، مع ذلك، ستظهر في كثير من الأحيان حالات خرق لقواعد السلوك أو التي تخالف المبادئ الأخلاقية. وبالتالي، هناك حاجة إلى مؤسسات وإجراءات لمراقبة وتنفيذ المعايير البرلمانية.

هناك ثلاثة عناصر أساسية في هذه العملية: الشكوى الأولية بشأن سلوك واحد أو أكثر من النواب؛ إجراء تحقيق للوقوف على الحقائق وتمكين قرار بشأن ما إذا كان قد تم خرق القواعد أو المعايير، وإذا ثبت حدوث سوء السلوك، يتم فرض العقوبات المناسبة. وتتلخص العناصر الأساسية للإجراءات في الشكل 8 أدناه.



ومع ذلك، يمكن تنفيذ هذه المهام من قبل عدد من المؤسسات المختلفة. وهذا سيعتمد جزئياً على ما إذا كان يفضل التنظيم الذاتي من قبل البرلمان على التنظيم الخارجي، أو ما إذا كان الهدف هو تحقيق مزيج من الاثنين. وضمن هذه الفئات، هناك العديد من هيئات التنفيذ المحتملة. فيما يلي نرى العناصر واحداً تلو واحد ونناقش القضايا التي أثرت في كل مرحلة.

3.1 تقديم شكوى

يمكن إعطاء الحق في تقديم شكوى ومن ثم إجراء تحقيق إلى عامة الناس، أو لأعضاء البرلمان، أو كليهما. تشرح الأمثلة التالية مجموعة من المناهج:

- في المملكة المتحدة، يمكن لمفوض المعايير إجراء تحقيق بشأن أمر ما بعد تلقي شكوى رسمية (ولا يمكن التصرف في حال تم تقديم الشكوى بشكل مجهول)، على الرغم من أن لجنة معايير الحياة العامة قد أوصت بمنح المفوض القدرة على بدء التحقيقات بحكم منصبه (بمعنى، مبادرته الخاصة)¹⁴³.
- في الكونغرس في الولايات المتحدة، يمكن بدء التحقيق إذا تم تقديم شكوى ضد عضو من قبل عضو أو آخر بناء على اتفاق أكبر عضوين في لجنة الأخلاقيات. قد يقوم المواطنين العاديين أيضاً بتقديم الشكاوى مباشرة إلى لجنة الأخلاقيات. ومع ذلك، من الناحية العملية، فإنه من الشائع للجمهور العام تقديم الشكاوى من خلال الأعضاء.
- في بولندا، أي عضو برلمان، أو هيئة برلمانية أو أي كيان آخر يمكنه تقديم شكوى إلى لجنة أخلاق النواب. يجوز للجنة أيضاً أن تقوم برفع مشكلة ما من تلقاء نفسها. يحق للجنة أن تقرر ما إن تتابع الشكوى ولكنها يجب أن تبلغ صاحب الشكوى بقرارها.
- في ألمانيا، رئيس البرلمان لديه سلطة لبدء التحقيق في الانتهاكات المحتملة لمدونة لقواعد السلوك.

3.2 التحقيق في الشكاوى

بمجرد تسجيل الشكوى، فمن الضروري عادةً أن يتم التحقيق في الادعاء وأن يتخذ القرار بشأن ما إذا كان سوء السلوك قد حدث. و¹⁴⁴عند إنشاء مؤسسات لإجراء هذه الوظائف، تكون هذه الأسئلة مهمة:

- هل ينبغي أن تكون المؤسسة (المؤسسات) التي تقوم بالتحقيق والمقاضاة من داخل البرلمان نفسه (كما هو الحال في نظام التنظيم الذاتي) أو، بدلاً من ذلك، أن تكون من خارج البرلمان؟
- هل المؤسسات خارجية عن البرلمان، ما هي علاقتها بالبرلمان، على سبيل المثال، هل تم تعيينهم عن طريق البرلمان، أو هي مسؤولة أمام البرلمان، أم أنها مستقلة حقاً؟

في نظام ذو تنظيم ذاتي، يحتفظ البرلمان بالسيطرة على كيفية وقت معاقبة أعضائها، سواء مع المتحدث أو لجنة الأخلاقيات الداخلية المتخصصة التي تتحمل مسؤولية المسائل التأديبية¹⁴⁵. وقديماً، كان يفضل التنظيم الذاتي في العديد من الأنظمة الديمقراطية بسبب المخاوف المشابهة للتي ألهمت مؤسسة الحصانة البرلمانية. كان من المعتقد أن البرلمان يمكنه هو فقط أن يكون حراً في التدقيق أو انتقاد المؤسسات الأخرى للدولة إذا كان ذاتي التنظيم.

143 مجلس العموم، «سلطة المفوض البرلماني للمعايير لبدء التحقيقات»، 2010،

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm>> وكذلك مجلس العموم،

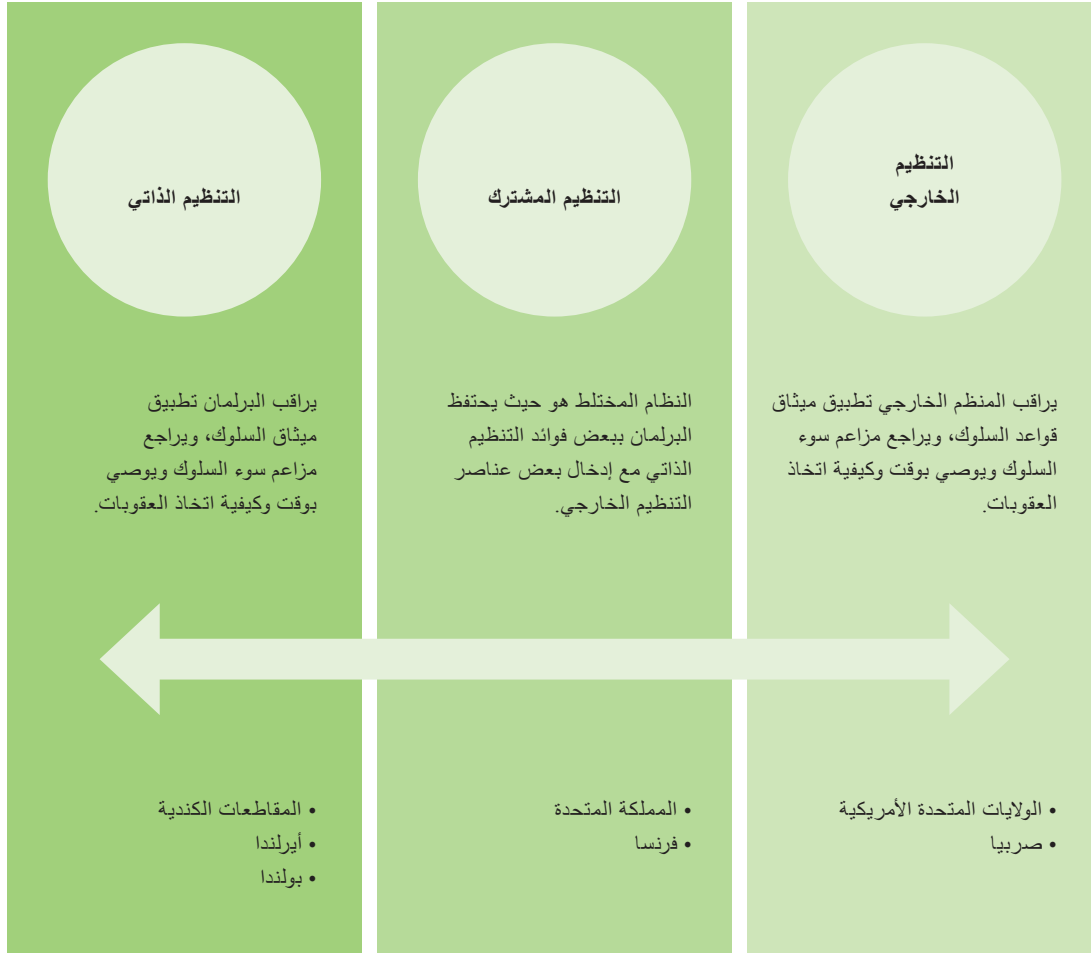
مفوض المعايير، «ملاحظة إجرائية: إجراءات الاستفسارات»، 2012، <<http://www.parliament.gov.uk>>.

144 الشكاوى لا تستحق دائماً التحقيق. تلقت مفوضية المملكة المتحدة للمعايير 109 شكوى بالمجمل، ولكن 101 منها لم يتم التحقيق فيها لأنها كانت خارج نطاق العمل، أو لم تشكل خرقاً للقواعد، أو تكرر لشكوى سابقة أو تقدم أدلة غير كافية. البيانات متاحة على:

<<http://www.parliament.uk/documents/MAR%202012%20received%20and%20inquired%20into.pdf>>

145 إعلانات الأصول بمنظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 9، صفحة 36-37.

الشكل 9. من يراقب الامتثال يفرض القوانين؟



أنشأت العديد من دول المنظمة المشاركة لجانا دائمة داخل البرلمان مع ولاية للتحقيق والفصل في القضايا المتعلقة بالسلوك، بما في ذلك اليونان وأستونيا وبولندا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وسلوفاكيا وسلوفينيا. وفي الأونة الأخيرة، في يناير 2012، وافق مجلس الدوما في روسيا على قرار بإنشاء لجنة جديدة لأخلاقيات النواب.¹⁴⁶ يوجد حل آخر شائع وهو أن يتحمل الرئيس تنظيم المشاكل البسيطة – المتعلقة بالسلوك داخل الغرفة، أو استخدام لغة غير لائقة أو عدم إطاعة النظام الداخلي – في حين تعرض الانتهاكات الأكثر خطورة على لجنة متخصصة¹⁴⁷. على سبيل المثال، يحق لرئيس البرلمان في ألمانيا التحقيق في حالات عدم الإعلان عن المصالح. ثم بعد ذلك يقدم العضو/ه التحقيقات إلى البرلمان لمزيد من الإجراءات.

قد يكون التنظيم الذاتي هو الأفضل في النظام الذي تكون فيه السلطة التنفيذية لديها ميول للسيطرة على البرلمان. ورغم ذلك، يكون هذا فعالاً فقط إذا كان الجمهور يثق في أن ينظم البرلمان ذاته، على الرغم من صراع المصالح. يجب أن تكون

146 الموقع الرسمي لمجلس الدوما يوفر فقط هيكل وتنظيم مثل هذه اللجنة هنا:

<<http://www.duma.gov.ru/structure/committees/136161>>

وعلاوة على ذلك، لا يتضح بالضبط أي من "القواعد واللوائح" تنوي اللجنة تنفيذها. تشير بعض التقارير إلى أن مشروع ميثاق الأخلاق الخاص بنواب مجلس الدوما يتم تداوله، ولكن لا يبدو أنه قد تمت الموافقة عليه بعد. وتم اعتماد ميثاق الأخلاق والسلوك لموظفي الخدمة الخارجية الاتحادية في مارس 2011، ولكن النص غير متاح. انظر:

<<http://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml>> و <<http://www.ng.ru/style/2011-04-05>>

.<[duma_codex.html](http://www.duma_codex.html)>

147 يحق لرئيس البرلمان الألماني أيضاً أن يحقق في حالات عدم الإعلان عن المصالح. ثم يقوم العضو بعرض التحقيق على البرلمان لمزيد من الإجراءات.

تلك المؤسسات داخل البرلمان والتي هي المسؤولة عن تنظيم السلوك، على استعداد للتدقيق في سلوك زملائهم أو وظيفي زملائهم،¹⁴⁸ ويجب أن تكون قادرة على القيام بذلك بطريقة غير حزبية¹⁴⁹.

توصي منظمة الأمن والتعاون بأنه ينبغي أن يقترن التنظيم الذاتي بـ "شفافية حقيقية" و "ممارسات ديمقراطية على المدى الطويل من انتخابات حرة ونزيهة".¹⁵⁰ وهذا يعني أن التنظيم الذاتي الخالص يمكن أن يكون فعالاً وأن يوحى بالثقة فقط في سياق تقاليد ديمقراطية مستقرة وموحدة، مع سجل شفاف للمصالح ونظام انتخابي موثوق به وربما وسائل إعلام حرة تلعب دوراً في إظهار حالات سوء السلوك. ومع ذلك، فقد دفعت فضائح خطيرة مؤخراً الابتعاد عن التنظيم الذاتي في العديد من البلدان.

يبدو أن الجمعية البرلمانية للمنظمة أيضاً تتحرك نحو تفضيل الهيئات التنظيمية الخارجية. وقد أوصت الجمعية العامة في عام 2006، بأن تنشئ الدول المشاركة "مكتباً للمعايير العامة تقدم إليها الشاوى الخاصة بانتهاكات المعايير عن البرلمانيين وموظفيهم"، وأن هذه المؤسسة يجب أن يتم تصميمها خصيصاً لتلقي شكاوى الانتهاكات المشتبه بها¹⁵¹. هذه المؤسسة قد تخصص في السلوك البرلماني، مثل مكتب الولايات المتحدة لقواعد السلوك في الكونغرس، أو قد تكون وكالة معمة لمكافحة الفساد تدعم المعايير في جميع مجالات الوظائف العامة¹⁵². وفيما يخص قضية تطبيق القواعد الخاصة بإعلان الأصول، تقول منظمة الأمن والتعاون أن الهيئات المركزية تكون مناسبة أكثر للديموقراطيات الناشئة لأنها تسهل المنهجية والمهنية¹⁵³.

يمكن النظر إلى التنظيمات الخارجية على أنها أكثر تنظيمية من التنظيم الذاتي، ولكن يبقى السؤال لمن يجب أن تكون محاسبة التنظيمات الخارجية. إذا كانت هذه الهيئة تفيد إلى السلطة التنفيذية أو، في الواقع، إذا كان لديها سلطات قضائية، وهذا يهدد بتقويض الفصل بين السلطات ويتداخل مع سيادة البرلمان. السلطة الممنوحة في نظام التنظيم الخارجي الخالص قد يؤدي أيضاً إلى تثبيط النواب من تحمل مسؤولية سلوكهم. يقول دليل WFD-GOPAC أنه في نظام التنظيم الخارجي الخالص، "توجد لمحة ملكية لأحكام المبادئ أو القوانين بين أعضاء البرلمان"¹⁵⁴.

توجد طريقة واحدة للاحتفاظ ببعض الفوائد للتنظيم الذاتي، مع إدخال التنظيم الخارجي بما يكفي لضمان ثقة الجمهور، وهي اختيار النظام الهجين حيث يتم تنفيذ بعض عناصر العملية عن طريق الهيئات البرلمانية – حيث يكون رئيس المجلس، واللجنة المختصة الدائمة، أو اللجنة المختصة منعقدة للتدقيق في قضية معينة – وغيرها من العناصر الخارجية. فعلى سبيل المثال، لدى المملكة المتحدة لجنة داخلية دائمة، لجنة معايير وامتيازات، فضلاً عن المفوضية الخارجية ومفوضية المعايير. يتم في البداية تقديم الشكاوى إلى المفوضية التي تدير التحقيق بعد ذلك وترسل تقرير بنتائجها إلى اللجنة. وهذا الفصل في مهام التحقيق والمقاضاة يتماشى أيضاً مع الحق في محاكمة عادلة.

" لدينا لجنة تقوم فيها بصنع القرارات الخاصة بالعقوبات ضد زملائنا. يتم تنفيذ التحقيقات في مكان مختلف ومنفصل ولكننا نقرر ما سوف يحدث مع بعض أعضاء البرلمان. وهذا أمر غير سار ولكنه ضروري إذا كنا نريد التأكد من أن الجمهور لديه ثقة أكبر في هيئتنا التشريعية مما هي عليه الآن".
(عضو البرلمان كيفين بارون، المملكة المتحدة)

(تعليقات من مؤتمر منظمة الأمن والتعاون بأوروبا: معايير الأخلاق والسلوك للبرلمانيين في بلجراد نوفمبر 2011)

وعلى الرغم من إجراء التحقيق خارجياً، يحتفظ برلمان المملكة المتحدة بالسيطرة على العملية بعدة طرق. أولاً، يعين البرلمان مفوضاً. وبذلك يدين المفوض بمنصبه إلى مجلس العموم، وهو ما قد يكون له تأثير على قراره. ثانياً، يرسل المفوض تقاريره إلى اللجنة، ويمكن للجنة فقط أن ترسل هذه التقارير إلى المجلس وتقترح عقوبات. ثالثاً، يمكن للجنة أن تتجاهل أو تلاحظ النتائج وأن تجري تحقيقاتها الخاصة. وبذلك، يكون الاختصاص مازال في يد البرلمان بشكل كامل.

148 تومسون، إف، دينيس، الأخلاقيات السياسية والوظيفة العامة (كامبريدج: مطبعة جامعة هارفارد، 1987)، التي ورد ذكرها في المعهد الديمقراطي الوطني، "الأخلاقيات التشريعية: تحليل مقارن"، ورقة سلسلة البحوث التشريعية رقم 4، واشنطن العاصمة، 1999، الصفحة <http://www.accessdemocracy.org/files/026_www_legethics.pdf>، 20

149 WFD-GOPAC، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 97، صفحة 31.

150 إعلان الأصول الخاص بمنظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، ملاحظة 9، الصفحات 13-14.

151 الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 5، صفحة 34.

152 في صربيا، وكالة مكافحة الفساد هي المسؤولة عن تنظيم قضايا تضارب المصالح للموظفين العموميين، بما في ذلك المتعلقة بالنواب. يحرص رئيس الوكالة زورانا ماركوفيتش، بالتركيز على أن هيئة مكافحة الفساد لا تصنع القوانين، ولكن تطبيق القوانين يحدث في أماكن أخرى. على حد تعبيرها خلال مؤتمر منظمة الأمن والتعاون في الأخلاق والسلوك البرلماني، في بلغراد في 24 نوفمبر و25 نوفمبر

2011، "لا ينبغي أن تقرر هيئة مكافحة الفساد ما إذا كان النواب يمكنهم أن يكونوا رؤساء البلديات أم لا، ولكنها قضية ينبغي أن تنظم"

153 إعلانات الأصول الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 9، صفحة 14.

154 المرجع السابق المذكور أعلاه، ملحوظة 96، صفحة 31.

ولاية المفوض الفرنسي للمعايير الأخلاقية

قامت اللجنة الوطنية الفرنسية مؤخراً بتعيين أول "déontologue" – أو مفوض المعايير الأخلاقية – لها والمسئول عن ضمان احترام المبادئ المنصوص عليها في قانون علم الأخلاق في الجمعية الوطنية. تم تعيين المفوض من مكتب الجمعية الوطنية، وهي الهيئة التنفيذية الرائدة للغرفة، التي تتكون من رئيس الجمعية، وستة نواب الرئيس، وثلاثة كواستورز و12 سكرتيراً وتطلبت ثلاثة أخماس أصوات المكتب بالإضافة إلى دعم حزب معارض واحد على الأقل.¹⁵⁵

تتمثل ولاية المفوض في:

- جمع وإبقاء إعلانات الأعضاء عن المصالح؛
- تقديم المشورة والتشاور بشكل سري مع أي نائب بشأن المبادئ الواردة في القانون؛
- إعداد تقرير سنوي إلى الجمعية الوطنية المتضمن توصيات بشأن كيفية تنفيذ التعليمات البرمجية بشكل أفضل واحترامها.

ويمكن أيضاً أن يتم تكليف المفوض في بعض الأحيان بعمل "دراسات عامة" عن القضايا الأخلاقية. ويلتزم أيضاً بالحفاظ على السرية ويمنع من مشاركة المعلومات التي حصل عليها، بموجب عقوبة الملاحقة تحت القانون الجنائي.

ابتعدت الولايات المتحدة أيضاً عن التنظيم الذاتي في السنوات الأخيرة. أصبح الإشراف على مدونة لقواعد السلوك كليا مع السلطة التشريعية، من خلال لجنة الأخلاق (أو لجنة معايير السلوك الرسمية)، التي تتألف من عشرة نواب. عمل أعضاء اللجنة كمراقبين وبإمكانهم اقتراح العقوبات اللازمة، رغم أن التصويت النهائي على العقوبات سيتم العودة فيه إلى الكونجرس في جلسة عامة. ومع ذلك، في عام 2008، دعت وكالة مراقبة مستقلة غير حزبية إلى إنشاء مكتب الأخلاقيات الخاص بالكونجرس. يقوم بإدارة مكتب الأخلاقيات في الكونجرس ثمانية أعضاء، جميعهم من المواطنين، العضء العاملين في الكونجرس يتم استبعادهم من تولي هذه المناصب. ويتولى مكتب الأخلاقيات في الكونجرس التحقيق في مزاعم سوق السلوك وإذا وجدوا "سبب وجيه لتصديق المزاعم"، يمكنهم إرسال المسألة إلى لجنة المعايير في المجلس.¹⁵⁶

من أجل تحقيق الشرعية والحفاظ عليها، يجب أن يكون تكوين لجان المعايير البرلمانية ممثلاً للبرلمان فيما يتعلق بتوازن الحزب السياسي والتوازن بين الجنسين والتوازن العرقي، ويجب تعيين الأعضاء في اللجنة بطريقة شفافة ونزيهة. أحد المبادرات الجديدة في المملكة المتحدة تكون بتعيين أعضاء من العامة، أو "بوضع أعضاء"، بلجنة المعايير والامتيازات¹⁵⁷. وهذا قد يؤدي إلى معالجة المخاوف من أن التنظيم الداخلي يكون عرضة لنزاع المصالح، بالإضافة إلى الشكاوى من أن البرلمان يكون أحيانا بعيداً عن توقعات الجماهير. ومع ذلك، فسوف تثير أيضاً التساؤلات حول كيفية تعيين هؤلاء الأعضاء، وماهي المهارات اللازمة وما هو وضع تدخلات هؤلاء الأعضاء، حساسية خاصة للسرية والحصانة.

ويجب على رئيس هذه اللجنة أيضاً قيادة ثقة البرلمان بأكمله. وغالبا ما تكون هذه اللجان برئاسة عضو من المعارضة، على الرغم من ذلك يمكن أن تكون مثيرة للجدل في المجتمعات مع ثقافة سياسية عدائية للغاية أو نخبة سياسية منقسمة. في مجلس النواب البولندي، يتم تناول الحاجة إلى الحياد عن طريق تناوب رئاسة ونائب رئاسة لجنة الأخلاقيات كل ثلاثة أشهر بين أعضاء اللجنة.

إنه لأمر صعب ومرهق للغاية محاولة أن تكون وكالة المراقبة داخل المجلس. وهو أيضاً شرف عظيم. فلا أحد من الأعضاء الخمس سوف يصنع من نفسه نموذجاً حين يجلس ليحاكم شخصاً آخر"
برندان هولين تي دي (خلال المناقشة ديل الايرلندية عن مدونة قواعد السلوك، 28 فبراير 2002)

155 خبير علم الأخلاق، تم إنشاء قانون الأخلاق وإعلان المصالح بقرار من مكتب الجمعية الوطنية في 6 أبريل 2011. التفاصيل هنا: http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/decision_bureau_deontologie.pdf

156 انظر <http://oce.house.gov/about.html> و <http://oce.house.gov/process.html> لشرح مفصل عن هذه العملية.

157 نوقش هذا من قبل مجلس العموم في ديسمبر 2010 ومارس 2012، وقد وافقت الحكومة على وضع ثلاثة أعضاء في لجنة المعايير المنشأة حديثاً. انظر مناظرات مجلس العموم بالمملكة المتحدة، 12 مارس 2012، الأعمدة 84-69،

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201212/cmhansrd/cm120312/debtext/120312-0002.htm#12031239000001>>

الضمانات أثناء التحقيق

تتناول عملية الشكاوى مسائل بالغة الحساسية، ويجب على الكيانات والأفراد المسؤولين عن هذه العملية أن يضعوا في إعتبارهم الأضرار المحتملة التي يمكن أن تسببها هذه العملية لسمعة أو وظيفة الأشخاص المعنيين. قد تدمر الإدعاءات المتعلقة بسوء السلوك وظيفه الخصم، حتى لو تبين أنه لا يوجد أساس للشكوى. ولذلك من المهم الحفاظ على حقوق المتهمين. ويجب إبلاغ نائب البرلمان في خلال فترة محددة إذا تم تقديم شكوى ضده أو ضدها ويجب إعطاؤه الوقت للرد قبل بدء تحقيق أولى. ويجب أن يكون لدى أفراد البرلمان القدرة على طلب المشورة القانونية للدفاع عن أعمالهم واستخدام حق الاستئناف، ولكن يجب النظر بعناية في كيفية القيام بذلك. في ألمانيا يمكن للفرد تقديم مناقشات دفاعه أو دفاعها كتابة فقط. فإذا ما تم السماح بوجود مذبر، فهناك خطر يتمثل في أن الفرد قد يستخدمه لجذب إنتباه وسائل الإعلام لتعليقاته أو سلوكه الأصلي.

من الضروري أيضا أن تأخذ القواعد الخاصة بالكشف عن الشكاوى في الإعتبار حقوق نواب البرلمان. إذا تم الكشف عن الشكاوى فوراً، قبل إجراء تحقيق لتحديد ما إذا كان يمكن إثباتها، فهناك خطر يتمثل في إمكانية استخدام الشكاوى كأداة سياسية لتشويه صورة عضو وتدمير حياته أو حياتها المهنية، حتى لو كانت الإدعاءات غير مبررة. والبدل هو نشر تقارير عن الشكاوى عندما يتم إتخاذ قرار فقط. وهناك خيار ثالث هو نشر تفاصيل الشكاوى فقط إذا كشف التحقيق أنها مدعومة بأدلة (ولكن هذا فقط إذا لم يكن هناك درجة أعلى للإستئناف)، أو لبعض إدعاءات الإنتهاكات الأقل خطورة فقط. وقد ذكر أحد خبراء المعايير البرلمانية في المملكة المتحدة أنه عندما قدم مجلس العموم لأول مرة إجراء لتقديم الشكاوى إلى المفوض المعنى بالمعيار، تمت إساءة استخدام النظام في البداية بإدعاءات "متبادلة" من قبل نواب من أحزاب متعارضة يسعون لتشويه بعضهم البعض. وجزئياً كنتيجة لذلك، فقد تقرر أن المفوض ينبغي أن يصدر تقريراً حول تحقيق فقط إذا تم العثور على أدلة موضوعية لسوء السلوك¹⁵⁸.

وهناك أيضاً خطر أن الشخص الذي تم عمل شكوى ضده يمكنه الإنتقام من صاحب الشكوى. ولذلك قد تكون هناك حاجة إلى حماية مقدمي الشكاوى من خلال منحهم حق عدم الكشف عن هويتهم. إلا أن هذا بدوره قد يجعل هذه العملية أكثر عرضة للتشوهات والإتهامات المسييسة عن طريق تخفيض تكلفة تقديم شكوى غير مبررة. ويجب أيضاً على واضعي قواعد السلوك البرلمانية الوضع في الإعتبار أن أحكام سوء السلوك قد تثير شكوى من المجموعات البرلمانية، والتي من المحتمل أن تؤدي إلى رفع قضايا أمام المحاكم المحلية وحتى قد تصل في نهاية المطاف إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

في الحالات التي يثبت فيها حدوث سوء السلوك، يعتبر الكشف العلني عن عناصر المسألة – بالإضافة إلى عقوبة محتملة. يتيح الكشف للناخبين الحكم على وقائع الدعوى وتقرير ما إذا كانوا سوف يدعمون مرشحاً ما في المستقبل أم لا، وقد يمثل خطر فقدان الفرد لمقعده رادعاً قوياً عن سوء السلوك بالنسبة للأعضاء¹⁵⁹. وتساعد إجراءات الشفافية أيضاً على بناء الثقة في النظام لتنظيم المعايير البرلمانية.

حماية حقوق النواب المتضررين من الشكاوى

المثال البولندي

من المطلوب من لجنة الأخلاقيات بمجلس النواب البولندي، وفقاً للوائح لجنة أخلاقيات مجلس النواب البولندي في 23 أبريل 2009، أن تقوم بما يلي:

- مشاركة الشكاوى بشكل فوري مع أعضاء اللجنة وأيضاً مع أعضاء البرلمان المتضررين من الشكوى، وغالباً من تم تقديم الشكوى بخصوصهم؛
- إبلاغ أولئك الذين قدموا شكوى بما إذا كانت اللجنة ستنتظر في المسألة أم لا؛
- إبلاغ النائب الذي هو موضوع الشكوى بخصوص الوقت والمكان الذي ستنتظر اللجنة فيه هذه المسألة،
- إبلاغ النائب موضوع الشكوى إذا ما قررت رفض النظر في المسألة.

158 المعلومات المقدمة في مقابلة مجهولة أجريت لهذا التقرير.
159 WFD-GOPAC، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 97.

علاوة على ذلك، فإن النائب الذي تم تقدي الشكوى عنه له الحق في أن يقدم أو تقدم للجنة توضيح شفهي بشأن هذه المسألة. وفي حالة كانت الشكوى بخصوص إعلانات الأصول لديه أو لديها، قد يتم مطالبة العضو بتقديم إيضاحات مكتوبة أو لفظية في خلال 30 يوماً.

مثال المملكة المتحدة

أصدرت اللجنة المشتركة الخاصة بالامتياز البرلماني في المملكة المتحدة، توجيهات بشأن التعامل مع الحالات التي تم فيها تقديم ادعاءات خطيرة للغاية:

”من الضروري عند التعامل مع الحالات الخطيرة، أن تتبع لجان كلاً من المجلسين إجراءات لتقديم ضمانات تكون في مثل صرامة الإجراءات المطبقة في المحاكم والهيئات المهنية التأديبية على الأقل. وفي هذه الحالة يكون الحد الأدنى من متطلبات العدالة ن يتم منح العضو المتهم:

- بيان فوري وواضح للإدعاءات المحددة ضد العضو؛
- فرصة كافية لأخذ المشورة القانونية والمساعدة القانونية خلال ذلك؛
- فرصة للاستماع إليه شخصياً؛
- فرصة لاستدعاء الشهود المعنيين في الوقت المناسب؛
- فرصة لاستجواب الشهود الآخرين؛
- فرصة لحضور الاجتماعات التي يتم فيها تقديم الأدلة، والحصول على نسخ من الأدلة.

عند تحديد إدانة أو براءة عضو، فإن المعيار الذي يتم تطبيقه في كل المراحل يجب أن يكون على الأقل هو إثبات الادعاء في ميزان الاحتمالات. وفي حالة الاتهامات الأكثر خطورة، فمن الأفضل أن يكون معيار الإثبات أعلى.¹⁶⁰

تطبيق القوانين على المصالح والأصول

يرى العديد من المعلقين أن سجلات بيانات المصالح والأصول يمكنها أن تلعب دوراً فعالاً في الحد من تضارب المصالح فقط إذا كانت هناك آليات قوية تجعل تقديم البيانات إلزامياً وللتحقق من أن المعلومات المقدمة صحيحة. وعلى الرغم من أن العديد من البلدان تتطلب تقديم بيانات الأصول بموجب القانون، إلا أنه من الناحية العملية لا يتم فرض هذا دائماً والمؤسسات التي تقوم بفحص الطلبات غالباً ما تكون ضعيفة. المؤسسات المسؤولة عن تلقي وفحص بيانات الأصول للمسؤولين رفيعي المستوى تفتقر أحياناً إلى القدرة على فحص البيانات المقدمة¹⁶¹.

ويرى البعض أنه سوف يتم أخذ بيانات الأصول بجدية إذا اقترنت بالحق القانوني في التحقق من البيانات والقدرة المؤسسية لإجراء التحقيقات. في اليونان ورومانيا، على سبيل المثال، يمكن التحقق من المعلومات المقدمة في بيانات الأصول بمقارنتها بالعوائل الضريبية. ويمكن أيضاً في رومانيا التحقق من بيانات الأصول – المطلوبة من مجموعة كبيرة من المسؤولين العاميين، بما في ذلك نواب البرلمان والممثلين المنتخبين محلياً – بالرجوع إلى سجل الأراضي وسجل السيارات والسجل العقاري وسجلات الملكية الأخرى¹⁶².

3.3 عقوبات سوء السلوك

تعتبر العقوبات جزء لا يتجزأ من النظام المعنى والشرعية الشاملة لنظام التنظيم البرلماني، ولكن تكون الأنواع المختلفة من العقوبات مناسبة للسياسات الدستورية المختلفة. بالنسبة للبرلمان الأوروبي، على سبيل المثال، ليس ممكناً القيام بالتطبيق الصارم والمعاقبة لسوء السلوك لأنه يمكن إتخاذ إجراءات قانونية فقط في الولاية الرئيسية، وعلاوة على ذلك فإن الظروف

160 مجلس العموم، اللجنة المشتركة بشأن الامتياز البرلماني، ”التقرير الأول“، الفقرة 281، 1999،

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>>

161 الشفافية الدولية، ”متطلبات الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد: قياس التقدم المحرز في ألبانيا وكوسوفو ومقدونيا وتركيا“، 2011،

<[http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf)>

162 وهذا يتطلب، مع ذلك، أن تكون سجلات الملكية موثوق بها.

القانونية الوطنية تختلف على نطاق واسع. وبالتالي كما ذكر أحد أعضاء البرلمان الأوروبي "العقوبة العامة من قبل الناخبين هي أكبر عقوبة متاحة"¹⁶³.

في أغلب البلدان المشاركة في منظمة الأمن والتعاون تشمل أنظمة الإنضباط البرلمانية مجموعة واسعة من العقوبات، بدءاً من "التسمية والتشهير" الناعمة نسبياً مروراً بالغرامات والإيقاف المؤقت عن العمل (مع خصم الأجر) وصولاً إلى العقوبة السياسية النهائية بفقدان مقعد البرلمان. بالنسبة للسلوك الذي يخرق القانون، هناك بالطبع عقوبات القوانين المطبقة. ويمكن رؤية العديد من العقوبات الضعيفة على أنها "متعلقة بالسمعة"، وذلك لأنها تؤثر إلى حد كبير على مكانة وسمعة الفرد بين أقرانه وأقرانها والجمهور. وقد جرت العادة على تفضيل هذه التدابير في العديد من البلدان المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، على شكل إنذار أو إعلان عام أو "إستدعاء".

ويجب أن تختلف شدة العقوبة وفقاً لشدة الجرم وعدد المخالفات. وقد يتم القيام بالإجراءات الجنائية بالتزامن مع إجراءات تأديبية في الحالات الشديدة، أو قد يتم البدء فيها إذا كشفت عملية التأديب العادية دليلاً على جريمة جنائية محتملة. وتختلف المناهج في جميع أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون. على سبيل المثال:

- في فرنسا، أضعف جزاء تأديبي هو "الإستدعاء"، تليها عدة مستويات من العقوبات الأكثر صرامة بما في ذلك خصومات في الراتب متدرجة وفقاً لشدة المخالفة، وإيقاف مؤقت للأعضاء الذين تم توجيه اللوم إليهم مرتين أو الذين قاموا بإهانة شخصيات بارزة أخرى مثل رئيس الوزراء أو أعضاء الحكومة. وتسمح القواعد بالدفاع عن النفس من قبل النائب الذي يواجه الإجراء التأديبي؛

- في بولندا، إذا وجدت لجنة أخلاقيات مجلس النواب أن نائبا قد إنتهك أخلاقيات المهنة، فقد توجه إليه إنذاراً أو تعنيفاً أو تأديباً¹⁶⁴. يتم إبلاغ النائب المعنى كتابياً، وإذا لم يقم هو أو هي على الفور بتسجيل إستئناف، أو إذا كان قد تم رفض الإستئناف يتم نشر قرار اللجنة في الجريدة الرسمية،

- في البرلمان الألماني، العضو الذي يخالف قواعد الإجراءات خلال المناقشات قد يتم إستدعاؤه و"تسميته" من قبل الرئيس أو سحب حقه أو حقه في الحديث خلال مناقشة معينة. وبالنسبة للمخالفات الأكثر شدة، قد يتم إستبعاد النائب مؤقتاً من المناقشات أو أن يدفع غرامة تصل إلى 2000 يورو. وبالمثل، يوجد مقياس للتدابير التأديبية لمخالفات قواعد البرلمان الألماني بشأن بيان المصالح: من إنذار بسيط حتى خصم ستة أشهر من المكافآت¹⁶⁵.

بالنسبة لمخالفات القواعد المتعلقة ببيانات الأصول، توجد مجموعة كاملة من العقوبات داخل منطقة منظمة الأمن والتعاون. وفي إيطاليا، عدم تقديم الفرد لبيان مصالحه يمكن أن يؤدي إلى إجراءات جنائية، بينما في جورجيا، تقديم بيان أصول غير كامل هي جريمة¹⁶⁶. ولكن في المملكة المتحدة، الأعضاء الذين يخفون في تقديم بيان مصالحهم يكون عادة مطلوباً منهم فقط الإعتذار أمام مجلس العموم. وفي السويد، يتم تسمية الأفراد ببساطة في الجلسة العامة.

بسبب الوضع الخاص لأعضاء البرلمان والحماية الدستورية التي يتمتعون بها، يكون فرض عقوبات صارمة مسألة حساسة¹⁶⁷. على سبيل المثال، في حين أن الإيقاف المؤقت عن البرلمان شائع نسبياً، فإنه يتعارض مع قدرة نائب البرلمان على تمثيل الناخبين ككل أو دوائهم تحديداً¹⁶⁸. وهناك خطر من أن يساء استخدام الإيقاف لإبعاد عضو من البرلمان من أجل تغيير الأغلبية الطبيعية. وبالتالي ففي بعض البلدان مثل النمسا، يحتفظ الأعضاء الموقوفين بحقهم في التصويت. وعلاوة على ذلك، تشير البحوث إلى أن العقوبات الأكثر شدة ليس من المرجح أن توحى أكثر بثقة الجمهور، ووفقاً لويلا بروس: فإن وجود مدونة سلوك تكون أكثر فعالية في بناء ثقة الجمهور¹⁶⁹.

163 مقابلة مع عضو البرلمان الأوروبي بشأن هذا التقرير، عبر الهاتف، 13 أكتوبر 2011.

164 وفقاً للمادة 4.6 من النظام الأساسي للجنة الأخلاقيات في 23 أبريل 2009.

165 البرلمان الألماني، "النظام الداخلي للبرلمان الألماني"،

<http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go06.html> "انظر أيضا البرلمان الألماني،" قانون

أعضاء البرلمان الألماني والبرلمان الأوروبي"، <<http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/abges.pdf>>

166 إعلانات الأصول لمنظمة الأمن والتعاون، المرجع السابق المذكور أعلاه، الملاحظة 9، صفحة 81.

167 المرجع نفسه، صفحة 16.

168 يمكن إيقاف أعضاء البرلمان بشكل مؤقت عن طريق المجلس، في جملة أمور، في بلغاريا، كندا، الدنمارك، اليونان، فنلندا، أيرلندا،

إيطاليا ورومانيا. غالباً ما يكون اتخاذ قرار بشأن الإيقاف المؤقت قاصراً على رئيس البرلمان.

169 بروس، و"بلا". "ميثاق الأخلاق والمبادئ السلوكية: المساهمة الملحوظة للممارسات الأخلاقية في الحكم المحلي"، النزاهة العامة السنوية،

(CSG & ASPA (1996)، التي ورد ذكرها في ستابنهارست، وفريدريك وبيليزو، وريكاردو، "الأخلاقيات التشريعية وميثاق السلوك"،

أوراق عمل معهد البنك الدولي، 2004، واشنطن العاصمة: معهد البنك الدولي، صفحة 14.

هناك عرف قوى ضد فصل البرلمانيين من منصبهم إلا إذا تم ارتكاب جرائم خطيرة جدا. وتوصى وثيقة منظمة الأمن والتعاون في كوينهاجن بشأن البعد الإنساني (1990) بما يلي:

”يسمح للمرشحين الذين يحصلون على العدد اللازم من الأصوات (...) بالبقاء في منصبهم حتى تنتهي فترة ولايتهم أو خلاف ذلك يتم إنهاؤها بطريقة ينظمها القانون بما يتوافق مع الإجراءات البرلمانية والدستورية الديمقراطية“¹⁷⁰

حاليا تناقش المملكة المتحدة مقترحات إدخال نظام ”استدعاء“ للنواب، حيث يمكن للدائرة الانتخابية للناخب التصويت على سحب ولايته. وهذا منصوص عليه في الولايات المتحدة وكندا وعدد من المجالس الإقليمية والمحلية حول العالم¹⁷¹. إلا أن البحوث تشير إلى أنه كثيرا ما تستخدم هذه الآليات لأغراض سياسية حزبية ويمكن أن تصبح قاعدة باسم ”مجموعة الأدوات القياسية للصراع السياسي“ بدلا من أن تستخدم فقط كتدابير استثنائية¹⁷².

في إطار النظام، يجب أن تكون إجراءات التصعيد من التدابير اللينة إلى الأكثر شدة تتمتع بالشفافية، ويجب الإحتفاظ بالعقوبات الأكثر شدة للإنتهاكات الخطيرة فقط. وتوصى المبادئ التوجيهية للجنة وزراء المجلس الأوروبي بمكتب المؤسسات الديمقراطية / لجنة البندقية حول تنظيم الأحزاب السياسية بأن العقوبات يجب أن تكون ”فعالة ومتناسبة وراعية“¹⁷³. وعلاوة على ذلك، يجب أن يكون هدف التنظيم بناءا في الأساس لخلق أوضاع يظهر فيها السلوك المهني والأخلاقي كقاعدة. ومع وضع هذا في الإعتبار، ينبغي ممارسة الرأفة في فرض عقوبات على أي مجال جديد للتنظيم، للسماح للأعضاء أن يعتادوا على الإجراءات الجديدة. وفي لاتفيا، في العام الأول الذي تم فيه تقديم وضع هذه البيانات، تقريبا 20% من جميع الإستثمارات المقدمة كانت غير كاملة¹⁷⁴. ويجب أيضا تكليف الهيئات التنظيمية بمسؤوليات التوجيه والتثقيف بالإضافة إلى دورها التاديب.

3.4 التكاليف الإدارية

من الصعب تقدير تكاليف تنظيم المعايير البرلمانية، حيث أنه من المحتمل أن تكون العديد من الوكالات مشاركة، ولكن يجب الوضع في الإعتبار تكاليف الموظفين والميزانية عند تصميم النظام الرقابي. وتكون البيانات متاحة حول تكاليف بعض المؤسسات المخصصة للأخلاقيات البرلمانية في منطقة منظمة الأمن والتعاون. على سبيل المثال، في عام 2007 بلغت التكلفة الإجمالية لموظف أخلاقيات مجلس الشيوخ الكندي 1,037,370 دولار كندي (حوالي 800,000 يورو) منها 85% تمثل مرتبات ومزايا للموظفين¹⁷⁵. وقد كلف مكتب مفوض المملكة المتحدة للمعايير، المنظم شبه المستقل لسلوك النواب البريطانيين، دافعي الضرائب 598,304 جنيه إسترليني (حوالي 717,000 يورو) في 2010 و 2011، منها 97.5% تمثل تكاليف الموظفين¹⁷⁶. ويعمل مفوض المملكة المتحدة مع إثنين من كبار الموظفين ومن خمسة إلى ثمانية موظفي دعم، حسب حجم الشكاوى¹⁷⁷.

170 منظمة الأمن والتعاون، ”وثيقة اجتماع كوينهاغن للمؤتمر المعني بالبعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون، 1990، الفقرة 7.9،

<<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>

171 القاضي، ديفيد، ”استدعاء أعضاء البرلمان في المملكة المتحدة: إذا كنت مكانك لم أكن لأبدأ من هنا، الشئون البرلمانية، مايو 2012.

172 جيلبرت، سي، ”حركة استدعاء الدولة المعزولة في تاريخ الولايات المتحدة“، جورنال سنيتيل، 2011؛ وجاكسون، دي، إي. طومسون وجي ويليامز، ”استدعاء انتخابات نيو ساوث ويلز؟ تقرير فريق الخبراء الدستوريين“، سيدني، نيو ساوث ويلز إدارة شؤون رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، 2011، الفقرة 22.

173 المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية (وارسو: مكتب المؤسسات الديمقراطية، 2010)، الصفحة 80،

<<http://www.osce.org/odihr/77812>>

174 المرجع نفسه، صفحة 83.

175 مجلس الشيوخ الكندي، موظف الأخلاق، ”التقرير السنوي لموظف الأخلاقيات لمجلس الشيوخ 2006-2007“، 2007، الملحق د،

<<http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualRep0607-e.pdf>>

176 وهذا يمثل 0.3 في المائة فقط من الميزانية الكلية لمجلس العموم. البيانات التي تم تجميعها من مجلس

اللوردات بالمملكة المتحدة، ”التقرير السنوي 2010-2011، مفوض المعايير“، 2011، صفحة 35،

<<http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>>

مجلس العموم، ”تقرير اللجنة الثالث والثلاثين، والتقرير السنوي لإدارة لجنة تقديرات المراجعة، سنة المالية 2010/2011“، 2011،

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/1439.pdf>>

177 في عامي 2010 و 2011، كانت مفوضية المملكة المتحدة تشغل حتى 37 من الاستفسارات المتزامنة، رحلت 25 من العام السابق و 12 أخرى جديدة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك التكاليف المرتبطة بعمليات لجنة المعايير والامتيازات، والتي بها عضو واحد من كبار الموظفين ومساعد إداري واحد. لا تتوفر معلومات عن تكاليف تشغيل لجنة المعايير والامتيازات نفسها؛ تطبع بعض التكاليف في العائد المقطعي.

ويمكن أيضا أن يكون طبع المواد مكلفا جدا، ويجب النظر بعناية فيما إذا كان ضروريا أو كان نشرها على الإنترنت يسمح بالتدقيق الكافي. وفي المملكة المتحدة، جميع تكاليف المفوضية الغير مرتبطة بالموظفين هي تقريبا تكاليف طباعة، حيث أن الطباعة السنوية لسجل مصالح الأعضاء المالية فقط تصل إلى حوالي 8000 جنيه إسترليني (حوالي 9,590 يورو). ويكون السجل على أي حال متاحا بشكل دائم على الإنترنت ويتم تحديثه باستمرار، مما يعنى أن النسخة المطبوعة تصبح قديمة سريعا.

إن الموارد المتاحة للجنة أخلاقيات أو ميثاق قواعد للسلوك ضرورية لمدى إمكانية النجاح في دورها ويمكن أيضا أن تؤثر على إستقلاليتها. ويجب أن تكون ميزانية أى وكالة متخصصة مستقرة ومؤمنة، للسماح بأقصى قدر من الإستقلالية، ولكن ينبغي أن تكون هناك أيضا إمكانية للوكالة لطلب موارد عامة إضافية في الفترات التي يكون مطلوبا فيها عدد كبير من التحقيقات بشكل غير عادي، مثل عندما يتم الكشف عن إنتهاكات كبيرة أو ممنهجة.

3.5 التشجيع علي الامتثال

من المهم القيام بتوفير عمليات التدريب علي القواعد الجديدة حينما يتم القيام بإطلاق نظام وأيضا ليكون هناك عملية تحديث مستمر للتدريب وذلك لإبقائه في عقول الأفراد حينما تواجههم أية مشكلة. كما ينبغي أن يستهدف هذا التدريب كل المجموعات التي سوف يتم القيام بتنظيمها من خلال النظام، فضلا عن أصحاب المصالح الذين يتوقعون أن يكون لهم دورا في عملية التدقيق السلوكي، مثل وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والعامية. كما ينبغي أيضا القيام بتدريب الموظفين البرلمانين في بداية توظيفهم، وذلك لحاجتهم إلي ضمان أنه قد تم إعداد الأنظمة بشكل مناسب، حيث أنهم سوف يكونون مسؤولين عن الامتثال لها بشكل يومي.

كما ينبغي أن يخضع كل النواب البرلمانين الجدد لبرنامج توجيهي كافي إبان انتخابهم للانضمام إلي البرلمان. كما يميل البرلمانين إلي أن يأتوا من مجموعة متنوعة من الخلفيات الاجتماعية التي قد تجعلهم يكتسبون المعايير الأخلاقية ليكونوا اجتماعيين وفقا لمهنتهم السابقة، وليس بالضرورة أن تكون تلك الخاصة بالبرلمان. وتعد الأسابيع الأولى للعمل بالبرلمان هي أسابيع مشحونة جدا بالعمل بالنسبة لمعظم النواب البرلمانين، ولكن من المهم أيضا أن يتم أخذ توقعات العامة في الاعتبار فيما يتعلق بتصرفهم تجاه دورهم الجديد. وينبغي أن يُظهر التدريب علي المعايير الأخلاقية تأثير تقويض السلوك علي شرعية الأنظمة الديمقراطية، فضلا عن توضيح ما الذي يُعد من سوء السلوك مع تحديد الطرق المناسبة للقضاء عليه¹⁷⁸.

كما قد يكون من المفيد قيام أحد الأعضاء من ذوي الخبرة بتولي مراقبة الدورات التوجيهية في المجلس، حيث يقوم بمناقشة خبراته الخاصة التي أكتسبها إبان انضمامه للبرلمان وأيضا المعضلات الأخلاقية التي نشأت عبر مرور السنين. وتكون مثل تلك الجلسات التوجيهية شيء جيد فقط في حالة ما إذا كان الفرد شخص محترم ومتحدث ذا شخصية براقية، وبالرغم من ذلك ينبغي وضع مبدأ الرقابة موضع الاعتبار لضمان أن أي نصيحة يتم إعطاؤها تتماشى مع آخر التوصيات والقواعد. كما يؤكد أحد التقارير الحديثة الصادرة عن البرلمان الألماني فوائد الإرشاد كالتالي ذكره:

” إن القواعد المكتوبة وغير المكتوبة (السماعية) للعبة السياسية لا يمكن تعلمها في بضعة أشهر فقط. ومع ذلك، فإن الدعم الشخصي قد يشكل اختلافا كبيرا بالنسبة للنائب البرلماني الحديث العهد في البرلمان. وغالبا ما يكون لدي النواب البرلمانيين من ذوي الخبرة الرغبة في تدريب النواب البرلمانيين الجدد أو يقوموا بمشاركة خبراتهم الخاصة. حيث تعد مساهماتهم مصدرا غنيا في إثراء الذاكرة الجماعية لمجلس النواب.“¹⁷⁹

وبالإضافة إلي عقد الجلسات التدريبية، يمكن أيضا القيام بإتاحة المعلومات علي شبكة «الإنترنت» الداخلية بالبرلمان. وتكمن الميزة في القيام بذلك في أنه سوف يكون باستطاعة النواب البرلمانين الدخول إلي الموقع حينما يكون ذلك مناسبا لهم وذلك للبحث عن إجابات علي الأسئلة المتداولة.

178 ستابنهريست، فريديريك وبيليزو، ريكاردو، ” أخلاقيات التشريع ومدونات السلوك“، أوراق عمل معهد البنك الدولي، 2004، واشنطن العاصمة: معهد البنك الدولي، صفحة 17.

179 مجلس النواب الهولندي، ”الثقة بالنفس – مراجعة الذات البرلمانية: النتائج والمتابعة“، 2009، صفحة 22، <http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf>

الحفاظ علي ما هو شائع: حالة جورجيا¹⁸⁰

توفر خبرة جورجيا درساً هاماً حول وجود الحاجة لضمان أن قانون السلوك لا يقوم بمجرد جمع التراب علي الرف. حيث قام برلمان جورجيا بتطوير "قانون الأخلاق" في صيف عام 2004، بناء علي اقتراح الشفافية الدولية بجورجيا. حيث قامت رئيسة البرلمان السيدة نينا بورجانادز بالترحيب بتلك المبادرة وقامت بتعيين رئيس للجنة المسؤولة عن القضايا القانونية لتسهيل وضع القانون مع الشفافية الدولية الجورجية. حيث شملت مجموعة عمل مكونة من خمس أعضاء من كافة الفصائل البرلمانية. وبعد العديد من المشاورات والاستشارات المكثفة بين أعضاء مجموعة العمل فضلاً عن المناقشات التي تمت مع المنظمات غير الحكومية، تبني النواب البرلمانيين جعل القانون عاماً وغير ملزم في أكتوبر من أكتوبر 2004. حيث قام معظم النواب البرلمانيين بتوقيع النص بشكل علني في احتفال، بينما هؤلاء الذين لم يستطيعون حضور الاحتفال قاموا بالتوقيع بشكل خاص عقب ذلك ببضع أيام.

ومع ذلك وبالرغم من تلك البداية الواعدة، لم يتم القيام باستخدام هذا القانون بشكل فعال، وعندما تم القيام بانتخاب مجموعة من النواب الجدد في عام 2008، لم يُطلب منهم القيام بالتوقيع علي القانون. فكما يبدو أنه قد تم اعتبار هذا القانون لاغياً بعد انتخابات عام 2008، وقد أشار البحث بشكل مؤكد إلي أن هناك القليل من النواب البرلمانيين كانوا علي علم بالقانون في ذلك الوقت¹⁸¹. وعلاوة علي ذلك، فإن وجود القانون لم يمنع وجود المشاكل الأخلاقية من الظهور أو يقوم بتوفير الوسائل اللازمة لقواعد السلوك وضبط النفس للنواب البرلمانيين عندما نشأت تلك المشكلات.

وقد يكون القانون أكثر فاعلية في حالة ما تم إشماله في القواعد الإجرائية البرلمانية أو في حالة إذا ما تم القيام بإنشاء مكتب للمراقبة البرلمانية يكون مسئولاً عن الشكاوى الأخلاقية في البرلمان. وقد تم القيام بتقديم عرضين خلال عملية الصياغة. حيث جادل بعض النواب البرلمانيين بأنه قد تم إهمال القانون بسبب أنه قانون تفسيري وغير ملزم. بينما كانت المعايير الأخرى الموجودة التي تنظم الأخلاق منصوصاً عليها في القانون. وبالتأكيد فإن القواعد البرلمانية الإجرائية الجورجية تتضمن أحكاماً مفصلة لسلوك النواب البرلمانيين ويتم دعمها من خلال مراقبة وتنفيذ الآلية لضمان الامتثال لها. غير أن القانون الأخلاقي لعام 2004 لم يتم الأخذ به في المجلس بالكامل من البرلمانيين التاليين في عام 2008. وفي الوقت الحالي يضع البرلمان الجورجي في اعتباره إعادة إحياء وإعادة كتابة القانون.

كما تعرض بعض الأنظمة أيضاً الخدمات الاستشارية الجارية للبرلمانيين. وقد كُلف المفوض الكندي لشئون تضارب المصالح والأخلاق بتقديم المشورة السرية للأعضاء البرلمانيين حول كيفية الامتثال مع قانون تضارب المصالح لعام 2006 وقانون السلوك للأعضاء البرلمانيين. وبالإضافة إلي مهامه أو مهامها التي تتعلق بالتحقيق في حدوث أي انتهاكات لتلك القوانين. كما تم تكليف المفوض أيضاً بتوفير المعلومات السرية اللازمة لرئيس الوزراء فيما يخص القضايا المتعلقة بتضارب المصالح أو الانتهاكات الأخلاقية¹⁸². وبالمثل تتولي اللجنة الأيرلندية للمكاتب العامة مسئولية وضع المعايير مع توفير الإرشادات اللازمة لعملية الامتثال¹⁸³.

كما نجد أن هناك بعض الأنظمة التي تتطلب من الأعضاء البرلمانيين السعي للمشورة. فأعضاء البوندستاغ الألماني مجبرين علي السعي للحصول علي المعلومات اللازمة «في الحالات المشكوك فيها» فيما يتعلق بمهامهم¹⁸⁴. ويمكن بدلاً من ذلك أن يتم ببساطة عرض فرصة للنواب البرلمانيين للسعي للحصول علي النصيحة أو بتشجيعهم علي القيام بذلك. كما يمكن للهيئة التي تقوم بتقديم النصيحة بلعب دور في مراجعة الأحكام المتعلقة بالقانون علي أسس منتظمة. حيث إنها في موضع ممتاز لتقييم أي مجالات القانون تُعد غير واضحة بالنسبة للأعضاء، أو أي من مجالات الامتثال هي الأكثر تعرضاً للمشكلات. ومع ذلك، فقد يشعر الأفراد بعدم الراحة للقيام بطلب النصيحة من الهيئة التي تمتلك سلطات التحقيق في سلوكهم وأيضاً التي تقوم

180 يستند هذا الإطار علي الحساب المقدم في جورجيا للشفافية الدولية، جوجيدز، لاشا، "دراسة

حالة: ميثاق الأخلاق الخاص بالبرلمان الجورجي - تنفيذ وتوصيات من أجل الإصلاح"، 2012،

<<http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>>

181 المرجع نفسه

182 البرلمان الكندي، "تضارب المصالح ومفوضية الأخلاق"، 2007،

<<http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0559-e.pdf>>

183 البرلمان الأيرلندي، معايير مفوضية المناصب العامة، "وظيفة المعايير في مفوضية المناصب العامة"،

<<http://www.sipo.gov.ie/en/AboutUs/Functions>>

184 البرلمان الألماني، "النظام الداخلي للبرلمان الألماني"، 2009، صفحة 85،

<<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>

بتنفيذ القواعد. كما يمكن أن تكون عملية إتاحة الحرية الكاملة في الحصول علي المعلومات القانونية سبب في منع النواب البرلمانين من توجيه الأسئلة، في حالة ما إذا كانوا يخشون أن يتم نشر أسئلتهم لاحقاً في وسائل الإعلام. كما ينبغي القيام بإتاحة المعلومات العامة التي تتعلق بإطار العمل التنظيمي للعامة بشكل يسهل فهمه وفي صيغ يمكن الوصول إليها¹⁸⁵. وعلاوة علي ذلك، فينبغي أن يتم دمج المناقشات التي تتعلق بالمعضلات الأخلاقية وأي تغيير يحدث في القواعد في الأنشطة التعليمية البرلمانية التنظيمية وأنشطة توعية العامة، والمجتمع المدني، والطلاب ووسائل الإعلام. وعلاوة علي ذلك، فوجود مثل تلك الأنشطة قد يساعد علي جعل العامة علي وعي بما ينطوي عليه دور عضو البرلمان.

لاتيفيا: تقوم المنظمات غير الحكومية بالضغط علي النواب البرلمانين للامتثال للقانون:

في عام 2004، في لاتيفيا، وبناء علي طلب البرلمان، قدم مركز السياسة العامة عرض لصياغة قانون للسلك. وبالرغم من أن الوثيقة النهائية لم تشمل كل عروضهم¹⁸⁶ استمرت المنظمات غير الحكومية في لعب دور مهم في مراقبة الامتثال للقانون. وفي التقرير الذي صدر في عام 2007 والذي كان قائماً علي مراقبة الجدالات البرلمانية ذلك العام، وُجد أن:

” استمر النواب البرلمانين في استخدام اللغة التي تتناقض مع الفقرتين السابعة والثامنة من قانون الأخلاق لأعضاء السيميا (باللغة البرلمانية وعدم التمييز). كما كانت هناك انتهاكات متعددة لتلك الفقرات من قبل النواب خلال الجلسات العامة. ويمكن تقسيم معظم الانتهاكات التي حدثت في القانون إلي ثلاثة فئات: استخدام الألفاظ النابية لتشويه سمعة الخصم، استخدام اللغة المتحيزة، أو البيانات المتحيزة (التحامل) لنفس الغرض، وأخيراً استخدام الإساءات الشخصية تجاه المتحدثين الآخرين.“¹⁸⁷

3.6 تحديث المعايير ومراجعتها:

من الضروري أن تتغير المعايير وتتطور مع مرور الوقت وذلك بسبب تغيير التوقعات والسلوكيات البرلمانية كما تنشأ مخاطر جديدة. ولذلك فتحتاج الأنظمة التي تقوم علي تنظيم المعايير إلي أن تكون قادرة علي التكيف¹⁸⁸. فالقانون لا يكون مجرد وثيقة منتهية أبداً ولكن بدلا من ذلك يظل عملاً مستمراً. وقد قام احد النواب البرلمانين. وقد أشار أحد أعضاء البرلمان الكنديين إلي أن:

” نود تذكير أعضاء مجلس الشيوخ بأمر وهو أن اللجنة كانت واعية بأنه من البداية : أزمة قانون المنفعة بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ هي عمل مستمر. إنه قانوننا ، وسوف يخبرنا الزمن والتجربة وحدهما عما إذا كانت الخيارات الواردة في تلك المسودة هي أفضل الخيارات الممكنة.“¹⁸⁹

حتى في نظام عتيق كبرلمان ويستمينستر ، كان هنالك تغييرات جذرية في دور عضو البرلمان في السنوات الأخيرة. في الستينات والسبعينات، كان أعضاء البرلمان الذين تقع دوائهم الانتخابية في شمال إنجلترا أو اسكتلندا يستقرون في لندن معظم الوقت. والآن من المتوقع أن يقضي أعضاء البرلمان أيام الجمعة ومعظم عطلات نهاية الأسبوع في دوائهم الانتخابية. حتى أثناء الجلسات البرلمانية. وهذا له مدلولات أساسية. مثل ما يعتبر بدلا مناسباً لعضو البرلمان عن الانتقال والإقامة. وفي البلاد التي تمر بمرحلة انتقال أو تحول ديمقراطي، فمن المرجح تحديداً أن دور البرلمان قد يتغير في فترة وجيزة. ويكون

185 على سبيل المثال، قام برلمان المملكة المتحدة بنشر منشور جديد للجمهور عن الشكاوى بخصوص أحد أعضاء البرلمان. مجلس العموم بالمملكة المتحدة، ”الشكاوى بخصوص أحد أعضاء البرلمان“، 2011،

<<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pdfs/publications/inquiries/complaints-process/>>

186 مقابلة عبر الهاتف مع فالتاس كالنيس، مركز بروفيدوس للسياسات العامة، 17 فبراير 2012.

187 مركز بروفيدوس للسياسة العامة ومعهد المجتمع المفتوح، ”تقلص المواطنة: تقرير تحليلي عن مراقبة وسائل الإعلام المطبوعة، ومناقشات برلمانية ومبادرة تشريعية بشأن المشاركة المدنية في لاتيفيا“، 2007،

<http://www.providus.lv/upload_file/Dokumenti_feb07/Tolerance/Shrink_Citi_Eng.doc>

188 حتى أنه تم تحديث قسم أبقراط، مع إصدار واحد يستخدم علي نطاق واسع بعد أن أعاد كتابته اليوم الدكتور لويس لازانيا في عام 1964. انظر المؤسسة التعليمية WGBH ”قسم أبقراط: النسخة الحديثة“، 2001،

<<http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hippocratic-oath-today.html>>

189 التقرير الثالث للجنة مجلس الشيوخ الدائمة المعنية بالقواعد والإجراءات وحقوق البرلمان، السيد المحترم السناتور ديفيد سميث ، الرئيس السابق، والمحترم عضو مجلس الشيوخ جون لينش-ستونتون، نائب الرئيس السابق، 11 مايو ، 2005. وتم اقتباسه في مجلس الشيوخ الكندي، مسؤول الأخلاق، ”التقرير السنوي لمسؤول أخلاقيات مجلس الشيوخ 2006-2007“، (أوتاوا: 2007)، صفحة 24،

<<http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualRep0607-e.pdf>>

لهذه التغييرات مدلولات بالنسبة لقضية ما إذا كان من المناسب لعضو البرلمان أن يشغل وظائف أخرى أو يتكسب دخلاً من مصادر أخرى تزامناً مع دوره التشريعي .

إن هذه القضية تلقي الضوء على أهمية اتخاذ تدابير في محلها مما يسمح بمراجعة ومراقبة إطار العمل. وينبغي أن تُطرح المراجعات للمناقشة والمشورة مع الأطراف المعنيين , وضمان أن من سيتم قيادتهم يشعرون أنهم يمتلكون عملية القيادة .

أسئلة تنفيذية يجب أخذها في الاعتبار:

- ما هو التمويل المتوفر لدعم تنظيم المعايير؟
- هل التدريب على النظام الجديد سيتم وضعه لعضء البرلمان والموظفين التابعين لهم؟
- هل تكون النصيحة السرية متاحة للنواب والموظفين التابعين لهم؟
- ما هي أكثر الطرق المناسبة لإبلاغ وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية وعامة الجمهور عن القواعد؟
- هل يسمح النظام بالابتكار والإصلاح في المعايير وتطبيقها؟

استنتاجات

يمكن لجميع البرلمانات في منطقة منظمة الأمن والتعاون الاستفادة من مراجعة وإصلاح الطريقة التي تنظم المعايير المهنية والأخلاقية. حيث أن الممثلين البرلمانيين المنتخبين هم حجر الأساس في ديمقراطياتنا. ومع ذلك، في منطقة المنظمة، قد تفقد البرلمانات مصداقيتها نتيجة الفضائح، بتدمير ثقة العامة في المؤسسات الديمقراطية. وهذا بدوره، يعيق عمل الغالبية العظمى من النواب الذين يتصرفون بأخلاقية ومهنية، ويجعل الأمر أكثر صعوبة لجذب أفضل الكفاءات في العملية السياسية. يمكن مراجعة وإصلاح معايير تساعد على استعادة الثقة في البرلمانات وتسلب الضوء على الأعمال الهامة التي تقوم بها النواب. إصلاح المعايير البرلمانية يوفر فرصة ممتازة لمناقشة عامة عن ما يمكن وما ينبغي أن يتوقع الناخبون من الأفراد المنتخبين لتمثيلهم.

المعايير المهنية والبرلمانية للبرلمانيين ليست ترفاً. لدى النواب عمل شاق وأحياناً يواجهون متطلبات تتنازع مع وقتهم وطاقاتهم. وهم أحياناً يضحون بقدر كبير من حياتهم الشخصية من أجل خدمة الصالح العام، ويعملون في بيئة مسببة للغاية. يجب أن تمكن القواعد والتشريعات نواب البرلمان من القيام بعملهم والتمسك باستقلال البرلمان عن المؤسسات الأخرى. في حين أن القواعد لا يجب أن تتدخل دون رادع في حياة النواب الخاصة، ولكنها مفيدة جداً في الحماية ضد التعسف في استعمال السلطة لأغراض سياسية. للحفاظ على استمرارية عمل الميثاق من انتخابات إلى أخرى، يتم إجراء مراجعة متكررة ويجب أن يستمر إصلاح جميع المعايير الأخلاقية.

توجد ست خطوات على طريق إصلاح تنظيم المعايير الأخلاقية البرلمانية:

1. تقييم القواعد والمخاطر الحاليين. يجب التأكد أولاً أن الإصلاحيين أنفسهم على بينة من القواعد والمعايير الموجودة حالياً، بالاعتماد على دستور البلاد والقوانين الوطنية، والمعايير غير الرسمية العاملة في البرلمان. وينبغي أن يقوموا بتحديد المشاكل هي الأشد وأي المخاطر هي الأعظم، من أجل أن يكونوا قادرين على تصميم الإصلاحات التي تقلل من تلك المخاطر. ويجب على الإصلاحيين أيضاً دراسة خبرات البلاد الأخرى في المواقف المشابهة. يجب أن يتم تحديد الفرق التي تم إنشائها لقيادة الإصلاحات من خلال عملية عادلة وشفافة، ويجب أن تتبع نموذج في تأدية عملهم لجعله شفافاً وفي الإعلان عن مصالح أعضائها الخاصة، حتى بعد متطلبات البرلمان.

2. بدء المشاورات بهدف إعداد وثيقة. ينبغي أن يقوم إصلاح المعايير البرلمانية على عملية تشاور واسعة، تشمل البرلمانيين والموظفين البرلمانيين والأحزاب السياسية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني. يمكن للمشاورات الواسعة أن تساعد على تحديد التوقعات التي لدى الأفراد بخصوص سلوك أعضاء البرلمان، وإثارة نقاش حول التوقع المعقول، وربما تعزيز الشفافية والمشاركة من خلال المناقشات على الإنترنت والمنندبات. ينبغي توجيه التشاور نحو إنتاج وثيقة تحدد القيم المشتركة. وسوف تساعد المشاورات العامة على صياغة أي تغييرات لاحقة للقواعد أو المؤسسات التي تفرض قواعد.

3. **قواعد الإصلاح والمعايير الأخلاقية.** عندما تكشف الخطوات 1 و 2 عن نقاط ضعف في المعايير الأخلاقية البرلمانية المنفذة، يجب بدء عملية إصلاح سليمة داخل البرلمان. يمكن أن يتصل الإصلاح بالعديد من المجالات، والتي تشمل ولكنها لا تقتصر على:

- إعلانات المصالح والأصول؛
- البدلات والمصاريف؛
- العلاقات مع جماعات الضغط؛
- السلوك داخل المجلس، بما في ذلك اللغة البرلمانية؛
- المساواة بين الجنسين؛
- التسامح وعدم التمييز؛
- الحضور وقواعد التصويت؛
- استخدام (وسوء استخدام) وقت البرلمان،
- العمالة بعد البرلمانية.

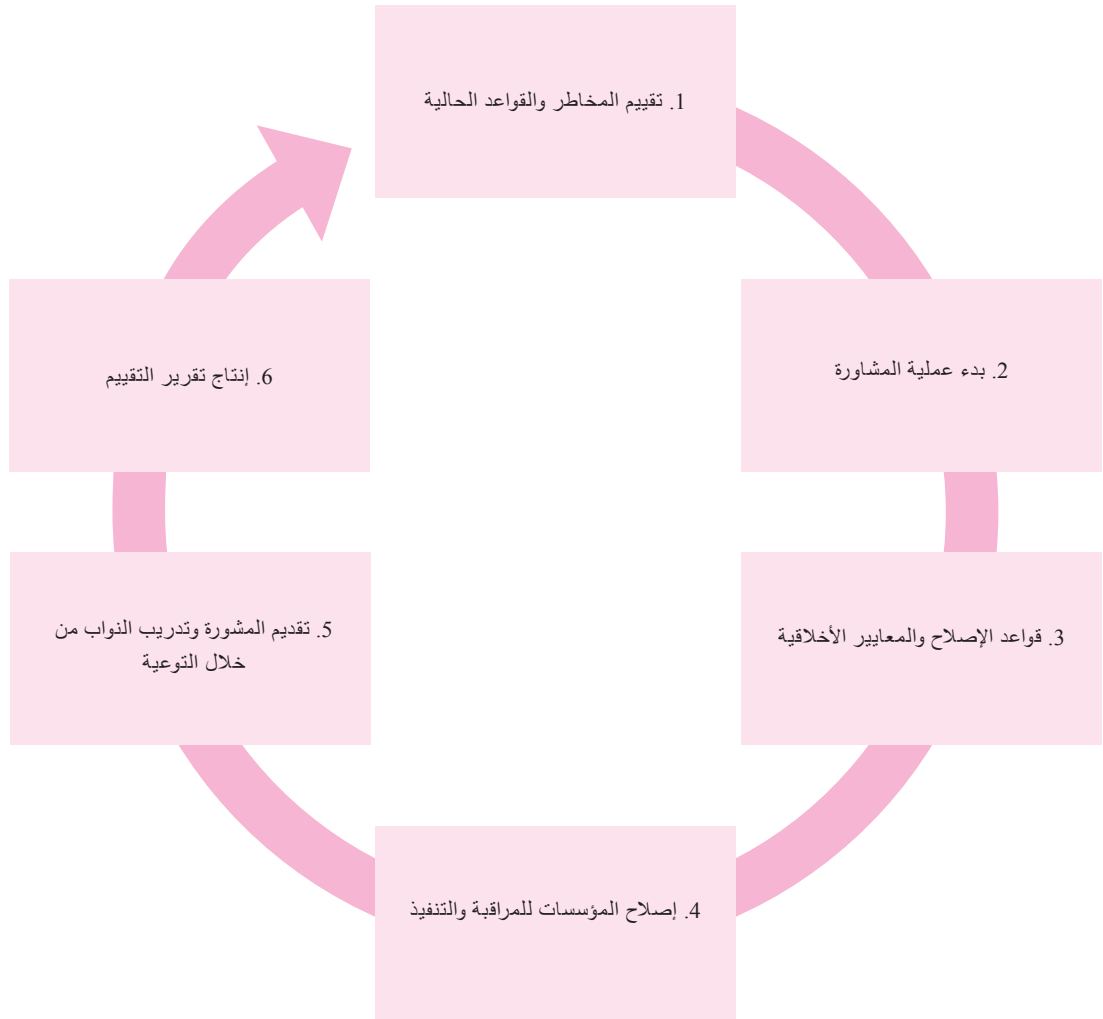
4. **مؤسسات الإصلاح للرقابة والتنفيذ.** هناك حاجة إلى مؤسسات لرصد الالتزام والتحقيق سوء السلوك المزعم. اعتماداً على نقاط الضعف التي تم تحديدها في الخطوات الأولى والثانية، ينبغي إصلاح هذه المؤسسات وفقاً لذلك. تهتم القرارات الهامة بما إذا كانت مراقبة وتنفيذ الأدوار يجب أن يركز على البرلمان أو على الهيئة الخارجية (انظر الشكل 9)، وعملاً إذا كانت المؤسسات القائمة لديها ما يكفي من القوة والاستقلال للقيام بأدوارهم على نحو فعال.

5. **تقديم المشورة والتدريب والدعم لأعضاء البرلمان من خلال التوعية.** يحتاج النواب إلى استشارة مستمرة عن القواعد والمعايير البرلمانية الجديدة أو التي تم إصلاحها طوال فترة وجودهم في السلطة، ويجب أن يتلقوا تدريباً دورياً عن القضايا الأخلاقية الحساسة. في الوقت نفسه، يحتاج الجمهور ووسائل الإعلام والمجتمع المدني إلى معرفة المعايير الأخلاقية البرلمانية أو الإصلاحات من القواعد السابقة. في الواقع، وهذا يستلزم الفحص الدقيق لحشد الأنشطة البرلمانية وأعضاء البرلمان من المجتمع التنظيمي العام، ومحاربة السلوك غير الأخلاقي في نهاية المطاف من خلال الوقاية.

6. **إعداد تقارير التقييم.** في نهاية كل دورة برلمانية، هناك حاجة إلى تقييم شامل للمعايير الأخلاقية في المكان وأثرها على العمل السياسي للنواب. وينبغي نشر نتائجها في تقرير وينبغي إجراء تحليل مقارنة باستخدام التقييمات السابقة.

وينبغي تكرار هذا الاستعراض وعملية الإصلاح على أساس منتظم. بما أن التوقعات حول كيفية تصرف النواب مع التغيير مع مرور الوقت والتحديات الجديدة التي تنشأ، ينبغي أن يكون هناك استعراض متكرر ومنتظم للقواعد وتنفيذها. من الناحية المثالية، ينبغي أن يصبح جزءاً من مسؤولية البرلمان بمراجعة المعايير في بداية كل دورة برلمانية لتنفيذها خلال الفترة التشريعية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي إعداد تقرير تقييم شامل وإتاحته للجمهور في نهاية كل دورة، وإغلاق الحلقة وإعطاء الدفعة الواردة من النواب معلومات قيمة عن من أين تبدأ عملية المراجعة اللاحقة (انظر الشكل 10). وبهذه الطريقة تصبح مراجعة المعايير البرلمانية عملية مؤسسية كمهمة تلقائية، والتي تكون ضرورية لبناء الثقة العامة.

الشكل 10: ست خطوات لإصلاح المعايير البرلمانية



استغلال الوظيفة – عندما يستخدم موظف عمومي القوى المرتبطة بموقعه المميز للحفاظ على قبضته على السلطة أو لتحقيق مكاسب خاصة أو حزبية.

معيار المظهر – المفهوم أن السلوك لا يجب أن يكون صحيح فقط، ولكنه يجب أيضاً أن يبدو صحيح، لأن أي مظهر غير لائق قد يؤدي إلى تآكل الثقة العامة؛ ويتم التذرع به غالباً عند مناقشة تضارب المصالح المحتمل.

إعلان الأصول – بيان بتفاصيل الأصول (وأحياناً الالتزامات) لأحد أعضاء البرلمان أو للموظفين العموميين الآخرين، تقدم عادة في بداية ونهاية فترة ولاية البرلمان.

الرشوة – توفير مصالح خاصة للفرد مقابل التأثير عليه في أداء مهامه، بطريقة تفيد الطرف الذي يدفع الرشوة (وغالباً على حساب المنفعة العامة).

مدونة قواعد السلوك – بيان المبادئ والقيم أو القواعد التي من المتوقع من أعضاء مهنة معينة الالتزام بها.

تضارب المصالح – الصراع بين الواجبات العامة والمصالح الخاصة لموظف عمومي، حيث الموظف العمومي لديه مصالح خاصة التي يمكن أن تؤثر بشكل غير صحيح على أداء واجباته ومسؤولياته الرسمية.

دور الدائرة الانتخابية – جزء من العمل الخاص بكل برلماني يتعلق بتمثيل "دائرتهم/ الانتخابية" أو بالأحرى تمثيل الناخبين من المنطقة أو الإقليم الخاصة به/، في النظم الانتخابية التي تنص على وجود مثل هذه الدوائر.

فترة التهدئة – الوقت الذي يحظر على النائب السابق القيام فيه بأنواع معينة من العمل أو الانخراط في أنشطة، مثل ممارسة الضغط، للمساعدة في ضمان انه او انها لا تستغل الاتصالات السابقة له أو لها أو المعلومات الداخلية لتحقيق مكاسب خاصة.

الفساد – سوء استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة.

المساواة بين الجنسين – عدم وجود تمييز على أساس الجنس في الفرص، و في تخصيص الموارد أو المنافع أو في الحصول على الخدمات، والممارسة الكاملة والمساواة بين الرجل والمرأة بحقوق الإنسان.

التصويت الوهمي – الممارسة التي يقوم فيها نائب بالتصويت نيابة عن زميله الغائب، إما مع أو بدون موافقة هذا الزميل.

190 تم تصنيف هذه المصطلحات مع الإشارة إلى التعاريف الواردة في منظمة الشفافية الدولية "دليل بلغة واضحة"، منشورات منظمة الأمن والتعاون (2011)، إعلانات الأصول للموظفين العموميين: أداة لمنع الفساد، منظمة الأمن والتعاون مذكرة بشأن تعميم مراعاة المساواة الجنسية في المشاريع، <<http://www.osce.org/gender/26402>> والمصطلحات عبر الإنترنت الخاصة بمجلس العموم بالمملكة المتحدة <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary>>

نظام الحكم الرشيد – هو نظام الحكم التشاركي الذي يتمحور حول إيجاد الحل الوسط وحول المساءلة والشفافية والاستجابة والفعالية والكفاءة والإنصاف والشمول واتباع سيادة القانون؛ يضمن أن الفساد عند أدنى حد ممكن، ويأخذ آراء الأقليات في الاعتبار ويسمع الأصوات الأكثر ضعفا في المجتمع في صنع القرار؛ استجابة لاحتياجات الحاضر والمستقبل في المجتمع.

قوانين التعارض – قوانين تحظر عضو البرلمان من شغل منصب معين في وقت واحد مع كونه نائب.

التعريف – برنامج تدريبي لأعضاء البرلمان الجديد أو أفراد جدد من الموظفين، لإطلاعهم على المؤسسات والقواعد.

الحرمة – المعروفة باسم الحصانة البرلمانية، والحرمة التشريعية هي الحصانة المطلقة من المسؤولية التي تمنح للمشرعين أو البرلمانيين خلال ولايتهم التشريعية.

جماعات الضغط – مجموعات المصالح التي تسعى للتأثير على تكوين التشريع؛

سوء استخدام الأموال العامة – استخدام الأموال العامة لتحقيق أهداف سياسية أو حزبية خاصة، بدلا من أن يخدم المصلحة العامة.

المحسوبية – يحدث عندما يقوم شخص بتوزيع وظائف في المناصب العامة أو عقود عامة للأقارب أو الأصدقاء.

مبادئ نولان – مجموعة من سبعة مبادئ لتوجيه السلوك في الحياة العامة التي تم تأسيسها من قبل لجنة المملكة المتحدة المعنية بالمعايير في الحياة العامة في تقريرها الأول في عام 1995، والمبادئ هي: نكران الذات والنزاهة والموضوعية والمساءلة والانفتاح والصدق والقيادة.

النزاهة العامة – فكرة أن الأفراد والمؤسسات في الخدمة العامة يجب أن يتصرفوا بطريقة تتفق مع المبادئ الأخلاقية والمعايير الأخلاقية.

الباب الدوار – حركة الموظفين العموميين والسياسيين بين أدوارها العامة والتوظيف في القطاع الخاص، في تتابع سريع، وخلق عدد من المخاطر من تضارب في المصالح.

سيادة القانون – وجود نظم قانونية وهياكل تقيم تصرفات الحكومة، ومبدأ المساواة أمام القانون.

النظام الداخلي – قواعد حول إجراءات المناقشات البرلمانية، على سبيل المثال، كيف يقدم التعديل، وكيفية طرح سؤال.

الأمر الدائم – قواعد مكتوبة والتي بموجبها يمارس البرلمان النشاط الذي ينظم طريقة تصرف الأعضاء، وتتم النظر في القوانين والمناقشات كما هو منظم، وبعض الأوامر الدائمة تكون المؤقتة وتستمر فقط حتى نهاية جلسة البرلمان.

مراجع مختارة

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

منظمة الأمن والتعاون، المبادئ التوجيهية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية (وارسو: مكتب المؤسسات الديمقراطية، 2010)،
<<http://www.osce.org/odihr/77812>>

منظمة الأمن والتعاون، "وثيقة اجتماع كوينهاغن للمؤتمر المعني بالبعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون"، كوينهاغن، عام 1990،
<<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>

منظمة الأمن والتعاون الجمعية البرلمانية، "إعلان بروكسل للجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون والقرارات التي اعتمدت في الدورة السنوية الخامسة عشر"، بروكسل، 2006،
<http://www.oscepa.org/images/stories/documents/declarations/2006_-_brussels_final_declaration_-_english.2326.pdf>

منظمة الأمن والتعاون المجلس الوزاري، القرار رقم 02/14، 2004 "إجراء منظمة الأمن والتعاون خطة لتعزيز المساواة بين الجنسين"، صوفيا، 7 ديسمبر 2004،
<<http://www.osce.org/mc/23295>>

منظمة الأمن والتعاون المجلس الوزاري، قرار رقم 94/7، "مشاركة المرأة في الحياة السياسية والعامة"، أثينا، 2 ديسمبر 2009،
<<http://www.osce.org/mc/40710>>

منظمة الأمن والتعاون، البعد الإنساني للالتزامات المنظمة - الطبعة الثالثة (وارسو: مكتب المؤسسات الديمقراطية، 2011)،
<<http://www.osce.org/odihr/76894?download=true>>

المنظمات الحكومية الدولية

لجنة مجلس أوروبا لقرار وزراء 97 (4)، "على المبادئ التوجيهية العشرون لمكافحة الفساد"، 1997، <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf)>

مجلس أوروبا، "اتفاقية منع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف المنزلي"، 2011،
<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp>

مجلس أوروبا، "اتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد"، ستراسبورغ، 1999
<<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>>

- مجلس أوروبا، الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، "دور البرلمانات في مكافحة الفساد"، القرار رقم 1214، 2000،
<<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta00/ERES1214.htm>>
- مجلس أوروبا، الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، "مكافحة التمييز الجنسي في وسائل الإعلام"، 2010،
<<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12267.pdf>>
- مجلس أوروبا، التوصية 60، "النزاهة السياسية المحلية و الممثلين الإقليميين المنتخبين"، ستراسبورغ، 1999،
<[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(1999\)060&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInt=ernet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(1999)060&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInt=ernet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)>
- مجلس أوروبا، "تقرير عن نظام الحصانة البرلمانية"، ستراسبورغ، 1996،
<[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp)>
- مجلس أوروبا، "حقوق وواجبات الممثلين المنتخبين المحليين والإقليميين"، ستراسبورغ، 2010،
<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1697717&Site=CM>>
- مجلس أوروبا لجنة البندقية، "تقرير عن نظام الحصانة البرلمانية"، 1996،
<[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp)>
- المفوضية الأوروبية، "مواقف الأوروبيين تجاه الفساد"، 2009، يوروباروميتر الخاص 325،
<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf>
- المفوضية الأوروبية، "لجنة ورقة عمل للموظفين، ألبانيا التقرير المرحلي 2011"، بروكسل، 2011،
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf>
- المفوضية الأوروبية، ومعهد الإدارة العامة، "تنظيم تضارب المصالح لشاغلي المناصب العامة في الاتحاد الأوروبي"، أكتوبر 2007،
<http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf>
- المفوضية الأوروبية، "الرأي العام في الاتحاد الأوروبي - نتائج أولية"، وستاندرد يوروباروميتر 77، ربيع 2012،
<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf>
- البرلمان الأوروبي، "قادة البرلمان الأوروبي يوافقون على وضع قواعد جديدة لجماعات الضغط ورمز أقوى لأعضاء البرلمان الأوروبي"، بروكسل، 2011،
<http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/en/press/press_release/2011-March/press_release-2011-March-43.html>
- البرلمان الأوروبي، "سجل الشفافية الأوروبي"، <http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm>
- البرلمان الأوروبي، ومكتب تعزيز الديمقراطية البرلمانية، "أخلاقيات البرلمانية: مسألة الثقة"، بروكسل، 2011،
<http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf>
- البرلمان الأوروبي، "النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي"، بروكسل، 2012،
<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+V0//>EN&language=EN&navigationBar=YES>>
- الاتحاد البرلماني الدولي، ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان: دليل للبرلمانيين"، رقم 8، 2005،
<<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>>
- منظمة الأمن والتعاون، "إعلانات الأصول للموظفين العموميين: أداة لمنع الفساد"، 2011،
<[9789264095281-en/http://dx.doi.org/10.1787/](http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en)>
- منظمة الأمن والتعاون، "إدارة تضارب المصالح في الخدمة العامة: المبادئ التوجيهية للمنظمة والتجارب القطرية"، 2003،
<www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest>

منظمة الأمن والتعاون، ”المبادئ التوجيهية للمنظمة عن إدارة تضارب في المصالح في الخدمة العامة“، 2007،
<<http://www.oecd.org/corruption/fightingcorruptioninthepublicsector/48994419.pdf>>

منظمة الأمن والتعاون، لجنة الحوكمة العامة بمنظمة الأمن والتعاون، ”نحو إطار عمل نزيه وواضح: الأدوات والعمليات والهياكل وشروط التنفيذ“، 2009،
<[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en)>

الأمم المتحدة، مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ”تقرير عن اجتماع الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات الذي عقد في فيينا في 25 و 26 أغسطس ، 25 أغسطس 2011،
<<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/August-25-26/V1185447e.pdf>> – 2011/

الأمم المتحدة، ”اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد“، نيويورك، 2004، المادة 8.2،
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf>

الأمم المتحدة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ”القرار 59/51: تدابير مكافحة الفساد“، 12 ديسمبر 1996،
<<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>>

مصادر وطنية

- مجلس العموم الكندي، "صراع مدونة المصالح لأعضاء مجلس العموم"،
<<http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/appa1-e.htm>>
- مجلس العموم الكندي، "موجز - قواعد النقاش"، 2006
<http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm>
- البرلمان الكندي، "تضارب المصالح ومفوضية الأخلاق"، 2007،
<<http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0559-e.pdf>>
- مجلس الشيوخ الكندي، "التقرير السنوي لموظف الأخلاقيات مجلس الشيوخ 2006-2007"، 2007،
<<http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualRep0607-e.pdf>>
- مجلس النواب الهولندي، "الثقة بالنفس - مراجعة الذات البرلمانية: النتائج والمتابعة"، لاهاي، 2009،
http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_>finalreport_117-200327.pdf
- البرلمان الجورجي، "مدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان الجورجي"،
<http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf>
- "انظر أيضا البرلمان الألماني"، قانون أعضاء البرلمان الألماني والبرلمان الأوروبي
<http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf>
- البرلمان الألماني، "قواعد القانون الداخلي للبرلمان الألماني"، 2 يوليو 1980، الأصلي:
<http://www.bunde-stag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go06.html> ، وبالإنجليزية:
<<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>
- مجلس النواب الأيرلندي، "ميثاق قواعد السلوك لأعضاء ديل إيرن غير شاغلي المناصب"، 2002
<<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs>>
- مجلس النواب الأيرلندي، "ميثاق قواعد السلوك لأعضاء سيناد إيرن غير شاغلي المناصب"، 2002
<<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators>>
- مجلس النواب الأيرلندي، "ميثاق قواعد السلوك لأصحاب المناصب"، 2001،
<<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders>>
- البرلمان الأيرلندي، معايير مفوضية المناصب العامة، "وظيفة المعايير في مفوضية المناصب العامة"،
<<http://www.sipo.gov.ie/en/AboutUs/Functions>>
- برلمان لاتفيا، "النظام الداخلي للبرلمان"، 2006
<<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>>
- برلمان ليتوانيا، "النظام الأساسي للبرلمان جمهورية ليتوانيا"، 2010،
<http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585>
- مالطا مجلس النواب، "مدونة قواعد السلوك لأعضاء مجلس النواب"، 1995،
<<http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>>
- الجمعية الوطنية للـ"قواعد المنظمة وإجراءات المؤتمر الوطني" جمهورية بلغاريا، 2012،
<<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>>

- برلمان كندا، "مجلس العموم الإجراءات والممارسات – المسؤوليات وسلوك أعضاء"، 2000،
<<http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch04&Seq=12&Language=E>>
- مجلس النواب البولندي، "Zasady Etyki Poselskie [مدونة الأخلاقيات البولندية]"، 17 يوليو 1998، <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>>.
- جمهورية ليتوانيا، "قانون بشأن الموافقة، وبدء تنفيذ مدونة قواعد السلوك لسلطة الدولة"، فيلنيوس، 2006،
<http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc>
- البرلمان الاسكتلندي، "مدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان الاسكتلندي، الطبعة الخامسة"، أدنبره، 2011،
<http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، "قانون الحقوق"،
<<http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/introduction/2/1>>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، لجنة المعايير والامتيازات "مراجعة ميثاق السلوك، التقرير التاسع عشر من الجلسة 2010-12"، 2011،
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/pdf.1579>>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، مفوض المعايير، "ملاحظة إجرائية: إجراءات الاستفسارات"، 2012،
<http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، "تشكو من عضو في البرلمان"، 2011،
<<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/publications/inquiries/complaints-process>>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، "مصطلحات"،
<<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language>>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، "اللجنة المشتركة عن الامتياز البرلماني، التقرير الأول"، 1999،
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/htm.4302>>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، "قوة المفوض البرلماني للمعايير على بدء التحقيقات"، 2010،
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/htm.57803>>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، لجنة الإدارة العامة في مجلس العموم، "حكومة أصغر: ماذا يفعل الوزراء؟"، لندن، 2011،
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/htm.53002>>
- مجلس العموم، "تقرير اللجنة الثالث والثلاثين، والتقرير السنوي لإدارة لجنة تقديرات المراجعة، سنة المالية 2010/2011"، 2011،
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/pdf.4391>>
- المملكة المتحدة مجلس اللوردات، "التقرير السنوي 2010 – 2011، مفوض المعايير"،
<<http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>>
- المملكة المتحدة مجلس النواب في هولندا، "النظام الداخلي"، 2012،
<http://www.houseofrep-resentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf>
- المملكة المتحدة مجلس العموم، المفوض البرلماني للمعايير "مراجعة مدونة السلوك لأعضاء البرلمان: الورقة الاستشارية"، 2011،
<<http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>>
- الولايات المتحدة مجلس النواب، لجنة معايير السلوك الرسمي، "دليل أخلاقيات المجلس"، 2008،
<http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf>
- الولايات المتحدة الأمريكية لجنة اختيار مجلس الشيوخ، قرار الأخلاقيات 266، 22 مارس 1968،
<<http://ethics.senate.gov/public/index.cfm/jurisdiction>>

المنظمات غير الحكومية والأفراد

- بيتا، تانديوغ "تنحي 20 مسؤولاً على التنحي بسبب تضارب المصالح"، 8 *b92.net*، سبتمبر 2011،
<http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301>
- بروس، ويل. "ميثاق الأخلاق والمبادئ السلوكية: المساهمة الملحوظة للممارسات الأخلاقية في الحكم المحلي"، النزاهة العامة السنوية، CSG & ASPA (1996)، التي ورد ذكرها في ستابنهارست، وفريدريك وبيليزو، وريكاردو، "الأخلاقيات التشريعية وميثاق السلوك"، أوراق عمل معهد البنك الدولي، 2004، واشنطن العاصمة: معهد البنك الدولي
- مركز بروفيدوس للسياسة العامة ومعهد المجتمع المفتوح، "تقلص المواطنة: تقرير تحليلي عن مراقبة وسائل الإعلام المطبوعة، ومناقشات برلمانية ومبادرة تشريعية بشأن المشاركة المدنية في لاتفيا"، 2007،
<http://www.providus.lv/upload_file/Eng_versija/Shrinking_Citizenship_Interim_Report.doc>
- دجانكوف، سمعان، رافائيل لابورتا، لوبيز فلورنسيو دي سيلانس وشلايفر اندريه، المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية، "الإفصاح من قبل السياسيين"، 2009،
<<http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>>
- "سجل جماعات الضغط الخاص بالاتحاد الأوروبي يعطي صورة ناقصة"، مراقب الاتحاد الأوروبي، يونيو 2012،
<<http://euobserver.com/institutional/116742>>
- جاي وأوناغ وليوبولد وباتريشيا، السلوك غير اللائق: تنظيم السلوك البرلماني (لندن: في بوليتيكو، 2004).
- جيلبرت، سي، "حركة استدعاء الدولة المعزولة في تاريخ الولايات المتحدة"، جرنال سنيتزل، 12 مارس 2011.
- مواثيق جيلمان وستيوارت للأخلاق ومواثيق السلوك تعتبر أدوات لتعزيز أخلاقية ومهنية الخدمة العامة: النجاحات والدروس المقارنة، (واشنطن العاصمة: PREM/البنك العالمي، 2005).
- الاتحاد البرلماني الدولي، "برلمانات تراعي الفوارق بين الجنسين: استعراض عالمي للممارسات الجيدة"، 2011، تقارير ووثائق رقم 65-208،
<<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>>
- الاتحاد البرلماني الدولي، قاعدة بيانات بارلين، 2012، <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>.
- جاكسون، دي، طومسون إي ويليامز جي، نذكر انتخابات نيو ساوث ويلز؟ تقرير فريق خبراء الدستورية، سيدني: نيو ساوث ويلز؟ إدارة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، (2011)
- جراز ديفيد، "تذكير نواب المملكة المتحدة: إذا لم أكن مكانك لن أبدأ من هنا"، الشئون البرلمانية، مايو 2012،
<<http://strathprints.strath.ac.uk/40371>>
- ماسشاليك وجي وشرام وإف،
"Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid"
[أكثر من كتيب أو بوستر: مدونة لقواعد السلوك كعنصر أساسي للإدارة الفعالة لسياسة سلامة]، برغر، بستور إن بيليد، 2006.
- مان، توماس إي وأورنستين، نورمان جي، الفرع المكسور: كيف يفشل الكونغرس أمريكا وكيف نعود إلى المسار الصحيح (أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، 2006).
- ماكجي، سيمون، والقواعد المتعلقة بالحصانة البرلمانية في البرلمان الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (بروكسل: منشورات 2001 ECPD).
- "نفقات نواب البرلمان: الجدول الزمني"، صحيفة الديلي تلغراف، 3 أكتوبر 2010،
<<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopping/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>>
- المعهد الديمقراطي الوطني والبنك الدولي، "تعزيز المساءلة البرلمانية، إشراك المواطنين، والوصول إلى المعلومات: دراسة استقصائية عالمية من منظمات الرقابة البرلمانية"، 2011،
<<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>>

- المعهد الديمقراطي الوطني، "الأخلاقيات التشريعية: تحليل مقارن"، ورقة سلسلة البحث التشريعي رقم 4، واشنطن العاصمة، 1999،
<http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf>
- "تطلب المنظمات غير الحكومية لقانون الأخلاقيات البرلمانية"، إي آر نيوز، 2 ديسمبر 2012،
<<http://news.err.ee/politics/19ec6211-dfb0-4a27-a5e6-74fcd820e53a>>
- نوريس، وبينا ولينا كروك، المساواة بين الجنسين في المناصب التي تشغل بالانتخاب: وضع خطة عمل من ست خطوات (وارسو: مكتب المؤسسات الديمقراطية، 2011)، <<http://www.osce.org/odihr/78432>>
- نوفًا "قسم أبقراط اليوم"، 27، *pbs.org*، مارس 2001،
<<http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hippocratic-oath-today.html>>
- ستابنهاست، فردريك وبيليزو، ريكاردو، "الأخلاقيات التشريعية ومدونات السلوك"، أوراق عمل معهد البنك الدولي (واشنطن العاصمة: معهد البنك الدولي، 2004).
- ستارك، أندرو، «كندا رأساً على عقب عالم أخلاقيات القطاع العام»، مجلة الإدارة العامة الدولية، 2005، المجلد 8، رقم 2.
- تومسون، إف، دينيس، الأخلاقيات السياسية والوظيفة العامة (كامبريدج: مطبعة جامعة هارفارد، 1987)، التي ورد ذكرها في المعهد الديمقراطي الوطني، الأخلاقيات التشريعية: تحليل مقارن، ورقة سلسلة بحوث التشريعي رقم 4، واشنطن العاصمة، 1999،
<http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf>
- الشفافية الدولية جورجيا، "التصويت الوهمي في البرلمان الجورجي"، 2011، <<http://transparency.ge/en/node/1302>>
- الشفافية الدولية المملكة المتحدة، "استئجار سيارات الأجرة؟ تثبيت الباب الدوار بين الحكومة والأعمال"، مايو 2011،
<http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business>
- الشفافية الدولية، "متطلبات الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد: قياس التقدم المحرز في ألبانيا وكوسوفو ومقدونيا وتركيا"، 2011،
<[http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf)>
- الشفافية الدولية "تقييم نظام النزاهة الوطني جورجيا"، تبليسي، 2011، الصفحة 33،
<<http://transparency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment>>
- الشفافية الدولية جورجيا، "دراسة حالة: قانون البرلمان الجورجي للأخلاقيات - تنفيذ التوصيات وللإصلاح"، 23 أبريل 2012،
<<http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>>
- مؤسسة وستمينستر للديمقراطية والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، "دليل الأخلاقيات والسلوك البرلماني، إصدار دليل للبرلمانيين"، لندن، 2009،
<http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf>

