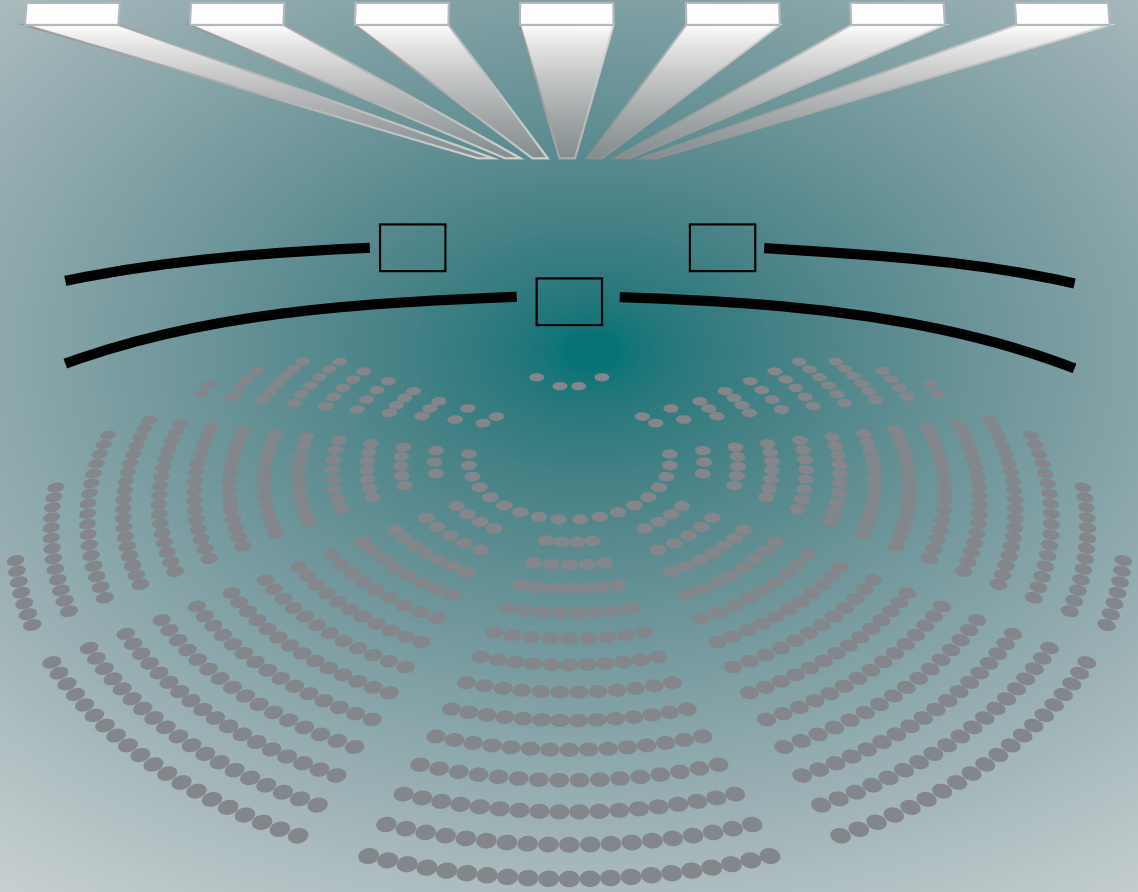


مجموعة أدوات لصياغة مدونات قواعد السلوك لأعضاء البرلمان



www.coe.int/econcrime

تمويل مشترك من الاتحاد الأوروبي



الاتحاد الأوروبي

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

تمويل مشترك وتنفيذ
من طرف مجلس أوروبا

الطبعة الانجليزية:

Toolkit for drafting codes of conduct for members of parliament

الآراء الواردة في هذا العمل هي مسؤولية المؤلف (المؤلفين) ولا تعكس بالضرورة السياسة الرسمية لمجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي.

يمكن إعادة إنتاج مقتطفات (حتى 500 كلمة) بشرط ألا يكون ذلك لأغراض تجارية، ما دام يتم الحفاظ على سلامة النص، وألا يُستخدم المقتطف خارج سياقه، أو يُقدّم على نحو غير مكتمل، أو يُضلل القارئ بشأن طبيعة النص أو نطاقه أو مضمونه. ويجب دائمًا الإشارة إلى المصدر على النحو التالي: «© مجلس أوروبا، سنة النشر». ينبغي توجيه جميع الطلبات المتعلقة باستنساخ أو ترجمة جميع أجزاء هذه الوثيقة إلى مديرية الاتصالات (F-67075 ستراسبورغ سيدكس أو publishing@coe.int) وينبغي توجيه جميع المراسلات الأخرى المتعلقة بهذه الوثيقة إلى المديرية العامة لحقوق الإنسان وسيادة القانون.

أُعدت هذه الوثيقة كجزء من مشروع شارك في تمويله الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا. ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تؤخذ الآراء الواردة هنا على أنها تعكس الرأي الرسمي لأي من الطرفين.

تمت ترجمة هذه الوثيقة إلى اللغة العربية من قبل مشروع أجيلا «تحسين الحوكمة الاقتصادية من خلال مكافحة الفساد في تونس»، وهو مشروع مشترك بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا، بتمويل مشترك بين المنظمين وينفذه مجلس أوروبا.

الغلاف والتخطيط: إدارة إنتاج الوثائق والمنشورات (SPDP)، مجلس أوروبا.

لم يتم تحرير هذا المنشور من قبل وحدة تحرير قسم إنتاج الوثائق والمنشورات (SPDP) لتصحيح الأخطاء المطبعية والنحوية.

لمزيد من المعلومات حول موضوع المنشور، يرجى الاتصال بقسم مكافحة الجريمة الاقتصادية والتعاون إدارة مكافحة الجريمة.

الإدارة العامة لحقوق الإنسان وسيادة القانون مجلس أوروبا.

البريد الإلكتروني: contact.econcrime@coe.int

المؤلفون:

كوينتن ريد، مع مدخلات من تيلمان هوبه
www.coe.int/econcrime

© مجلس أوروبا، فبراير 2023
طُبِعَ في مجلس أوروبا

مجموعة أدوات لصياغة مدونات قواعد السلوك للأعضاء البرلمان

الفهرس

1. مقدمة 5

5	1.1. المعايير الدولية
7	1.2. ما الغرض من مدونة قواعد السلوك؟
8	1.3. الطبيعة التنظيمية لمدونة قواعد السلوك
8	1.4. العلاقة مع القوانين الأخرى
9	1.5. خصوصيات مدونة السلوك لأعضاء البرلمان
10	1.6. عملية الصياغة والاعتماد

2. مجموعة أدوات للصياغة 11

11	2.1. الهيكل العام
12	2.2. هدف ونطاق المدونة
12	2.3. المبادئ العامة للسلوك (القيم)
17	2.4. الالتزامات المفصلة
33	2.5. التنفيذ والإنفاذ

المرفق 1 : الإرشادات المقترحة بشأن تضارب المصالح لأعضاء البرلمان البريطاني 37

37	ما هو تضارب المصالح؟
38	ما هي «المصالح الشخصية»؟
41	ماذا نعني بـ «المصلحة العامة»؟
41	التصورات
42	تجنب حالات تضارب المصالح
43	حالات عدم التوافق
43	الأنشطة بعد مغادرة المنصب
44	الالتزامات في حالات تضارب المصالح
45	التصريح بالمصالح

مقدمة

وُضعت مجموعة الأدوات هذه بغرض مساعدة البرلمانات في صياغة مدونات قواعد السلوك لأعضاء البرلمانات من خلال تكييف المشورة المقدمة مع ظروفهم الخاصة. وهي مستكملة بإرشادات مقترحة بشأن تضارب المصالح لأعضاء البرلمانات.

يتخذ من المدونة الأوروبية لقواعد السلوك لجميع الأشخاص المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية (المدونة الأوروبية) لعام 2018 إطاراً أساسياً لتقديم التوجيهات بشأن صياغة المدونة. تم تنظيم المدونة الأوروبية وفقاً لعناوين تحدد المواضيع/المسائل التي يجب تنظيمها. وضعت المدونة «لجميع الأشخاص المعنيين بالحوكمة المحلية والإقليمية»، وتستخدم نسخة معدلة من العناوين في القسم 2 من أجل تكييف مجموعة الأدوات هذه مع الممثلين المنتخبين.

1.1 المعايير الدولية

تُعد مدونات قواعد السلوك عنصراً راسخاً في المعايير الدولية بشأن الحوكمة ومنع الفساد. وفيما يلي بعض المعايير ذات الصلة:

◀ المدونة الأوروبية لقواعد السلوك لجميع الأشخاص المشاركين في الحوكمة المحلية والإقليمية الصادرة عن مجلس أوروبا، 2018².

◀ التوصيات التي قدمتها مجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO) فيما يتعلق بأجهزة مكافحة الفساد، ولا سيما خلال تقييمات الجولة الرابعة من تقييماتها، مع التركيز على جملة أمور منها أعضاء البرلمان، ومدونات قواعد السلوك الخاصة بهم، وتضارب المصالح، وممارسة الضغط.³

◀ توصية مجلس أوروبا 2 (2017) CM/Rec بشأن التنظيم القانوني لأنشطة الضغط في سياق صنع القرارات العامة والمذكرة التفسيرية.⁴

◀ يدعو قرار مجلس أوروبا رقم 97 (24) بشأن المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد، رقم 15، إلى «اعتماد الممثلين المنتخبين مدونات قواعد سلوك».⁵

◀ تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 8 على أن «تسعى كل دولة طرف إلى تطبيق مدونات أو معايير سلوك، في إطار نظمها المؤسسية والقانونية، من أجل الأداء الصحيح والمشفّر والسليم للوظائف العمومي». وفي المادة نفسها تحيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول إلى النظر في المعايير والمبادرات الأخرى للمنظمات الدولية والإقليمية والأقاليمية وكذلك مدونة الأمم المتحدة المعتمدة لمدونة قواعد السلوك الدولية للموظفين العموميين (1996) كنموذج، وإن كانت مدونة عامة ولا تركز تحديداً على الممثلين المنتخبين.

1. مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية (2018) مدونة قواعد السلوك الأوروبية لجميع الأشخاص المشاركين في الحكم المحلي والإقليمي. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

2. المرجع السابق.

3. انظر جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO): تقارير التقييم والامتثال. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

4. مجلس أوروبا (2017) التوصية 2 (2017) CM/Rec الصادرة عن مجلس أوروبا (2017) بشأن التنظيم القانوني لأنشطة الضغط في سياق صنع القرار العام والمذكرة التفسيرية، متاح على الرابط: www.coe.int، تم الاطلاع عليه في 12 أكتوبر 2019.

5. مجلس أوروبا (1997) عشرون مبدأً توجيهياً لمكافحة الفساد، متاح على الرابط: www.coe.int تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

- ◀ قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا رقم 1214 (2000) بشأن «دور البرلمان في مكافحة الفساد»، الذي يشدد على «فكرة أن البرلمانين ليس من واجبهم الامتثال لنص القانون فحسب، بل أن يكونوا قدوة للمجتمع ككل في عدم الفساد من خلال تطبيق وإنفاذ مدونات قواعد السلوك الخاصة بهم».⁶
- ◀ يشجع إعلان بروكسل (2006) الصادر عن الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 2006 في «قرارها بشأن الحد من حصانة البرلمانين من أجل تعزيز الحكم الرشيد والنزاهة العامة وسيادة القانون في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا» في الفقرة 12 جميع برلمانات الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على «(أ) وضع ونشر معايير صارمة للأخلاقيات والسلوك الرسمي للبرلمانيين وموظفيهم؛ (ب) إنشاء آليات فعالة للإفصاح العلني عن المعلومات المالية واحتمال تضارب المصالح من جانب البرلمانين وموظفيهم؛ (ج) إنشاء مكتب للمعايير العامة يمكن أن تقدم إليه الشكاوى المتعلقة بانتهاكات المعايير من جانب البرلمانين وموظفيهم؛ (د) وضع إجراءات فعالة وفي الوقت المناسب للتحقيق في هذه الشكاوى واتخاذ إجراءات تأديبية ضد البرلمانين وموظفيهم عند ثبوت الشكاوى».⁷

إرشادات دولية أخرى ودراسات مقارنة:

- ◀ كرست المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد موارد كبيرة لتقديم إرشادات بشأن أطر الأخلاقيات البرلمانية، لا سيما في دليلها بشأن الأخلاقيات والسلوك البرلماني، 2009.⁸
- ◀ الاتحاد البرلماني الدولي، المدة البرلمانية - دراسة مقارنة عالمية، 2000.⁹
- ◀ مكتب تعزيز الديمقراطية البرلمانية/البرلمان الأوروبي، الأخلاقيات البرلمانية - مسألة ثقة، 2011.¹⁰
- ◀ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، دراسة مرجعية: المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين، 2012.¹¹
- ◀ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان/ليون، مدونات قواعد السلوك للبرلمانات الوطنية ودورها في تعزيز النزاهة: تقييم، 2017.
- ◀ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مدونات قواعد السلوك للبرلمانيين، دراسة مقارنة، 2008.¹²
- ◀ الاتحاد الأوروبي/مشروع الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا من أجل مشروع الحكم الرشيد، مجموعة الأدوات التشريعية بشأن الضغط، 2016.¹³

6. قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (2000) رقم 1214 (2000) بشأن دور البرلمان في مكافحة الفساد، متاح على الرابط: www.coe.int تم الاطلاع عليه في 28 أكتوبر 2019.

7. إعلان بروكسل الصادر عن الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (2006)، متاح على الرابط: www.osce.org تم الاطلاع عليه في 28 أكتوبر 2019.

8. جي. باور (2009)، دليل الأخلاقيات والسلوكيات البرلمانية: دليل لأعضاء البرلمان، فريق العمل العالمي للأخلاقيات البرلمانية التابع لجوباك، جوباك/مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، متاح على الموقع www.gopacnetwork.org تم الاطلاع عليه في 29 أكتوبر 2019.

9. الاتحاد البرلماني الدولي (2000) المدة البرلمانية - دراسة مقارنة عالمية، متاح على الرابط www.ipu.org تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

10. ÖPPD (2011) الأخلاقيات البرلمانية - مسألة ثقة، متاح على الرابط www.agora-parl.org تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

11. منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (2012) دراسة أساسية: المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين، متاح على الرابط: www.osce.org تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

12. معهد الملك براجاديبوك التابع للمركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بانكوك (2008) مدونات قواعد السلوك للبرلمانيين، دراسة مقارنة، متاح على الرابط: www.knjiznica.sabor.hr تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

13. مشروع الاتحاد الأوروبي/المشروع الإقليمي للشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا من أجل الحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد: مكافحة غسل الأموال» (2016) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن جماعات الضغط، متاح على الرابط: www.coe.int

◀ الاتحاد الأوروبي/مشروع الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا من أجل مشروع الحكم الرشيد، مجموعة الأدوات التشريعية بشأن تضارب المصالح، 2015¹⁴.

◀ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إدارة تضارب المصالح في القطاع العام: مجموعة أدوات، 2005¹⁵.

1.2 ما الغرض من مدونة قواعد السلوك

لكي يؤدي البرلمان وظائفه بفعالية، يجب أن يتمتع هو وأعضاؤه بدرجة معقولة من **المشروعية** والثقة في المجتمع. ولسوء الحظ، غالباً ما تتمتع البرلمانات - بما في ذلك تلك الموجودة في دول الشراكة الشرقية- بتصورات عالية من الفساد. في مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2017، في أوروبا وآسيا الوسطى، اعتبر الممثلون المنتخبون فاسدين من قبل عدد أكبر من المستجوبين (31%) مقارنة بأي مجموعة أخرى. وبالتالي، فإن التدابير الرامية إلى زيادة مشروعية البرلمانات يمكن أن تكون ذات أهمية رئيسية في دعم التطور الديمقراطي. وقد أكدت مجموعة دول أوروبا وآسيا الوسطى «باستمرار في جميع تقاريرها حول هذا الموضوع على أن عملية إعداد واعتماد مدونة قواعد السلوك يمكن أن تكون مفيدة للغاية لعمل النواب والبرلمان وصورتهم العامة»¹⁶.

الغرض من المدونة هو وضع معايير السلوك التي ينبغي أن يتطلع إليها أعضاء البرلمان والتي يمكن توقعها منهم. وفي حين أن المدونة قد تكون إلى حد ما مجرد تكرار/تجميع للأحكام القانونية القائمة بشأن السلوك، إلا أنها من الناحية المثالية ستذهب إلى أبعد من ذلك في إرساء مبادئ إيجابية **للنزاهة**. ويمكن أن تمكّن هذه المبادئ النواب المنتخبين من تحديد مسار العمل الصحيح في الحالات التي لا ينص فيها القانون على ذلك بشكل لا لبس فيه.

لذات السبب، فإن مدونة السلوك ليست مجرد أداة لمكافحة الفساد. على الرغم من أنه يجب على المدونة أن تؤكد على المحظورات المتعلقة بسلوك الفساد وتنظم قضايا مثل تضارب المصالح والهدايا والضغط السياسي، إلا أن هدفها هو **تشجيع** السلوك الجيد بمعناه الإيجابي الأوسع. تشمل جوانب السلوك التي قد يتم تنظيمها أخلاقيات العمل والانضباط، والسلوك خلال الإجراءات التشريعية وكذلك في الحياة الخاصة، الحيادية والموضوعية في أداء الوظائف العامة، وتضارب المصالح، والهدايا، وما إلى ذلك. كما لاحظت نشرية جوباك، ففي البلدان التي تم فيها تأسيس الديمقراطية البرلمانية حديثاً (أو تجديدها)، قد تلعب مدونة السلوك دوراً في إرساء سلطة قواعد الإجراءات البرلمانية.¹⁷

بينما من الضروري أن تتناول المدونة بعض القضايا الرئيسية للسلوك، إلا أن القضايا الأكثر أهمية قد تختلف من بلد لآخر. على سبيل المثال، قد يكون ضعف أخلاقيات العمل (مثل انخفاض الحضور في الإجراءات البرلمانية) هو المشكلة الأهم في بلد ما، في حين أن التأثير غير المشروع للمصالح الخاصة على تصويت النواب قد يكون القضية الرئيسية في بلد آخر. بمعنى آخر، يجب أن تتناول المدونات القضايا

14. المشروع الإقليمي لمشروع الاتحاد الأوروبي/مشروع الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا للحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد؛ مكافحة غسل الأموال» (2015) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن تضارب المصالح، متاح على الرابط: www.coe.int

15. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إدارة تضارب المصالح في القطاع العام: مجموعة أدوات، 2005. تم الاطلاع عليه في 12 نوفمبر 2019.

16. جمهورية مولدوفا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد، الفقرة 32.

17. دليل المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الصفحات 13-14.

الأساسية (كما هو وارد في المعايير الدولية والتوصيات) ولكن يجب أيضًا أن تكون مصممة وفقًا للظروف الوطنية المحددة.

1.3 ما الغرض من مدونة قواعد السلوك

تشغل مدونات السلوك مكانة خاصة في الطيف التنظيمي. على الرغم من أنه يجب أن تكون المدونة ملزمة، فإنها عادةً ما تكون أقل تطبيقًا، على سبيل المثال، من أحكام مكافحة الفساد في القانون الجنائي. هناك سببان رئيسيان لذلك. أولاً، حقيقة أن المدونة هي شكل من أشكال التنظيم الذاتي تعني أنه، من حيث التعريف، لن يتم تنفيذها من قبل جهة خارجية (مثل جهة تنفيذية) بل من قبل النواب الذين تنطبق عليهم. ثانيًا، غالبًا ما تضع المدونات التزامات إيجابية إلى جانب المحظورات، مع الهدف النهائي أن تدعم ثقافة النزاهة التي تمنع الفساد أو السلوك غير اللائق مسبقًا. بالطبع، يمكن أيضًا تنفيذ الالتزامات الإيجابية (من حيث المبدأ، هي طريقة مختلفة للتعبير عن المحظورات)، ويجب أن تحتوي المدونة بلا شك على آليات تنفيذ لهذا الغرض (انظر القسم 2.5.4). الهدف العام، مع ذلك، يجب أن يكون تحقيق الامتثال الطوعي. لهذا الأمر تداعيات هامة على تطوير المدونة وتنفيذها (انظر أدناه). علاوة على ذلك، كما لاحظت مجموعة الدول المناهضة للفساد، «المدونات غالبًا ما تكون أقل ثباتًا من التشريعات وقد تحتاج إلى التطور مع مرور الوقت».¹⁸

1.4 ما الغرض من مدونة قواعد السلوك

تُوجد قواعد السلوك الجيد في البرلمانات عادةً في مجموعة متنوعة من القوانين:

- ◀ قواعد المجلس (على سبيل المثال، قواعد اللباس).
- ◀ قواعد الإجراءات (على سبيل المثال، القواعد ضد التصويت الوهمي).
- ◀ قوانين النزاهة ومكافحة الفساد (على سبيل المثال، القواعد المتعلقة بالتصريح بالمكاسب).
- ◀ الأنظمة الخاصة بالنواب (على سبيل المثال، القواعد المتعلقة بتضارب المصالح وحالات عدم الجمع).

لذلك، في بعض الأنظمة القانونية، قد يُفهم مصطلح «المدونة» بشكل واسع. قد تتكون المدونة من أحكام محددة في مختلف القوانين، بينما في أنظمة أخرى قد تكون وثيقة موحدة. ولأجل هذا السبب، لذلك، بدلاً من استخدام مصطلح «مدونة السلوك»، يقدم دليل المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد إرشاداته تحت مصطلح «النظام الأخلاقي» أو «نظام الأخلاقيات والسلوك».¹⁹

مع ذلك، انتقدت مجموعة الدول المناهضة للفساد في بعض الأحيان هذا النهج الذي يعتمد على القوانين المتفرقة، على سبيل المثال في كرواتيا: «بدلاً من ذلك، تتعلق أحكام السلوك الواردة في النظام الداخلي لمجلس الشعب بقواعد السلوك والمناقشة (على سبيل المثال، التصرف بشكل مناسب خلال الإجراءات الرسمية). علاوة على ذلك، ينطبق قانون الوقاية من تضارب المصالح على النواب ويتضمن متطلبات هامة تتعلق بالهدايا وتضارب المصالح، لكن هذه المتطلبات ليست دائماً ملائمة بشكل كافٍ للوظيفة البرلمانية».²⁰

18. تركيا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 57.

19. دليل المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الصفحة 9.

20. كرواتيا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 34.

ترى مجموعة الدول المناهضة للفساد أن القيمة المضافة لمدونة السلوك تكمن أيضًا في جمع جميع قواعد النزاهة في وثيقة واحدة: «[إن] القيمة المضافة من جمع الالتزامات القانونية والتنظيمية للنواب في وثيقة واحدة واضحة»²¹، و«يجب أن يتم تأطير سلوك النواب من خلال جمع المبادئ التي يجب أن تقوم عليها أداء الواجبات البرلمانية في وثيقة واحدة - سواء كانت مدونة سلوك أو لائحة - مع مجموعة كاملة من التزامات النواب ومعايير السلوك التي تليق بمكانتهم كممثلين منتخبين»²².

1.5 خصوصيات مدونة السلوك لأعضاء البرلمان

كما ذُكر في القسم 1.1، توجد نماذج دولية لمدونات السلوك الخاصة بالمسؤولين العموميين بشكل عام. يجب ملاحظة أن المحتوى الدقيق لأي مدونة سلوك يجب أن يكون مصممًا وفقًا لفئة المسؤولين الذين تهدف إلى توجيه أو تنظيم سلوكهم. على وجه الخصوص، فإن المتطلبات التي يجب (أو يمكن) فرضها على الممثلين المنتخبين لن تكون مماثلة تمامًا لتلك الخاصة بالموظفين العموميين القاريين. الاختلافان الرئيسيان هما:

◀ في حالة الموظفين العموميين، من المشروع أن يُطلب من المسؤولين اتخاذ قرارات بشكل موضوعي وأن يكونوا محايدين في جميع الجوانب. أما في حالة الممثلين المنتخبين، الذين يتخذون قرارات سياسية قد تستند بشكل مشروع إلى رؤى متنافسة حول المصلحة العامة، فلا يمكن اشتراط الحياد أو الموضوعية الكاملة. على سبيل المثال، سيكون للسياسيين والأحزاب المختلفة مواقف متباينة بشأن كيفية تصميم نظام المساعدات الاجتماعية؛ فقد يرى أحد الأطراف أن نهج الطرف الآخر ينتهك مبادئ العدالة والحياد. الحزب الذي يمثل الطبقة العاملة لن يشترع بحياد، تمامًا كما هو الحال مع الحزب الذي يمثل قطاع الأعمال. من المهم ألا تتجاوز المدونة نطاقها لتشمل مجالات تُعد بطبيعتها ساحة للنقاش والخلاف السياسي.

◀ تختلف الأحكام التي تنظم تضارب المصالح للممثلين المنتخبين عادةً عن تلك التي تنظم الموظفين العموميين (المسؤولين القاريين). على سبيل المثال، من الطبيعي أن يُطلب من الموظفين العموميين التنحي عن القرارات التي تؤثر أو قد تؤثر على مصلحة شخصية يخضع لها المسؤول؛ إلا أن فرض هذا الشرط على الممثلين المنتخبين يعد أمرًا مثيرًا للجدل وقد يكون حتى غير دستوري. كما أن القيود المفروضة على امتلاك مصالح خارجية (مثل المناصب في القطاع الخاص) تكون عمومًا أقل صرامة بالنسبة للممثلين المنتخبين مقارنة بأعضاء السلطة التنفيذية، لأن ولايتهم بطبيعتها غير دائمة وتمتد لفترة زمنية محدودة.

مع ذلك، ينبغي ملاحظة أنه في بعض الحالات، تنطبق نفس مدونات السلوك ليس فقط على أعضاء البرلمان، ولكن أيضًا على أعضاء الحكومة، كما هو الحال في ليتوانيا: «يشير مصطلح 'السياسيون الحكوميون' إلى الأشخاص الذين يتم انتخابهم، وفقًا للإجراءات المنصوص عليها في القوانين، كأعضاء في «سيماس» (البرلمان الليتواني)، أو رئيس الجمهورية، أو عضو في البرلمان الأوروبي، أو عضو في مجلس بلدي، أو رئيس بلدية، أو يتم تعيينهم كأعضاء في الحكومة أو كنائب لرئيس البلدية»²³.

21. ألبانيا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 32.

22. البرتغال، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 47.

23. ليتوانيا، المادة 2 فقرة 1 القانون رقم X-816 بشأن مدونة قواعد سلوك سياسي الدولة، متاح على الرابط: www.e-seimas.lrs.lt. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

1.6 عملية الصياغة والاعتماد

لن يكون لمحتوى مدونة السلوك أي أهمية ما لم يكن هناك توافق واسع النطاق حول هدفها ومضمونها. لهذا السبب، من الضروري أن تكون عملية تطوير المدونة شاملة للجميع. على سبيل المثال، يمكن تشكيل لجنة برلمانية تضم تمثيلاً كافياً لجميع الفصائل السياسية. في مثل هذا السيناريو، ستقوم اللجنة بصياغة مسودة المدونة، والتي ستوزع على جميع أعضاء البرلمان للتشاور، ثم تُناقش في الجلسة العامة. يؤكد دليل المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد على هذه النقطة بشدة: «يجب إشراك البرلمانيين في عملية تطوير النظام في كل مرحلة. يمكن القيام بذلك بطرق مختلفة، ولكن ينبغي أن تشمل المراحل المبكرة من التطوير أوسع نطاق ممكن من أعضاء البرلمان، من خلال النقاش العام والمداولات. في المراحل اللاحقة، سيكون من الأكثر فاعلية تفويض مهمة صياغة القواعد إلى لجنة، ولكن يجب أن يكون ذلك مصحوباً بالتشاور والمناقشة والتداول داخل البرلمان».²⁴

في **الممارسة العملية**، قد يكون هذا أمراً صعباً. كما لاحظت مجموعة الدول المناهضة للفساد في إحدى القضايا: تم إبلاغ مجموعة الدول المناهضة للفساد من قبل عدد من أعضاء البرلمان المعارضين بأن العمل على مدونة الأخلاقيات قد فشل في لجنة المصالحة، حيث أنهم رأوا أن مسودة الاقتراح لم تكن شاملة بما فيه الكفاية. وقد اتفقوا جميعاً على ضرورة وجود مدونة أخلاقيات/سلوك لأعضاء البرلمان. [...] وكان فريق التقييم التابع لمجموعة الدول المناهضة للفساد مُتفاجئاً من حقيقة أنه رغم أن جميع الأطراف التي تم اللقاء بها في الموقع أكدت على الحاجة إلى مجموعة شاملة من الإرشادات الأخلاقية/مدونة السلوك لأعضاء البرلمان، إلا أن هذا الموقف لم يسفر عن اعتماد مثل هذا النص، رغم الجهود المبذولة لتحقيق ذلك.²⁵

مع ذلك، «تُظهر التجربة أن عملية وضع مثل هذه المعايير بحد ذاتها ترفع من وعي أعضاء البرلمان بقضايا النزاهة، وتساعدتهم على أن يكونوا استباقيين في المواقف الأخلاقية الصعبة، ومن المهم أيضاً أن تُظهر التزامهم تجاه الجمهور العام. وبالتالي، فإن صياغة المعايير الأخلاقية تتطلب مشاركة قوية من أعضاء البرلمان أنفسهم».²⁶

أشادت مجموعة الدول المناهضة للفساد بآلية **ملكية** معينة في مقدونيا الشمالية: «المدونة تتطلب أن يلتزم جميع البرلمانيين صراحةً، بتوقيعهم، بالامتنال للمدونة. يمكن أن يُلهم هذا 'أفضل الممارسات' أعضاء مجموعة الدول المناهضة للفساد الآخرين الذين يسعون لتعزيز آلياتهم الترويجية وجهودهم المتعلقة بقواعد السلوك لأعضاء البرلمان وفئات أخرى من المسؤولين».²⁷

24. دليل المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الصفحة 9.

25. تركيا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 57.

26. تركيا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 57.

27. مقدونيا الشمالية، تقرير الامتنال الثاني، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 10.

2 مجموعة أدوات للصياغة

هذا القسم يقدم إرشادات حول كيفية صياغة بنود محددة من مدونة سلوك. تم تقسيمها تحت مجموعة من العناوين التي تم اشتقاقها جزئيًا من المدونة الأوروبية. بينما تركز المدونة الأوروبية فقط على الأعضاء المنتخبين محليًا وإقليميًا في المجالس أو البرلمانات، إلا أنها تظل مرجعًا صالحًا أيضًا للبرلمانات الوطنية: في جوهرها، تكون متطلبات السلوك الجيد هي نفسها سواء في البرلمان الفيدرالي لألمانيا أو إيطاليا، أو في أي من برلماناتها الإقليمية. تضيف مجموعة الأدوات هذه بعض العناوين الإضافية (خاصة بشأن تضارب المصالح) حيث لا تدخل المدونة الأوروبية في مستوى من التفاصيل التي ستكون ضرورية لمجموعة أدوات الصياغة. هذه العناوين الإضافية مستوحاة من وثائق دولية أخرى مثل «مدونة السلوك الدولية للأمم المتحدة» أو الوثائق الإرشادية المقارنة، مثل دراسة «المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد». مجتمعة، يمكن استخدام هذه العناوين كأساس لبنية مدونة سلوك محددة للمسؤولين المنتخبين. تم تقسيم العناوين إلى ثلاثة أجزاء رئيسية: الأحكام العامة والمبادئ/القيم، الأحكام التفصيلية، وأحكام التنفيذ والامتثال. ترتيب العناوين لا يتوافق تمامًا مع موقعها في المدونة الأوروبية – على سبيل المثال، بعض الفئات العامة هناك (مثلًا، تضارب المصالح بشكل خاص) تم وضعها تحت الالتزامات التفصيلية في مجموعة الأدوات هذه.

2.1 الهيكل العام

تعرف دراسة « المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد » «نظام الأخلاقيات والسلوك» على أنه يتكون من ثلاث مكونات²⁸:

1. **المبادئ:** المبادئ الأخلاقية العامة التي يجب على جميع أعضاء المؤسسة البرلمانية السعي للحفاظ عليها.

2. **القواعد:** الأحكام التفصيلية التي تحدد السلوك المقبول وغير المقبول بالنسبة للأعضاء البرلمانيين.

3. **الإطار التنظيمي:** الآليات الخاصة بإنفاذ القواعد وتطبيق العقوبات.

تتبع **المدونة الأوروبية** بشكل أساسي هذا النهج. لذلك، فهي **النموذج الأساسي** لمجموعة الأدوات هذه. ومع ذلك، تم تعديلها هنا لسببين: المدونة الأوروبية تم صياغتها لكلا المسؤولين المعيّنين والمنتخبين. قد لا تكون الأحكام المناسبة للمسؤولين المعيّنين ملائمة تمامًا للمسؤولين المنتخبين؛ علاوة على ذلك، قد يتضمن المسؤولون المنتخبون ليس فقط أعضاء الهيئات المنتخبة، بل أيضًا رؤساء البلديات أو المناصب المنتخبة مباشرة. بالإضافة إلى ذلك، لا تقدم المذكرة التفسيرية للمدونة الأوروبية دائمًا تفسيرات تتعلق بالسياق الخاص بالبرلمانات. لذلك، تقوم مجموعة الأدوات هذه بتعديل المدونة الأوروبية لتناسب بشكل أكبر الاحتياجات الخاصة لأعضاء البرلمان.

28. جي. باور، دليل الأخلاقيات والسلوك للبرلمانيين: دليل البرلمانيين، فريق العمل العالمي المعني بالأخلاقيات البرلمانية التابع للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد /مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية، 2009. متاح على الموقع www.gopacnetwork.org، الصفحة 10. تم الاطلاع عليه في 29 أكتوبر 2019.

2.2 هدف ونطاق المدونة

المدونة الأوروبية:

المادة 1 – هدف المدونة

تهدف هذه المدونة إلى تعزيز نزاهة الحوكمة العامة، من خلال تحديد المبادئ والمعايير للسلوك المتوقع من جميع الأطراف المعنية.

المادة 2 – نطاق المدونة

تنطبق هذه المدونة على جميع الأطراف المعنية في الحوكمة العامة المحلية والإقليمية.

يجب أن يحدد هذه القسم من المدونة الهدف/الغرض من المدونة ومن تنطبق عليه. هذا أمر بسيط إلى حد ما. ومع ذلك، يجب أن تحدد مدونة السلوك الخاصة بأعضاء البرلمان **نطاق المدونة بحيث تشمل فقط أعضاء البرلمان**. قد يتم توسيع غرض المدونة كما هو مذكور في المدونة الأوروبية، ولكن يمكن أيضًا أن يكون أكثر تفصيلاً. على سبيل المثال، تنص مدونة السلوك لأعضاء البرلمان في المملكة المتحدة على غرضها كما يلي:

«1. هدف هذه المدونة للسلوك هو مساعدة جميع الأعضاء في الوفاء بالتزاماتهم تجاه المجلس، والدوائر الانتخابية، والجمهور بشكل عام من خلال:

(أ) تحديد المعايير والمبادئ للسلوك المتوقع من جميع الأعضاء أثناء تأديتهم لواجباتهم؛

(ب) وضع قواعد السلوك التي تدعم هذه المعايير والمبادئ والتي يجب على جميع الأعضاء الالتزام بها؛ ومن خلال ذلك

(ج) ضمان ثقة الجمهور في المعايير المتوقعة من جميع الأعضاء وفي التزام المجلس بالحفاظ على هذه القواعد».²⁹

2.3 المبادئ العامة للسلوك (القيم)

يهدف هذه القسم إلى وضع المبادئ الأساسية أو القيم التي تقوم عليها المدونة، والتي تستند إليها الأحكام اللاحقة في المدونة. من الناحية المثالية، يجب أن تعكس القائمة الدقيقة للمبادئ إجماعًا وطنيًا أو قائمة متفق عليها ناتجة عن عملية محلية. على سبيل المثال، في المملكة المتحدة، تبدأ تقريبًا جميع مدونات السلوك للمسؤولين العموميين بمبادئ الحياة العامة السبعة، التي وضعتها لجنة المعايير في الحياة العامة³⁰، وهي: الإيثار، النزاهة، الموضوعية، الانفتاح والشفافية، المساءلة، القيادة. أما مدونة السلوك لسياسي الدولة في ليتوانيا (المادة 4)، فتحدد المبادئ التالية للسلوك: احترام الفرد والدولة، العدالة، الأمانة، الشفافية والعلائية، اللياقة، المثال الصالح، الإيثار، الحياد، المسؤولية³¹.

29. المملكة المتحدة (2019) مدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان، متاح على الرابط: www.publications.parliament.uk تم الاطلاع عليه في 29 أكتوبر 2019.

30. المملكة المتحدة (1995) إرشادات: المبادئ السبعة للحياة العامة، متاح على www.gov.uk تم الاطلاع عليه في 29 أكتوبر 2019.

31. ليتوانيا، قانون الموافقة على مدونة قواعد سلوك سياسيي الدولة ودخولها حيز النفاذ وتنفيذها، متاح على الرابط: www.e-seimas.lrs.lt تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019

المدونة الأوروبية:

المادة 3 - علوية القانون

يجب على جميع الأطراف المعنية أن تتصرف في جميع الأوقات وفقًا للقانون...

تكرر معظم مدونات السلوك الالتزام على المسؤولين بالامتنال واحترام القانون. بالنسبة لأعضاء البرلمان، يعني هذا بالدرجة الأولى الامتنال للقواعد التي تنظم عمل البرلمان. وبالتالي، تنص المادة 2 من مدونة السلوك الرسمية لمجلس النواب الأمريكي على أن:

«يجب على العضو أو المندوب أو المفوض المقيم أو الضابط أو الموظف في مجلس النواب الالتزام بروح ونص قواعد المجلس وقواعد اللجان المعترف بها والمكونة بشكل صحيح».³²

جانب مثير للاهتمام في هذه القاعدة هو الالتزام بمراعاة ليس فقط نص القواعد ولكن أيضًا بروحها. هذه قاعدة لا يمكن تضمينها في قانون عادي، وتوضح «القيمة المضافة» التي يمكن أن تجلبها مدونة السلوك إلى نص تنظيمي من خلال حث المسؤولين المنتخبين على التصرف بشكل جيد (ومساعدتهم على القيام بذلك) حتى في الحالات التي لا يحدد فيها القانون بالضرورة المسار الصحيح للعمل.

2.3.2 النزاهة

يمكن تعريف النزاهة بأنها الصدق والتمسك بمبادئ وقيم أخلاقية قوية. وعلى الرغم من أن مبدأ النزاهة غير مدرج بشكل صريح في المدونة الأوروبية، إلا أنه يُذكر كثيرًا في المعايير والوثائق الدولية كمبدأ عام رئيسي للسلوك، مثلًا في المادة 8 من «دليل التنفيذ لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد». كما أنه يُعتبر مبدأً رئيسيًا في عدد من الدول - والمملكة المتحدة مثال واضح على ذلك. مرة أخرى، وضع النزاهة كقيمة مركزية يبرز حقيقة أن تنظيم الأخلاقيات ليس مجرد مسألة قانونية. وقد قامت المدونة الأوروبية للسلوك الإداري الجيد بتفصيل مبدأ **النزاهة** على النحو التالي:

«يجب على الموظفين المدنيين أن يتحلوا بحس من اللياقة وأن يتصرفوا في جميع الأوقات بطريقة تتحمل أقرب أنواع التدقيق العام. هذه الالتزام لا يُعتبر مُنفذًا بالكامل بمجرد التصرف ضمن القانون».³³ لا يوجد سبب يمنع أن ينطبق هذا المنطق أيضًا على أعضاء البرلمان.

32. مجلس النواب الأمريكي، مدونة قواعد السلوك الرسمي لمجلس النواب، متاح على www.ethics.house.gov. تم الاطلاع عليه في 1 نوفمبر 2019

33. الموقِّع الإداري في الاتحاد الأوروبي (2001)، المدونة الأوروبية للسلوك الإداري الجيد، ص 8، متاح على الرابط: www.statewatch.org. تم الاطلاع عليه في 24 أكتوبر 2019.

المدونة الأوروبية:

المادة 8 - الحياد

يجب على جميع الأطراف المعنية إظهار الحياد عند اتخاذ القرارات والإجراءات، وتجنب أي شكل من أشكال التحيز والمحسوبية، بما في ذلك المحسوبية العائلية.

المادة 6 - [الاحترام و] عدم التمييز

يجب على جميع الأطراف المعنية [...] العمل بنشاط نحو ثقافة غير تمييزية تقوم على العدالة والتسامح وتقدير التنوع. [فيما يتعلق «بالاحترام» انظر القسم أدناه 5.3.2]

مبدأ الحياد (أساسًا، ليس التمييز) هو في الواقع جزء من الموضوعية (اتخاذ القرارات بناءً على الأدلة والحقائق)، ويمكن استخدام الموضوعية بدلاً من الحياد كقيمة/مبدأ أساسي مذكور في المدونة. وهذا هو الحال على سبيل المثال في المملكة المتحدة (انظر أعلاه). كما ذكر سابقًا، من المهم تفسير الموضوعية والحياد بعناية في حالة المسؤولين المنتخبين. يقوم المسؤولون المنتخبون باتخاذ قرارات سياسية، والتي غالبًا ما تكون بطبيعتها جزئية: في كثير من الأحيان، لا توجد إجابة صحيحة واحدة، والقرار المتخذ يعكس نتيجة النقاش السياسي (وليس العلمي). ومع ذلك، قد يكون من المشروع وضع التزام عام - أو بالأحرى دعوة، أي غير قابل للتنفيذ بالقوة - لتبرير القرارات الهامة بالاعتماد على حجج.

ينطبق نفس الأمر على مبدأ عدم التمييز، الذي يماثل بشكل أو بآخر الحياد. مرة أخرى، من طبيعة السياسة في بعض الأحيان أن تكون منحازة: الأحزاب وممثلوها يدعمون ويدافعون عن مصالح مختلفة. غالبًا ما تكون التعيينات في المناصب داخل الهيئة التشريعية، أو حتى أساسًا، مبنية على الانتماء السياسي، وثنائيًا على معايير أخرى مثل الخبرة، على سبيل المثال. يُفهم «التمييز» في مجموعة الأدوات هذه ليس كتحييز سياسي ولكن كتصرف تمييزي مثل المعاملة غير العادلة لأعضاء من جنس أو ميول جنسية أو أصل عرقي معين.

تشمل أمثلة البنود المتعلقة بعدم التمييز ما يلي:

في جورجيا، تنص المادة (3.م) من مدونة السلوك البرلمانية على أن:

«يجب على عضو البرلمان عند التواصل مع زملائه ألا يميزهم أو يفرق بينهم بناءً على العرق، أو الأثنية، أو الجنس، أو الدين، أو أي أساس آخر؛ كما يجب عليه/عليها ألا يكلف موظفي البرلمان بالانخراط في أنشطة تتجاوز الوصف الوظيفي لهم³⁴».

في الجبل الأسود، تنص المادة 4 من مدونة السلوك لأعضاء البرلمان على:

«عند أداء مهامهم وكذلك في اتخاذ القرارات، يُلزم أعضاء البرلمان بأداء مهامهم دون تحيز أو تمييز على أساس العرق، الدين، الجنس، الجنسية، العمر، الحالة الاجتماعية، الميول الجنسية، الوضع الاجتماعي والمالي أو أي تنوع آخر...»

يوجد بند مشابه في لاتفيا :

34. جورجيا، مدونة الأخلاقيات البرلمانية، متاح على الرابط: www.parliament.ge، تم الاطلاع عليه في 13 نوفمبر 2019.

«يلاحظ عضو البرلمان مبادئ حقوق الإنسان ولا يستند إلى العرق، أو الجنس، أو لون البشرة، أو الجنسية، أو اللغة، أو المعتقدات الدينية، أو الأصل الاجتماعي، أو الحالة الصحية لتبرير حجته» (مدونة السلوك في البرلمان، رقم 8).

تنص المادة 8 من قواعد السلوك الأخلاقي في البرلمان الأذربيجاني (المجلس الوطني) على:

«يجب على النائب أن يكون محايدًا أثناء أداء واجباته، وأن يمتنع عن منح أفضلية لأي فرد أو مجموعة من الأفراد بناءً على عرقهم، أو أصلهم الإثني، أو لغتهم، أو جنسهم، أو أصلهم الاجتماعي، أو وضعهم المالي أو الوظيفي، أو موقفهم من الدين، أو أن يخلق ظروفًا لهذه الأفضلية».

2.3.4 المساءلة

المدونة الأوروبية:

المادة 4 – المساءلة

جميع الأطراف المعنية مسؤولة عن قراراتها وأفعالها ويجب أن تكون مستعدة لتقديم تفسيرات مفصلة لهذه القرارات والأفعال.

يجب تعديل أو تفسير البند الذي ينص على أن: «جميع الأطراف المعنية مسؤولة عن قراراتها وأفعالها ويجب أن تكون مستعدة لتقديم تفسيرات مفصلة لهذه القرارات والأفعال» بعناية لضمان أنه لا يفرض متطلبات مفرطة على المسؤولين المنتخبين. المسؤولون المنتخبون في نهاية المطاف مسؤولون عن قراراتهم أمام الناخبين، رغم أنهم قد يكونون مسؤولين بشكل مباشر أمام آليات الرقابة الداخلية في مسائل مثل النفقات، واستخدام المكاتب، والإهانات في المناقشات العامة، والتغيب، وما إلى ذلك.

من غير الممكن لأعضاء البرلمان تقديم تفسيرات مفصلة لكل قراراتهم – في بعض الأحيان يتم اتخاذ عشرات القرارات إن لم يكن المئات في يوم واحد من قبل عضو البرلمان على مستويات مختلفة (مكتب البرلمان، مكتب الدائرة الانتخابية، المجموعات البرلمانية، اللجان، الجلسات العامة، اجتماعات الأحزاب السياسية، وغيرها). ومع ذلك، يجب على أعضاء البرلمان أن يكونوا مستعدين لتقديم تبريرات (مبررات مبنية على الحجج) للقرارات الهامة، مثل القوانين المقترحة أو التعديلات المقدمة منهم، أو المدخلات الرئيسية الأخرى إذا طلبت منهم وسائل الإعلام أو ناخبوهم أو الأطراف المعنية الأخرى.

على الرغم من أن مدونات السلوك الحالية للمسؤولين المنتخبين لا تحتوي على هذا التخصيص بشكل صريح، فإن هذا المبدأ يُفترض عادة أن يكون أساسًا لإجراءات البرلمان – وبالتالي على سبيل المثال، هناك متطلبات لضم مذكرات تفسيرية للمشاريع القانونية تبرر الاقتراحات. يجب ملاحظة أن الحجج قد تكون سياسية، ولا يجب أن تكون من طبيعة موضوعية بالكامل: فبناءً على التعليقات المتعلقة بالحياد في القسم 1.4، ستكون الحجج التي يستخدمها عضو البرلمان المنتمي لحزب يمثل العمال مختلفة عن حجج عضو يمثل حزبًا تجاريًا. يحتوي القسم 6.4.2 على مزيد من المعلومات حول التدابير التي تضمن شفافية العملية التشريعية.

المدونة الأوروبية:

المادة 6 - الاحترام [وعدم التمييز]

يجب على جميع الأطراف المعنية احترام بعضهم البعض [...] [فيما يتعلق «بعدم التمييز» انظر أعلاه في 3.3.2 «الحياد»]

مبدأ الاحترام موجود بشكل أو بآخر في كل مدونة سلوك. في السياق البرلماني، ربما يكون من الأفضل تناول «الاحترام» تحت عنوان مثل «السلوك في البرلمان»، مع التركيز على معاملة الزملاء المنتخبين بالاحترام والمجاملة، والامتناع عن السلوك الفظ، العدواني، أو العنيف، وما إلى ذلك. من المهم عدم الإفراط في التنظيم: على سبيل المثال، تتطلب المناقشات العامة بعض حرية التعبير، وهي بطبيعتها «أكثر شدة» (وأقل احترامًا) مقارنةً بالمناقشات التي يجب أن تجري بين موظف في السجل المدني ومواطن. ومع ذلك، فإن وضع الاحترام كمبدأ توجيهي للسلوك البرلماني له قيمة باعتباره حجر الزاوية لثقافة سياسية ومدنية صحية، ولتحديد الحدود في المناقشات العامة. على سبيل المثال، الإهانات العنصرية أو إظهار عدم احترام كامل لكرامة زملاء البرلمان يمكن ويجب أن يؤدي إلى عواقب.

لذلك، على الرغم من وجود أحكام الحصانة التي تحميهم من العقوبات الجنائية، عادةً ما لا يكون أعضاء البرلمان معفيين من العقوبات التي يفرضها البرلمان على انتهاكات السلوك. مثال على ذلك هو المادة 46 من الدستور الألماني: «لا يجوز في أي وقت أن يخضع عضو البرلمان لإجراءات قانونية أو إجراءات تأديبية أو أن يُطلب محاسبته خارج مجلس النواب الألماني الاتحادي عن تصويت قام به أو عن أي خطاب أو نقاش في مجلس النواب الألماني الاتحادي أو في أي من لجانه. ولا تنطبق هذه الأحكام على الإهانات التشهيرية» (تم إضافة التأكيد).

من المهم التأكد من أن مبدأ الاحترام لا ينطبق فقط على كيفية تعامل أعضاء البرلمان مع بعضهم البعض، بل أيضًا على كيفية تعاملهم مع جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك موظفي البرلمان والمواطنين بشكل عام.

تنص المادة 6 من مدونة أخلاقيات أعضاء البرلمان في الجبل الأسود على ما يلي:

«في التواصل المتبادل، وكذلك في التواصل مع الأشخاص الآخرين والجمهور، يلتزم أعضاء البرلمان بالتصرف في جميع الحالات باحترام ولباقة، وتجنب العبارات التي قد تهين أو تحط من قدر شخص آخر أو مجموعة ما [...]»

وتضيف المادة 7 ما يلي :

«يلتزم النواب، في أي مناسبة، بعدم الإساءة إلى سمعة النواب الآخرين وسمعة البرلمان، من خلال السلوك والكلمة المكتوبة والمنطوقة [...]»

في لاتفيا، تنص المادة رقم 7 من مدونة قواعد السلوك في البرلمان على ما يلي:

«يتجنب النائب استخدام الكلمات والإيماءات وغيرها من الأفعال التي يمكن أن تكون مهينة ولا يستخدم عبارات مسيئة أو غير لائقة قد تسيء إلى سمعة البرلمان».

يمتد الاحترام ليشمل احترام **كرامة وسلطة البرلمان** في حد ذاته. يفسر هذا المبدأ أو القيمة قواعد السلوك مثل ما يلي الواردة في مدونة قواعد السلوك الخاصة بالبرلمان:

«يمنتع عضو البرلمان عن التباهي على المنصة» (رقم 19).

«لا يتردد عضو البرلمان على الأماكن العامة إذا كان تحت تأثير الكحول أو المؤثرات العقلية أو كان مظهره غير لائق بشكل فاضح» (رقم 14).

«في مباني البرلمان، يجب على عضو البرلمان أن يرتدي لباساً لائقاً» (رقم 14).

وهناك خصوصية محلية تتمثل في القاعدة التالية في البرلمان الإقليمي لمكلنبورغ بوميرانيا الغربية (شمال شرق ألمانيا):

«لا يُسمح في برلمان الولاية بارتداء العلامات التجارية للأزياء «ثور ستينار» و«كونسدابيل» [...] وكذلك العلامات التجارية الأخرى للأزياء ذات التوجهات العمالية في البيئة المتطرفة» (الملحق 3 للمادة 13 من لائحة مجلس النواب).

2.3.6 الجدارة

المدونة الأوروبية:

المادة 7 - الجدارة

يجب أن تتحلّى إدارة الموارد البشرية بمبادئ الجدارة والكفاءة المهنية.

هذا المبدأ ذو أهمية محدودة للنواب، لأنهم ليسوا جزءاً من التسلسل الهرمي للسلطة التنفيذية. ومع ذلك، فهو مهم بالنسبة لإدارة البرلمان. فنظراً لقربها من البرلمانين، فإن إجراءات الانتداب في الإدارات البرلمانية معرضة لخطر كبير من أن تكون مبنية على الانتماءات السياسية وليس على الجدارة. وينبغي على البرلمانين الامتناع عن أي تدخل في إجراءات الانتداب أو حتى مجرد خلق تصور بأن هذا التدخل له تأثير من هذا القبيل.

في هذا السياق، يمكن الإشارة إلى الحظر الوارد في الدستور السابق لتايلاند، والذي بموجبه يحظر على أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ التأثير أو التدخل في الانتداب والتعيين والتعديل الوزاري والنقل والترقية ورفع سلم رواتب أي مسؤول حكومي يشغل منصباً قازاً أو يتقاضى راتباً³⁵.

2.4 الالتزامات المفصلة

2.4.1 الفساد والغش

المدونة الأوروبية:

المادة 10 - الفساد والغش

يُمتنع جميع الفاعلين عن إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وعن اختلاس الأموال العامة.

الحظر العام على الفساد هو عنصر قياسي في معظم مدونات قواعد السلوك. فعلى سبيل المثال، تنص مدونة المملكة المتحدة على ما يلي:

35. دستور مملكة تايلاند، [1997] B.E. 2540، المادتان 111 و128، مقتبسة من دراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصفحة 78، تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

«يعتبر قبول العضو للرشوة للتأثير على سلوكه كعضو، بما في ذلك أي أجر أو تعويض أو مكافأة فيما يتعلق بالترويج لأي مشروع قانون أو اقتراح أو أي مسألة أخرى مقدمة أو يعتزم تقديمها إلى المجلس أو إلى أي لجنة من لجان المجلس أو معارضتها، مخالفاً لقانون البرلمان»³⁶.

قد تتعلق أحكام أكثر تحديداً بأشكال أكثر دقة من الفساد أو ما يتصل به من سوء السلوك، مثل انتداب الأقارب كموظفين برلمانيين. ففي النمسا، يُحظر على أعضاء البرلمان في مجلس النواب انتداب أقاربهم كمساعدين شخصيين تُدفع رواتبهم من الأموال العامة³⁷.

في المملكة المتحدة، يمكن انتداب أفراد الأسرة من قبل أعضاء البرلمان، ولكن يجب الإعلان عن ذلك³⁸. بعد فضيحة سيئة السمعة، أقر البرلمان البافاري تعديلاً في عام 2013، يحظر انتداب أفراد الأسرة حتى الدرجة الرابعة من القرابة. وحتى انتداب أقارب النواب الآخرين لم يعد مسموحاً به حتى الدرجة الثالثة من القرابة³⁹. في أعقاب فضيحة «الوظائف الوهمية»، حظرت فرنسا انتداب «أفراد الأسرة الأقربين» وجعلت عقوبتها غرامة قدرها 45.000 يورو والسجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات. يمكن انتداب أفراد العائلة الأبعد، مثل أبناء العمومة أو عائلة الزوج أو الزوجة غير المباشرة، ولكن سيكون النواب ملزمين بالإبلاغ عن ذلك. وينطبق حظر الانتداب والالتزام بالإبلاغ أيضاً في حالة «الانتداب المتبادل»، أو انتداب السياسيين لأفراد أسرة نائب أو وزير آخر⁴⁰.

2.4.2 الشراء العمومي والتعاقد

المدونة الأوروبية:

المادة 11- الشراء العمومي والتعاقد

في جميع مراحل دورة الشراء، يجب أن تتبع القرارات والأعمال إجراءات عادلة وواضحة ومفتوحة وكذلك الحق في مراجعة أي قرار من قبل لجنة الشراء. يجب على مقدمي العروض التصرف بمسؤولية ونزاهة والامتناع عن التأثير غير المناسب على عملية إسناد الصفقات.

هذا المبدأ محدود الأهمية بالنسبة لأعضاء البرلمان، لأنهم ليسوا جزءاً من التسلسل الهرمي التنفيذي. ومع ذلك، فهو مهم بالنسبة لإدارة البرلمان التي تشتري خدمات المطبوعات واللوازم المكتبية وخدمات السفر، إلخ. ومرة أخرى، فإن إجراءات الشراء في الإدارات البرلمانية معرضة لخطر الاستناد إلى المعايير/الانتماءات السياسية بدلاً من الاستناد إلى جودة العرض. وينبغي على البرلمانين الامتناع عن أي تدخل في إجراءات الشراء أو حتى مجرد خلق تصور بأن لهم مثل هذا التأثير (ينطبق أساساً منطقي مماثل على إدارة الموارد البشرية في البرلمانات، انظر أعلاه في 6.3.2). وعلى سبيل المثال، تنص المادة 11 من مدونة قواعد السلوك في برلمان لاتفيا على ما يلي:

«لا يجوز لعضو البرلمان أن يستخدم نفوذه/نفوذها للحصول على قرار لفائدته/ها من مؤسسة إدارية عامة بشكل غير قانوني».

36. المملكة المتحدة (2019) مدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان، المادة 13، متاح على www.publications.parliament.uk، تم الاطلاع عليه في 29 أكتوبر 2019.

37. دراسة مرجعية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الصفحة 50.

38. دراسة مرجعية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الصفحة 50.

39. برلمان ولاية بايرن ميونيخ، مشروع قانون تعديل قانون المندوبين البافاري (بالألمانية)، متاح على www.bayern.landtag.de، تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

40. موقع (المحلي) (2017) فرنسا تحظر على النواب الفرنسيين انتداب أفراد عائلاتهم، متاح على www.thelocal.fr، تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

المدونة الأوروبية:

المادة 9 - تضارب المصالح

يجب على جميع الجهات المعنية تجنب أي تضارب أو مظهر من مظاهر التضارب بين شؤونهم الخاصة وواجباتهم العامة.

وينبغي أن تتبّع سياسات تضارب المصالح مبادئ الشفافية والمساءلة.

يجب على جميع الجهات المعنية الامتثال لأي إجراء بموجب النصوص المعمول بها يتطلب التصريح بمصالحهم الشخصية المباشرة أو غير المباشرة، أو مناصبهم أو وظائفهم أو مهامهم الأخرى، أو التغييرات في مكتسباتهم والتزاماتهم ومراقبتهم.

المادة 12 - سياسة الباب الدوار

لا يجوز لأي جهة عند أدائها لوظائفها أن تتخذ أي إجراء لتمنح نفسها امتيازاً شخصياً و/أو مهنيًا بمجرد تخليها عن وظائفها.

عادة ما تكون البنود المتعلقة بتضارب المصالح عنصراً أساسياً في مدونة قواعد السلوك. وكما هو الحال مع جميع الموظفين العموميين، يمكن تقسيم آليات تنظيم تضارب المصالح إلى ثلاث فئات رئيسية:

الأحكام العامة. أولاً، من المفيد تقديم تعريف عام لتضارب المصالح:

مثل :

«ينشأ تضارب المصالح من حالة يكون فيها للموظف العمومي مصلحة خاصة تؤثر، أو يبدو أنها تؤثر، على أدائه الزهيه والموضوعي لواجباته الرسمية⁴¹».

يجدر التشديد على أن تضارب المصالح ليس فساداً، بل هو وضع يخلق حوافز للفساد.

ثانياً، ينبغي إدراج التزام عام للنواب بتجنب تضارب المصالح. على سبيل المثال، في البرلمان اللاتفي، تنص مدونة قواعد السلوك رقم 9 في لاتفيا على ما يلي:

«لا يسمح عضو البرلمان بتضارب المصالح الشخصية أو الوطنية ويحاول تجنب المواقف التي قد تخلق مظهراً لوجود مثل هذا التضارب. ويرفض عضو البرلمان الدعوة، ولا يشارك في أي حدث، ويحاول تجنب أي حالات أخرى قد تثير الشك في وجود تضارب في المصالح أو قد تنال من هيبة البرلمان».

في فرنسا، تضع المادة 2 من مدونة قواعد سلوك الجمعية الوطنية هذا الأمر في إطار التزام عام بالاستقلالية:

«يجب ألا يجد أعضاء الجمعية الوطنية أنفسهم تحت أي ظرف من الظروف في حالة تبعية لشخص طبيعي أو اعتباري يمكن أن يصرفهم عن الامتثال لواجباتهم على النحو المنصوص عليه في هذه المدونة⁴²».

41. مجلس أوروبا (2000) ملحق التوصية رقم 10 (2000) R مدونة قواعد السلوك النموذجية للموظفين العموميين، المادة 13.1، تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019 .

42. فرنسا، تقرير تقييم الجولة الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، ص 14-15.

واجبات التصريح بالمصالح الخارجية. ويشمل ذلك نشاط القيام بمشاريع، والتوظيف الخارجي، وعضوية الهياكل القانونية للشركات، وحصص الملكية الكبيرة، وما إلى ذلك. يمكن العثور على أمثلة جيدة للمتطلبات التفصيلية في مدونات قواعد السلوك في البرلمان الاتحادي الألماني (البوندستاغ)⁴³ أو مجلس العموم البريطاني⁴⁴. في بعض البلدان - على سبيل المثال في أرمينيا (اعتباراً من يناير 2020) أو ألبانيا أو أوكرانيا، يتم تضمين التصريح بالمصالح.

بنود عدم الجمع. وهي عبارة عن حظر على تولي بعض المصالح الأخرى في نفس الوقت الذي يكون فيه عضواً في البرلمان، مثل العمل أو الوظائف الإدارية في الشركات الخاصة. من النقاط المهمة التي تجدر الإشارة إليها أن بنود عدم الجمع ينبغي أن تكون أقل صرامة بالنسبة للمسؤولين المنتخبين منها بالنسبة للمسؤولين القاريين، وهي كذلك في معظم البلدان، على الرغم من أن الممارسة تتفاوت بشكل كبير. في أوروبا الغربية (على سبيل المثال في المملكة المتحدة)، تميل القيود المفروضة على التعاقدات أو الممتلكات الخارجية إلى أن تكون محدودة للغاية، باستثناء بعض المناصب الرسمية الأخرى (قاضي، موظف مدني، إلخ) والمصالح. بعض البلدان في أوروبا الوسطى والشرقية والبلقان ومنطقة الشراكة الشرقية لديها محظورات أكثر صرامة (مثل ألبانيا وأرمينيا والجبل الأسود). ومع ذلك، شريطة أن يكون هناك توافق دولي في الآراء، قد يكون من المعقول أن يكون هناك مزيج من القيود المحدودة على الأنشطة الخارجية مع التزامات بالتصريح بهذه المصالح، على أساس سنوي و/أو في إجراءات محددة حسب الاقتضاء.

القواعد الخاصة بتضارب المصالح «الظرفي» في «كل حالة على حدة»: وهي البنود التي تحدد كيفية تعامل النائب مع تضارب المصالح «الظرفي»، أي التضارب الذي ينشأ أثناء أداء وظيفته. ومن الأمثلة على ذلك عندما يصوّت المجلس التشريعي على تعيين وأحد المرشحين هو أحد أفراد الأسرة، أو عندما يكون هناك تصويت على تقديم إعانات لشركة معينة يمتلك النائب حصة كبيرة من ملكيتها. يُطلب من المسؤولين القاريين في مثل هذه الحالات في معظم البلدان التصريح بالمصلحة والانسحاب من الإجراء أو المسألة التي لهم مصلحة فيها.

مرة أخرى، فإن الوضع ليس بنفس الوضوح بالنسبة للمسؤولين المنتخبين. فمعظم الدول الأوروبية تشترط على النواب التصريح بتضارب المصالح. ففي فرنسا:

«من واجب أعضاء الجمعية الوطنية الإفصاح عن أي مصلحة شخصية يمكن أن تتعارض مع نشاطهم العام واتخاذ جميع الخطوات لحل أي تضارب في المصالح من هذا القبيل بما يخدم المصلحة العامة وحدها⁴⁵».

تنص المادة 11-3 من قانون أذربيجان على ما يلي:

«يجب على النائب أن يفصح عن مصالحه التي قد تنشأ بشأن مسألة ما من المسائل التي ستناقش قبل إلقاء كلمته في جلسة المجلس الملي أو لجنته أو هيئته أو مناقشاته العامة وأن يبلغ رئيس الجلسة شفويًا. ويدرج إفصاح النائب عن تضارب المصالح في محضر جلسات المجلس الملي وينشر على صفحته الإلكترونية».

43. ألمانيا، مدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان الألماني (البوندستاغ)، متاح على الرابط: www.bundestag.de. القاعدة 1.1-2. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

44. مجلس العموم، دليل القواعد المتعلقة بسلوك الأعضاء، الجزء 1، متاح على www.publications.parliament.uk. تم الاطلاع عليه في 20 أكتوبر 2019.

45. فرنسا، تقرير تقييم الجولة الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، ص 14-15.

تتضمن المادة 6 من المدونة الألمانية قاعدة خاصة لأعضاء اللجان فقط:

«يجب على كل عضو في البوندستاغ يتقاضى مكافأة عن أنشطته فيما يتعلق بموضوع ستنم مناقشته في إحدى لجان البوندستاغ، قبل المداولات، أن يكشف بصفته عضواً في تلك اللجنة عن أي صلة بين هذه المصالح والموضوع الذي ستنم مناقشته إذا لم يكن ذلك واضحاً من المعلومات المنشورة عملاً بالمادة 3».

كان عدم وجود قواعد للإشعار بتضارب المصالح على أساس كل حالة على حدة مصدر قلق متكرر لمجموعة الدول المناهضة للفساد. لذلك فقد أوصت في كثير من الأحيان «بإنشاء آلية للإشعار بتضارب المصالح من قبل أعضاء البرلمان «في كل حالة على حدة» داخل الجمعية الوطنية وإخضاع عمل هذه الآلية للمراقبة⁴⁶، أو «إدخال شرط التصريح المخصص عندما يظهر تضارب بين مصالح خاصة محددة لأعضاء البرلمان فيما يتعلق بمسألة قيد النظر في الإجراءات البرلمانية - في الجلسة العامة أو لجانها - أو في أعمال أخرى تتعلق بولايتهم»⁴⁷.

مع ذلك، هناك عدد قليل جداً من البلدان التي تشترط على النواب الانسحاب من تصويت برلماني لهم مصلحة فيه (كندا تشكّل مثل هذا الاستثناء). يصوت النواب بشكل روتيني على القضايا التي تؤثر على مصالحهم، على سبيل المثال التغييرات الضريبية. والأهم من ذلك أنه عادةً ما يتعارض ذلك مع الدور المنصوص عليه دستورياً للنائب (التمثيل). ولذلك فإن بعض المدونات تضيّق تعريف تضارب المصالح لضمان أن يشمل فقط المصالح الواضحة والمباشرة التي تخص المسؤول. على سبيل المثال، تنص المادة 4.4 من مدونة قواعد السلوك في مجلس الشيوخ الأيرلندي (مجلس النواب) على ما يلي:

«لا يوجد تضارب في المصالح عندما لا يستفيد العضو أو أي شخص آخر إلا بصفته عضواً من عامة الناس أو فئة عريضة من الأشخاص»⁴⁸.

مع ذلك، قد تكون هناك حالات يكون فيها من المناسب لعضو البرلمان الامتناع عن المشاركة في تصويت أو إجراء ما. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك مثال الإعانة المقدمة لشركته/شركتها. كما أن إجراء اللجنة بشأن مسألة يكون للنائب العضو في اللجنة مصلحة مالية مباشرة فيها هو مثال آخر (يمكن أن يفقد هذا الإجراء مصداقيته إذا شارك فيه). في مجلس النواب الأسترالي على سبيل المثال، ينص النظام الدائم 231 على ما يلي:

«لا يجوز لأي عضو أن يكون عضواً في إحدى اللجان إذا كانت له مصلحة مالية مباشرة معينة في مسألة قيد التحقيق من قبل اللجنة»⁴⁹.

في هذا الصدد، يمكن أن تكون مدونة قواعد السلوك أداة مفيدة أيضاً، حيث يمكن أن تضع قواعد للسلوك غير ملزمة قانوناً. فعلى سبيل المثال، تشترط مدونة قواعد السلوك في جمعية مدينة براغ على أعضاء الجمعية أن يعلنوا عن أي حالة من الحالات التي تكون فيها مسألة قيد المناقشة في الجمعية تمسه بأي شكل من الأشكال هو أو أحد أفراد أسرته أو شخص مقرب منه أو أفراد أو كيانات قانونية تربطه بهم علاقات عمل، وتنص على أنه «لا ينبغي للعضو أن يشارك في المناقشة أو التصويت» (التشديد مضاف).

46. ألبانيا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 35.

47. النمسا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 27.

48. إيرلندا، مدونة قواعد السلوك في مجلس الشيوخ الأيرلندي، متاحة على: www.data.oireachtas.ie، تم الاطلاع عليها في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2010.

49. المشروع الإقليمي لمشروع الاتحاد الأوروبي/مشروع الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا للحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد؛ مكافحة غسل الأموال»، (2015) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن تضارب المصالح، متاح على الرابط: www.coe.int.

بالنسبة لكل من البنود الملزمة والبنود التحذيرية بشأن الاستبعاد، من المهم ألا تنطبق هذه البنود إلا على الحالات التي تكون فيها مصلحة النائب مباشرة وضيقة. ويمكن الاطلاع على مزيد من الإرشادات حول هذا الأمر في مجموعة الأدوات التشريعية بشأن تضارب المصالح⁵⁰.

ينشأ تضارب مصالح معين، حيث يشغل أعضاء البرلمان وظائف في الحكومة. ويمكن أن تكون أعمالهم في الحكومة لصالح دوائريهم الانتخابية وبالتالي ضمان إعادة انتخابهم. وتعد مدونة قواعد السلوك في برلمان مالطا (المادة 27) مثالاً في هذا الصدد:

«عندما يحتاج الوزير إلى اتخاذ قرارات قد يكون لها تأثير قوي على دائرته الانتخابية، يجب عليه اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لتجنب كل تضارب محتمل في المصالح».

قيود ما بعد الولاية: بالنسبة للموظفين العموميين بشكل عام، من الشائع أن تكون هناك قيود على قبول الارتباط بكيانات خارجية (مثل شركة) كان للمسؤول تعاملات رسمية معها - على سبيل المثال شركة يمارس عليها رقابة تنظيمية. أما بالنسبة للمسؤولين المنتخبين، فليس من العملي أو المنصف منع النواب من التعامل مع الجهات التي استفادت من أي إجراء اتخذه في البرلمان. ومع ذلك، كما هو الحال مع التزامات التجريح، عندما يشارك النائب مباشرة في مسألة تتعلق بهيئة معينة - على سبيل المثال كعضو في لجنة تحقيق في فضيحة مصرفية - سيكون من المناسب له الامتناع عن قبول الارتباط بالهيئات المعنية (البنوك في هذه الحالة) لفترة ما بعد انتهاء ولايته. في حين أن مثل هذه البنود الخاصة بالمسؤولين المنتخبين نادرة في الممارسة العملية، إلا أن مدونة قواعد السلوك يمكن أن تكون وسيلة مناسبة لوضع مثل هذا البند الطوعي.

2.4.4 الهدايا

يعتبر تنظيم الهدايا عنصراً أساسياً في أي إطار للنزاهة، وهو أداة لمنع تضارب المصالح والفساد. إذا كان أعضاء البرلمان يخضعون لتشريعات أو قواعد أخرى بشأن الهدايا، فينبغي أن تؤكد مدونة قواعد السلوك على هذه البنود. وإذا لم يكونوا كذلك، فينبغي أن تنص مدونة قواعد السلوك على هذه البنود. تحتوي مجموعة الأدوات المتعلقة بتضارب المصالح⁵¹ على تشريع نموذجي بشأن الهدايا (المادة 5):

1. «[قاعدة عامة] يُحظر على الموظف العمومي وأفراد أسرته أن يطلبوا أو يقبلوا هدايا أو مجاملات أو ضيافة أو أي منفعة أخرى لأنفسهم أو لأسرهم أو لأشخاص أو منظمات تربطهم أو كانت تربطهم بهم علاقات شخصية أو تجارية أو سياسية وثيقة قد تؤثر أو يبدو أنها تؤثر على حياد الموظف العمومي في أداء واجباته أو قد تكون أو تبدو وكأنها مكافأة تتعلق بواجباته. ولا يشمل ذلك الضيافة التقليدية أو الهدايا البسيطة.

2. [المشورة] عندما يساور الموظف العمومي الشك فيما إذا كان بإمكانه قبول الهدية أو الضيافة، عليه أن يطلب مشورة مدير تضارب المصالح.

3. [الرفض] إذا عُرض على الموظف العمومي امتياز غير مستحق، فعليه أن يرفض الامتياز غير المستحق وأن يبلغ رئيسه في أقرب وقت ممكن، أو مباشرة إلى سلطة إنفاذ القانون المختصة.

50. المرجع السابق.

51. المشروع الإقليمي لمشروع الاتحاد الأوروبي/مشروع الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا للحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد؛ مكافحة غسل الأموال»، (2015) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن تضارب المصالح، متاح على الرابط: www.coe.int.

4. [الهدايا البروتوكولية] يُسمح للموظف العمومي، عند أداء واجبات منصبه، بقبول الهدايا الدبلوماسية والهدايا المماثلة التي تقدم:

(أ) في إطار زيارات الدولة والزيارات الرسمية وزيارات العمل داخل البلاد أو خارجها؛

(ب) من قبل مسؤولي الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية للموظفين العموميين العاملين في البعثات الدبلوماسية والقنصلية؛

(ج) للموظف العمومي بصفته ممثلاً للدولة أو السلطة الحكومية المحلية في أيام العطلات الرسمية وأيام الأعياد والاحتفالات.

5. [الممتلكات العامة] تكون الهدايا بموجب الفقرة (4) ملكاً للمؤسسة العامة ذات الصلة.

6. [التسجيل والتصرف] تخضع الإجراءات التي يتم بموجبها تسجيل الهدايا المشار إليها في الفقرة (4) وتقييمها واستخدامها واستردادها لأمر⁵².

يمكن الاطلاع على الملاحظات التوضيحية لكل فقرة من الفقرات المذكورة أعلاه في مجموعة الأدوات المتعلقة بتضارب المصالح (تحت المادة 5)⁵². وتتألف التشريعات الوطنية للهدايا عادة من بنود في الفئات التالية:

تعريف الهدية: ينبغي تعريف الهدية على أنها منفعة من أي نوع تُقدم إلى عضو البرلمان. على سبيل المثال، تُعرّف مجموعة أدوات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن إدارة تضارب المصالح في القطاع العام الهدية بأنها تشمل «هدية الترفيه أو الضيافة أو السفر أو أي شكل آخر من أشكال المنافع ذات القيمة الكبيرة؛ ... هدية أي شيء من الممتلكات ذات القيمة الكبيرة، سواء كانت ذات طبيعة استهلاكية أو غير ذلك، بما في ذلك، على سبيل المثال، أداة عرض، أو ساعة يد، أو ساعة حائط، أو كتاب، أو أثاث، أو تمثال، أو عمل فني، أو مجوهرات، أو معدات، أو ملابس، أو نبيذ/مشروبات روحية، أو أشياء شخصية تحتوي على معادن أو أحجار ثمينة⁵³.

تعريف الهدايا غير المسموح بها: تحظر العديد من الدول قبول الهدايا المقدمة فيما يتعلق بأداء الوظيفة العامة - أي لعضو البرلمان بصفته نائباً في البرلمان، وليس له/لها بصفته/بصفته شخصاً عادياً. على سبيل المثال، تنص قواعد السلوك الأخلاقي للمجلس الملي في أذربيجان على ما يلي:

« لا يجوز لعضو البرلمان أن يقبل أو يطلب هدايا لنفسه أو لأشخاص آخرين يمكن أن تؤثر على ممارسته لواجباته بنزاهة أو تنطوي على مثل هذا الانطباع، أو الهدايا التي تقدم مقابل ممارسة الواجبات أو تنطوي على مثل هذا الانطباع. شريطة ألا تؤثر هذه القاعدة على الممارسة النزيهة للواجبات الرسمية، لا يطبق هذا الحكم على الهدايا المتعلقة بالضيافة الحقيقية أو الهدايا التي لا تتجاوز قيمتها الحد المحدد في المادة 1-1-10 من هذا القانون».

من المستحسن تقديم إرشادات بشأن ما يعنيه تقديم الهدية فيما يتعلق بأداء الوظيفة العامة. وتوفر مجموعة أدوات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قائمة مرجعية للهدايا والعطاءات، والتي يمكن اعتبار ما يلي (تمت إعادة صياغتها هنا لتناسب الوضع الخاص لعضو البرلمان) معايير مناسبة⁵⁴:

52. المرجع السابق.

53. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، إدارة تضارب المصالح في القطاع العام: مجموعة أدوات، 2005. تم الاطلاع عليه في 12 نوفمبر 2019، ص 45.

54. المرجع السابق، ص 43.

◀ إذا قبل عضو البرلمان الهدية، هل سيكون لدى الشخص العاقل أي شك في أنه سيكون مستقلاً في أداء وظيفته في المستقبل.

◀ إذا قبل النائب الهدية، هل سيشعر النائب بأنه في حل من أي التزام بالقيام بشيء ما في المقابل للشخص الذي قدم الهدية أو لأسرته أو أصدقائه/ شركائه.

◀ هل سيكون النائب على استعداد للإعلان عن الهدية ومصدرها للبرلمان والجمهور بشكل عام.

ثانياً، **تحظر** العديد من الدول قبول أي هدايا على الإطلاق تتجاوز قيمتها **قيمة معينة** - على سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية أي هدية تتجاوز قيمتها 100 دولار، أو في جمهورية مولدوفا 1000 ليرة مولدوفية (50 يورو تقريباً).

الالتزام بالإبلاغ عن الهدايا: يجب أن تتضمن أطر تنظيم الهدايا التزاماً بالإعلان عن الهدايا أو هدايا معينة («الهدايا التي يجب الإبلاغ عنها»). والمعيار الموصى به في مجموعة أدوات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هو أن الهدية التي يجب الإبلاغ عنها هي أي هدية مقدمة إلى مسؤول من قبل منظمة أو وكالة أو كيان من القطاع الخاص أو فرد من الأفراد، حيث تتجاوز القيمة السوقية الحالية للهدية «عتبة الهدية التي يجب الإبلاغ عنها» (أي القيمة)⁵⁵.

الاستثناءات: من الضروري أيضاً تحديد أنواع الهدايا/المنافع التي لا ينبغي اعتبارها هدايا لغرض التنظيم - أو بعبارة أخرى، لا يمكن الإبلاغ عنها. وتشمل أهم هذه الاستثناءات عادةً ما يلي:

◀ الهدايا المقدمة من العائلة أو الأصدقاء/المقرين/الشركاء.

◀ الهدايا التي يتم تقديمها لفئة أوسع من الأشخاص - على سبيل المثال التخفيضات المقدمة لجميع السكان.

◀ الهدايا «البروتوكولية» - أي الهدايا التي يقدمها ممثلو الدول أو المؤسسات الأجنبية في سياق زيارة أو مناسبة رسمية.

◀ الهدايا التي لا يمكن رفضها، على سبيل المثال لأنها قُدمت في غياب النواب، أو في حالة يكون فيها الرفض في لحظة تقديمها غير مقبول ثقافياً.

في أرمينيا، ينص قانون الخدمة العامة على أنه يجوز قبول الهدايا التالية⁵⁶:

«تكون الهدايا التي يجوز أن يتلقاها الأشخاص الذين يشغلون مناصب عامة والموظفون العموميون فيما يتعلق بأداء واجباتهم الرسمية على النحو التالي:

- الهدايا التي تُقدم أو الضيافة التي تُنظم أثناء الزيارات أو المناسبات الرسمية أو زيارات العمل؛

- الهدايا المقدمة عادةً خلال المناسبات العامة؛

- الضيافة التي تُنظم عادةً؛

- المواد المقدمة مجاناً للاستخدام الرسمي؛

- المنح الدراسية أو الهبات أو المزايا التي تُمنح في مسابقة عامة بنفس الشروط والمعايير التي تنطبق على المتقدمين الآخرين، أو نتيجة لعملية شفافة أخرى؛

- الهدايا الاحتفالية المقدمة من الدول الأجنبية والمنظمات الدولية».

55. المرجع السابق، ص 45.

56. قانون الخدمة العامة، المادة 3-29.

تنص القواعد المتعلقة بالهدايا في مجلس النواب الأمريكي على قائمة واسعة من الاستثناءات، أي الهدايا لغرض التنظيم («الهدايا التي يمكن الإبلاغ عنها»⁵⁷). وتتألف القائمة من أكثر من 1000 كلمة، وربما تعتبر في العديد من البلدان مفصلة بشكل مفرط تقريباً:

(أ) أي شيء يدفع العضو، أو المندوب أو المفوض المقيم أو المسؤول أو الموظف في المجلس قيمته السوقية، أو لا يستخدمه ويعيده إلى المتبرع على الفور.

(ب) أي تبرع، كما هو معرّف في المادة 301 (8) من قانون الحملات الانتخابية الفيدرالي لعام 1971 (2) من قانون الولايات المتحدة 431) الذي يتم تقديمه بشكل قانوني بموجب ذلك القانون، أو تبرع قانوني للانتخاب لمنصب حكومي في الولاية أو الحكومة المحلية، أو حضور حدث لجمع التبرعات برعاية منظمة سياسية موصوفة في المادة 527 (هـ) من قانون الموارد الداخلية لعام 1986.

(ج) هدية من أحد الأقارب على النحو الموصوف في القسم 109 (16) من الباب الأول من قانون الأخلاقيات في الحكومة لعام 1978 (5) من قانون الولايات المتحدة الملحق 109 (16)).

(د) (1) أي شيء مقدم من فرد على أساس صداقة شخصية ما لم يكن لدى العضو أو المندوب أو المفوض المقيم أو المسؤول أو الموظف في المجلس ما يدعو للاعتقاد، في ظل هذه الظروف، أن الهدية قدمت بسبب المنصب الرسمي لهذا الفرد وليس بسبب الصداقة الشخصية.

(2) عند تحديد ما إذا كانت الهدية مقدمة على أساس الصداقة الشخصية، يجب على العضو أو المندوب أو المفوض المقيم أو المسؤول أو الموظف في المجلس أن ينظر في الظروف التي قدمت فيها الهدية، مثل:

(أولاً) تاريخ علاقة هذا الفرد بالفرد مقدم الهدية، بما في ذلك أي تبادل سابق للهدايا بينهما.

(ثانياً) ما إذا كان الفرد الذي قدم الهدية قد دفع شخصياً ثمن الهدية أو طلب خصماً ضريبياً أو سداداً ضريبياً مقابل الهدية.

(3) ما إذا كان الشخص الذي تلقى الهدية لديه علم فعلي بأن الشخص الذي قدم الهدية قد قدم نفس الهدية أو هدايا مماثلة لأعضاء آخرين أو مندوبين أو مفوضين مقيمين أو موظفين في مجلس النواب.

(هـ) باستثناء ما هو منصوص عليه في الفقرة (هـ)(3)، المساهمة أو الدفع الآخر إلى صندوق المصاريف القانونية الذي تم تأسيسه لصالح عضو أو مندوب أو مفوض مقيم أو موظف في مجلس النواب والذي يتم بشكل قانوني وفقاً للقيود ومتطلبات التصريح التي يحددها لجنة الأخلاقيات.

(و) هدية من عضو آخر أو مندوب أو مفوض مقيم أو موظف في مجلس النواب أو مجلس الشيوخ.

(ز) الطعام، المرطبات، الإقامة، وسائل النقل، والفوائد الأخرى:

(i) الناتجة عن الأنشطة التجارية أو المهنية الخارجية للعضو أو المندوب أو المفوض المقيم أو الموظف في مجلس النواب (أو الأنشطة الخارجية الأخرى غير المرتبطة بواجبات هذا الشخص كحامل للمنصب)، أو من قبل الزوج أو الزوجة لهذا الشخص، إذا كانت هذه الفوائد لم تُعرض أو تُعزز بسبب المنصب الرسمي لهذا الشخص وكانت تُقدّم عادةً للآخرين في ظروف مشابهة؛

(ii) التي يُقدّمها عادةً صاحب العمل المحتمل في سياق المناقشات الجادة بشأن التوظيف؛

(iii) التي تُقدّم من قبل منظمة سياسية موصوفة في القسم 527(هـ) من قانون الموارد الداخلية لعام 1986 في سياق حدث جمع تبرعات أو حملة تمويل ترعاها هذه المنظمة.

57. قواعد مجلس النواب (2015). تم الاطلاع عليها في 13 نوفمبر 2019.

(ح) جرايات التقاعد والفوائد الأخرى الناتجة عن المشاركة المستمرة في خطة رفاهية الموظفين والفوائد التي يحافظ عليها صاحب العمل السابق.

(ط) المواد الإعلامية التي تُرسل إلى مكتب العضو أو المندوب أو المفوض المقيم أو الموظف في مجلس النواب على شكل كتب، مقالات، دوريات، مواد مكتوبة أخرى، شرائط صوتية، شرائط فيديو، أو أشكال أخرى من وسائل الاتصال.

(ي) الجوائز أو المكافآت التي تُمنح للمشاركين في المسابقات أو الفعاليات المفتوحة للجمهور، بما في ذلك السحوبات العشوائية.

(ك) الدرجات الفخرية (والسفر والطعام والمرطبات والترفيه المرتبطة بها) وغيرها من الجوائز غير النقدية التي تُقدّم تكريمًا للخدمة العامة (والطعام والمرطبات والترفيه المرتبطة بتقديم هذه الدرجات والجوائز).

(ل) التدريب (بما في ذلك الطعام والمرطبات التي تُقدّم لجميع الحضور كجزء لا يتجزأ من التدريب) إذا كان هذا التدريب في مصلحة مجلس النواب.

(م) الوصايا، والميراث، والتحويلات الأخرى عند الوفاة.

(ن) أي عنصر، يُسمح باستلامه بموجب قانون الهدايا والأوسمة الأجنبية، أو قانون التبادل الثقافي والتعليمي المتبادل، أو أي قانون آخر.

(ع) أي شيء يُدفع من قبل الحكومة الفيدرالية، أو من قبل حكومة ولاية أو حكومة محلية، أو يتم تأمينه من قبل الحكومة بموجب عقد حكومي.

(ف) هدية من ضيافة شخصية (كما هو محدد في القسم 109(14) من قانون الأخلاقيات في الحكومة) من شخص آخر غير جماعة الضغط المسجلة أو وكيل لمصالح أجنبية.

(ق) الحضور المجاني في حدث مسموح به بموجب الفقرة الفرعية (4).

(ر) الفرص والفوائد التي هي:

(i) متاحة للجمهور أو لفئة تتكون من جميع الموظفين الفيدراليين، سواء كانت محدودة على أساس اعتبارات جغرافية أم لا؛ (ii) تُعرض على أعضاء مجموعة أو فئة حيث لا تكون العضوية مرتبطة بالعمل البرلماني؛ (iii) تُعرض على أعضاء منظمة، مثل جمعية الموظفين أو الاتحاد الائتماني البرلماني، حيث تكون العضوية مرتبطة بالعمل البرلماني وتتوفر فرص مشابهة لقطاعات واسعة من الجمهور من خلال منظمات مماثلة في الحجم؛ (iv) تُعرض على مجموعة أو فئة ليست معرفة بطريقة تميز بشكل محدد بين موظفي الحكومة على أساس فرع الحكومة أو نوع المسؤولية، أو على أساس يفضل أولئك الذين هم من رتبة أعلى أو من ذوي أجور أعلى؛ (v) في شكل قروض من البنوك والمؤسسات المالية الأخرى على شروط متاحة عمومًا للجمهور؛ (vi) في شكل تخفيضات في معاليم العضوية أو معاليم أخرى للمشاركة في الأنشطة التنظيمية التي تُعرض على جميع الموظفين الحكوميين من قبل المنظمات المهنية إذا كانت القيود الوحيدة على العضوية تتعلق بالمؤهلات المهنية.

(س) لوحة، كأس، أو أي عنصر آخر له طابع تذكاري بشكل أساسي ويهدف إلى تقديمه.

(ت) أي شيء يتم منحه استثناءً من قبل لجنة الأخلاقيات في حالة استثنائية.

(ع) الطعام أو المرطبات ذات القيمة الرمزية المعروضة بخلاف كونها جزءًا من وجبة.

(ف) التبرعات بالمنتجات من المنطقة أو الولاية التي يمثلها العضو أو المفوض المقيم، والتي تهدف أساسًا لأغراض ترويجية، مثل العرض أو التوزيع المجاني، والتي لا تشكل قيمة كبيرة لأي متلق فردي.

(ز) عنصر ذو قيمة رمزية مثل بطاقة تهنئة، قبعة بيسبول، أو قميص.

الالتزام بالتنازل عن الهدايا: عادةً ما يُطلب من المسؤولين العموميين التنازل عن الهدايا التي لا يُسمح بها إلى الجهة المختصة بالرقابة. وتشمل هذه الهدايا عادةً تلك التي تتجاوز القيمة الحدية إذا كانت هناك قيمة محددة، أو التي كان من المستحيل رفضها لسبب معين (على سبيل المثال، إذا تم إرسالها بالبريد، أو تركت في مكتب عندما لم يكن النائب موجودًا، أو تم تقديمها في سياق حيث يكون من غير اللائق رفضها في لحظة تقديمها). على سبيل المثال، في الجبل الأسود، كررت مدونة السلوك لأعضاء البرلمان الالتزام بالامتنال لأحكام القانون المتعلقة بمنع الفساد. وتشمل هذه البنود الالتزام بالتنازل عن أي هدية لا يمكن رفضها أو إعادتها أو التي تتجاوز قيمتها 50 يورو إلى السلطة التي يمارس فيها الشخص وظيفته - وفي حالة البرلمان، إلى إدارة البرلمان⁵⁸. في أذربيجان، تنص قواعد السلوك الأخلاقي لمجلس ملي في المادة 10.3 على: «إذا تم منح نائب منافع وامتيازات مالية وغير مالية في ظروف خارجة عن إرادته/ إرادتها، يجب على النائب إبلاغ لجنة الانضباط في مجلس ملي بذلك وتقديمها، بالإضافة إلى الهدايا التي تتجاوز قيمتها المبلغ المحدد في المادة 10.1.1 من هذا القانون، إلى إدارة مجلس ملي».

يمكن العثور على مزيد من الإرشادات بشأن الهدايا أيضًا في مجموعة أدوات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

2.4.5 التصريح بالامتلاكات و/أو الدخل

تطبق العديد من الدول أطراً قانونية تتعلق بالتصريح بالامتلاكات والدخل (وفي بعض الأحيان، مصالح أخرى) من قبل أعضاء البرلمان. وعندما يكون هناك إطار قانوني من هذا النوع، يمكن لمدونة السلوك أن تشير إليه وتؤكد على ضرورة أن يكون النواب على دراية به والامتثال لمتطلباته. في الحالات التي لا توجد فيها أطر قانونية محددة من خلال قانون عام، يكون من غير المعتاد أن يتم إنشاء هذه الأطر بشكل مستقل من خلال مدونة السلوك، باستثناء التصريحات المتعلقة بالمصالح (انظر الفصل 3.4.2 أعلاه).

2.4.6 الشفافية

تحتوي مدونات السلوك عادةً على بند أو بنود تتعلق بالالتزامات في مجال الانفتاح والشفافية.

المدونة الأوروبية:

المادة 5 - الشفافية

يجب على جميع الفاعلين تعزيز الشفافية والانفتاح وإبراز أنشطتهم، بما في ذلك وضع السياسات واتخاذ القرارات، والتواصل، والمشاركة.

يجب على جميع الفاعلين الاستجابة بجدية وأمانة وبشكل كامل لأي طلب للمعلومات من الجمهور. كما يجب عليهم الدفاع عن حق كل فرد في امتلاك المعلومات وتلقيها ونقلها دون تدخل.

قد يكون ممارسة هذه الحريات خاضعاً لشروط أو قيود أو عقوبات، وحينما يكون الأمر كذلك، يجب توضيح الأسباب الداعية لذلك وتبريرها بموجب القانون.

بالنسبة لأعضاء البرلمان، يمكن أن تركز هذه الالتزامات أو المعايير بشكل مفيد على مجالين رئيسيين: شفافية عملية صنع القرار البرلماني ومدخلات المسؤولين المنتخبين فيها، وشفافية الاتصالات مع الغير، ولا سيما أولئك الذين يمارسون الضغط (اللوبيات).

58. مدونة أخلاقيات أعضاء البرلمان؛ قانون منع الفساد، المواد 17-18.

في سياق الشفافية البرلمانية، يمكن الإشارة إلى مدونة قواعد السلوك للسياسيين في ليتوانيا (المادة 4، الفقرة 4: «الشفافية والإعلان»):

«يجب على السياسي الحكومي، عند اتخاذ القرارات، ألا يثير الشكوك حول نزاهته، وأن يوضح للمجتمع دوافع سلوكه وقراراته، وأن يلتزم دائمًا بمبادئ الانفتاح والإعلان، باستثناء الحالات التي تحددها القوانين التي تقيد الإفصاح عن المعلومات، وأن يعلن عن مصالحه الخاصة».

تعد «البصمات التشريعية» أيضًا موضوعًا متكررًا في مناقشات الشفافية. وقد عرّفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية هذا المصطلح على النحو التالي: «البصمة التشريعية هي وثيقة تفصل الجهات التي استشارها المشترعون، ومتى ولماذا تمت الاستشارة، وما هو موضوعها، وكيف تم اتخاذ القرار.»⁵⁹ في جوان 2016، أقرّت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بضرورة وجود بصمات تشريعية في سياق المؤسسات الأوروبية، وأوصت «بنشر البصمات التشريعية لتتبع أي مساهمات واردة من الغير تهدف إلى التأثير على تشريعات وسياسات الاتحاد الأوروبي»⁶⁰. وفي تقييم الجولة الرابعة لألمانيا، رأت مجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO) أن «الشفافية يمكن تعزيزها بشكل كبير من خلال توفير «بصمة تشريعية»، أي سجل مكتوب للتعليقات المقدمة من الأطراف المعنية والتي تم أخذها في الاعتبار أثناء عملية الصياغة. وفي هذا السياق، أبدى فريق التقييم (GET) التابع لمجموعة الدول المناهضة للفساد اهتمامًا بالاستماع إلى ممثلين عن إدارة البوندستاغ، الذين أشاروا إلى أن الأكاديميين والخبراء يناقشون سبل معالجة هذه المخاوف. كما أبدوا دعمهم لاستكشاف إمكانيات تقنية لرسم خريطة أفضل للتعديلات التي تطرأ خلال العملية التشريعية. وقد شجعت مجموعة الدول المناهضة للفساد السلطات الألمانية بشدة على الاستفادة من هذه التأملات والبحث عن سبل لضمان الكشف في الوقت المناسب عن أي تدخل من الغير في إعداد وصياغة التشريعات النهائية»⁶¹.

في عام 2011، أيد البرلمان الأوروبي اقتراحًا بإضافة «ملحق البصمة التشريعية» إلى التقارير التي يعدها أعضاء البرلمان. كان من المفترض أن يتضمن هذا الملحق قائمة بجميع جماعات الضغط (اللوبيات) الذين التقى بهم الأعضاء المسؤولون أثناء إعداد تقرير تشريعي⁶². ومع ذلك، لم يقم البرلمان حتى الآن بتنفيذ هذا الاقتراح. مؤخرًا، حددت ورقة سياسات صادرة عن مكتب الاتحاد الأوروبي لمنظمة الشفافية الدولية بعض المعايير لما ينبغي أن تبدو عليه «البصمة التشريعية للاتحاد الأوروبي»⁶³. في السياق نفسه، تدعو المبادئ العشرة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الشفافية والنزاهة في ممارسة الضغط الحكومات إلى «النظر في تسهيل الرقابة العامة من خلال الإشارة إلى الجهات التي سعت إلى التأثير على عمليات التشريع أو صنع السياسات، على سبيل المثال، عبر الكشف عن «بصمة تشريعية» توضح جماعات الضغط التي تم التشاور معها أثناء تطوير المبادرات التشريعية». (المبدأ السادس). وبموجب مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لا يقتصر التركيز على القرارات التشريعية فقط، بل يشمل القرارات بمعنى أوسع.

59. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2014)، «جماعات الضغط والحكومة والثقة العامة»، المجلد 3 «تنفيذ مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشفافية والنزاهة في جماعات الضغط»، ص 68، متاح على الرابط: www.oecd.org. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

60. القرار رقم 2125 (2016)، الشفافية والانفتاح في المؤسسات الأوروبية، في 10.2، متاح على الرابط: www.assembly.coe.int. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

61. مجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، إيغال 4 ريب (2014) 1E، ألمانيا، في الفقرة 30، متاح على الرابط: www.coe.int. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

62. البرلمان الأوروبي، بيان صحفي (2011)، أعضاء البرلمان الأوروبي يدعمون السجل المشترك بين البرلمان والمفوضية لجماعات الضغط، متاح على الرابط: www.europarl.europa.eu. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

63. مكتب الاتحاد الأوروبي للشفافية الدولية (2015)، البصمة التشريعية للاتحاد الأوروبي. ما هو التأثير الحقيقي للضغط؟، متاح على www.transparencyinternational.eu، تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

ومع ذلك، لا يوجد حتى اليوم سوى القليل من الممارسات الوطنية التي يمكن الرجوع إليها كمثلة. وتتضمن القوانين الوطنية التزامات بإدراج المنظمات أو الخبراء الذين يتم الاستماع إليهم (رسمياً) في العملية التشريعية. في فنلندا، على سبيل المثال، يتضمن مشروع القانون الحكومي وصفاً لأسباب اقتراحه، وسرداً لعملية التشاور، وملخصاً موجزاً لتعليقات الأطراف المعنية. ومع ذلك، لا يبدو أن هناك أي تشريع وطني يصل إلى مستوى «البصمة التشريعية» التي اقترحتها الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أو البرلمان الأوروبي. بعض البرلمانيين قدموا **طوعاً** «بصمات تشريعية» توضح اتصالاتهم الفردية⁶⁴. كما تحاول بعض المنظمات غير الحكومية إنشاء بصمة تشريعية بأثر رجعي، عبر جمع المعلومات من مصادر متعددة في قاعدة بيانات واحدة. يبقى السؤال مفتوحاً حول ما إذا كان نقص الأمثلة العملية على المستوى الوطني يرجع إلى قيود تقنية تعيق تنفيذ هذه الفكرة، أم إلى الحاجة لمزيد من الوقت والإرادة السياسية لجعلها واقعاً. يبدو أن العائق التقني هو العقبة الرئيسية على الأقل في المستقبل المنظور.

2.4.7 الاتصالات مع جماعات الضغط

على الرغم من وجود قوانين وسجلات تنظم أنشطة الضغط (اللوبي)، فقد أكدت مجموعة الدول ضد الفساد (GRECO) على دور مدونات السلوك في هذا السياق، كما هو الحال في ليتوانيا. «تم اعتماد قانون أنشطة الضغط في ليتوانيا عام 2000، لكنه يركز على اللوبيين أنفسهم وعلى الرقابة على أنشطتهم. ومع ذلك، ونظراً لغياب القواعد والشفافية بشأن اتصالات أعضاء البرلمان مع الغير فيما يتعلق بالعمل التشريعي الجاري خارج اجتماعات البرلمان ولجانه، فقد أوصت مجموعة الدول ضد الفساد بضرورة إدخال قواعد تنظم كيفية تعامل أعضاء البرلمان مع جماعات الضغط والأطراف الأخرى التي تسعى للتأثير على العملية التشريعية»⁶⁵.

هناك عدّة جوانب أخلاقية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل اللوبيات. ومن جهة النواب، أساساً الجوانب الأربعة التالية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار لكي تدرج ضمن مدونة سلوك:

- ◀ الشفافية في ممارسة الضغط؛
- ◀ المساواة في معاملة جميع أصحاب المصلحة؛
- ◀ حظر قبول الهدايا؛
- ◀ حظر مناقشة أو قبول التمويل السياسي أو الرعاية في سياق ممارسة الضغط؛
- ◀ تضارب المصالح.

بقدر ما تشير مدونات قواعد السلوك إلى «الضغط» أو «جماعات الضغط»، ينبغي أن تحدد ما تعنيه هذه المصطلحات. ومن المهم ألا تقتصر جماعات الضغط على جماعات الضغط المستقلة والمهنية فقط، بل يجب أن تشمل أيضاً جماعات الضغط الداخلية العاملة في الشركات وأصحاب المصلحة الآخرين. تقدم مجموعة الأدوات التشريعية بشأن جماعات الضغط (2016)⁶⁶ نصائح مستفيضة في هذا الصدد (أكثر من 18 صفحة مع اعتبارات تنظيمية فقط بشأن تعريف جماعات الضغط).

أما فيما يتعلق بشفافية جماعات الضغط، تجدر الإشارة إلى أن توصيات منظمات المجتمع المدني بشأن شفافية جماعات الضغط تدعو إلى نشر جداول أعمال الاجتماعات، والوثائق المتبادلة بين جماعات الضغط

64. انظر على سبيل المثال عضو البرلمان البريطاني ديانا واليس، صفحة الإنترنت الخاصة بالعضو في البرلمان الأوروبي ديانا واليس، متاحة على <http://dianawallis.org.uk>. تم الاطلاع عليها في 30 أكتوبر 2019.

65. ليتوانيا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرتان 63 و64.

66. مشروع الاتحاد الأوروبي/المشروع الإقليمي للشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا من أجل الحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد؛ مكافحة غسل الأموال» (2016) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن جماعات الضغط، متاح على الرابط: www.coe.int.

والمسؤولين الحكوميين، وغيرها من المعلومات ذات الصلة⁶⁷. وتشير المبادئ العشرة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الشفافية والنزاهة في جماعات الضغط في هذا السياق «لجمهور الحق في معرفة كيفية اتخاذ المؤسسات العامة والموظفين العموميين لقراراتهم، بما في ذلك، عند الاقتضاء، من مارس الضغط بشأن القضايا ذات الصلة. وينبغي للبلدان أن تنظر في استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، مثل الإنترنت، لإتاحة المعلومات للجمهور بطريقة فعالة من حيث التكلفة» (المبدأ 6). ومن الواضح أن هناك بعض القيود الدستورية (الخصوصية، وأسرار العمل، وسرية التواصل بين الناخبين ونوابهم).

ينشر بعض البرلمانيين جدول أعمالهم على الإنترنت على أساس طوعي، مع حساب كل ساعة عمل والكشف عن جميع اجتماعاتهم. وثمة نهج مختلف يتبعه برلمانيون آخرون يتمثل في نشر جميع الاتصالات مع جماعات الضغط والدعوات التي يوجهونها طواعية⁶⁸. ومع ذلك، هناك حدود لهذه الشفافية: فالمعلومات لا تكون ذات مغزى إلا إذا تجاوزت مجرد اسم وعنوان جماعة الضغط. وليس كل النواب قادرين على نشر جميع الاتصالات التي أجروها خلال أي يوم من الأيام وصياغة ملخص مفيد عن كل اتصال.

أما بالنسبة لمعاملة جميع أصحاب المصلحة على قدم المساواة، فينبغي على النواب عدم منح معاملة تفضيلية غير عادلة لجماعات الضغط مع إهمال أصحاب المصلحة الآخرين الذين لهم الحق في التأثير على العملية التشريعية أيضًا. وتنص منظمة الشفافية الدولية، المعايير الدولية لتنظيم جماعات الضغط (2015)⁶⁹ في هذا الصدد تحت عنوان «المشاركة» على ما يلي:

«تكافؤ الفرص - يجب أن يكون هناك التزام على السلطات العامة بإتاحة فرصة متكافئة للمشاركة لمختلف مجموعات المصالح والجمهور بشكل عام».

مدونة قواعد سلوك جماعات الضغط الصربية (2019)، المادة 9، الفقرة 2. تشير الفقرة 2 من المادة 9 إلى هذا الاتجاه:

«يجب على الشخص الذي يمارس الضغط أن يضع في اعتباره دائمًا الرأي العام وأن يولي الاهتمام الواجب لردود فعل منظمات المجتمع المدني والمواطنين».

فيما يتعلق بالهدايا، يبدو أنه من المناسب حظر قبولها من جماعات الضغط من أجل تجنب المقايضة. إلا أن هذا لن يكون قابلاً للتنفيذ عادةً إلا في حالة وجود تعريف قانوني واضح لجماعات الضغط ووجود سجل لجماعات الضغط. وإذا لم يكن ذلك موجوداً، يمكن صياغة مثل هذا الحكم كقاعدة تطلعية - على سبيل المثال أن يسعى أعضاء البرلمان إلى عدم قبول الهدايا في سياق يحاول فيه أصحاب المصلحة ممارسة التأثير عليهم. ومن الأمثلة في هذا الصدد مدونة قواعد سلوك جماعات الضغط الصربية (2019)، المادة 11 الفقرة 3:

«يجب على عضو جماعة الضغط [...] ألا يقدم أو يعطي للشخص الذي يمارس عليه الضغط، ويجب ألا يطالب الشخص الذي يمارس عليه الضغط أو يتلقى أي منفعة مادية أو غيرها من المنافع أثناء عملية الضغط».

من الأمثلة على القواعد المتعلقة بالتمويل السياسي أو التمويل المتعلقة بجماعات الضغط أيضًا مدونة قواعد السلوك الصربية المتعلقة بجماعات الضغط (2019)، المادة 12 الفقرة 3:

«يجب ألا تكون هناك تبعية مادية مالية بين الشخص الذي يمارس عليه الضغط من جهة وجماعة

67. مؤسسة صن لايت، إرشادات الكشف عن جماعات الضغط الدولية؛ منظمة أكسس إنفو أوروبا (2013) شفافية جماعات الضغط عبر قوانين الحق في المعلومات. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

68. موقع «The Lobby-Ticker» الخاص بالنائب مارتن، متاح على www.hpmartin.net. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

69. منظمة الشفافية الدولية، متاح على <http://lobbyingtransparency.net>. تم الاطلاع عليه في 31 أكتوبر 2019.

ضغط أو كيان قانوني يمارس الضغط أو جماعة ضغط غير مسجلة من جهة أخرى. يجب على جميع المشاركين الامتناع عن التماس التبرعات (الدعم المالي، والرعاية، وما إلى ذلك) المتعلقة بممارسة الضغط».

بالإضافة إلى ذلك، فيما يتعلق بتضارب المصالح، ينبغي الإشارة إلى الحكم التالي في مجموعة الأدوات التشريعية بشأن ممارسة الضغط (المادة 7)⁷⁰ فيما يتعلق بأي نشاط ضغط من قبل عضو البرلمان:

«(2) [التعارض] لا يمكن للموظف العمومي:

(أ) [التوظيف] العمل كجماعة ضغط في مجال عمله أو الضغط على الجهة العامة التي يعمل بها.

(ب) [ما بعد التوظيف] ممارسة الضغط [لفترة زمنية محددة] بعد تركه لمنصبه فيما يتعلق مباشرة بالوظائف التي كان يشغلها أو يشرف عليها الموظف العمومي أثناء فترة عمله، أو يشكل خلاف ذلك تضارباً في المصالح.

(3) [تقييد ما قبل التوظيف] يحظر على أي شخص عمل كجماعة ضغط أن يعمل كموظف عمومي في مجال ضغطه السابق أو في الجهة العامة التي مارس الضغط فيها حتى انقضاء فترة زمنية محددة».

لقد صيغت البنود بشكل أساسي للموظفين العموميين التنفيذيين. مع ذلك، يبدو على الأقل أن عدم الجمع بين كون الشخص عضواً في البرلمان وجماعة ضغط مهنية (مدفوعة الأجر) (الفقرة 2 (أ)) يبدو تقييداً معقولاً. توثق ملاحظات مجموعة الدول المناهضة للفساد الأهمية العملية لأحكام عدم الجمع: «يتعلق المجال الأول [المجال الإشكالي] باستخدام المساعدين والمتعاونين البرلمانيين، وهو مجال تتوافر فيه حرية كبيرة وقواعد غير كافية ونقص في النظام الأساسي للموظفين المعنيين. [...] [...] ويمكن أن يحدث أن يتم تعيين مساعدين من بين أعضاء جماعات الضغط (الذين يواصلون القيام بأنشطتهم العادية بدوام جزئي على سبيل المثال)»،⁷¹ «غير أن العديد من المتدخلين أشاروا إلى أن عددًا كبيرًا من أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ السابقين كانوا يعملون في جماعات الضغط [هكذا] وأنهم بصفتهم برلمانيين سابقين لا يزالون يتمتعون بحرية الوصول إلى مقر البرلمان».⁷² وفي هذا السياق، ادعى رجل اللوبي الأمريكي سيئ السمعة أبراموف في مقابلة مع قناة سي بي إس: «عندما كنا نصبح على علاقة ودية مع أحد المكاتب وكانوا مهمين بالنسبة لنا، وكان رئيس الموظفين شخصًا كفؤًا، كنت أقول أو يقول له أو لها طاقمي في مرحلة ما: 'أتعلمون، عندما تنتهون من العمل في الكونغرس [البرلمان]، نود بشدة أن تفكروا في القدوم للعمل لدينا'. وفي اللحظة التي كنت أقول لهم ذلك أو أي من موظفينا يقول لهم ذلك، كان ذلك كل شيء. لقد امتلكتناهم».⁷³

في الولايات المتحدة، يُعتقد أن حوالي «5400 موظف سابق في الكونغرس تركوا الكابيتول هيل ليصبحوا جماعات ضغط فيدرالية في السنوات العشر الماضية» وحوالي «400 مشرع أمريكي سابق» أصبحوا أيضًا من جماعات الضغط.⁷⁴ ويُعد التعارض بين كونك موظفًا عامًا وجماعة ضغط عنصرًا معتادًا في لوائح جماعات الضغط الوطنية، كما هو الحال في النمسا (قانون جماعات الضغط، المادة 8)، أو مقدونيا الشمالية (قانون جماعات الضغط، المادة 1.8)، أو الجبل الأسود (قانون جماعات الضغط، المادة 14). للاطلاع على مزيد من التفسيرات للبنود المذكورة أعلاه، انظر التعليقات الواردة في مجموعة الأدوات التشريعية بشأن جماعات الضغط.

70. مشروع الاتحاد الأوروبي/المشروع الإقليمي للشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا من أجل الحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد؛ مكافحة غسل الأموال» (2016) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن جماعات الضغط، متاح على الرابط: www.coe.int

71. فرنسا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 23.

72. هولندا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 49.

73. شبكة سي بي إس (30 مايو 2012)، جاك أبراموف: دليل اللوبي، نص، متاح على www.cbsnews.com. تم الاطلاع عليه في 31 أغسطس 2019.

74. واشنطن بوست (13 سبتمبر 2011)، دراسة تظهر الباب الدوار للتوظيف بين الكونغرس وشركات الضغط، متاح على www.washingtonpost.com. تم الاطلاع عليه في 31 أغسطس 2019.

إن الالتزامات بتقديم المعلومات التي تعتبر علنية بشكل مشروع تقابلها - من الناحية المثالية - أحكام تلزم المسؤولين بعدم نشر أو استخدام المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء أداء وظيفتهم لتحقيق مكاسب شخصية. على سبيل المثال، قد يطلع عضو البرلمان الذي يعمل في لجنة تحقيق أو ما شابه ذلك على معلومات غير علنية بحق. وتنص المادة 12 من قانون البرلمان في لاتفيا على ما يلي:

«يتمتع عضو البرلمان عن استخدام المعلومات السرية التي يحصل عليها بحكم منصبه لمنفعته الشخصية أو لمنفعة الأشخاص المرتبطين به».

المادة 12 من قواعد السلوك الأخلاقي للمجلس الملي الأذربيجاني (البرلمان):

«لا يجوز للنائب استخدام المعلومات التي يحصل عليها أثناء ممارسة مهامه لمصلحه الخاصة».

حيثما لا توجد مثل هذه القواعد، أوصت مجموعة الدول المناهضة للفساد بإدخالها من خلال مدونة قواعد السلوك: «لا توجد قاعدة خاصة للنواب فيما يتعلق بالكشف عن المعلومات السرية. وبدلاً من ذلك، يخضع أعضاء البرلمان للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون الجنائي، المواد 326-339 (سرية الدولة، التجسس، أمن الدولة، إلخ). ومع ذلك، فإنهم يتمتعون في الوقت نفسه بالحصانة من الإجراءات الجنائية، انظر الفقرات 78-82. ولهذا السبب، يبدو أن من المهم وضع مثل هذه القواعد، على سبيل المثال في مدونة لقواعد السلوك».⁷⁵

2.4.9 مسؤولية الموظفين

لقد أشادت مجموعة الدول المناهضة للفساد بالدول التي تجعل النواب مسؤولين عن سلوك موظفيهم:

«إن ما يبدو أنه مفقود في كل من المدونات و/أو التوجيهات ذات الصلة هو بيان واضح بأن الأعضاء مسؤولون عن سلوك موظفيهم الشخصيين عندما يقوم هؤلاء الأفراد بمهام رسمية نيابة عن العضو (أي أنهم يتصرفون في الواقع كوكيل للعضو). وبما أن العديد من الموظفين يتقاضون أجورهم من الأموال العامة ويشرف عليهم العضو عند قيامهم بمهام رسمية نيابة عنه، فإن فريق التقييم يعتقد أن وجود نظام واضح وفعال للمساءلة عن تصرفات الموظفين له أهمية رئيسية أيضاً بالنسبة للنزاهة الفعلية والمتصورة للبرلمان. وفي هذا السياق، يرحب الفريق بحقيقة أن مدونة قواعد السلوك في البرلمان الأسكتلندي تحدد بالفعل مساءلة الأعضاء عن الموظفين. وتوصي مجموعة الدول المناهضة للفساد بأنه، ريثما يتم إدخال أي نظام للمساءلة عن سلوك الموظفين، ينبغي توضيح أن أعضاء مجلس العموم وأعضاء مجلس اللوردات يمكن أن يكونوا مسؤولين عن سلوك موظفيهم عند القيام بمهام رسمية نيابة عن العضو وأن سلوك الموظفين ينبغي أن يُحكم عليه بالمعايير المتوقعة من الأعضاء، ما لم ينص على خلاف ذلك. وينبغي دعوة المؤسسات المفوضة في ويلز وأيرلندا الشمالية إلى اتخاذ إجراء مماثل وفقاً للتوصية».⁷⁶

ينص البند المعني (6.7) في مدونة قواعد السلوك في برلمان اسكتلندا على ما يلي:

«يتحمل الأعضاء المسؤولية عن سلوك موظفيهم داخل المجمع البرلماني وفي تعاملهم مع الأعضاء الآخرين وموظفي الأعضاء الآخرين وموظفي البرلمان. وينبغي أن يكون الأعضاء مسؤولين عن ضمان

75. مشروع الاتحاد الأوروبي/المشروع الإقليمي للشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا من أجل الحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد؛ مكافحة غسل الأموال» (2016) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن جماعات الضغط، متاح على الرابط: www.coe.int

76. فرنسا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 23.

أن يكون موظفهم على دراية وفهم كاملين بهذه السياسات والقواعد والمتطلبات التي تنطبق على سلوك الموظفين في مقر المجمع البرلماني».

2.5 التنفيذ والإنفاذ

يتناول هذا القسم المواد التي يمكن تضمينها في مدونة قواعد السلوك فيما يتعلق بتنفيذ المدونة وإنفاذها (من الكشف عن الانتهاكات إلى فرض العقوبات).

2.5.1 آليات التنفيذ

المدونة الأوروبية:

المادة 13 - آليات التنفيذ الفعال

ينبغي أن تكون لدى جميع الهيئات المشاركة في الحوكمة المحلية والإقليمية سياسة صريحة بشأن النزاهة، تتألف من إجراءات ومؤسسات لدعم النزاهة العمومية وحمايتها. ينبغي أن تتضمن هذه السياسة برامج تعليمية ودورات تدريبية مناسبة. ينبغي أن تتوخى أيضاً توفير المشورة والنصح المناسبين للجميع من أجل التعامل مع المضلات الأخلاقية ومخاطر النزاهة.

المادة 16- نشر المدونة

ينبغي تعميم المدونة على الجمهور من أجل توعية الجمهور بمعايير السلوك التي يحق له أن يتوقعها من جميع الجهات الفاعلة المعنية بالحوكمة المحلية والإقليمية. وينبغي إدماج أحكام المدونة بفعالية في الأنشطة اليومية للهيكل ومناقشتها على أساس منتظم.

لكي يكون لمدونة قواعد السلوك تأثير في الممارسة العملية، يجب أن يكون الموظفون الذين تنظم سلوكهم على علم بوجودها وبالالتزامات التي تفرضها عليهم وبعواقب عدم التقيد بتلك الالتزامات. ولهذا السبب، فإن عناصر التنفيذ التالية ضرورية، ومن الممارسات الجيدة إدراجها في المدونة نفسها:

◀ تعميم المدونة على المسؤولين المنتخبين والتزامهم بالإلمام بها وبأي نصوص قانونية تكرر أو تشير إليها. على سبيل المثال، تنص المادة 7 من مدونة قواعد السلوك الأيرلندية لأعضاء مجلس الشيوخ الأيرلندي (مجلس النواب في البرلمان) على ما يلي:

«يجب على الأعضاء [...] أن يطلعوا على التشريعات والمبادئ التوجيهية ذات الصلة التي تنشرها من وقت لآخر اللجنة المختارة المعنية بمصالح الأعضاء ولجنة المعايير في المناصب العامة حسب الاقتضاء».

◀ إنشاء آليات رقابة تهدف إلى تقديم إرشادات استباقية بالإضافة إلى تقديم المشورة عند الطلب للمسؤولين المنتخبين. فعلى سبيل المثال، أنشأ مجلس العموم البريطاني في المملكة المتحدة مفوضاً للمعايير يتولى مسؤولية إدارة سجل مصالح أعضاء البرلمان وتقديم التوجيهات بشأن السلوك. ويمكن الاطلاع على هذه الإرشادات في شكل مبادئ توجيهية مكتوبة بالإضافة إلى إرشادات لأعضاء البرلمان بناء على طلبهم. تنص مدونة قواعد السلوك في البوندستاغ الألماني على ما يلي:

«أي عضو تساوره شكوك حول نطاق التزاماته بموجب مدونة قواعد السلوك، ملزم بموجب المادة 7 من المدونة بتوضيح الموقف بسؤال الرئيس. والجهات التي يمكن الاتصال بها لهذا الغرض هي

موظفو قسم مدونة قواعد السلوك في قسم أعضاء البرلمان 1».

في أذربيجان، تنص قواعد السلوك الأخلاقي للمجلس الملي (البرلمان) على ما يلي:

«إذا كان النائب غير متأكد من امتثال الأفعال التي قام بها أو يعتزم القيام بها [للمدونة] [...] فعليه أن يلتمس توجيهات اللجنة التأديبية للمجلس الملي والرجوع إليها [أي الامتثال] لتوجيهاتها».

ويتكرر نفس البند على وجه التحديد للحالات التي يكون فيها عضو البرلمان غير متأكد مما إذا كانت الهدية المقدمة أو المعروضة عليه مسموح بها أم لا.

في هذا السياق، أشارت مجموعة الدول المناهضة للفساد إلى أنه «من الناحية المثالية، يجب أن تكون مدونة قواعد السلوك (أو الأخلاقيات) وثيقة عملية و «حية»، مع أمثلة على حالات ملموسة، يمكن تحديثها مع تطور الإطار التنظيمي والسياسي».⁷⁷

ومن المهم في كل الأحوال، أن تعمل الآليات البرلمانية في الواقع وليست مجرد واجهة. وكما لاحظت مجموعة الدول المناهضة للفساد فيما يتعلق بالبرتغال: «فيما يتعلق بمعايير السلوك، أكد بعض النواب أن لجنة الأخلاقيات قدمت توجيهات بشأن المعضلات الأخلاقية عند الطلب، لكن اللجنة لم تستطع تأكيد أن هذه هي الممارسة المتبعة ولا تملك اختصاصاً في هذا المجال. وبالنظر إلى ما تقدم وإلى أن مفهومي «الأخلاقيات» أو «السلوك الأخلاقي» غير معترف بهما رسمياً داخل البرلمان، فإن الإشارة إلى «الأخلاقيات» في عنوان اللجنة تبدو مصطنعة ومضللة».⁷⁸

2.5.2 الإبلاغ

المدونة الأوروبية:

المادة 14 – الإبلاغ

ينبغي أن يكون لدى كل هيئة تشارك في الحوكمة المحلية والإقليمية إجراء بشأن كيفية الإبلاغ عن الشبهات المتعلقة بالمخالفات. ينبغي أن يغطي هذا الإجراء على الأقل ما يلي:

أ. وصف للاشتباه في ارتكاب مخالفات؛

ب. طريقة التعامل مع البلاغ وتسجيله؛

ج. إمكانية ثابتة للموظفين للتشاور مع مستشار سري بشأن الاشتباه في ارتكاب مخالفات؛

د. تحديد المسؤول (المسؤولين) أو المؤسسة (المؤسسات) التي يمكن إبلاغها بشبهة ارتكاب مخالفة؛

هـ. الالتزام بالتعامل مع البلاغ بسرية، إذا طلب المبلغ ذلك؛

و. شرط التعامل مع البلاغ في الوقت المناسب وتقديم الملاحظات إلى مقدم البلاغ.

تلتزم كل هيئة تشارك في الحوكمة المحلية والإقليمية بتزويد موظفيها بوثيقة مكتوبة عن الإجراءات المذكورة أعلاه. كما تقدم المنظمة معلومات عن:

أ. الظروف التي يمكن في ظلها الإبلاغ عن الاشتباه في ارتكاب مخالفات خارج الهيئة؛

ب. الحماية القانونية للموظفين عند الإبلاغ عن شبهة ارتكاب مخالفات.

77. النمسا، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 26.

78. البرتغال، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO)، الفقرة 46.

على الرغم من أن الامتثال الطوعي للمدونة هو الوضع المثالي، إلا أنه يجب وضع آليات لتمكين المواطنين والمسؤولين ومن يخدمونهم من الإبلاغ عن المخالفات. وفيما يتعلق بأعضاء البرلمان ومضمون المدونة نفسها، فإن القضايا الرئيسية هي التالية:

◀ التزامات أعضاء البرلمان أنفسهم بالإبلاغ عن المخالفات التي يصبحون على علم بها.

◀ التزامات المؤسسة (البرلمان) نفسها بإنشاء عملية إبلاغ مناسبة.

تدعو قاعدة مجلس أوروبا رقم 1327 المؤرخة 10 جانفي 2011 «بشأن التوعية بالغش والفساد ومنعه» أعضاء الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا إلى «إبلاغ الأمين العام لمجلس أوروبا مباشرة عن أي اشتباه معقول في سوء سلوك يعتبرونه غشاً أو فساداً» (المادة 4 فقرة 2). مع ذلك، تلاحظ مجموعة الدول المناهضة للفساد أن «النص لا يذكر كيف سيتعامل الأمين العام [...] مع مثل هذا التقرير المتعلق [بأعضاء الجمعية] [...]». ولا يبدو أنه تم وضع أي ترتيبات عملية في هذا الصدد مع الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا.

في هذا السياق، يمكن أن نذكر أيضاً مثال البوسنة والهرسك، حيث اعتمد البرلمان قواعد داخلية لحماية المبلغين عن المخالفات في الأمانة العامة للبرلمان. وكما تلاحظ مجموعة الدول المناهضة للفساد: «يمكن أن يكون ذلك تدبيراً إيجابياً إذا تم تنفيذها بفعالية ولم تظل مجرد كلمات على الورق»⁷⁹.

2.5.3 الإنفاذ

ينبغي أن تصف مدونة قواعد السلوك الآليات والهيئات القائمة للرقابة على المدونة وإنفاذها، أو على الأقل أن تشير إليها. وفي الحالات التي تكرر فيها المدونة البنود القانونية القائمة (على سبيل المثال بشأن الرشوة أو تضارب المصالح أو الهدايا أو الإقرار بالامتلاكات)، فإن هذه البنود عادة ما تنشئ آلياتها الخاصة للرقابة والإنفاذ، وكذلك العقوبات. ومع ذلك، حتى بالنسبة لمثل هذه البنود، قد تلعب هيئة الرقابة دوراً كمتلقي أولي للمعلومات عن الانتهاكات أو الانتهاكات المزعومة. وستكون الهيئة مسؤولة أيضاً عن إنفاذ البنود الواردة في المدونة فقط أو البنود الأخرى المتعلقة بالبرلمان فقط، على سبيل المثال بشأن السلوك في قاعة المجلس.

تميز الدراسة المرجعية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بين ثلاثة نماذج للرقابة على سلوك البرلمانيين: الرقابة الداخلية، والرقابة الخارجية، والنماذج المختلطة.

لدى معظم البرلمانات آليات رقابة وإنفاذ داخلية لإنفاذ مدونة قواعد السلوك. وعادة ما تكون هذه الآليات لجنة خاصة مكلفة بالتعامل مع الإبلاغ والتحقيق ومعاينة أعضاء البرلمان الذين ينتهكون المدونة. وكبدل عن ذلك، يشرف رئيس البرلمان أو رئيس مجلس النواب على تنفيذ المدونة، كما هو الحال في ألمانيا وفنلندا وأيسلندا ومالطا والسويد⁸⁰. وتتمثل ميزة هذا النموذج في استقلالية البرلمان عن السلطة التنفيذية. علاوة على ذلك، تعزز الآليات الداخلية ملكية مدونة قواعد السلوك⁸¹. وفي ليتوانيا، تتولى لجنة السيماس (البرلمانية) المعنية بالأخلاقيات والإجراءات في البرلمان مسؤولية إجراء التحقيقات في حالات الاشتباه في انتهاك المدونة؛ كما تحدد المدونة بشيء من التفصيل إجراءات هذه التحقيقات - أي الأسباب المقبولة لبدء التحقيق، والجداول الزمنية، وصلاحيات اللجنة في جمع الأدلة.⁸²

79. البوسنة والهرسك، جولة التقييم الرابعة لمجموعة الدول المناهضة للفساد في البوسنة والهرسك، الفقرة 38.

80. مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان/ليون، صفحة 15.

81. للاطلاع على المزيد من إيجابيات وسلبيات النماذج، انظر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان/ليون، الصفحة 15؛ انظر أيضاً الدراسة الأساسية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الصفحات 63 وما يليها.

82. قانون الموافقة على مدونة قواعد سلوك سياسي الدولة ودخولها حيز النفاذ وتنفيذها، المواد 6-7، متاح على الرابط: www.e-seimas.lrs.lt. تم الاطلاع عليه في 30 أكتوبر 2019.

المرفق 1: الإرشادات المقترحة بشأن تضارب المصالح لأعضاء البرلمان البريطاني

1. ما هو تضارب المصالح؟

يوجد تضارب المصالح عندما تكون لديك مصلحة شخصية ذات طبيعة قد تؤثر على أدائك النزيه لوظيفتك العامة.

تضارب المصالح ليس نزاعاً بين الأفراد

تضارب المصالح هو تضارب بين المصلحة العامة التي من واجبك كمسؤول منتخب أن تخدمها وبين مصلحة شخصية لك أو لشخص قريب منك. يلتزم المسؤول العام بالسعي لتحقيق المصلحة العامة عند أداء واجباته. وعندما تكون لديه مصلحة شخصية قد تؤثر على سعيه لتحقيق المصلحة العامة من عدمه، فإنه يكون في حالة تضارب مصالح.

تضارب المصالح يختلف عن الفساد

إنه يصف موقفاً تجد نفسك فيه، وليس فعلاً تقوم به أنت. ويعتمد ما إذا كان ذلك يؤدي إلى الفساد على كيفية أدائك لوظيفتك بالفعل.

مع ذلك، هذا لا يعني أن حالة تضارب المصالح «مسموح بها طالما أنك تقوم بالشئ الصحيح». يجادل المسؤولون أحياناً بأن تضارب المصالح لا يكون موجوداً إلا إذا كنت بالفعل تعطي الأولوية للمصلحة الشخصية في إجراء أو قرار رسمي - أو أن التضارب لا يمثل مشكلة طالما أنك تتصرف بنزاهة وتعطي الأولوية للمصلحة العامة عند اتخاذ القرارات أو الإجراءات.

لا يعني تضارب المصالح بالضرورة أنك فاسد، لكنه يظل حالة يجب عليك إما تجنبها أو معالجتها إذا ما أردت الحفاظ على ثقة الجمهور في أداء وظيفتك.

مثال: أنت عضو في لجنة برلمانية تجري مقابلات مع المرشحين لمنصب المراجع العام للحسابات، وهو منصب يعينه البرلمان. أحد المرشحين هو زوجتك.

تضارب مصالح؟: نعم - حقيقة أن زوجتك مرشحة لمنصب أنت من يقرر بشأنه يعني أنك عرضة لتضارب المصالح، مهما كان تصويتك الفعلي.

ملاحظة: حتى لو قمت بالتصويت لمرشح مختلف (والذي قد يكون أو لا يكون الأفضل)، فإن حالة تضارب المصالح هي نفسها تماماً - فالمهم هو الموقف وليس تصرفك.

انظر القسم 7 أدناه لمتابعة هذا المثال.

مثال: أنت تمتلك أسهماً في شركة منتجة للنيذ، على الرغم من أن الأسهم تدار من قبل وصي ليس لك أي اتصال معه أو تأثير عليه فيما يتعلق بإدارة مصالحك في الأسهم. يناقش البرلمان التغييرات المحتملة في معدلات ضريبة الاستهلاك على المشروبات الكحولية.

تضارب مصالح؟: نعم. إن حقيقة أنه ليس لديك أي تأثير على إدارة محفظة أسهمك غير ذات صلة في هذه الحالة: قد تؤثر التغييرات في معدلات ضريبة محددة على قيمة الأسهم التي تملكها.

يمكن تقسيم تضارب المصالح إلى الأنواع الرئيسية التالية:

- ◀ **تضارب المصالح الفعلي.** هي الحالة التي تتخذ فيها كُتّاب في البرلمان قراراً أو تؤثر على شيء محدد (مثل إقرار قانون قيد المناقشة حالياً، أو إجراء لجنة بشأن مسألة ما)، حيث تكون لديك مصلحة شخصية قد تؤثر على أدائك لواجبك بحيادية في تلك المسألة. عادةً ما تكون حالات تضارب المصالح الفعلية هي الحالات التي يجب عليك حلها على الفور. لاحظ مرة أخرى أن حالة التضارب الفعلي في المصالح لا تعني أنك فاسد أو أنك قد اتخذت أو ستتخذ قراراً فعلياً لصالح المصلحة الشخصية. فهذا من شأنه أن يشكل إساءة استخدام المنصب وربما الفساد.
- ◀ **تضارب المصالح المحتمل.** عندما تكون لديك مصلحة شخصية ذات طبيعة يمكن أن تؤثر أو من المحتمل أن تؤثر على أدائك لواجبك بنزاهة في المستقبل. ومن الأمثلة على ذلك أن تكون موظفاً لدى شركات خاصة أو أن يكون لديك أعمال تجارية خارجية مهمة. يمكن تفادي التضارب المحتمل إلى حد ما عن طريق حظر حيازة بعض المصالح الخاصة؛ وفي الحالات التي لا يكون فيها هذا الحل مناسباً، فإن الخطر الذي تمثله هذه المصالح سيقبل إذا كنت ملزماً بتقديم تصريحات منتظمة بالمصالح الشخصية.

2. ما هي «المصالح الشخصية»؟

وجود مصلحة شخصية في مسألة ما ليس هو نفسه أن تكون مهتماً بها. **المسألة هي ما إذا كان لديك مصلحة في مسألة ذات مصلحة عامة (مثل تمرير قانون)، وليس ما إذا كنت مهتماً بها.** تضارب المصالح هو صراع بين المصلحة العامة التي تم انتخابك لخدمتها والمصلحة الشخصية التي لديك. وهذا يثير بالطبع السؤال: ما هي المصالح التي تُعتبر مصالح شخصية؟ الإطار القانوني القائم قد يحدد أي المصالح تُعتبر مصالح شخصية (أي التي قد تؤدي إلى تضارب مصالح من الناحية القانونية).

بشكل عام، الأنواع التالية من المصالح هي الأنواع التي قد تُعتبر مصالح شخصية والتي قد تؤدي عادةً إلى تضارب المصالح:

- ◀ **الالتزامات المهنية المدفوعة:** العمل في شركة خاصة أو منظمة أخرى، عقود استشارات، أو أي نوع آخر من الارتباطات التي توفر لك امتيازاً مادياً.
- ◀ **حصص الملكية.**
- ◀ **المناصب الأخرى في المنظمات الخاصة - مثل المنصب في الهيكل الإداري لمجموعة مصالح أو منظمة غير حكومية.**
- ◀ **المناصب أو الارتباطات المستقبلية المحتملة.**

يجب أن يتم التأكيد على عدة نقاط أساسية هنا، والتي سيتم توضيحها أدناه.

أ) المصالح المادية وغير المادية

المصالح التي قد تؤدي إلى تضارب في المصالح ستكون عادةً مادية – أي أنها مصالح توفر لك امتيازًا ماديًا يمكن تحديده (ومبدئيًا حسابه). ومع ذلك، قد يظهر في بعض الأحيان أن المصلحة الشخصية غير مادية. تشمل أمثلة أخرى الشهرة السياسية، أو قبول الأطفال أو الأحفاد في الجامعات، أو الانتقام من شخص رفع ضدك دعوى قضائية. عمومًا، فإن مصالح الأشخاص المقربين (انظر أدناه) قد لا تتحول مباشرة إلى منفعة مادية لك. ولأغراض هذه الإرشادات، **النقطة المهمة هي: قد تكون المصلحة شخصية حق وإن لم يمكن حساب منفعتك المباشرة (أو المحتملة) منها بوضوح أو على الفور.**

ب) مصالح الأشخاص المقربين

عندما يكون لشخص مرتبط بك ارتباطًا وثيقًا مصلحة شخصية قد تتأثر بالقرارات أو الأفعال التي تتخذها كجزء من مهامك كمسؤول عام، فإنك تكون في حالة تضارب مصالح. تشمل الأشخاص المقربين أفراد العائلة المقربين – على الأقل الزوج أو الشريك، والوالدين، والأبناء. مع ذلك، قد تؤدي مصالح أفراد العائلة الآخرين - مثل الإخوة أو الأخوات، الأقارب، أو الأصهار - أيضًا إلى تضارب في المصالح.

قاعدة مهمة للسلوك هنا هي التالية: إذا كان الإطار القانوني القائم بشأن تضارب المصالح يحدد أفراد العائلة المعنيين بطريقة دقيقة – وبالتالي يحدد دائرة أفراد العائلة الذين ينطبق عليهم القانون أو مدونة السلوك، فإن هذا لا يعني أن المصالح الشخصية لأفراد العائلة الآخرين لا يمكن أن تؤدي إلى تضارب في المصالح. يجب أن تكون مستعدًا للاعتراف بأن **حالة تضارب المصالح قد تحدث حقًا إذا لم تقع تحت التعريفات الواردة في القانون** (بما في ذلك مدونات السلوك)، وأن تتصرف بناءً على ذلك – على سبيل المثال، بالإفصاح عن مصلحة شخصية لأحد أفراد العائلة حق وإن لم تكن ملزمًا بذلك بشكل صارم.

تضارب المصالح – الحالات الحرجة

مثال:

القانون (بما في ذلك مدونات السلوك) في بلدك يحدد تضارب المصالح بطريقة قياسية، ويعرف المصالح الشخصية على أنها تشمل مصالح الزوج، والوالدين، الأطفال، والأخوة (الأخوات والإخوة). أنت نائب في البرلمان وعضو في اللجنة البرلمانية المسؤولة عن دراسة طلبات السلطات التنفيذية لرفع الحصانة عن النواب. اللجنة من المقرر أن تناقش طلبًا لرفع الحصانة عن نائب آخر متزوج من ابنة عمك.

ماذا يجب أن تفعل:

القانون لا يحدد هذا بوضوح كحالة تضارب مصالح. مع ذلك، بالنظر إلى جدية القضية التي يتم النظر فيها وحقيقة أنه قد تكون لديك علاقة قريبة أو قد لا تكون مع ابنة عمك، من وجهة نظر مراقب محايد، يبدو أن الوضع هو تضارب مصالح واضح. يجب عليك الإفصاح عن هذه المصلحة واستبعاد نفسك من إجراءات اللجنة.

ج) خصوصية المصالح الشخصية

لكي تعتبر المصلحة الشخصية سببًا لتضارب المصالح بالنسبة لك كعضو في البرلمان، يجب أن تكون مصلحة محددة تتعلق بك بشكل رئيسي (أو بشخص قريب منك). قد تكون هناك مسائل في البرلمان تقررها أو تؤثر عليها، و تعود عليك بفائدة مباشرة كأحد أفراد فئة أوسع من الأشخاص – مثل تخفيض الضرائب.

لا ينبغي اعتبار مثل هذه المصالح مصالح شخصية لأغراض إدارة تضارب المصالح. يتم توفير أمثلة للتوضيح أدناه، ويتم تقديم إرشادات حول هذه القضية أيضًا في دليل التشريعات حول تضارب المصالح.⁸⁸

مثال:

تشمل سياسة حزبك حول الرفاه الاجتماعي التزامًا بتقليص المنافع الاجتماعية لأولئك ذوي الدخل المنخفض. تعتمد هذه السياسة على الحجة التي تقول إن هذا سيحفزهم على البحث عن عمل. أنت وعائلتك أغنياء.

تضارب مصالح؟ لا. قد تكون السياسة خاطئة، أو حق غير إنسانية، ولكنها قضية تتعلق بالنقاش السياسي. المصلحة الشخصية المعنية هي أيضًا مصلحة مشتركة بين مجموعة واسعة من الأشخاص، وليست مصلحة محددة لك شخصيًا.

مثال:

يتضمن برنامج حزبك خفض الضرائب للأغنياء. لذلك، أنت تصوت لصالح هذه التخفيضات الضريبية في البرلمان. عائلتك غنية.

تضارب مصالح؟ لا. يمكن للسياسيين أن يتفقوا بشكل مشروع على ما إذا كانت السياسة مرغوبة أم لا. مرة أخرى، المصلحة المعنية هي مصلحة مشتركة بين فئة واسعة من الأشخاص. إذا كنت ملتزمًا باستخلاص تضارب مصالح من كل حالة قد تعود فيها السياسة بالفائدة عليك أو على عائلتك، فقد تجد نفسك في حالة «تضارب مصالح» معظم الوقت.

(د) الملكية الفعلية

الملكية الفعلية تشير إلى الأشخاص الذين يمتلكون أو يسيطرون فعليًا على كيان معين، مثل شركة أو مؤسسة، حتى لو لم يظهر اسمهم في السجلات الرسمية. هؤلاء الأفراد يمتلكون حقوقًا اقتصادية على الكيان، مما يعني أنهم يستفيدون من الأرباح أو المزايا الناتجة عنه. على سبيل المثال:

- إذا كنت تمتلك أسهمًا في شركة عبر طرف ثالث أو شركة ذات هيكل معقد، ولكنك فعليًا تتحكم في تلك الأسهم وتستفيد من العوائد المترتبة عليها، فإنك تعتبر مالكًا فعليًا.

الملكية الفعلية تُعتبر مهمة في سياقات الشفافية ومكافحة الفساد، حيث يتم التأكد من أن المالكين الحقيقيين للكيانات يخضعون للمساءلة ويتم الكشف عن مصالحهم لتجنب تضارب المصالح.

قد تكون المصلحة الشخصية ملكية أو سيطرة (أو ملكية جزئية أو سيطرة) على الأصول، مثل الأسهم في شركة. إذا كنت أنت أو شخص قريب منك لا تملك هذه الأصول رسميًا ولكنك مالك فعلي لها، يجب أن تعتبر ذلك مصلحة شخصية بنفس الطريقة التي تعتبر بها إذا كنت تملك الأصول بشكل مباشر ورسمي. قد تكون مالكًا فعليًا دون أن تكون المالك الرسمي، على سبيل المثال في الحالات التالية:

88. المشروع الإقليمي لمشروع الاتحاد الأوروبي/مشروع الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا للحكم الرشيد «مكافحة الفساد وتعزيز الحكم الرشيد؛ مكافحة غسل الأموال» (2015) مجموعة الأدوات التشريعية بشأن تضارب المصالح، ص 60-58، متاح على الرابط: www.coe.int

- ◀ حيث تمتلك وسيطًا (مثل كيان قانوني) الذي يمتلك أو يسيطر بدوره على الأصول.
 - ◀ حيث تكون المستفيد من وصية أو ترتيب قانوني مشابه يمتلك أو يسيطر على الأصول.
 - ◀ حيث يملك شخص قريب الأصول نيابة عنك، حتى في حالة عدم وجود رابط رسمي.
- عادةً ما تحتوي تشريعات مكافحة غسل الأموال في بلدك على تعريف للملكية الفعلية لتوجيهك. إلى جانب ذلك، تحتوي المعايير الدولية على إرشادات وتعريفات في هذا الصدد.⁸⁹

الملكية الفعلية

مثال:

أنت عضو في البرلمان. البرلمان يناقش تغييرات في قانون التعدين التي ستخفف القيود البيئية على إسناد تراخيص التعدين. والدك هو المستفيد من وصية مسجلة في المملكة المتحدة، والتي تمتلك عددًا كبيرًا من الأسهم في مستثمر في شركة محلية تبحث عن فرص تعدين.

ماذا تفعل؟

والدك هو المالك الفعلي لمصلحة في التعدين في البلاد. نظرًا لتخصص مجال التعدين وعدد الكيانات المحدود المشاركة فيه، فأنت تواجه تضاربًا في المصالح إذا شاركت في مناقشة أو تصويت قانون التعدين. يجب عليك على الأقل إعلان هذه المصلحة. ما إذا كان ينبغي عليك التنازل عن المشاركة في النقاش يعتمد على أهمية المصلحة وما إذا كانت الشركة التعدينية قد سعت بنشاط للحصول على تراخيص مؤخرًا، وما إلى ذلك.

3. ماذا نعني بـ «المصلحة العامة»؟

بصفتك ممثلًا منتخبًا، فإنك عادة ملزم بالتصرف بما يتماشى مع المصلحة العامة. بالنسبة لك كمسؤول منتخب، ولغرض تحديد ما هو (وما ليس) تضاربًا في المصالح، يعني هذا أن سلوكك يجب أن يكون موجّهًا فقط بناءً على اعتبارات المصلحة العامة، وليس بناءً على المصالح الشخصية.

هذا لا يعني أنه في أي مسألة تقوم بالتصويت عليها أو التصرف فيها كعضو في البرلمان، هناك طريقة واحدة صحيحة فقط لاتخاذ القرار. يتم انتخاب أعضاء البرلمان بناءً على مناصاتهم السياسية الخاصة – أو منصات/مواقف الحزب السياسي أو الكيان الذي تم انتخابهم من خلاله. من الواضح أن هذه المواقف قد تكون مختلفة عن تلك التي يتبناها سياسيون أو كيانات سياسية أخرى.

4. التصورات

لتحديد ما إذا كانت المصلحة الشخصية تؤدي إلى تضارب في المصالح أم لا، يمكن استخدام قاعدة عامة مفيدة وهي طرح السؤال: كيف سترى هذه الحالة من قبل مراقب محايد؟ بمعنى آخر، هل سيفترض مراقب محايد – لديه نفس المعلومات التي يمتلكها عضو عادي في الجمهور – بشكل معقول أن المصلحة الشخصية تؤثر أو قد تؤثر على الأداء المحايد لوظيفتك؟

من المهم أن نكون واضحين في أن هذا لا يعني أن تضارب المصالح موجود في أي حالة يظن فيها أي

89. مجموعة العمل المالي FATF، الشفافية والملكية المستفيدة (2014)، الصفحة 8، متاح على الرابط: <http://www.fatf-gafi.org>. تم الاطلاع عليه في 15 نوفمبر 2019.

شخص بوجوده. فقط عندما يتصور مراقب معقول وجود تضارب في المصالح، تكون الحالة بحاجة إلى إدارة وتوجيه.

التصورات المعقولة وغير المعقولة لتضارب المصالح

مثال: أنت عضو في لجنة برلمانية تناقش مسألة إعادة الممتلكات المصادرة تحت الحكم الشيوعي إلى المنظمات الدينية (الكنائس). أخوك مسؤول كبير في التسلسل الهرمي لإحدى الكنائس. أنت غير متدين وعلاقتك بأخيك سيئة على أي حال.

تضارب مصالح؟ نعم. كونك متدينًا أم لا ليس له علاقة بما إذا كانت إعادة الممتلكات ستعود بفائدة مادية على أحد أفراد عائلتك. حقيقة أن علاقتك بأخيك سيئة قد تعني أن مصلحته الشخصية لا تحفزك، لكنها قد لا تعني ذلك أيضًا، ولا يمكن للمراقب المحايد (أو العامة) أن يكونوا متأكدين من ذلك.

مثال: البرلمان يصوّت على تشريع يؤثر على تراخيص التعدين والأذون. كنت تعمل سابقًا كمدير تنفيذي في إحدى شركات التعدين، لكنك تقاعدت قبل أن تصبح نائبًا ولا تمتلك أي حصص في الشركة، وليس لديك أفراد من العائلة لهم مصالح في هذه الصناعة.

تضارب مصالح؟ لا. على الرغم من أنك كنت تعمل في شركة قد يتأثر ربحها بالتصويت الذي ستشارك فيه، فإنه لا يوجد، بناءً على المعلومات المتاحة، دليل على أن لديك مصلحة شخصية في الأمر. لاحظ الفرق هنا بين الاهتمام بشيء ما (والذي ينطبق عليك بالتأكيد في هذه الحالة) وبين وجود مصلحة شخصية فيه (والذي لا يبدو أنه ينطبق عليك في هذه الحالة).

5. تجنب حالات تضارب المصالح

لديك واجب عام لتجنب حالات تضارب المصالح قدر الإمكان. تسهم القواعد التي تمنعك من شغل بعض المناصب الخارجية والمشاركة فيها في الوقاية من هذه الحالات. بشكل عام، كما هو مذكور في دليل الأدوات المقترح (الفصل 2.4.3)، يجب عليك قدر الإمكان تجنب المواقف التي تترتب عليك فيها أي التزامات تجاه شخص أو منظمة قد تحاول التأثير على القرارات أو الإجراءات الأخرى التي تتخذها أثناء أداء وظيفتك.

حالات مثال على خلق خطر الالتزام

مثال: عندما تقبل هدايا كبيرة من شخص أو منظمة. تُعد الهدايا مشكلة لأنها قد تضعك في وضع تضارب مصالح، أو على الأقل في وضع يبدو وكأنه تضارب مصالح.

ماذا يجب العمل؟ يجب أن تكون حذرًا بشكل خاص لتلتزم بكل من نص وروح الالتزامات القائمة بشأن قبول الهدايا. راجع مجموعة الأدوات أعلاه، الفصل 4.4.2.

مثال: صاحب شركة خاصة كبيرة يخبرك أنه/أنها مهتمة بتوظيفك بعد انتهاء فترة ولايتك.

ماذا يجب العمل؟ يعتمد ذلك على السياق. في جميع الحالات، يجب عليك توضيح لصاحب الشركة أنك ملزم بعدم الدخول في مواقف قد تجد نفسك فيها أو تبدو كأنك ملزم تجاه شخص أو منظمة خارجية، بالإضافة إلى أي قيود على التعيينات التي قد تقبلها بعد مغادرتك المنصب (مثل فترة «التبريد» بعد مغادرة المنصب). إذا كانت الشركة واحدة من الشركات التي تقوم بالضغط على البرلمان بشأن مشروع قانون معين، أو كانت قد خضعت لرقابة برلمانية أو إجراءات أخرى،

يجب عليك إخطار السلطة البرلمانية المعنية (التي تتحمل مسؤولية مسائل السلوك والأخلاقيات) بالعرض، وإعلانه إذا كنت تشارك في أي إجراء (مثل التصويت على قانون) يؤثر مباشرة على الشركة.

مثال: قامت منظمة بتوظيف أحد أفراد عائلتك المقربين بشروط تفضيلية – على سبيل المثال، دون المرور بالإجراءات التنافسية المعتادة.

ماذا يجب العمل؟ قد لا يكون هناك الكثير مما يمكنك فعله. سيكون من الأفضل أن يتجنب فرد العائلة مثل هذه التعيينات، لكنه ليس ملزمًا بذلك. إذا كان البرلمان يحتوي على سجل للمصالح أو كنت ملزمًا بالإفصاح عن المصالح الخاصة بأي طريقة، يجب عليك الإعلان عن التوظيف، وإذا كان البرلمان يناقش أو يتخذ إجراء آخر يتعلق بمصالح المنظمة، يجب عليك إعلان توظيف فرد العائلة قبل المشاركة في أي من هذه الإجراءات.

مثال: تقدم شركة محاماة خدمات بشروط تفضيلية لشركة يملكها أخوك.

ماذا يجب العمل؟ على الرغم من أنه من غير المحتمل أنك ملزم بالإفصاح عن الخصم المقدم من الشركة (على سبيل المثال كهدية لأحد الأقارب)، إلا أنه يجب عليك الإعلان عنه للسلطة البرلمانية المعنية. إذا كان البرلمان يناقش أو يتخذ إجراء آخر يتعلق بمصالح شركة المحاماة، يجب عليك أيضًا إعلان تقديم الخدمة قبل المشاركة في أي من هذه الإجراءات.

6. حالات عدم الجمع

بصفتك عضوًا في البرلمان، سيكون محظورًا عليك شغل بعض المناصب الخارجية أو الانخراط في بعض الأنشطة الأخرى. تُعرف هذه عادةً ببنود عدم الجمع. أحد أهداف هذه البنود هو تقليل احتمال أن تكون عرضة لتضارب المصالح أو لتضارب المصالح أثناء ممارسة مهامك. يجب عليك الالتزام بكل من نص وروح هذه البنود. وعادةً ما توجد هذه البنود في القانون، وليس فقط في مدونة السلوك، لأن القانون هو الذي يمكنه عادةً تقييد الحريات المهنية لأعضاء البرلمان.

7. لأنشطة بعد مغادرة المنصب

عندما تنتهي فترة ولايتك، ستحتاج إلى كسب لقمة العيش. من المهم أنه لفترة مناسبة، يجب ألا تقبل وظيفة أو أي ارتباط آخر مع منظمة كانت قد خضعت لسلطتك الكبيرة أثناء أداء مهامك.

الارتباطات بعد ترك المنصب

مثال: بصفتك عضوًا في البرلمان، صوتت لصالح قانون لتحرير القطاع المصرفي من خلال خفض متطلبات الاحتياطي الرأسمالي للبنوك. بعد انتهاء فترة ولايتك، عرض عليك أحد البنوك الصغيرة منصبًا إداريًا.

ماذا تفعل؟ على الرغم من أن تصويتك ربما أفاد البنك، فقد استفادت جميع البنوك. التغيير القانوني ذو طبيعة عامة بما يكفي بحيث يمكن أن يكون استنتاج وجود تضارب في المصالح في هذه الحالة غير مثير. جميع القوانين تفيد/تؤثر على أشخاص أو كيانات معينة بطريقة ما. الحل المعقول هنا هو قبول المنصب ولكن التأكد من أنه معروف للعامة.

مثال: بصفتك عضوًا في البرلمان، كنت عضوًا في لجنة صحية ناقشت من بين أمور أخرى البنود القانونية التي أثرت على الأدوية/المواد الطبية التي يتم تمويلها من ميزانية الصحة (العامة). بعد تركك لمنصبك، تقدم لك شركة أدوية كبرى منصبًا بأجر سخي كمستشار خارجي.

ماذا تفعل؟: من الناحية الفنية، قد لا يكون هذا الموقف تضاربًا في المصالح، إذا لم تكن على علم وقت مشاركتك في اللجنة بأن الشركة قد تعرض عليك منصبًا بعد تركك لمنصبك. مع ذلك، فإن قبول مشاركة مدفوعة الأجر مع الشركة فور تركك لمنصبك من شأنه أن يُنظر إليه بشكل معقول من قبل مراقب محايد على أنه يشير إلى تضارب في المصالح.

كحد أدنى، يجب عليك مراعاة فترة تهدئة كافية (على سبيل المثال عام واحد) قبل قبول مثل هذه المشاركة. إذا صوتت في اللجنة لصالح أو دافعت عن أحكام قانونية تفيد الشركة بشكل مباشر، فلا يجب عليك قبول مشاركة مع الشركة على الإطلاق، حتى لو لم يكن ذلك مخالفًا للقانون.

8. الالتزامات في حالات تضارب المصالح

أثناء فترة وجودك في المنصب، من المحتمل جدًا أن تجد نفسك في وقت ما في وضع فيه تضارب مصالح. تضارب المصالح أمر طبيعي ولا يمكن تجنبه دائمًا. الشيء المهم هو كيفية التعامل مع حالة تضارب المصالح عندما تجد نفسك في واحدة.

إذا وجدت نفسك في حالة تضارب مصالح أثناء أداء مهامك، يجب عليك الإفصاح عن التضارب. إذا كان التضارب «صريحًا» بشكل واضح، فإنك من الناحية التقنية مسموح لك بالمشاركة في التصويت - فهذا حقك الدستوري. مع ذلك، من المناسب أن تمتنع طواعية عن المشاركة في الموضوع إذا كان نقاشًا عامًا أو تصويًا، إذا كانت مشاركتك من المرجح أن تضر بسمعة البرلمان. ينطبق نفس الشيء على المواضيع في اللجان أو الهيئات الأخرى للبرلمان. لتحديد ما إذا كان التضارب خطيرًا بما يكفي ليقضي الانسحاب (الابتعاد عن الموضوع)، يجب أن تسأل نفسك: هل ستؤدي مشاركتك في الموضوع إلى تقويض الثقة في أداء مهامك أو في البرلمان كهيئة؟

تضارب المصالح



الإفصاح إلى الهيئة المعنية في البرلمان (وفي أماكن أخرى إذا كان القانون يتطلب، مثل هيئة مكافحة الفساد)



فكر في الانسحاب من المشاركة في الموضوع

حالات تضارب المصالح: أمثلة وحلول

مثال (تكملة للقسم 1):

أنت عضو في لجنة برلمانية تقوم بمقابلة مرشحين لمنصب المراجع العام، وهو منصب يعينه

البرلمان. أحد المرشحين هو زوجتك. هناك حزب حاكم رئيسي وحزب معارض رئيسي في البرلمان؛ أنت عضو في البرلمان عن الحزب المعارض. تم وضع تشكيل اللجنة ليعكس التمثيل الحزبي في البرلمان.

الحل: التضارب في المصالح واضح تمامًا. يجب عليك إعلان اللجنة بأن زوجتك هي إحدى المرشحين وعدم المشاركة في عملية المقابلات أو أي تصويت لتقييم المرشحين. يجب أن تكون اللجنة قد وضعت عملية للتعامل مع مثل هذه الحالات لضمان الحفاظ على تمثيل الأحزاب - على سبيل المثال، يمكن استخدام نظام الاقتران، حيث إذا كان أحد أعضاء الحزب المعارض لا يمكنه التصويت، فيجب على أحد أعضاء الحزب الحاكم أيضًا الانسحاب.

مثال: البرلمان يصوت على تعديلات قانونية قد تلغي الحدود القصوى على المكافآت التي يمكن أن تدفعها البنوك للمديرين التنفيذيين. زوجك هو مدير كبير في أحد البنوك الكبرى.

الحل: بينما قد يكون للتصويت تأثير مباشر على مصلحة زوجك الشخصية، إلا أن التأثير يمتد إلى شريحة واسعة من الأشخاص (جميع مديري البنوك). كما في المثال 1 من القسم 7، فإن منع المشاركة في قضايا تؤثر على شريحة كبيرة من الأشخاص لمجرد أنها تؤثر أيضًا على شخص قريب منك ينطوي على مخاطر، ليس أقلها أن غالبية القوانين من حيث المبدأ قد تؤثر على مصالح شريحة واسعة من الأشخاص، وتحديد أين يكون التأثير على مصالح شخص ما كبيرًا بما يكفي لخلق تضارب في المصالح أمر معقد للغاية.

الحل المناسب في هذه الحالة سيكون أن تعلن للهيئة المعنية في البرلمان عن وجود مصلحة شخصية محتملة في القانون، ولكن دون الانسحاب من التصويت. ومع ذلك، سيكون من غير المقبول كثيرًا إذا كنت قد اقترحت هذه التعديلات على القانون بنفسك.

مثال: لجنة الميزانية البرلمانية، التي أنت عضو فيها، تصوت على ما إذا كانت ستوافق على التقرير السنوي للمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. كان زوجك، وهو مراجع حسابات في المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، أحد أهم من تولّى عمليات التدقيق وأكثرها إثارة للجدل التي أجرتها المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات في السنة المشمولة بالتقرير؛ ومن المرجح أن تكون مراجعة الحسابات أحد المواضيع الرئيسية للمناقشة، مع تقسيم الآراء بشأنها عبر الخطوط الحزبية.

الحل: أنت في حالة تضارب مصالح واضحة، وإن كانت على الأرجح غير مادية (سمعة/مقام زوجك). يجب عليك الإفصاح عن المصلحة والانسحاب من مناقشة التدقيق المعني، وكذلك من التصويت للموافقة على التقرير أو رفضه.

9. التصريح بالمصالح

بالإضافة إلى التزامك بالتصريح عند حدوث تضارب مصالح شخصي في مسألة معروضة أمام البرلمان أو أحد هيئاته، ستكون عادةً ملزمًا بالتصريح عن المصالح الخاصة، الممتلكات والدخل بشكل دوري (على سبيل المثال، سنويًا). يجب عليك الامتثال لكل من نص وروح هذه المتطلبات.

الغرض من مدونة السلوك هو وضع معايير للسلوك يجب أن يطمح إليها أعضاء البرلمان ويمكن توقعها منهم. تم إعداد هذه الحقيبة الأداة لمساعدة البرلمان على صياغة مثل هذه المعايير من خلال تكييف التوصيات المقدمة وفقًا لظروفها الخاصة. وهي مرفقة بتوجيهات مقترحة بشأن تضارب المصالح لأعضاء البرلمان.

يتولى قسم مكافحة الجريمة الاقتصادية والتعاون في المديرية العامة لحقوق الإنسان وسيادة القانون التابعة لمجلس أوروبا تصميم وتنفيذ برامج المساعدة الفنية والتعاون التي تهدف إلى تسهيل ودعم إصلاحات مكافحة الفساد، والحكم الرشيد، ومكافحة غسل الأموال في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، بالإضافة إلى بعض الدول غير الأعضاء.

يُعد مجلس أوروبا المنظمة الرائدة في القارة في مجال حقوق الإنسان. ويتألف من 46 دولة عضو، بما في ذلك جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وقد وقّعت جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وهي معاهدة تهدف إلى حماية حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون. وتُشرف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على تنفيذ هذه الاتفاقية في الدول الأعضاء.

www.coe.int

قررت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي توحيد معارفها ومواردها ومسيرها. وقد أنشأت مَعًا منطقة من الاستقرار والديمقراطية والتنمية المستدامة، مع الحفاظ على التنوع الثقافي والتسامح والحريات الفردية. يلتزم الاتحاد الأوروبي بمشاركة إنجازاته وقيمه مع البلدان والشعوب خارج حدوده.

<http://europa.eu>

تمويل مشترك من الاتحاد الأوروبي



الاتحاد الأوروبي

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

تمويل مشترك وتنفيذ
من طرف مجلس أوروبا