

المدونة الأوروبية لقواعد السلوك لجميع الأشخاص المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية مفوضية



مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

المدونة الأوروبية لقواعد السلوك
لجميع الأشخاص المشاركين
في الحوكمة المحلية والإقليمية

صورة الغلاف : © مجلس أوروبا

مجلس أوروبا ، ديسمبر 2018

تم إنتاج هذه الوثيقة في إطار شراكة الجوار لمجلس أوروبا مع المغرب وتونس 2018 - 2021، بدعم من ليختنشتاين والنرويج وإسبانيا.

الغطاء والتصميم: قسم التصميم، مطبعة شركة بن حميدة.

طبع في مطبعة شركة بن حميدة، أكتوبر 2020

جدول المحتويات

5	المقدمة
11	مدونات قواعد السلوك ومدونات الأخلاقيات
12	I- الغرض والنطاق
13	II- مبادئ عامة
15	III- التزامات خاصة
16	IV- المؤسسات والإجراءات
18	V- احترام الحياة الخصوصية واستخدام البيانات
19	VI النشر
21	البيان التعليلي
23	ملاحظات أولية
25	مدونات قواعد السلوك ومدونات الأخلاقيات
29	أعمال ذات الصلة للمنظمات الدولية
38	المدونة الأوروبية لقواعد السلوك 1999
	مدونة السلوك الأوروبية المنقحة في 2018 لجميع المشاركين
41	في الحوكمة المحلية والإقليمي
62	قرار 433 (2018) بشأن الأشخاص المشاركين في الحكم

المقدمة

إن مدونة قواعد السلوك الأوروبية لجميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية، غايتها أن تحدد على المستوى الأوروبي المبادئ والمعايير الأخلاقية التي صادق عليها منتخبو الجماعات المحلية والإقليمية في الدول الـ 47 الأعضاء في مجلس أوروبا. تقوم هذه المدونة بمراجعة وتحديث مدونة قواعد السلوك لعام 1999، الخاصة بالنزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين، وإنها تنطبق الآن على جميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية.

تؤدي المدونة وظائف متعددة:

- تُعلم جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية بشأن السلوك الواجب اعتماده في ممارستهم اليومية لمهامهم؛
- تخبر المواطنين عن السلوك الذي يحق لهم التطلع إليه لدى جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية وكيفية تحقيقه؛
- تساهم في بناء الثقة بين جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية، وبالتالي تعزز الصلة بين المواطنين وصناع القرار المحليين والإقليميين؛

• وهي مصدر مشورة للمسؤولين عن ضمان الالتزام بهذه المبادئ؛

• تحسّن المعايير الأخلاقية.

لا يمكن لمدونة نموذجية الادعاء أنها تغطي الطيف الكامل من الحالات شديدة التباين المتعلقة بالقضايا الأخلاقية. بشكل عام، فإن مدونة للسلوك تقوم بمأسسة تطلعات متعلقة بمبادئ سلوكية وتدابير يقصد بها ضمان هذه المبادئ، علاوة على مبادئ لتطبيق تلك التدابير. وينصب التركيز هنا على العلاقات بين مختلف الفاعلين وعلى الواجبات والمسؤوليات والسلوك الفردي والجماعي والمصالح المالية واستخدام المعلومات الرسمية. إن الغاية من صياغة مدونة للسلوك هي تعزيز نزاهة الحوكمة العمومية. ينتظر من الفاعلين على اختلافهم أن يحترموا المبادئ والقيم المنصوص عليها في المدونة. فمدونات السلوك أدوات. ويجب اعتبارها أدوات من بين أخرى، تنخرط في سياسة للنزاهة أوسع وأعم.

سيكون للحكومات الوطنية و/أو الرابطات الوطنية للسلطات المحلية والإقليمية للدول الأعضاء واسع النظر لتطوير القيم والمبادئ التي حددها المدونة في تشريعاتها الوطنية أو غيرها من النصوص ذات الصلة، معيارية كانت أم أخلاقية.

تحديات جديدة أمام النزاهة العمومية

إن التنصيب على مجموعة من المبادئ والآليات الأخلاقية، تكون متماسكة وفعالة وتحظى بالثقة، في سياق حوكمة تكون باطراد لامركزية ومجزأة، ذلك هو أحد التحديات الرئيسية التي تهدف هذه المدونة الجديدة إلى كسبه. في السنوات العشرين الأخيرة، أحدثت تغييرات عميقة، في تنظيم الحوكمة المحلية والإقليمية والمعايير العامة والرقمنة، تحديات جديدة من حيث الأخلاقيات ونزاهة الحوكمة وأجوبة جديدة لهذه التحديات. وتتناول الفقرات أدناه هذه التحديات الرئيسية الثلاثة.

لقد أصبحت الحوكمة المحلية والإقليمية مجزأة أكثر فأكثر في العديد من الدول الأعضاء: فالخدمات العمومية تقدم من خلال إدارة وتنظيم هياكل لامركزية لفاعلين عموميين أو خواص أو غير ريعيين. اكتسب هؤلاء الفاعلون الجدد مكانة أساسية في توفير الخدمات «العمومية» للمواطنين. ويلعب جميعهم دوراً نشطاً في تحديد السلع والخدمات العمومية وإنتاجها وتوريدها، في مجالات الأمن أو الصحة أو البنية التحتية أو التربية. نتيجة لذلك، فإن القدرات الإدارية والموارد المالية والموظفون وإجراءات منح الصفقات قد انتقلت من يد دائرة إدارية صغيرة إلى يد مقاولات عمومية وشركات خاصة. وفي الوقت نفسه، إذ تتلاشى الحدود بين القطاعين العام والخاص وتنتقل الموارد والأنشطة من هذا إلى ذلك، فقد ازدادت كذلك مخاطر الفساد والسلوك غير الأخلاقيين.

ثانياً، لقد تغيرت أيضاً تطلُّعات المواطنين بخصوص السلوك العام. وتتجلى إحدى المشكلات الرئيسية في انعدام الثقة بوجه عام في المؤسسات العمومية وممثلها، زيادة على التصورات المتعلقة بمستويات الفساد المرتفعة في أوروبا. إن لدى المواطنين حساسية تجاه المناخ الأخلاقي لمجتمعهم المحلي. فالقيم تفقد قدرتها على التأثير متى كانت غامضة أو اعتُبرت غير شرعية. إن الثقة في المعايير والعمليات المشروعة ضرورية لتعزيز نزاهة الحوكمة. وعلى نفس القدر من الأهمية، فإن المواطنين يحكمون أيضاً على نوعية الحوكمة على أساس جدية الجهود المبذولة لمكافحة المشاكل المعروفة وحسب الأسلوب المتبع في معالجة الشكاوى أو الطريقة التي تتجاوب بها منظمة ما مع الإبلاغ بالمخالفات.

ثالثاً، إن تزايد رقمنة الشأن العام والحياة الخصوصية، إلى جانب ظهور أساليب جديدة للاتصال، يلقي بثقله أكثر فأكثر على إدارة المنظمات العمومية ومراقبتها واتصالاتها. فبتحسين القدرة على جمع بيانات عن الموظفين والمواطنين وعن الأداء وتحليلها وتبادلها، تستطيع المنظمات أن تتعلم كيف تعرف نفسها بشكل أفضل، وتحسين إجراءات عملها وتقليص مخاطر الفساد والسلوك الاحتيالي. ومع ذلك، فإن هذا التطور قد أثار أيضاً أسئلة حول المعايير اللازمة لحماية الموظفين وبياناتهم الشخصية. وإن أحد التحديات الرئيسية قد صار اليوم هو إيجاد التوازن الصحيح بين فوائد الرقمنة والمخاوف على حماية الحياة الخصوصية والبيانات.

تجاوبا مع هذه التحديات الأخلاقية الجديدة، الناجمة عن التغيرات العميقة في حوكمة السلطات العمومية، وبهدف الحيلولة دون الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي، فإن هذه المدونة تُوسَّع نطاقها وتقدم الآن توضيحا أخلاقيا لجميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية. وعليه، فإن المعين هنا هم المنتخبون أو المعيّنون أو الموظفون، سواء كانوا تحت حكم القانون العام أو الخاص، ويتمثل دورهم في تحديد السلع والخدمات العمومية أو توفيرها أو ممارسة الرقابة عليها.

إن هذه المدونة، وإن كانت تحدد المبادئ الأخلاقية التي يجب أن يحترمها كل من يشارك في الحوكمة المحلية والإقليمية، فإنها تترك للسلطات المحلية والإقليمية مساحة كبيرة لتطورها وتطبيقها. ومن شأن هذه المرونة أن تسمح بمواجهة مشاكل جديدة ومواقف طارئة عند نشوئها: وبالتالي، فالأمر متروك للسلطات المحلية والإقليمية نفسها لتطورَ المبادئ المنصوص عليها في المدونة وتطبيقها.

ينبغي أن يكون في استطاعة جميع الفاعلين اعتماد هذه المدونة كما هي أو استخدامها كأساس لصياغة مدونة قواعد سلوك خاصة بهم. بعبارة أخرى، فالمدونة الأوروبية إنما تُحدِّد المعايير في حدِّها الأدنى. ولا تتعارض أحكامها مع المعايير القانونية للدول الأعضاء في مجلس أوروبا، تلك المتعلقة بمكافحة الفساد.

مدونة قواعد السلوك الأوروبية لجميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية

اعتمده مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية
لمجلس أوروبا ، في 7 نوفمبر 2018

ديباجة

إنّ مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية التابع لمجلس أوروبا،

إدراكا منه أنه لا يمكن تحقيق مستوى عال من الديمقراطية المحلية والإقليمية إلا إذا التزم جميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية بمعايير أخلاقية عالية؛

وعيا منه بأن الفساد وسواه من أصناف السلوك غير الأخلاقي لا تزال تشكل تهديداً للديمقراطية والتنمية الاقتصادية واللحمة الاجتماعية، في حين أن أشكالاً جديدة للحكومة وتطلعات المواطنين بشأن السلوك الأخلاقي، وأنّ العولمة والتقدم السريع في تكنولوجيات الاتصالات تولّد كلها تحديات أخلاقية جديدة بالنسبة للحكومة المحلية والإقليمية؛

واقتراناً منه بأنّه، نظرا لهذه التطورات، قد زادت بالتالي ضرورة التأكيد على أهمية المبادئ المشتركة بشأن السلوك الأخلاقي؛

وتأكيدا منه مجددا على أن جميع الأشخاص المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية يجب أن يَفُوا بالتزاماتهم العمومية بنزاهة، وأن يتصرفوا وفقا للقانون ويخدموا المصلحة العامة؛

وتأكيدا منه على أن هؤلاء الأشخاص يجب أن يدعموا مبادئ الشفافية وعدم التمييز والاستقامة والجدارة واحترام التنوع؛

تأكيداً منه على أنه يجب عليهم الإبلاغ عن جميع قراراتهم وإجراءاتهم؛

تأكيداً منه على أن التطورات في تكنولوجيات الرقابة والإشراف يجب موازنتها مع الحق المشروع في الحياة الخصوصية؛

واقتراناً منه بأن هذا القانون سيوفر لجميع الأشخاص المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية مشورة مفيدة للقيام بأنشطتهم اليومية وسيساعد على بناء الثقة لدى ناخبهم؛

يعتمد المدونة التالية:

1 - الغرض والنطاق

المادة 1 - الغرض من المدونة

الغرض من هذا المدونة هو تعزيز نزاهة الحوكمة العمومية من خلال تحديد مبادئ ومعايير السلوك المتوقعة من جميع الفاعلين.

المادة 2 - نطاق المدونة

ينطبق هذا القانون على جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة العمومية المحلية والإقليمية.

II- مبادئ عامة

المادة 3 - علوية القانون

يجب على جميع الفاعلين أن يتصرفوا، كل الأوقات، وفقا للقانون وتخدم المصلحة العامة.

المادة 4 - المسؤولية

جميع الفاعلين مسؤولون عن قراراتهم وإجراءاتهم ويجب أن يكونوا على استعداد لتبريرها بالتفصيل.

المادة 5 - الشفافية

يجب على جميع الفاعلين تعزيز الشفافية والانفتاح والوضوح في أنشطتهم، لاسيما في اعتماد السياسات والقرارات والاتصال والمشاركة.

يجب على جميع الفاعلين الإجابة بكل جد وأمانة وشمولية على أي طلب من عموم الناس بصدد الحصول على معلومات. يجب أن يدافعوا عن حق كل شخص في حيازة هذه المعلومات وتلقمها ونقلها دون أدنى تدخل.

قد تخضع ممارسة هذه الحريات لشروط أو قيود أو عقوبات. عند حدوث مثل هذا الموقف، يكون على القانون شرح أسبابه وذكرها.

المادة 6 – الالتزام بعدم التمييز

يجب على جميع الفاعلين احترام بعضهم البعض. إنهم عملون بنشاط على إرساء ثقافة غير تمييزية تتحلى بالإنصاف والتسامح وتراعي التنوع.

المادة 7 – الجدارة

إن إدارة الموارد البشرية يجب أن توجهها مبادئ الجدارة والمهنية.

المادة 8 – الحيادية

يجب على جميع الفاعلين أن يكونوا حياديين عند اعتماد القرارات والتدابير وأن يتجنبوا جميع أشكال الأحكام المسبقة والمحاباة، بما في ذلك المحسوبية.

المادة 9 – تضارب المصالح

يجب على جميع الفاعلين أن يحرصوا على ألا يوجد أي تضارب - أو مظاهر تضارب - بين شؤونهم الخاصة والتزاماتهم العامة. السياسات المتعلقة بتضارب المصالح يجب أن توجهها مبادئ الشفافية والمسؤولية.

على جميع الفاعلين الامتثال لأحكام التشريع المعمول به والتي تقتضي بأن تكون معلنةً وخاضعةً للمراقبة كل من مصالحهم

الشخصية المباشرة أو غير المباشرة، أو ولاياتهم الأخرى، أو وظائفهم أو أشغالهم المهنية، أو أي تعديل لأصولهم أو التزاماتهم المالية.

III- التزمات خاصة

المادة 10 - الفساد والاحتيال

يجب على جميع الفاعلين الامتناع عن سوء استخدام منصب عمومي لتحقيق مكاسب شخصية وتحويل الأموال العمومية.

المادة 11 – منح الصفقات العمومية

في جميع مراحل منح الصفقات العمومية، يجب أن تسترشد القرارات والإجراءات بإجراءات منصفة وواضحة ومفتوحة، وكذلك من خلال حق لجنة الصفقات العمومية في التدقيق على كل قرار. يجب على مقدمي العروض التصرف بمسؤولية وعدالة والامتناع عن التأثير غير المبرر على عملية المناقصات.

المادة 12 – الابواب الدوارة

في ممارسة وظائفهم، لا يمكن الفاعلين اتخاذ تدابير تمنحهم امتيازاً شخصياً و/أو مهنياً يستفيدون منه بعد ترك وظائفهم.

IV- المؤسسات والإجراءات

المادة 13 - آليات التنفيذ الفعال

يجب على جميع المنظمات المشاركة في الحوكمة المحلية والإقليمية أن تكون لديها سياسة صريحة النزاهة، تتكون من إجراءات ومؤسسات قائمة لدعم النزاهة العمومية وضمائمها. يجب أن تتضمن هذه السياسة برامج تعليمية ودورات تدريب مناسبة.

كما يجب أن تنص على توفير الدعم والمشورة المناسبين لتمكين الجميع من التعامل مع المعضلات الأخلاقية وما يهدد النزاهة من المخاطر.

المادة 14 – الإبلاغ

يجب أن يكون لدى كل منظمة مشاركة في الحوكمة المحلية والإقليمية إجراءات للإبلاغ عن الشكوك حول ارتكاب مخالفات. يجب أن يتضمن هذا الإجراء، كحد أدنى، ما يلي:

- أ. وصفا للشك في ارتكاب مخالفة؛
- ب. كيفية معالجة البلاغ وتسجيله؛
- ج. فرصة مؤسسية للموظفين للتشاور مع مستشار سري للاشتباه في ارتكاب مخالفات؛

- د. تعيين الشخص (الأشخاص) أو المؤسسة (المؤسسات) التي يمكن الإبلاغ لديها عن الاشتباه في ارتكاب مخالفات؛
- هـ. الالتزام بمعالجة البلاغ، إذا طلب المبلغ ذلك؛
- و. الالتزام بمعالجة التقرير في غضون فترة زمنية معقولة وإبقاء صاحب البلاغ على علم بالمتابعة المقدمة.

كل منظمة تشارك في الحوكمة المحلية والإقليمية ملزمة بتزويد موظفيها مع وثيقة خطية بخصوص الإجراء المذكور أعلاه. توفر المنظمة كذلك معلومات حول:

- أ. الظروف التي يمكن فيها الإبلاغ عن الاشتباه في ارتكاب مخالفات خارج المنظمة؛
- ب. الحماية القانونية للموظفين في حالة الإبلاغ عن الاشتباه في ارتكاب مخالفات.

٧- احترام الحياة الخصوصية واستخدام البيانات

المادة 15 - مبادئ معالجة البيانات واحترام الحياة

الخصوصية

يجب أن تستند معالجة البيانات إلى مبادئ الشرعية والتناسبية والكفاءة واحترام الخصوصية.

يجب على المنظمة بالتالي:

أ. معالجة البيانات وحدها تلك ذات الصلة والضرورية لغرض معين، واضح ومحدود زمانيا ومحدّد قانوناً؛

ب. معالجة البيانات وحدها تلك المتناسب فقط - من حيث الكم والكيف - مع الغرض الأصلي من جمعها؛

ج. معالجة البيانات فقط بحيث لا يمكن لأطراف ثالثة استخدامها بشكل غير أخلاقي أو غير صحيح؛

د. الاحتفاظ بالبيانات فقط للوقت اللازم لتحقيق الغرض المحدد والأولي من جمعها؛

هـ. ضمان حق كل فرد في فحص ودحض ما جمع من بيانات بشأنه.

VI-النشر

المادة 16 - نشر المدونة

ستنشر هذه المدونة علناً للتعريف أكثر بمعايير السلوك التي يحق لكل شخص أن التطلع لدى جميع الفاعلين المشاركة في الحوكمة المحلية والإقليمية.

إن أحكام المدونة سوف تُدرج سريعاً في الأنشطة اليومية للمنظمة وتناقش بشكل منتظم.

البيان التعليلي¹

CG35 (2018) 12 النسخة النهائية
المقررة : مانويلا، بورا (إيطاليا)

1 - تقرير أُعيدُ بمساعدة Patrick VON MARAVIĆ،

رئيس الفريق الاستشاري المعني بمراجعة مدونة السلوك الخاصة بالمؤتمر ومستشاره المستقل وأستاذ مشارك سابق في جامعة ألبرتا :

، Patrizio MONFARDINI أستاذ مشارك، جامعة كاليفاريا، إيطاليا: Gjal de GRAAF

أستاذ كرسي، بجامعة أمستردام الحرة: قسم العلوم السياسية والإدارة العمومية، هولندا. Christoph DEMMKE : أستاذ زائر،
جامعة بوتسدام، ألمانيا

ملاحظات أولية

1. إن الفساد، بكافة أشكاله، قد يكون له أثر كبير على ثقة المواطنين وعلى جودة الحوكمة وفعاليتها. وإن الثقة في المسؤولين السياسيين والموظفين العموميين في أوروبا لاتزال في مستوى متدنٍ بشكل خطير، مما يهدد العملية الديمقراطية. ويتلع الناخبون الآن إلى مزيد من النزاهة من جانب الموظفين العموميين.

2. اهتمّ مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية بقضية الحوكمة الأخلاقية قبل حوالي عشرين عاماً، واعتمد في 1999 مدونة قواعد السلوك الأوروبية بشأن النزاهة السياسية لدى المنتخبين لمحليين والإقليميين. المحليين والإقليميين².

3. في القرار 316 (2010) بشأن «حقوق المنتخبين المحليين والإقليميين وواجباتهم: مخاطر الفساد»³، شدد المؤتمر على أن «بعض الصكوك ومجموعة الممارسات الجيدة» موجودة بالفعل حالياً لمكافحة الفساد، معترفاً في الوقت ذاته بضرورة تحديث هذه الصكوك من أجل «إنشاء ثقافة جديدة للشفافية وتشجيع احترام القيم الأخلاقية والشرعية».

2- Résolution 79(1999) du Congrès sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux

قرار المؤتمر بشأن النزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين

3 - Résolution 316 (2010) du Congrès, « Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption »

قرار المؤتمر بشأن «حقوق وواجبات الممثلين المنتخبين المحليين والإقليمية: مخاطر الفساد»

4. إن الأخلاقيات العامة ومنع الفساد صارت مُدَاك من بين أولويات المؤتمر الرئيسية. في أولوياته للفترة 2013-2016، أكد المؤتمر على رغبته في «تعزيز قدرة المنتخبين على العمل بنزاهة ومكافحة الفساد على المستويين المحلي والإقليمي»⁴، وعلى الخصوص من خلال إجراء الدراسات وتنفيذ تدابير على المستوى المحلي. جدد المؤتمر هذا الهدف في أولوياته للفترة 2017-2020، مع «تعزيز الأخلاقيات والشفافية على المستويين المحلي والإقليمي»⁵. وبموجب هذه الأولويات، سيضطلع المؤتمر «بالعمل على تحديد سبل منع الفساد، لاسيما تعزيز القيم القائمة على الأخلاقيات والشفافية، بما في ذلك ضَمَنَ التصريحات بالمصالح والصفقات العمومية.»

5. كذلك كان إطار اعتماد القرار 401 (2016) «منع الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي» ثم، وفي ارتباط بذلك، «خارطة الطريق لأنشطة منع الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي»⁶. تشمل خارطة الطريق هذه إعداد ستة تقارير مواضيعية (سوء استخدام الموارد الإدارية أثناء الحملات الانتخابية وجعل الصفقات العمومية شفافة على المستويين المحلي والإقليمي، وحماية

4- Priorités du Congrès 2013-2016

أولويات المؤتمر للفترة 2013 إلى 2016

5- Priorités du Congrès 2017-2020

ص. 12 «سيعمل المؤتمر على تحديد سبل منع الفساد، بما في ذلك تعزيز القيم القائمة على الأخلاقيات والشفافية، بما في ذلك إعلانات المصالح والمشتريات العامة. (...) سيتم إعداد التقارير وستتم مراجعة مدونة قواعد السلوك الأوروبية بشأن النزاهة السياسية المنتخبين المحليين والإقليميين، والتي تم تبنيها في عام 1999، وتشمل إلى مسؤولي الإدارة والموظفين في الحكومات المحلية والإقليمية.»

6-Résolution 401 (2016) du Congrès « Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional »

قرار المؤتمر «منع الفساد وتشجيع الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي»

كاشفي الفساد، والمحسوبة (توظيف الموظفين)، الشفافية والحكومة المفتوحة، تضارب المصالح على المستويين المحلي والإقليمي؛ وذلك في سبيل التوعية وفهم ظاهرة الفساد. كما تنص خارطة الطريق على تنظيم التظاهرات والمؤتمرات المواضيعية.

6. وكان القرار يتوخى كذلك تحديد مبادئ ومعايير سلوك لدى جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية. وهكذا فإن مكتب المؤتمر وافق على تفويض لمراجعة وتحديث «مدونة قواعد السلوك الأوروبية بشأن النزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين»⁷، وقد أنشئ فريق استشاري لهذه الغاية⁸.

مدونات قواعد السلوك ومدونات الأخلاقيات

7. إن المصطلحين «مدونة قواعد السلوك» و«مدونة الأخلاقيات» غالباً ما يستخدمان - وبشكل خاطئ - الواحد بدل الآخر. أجل، إن هاتين المدونتين مصممتان لتشجيع أشكال معينة من السلوك لدى المنتخبين أو الموظفين. إلا أنه، إذ أن المعايير الأخلاقية تهدف إلى توفير المشورة بشأن القيم والخيارات للتأثير على صنع القرار، فإن معايير السلوك تشير إلى ما إذا كان فعل محدد مناسباً أم لا. إن

7- تفويض «مراجعة مدونة السلوك الأوروبية بشأن النزاهة السياسية للمسؤولين المحليين والإقليميين المنتخبين» ، [GOV/2016/13] ، الذي اعتمده مكتب الكونغرس في اجتماعه المنعقد في 21 أكتوبر 2016

8- اجتمع الفريق الاستشاري المؤلف من أربعة خبراء، (Patrick VON MARAVIĆ رئيساً، و Patrizio MONFARDIN و Christoph DEMMKE و IGjalt de GRAAF و أعضاء في أمانة المؤتمر). في 1 مارس 2017 (بروكسل). في 7 سبتمبر/أيلول 2017 (باريس) و 5 مارس/أذار 2018 (باريس). (المؤتمرات عبرسكايب: 4 أبريل 2017، 23 مايو/أيار 2017، 30 مايو/أيار 2017، 10 أكتوبر، 24.2017، 21 نوفمبر، 2017، 13 فبراير، 2018)

مدونات الأخلاقيات وقواعد السلوك تقنن السلوك بطرق شديدة التباين. غالباً ما تكون المبادئ التوجيهية بخصوص الأخلاق غير محددة وعامة للغاية في نطاقها. فتحدّد مجموعة من القيم والمبادئ المقصود بها مساعدة المنتخبين أو الموظفين على اتخاذ خيارات بطريقة مستقلة في سياق نشاطهم. وعلى عكس ذلك، فإن مدونات قواعد السلوك تحدد سلوكاً خاصاً ولا تترك إلا هامشاً قليلاً من التقدير: سلوكك لائق أو غير لائق.

8. توجد حالياً عدة مدونات للأخلاقيات ومدونات قواعد السلوك في المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية. وقد وضعت شركات معلومة مثل توتال أو كوكا كولا مدونات تفصيلية للسلوك التجاري لفائدة موظفيها، وتجمع بين المبادئ الاقتصادية وقواعد السلوك الفردي ولجان الالتزام بالمعايير الأخلاقية.

9. توجد أيضاً أمثلة عدة من مدونات الأخلاقيات أو قواعد السلوك لفائدة أعضاء الحكومات أو البرلمانات. إن مدونة الأخلاقيات المعدلة، والصادرة عن الجمعية الوطنية الفرنسية رغم أنها تنطبق على النواب، أي على منتخبين على المستوى الوطني، لجديرة بالذكر. فمن أجل استعادة الثقة بين المواطنين ومنتخبهم، وضعت الجمعية الوطنية في أبريل/نيسان 2011⁹ نظاماً شامساً للوقاية من تضارب المصالح وذلك بتبني مدونة الأخلاقيات¹⁰ التي تضع مبادئ وتعين مسؤولاً للأخلاقيات. وقد تم تنقيح القانون في 13 يوليو/تموز

9- قرار مكتب الجمعية الوطنية في 6 أبريل/نيسان 2011

10- http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node_28545

2017، في سياق عدة حالات من تضارب المصالح تمس أعضاء في الحكومة، وصياغة قانون تنظيمي لـ«الثقة في الحياة السياسية»¹¹. يتعهد أعضاء البرلمان باحترام ستة مبادئ (المصلحة العامة والاستقلالية والموضوعية والمسؤولية والاستقامة والقُدوة) إضافة إلى الالتزام بالتصريح. وكما ذكر ذلك مسؤول الأخلاقيات السابق، فرغم الفضائح السياسية الأخيرة، فإن تحسنا ملحوظا قد طرأ على «المناخ الأخلاقي» داخل الجمعية الوطنية¹².

10. على العكس من ذلك، فإن مدونات الأخلاقيات أو مدونات قواعد السلوك هي استثناء على القاعدة على المستوى المحلي/الإقليمي، أي بالنسبة للموظفين العموميين المحليين أو الإقليميين أو المسؤولين المنتخبين. إلا أن بعض الأمثلة جديرة بالذكر. فإن «المبادئ السبعة للحياة العمومية»¹³ (أو مبادئ نولان Nolan)، المنصوص عليها في تقرير نولان Nolan ونشرت في 31 مايو/أيار 1995، يعني عدم الاستعفاف والنزاهة والموضوعية والمسؤولية والانفتاح والصدق والمسؤولية، مشابهة بشكل بارز للمبادئ الواردة في مدونة الأخلاقيات للجمعية الوطنية الفرنسية. ويدعو التقرير نفسه إلى مطالبة المجالس البلدية باعتماد مدونة قواعد سلوك

11-Loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique

قانون أساسي، حول الثقة في الحياة السياسية نشر يوم 15 سبتمبر/أيلول 2017.

12- مقابلة مع فرديناند ميلين سوكيرانيان ، مسؤول الشؤون الأخلاقية في الجمعية الوطنية الفرنسية من أبريل/نيسان 2014 إلى يونيو/حزيران 2017. انظر:

http://www.huffingtonpost.fr/ferdinand-melin-soucramanien/moralisation-vie-publique-temoignage-progres-ethiques-assemblee-nationale_a_22578221/

13- انظر

<https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life-2>

محلية. ثم اعتمدت وزارة الجماعات والإدارات المحلية في المملكة المتحدة مدونة لقواعد السلوك موحدة تستخدمها السلطات المحلية.¹⁴

11. في إنكلترا، ينص القانون بشأن الحكم الذاتي المحلي (2011)¹⁵ على أن «السلطات المختصة» «ستعتمد مدونة بشأن السلوك المتطلع إليه لدى أعضاء الجماعة المنتخبين والمختارين عندما يتصرفون بصفتهم تلك». وينطبق هذا الالتزام بشكل خاص على مجالس مقاطعة إنجلترا، ومجالس المقاطعات، ومجالس الأبرشية، وسلطة لندن الكبرى، وسلطة شرطة العاصمة. ينص قانون الحكم الذاتي المحلي على أنه ينبغي أن تكون المدونة متوافقة مع مبادئ نولان وأن تحتوي على أحكام مفصلة بشأن سجل المصالح والتصريحات بالمصالح المالية والمصالح الحساسة والمخالفات.

12. في اسكتلندا، بدأ سريان مدونة قواعد السلوك لأعضاء المجالس المحلية الاسكتلندية الـ 32 في مايو/أيار 2003. ونُشرت طبعتها الثالثة¹⁶ في ديسمبر/كانون الأول 2010. وأصدرت لجنة المعايير مذكرة توجيهية إضافية للجماعات المحلية وأعضائها لمساعدتهم في تفسير المدونة. في 2003، وافق البرلمان الاسكتلندي أيضاً على مدونة موحدة¹⁷ لقواعد السلوك لدى أعضاء الهيئات العمومية اللامركزية ثم، عقب استشارة عمومية، تمت مراجعة

14 - The Local Authorities (Model Code of Conduct) Order 2007, 2007 n° 1159,

15 - http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf,

16 - اسكتلندا: The Councillors' Code of Conduct.

17 - <http://www.gov.scot/Resource/0044/00442087.pdf>

قانونٍ موحد واعتمده البرلمان الاسكتلندي في 2013 ونشر في فبراير/شباط 2014.

13. اعتمدت عدة بلدان أخرى مدونات لقواعد السلوك على المستوى المحلي (يشار إليها أحياناً باسم «مدونات الأخلاقيات»). وفي مونتينيغرو¹⁸ وجمهورية صربسكا¹⁹، تحدد المدونات معايير السلوك بالنسبة للموظفين المحليين. ولكن عند وجود مثل هذه المدونات، فإنها غالباً ما تفتقر إلى آلية مراقبة فعالة أو أنظمة عقوبات واضحة.

أعمال ذات الصلة للمنظمات الدولية

14. حاولت جميع المنظمات الدولية التي تهتم بقضايا متّصلة بإدارة القطاع العام والإدارة العمومية صياغة صكوك قانونية تقترح نصائح بشأن اعتماد مدونات قواعد السلوك لفائدة الموظفين العموميين. وعلى المستوى الأوروبي، فمجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مكافحة الفساد منخرطون في مكافحة الفساد، وقد اعتُمدت في ذلك عدة صكوك سياسية وقانونية.

18 - Code d'éthique des fonctionnaires et autres personnels locaux du Monténégro

مدونة الأخلاقيات للموظفين العموميين وسواهم من الموظفين المحليين في مونتينيغرو

19 - Code portant amendement du Code de conduite des fonctionnaires de Republika Srpska.

اعتمدت خلال الدورة 139، المنعقدة في 3 سبتمبر/أيلول 2009

مجلس أوروبا

15. منذ اعتماد برنامج عمله لمكافحة الفساد في تشرين الثاني/نوفمبر 1996²⁰، نشر مجلس أوروبا ترسانة شاملة ضد الفساد: فقد وضع معايير في شكل اتفاقيات وصكوك أخرى (توصيات وقرارات) ويراقب الامتثال لمعايير مجلس أوروبا ومنظمات دولية أخرى، من خلال آلياته للمتابعة، بما في ذلك مجموعة الدول ضد الفساد (GRECO)²¹.

16. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 1999، اعتمدت لجنة الوزراء القرار 22(97)²² الذي يحدّد المبادئ العشرين المتعلقة بمكافحة الفساد. وقد دعا هذا الصك على وجه الخصوص السلطات الوطنية للدول الأعضاء إلى تطبيق هذه المبادئ في تشريعات بلدانها وممارساتها، لاسيما تعزيز السلوك الأخلاقي وضرورة السهر على الشفافية في تنظيم وسير العمل وعمليات اتخاذ القرار في الإدارة العمومية واعتماد إجراءات شفافة ومناسبة لمنح الصفقات العمومية. إضافة إلى ذلك، دعا القرار الحكومات إلى «ضمان أن تأخذ القواعد المتعلقة بحقوق وواجبات الموظفين العموميين في الاعتبار متطلبات مكافحة الفساد و [...] تعزيز وبلورة الأدوات المناسبة، مثل مدونات السلوك، التي تزيد من توضيح السلوك المتطلع إليه لدى المسؤولين العموميين».

20- برنامج العمل لمكافحة الفساد، الذي اعتمده لجنة الوزراء في جلستها 578 (18-21 نوفمبر/تشرين الثاني 1996)

21- <https://www.coe.int/en/web/programmes/fight-against-corruption-and-money-laundering>

22- Résolution (97) 24.

اعتمدها لجنة الوزراء يوم 6 نوفمبر/تشرين الثاني 1997 خلال دورتها 101

وأوصت أيضا بـ «تشجيع اعتماد المنتخبين لمدونات قواعد السلوك و [تعزير] قواعد متعلقة بتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية التي تثبط الفساد».

17. في إطار خطة العمل، أعد مجلس أوروبا اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (رقم STE 173)²³. الغرض الرئيسي من هذه المعاهدة هو مواءمة التشريعات الوطنية المتعلقة ببعض المخالفات المتعلقة بالفساد وتحسين التعاون الدولي في هذا المجال. تجرّم الاتفاقية الرشوة والارتشاء لدى المسؤولين العموميين، بمن فيهم العُمد. وتوسع المادة 4 منها تطبيق هذه الجريمة ليشمل أعضاء «أي جمعية وطنية عامة تمارس سلطات تشريعية أو إدارية»، منتخبة كانت أو/أم معيّنة، سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الوطني. وإنّ مفهوما واسعا بهذا القدر قد يشمل، في بعض البلدان، أعضاء مجالس الأقاليم أو الولايات أو المجالس المحلية.

18. ثم كانت اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد (STE N^o 174)²⁴ أوّل صك سعى إلى تحديد قواعد دولية مشتركة في مجالي القانون المدني والفساد، إذ طلب من الأطراف المتعاقدة توفير «سبل انتصاف فعالة لصالح الأشخاص الذين لحقهم ضرر ناجم عن فعل فساد، لتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم» (المادة 1).

²³- Convention pénale sur la corruption, STE n° 173,

فتحت للتوقيع عليها يوم 27 يناير كانون الثاني 1999 ودخلت حيز التنفيذ في 1 يوليو/تموز 2002

²⁴- Convention civile sur la corruption, STE n° 174,

فتحت للتوقيع عليها في 4 نوفمبر/تشرين الثاني 1999 ودخلت حيز التنفيذ في 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2003

على سبيل المثال، تنص المادة 9 من هذه الاتفاقية على مبدأ حماية الموظفين الذين يبلغون عن أفعال فساد ويستدعي من الموقعين أن يضعوا «في قانونهم الداخلي حماية قانونية كافية من أية عقوبة لا مبرر لها تلحق بالموظفين الذين يُبلغون، بحسن نية وعلى أساس شك معقول، عن أفعال فساد إلى الأشخاص أو السلطات المسؤولة»²⁵.

19. لم يلبث مجلس أوروبا بعيد ذلك أن أنشأ مجموعة الدول ضد الفساد (GRECO)²⁶ المكلفة بمراقبة تطبيق معاييره بخصوص مكافحة الفساد. تراقب مجموعة GRECO كافة أعضائها على قدم المساواة، من خلال عملية ديناميكية للتقييم المتبادل والضغط من قبل الأقران. وتعمل على شكل دورات تقييم يهتم كل منها بموضوع محدد²⁷. وإن دورته التقييمية الخامسة قد أطلقت في مارس 2017 واهتمت بمنع الفساد والتشجيع على النزاهة في الحكومات المركزية (المناصب التنفيذية السامية) وأجهزة إنفاذ القانون. وحتى الآن، لم تُخصَّص أية دورة تقييم حصرياً للجماعات المحلية والإقليمية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن البعد المحلي المذكور في تقارير الرصد والمتابعة المتعلقة ببعض البلدان.

20. وأخيراً، اعتمدت لجنة الوزراء عام 2000 التوصية رقم 10 R(2000) بشأن «مدونات قواعد سلوك المسؤولين

25 - Article 9 « Protection des employés » de la Convention civile sur la corruption (STE n° 1742)

المادة 9 « حماية الموظفين » عن اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد

26 - المادة 24 - اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد

27 - وركزت جولة التقييم الأولى (2000-2002) على استقلال وتخصص الهيئات الوطنية المعنية بمنع الفساد ومكافحته، ومدى الحصانة ونطاقها. وشملت جولة التقييم الثانية (2003-2006)، ضمن مواضيع أخرى، الإدارة العمومية والفساد (نظم المراجعة وتضارب المصالح). ركزت جولة التقييم الثالثة (التي بدأت في يناير/كانون الثاني 2007) على تجريم الجرائم بموجب اتفاقية القانون الجنائي حول الفساد والشفافية في تمويل الأحزاب. ركزت جولة التقييم الرابعة (2012) على منع الفساد بين البرلمانين والقضاة والمدعين العامين.

العموميين»، داعية الحكومات الوطنية إلى تشجيع اعتماد مدونات سلوك وطنية للمسؤولين العموميين وذلك بالاستلزام من نموذج القانون الملحق بهذه التوصية²⁸. هذه المدونة النموذج، التي لا تنطبق على المنتخبين، تحتوي على معظم العناصر الأساسية الواردة في الصكوك التشريعية لمختلف الدول الأعضاء.

الاتحاد الأوروبي

21. في يونيو 2011، اعتمدت المفوضية الأوروبية البلاغ بشأن مكافحة الفساد في الاتحاد الأوروبي، وذلك بوضع تقرير الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد لمتابعة جهود الدول الأعضاء في هذا المجال وتقييمها. وقد أكد التقرير²⁹ الأول المنشور في فبراير/شباط 2014 على أن نزاهة الحياة السياسية مشكلة خطيرة في العديد من الدول الأعضاء، مشيراً إلى غياب تعريف متجانس، على مستوى الاتحاد الأوروبي، لـ «المسؤول العمومي» أي تعريف يشمل كلا من الموظفين العموميين والمنتخبين.

22. خُصِّصَ فصل من هذا التقرير للتصريح بالوضع المالي للموظفين الذين يشغلون مناصب حساسة. ويرى الاتحاد الأوروبي أن هذه الممارسة «تساهم في جعل الموظفين العموميين أكثر مسؤولية، وتضمن قدراً أكبر من الشفافية وتسهل الكشف عن حالات محتملة

²⁸ -Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics.

توصية لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن مدونات قواعد السلوك للمسؤولين الوزراء يوم 11 مايو العموميين. اعتمدها لجنة /أيار 2000 خلال دورتها 106

²⁹ - Rapport anticorruption de l'UE, COM(2014) 38 final.

تقرير الاتحاد الأوروبي الختامي حول مكافحة الفساد. تقرير من اللجنة إلى المجلس والبرلمان الأوروبي بتاريخ 3 فبراير/شباط 2014

للإثراء غير المشروع وتضارب المصالح وعدم التناسب، إضافة إلى الكشف عن عمليات فساد محتملة وإطلاق التحقيقات بهذا الصدد.» إن التدقيق في هذه التصريحات هو أحد تجلياتها المهمة، وقد أشار التقرير إلى ضآلة أمثلة التدقيق المتعمق ضمن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

23. كما تناول التقرير مسألة تضارب المصالح. فالتقنيات والعقوبات المطبقة على تضارب المصالح تتباين داخل الاتحاد الأوروبي، وذلك خاصة في ما يتعلق بالسلطة المكلفة بضمان الامتثال (وكالة مستقلة، لجنة أخلاقيات مسؤولة أمام البرلمان، إلخ). إضافة إلى ذلك، فإن العقوبات، إن وجدت، عادة ما تكون نادرة وغير كافية. وأكدت المفوضية الأوروبية أن تضارب المصالح يطرح مشاكل خاصة على المستوى المحلي وأنه «ينبغي مضاعفة الجهود لنشر الممارسات الجيدة التي تطبقها بعض الأقاليم أو السلطات المحلية ولخلق ظروف متكافئة للجميع، سواء تعلق الأمر بمسؤولين حكوميين منتخبين أو معينين لوظيفة محلية».

24. وختاماً، دعت المفوضية الأوروبية إلى إنشاء نظم إنذار مناسبة، تحدد الإجراءات داخل الإدارات العمومية لتوفير وسيلة رسمية للإبلاغ. وذكرت أنه من الأساسي «إنشاء آليات حماية فعالة من شأنها أن توفر الثقة كاشفي الفساد المحتملين».

25. من أجل تقييم نتائج هذا التقرير الأول، أطلقت المفوضية الأوروبية عام 2015 «برنامج تبادل الخبرات»³⁰ لمساعدة الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية المحلية وفاعلين آخرين على مواجهة التحديات المحددة في تقرير الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد. ويهدف ذلك البرنامج إلى تعداد الممارسات الجيدة ومعالجة أوجه القصور في سياسات مكافحة الفساد، وتحسين المعرفة بهذه القضايا واقتراح التدريب. لقد نُظمت عدة حلقات عمل، ضمت مشاركين من 17 إلى 20 دولة، حول مواضيع تتراوح بين «نظم ناجعة للتصريح بالأموال» (بودابست، 29 أبريل/نيسان 2015) إلى «منع الفساد في المشتريات على المستويين المحلي والإقليمي» (أثينا، 25 فبراير/شباط 2016) و «تضارب المصالح والأبواب الدوارة» (برشلونة، 15 يونيو/حزيران 2017).

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

26. تعتمد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مقارنة غير ملزمة بخصوص تقنين سلوك الموظفين العموميين. وتأخذ هذه المقاربة بعين الاعتبار أن البلدان (وبالتالي إدارتها العمومية) متفقة على عدد ضئيل من القضايا الأخلاقية. وتتجاوب المقاربة غير الملزمة مع كون موظفي الخدمة العمومية (والمسؤولين العموميين بشكل عام) يحتاجون إلى هامش عريض للعمل، إذ غالباً ما يُطلب منهم اتخاذ قرارات أخلاقية. وهكذا فإن هذه الصكوك غير الملزمة

30- https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en

تركز أكثر على صياغة مبادئ عامة يمكن أن يستند إليها المسؤولون العموميون في قراراتهم.

27. في عام 1998، اعتمد مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توصية بشأن «تحسين السلوك الأخلاقي في الخدمة العمومية»، مؤكداً في ديباجته أن «السلوك الأخلاقي في الخدمة العمومية يساهم في جودة الديمقراطية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي عبر تحسين شفافية المؤسسات العمومية وأدائها».

ونجد بين التوصيات - ذات النطاق الواسع التعميمي - دعم إجراءات السلطات العمومية للحفاظ على مستويات عالية من السلوك ومكافحة الفساد في القطاع العام وإدراج البعد الأخلاقي في هياكل الإدارة.

28. ما توصي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن تستلهم الدول «المبادئ المتعلقة بتعزيز إدارة الأخلاقيات في الخدمة العمومية»³¹ وهي اثنا عشر مبدأً ملحقاً بالتوصية. تشير هذه المبادئ إلى وضوح وشرعية المعايير الأخلاقية التي يجب نشرها بإيجاز على شكل مدونات سلوك غايتها التشجيع على تصور مشترك للقيم الأخلاقية المشتركة. إن تلك المبادئ تدعو إلى فكرة عن الزعامة، مع التأكيد على أنه «ينبغي للقائمين على الإدارة تشجيع السلوك الأخلاقي» وأن «سياسات الإدارة [...] يجب

31- Recommandation de 1998 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration du comportement éthique dans le service

public

توصية مجلس منظمة الدول ضد الفساد بشأن تحسين السلوك الأخلاقي في الخدمات العمومية، وضمها المبادئ الكفيلة بتشجيع إدارة الأخلاقيات في الخدمات العمومية

أن تشجع على سلوك مطابق للأخلاق». وختاماً، تؤكد المبادئ أنه ينبغي وضع آليات تسمح بالإبلاغ في الخدمة العمومية عن الإجراءات والعقوبات للرد على المخالفات. وتجدر الإشارة إلى أن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توصي باستخدام هذه المبادئ على المستوى دون الوطني (أي المحلي أو الإقليمي).

29. إضافة إلى ذلك، فإن فريق العمل المعني بالفساد التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قد أنشأ في 1998 شبكة لمكافحة الفساد³². هذا البرنامج الإقليمي للتوعية مفتوح لجميع بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وهو يدعم أعضائه في جهودهم الرامية إلى منع الفساد ومكافحته، ولا سيما من أجل التطبيق العملي لتدابير مكافحة الفساد والتنفيذ الفعال للقوانين ضد الفساد. كما يقدم مراجع أو توصيات حول وثائق منهجية مختلفة صُممت في بلد معين، يمكن نشرها في المنطقة، مثل برامج التدريب وأدواته، ونماذج لمدونات السلوك لفائدة الموظفين العموميين والتقنيين حول تضارب المصالح³³.

30. إن توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن النزاهة العمومية توضح تعريف الأخلاقيات العمومية³⁴ والقطاع العام. ومع الأخذ في الاعتبار كَوْنُ الفاعلين الخصوصيين

32- <https://www.oecd.org/corruption/acn/>

33- Programme de travail pour 2016-2019, Réseau anticorruption pour l'Europe orientale et l'Asie centrale, OCDE

34- النزاهة العامة هي المطابقة والالتزام الثابت بمجتمع من القيم والمبادئ والمعايير الأخلاقية من أجل حماية المصلحة العامة ضد المصالح الخاصة وإعطائها الأولوية على هذه في القطاع العام. «توصية مجلس النزاهة العامة

C(2017)5 de l'OCDE

وغير الربيعين يلعبون دوراً أساسياً في تعريف الخدمات العامة وإنتاجها وتقديمها، تنص توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على أن القطاع العام يشمل «الشركات العمومية، المقاولات المملوكة للدولة والشراكات بين القطاعين العام والخاص ووكلائها، إضافة إلى الكيانات التي تقدم خدمات عمومية، أي خدمات يمكن إيكالها إلى أطراف خارجية أو تلك الممولة من طرف القطاع الخاص في بعض البلدان».

المدونة الأوروبية لقواعد السلوك 1999 المتعلقة بالنزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين

31. وفي عام 1999، وبهدف نقل الرسالة وتعزيز معايير السلوك لدى السياسيين، اعتمد المؤتمر «المدونة الأوروبية لقواعد السلوك المتعلقة بالنزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين» (مدونة سنة 1999)³⁵. وكما ذكره المُقرّر حينها، فإن «النزاهة السياسية (...) تشير إلى معايير سلوكٍ، لدى المنتخبين، يحترم عدد معيناً من القيم الأخلاقية مثل الصدق والأمانة والموضوعية».

35 - Résolution 79 (1999) sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux.

توصية حول النزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين، ناقشها المؤتمر واعتمدها يوم 17 يونيو/حزيران 1999

32. وبما أن المؤتمر تجمّع سياسي للمنتخبين المحليين والإقليميين، فإن نطاق مدونة 1999 يقتصر على هذه الفئة من المواطنين: «لأغراض هذه المدونة، تعني كلمة «منتخب» أي مسؤول سياسي يمارس ولاية انتخابية محلية أو إقليمية ممنوحة له عبر الانتخاب المباشر (الانتخابات من قبل الناخبين) أو غير المباشر (الانتخابات إلى المهامّ التنفيذية من قبل المجلس المحلي أو الإقليمي)» (المادة 1).

33. تحدد المدونة، كمبدأ عام، علوية القانون والمصلحة العامة في ممارسة ولاية انتخابية، وكذلك، بالنسبة للمنتخبين، كونهم يقبلون الاضطلاع بمهامهم بتفان وعقلية منفتحة والاستعداد لتحمل مسؤولية قراراتهم. تنصّ على التزامات محددة يجب على المنتخبين المحليين والإقليميين احترامها عند توليهم المنصب وأثناء ممارستهم وفي ختام توليهم المنصب. إن المدونة، على وجه الخصوص، تحتوي على قواعد بشأن الحملات الانتخابية، وتدخل حظر المحسوبية واستغلال الصلاحيات لأجل المصلحة الشخصية. كما تقترح بعض وسائل الرقابة، بما فيها التصريح، عند الطلب، بنفقات الانتخابات والتصريح بالمصالح الشخصية. وأخيراً، تتطلب المدونة شفافية في ممارسة الوظائف العامة، ولاسيما بإعلانهم، على عامة الناس، عن القرارات ودوافعها والتجاوب مع أي طلب من قبل المواطنين يتعلق بممارسة المهامّ.

34. تُرجمت المدونة إلى عدة لغات³⁶ منذ اعتمادها في 1999. وقد أثبتت فائدتها باعتبارها معيارا أوروبيا، وكانت أداة أساسية لأنشطة التعاون بالنسبة للمؤتمر، لا سيما أنشطته المواضيعية وتبادل الآراء بين الأقران بصدد الأخلاقيات العامة والشفافية. ولقد أقيمت ورشات عمل وحلقات دراسية في عدة بلدان. وأدت هذه المقاربة إلى تحسينات في عدة دول أعضاء، مثل أوكرانيا، حيث أنّ المجلس البلدي لمدينة «كريف» قد أدخل عددا من التدابير لتحسين الشفافية والأخلاقيات العامة وتعزيز مشاركة المواطنين من خلال الميَّزنة التشاركية³⁷.

وفي إطار البرنامج الإقليمي «الشراكة من أجل الحكم الرشيد» (2015-2017)³⁸، شارك أكثر من ستين رئيس بلدية، من أرمينيا وأذربيجان وجورجيا ومولدوفا وأوكرانيا، في أنشطة مواضيعية وفي تبادل الآراء بين الأقران حول الأخلاقيات العامة والشفافية ومشاركة المواطنين.

36- الإنجليزية والفرنسية والإيطالية والأوكرانية والألمانية والرومانية والجورجية والعربية

37- أنشطة المؤتمر التعاونية في الدول الأعضاء والمناطق المجاور، CG/BUR14(2017)INF52، الوضع إلى غاية 12 تشرين أول/ أكتوبر 2017

38- <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/eastern-partnership>

مدونة السلوك الأوروبية المنقحة في 2018 لجميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية

الباب الأول المتعلق بنطاق المدونة

35. المادة 1 من المدونة تسلط الضوء على ثلاثة جوانب هامة في الحوكمة الأخلاقية: أولاً، تهدف المدونة إلى مساعدة المنظمات على الوصول إلى حوكمة أخلاقية جيدة؛ ثانياً، تحث هذه المادة المنظمات المشاركة في الحوكمة المحلية والإقليمية على تحديد المعايير التي ستوجه السلوك وتقوم مقام مبادئ توجيهية؛ ثالثاً، تحدد المادة 1 أن المدونة موجهة إلى «جميع الفاعلين». وإن مقدمة هذه المذكرة التوضيحية توفّر المزيد من التفاصيل لهذا الصدد.

36. تنص المادة 2 على أن المدونة تنطبق على جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية. تشير عبارة «جميع الفاعلين» إلى أي شخص أو منظمة تشارك في تحديد سلع وخدمات عمومية أو الحصول عليها أو توريدها أو ممارسة الرقابة عليها (انظر الفقرة 6).

37. حرصاً على اتساق المدونة، عُمدَ إلى التشديد على أن المبادئ المنصوص عليها فيها تنطبق على الأشخاص المنتخبين وأولئك المُعيَّنين والموظفين وعلى مديري المقاولات العمومية وعلى جميع الهيئات الخاصة المكلفة بعرض سلع عمومية أو المشاركة في عملية سياسية.

38. لنفس الغرض، تنص المادة 2 على وجوب احترام جميع الفاعلين لهذه المبادئ والمعايير في ممارسة المهام الخاصة بهم. ويشمل ذلك الامتناع عن أي عمل قد يؤدي إلى انتهاك المبادئ الأخلاقية المنصوص عليها في المدونة.

الباب الثاني المتعلق بالمبادئ

39. يهدف الباب الثاني إلى تحديد المبادئ العامة التي ينبغي أن توجه سلوك جميع الفاعلين. هذه المبادئ المذكورة في عبارات عامة وتخلق التزاما بالوسائل وليس التزاما بالنتيجة. ويجب قراءتها مقترنة بالالتزامات المحددة الواردة في الباب الثالث، والتي تشكل قائمة غير مقيدة بالتدابير التي يتعين الامتثال لها طبقا لهذه المبادئ العامة.

40. تشدد المادة 3 على المبدأ العام ومفاده أن جميع الفاعلين المشاركة في الحوكمة المحلية والإقليمية يخضعون بنفس القدر لعلوية القانون، وهي تقيّد كلاً من السلوك الفردي والمؤسسي. تهدف هذه المادة بالتالي إلى تحديد أولوية الإطار القانوني، الذي يمارس ضمنه جميع الفاعلين مهامهم، وإلى الحيلولة دون الدفاع عن المصالح الشخصية التي قد تعلو على المصلحة العامة. قد تكون هذه المصالح الشخصية مالية أو مهنية أو انتخابية. وقد يكون طابعها مباشرا أو غير مباشر، اعتمادا على ما إذا كانت تخصّ الفاعل نفسه أو أحد أقاربه (العائلة، الأصدقاء، المجموعة السياسية). وقد تتولد هذه المصالح على وجه الخصوص من أنّ الفاعلين المشاركين في

الحكومة المحلية والإقليمية غالباً ما ينتمون إلى شبكة من العلاقات الاجتماعية. هذه الروابط ليست بالضرورة ضارة بالسلوك الأخلاقي، فهي تربط المنظمات العمومية بالمجتمع وتساهم في مسؤولية الفاعلين، ولكنها قد تكون مصدراً لتضارب المصالح.

41. تنص المادة 4 على الفكرة الأساسية القائلة بأن كل شخص منوط به تمثيل الآخرين وتولي وظيفة عمومية يُمكن أن يُحاسب على تصرفاته وأفعاله. يحيل الإلزام بالمساءلة إلى العملية المؤسسية التي تحدد من هو المسؤول عن ماذا وأمام من. هذا الالتزام هو الأساس المعياري للتقييم بأثر رجعي للسلوك الفردي أو المؤسسي.

42. تتناول المادة 5 العلاقة بين جميع الجهات الفاعلة في الحكومة المحلية والإقليمية وعموم الناس. إذا كانت المساءلة هي السمة المميزة للحكومة الديمقراطية، فإن الشفافية وسيلة مهمة لتحقيق ذلك. إن الشفافية في اتخاذ القرارات، والرقابة على أداء الخدمات العمومية من قبل المواطنين، قد صُنِفَتَا من بين أكثر الوسائل نجاعةً لمنع وقوع ما قد يقترفه المُضْطَلَعُونَ بولايات من إساءة لاستخدام السلطة في ممارستهم لمهامهم. وبالتالي فإن التحدي هو إمكانية أن يمارس المواطنون الرقابة على صنع القرار اعتماداً على وثائق وأرشيفات وسواها من المصادر.

43. السياساتُ بيانات عامة عن الإجراءات وعمليات اتخاذ القرار. إن صياغة السياسة العمومية تشير إلى كل إجراء تتخذه الحكومات أو

السلطات العمومية. يشير المصطلح في آنٍ إلى منتج العمل العمومي، على سبيل المثال في الصحة أو التعليم أو الأمن العمومي، وعملية صنع القرار، المتواصلة والمتضاربة في كثير من الأحيان، ويفضي ذلك إلى الإجراءات العمومية. إن اتخاذ القرار يتجلى في فحص مسألة مثيرة للجدل، والوصول إلى استنتاج نهائي حول الخيارات المختلفة، والقيام باختيارات بخصوص الموارد، وتحديد استراتيجيات في مواجهة مشاكل اجتماعية. يجب أن تستوفي عمليات اتخاذ القرار بعض معايير الشفافية وإمكانية الوصول إليها. يجب أن يتاح للمواطنين الولوج إلى الاتصالات، بما في ذلك البروتوكولات والوثائق المكتوبة وأي معلومات أخرى أثرت على القرار، وأن يكونوا قادرين على ممارسة الرقابة عليه. إن كل تواصل مع عموم الناس يجب أن يكون شاملاً ومصمماً بحيث يتمكن الأشخاص غير المتعودين على موضوع معين من فهم جوانبه الأكثر أهمية. وتشير المشاركة إلى الحق الديمقراطي الأساسي للمواطنين في إشراكهم في عمليات صنع القرار وإبلاغهم كلما كان بإمكانهم المشاركة في ذلك. وبالتالي، فلا يكفي خلق فرص للمشاركة: بل يجب أن يُشرح للمواطنين متى وكيف يمكنهم المشاركة.

44. تنص المادة 6 على وجوب أن يُعامل جميع الأشخاص بكرامة واحترام. ويتزايد تنوع موظفي الوظيفة العمومية من حيث العرق والمظهر والعقيدة والميول الجنسي والعمر. وكذلك الشأن بالنسبة للمتعاملين. نظرا للنمو السريع والواسع النطاق للحركية الجغرافية في الدول الأعضاء بمجلس أوروبا، فإن تطورات، بخصوص القيم الاجتماعية وأنماط الحياة، والاعتبارات المعيارية

التي تتبع النقاشات السياسية الخاصة، على سبيل المثال، أو اتجاهات مرتكزة على الهوية أو سياسات الاعتراف، فإن الضغوط من أجل العمل الحثيث لفائدة الإدماج باتت أكثر حضوراً من أي وقت مضى.

45. التنوع، أولاً وقبل كل شيء، هو مسألة اختلاف. فالاعتراف بالفروق الفردية والجماعية يعتبر خطوة مهمة نحو اعتبار التنوع قيمةً إيجابية ضمن القوى العاملة والمجتمع ككل. يمكن لهذا التنوع أن يولد في نفس الوقت تحديات وفرصاً في ما يتعلق بالقيم وأصناف السلوك والأحكام المسبقة. فأحد العناصر الرئيسية للمعاملة المحترمة يكمن في صياغة سياسة للحماية من التمييز داخل منظمة ما، بل أيضاً في ما يتعلق بتوفير الخدمات العمومية مثل النقل أو الصحة. فكل الفائدة بالنسبة للمنظمات هي في التجاوب، بمرونة وشفافية، مع المطالب الخاصة بشأن التنوع، على سبيل المثال من خلال معالجة قضية وصول المعاقين والمسنين إلى مقاصدهم أو ساعات عمل مناسبة لمن يرعى أحد أفراد أسرته في البيت. إن نماذج الإدماج في العالم المهني تقتضي مرونة أكبر داخل المنظمات، ولكنها تسمح لها أيضاً بالاستفادة من الفرص التي تصاحب الاختلافات.

46. تشدد المادة 7 على أهمية الخبرة والمهنية بوصفهما معيارين أساسيين لتعيين الموظفين وترقيتهم. فإن الأهلية لممارسة وظيفة معينة، لا العلاقات السياسية أو القرابة أو غيرها من الالتزامات الاجتماعية، هي التي يجب أن توجه إدارة الموارد البشرية في الحكومة المحلية والإقليمية. ولا يمكن تحقيق هذا المطلب إلا من خلال التأكيد بوضوح على المسار التعليمي ونتائج المرشحين.

47. تنصّ المادة 8 على أن المعايير الموضوعية، وليس التحيزات أو الأحكام المسبقة، هي التي يجب أن توجّه القرارات. بالمعنى الأوسع، فإن الحيادية يشمل مفاهيم الاستقلال والحياد. كما يشير المصطلح إلى أن الأشخاص الذين لديهم أفكار ومصالح متباينة سيستفيدون من المعاملة العادلة والمنصفة. وبالتالي، فإن المادة 8 تلزم كل شخص مشارك في الحوكمة العمومية المحلية والإقليمية بالعزوف عن مصلحته الشخصية وذلك بالترفع عن الصراعات الاجتماعية. وكلما تعذر ذلك أو تداخلت المصالح الشخصية، لزم الرجوع إلى مقتضيات تضارب المصالح. إضافة إلى ذلك، يجب أن تُقرأ هذه المادة مقترنة بأحكام المادتين 6 و 7.

48. تتناول المادة 9 أساساً تسوية تضارب المصالح، وهي في صميم نزاهة الشأن العام. المبدأ الأساسي الذي يجب ملاحظته بسيط: لا ينبغي للمسؤولين الحكوميين، بأي شكل كان، أن يسمحوا لمصالحهم الشخصية المباشرة أو غير المباشرة بالتعدّي على المصلحة العامة، وفي هذه الحالة مصلحة جماعة محلية أو إقليم. فلا ينبغي اتخاذ أي قرار عمومي تحت ضغط المصلحة الشخصية لصانع أو صناع القرار.

49. يوجد تضارب في المصالح عندما يمارس شخص ما عدة وظائف. فيمكن بالتالي الحديث عن «ازدواجية المهام» (بمعنى الوضع الذي يوجد فيه تضارب في المصالح) عندما يكون صاحب وظيفة عمومية أو أي شخص مشارك في الحوكمة المحلية والإقليمية – أحد القضاة أو إيطار في الوظيفة العمومية أو مسؤول إداري أو مدرس - هو

أيضاً عضواً (شرفي) في مجلس إدارة هيئة أو منظمة غير حكومية أو شركة. بشكل عام، قد يكون من الصعب فصل الأدوار في حال عدد الوظائف الرسمية.

50. ونتيجة لذلك، قد يؤدي تضارب المصالح إلى «سوء استخدام منصب عمومي لتحقيق مكاسب شخصية»، مما يؤدي إلى سلوك غير منصف. السلطات المحلية والإقليمية معرضة بشكل خاص لتضارب المصالح. وحسب النظام السياسي، فإنها غالباً ما تكون مسؤولة عن تنفيذ السياسات العمومية وتقديم الخدمات في القطاعات المعروفة بكونها عرضة للفساد (مثل التخطيط الحضري وقطاع البناء والتشييد والخدمات الاجتماعية ومنح التراخيص). إلى ذلك، فإن روابطها الوثيقة بالمواطنين يمكن أن تولّد تحديات أخلاقية تضع على المحك نزاهة جميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية.

51. في ما يتعلق بتطبيق هذه المادة، يتعين على معظم البلدان الإجابة على الأسئلة الأربعة التالية:

أ. ما الذي يجب شمله؟ يمكن تقسيم جوانب تضارب المصالح المشمولة إلى أربع فئات:

- التضارب المتعلق بالأنشطة الداخلية (المتعلقة بالمنصب)؛
- التضارب المتعلق بالنشاط السياسي (على سبيل المثال، إذا كان صاحب المنصب ينوي الترشح للانتخابات)؛

- ♦ التضارب المتعلق بأنشطة أخرى (مثلا، مناصب عمومية أخرى وأنشطة خيرية، وما إلى ذلك)؛
- ♦ والتضارب المتعلق بمصالح مالية.

ب. متى يكون هذا الشمول مطلوباً؟ قبل الدخول في الوظيفة (مرحلة ما قبل المنصب)، خلال السنة التي قضاها في العمل (أثناء الخدمة) وبعد ترك الوظيفة (وظيفة ما بعد المنصب).

ج. من المعنيّ؟ تنطبق قواعد الأخلاق على الأشخاص. إلا أن بعض الحالات التي قد تؤدي إلى تضارب المصالح، تتداخل فيها أيضاً الأسرة وعلاقات أخرى (شركاء وأصدقاء وصالات مهنية قبل تولي المنصب، وما إلى ذلك).

د. كيف ينفذ الامتثال للقواعد؟ تتضمن القواعد الأخلاقية عادة أحكاماً بشأن درء تضارب المصالح (من خلال التدريب مثلاً) والتنفيذ الداخلي (أي في حدود الإدارة)، والتنفيذ الخارجي (أي المساءلة أمام الهيئات الخارجية) والعقوبات (أي نتائج سلوك غير أخلاقي).

52. السياسات الفعالة بخصوص تضارب المصالح غالبا ما تتضمن الإجراءات التالية:

أ. قياس وتقييم تضارب المصالح باستخدام أساليب قائمة على توليد معلومات مفيدة، على سبيل المثال من خلال تقييمات الموظفين ومؤشرات أخرى؛

ب. تشجيع الشفافية والانفتاح وضرورة المساءلة، بحيث يمكن للفاعلين الراغبين في ذلك الوصول إلى المعلومات التي يحتاجونها لمنع تضارب المصالح وكشفها والتحقيق فيها وفرض عقوبات بشأنها؛

ج. دعم الإجراءات بشأن مكافحة تضارب المصالح عبر التوعية ومعرفة أفضل بما تنطوي عليه من المخاطر؛

د. التركيز على تحليل فعالية سياسات درء تضارب المصالح في ما يتعلق بقطاعات أو قضايا أو مسائل أو أدوات سياسية محددة؛

هـ. السهر على الالتزام بالقواعد وعلى النتائج وليس فقط على تطبيق القواعد في حد ذاتها.

53. وقد انتقلت معظم البلدان من مقارنة قوامها تنظيم سياسات تضارب المصالح إلى مقارنة قائمة على إدارة الصراع، ومن مقاربات من فوق إلى تحت (منع، قيود، عقوبات جنائية وإدارية) إلى مقاربات أكثر تعقيداً أساسها القِيم (بما في ذلك التعليم والتدريب ومتطلبات الشفافية وأفضل أنظمة المتابعة). وبالتالي، فإن النظم الحديثة لإدارة تضارب المصالح لم تعد تعتمد حصراً على القانون واحترامه ومعاينة المخالفات: إنها تهدف الآن إلى منع وقوع تضارب المصالح وتشجيع حسن السلوك من خلال تدابير مرافقة وإرشادية مثل التدريب وإحداث مدونات لقواعد السلوك. ونتيجة لذلك، فإن معظم البلدان تقدم طيفا واسعا من الأدوات لأجل مكافحة السلوك غير الأخلاقي وحدوث تضارب في المصالح.

54. في الوقت الراهن، تشمل المعايير المشتركة في مجال تضارب المصالح ما يلي:

أ. مجموعة من القواعد والمبادئ: تسرد هذه الصكوك بشكل أساسي عدة محظورات وقيود (على سبيل المثال حظر تلقي هدايا تفوق 250 يورو). في هذا الباب، ثمة تباينات كبيرة بخصوص مختلف الفاعلين والقطاعات وعدد المحظورات والقيود والالتزامات.

ب. أربع طرق للحد من تضارب المصالح (خاصة لدى أصحاب المناصب العمومية والموظفين السامين): التنحي، فك الارتباط، التصريح وعدم التوافق. ثلاثة من هذه التدابير

هي تدابير وقائية: يتمثل التنجى في نأي المرء بنفسه عن المشاركة في اتخاذ قرار ما؛ يكون فك الارتباط، بالنسبة للشخص المعني، بالتخلي عن المصالح التي تشكل تضاربا؛ التصريح يعني مختلف طرائق إعلام المؤسسة، و/أو رئيس و/أو عموم الناس بـ «المصالح» المالية والشخصية و/أو المهنية.

ج. إعداد المدونة: في هذا المجال، ثمة تباينات هامة في عملية صنع القرار بالعلاقة مع المدونات ومشاركة العاملين (الممثلين، وتفصيل المدونة، وما إذا كان يمكن فرض عقوبات على خروقات المدونة أم لا، وإذا كانت الإجابة بنعم، فبأي شكل من الأشكال، تضمين أو عدم إدراج رموز محددة في السلوك المتطلع إليه في أماكن العمل، وما إلى ذلك).

د. تدابير التصريح: إنشاء سجلات المصالح التي تقتضي الإعلان عن احتمالات تضارب للمصالح. في هذا المجال، توجد اختلافات فيما يتعلق بالالتزامات المتعلقة بالشفافية، ومستوى تفصيل التزامات الإبلاغ والالتزامات الخاصة (مثل ما إذا كان سيتم توسيع النطاق إلى أنشطة الأزواج أم لا)، إلخ. تختلف شروط التصريح باختلاف الوظائف والقطاعات (بشكل عام، هناك التزامات تقع على أصحاب المناصب العمومية والموظفين السامين، ولكن ليس على سواهم من الفاعلين).

هـ. آليات المتابعة والتنفيذ: حسب الشخص والقطاع المعني، ثمة اختلافات كبيرة بخصوص صلاحيات اللجان الأخلاقية ومواردها وهي المكلفة بتقديم المشورة الأخلاقية و/أو بمتابعة ومراقبة تطور تضارب المصالح داخل المنظمة. هناك أيضا اختلافات مهمة في العقوبات (الجنائية والإدارية) عند الإخلال بالأخلاق.

و. التدريب والتوعية : يتعين على الجماعات المحلية والإقليمية أن تنظر فيما إذا كانت ستجعل التدريب بخصوص تضارب المصالح إلزاميا، أو اقتراحه على جميع الموظفين العموميين، أو على الموظفين السامين فقط، أن يكون ذلك خلال حصة واحدة أو حصص دورية، أو حصر التدريب في القواعد والتدابير أو أن يدرج فيه كذلك النظر في المعضلات، إلخ.

الباب الثالث المتعلق بالالتزامات الخاصة

55. يفرض الباب الثالث بعض الالتزامات الخاصة على جميع الأشخاص المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية. تعكس هذه الالتزامات الأهداف العامة الموضحة في الباب الثاني. إن تحديد مبادئ عامة والتزامات محددة يسمح بتادي فخ صياغة مفرطة في التعميم أو الخصوصية. علاوة على الوفاء بهذه الالتزامات، يجب بالطبع على جميع الفاعلين الالتزام بالمبادئ المنصوص عليها في الباب الثاني في سائر أنشطتهم

56. تحظر المادة 10 كل سلوك يشكل في حد ذاته فعلاً من أعمال الغش أو الفساد. ورغم تنوعها، فيمكن إيجاد توافق حول التعريفات والمفاهيم. يمكن اعتبار الفساد صفقة سرية هدفها الحصول على سلع عمومية، عقود أو تمويل مثلاً، لأغراض خصوصية. غالباً ما تشير الكلمة إلى العمل المتعمد من قبل شخص لديه سلطة عمومية للمطالبة بالحصول على منفعة فورية أو الوعد بها، مقابل تحقيق منفعة لطرف ثالث، وبشكل هذا الفعل انتهاكاً للالتزامات الشخص المقترف له ولا يتماشى مع ما تقتضيه مهامه من مبادئ أخلاقية. من الواضح أن هناك انتهاكاً لسيادة/ لدولة القانون، ومبدأ المساواة، واستقامة عملية صنع القرار.

عواقب الفساد خطيرة وعميقة. إنه يقوض التنمية الاقتصادية والجراكية الاجتماعية، ويقوض الثقة في المؤسسات الديمقراطية والإدارية، وبالتالي يهدد بشكل خطير دولة القانون والديمقراطية. في ظل نظم إدارية لامركزية بشكل متزايد، حيث يتم إسناد الخدمات العمومية إلى شركات شبه حكومية أو شركات خاصة، فإن أي تفاعل من هذا القبيل ينطوي على خطر التلاعب في سير المناقصة وفساد ضمن مراكز القرار أو التحايل على القواعد والإجراءات. ونظراً لتنوع تعريفات جريمة الفساد، سيُرجع إلى القانون الجنائي الساري في دولة عضو وفي صكوك القانون الدولي ذات الصلة.

57. تهدف المادة 11 إلى أن يُعامل جميع الأشخاص الراغبين في المشاركة في المناقصات على قدم المساواة. إن توفير السلع والخدمات أمر ضروري في أنظمة الخدمة العمومية الحديثة. وفي الوقت نفسه، يخلق التعاقد الخارجي مخاطر فساد، مما قد يضرّ بالمنافسة الحرة في سوق السلع والخدمات. تؤدي المعاملات المغشوشة والتلاعب في المناقصات إلى ارتفاع التكاليف وانخفاض جودة الخدمات وارتفاع أسعار السلع والخدمات المقدمة للمواطنين. وفي نهاية المطاف، فإن هذا يؤدي إلى إضعاف الثقة في الحكمة الديمقراطية وتشجيع التعسف في صنع القرار³⁹.

58. تنظم المادة 12 الحالة التي يُمنح فيها شخص مشارك في الحكومة المحلية والإقليمية امتيازاً مستقبلياً. ويتعلق بالأمر بالانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص والعكس بالعكس، خاصة عندما ترتبط الوظيفة المستقبلية بالوظائف والعلاقات السابقة. في بعض الأحيان، يتولى الموظفون العموميون وظائف في الشركات التي تشارك في المناقصات المحلية حيث يمكنهم الاستفادة من معلوماتهم الامتيازية؛ كما يمكنهم تحرير العقود وهم ما يزالون يمارسون مهامهم، للاستفادة من ذلك لاحقاً عندما يعملون لصالح مزودٍ خصوصي؛ هناك احتمال آخر ألا وهو تدبير فرص لأنفسهم أو لأصدقائهم أو لأقاربهم. فظاهرة الأبواب الدوارة تشغل مكانة أساسية من التفكير في تضارب المصالح والفساد وسوء استخدام النفوذ.

39- لمزيد من المعلومات، انظر تقرير المؤتمر 13(2017)CG33 الختامي «الشفافية في منح الصفقات العمومية على المستويين المحلي والإقليمي» الفرار (2017)421 والنوصية (2017)405.

59. لقد اكتسب هذا الموضوع أهمية نظرا للوتيرة المتزايدة لحركة التنقل بين القطاعين العام والخاص والعدد المتزايد من المسؤولين السياسيين والموظفين السامين أو الأطر الذين ينتقلون من هذا القطاع إلى ذاك. تتجلى الصعوبة في أنه لا يوجد أي بلد له مصلحة في كبح ديناميكيات سوق العمل أو تنقل المهارات والكفاءات. أمام هذه المعضلة، يضع العديد من الحكومات والمسؤولين السياسيين قواعد ومبادئ لما بعد التوظيف من أجل إدارة وتنفيذ ومراقبة الأبواب الدوارة. وغالبا ما ينظر إلى فترات النقص كوسيلة لمنع مثل هذه التضاربات في المصالح.

الباب الرابع المتعلق بالمؤسسات والإجراءات

60. يتناول الباب الرابع مؤسسات وإجراءات نظم النزاهة. ينبغي تصميم هذه المؤسسات والإجراءات بشكل يدعم تنفيذ مبادئ وأحكام المدونة واحترام المبادئ العامة من جانب جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية.

61. تدعو المادة 13 المنظمات إلى مساندة تطور المعايير الدولية المعتمدة بخصوص إدارة المنظمات بانسجام مع الأخلاق. وهذا يشمل تصميم برنامج تعليمي، شامل وملائم، حول إدارة النزاهة. تهدف البرامج التعليمية إلى نشر قيم ومعايير لقواعد السلوك ضمن منظمة ما ولمساعدة الموظفين على التعامل بشكل مهني

مع المخاطر والمعضلات في ما يتعلق بالأخلاق وجعلهم شركاء في معالجة القضايا الأخلاقية. إن الوصول إلى طيف واسع من المعلومات والخدمات الاستشارية وعروض التدريب هو الشرط الأول لمنح الموظفين وسائل لمواجهة المخاطر بفعالية وبما يتفق مع قيم المنظمة ومعاييرها.

62. وثمة عنصر هام آخر ألا وهو إنشاء خدمات الدعم والمشورة، التي تساعد الموظفين أو الأقسام/الدوائر ككل على مواجهة التحديات، الفردية منها والتنظيمية على السواء، لاستباق المجالات المحفوفة بالمخاطر بشأن الأخلاق أو حالات تضارب المصالح ولصيابة استراتيجيات محددة للتصدي لهذه المخاطر. إن الأهداف الرئيسية لهذا الدعم هي تخفيف الضغط ومساعدة كل شخص على مواجهة الصعوبات التي قد تؤثر على قدرة أحد الموظفين أو قدرة القسم/الدائرة على أداء المهام. يمكن أن يكون توفير خدمات الدعم وسيلة فعالة، بالنسبة للمنظمات، لمساعدة الموظفين على التعامل مع أنواع مختلفة من انتهاكات النزاهة، مثل التنمر الجنسي والتمييز وحالات السلوك الاحتياالي وتضارب المصالح.

63. وتنص المادة 14 على أن سياسات النزاهة يجب أن تحدد إجراءات وحقوقا بشأن الإبلاغ عن شهادات خرق للنزاهة. إن الإبلاغ هو إخطار سلطات داخلية أو خارجية أو عامة الناس عن مخالفة مفترضة. على المنظمات العمومية بذل قصارى جهدها لحماية

المبلغين، الذين ربما يكونون في وضعية هشة. إن ذلك سيساهم في أن تكون القضايا التي يثيرها موظفون أو مستشارون أو مقاولات أو مواطنون معالجةً بشكل مبني وأن هؤلاء في مأمن من الانتقام. يجب أن تكون قنوات الإبلاغ محددة بشكل واضح وشفاف ومتاحة للجميع. كما يجب تحديد مبادئ وإجراءات الإبلاغ عن الانتهاكات المشتبه فيها.

64. المستشار السري شخص يمكن للموظفين التحدث إليه في السر حول قضايا النزاهة. يجب أن تبقى المقابلات سرية قدر الإمكان. وللمستشار معرفة جيدة بإجراءات الإبلاغ ويعطي رأيه عما إذا كان من الصائب الإبلاغ أم لا ثم، إذا كان الجواب بنعم، عن كيفية القيام بذلك. إضافة إلى هذا الدور الاستشاري، فالمستشار السري يمكن أن يمثل أيضًا هيئة للتفكير، بوصفه محاورًا يُمكن من تقاسم الشكوك والمخاوف في سرية تامة.

65. وتبين الدراسات أن العتبات اللازمة للإبلاغ عن شهادات المخالفات يجب أن تكون منخفضة قدر الإمكان، وذلك لجمع تقارير الإبلاغ في مرحلة مبكرة. وإن وجود مستشارين سرّيين يمكن أن يساعد في خفض هذا الحد الأدنى. والخطوة اللازمة للاتصال بمستشار سري تكون أسهل عندما يكون الأخير مسؤولاً، في آنٍ واحد، عن قضايا التحرش وعن النزاهة. ويعزز هذا النوع من التنظيم فعالية نظام الإبلاغ. من أجل خفض عتبة الإبلاغ، يستحب في حالة وجود تضارب في الولاء أن يدعم المستشار السري المبلغ

بدلاً من المنظمة. سيكون الحد الأدنى أقل إذا لم يكن المستشار السري هو الشخص الذي يتلقى الإبلاغ الرسمي، بل يقوم فقط مقام هيئة للتفكير بالنسبة لمقدمي البلاغات (المحتملين).

الباب الخامس المتعلق باحترام الخصوصية واستخدام البيانات

66. ينص الباب الخامس على ضرورة أن توازن الرقابة ما بين الحاجة إلى المراقبة والحق في الحياة الخصوصية. تؤثر التكنولوجيات الرقمية وأشكال الاتصال الجديدة بشكل متزايد على إدارة المنظمات العمومية والمتابعة والاتصالات ضمنها. يمكن لرقمنة العمليات المهنية أن تمكن من تحسين التعاون بين الأقسام/الدوائر وتعزيز شفافية العمليات من خلال تحليل البيانات الإحصائية، على سبيل المثال في مجال المناقصات.

67. إن المنظمات تعالج البيانات على الدوام: فتجمع معلومات حول عملياتها، وسلوكها وأدائها وأموالها، وتحللها وتخزنها وتعالجها وتنقلها. والبيانات إنما يتم تفسيرها وتحليلها بانتظام. فتحليل البيانات هو الطريقة المعتادة لتقييم عدد كبير من البيانات الكمية. وتحتل هذه الأنشطة اليوم مكاناً مركزياً في الأنظمة الحديثة للإشراف والمراقبة. للحصول على معلومات مفيدة عن المخاطر والانتهاكات المحتملة للأخلاقيات وغيرها من الاختلالات

المنظمات، فإنها تعالج البيانات وتستخلص منها استنتاجات حول الأنشطة الحالية أو السابقة.

68. يجب على معالجي البيانات الالتزام بمبادئ معينة. تدعو المادة 15 المنظمات إلى ضمان الشرعية والتناسب والفعالية واحترام الحياة الخصوصية كمبادئ أساسية في جمع البيانات ومعالجتها. يجب التعامل مع هذه البيانات طبقاً للقانون. يجب أن تكون نوعية البيانات المستخدمة وكميتها مناسبة للغرض من التحقيق. إضافة إلى ذلك، يجب أن تكون المنظمات على وعي بأن جمع البيانات ومعالجتها ينطويان على موارد مالية وبشرية. لذلك، لا ينبغي أن يكون جمع البيانات مفرطاً. إن الاستخدام الفعال لهذه الموارد معيارها يجب أن يسوس كل إجراء.

69. إن حماية الطابع الخصوصي للبيانات، لاسيما فيما يتعلق بالمعلومات المرتبطة بالصحة أو الميول الجنسي أو العرق أو أتهام محتمل، يجب أن تكون من الأولويات. إنها مقترنة بحق الجميع النظر في البيانات التي تم جمعها ومعالجتها. وبطبيعة الحال، إذا سُرقت البيانات أو فقدت أو أُطِّعَ عليها بطريقة غير مشروعة، فإن الهيئة المسؤولة عن معالجتها ملزمة بإبلاغ الشخص المعني. لذلك يجب على المنظمة وضع إجراءات مناسبة لتمكين الأشخاص المعنيين من الوصول إلى تلك البيانات.

70. في حين أنّ لامركزية العديد من المنظمات في متزايد، يمكن للتكنولوجيات الرقمية تحقيق هذه اللامركزية دون التخلي عن الرقابة. «المشاكل العويصة» والأخبار الكاذبة وعدم الثقة نسبيا باحترام القدرة التنظيمية للمؤسسات العامة تفرض تعزيز الكفاءة على تقييم المعلومات والبيانات ولديها القدرة على نشر النتائج والقرارات على عامة الناس بشكل موضوعي. من خلال زيادة القدرة على جمع وتحليل وتبادل البيانات المتعلقة بالموظفين والمواطنين والأداء، تستطيع المنظمات معرفة المزيد عن نفسها وتحسين إجراءات العمل والحد من مخاطر الفساد والسلوك الاحتياالي. إن هذه التطورات نفسها تفرض أيضا على المنظمات أن تحمي الحياة الخصوصية للموظفين بلا هوادة وتقنن بفعالية آليات الرقابة ومؤسساتها. إن آليات التدقيق والرقابة ينبغي أن يسوسها تمسك شديد بدولة القانون وبالشفافية وأن تخضع للمراجعة.

الباب السادس المتعلق بنشر المدونة

71. وينظم الباب السادس نشر المدونة ما بين الأشخاص الذين يشاركون عمليا في الحوكمة وبين عامة الناس. وهو يركز على التوعية بالمبادئ المنصوص عليها في المدونة. يوكل إلى المنظمات أن تضمن مكان عمل تكون فيه المخاطر الأخلاقية محدودة. ولكي تكون المدونة فعالة، فيجب أن تدرج ليس فقط في تدريب الموظفين الجدد، وإنما أيضا في التدريب المستمر للموظفين تحت الخدمة.

قرار 433 (2018) بشأن الأشخاص المشاركين في الحكم المحلي والإقليمي

تمت مناقشته واعتماده من قبل المؤتمر بتاريخ

7 نوفمبر 2018

(انظر الوثيقة 12 (2018) CG35 التي توضح الأسباب المقررة :

مانويلا بورا، إيطاليا (R, SOC))

إذ يستمر الفساد وغيره من أشكال السلوك غير الأخلاقي في تهديد الديمقراطية، فالأشكال الجديدة للحكومة وتطلُّعات المُواطنين بشأن السلوكات الأخلاقية والتقدم المسارع في تكنولوجيات الاتصالات إنما هي تحديات أخلاقية جديدة للسلطات المحلية والإقليمية.

اقتناعاً منه بأهمية وجود مبادئ مشتركة بشأن السلوك الأخلاقي، فإن المؤتمر قد قرر مراجعة «مدونة قواعد السلوك الأوروبية بشأن النزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين» المعتمدة في جلسته السادسة يوم 17 يونيو/حزيران 1999، في إطار خارطة الطريق للوقاية من الفساد وتعزيز الأخلاق العامة، المعتمدة في أكتوبر 2016 في دورته الحادية والثلاثين.

حُدِّثت لعملية التعديل غايتان اثنتان: توسيع نطاق المدونة حتى تُفيد جميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية ثمّ مراعاة التغيرات الرئيسية في الحوكمة المحلية والإقليمية على مدى السنوات العشرين الماضية، لاسيما التجزئ المتزايد للحكومة المحلية والإقليمية، نظراً لإسناد الخدمات العمومية إلى طرف خارجي باطراد ولتطلعات المواطنين ومطالبهم من أجل المعايير الأخلاقية العالية والتغييرات التي أحدثتها التطورات في الرقمنة وأشكال الاتصال الجديدة.

إن مدونة مُوحَّدة لقواعد السلوك لفائدة المنتخبين المحليين والإقليميين من شأنها أن تؤدي عدة وظائف. فإنها، على وجه الخصوص، تصلح لإعلام جميع الفاعلين بمستوى السلوك الأخلاقي المتطلع إليه لديهم في ممارستهم اليومية لمهامهم؛ وفي الوقت نفسه، فهي تعمل على إعلام المواطنين بالسلوك الذي يحق لهم التطلع إليه لدى منتخبهم. وتمكن من بناء الثقة بين جميع الفاعلين المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية وتعزز الصلة بين المواطنين والمسؤولين السياسيين المحليين والإقليميين.

فإن المؤتمر، بالتالي،

أ. وإذ يضع في اعتباره:

1. اتفاقية القانون الجنائي المتعلقة بالفساد (STE N°. 173) ؛
2. اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد (STE N°. 174) ؛
3. قرار المؤتمر 79 (1999) بشأن النزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين؛
4. قرار المؤتمر 316 (2010) بشأن «حقوق وواجبات السلطات المحلية والإقليمية: مخاطر الفساد»؛
5. قرار المؤتمر 401 (2016) «منع الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على المستوى المحلي والإقليمي»؛
6. القرار 97 (24) الصادر عن لجنة الوزراء بشأن المبادئ التوجيهية العشرين لمحاربة الفساد؛
7. توصية لجنة الوزراء R(2000)10 بشأن مدونات السلوك للموظفين العموميين؛
8. أولويات المؤتمر لسنوات 2013-2016 و2017-2020؛

وإذ يؤكد من جديد أنه يجب على جميع المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية احترام التزاماتهم العامة بنزاهة، والتصرف وفقا للقانون وخدمة المصلحة العامة؛

تأكيدا منه على ضرورة احترام مبادئ الشفافية وعدم التمييز والاستقامة والجدارة واحترام التنوع؛

تأكيدا منه على أنه يجب عليهم الإبلاغ عن جميع قراراتهم وإجراءاتهم؛

يعتمد مدونة السلوك الأوروبية لجميع الأشخاص المشتركين في الحكم المحلي والإقليمي، كما هو مبين في مرفق هذا القرار؛

يشجع السلطات المحلية والإقليمية على:

(1) اعتماد هذا القانون أو استلهامه لتصميم وترويج مدونات سلوك مماثلة بالتشاور مع حكوماتهم الوطنية؛

(2) وضع برنامج تعليمي شامل وكاف بشأن إدارة النزاهة وتقديم خدمات استشارية لمساعدة الموظفين على تحديد مجالات الأذى الأخلاقي المحتمل وحالات النزاع؛ الاهتمام ووضع استراتيجيات محددة للتصدي لهذه المخاطر؛

يشجع الرابطات الوطنية للسلطات المحلية والإقليمية على:

1) ترجمة مدونة السلوك الأوروبية ونشرها علناً لجميع المشاركين في الحكم المحلي والإقليمي، من أجل زيادة الوعي بمعايير السلوك التي يحق للمواطنين توقعها من هؤلاء الناس؛

2) مساعدة السلطات المحلية والإقليمية في تصميم البرامج التعليمية والدورات التدريبية المناسبة؛

يوافق على مواصلة تعزيز تعاونه مع مجموعة الدول ضد الفساد (GRECO) من أجل النهوض بنزاهة الحكم المحلي والإقليمي في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا.

بعد الفساد أحد العوامل المدمرة لثقة العموم و الحوكمة في أوروبا، بما في ذلك على المستويين المحلي والإقليمي. ونظرا لكون المبلغين عن الفساد هم وحدهم من يمتلك معلومات تمكنوا من الكشف عنها، فإنهم يشكلون قيمة مضافة فريدة مقارنة بالعديد من آليات المراقبة المؤسسية الأخرى.

وقد اعتمد مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا تقريرا يتعلق بالمبلغين يشدد على ضرورة تبني تشريعات وطنية لضمان حمايتهم والحرص على تنفيذها على المستويين المحلي والإقليمي. ويمر ذلك على الخصوص من خلال إرساء قنوات لإبلاغ داخلي مجهول الهوية إلى جانب مؤسسات مستقلة مثل الوسطاء على المستويين المحلي والإقليمي يكلفون بالإشراف ومعالجة المعلومات التي يتم الكشف عنها.

يعتبر مجلس أوروبا المنظمة الرئيسية للدفاع عن حقوق الإنسان في القارة الأوروبية. ويضم 47 دولة عضوا، بما في ذلك مجموع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويعد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية مؤسسة تابعة لمجلس أوروبا مكلفة بتعزيز الديمقراطية المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء الـ47. ويضم الكونغرس، المؤلف من غرفتين – غرفة السلطات المحلية وغرفة الأقاليم – وثلاث لجان، 648 منتخبا يمثلون أكثر من 150 000 جماعة ترابية.

www.coe.int