

# دليل البرلمانيين حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية

مجموعة العمل العالمية المعنية بالأخلاقيات البرلمانية  
الرئيس: غسان مخير

المؤلف: غريغ باور



**دليل البرلمانيين حول  
الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية**

غريغ باور

الناشر: المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد وستمستر للديمقراطية  
المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption).  
هي شبكة دولية من البرلمانيين تعنى بتطبيق قواعد الحكم الصالح وبتفعيل البرلمانات بصفتها مؤسسات للرقابة.  
وهي المنظمة/الشبكة البرلمانية الوحيدة التي تركّز فقط على مكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم. يمثل أعضاء  
المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) أكثر من 90 بلداً من جميع أقطار العالم. ويوجد أكثر من 30 فرعاً  
وطنياً في أفريقيا، والمنطقة العربية، وآسيا، وأميركا اللاتينية، وأميركا الشمالية وأوروبا؛ وجميع هذه الفروع تعمل  
على تعزيز قواعد الحكم الصالح كل في بلده.

مؤسسة وستمستر للديمقراطية (Westminster Foundation for Democracy)، وهي مؤسسة بريطانية تعمل على  
بناء الديمقراطية، هدفها دعم عملية تعزيز الممارسات الديمقراطية في الديمقراطيات الناشئة، وتسعى بالتعاون مع  
المنظمات الشريكة لتقوية المؤسسات الديمقراطية، وبالدرجة الأولى الأحزاب السياسية (من خلال عمل الأحزاب  
السياسية البريطانية)، والبرلمانات، ومجموعة من المنظمات التي تؤلف المجتمع المدني. وتؤمن مؤسسة وستمستر  
للمدقراطية بأن الديمقراطية لا تزدهر إلا إذا كانت هذه المؤسسات قوية وصلبة.

#### كلمة شكر

كلّفت مؤسسة وستمستر للديمقراطية مهمة صوغ هذه الوثيقة الى المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد  
(GOPAC)، وصدرت هذه الوثيقة بإشراف مجموعة العمل العالمية المعنية بالأخلاقيات البرلمانية، برئاسة غسان  
مخيبير. كتب وحرر هذه الوثيقة غريغ باور (Greg Power)، بالنيابة عن مجموعة العمل العالمية، ومؤسسة وستمستر  
للمدقراطية، والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC).

#### نبذة عن المؤلف

غريغ باور هو مدير "الشركاء العالميين" Global Partners، وهي شركة ذات أهداف اجتماعية تعمل على مشاريع  
لدعم السياسات الديمقراطية. باور هو اختصاصي في الشؤون البرلمانية ومعني بمشاريع لدعم تنمية المؤسسات  
التشريعية والأحزاب السياسية في بلدان الشرق الأوسط وأفريقيا وأوروبا الوسطى والشرقية، بما في ذلك العراق  
ورواندا وجنوب السودان.

www.global-partners.co.uk  
greg@global-partners.co.uk

يود المؤلف أن يعرب عن امتنانه للسيد غسان مخيبير بوصفه رئيس مجموعة العمل العالمية، ولجميع أعضاء  
الفريق، لمساعدتهم على وضع محتوى الوثيقة. ويقدر المؤلف الجهود التي بذلتها دينا ملحم من مؤسسة وستمستر  
للمدقراطية (WFD)، وستيفن تسانغ (Stephen Tsang)، ونولا خواريتيس (Nola Juaritis) من المنظمة العالمية  
للبرلمانيين ضد الفساد، وأونا غاي (Oonagh Gay) وألدا باري (Alda Barry) من مجلس العموم البريطاني، في إبداء  
التعليقات والاقتراحات حول النص.

## توطئة

يسر المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، بالتعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أن تنشر هذا الكتيب حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية.

يهدف هذا الدليل إلى توفير توجيهات واضحة ومفيدة للبرلمانيين الداعين إلى الإصلاح، من أجل وضع اللبنة الأساسية المختلفة لنظام فعّال من الأخلاقيات وقواعد السلوك، نظام يطابق وينسجم مع ظروفهم السياسية والثقافية على حد سواء، ويتقيد في الوقت عينه بالمعايير الدولية الأساسية.

بات ضرورياً وضع قواعد لنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلماني هذا، مع آلية إنفاذ مناسبة للبرلمانيين من أجل:

- السماح لأعضاء البرلمان بإظهار أعلى درجات الأخلاق التي تتوافق مع الدور المهم الذي يؤديه من أجل المصلحة العامة، ولا سيما في ما يخص مساءلة السلطة التنفيذية.
- ردع ومعاينة حالات محددة من السلوك غير الأخلاقي من جانب البرلمانين ضمن السياق العام لمنع الفساد ومكافحته.
- تعزيز مستوى ثقة الجمهور بالنظام السياسي الديمقراطي بوجه عام، وبالبرلمانات وأعضائها بوجه خاص، لأنها تتأثر إلى حد كبير بالفساد، سواء المشتبه في وجوده أم الحقيقي.
- تطبيق أحكام المادة (8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على وضع "مدونات سلوك لموظفي الدولة".

اعترف أعضاء المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد بالمشاغل والحاجات آنفة الذكر. وقد أعرب الأعضاء خلال مؤتمهم الدولي الذي انعقد في أروشا، تانزانيا، في أيلول/ سبتمبر 2006، عن تصميمهم على انشاء مجموعة العمل العالمية حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية، وقد كلفوا منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، الفرع العربي للمنظمة العالمية قيادة هذه المجموعة.

تضم مجموعة العمل العالمية برلمانيين من عدة قارات تابعين للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، ومستشارين أصحاب خبرة، وممثلين عن منظمات دولية. يهدف الفريق إلى وضع كتيب عن الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية التي يمكن تعميمها واستخدامها في بلدان مختلفة. وقد تم توقيع اتفاق تعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية التي قدمت الخبرة اللازمة، والموارد التقنية والمالية للمشروع، ونحن في غاية الامتنان لها. قام بتأليف الكتيب السيد غريغ باور، وهو خبير دولي في القواعد والإجراءات البرلمانية. اجتمع أعضاء مجموعة العمل العالمية عدة مرات لوضع منهجية المشروع، ولصوغ خطة العمل، إضافة إلى استعراض المسودات المختلفة ومناقشتها لكي يكون الدليل وثيقة مهنية مفيدة وعالية الجودة.

بذلك يكون أعضاء مجموعة العمل العالمية قد ركّزوا اهتمامهم على مسائل هامة قلّما تناولتها النصوص والممارسات البرلمانية حتى الآن، لاسيما تلك المتعلقة

وترجمة الدليل إلى لغات مختلفة وتنفيذ برامج تدريبية (تمّ بالفعل إجراء تدريب حول كيفية استخدام الدليل لأعضاء من منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد)، ووضع النماذج والأمثلة، وتجميع أفضل الممارسات في تنفيذ أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك من أجل البرلمانيين عبر العالم.

أخيراً، نود أن نعرب عن خالص التقدير للذين ساهموا في تقديم معرفتهم وخبرتهم ووقتهم وجهدهم ومواردهم بسخاء، لجعل نشر هذا الدليل أمراً ممكناً. ونعرب عن امتناننا للأفراد والمنظمات التالية على وجه الخصوص:

البرلمانيون الأعضاء في المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد: الاستاذ دان وانديرا أوغالو (سيناتور في أوغندا)، والاستاذ روس روبرتسون (نائب في نيوزيلندا).  
المؤلف: السيد غريغ باورمن (Global Partners & Associates)  
• مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، وبخاصة السيدة دينا لمحم وفريقها، على الجهود القيّمة التي بذلوها.  
• برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR): السيد أركان السيلاني.  
• الخبراء الاستشاريون: السيدة أدا باري (سجل مصالح الأعضاء في المملكة المتحدة)، والسيدة أونا غاي (مكتبة مجلس العموم البريطاني)، والسيد هوارد ويتون (المجموعة المعنية بالأخلاقيات)، والسيد كينيث كيلنر (المستشار الأعلى للجنة معايير السلوك الرسمي، في مجلس النواب الأميركي US House of Representatives).

• فريق المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، وبرلمانيون عرب ضد الفساد، وبخاصة السيدة مايا بلبل، والسيدة نولا خواريتيس، والسيد مارتن أولريخ، والسيد ستيفن تسانغ، وكل فريق العمل الداعم.

غسان مخيبر (نائب في البرلمان اللبناني) رئيس مجموعة العمل العالمية للأخلاقيات وقواعد السلوك التابعة للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد.

بتضارب المصالح، والشفافية، والإفصاح عن النشاط السياسي والقيود المفروضة عليه. إلا أنهم اختاروا أن لا يتوسّعوا فيها جميعها في هذا الكتيّب مكتفين بالتركيز فقط على المسائل المختارة منهم. ولكنه يجدر تسليط الضوء على الناحيتين الرئيسيتين غير المتوسّع فيهما بشكل تام في هذا الكتيّب بالرغم من أنهما حجري زاوية من أي مجسم لنظام الأخلاقيات:

تتناول الناحية الأولى تشجيع الالتزام التام بالقواعد التي تقضي بتجريم أفعال الفساد، مع مراعاة الحد الأدنى من المعايير المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). على الرغم من أنّ هذه القواعد هي بشكل عام واجبة التطبيق على الموظّفين الحكوميين والمواطنين من القطاع الخاص إلا أنّ البعض منها هو ذات أهمية خاصة بالنسبة إلى البرلمانيين، الذين هم أكثر من الموظّفين الحكوميين الآخرين عرضة لأفعال معيّنة ناشئة عن وظائفهم ومسؤولياتهم.

أما الناحية الثانية فتتناول التصرف الشخصي للبرلمانيين داخل البرلمان وخارجه، الذي ينص عليه نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك الأكثر كلاسيكيةً وصرامةً، غير المرتبط بصورة مباشرة بالفساد. من شأن معظم هذه القواعد أن ترعى العلاقات بين البرلمانيين أنفسهم وهي واردة على نحو أكثر شيوعاً في النظام الداخلي للبرلمانات.

ومع صدور الكتيّب، يحدونا الأمل بأن يقرأه عدد كبير من البرلمانيين الساعين للإصلاح في جميع أنحاء العالم، وأن يستوحوا من مضامينه لاتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع نظام الأخلاقيات والسلوكيات الخاص بهم، أو لتحسين النظام الموجود في برلماناتهم.

وأمنيتنا الكبيرة أيضاً هي أن تُودي الطبعة الأولى من هذا الكتيّب إلى كثير من أعمال المتابعة، مثل: وضع دليل مماثل بشأن الأخلاقيات وقواعد السلوك الوزارية،

# المحتويات

## مقدمة

- المصطلحات والهيكليات الخاصة بنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك
- بناء ثقافة أخلاقية – التشاور والمناقشة
- عملية وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك

## الفصل الأول: تحديد الغرض من نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك

- تعريف المشكلة
- الهدف الأوسع من نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك – ضمان فهم النواب لدورهم
- خلاصة – أسلوب الجمع بين طرق متعددة
- أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

## الفصل الثاني: وضع مبادئ نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك

- تعريف مبادئ السلوكيات البرلمانية
- أ. المصادر الداخلية
- ب. تجارب برلمانية دولية
- ج. المعايير الدولية
- خلاصة: تحديد المبادئ العالمية
- أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

## الفصل الثالث: وضع محتوى نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك

- أولاً – تحديد التضارب في المصالح ومعالجته
- خلاصة – ضمان سلامة المؤسسة ونزاهتها
- أبرز الأسئلة التي يجب طرحها
- ثانياً – قواعد الشفافية والإفصاح

## الفصل السادس: الخاتمة

## المصادر

- أ. أوجه الإفصاح وتوقيته
- ب. من الذي يسجل؟

ج. ما الذي يجب تسجيله؟

• خلاصة – الكشف عن التفاصيل الصحيحة

• أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

• ثالثاً – القيود المفروضة على المصالح الخارجية

• القيود المفروضة في فترة ما بعد الوظيفة

• خلاصة – إيجاد التوازن الصحيح

• أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

• رابعاً – الحصانة البرلمانية

• أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

## القسم الرابع: آليات التنظيم القانوني والإنفاذ

• ثلاثة نماذج لتنظيم السلوك الأخلاقي

• مقياس متفاوت للعقوبات

أ. فئات القواعد

ب. ثلاث فئات من العقوبات

• خلاصة – إيجاد الآليات الصحيحة والعقوبات المناسبة

• أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

## الفصل الخامس: بناء ثقافة حول نظام الأخلاقيات –

### التوعية والتدريب

• الخيارات

• خلاصة – التأثير في السلوك البرلماني

• أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

---

## مقدمة

---



## المصطلحات والهيكلية الخاصة بنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك

في البداية، من المهم أن نكون واضحين بشأن المصطلحات فالبعبارة الأكثر استعمالاً لوصف هذه الأنظمة هي "مدونة سلوك" (Code of Conduct).

إلا أن فريق مجموعة العمل العالمية التابع للمنظمة العالمية للبرلمانين ضد الفساد، شعر أن هذا المصطلح قد يطرح تفسيرات مختلفة؛ ففي الدول حيث تسود تقاليد القانون المدني، تحمل كلمة "Code" دلالة قانونية، أي يجب أن تُضمّن مثل هذه القواعد في نظام أساسي واحد موحد، في حين أن الأخلاقيات، وقواعد السلوك، والإطار التنظيمي ذات الصلة، يمكن وضعها تدريجياً، وإدراجها في عدة أنظمة أساسية مختلفة. أما في الدول حيث يطبق القانون العام (Common Law)، فإن كلمة Code غالباً ما تعني العكس، أي أن المدونة توضع على أساس اتفاق داخل المؤسسة، ويعتمد تطبيقها على قوانين تنظيمية غير نظامية.

سعيًا لتجنب استخدام كلمة "مدونة" حيثما أمكن في هذه الوثيقة؛ فقد صُمّم هذا الدليل بطريقة تجعله ذات صلة بالنظاميين القانونيين على حد سواء. لكن من الصعب إيجاد مصطلحات بديلة ذات مفهوم شائع. ورأى فريق مجموعة العمل العالمية أنه ربما من الأجدى التفكير في "نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك"، أو في "نظام أخلاقي" بقصد توفير لبنات البناء التي يتمحور حولها بناء أنظمة جديدة للسلوك الأخلاقي أو تطويرها أكثر.

لأغراض هذا الدليل، نستخدم مصطلحاً شمولياً هو "نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك" الذي يغطي جميع الأجزاء المكونة للنظام. ويتكوّن هذا الأخير من ثلاثة

صمّم هذا الدليل سياسيون من أجل السياسيين. وهو يتوجه أساساً إلى البرلمانين الداعين إلى الإصلاح، ولكننا نأمل أن يستخدمه آخرون (بمن فيهم المواطنون ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام) ممن يسعون لفهم معايير السلوك الأخلاقي ضمن الهيئات التشريعية وتحسينها.

لهذا الدليل هدفان، الأول هو وصف وشرح الأجزاء المكوّنة لنظام خاص بالأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية التي يجب أن تطبق، والثاني هو تحديد القضايا الرئيسية بالنسبة إلى السياسيين خلال وضع مثل هذا النظام وتطبيقه وإنفاذه.

لا يهدف الدليل إلى إعداد مخطط عالمي قابل للتطبيق في أي هيئة تشريعية فهذا غير ممكن. ومن المستحيل نقل الممارسة كما هي، مباشرة من برلمان إلى آخر، إذ يختلف المضمون والهيكلية والأحكام باختلاف الإطار السياسي والثقافة والقواعد الموجودة داخل تلك المؤسسة. على العكس، يحدّد هذا الدليل المراحل الرئيسية لعملية الإصلاح السياسي، أولاً، التوصل إلى اتفاق سياسي بشأن المبادئ العامة للأخلاقيات وقواعد السلوك، ومن ثمّ بناء قواعد وآليات مفصلة أكثر من أجل إنفاذها.

لكل برلمان أن يبحث في التفاصيل ويقرر إن كان النظام سيطبق عن طريق التشريعات، أو عن طريق الأنظمة الداخلية للبرلمان، أو البروتوكولات، أو عن طريق أي آلية أخرى. لكن أي نظام جديد يحدد معايير السلوك داخل البرلمان وخارجه، يجب أن يحظى بدعم من السياسيين، وأن يعده الرأي العام نظاماً مشرعاً. لذلك، فهو ينبغي أن يكمل ويعزز القواعد البرلمانية القائمة، بل أن يعكس أيضاً المعايير الأخلاقية المقبولة عالمياً، لو أراد أن يضمن سلامة المؤسسة ونزاهتها.

<sup>1</sup> حافظنا على استخدام عبارة "مدونة سلوك" أو "مدونات سلوك" في النصوص المقتبسة أو حيث يصف البرلمانيون أنظمتهم الخاصة على أنها كذلك.

أجزاء مختلفة، سيشار إليها بالعبارات التالية: "مبادئ" و"قواعد" و"إطار تنظيمي":

أ- المبادئ: المبادئ الأخلاقية العامة التي يجب على كل أعضاء المؤسسة البرلمانية أن يسعوا لتأييدها.

ب- القواعد: الأحكام المفصلة التي تحدد قواعد السلوك والتصرفات المقبولة وغير المقبولة لدى البرلمانين.

ج- الإطار التنظيمي: آليات لإنفاذ القواعد وتنفيذ العقوبات.

"إن مدونة السلوك التشريعية هي وثيقة رسمية تنظم سلوك المشرعين من خلال تحديد ما يُعد سلوكاً مقبولاً وما يُعد عكس ذلك، بعبارة أخرى، هي تهدف إلى خلق ثقافة سياسية تركز تركيزاً كبيراً على مدى ملاءمة وصحة وشفافية ونزاهة البرلمانين. لكن مدونة السلوك لا تسعى لخلق هذا السلوك بحد ذاته".

ستاينهرست وبيليزو  
Stapenhurst and Pelizzo

ص. 9

### بناء ثقافة أخلاقية – التشاور والمناقشة

إن الغرض من أي نظام أخلاقي هو ضمان وجود معايير سلوكية معينة بين أعضاء المؤسسة التي يحكمها هذا النظام، الذي ينبغي أن يتخذ أساساً له المعايير المقبولة عامة والموجودة أصلاً داخل المؤسسة، فضلاً عن سعيه لوضع معايير جديدة أيضاً.

بعبارة أخرى، إن وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك يتطلب أكثر من مجرد كتابة ونشر مجموعة من المبادئ والقواعد والأنظمة. إنه يعني تطوير اتفاق سياسي حول الغرض من هذا النظام، وبناء ثقافة حول أحكامه.

يجب أن يشارك البرلمانيون في جميع مراحل وضع النظام. وقد يجري ذلك بطرائق مختلفة؛ لكن المراحل الأولى يجب أن تضم أكبر عدد ممكن من النواب – من خلال المناقشة والردود العامة. وفي المراحل المتقدمة، سيكون من الأفضل تفويض مهمة صوغ القواعد إلى لجنة مختصة. ولكن يجب أن تكون مصحوبة دائماً بالتشاور والمناقشة والتداول داخل البرلمان.

في الممارسة، تُحدد فاعلية مثل هذا النظام بحسب طريقة ودرجة مراعاته وتطبيقه. لكن نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك وحده لن يحل مشاكل السلوك اللاأخلاقي، كما أنه غير قادر على إدارة سلوك الأعضاء في كل حالة معينة – مهما كان شاملاً أو مفصلاً. سنجد دائماً نواح أو قواعد رمادية عرضة للتأويل. وفي مثل هذه الحالات، على الهيئة التشريعية أن تعتمد على الحكم الذاتي والشخصي الأفضل للنائب، المدعو بدوره إلى التصرف بطريقة تحافظ على نزاهة المؤسسة وسلامتها.

### عملية وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك

أ – خلق الإرادة السياسية للإصلاح  
تقضي المرحلة الأولى ببناء تحالف للتغيير من داخل البرلمان بشأن الحاجة إلى وضع نظام للأخلاقيات

لكل دولة أن تقرر ما اذا كانت تتطلب هذه الجوانب الفردية لنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك سلطة قانونية، أو يمكن إنفاذها من خلال وسائل أخرى، مثل القرار البرلماني.

يحتاج السياسيون كذلك إلى تحديد مضمون كل من هذه المجالات الثلاثة وفق ظروفهم الخاصة. لكن ينبغي أن يرتبط كل عنصر بالعناصر الأخرى وأن ينشطها. توجد مجموعة من المبادئ الأخلاقية العامة التي قد تكون مقبولة على نطاق واسع، إنما لا يمكن استخدامها للحكم على سلوك النواب، إلا إذا أمكن ربطها بنشاط ما في بعض الحالات والظروف. وتكتسب المبادئ القوة من خلال وضع قواعد أكثر تفصيلاً. ولكن من أجل أن تكون القواعد فعالة، لا بد أيضاً من التهديد بعقوبة حقيقية في حق هؤلاء الذين ينتهكون تلك القواعد، على أن تكون هذه العقوبة متناسبة.

هذه العملية أشبه ببناء هرم، بدءاً من قاعدة عامة وواسعة جداً، وصولاً إلى قمة تزداد ضيقاً وتفصيلاً.

يتمحور هذا الدليل حول هذه العملية، بدءاً من المبادئ العامة وصولاً إلى مزيد من التفاصيل. وهو يهدف إلى توفير الأدوات التي تمكن قراءه من بناء هرمهم الخاص وفهم الإستراتيجية التي تساعدهم على القيام بذلك. لكن قد يضع كل برلمان النظام بأسلوبه الخاص ووفق الظروف السياسية المحلية.

#### خلاصة

يتوقف وضع المعايير الأخلاقية العالية على السياسيين أكثر منه على محتويات نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك ويعتمد ذلك على فهم النواب للنظام ومراعاته. لذلك، يمثل وضع نظام جديد عملية سياسية حيث يجب السعي للحصول على موافقة الأعضاء عند كل مرحلة من المراحل. فتحديد الفرص المتاحة للإصلاح والبدء بمبادئ عامة لا تلقى اعتراضاً واسعاً، من شأنه لا أن يوفر الأسس لبناء قواعد تفصيلية وحسب، بل أن يوفر الإرادة السياسية لوضع بعض المعايير السلوكية أيضاً.

وقواعد السلوك. وقد يكون ذلك نتيجة أزمة سياسية، أو حالة فساد، أو شعور عام بالقلق داخل البرلمان حيال ثقة الشعب بالمؤسسة. يجب أن يعي السياسيون سبب الحاجة إلى نظام أخلاقيات شاملة وفعالة والهدف المرجو منه. هذا موضوع الفصل الأول.

ب - التوصل إلى اتفاق حول المبادئ الأخلاقية أولاً متى وافق البرلمانيون على ضرورة وجود نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك، سنتطوي المرحلة التالية على توليد اتفاق حول المبادئ العامة التي يجب أن يمثل لها جميع السياسيين. من المهم استهلال العملية بالمبادئ، وذلك لسببين: أولاً، معظم المؤسسات لديها قيم خاصة مدرجة في نظامها الداخلي أو في الدستور؛ ثانياً، من الأسهل التوصل إلى اتفاق حول المبادئ العامة منه حول القواعد التفصيلية. وهذا ما سيتناوله الفصل الثاني.

#### ج - وضع القواعد التفصيلية

يتطلب تطبيق المبادئ الأخلاقية قواعد أكثر تفصيلاً تشرح كيفية تطبيق تلك المبادئ عملياً. وتوجد ثلاثة عناصر رئيسية لهذه القواعد: أولاً، تحديد ما يُعد تضارباً في المصالح؛ ثانياً، توسيع المفهوم للحد من إمكانية حدوث تضارب في المصالح؛ ثالثاً، الحد من نشاط السياسيين حيث قد يحصل تضارب في المصالح.

يتطرق الفصل الثالث إلى كل من هذه العناصر وإلى أنواع الأحكام التي قد ترغب البرلمانات في تطبيقها.

د - وضع نظام الرقابة التنظيمية وتدريب الأعضاء أما المرحلة النهائية فتتضمن باستحداث نظام تنظيمي صلب قادر على إنفاذ القواعد. لكن ذلك يجب أن يشمل أيضاً على تدريب النواب وتوعيتهم، حتى يتسنى لهم فهم القواعد وتطبيقها. وهذا موضوع الفصل الرابع.

---

# الفصل الأول:

## تحديد الغرض من نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك

---

ثانياً، بحثت بعض البلدان في الحاجة إلى نظام جديد للأخلاقيات وقواعد السلوك استجابة لقلق جماهيري عام حول المعايير وسلوك السياسيين. وغالباً ما تأتي ردود الفعل هذه نتيجة حالات خاصة، حيث يستغل النواب مناصبهم لتحقيق مكاسب خاصة. لكن نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك يُعد وسيلة من أجل التأكيد والتشديد على المعايير العامة للمجلس ككل، بقدر الحاجة إلى إدخال لوائح جديدة للتعامل مع حالات محددة. في أستراليا مثلاً، أتى النقاش حول الحاجة إلى وجود مدونة سلوك، نتيجة عدد وافر من الاخبار بشأن سوء استخدام الأموال العامة، وتدني ثقة الناس بالسياسيين؛ ففي إحدى المراحل، كان 7 في المئة من الأستراليين فقط يؤمنون بأن النواب يتمتعون بمستويات عالية من الصدق والأخلاق. وفي مثل هذه الظروف، تنطوي الأخلاقيات ونظام السلوك على محاولة لاستعادة ثقة الشعب بالسياسيين.

ثالثاً، على الرغم من أن أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك كانت تستخدم تقليدياً لمكافحة الفساد والسلوك اللاأخلاقي، إلا أن نطاقها توسع ليشمل أنماطاً أخرى من سوء التصرف التي تتداخل مع عمل البرلمان. وفي الديمقراطيات الناشئة، يظهر اهتمام خاص في سبل استخدام أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك لسيط سلطة النظام - ورئيس مجلس النواب - في المؤسسة البرلمانية الجديدة. لكن في السنوات الأولى من عمر السلطة التشريعية، لا يلقي تفسير النظام الداخلي إجماعاً أو فهماً مشتركاً، بل يشهد هذا النظام في الواقع اعتراضاً كبيراً من قبل أعضاء البرلمان، بحيث إن النقاش منقسم، وكثيراً ما تتعرض سلطة رئيس المجلس للتساؤل والتشكيك. وتدور المعركة حول نوع المؤسسة التي يرغب الأعضاء في إنشائها، حيث الأعضاء جميعاً لهم مصلحة مباشرة فيها وتطول عملية الاعتراض هذه كلما تغير النواب مع كل دورة انتخابية جديدة. وترى

إن تطوير نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك هو عملية سياسية. لذا فإن السياق السياسي هو الذي سيحدد المضمون وعملية وضع النظام على حد سواء.

وقد يتيح الوضع السياسي فرصة أولية للإصلاح فمن المهم أن يتطرق السياسيون المطالبون بالإصلاح إلى القلق السياسي ومخاوف الشعب إزاء المعايير كفرصة ذهبية، إذ قد توفر الأساس لبناء الإرادة السياسية لإنجاز شيء ما.

يعنى هذا الفصل بكيفية وأسباب وضع نظم الأخلاقيات وقواعد السلوك، فمن المهم، أولاً، توضيح الأسباب وراء اعتماد نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك، والمشكلة التي يسعى هذا النظام إلى معالجتها؛ ويجب، ثانياً، أن يكون هذا النظام مكملاً للقواعد والإجراءات البرلمانية القائمة، لضمان فهم النواب لأدوارهم، وبالتالي التأثير في سلوكهم.

### تعريف المشكلة

تستخدم البرلمانات نظماً جديدة للأخلاقيات وقواعد السلوك عادة لواحد من ثلاثة أسباب: إما رداً على المخالفات الأخلاقية، وإما بسبب قلق الشعب بشأن المعايير البرلمانية، وإما إنفاذاً للنظام الداخلي القائم والخاص بالبرلمان.

أولاً، استخدم بعض البلدان هذه الأنظمة كنتيجة مباشرة لخرق برلمانيين القواعد القائمة: ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، أدخل نظام جديد لضبط السلوك في منتصف التسعينيات، بعدما تقاضى بعض النواب المال لتمثيل مصالح القطاع الخاص في مجلس العموم. مثل هذا السلوك خرقاً لقرارات برلمانية سابقة، وسلط الضوء على نقاط الضعف في النظام القائم للانضباط الذاتي. ورداً على القلق الذي عبرت عنه الأوساط السياسية، والشعب، ووسائل الإعلام، وُضع إطار تنظيمي جديد أكثر شمولاً، من أجل إحكام وتعزيز القواعد التي تحكم السلوك الأخلاقي.

- ثانياً، غالباً ما تكون الأنظمة الداخلية عبارة عن وثائق قانونية معقدة. وهي غالباً ما يصعب فهمها، وأحياناً يعتمد تفسير قسم واحد من النظام الداخلي على فهم الأحكام الواردة في أقسام أخرى.
- ثالثاً، على الرغم من أن النظام الداخلي يملئ على المؤسسة طريقة العمل، فهو لا يُطلع النائب على طريقة التصرف. إنه يتعامل فقط مع دور النائب داخل المؤسسة، وحتى في هذه الحالة، فهو يكتفي بإعطاء التوجيه بشأن مسار العمل، إنما نادراً ما يفعل ذلك بشأن نوعية هذا العمل أو مضمونه.

في البرلمانات الجديدة حيث التجربة الديمقراطية محدودة، وحيث النواب يتغيرون بنسبة عالية في كل دورة انتخابية، يكون الوضع أكثر صعوبة، بسبب الافتقار إلى ثقافة برلمانية واضحة. سوف يحتاج الأعضاء إلى المساعدة، لكي يفهموا النظام الداخلي من جهة، ولكي يفهموا المعايير المتوقعة منهم من جهة أخرى.

ولعل الطريقة البديهية لتحقيق ذلك هي اعتماد نظام لتدريب الأعضاء الجدد. وعلى الرغم من أن معظم البرلمانات تعترف بمبدأ التدريب وأهميته، فهو يختلف إلى حد كبير في الممارسة والتنفيذ. أضف إلى ذلك أن أثر التدريب قد يكون محدوداً في الزمن، وبخاصة حين لا تتابع الجهود، أو حين لا تكون جزءاً من برنامج متواصل.

نتيجة لذلك وضعت عدة برلمانات أدلة لتكون بمنزلة مراجع للنواب. تُستخدم هذه الوثائق عادةً كملاحق للنظام الداخلي، حيث تشرح عن المؤسسة ومساراتها. وقد تكون هذه الأدلة بكل بساطة، مسارد للمصطلحات البرلمانية، مثل تلك التي وضعها البرلمان الناميبي. ولدى برلمانات أخرى كتيبات أكثر تفصيلاً للإجراءات البرلمانية، التي تضم المزيد من الأدلة حول تشغيل المؤسسة. على سبيل المثال، دليل أعمال المجلس ولجانه الخاص بمجلس العموم، وهو دليل قصير يغطي جوانب مثل قواعد النقاش،

البرلمانات أكثر وأكثر في مثل هذه الأنظمة الخاصة بالأخلاقيات وقواعد السلوك وسيلة لتعزيز الإجراءات البرلمانية والبروتوكول وأصول اللياقة في البرلمان، وفي عمل اللجان، وحتى في التفاعل مع الناخبين.

تكمّن القضية الرئيسية في تحديد طبيعة المشكلة التي يسعى النظام الجديد لمعالجتها؛ فمن المرجح أن يتضمن هذا النظام عناصر من الأمثلة الثلاثة آنفة الذكر. وعلى الرغم من أنه قد ينظر إلى كل مثل بوصفه مشكلة في حد ذاتها، إلا أن هذه الأمثلة توفر أيضاً فرصاً لإصلاح البرلمانيين – يوفر كلٌّ مثل ظروفًا مواتية لإقامة نظام جديد. باختصار، على النواب الداعين إلى الإصلاح الاستفادة من هذه الفرص لتأطير النقاش حول نظام أخلاقي جديد. بيد أن أهداف النظام الجديد تحتاج إلى تعريف عن كثب. سيحدد النواب الإصلاحيون مضامين النظام ونطاقه وطريقة إنفاذه. وإذا كانت أهداف النظام واضحة منذ البداية، فهو سينجح على الأرجح في تحقيق تلك الأهداف.

#### الهدف الأوسع من نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك – ضمان فهم النواب لدورهم

خلال البحث في طبيعة النظام وبتة، من المهم أن نحرص على أن يكون هذا النظام مكملاً لمصادر المشورة والتوجيه الأخرى الخاصة بالنواب. وعلى نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك، عند أدنى مستوياته، أن يضمن فهم النواب للقواعد الأساسية الخاصة بمجلسهم والتزامهم بها. ولكن، ما دامت جميع المؤسسات البرلمانية تخضع، في أكثر الأحيان، لأنظمة داخلية مفصلة، فما عساه يكون حينها الغرض الإضافي من نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك؟ تظهر المشاكل الأولية في ثلاثة مستويات.

- أولاً، كثيراً ما يوجد نقص في المعرفة في صفوف الأعضاء حول طريقة عمل المؤسسات، وخصوصاً حين يتم انتخابهم لأول مرة.

يستحيل نقل الممارسة كما هي مباشرة من برلمان إلى آخر. وعوضاً من ذلك، على من يرغب في وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك أن يحدد: أولاً، طبيعة المشكلة التي يسعى لمعالجتها، وما إذا كان النظام الجديد سيسمح بتحقيق هذه الأهداف؛ ثانياً، كيف سيزيد النظام الجديد على مبادرات أخرى، ويحسن الفهم العام للنظام الداخلي في صفوف النواب؛ وثالثاً، ما هي أنسب الإجراءات لتحقيق هذه الأهداف.

### أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- ما هي المشكلة التي يسعى نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك إلى معالجتها؟ هل هي التصدي لحالة معينة من الفساد؟
- هل يهدف إلى تحسين ثقة الشعب بالمؤسسة؟ إذا كان الأمر كذلك، كيف يمكن قياس نجاح النظام؟
- هل يمكن استخدام النظام أيضاً لإنفاذ الإجراءات البرلمانية وتحديد سلوك البرلمانيين في مجلس النواب وفي اللجان ومع الناخبين؟
- ما هو موقف أهم الأحزاب السياسية والشخصيات البارزة في البرلمان (على سبيل المثال رئيس مجلس النواب، ورؤساء اللجان الرئيسية... الخ)؟
- هل يعقل أن يتسبب وضع نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك في انقسام الرأي على مستوى الأحزاب؟ وماذا يعني هذا بالنسبة إلى إمكانية نجاح النظام؟
- ما هي الآليات الأخرى القائمة التي تضمن فهم النواب للقواعد والتزامهم بها؟ وكيف سيتفاعل نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك مع هذه القواعد؟

وكيف ومتى يمكن رفع سؤال إلى أحد الوزراء، إضافة إلى بعض الجوانب التقنية للصوصك القانونية، وأحكام إصلاح القوانين التنظيمية، وأحكام البرمجة. توجد وثائق مماثلة في كندا وأستراليا والهند واليابان.

تعمل بعض الهيئات التشريعية في المنطقة العربية على وضع المزيد من الأدلة التي تسهل على أعضاء البرلمانات استعمالها. تقدم هذه الكتيبات الإجرائية، كذاك الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مجلس النواب البحريني، لمحة عامة عن المؤسسة ودور النواب فيها.

ومع ذلك، وعلى الرغم من أن معظم هذه الأدلة ستعطي النواب فهماً أفضل لدورهم للمؤسسة، فهي تميل إلى التركيز على المسار عوضاً من المحتوى، أي أنها تشرح كيف تعمل المؤسسة من غير أن تصف بالضرورة طريقة التصرف.

هنا تستطيع أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك أن تؤدي دوراً تكميلياً. وعلى هذه الأنظمة أن تركز أكثر على القضايا التي تحدد معايير وجوده عمل النائب. لكن هذه الأنظمة خلال قيامها بذلك، لا بد من أن تأخذ في القواعد والإجراءات الخاصة بالبرلمان، وأن تسعى إلى تدعيمها.

### خلاصة - أسلوب الجمع بين طرق متعددة

إحدى النقاط الرئيسية في هذا الدليل هي أن كل برلمان عليه تحديد حاجاته الخاصة والتدابير اللازمة من أجل تليبيتها. وفي بعض البرلمانات، قد ينطوي ذلك على إعادة التأكيد على المبادئ القائمة من خلال قرار برلماني. أما في حالات أخرى، فقد يضاف إلى النظام الداخلي مبادئ وقواعد السلوك الأخلاقي، أو قد يتم نشرها كوثيقة منفصلة تماماً؛ ففي البلدان التي تتمتع بنظام القانون المدني، قد يتطلب تنفيذ النظام الأخلاقي تشريعاً من أجل إعطاء هذه الوثيقة قوة قانونية.

---

## الفصل الثاني:

### وضع مبادئ نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك

---



## أ - المصادر الداخلية

سبق لبعض الدول أن أدرجت هذه المبادئ ضمن النظام الداخلي للبرلمان أو في الدستور. على سبيل المثال، يتضمن دستور دولة بيليز (Belize) الأحكام التالية:

- لا ينبغي على المشرعين أن يتصرفوا على النحو التالي:
- وضع أنفسهم في مواقف حيث يواجهون أم يعرضون لمواجهة تضارب في المصالح.
- المساومة على الممارسة العادلة والنزاهة للوظائف والواجبات العامة أو الرسمية الملقاة على عاتقهم.
- استخدام مناصبهم لتحقيق مكاسب خاصة.
- تحقير مناصبهم.
- السماح بأن تكون نزاهتهم موضع تساؤل.
- تعريض الحكومة لخطر التشكيك في نزاهتها، أو التقليل من احترامها، أو لعدم الثقة بها.

وفي الدول حيث لا إشارة محددة إلى سلوك المشرعين، قد توجد مجموعة من المبادئ العامة، المتعلقة بالموظفين الحكوميين كافة، التي يمكن استخدامها وتكييفها مع البرلمانين.

## ب - تجارب برلمانية دولية

يمكن للبرلمانيين كذلك الاستفادة من تجارب البرلمانات الأخرى، التي طبقت أنظمة أخلاقية جديدة. ولعل مجموعة المبادئ التي يتم الاستشهاد بها أكثر من سواها هي تلك التي وضعتها اللجنة الخاصة بالمعايير في الحياة العامة، والتي أنشئت في المملكة المتحدة عام 1994. فقد وضعت اللجنة مدونة سلوك شاملة وجديدة لأعضاء البرلمان، تضمنت "مبادئ الحياة العامة السبعة" الصادرة عن اللجنة، وهي التالية:

- 1- نكران الذات: على أصحاب المناصب العامة أن يعملوا لما فيه المصلحة العامة وحسب. لا ينبغي أن يسعوا لتحقيق مكاسب مالية أو غيرها من المنافع سواء لأنفسهم، أو لأسرهم، أو لأصدقائهم.

يحتاج البرلمان إلى تحديد المبادئ والقيم الأساسية التي ينبغي أن تميز هذه المؤسسة وسلوك أعضائها.

وتميل هذه المبادئ إلى أن تكون خصائص عامة، مثل الصدق، والنزاهة، والمسؤولية، حيث يكون عدد النواب الذين سيعارضون هذه المبادئ قليل.

يمكن للبرلمانات أن تعتمد على ثلاثة مصادر لوضع هذه المبادئ: أولاً، النظام الداخلي أو الدستور؛ ثانياً، نظم أخلاقية من برلمانات أخرى؛ ثالثاً، المعايير والمبادئ التوجيهية الدولية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

إن بناء توافق في الآراء حول تحديد هذه القيم يوفر قاعدة يمكن على أساسها وضع قواعد مفصلة أكثر.

## تعريف مبادئ السلوكيات البرلمانية

يجب أن تبدأ العملية البرلمانية من أجل وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك بالتزامن مع الثقافة السياسية التي تحتاج إلى العمل ضمنها. ويجب أن يجسد النظام ويبنى على أساس القيم الثقافية الخاصة بالبرلمان.

معظم المؤسسات لديها مبادئها الأخلاقية الخاصة، سواء كانت مدرجة في النظام الداخلي أم مدرجة في الدستور أحياناً. وإذا كان السلوك البرلماني عاجزاً عن تجسيد واحد أو أكثر من المبادئ، فقد يمثل ذلك حافزاً مفيداً لبدء النقاش حول الحاجة إلى نظام جديد. وحتى في غياب هذه المجموعة من المبادئ، فإن المناقشة حول ماهية القيم التي ينبغي على النواب أن يتمسكوا بها هي طريقة مفيدة لإيجاد قاعدة يتسنى على أساسها إنشاء نظام جديد، ذلك بأنها عادة ما تكون عامة بحيث يسهل نسبياً توليد اتفاق سياسي واسع النطاق عليها.

- توفير قدر أكبر من اليقين والتوجيه للبرلمانيين حول سبل التوفيق بين مصالحهم الخاصة وبين واجباتهم العامة.
- تعزيز توافق الآراء ما بين البرلمانيين من خلال وضع القواعد المشتركة، وتوفير الوسائل التي يمكن من خلالها الإجابة عن الأسئلة الخاصة بالسلوك الصحيح من قبل مستشار مستقل، وغير حزبي.

اعتمدت برلمانات أخرى خصائص مماثلة خاصة بها؛ ففي أوغندا مثلاً، المبادئ العامة هي نكران الذات، والنزاهة، والموضوعية، والمساءلة، والانفتاح، والصدق، وتعزيز الحكم الصالح، في إثيوبيا، تفيد اللوائح الداخلية بأن النائب عليه أن يكون "موظفاً وفعالاً وصادقاً، ومثالاً يحتذى الشعب الإثيوبي به... وأن يحمي المصالح الوطنية والعامة ويحترمها"، و"يجب أن يحافظ، أينما كان، على هيبة البرلمان وكرامته".

#### ج - المعايير الدولية

إلى جانب الاستناد إلى مصادر داخلية وإلى تجربة برلمانات أخرى لوضع مبادئ النظام، توجد مصادر دولية أخرى؛ فاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) توفر معياراً لمبادرات مكافحة الفساد، إذ تقدّم مجموعة شاملة من المعايير والتدابير والقواعد لتطبيقها الدول. وتدرج هذه المبادئ حول التدابير الوقائية وحول تجريم بعض الأفعال.

يصف الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التدابير اللازمة لتنفيذ الاتفاقية، ويعتمد مقاربة من ثلاث مراحل تحدد: (أ) المتطلبات الإلزامية التي يتعين على الدول تلبيةها، (ب) المتطلبات الاختيارية التي يجب على الدول النظر فيها؛ (ج) تدابير اختيارية إضافية قد ترغب الدول في اتخاذها، وهو يوفر نقطة مرجعية مفيدة للبرلمانيين؛ فالمادة (8) منه تنص على أن كل دولة يجب أن تعزز النزاهة والصدق

2- النزاهة: على أصحاب المناصب العامة ألا يلزموا أنفسهم مالياً أو غير ذلك، تجاه أفراد أو منظمات من الخارج قد يسعون للتأثير فيهم في أداء واجباتهم الرسمية.

3- الموضوعية: على أصحاب المناصب العامة الاختيار على أساس الجدارة عند أداء الأعمال العامة، مثل التعيينات العامة، أو منح العقود، أو التوصية بأفراد للحصول على مكافآت ومنافع.

4- المساءلة: يعد أصحاب المناصب العامة مسؤولين عن قراراتهم وأعمالهم تجاه العامة، ويجب أن يتقبلوا أي تدقيق أو مساءلة تفرضها طبيعة وظيفتهم.

5- الانفتاح: على أصحاب المناصب العامة أن يكونوا منفتحين ومدركين قدر الإمكان لجميع القرارات والاجراءات التي يتخذونها. يجب أن تستند قراراتهم إلى مسببات، كما عليهم حفظ سرية المعلومات ما لم تتطلب المصلحة العامة برمتها وبوضوح عكس ذلك.

6- الصدق: من واجب أصحاب المناصب العامة أن يعلنوا عن أي مصالح خاصة مرتبطة بواجباتهم العامة، واتخاذ الخطوات اللازمة لتسوية النزاعات التي قد تنشأ، بطريقة تحمي المصلحة العامة.

7- القيادة: على أصحاب المناصب العامة أن يكونوا مثاليين وقياديين في طريقة تشجيعهم ودعمهم لهذه المبادئ.

لدى بلدان أخرى بيانات مماثلة توفر المعايير الأساسية لسلوك النواب، ففي كندا مثلاً يجب أن يوافق النواب على ما يلي:

- الاعتراف بأن الخدمة في البرلمان تنبع من ثقة الشعب.
- الحفاظ على ثقة الشعب في نزاهة البرلمانيين، كل فرد على حدة، وعلى الاحترام والثقة التي يوليها المجتمع للبرلمان كمؤسسة.
- طمأنة الشعب بأن جميع البرلمانيين ملتزمون بمعايير تضع المصلحة العامة فوق مصالحهم الشخصية، وتوفير نظام شفاف يسمح للشعب بالحكم في صحة هذه المسألة.

- هل أن قيم المؤسسة مجسدة في الدستور أو في النظام الداخلي؟
  - حيث لا وجود لهذه القيم، هل يمكن استخدام كتب القواعد البرلمانية الموجودة كنقطة انطلاق لوضع مجموعة من المبادئ؟
  - هل أن الخلاف على بعض المبادئ أو القيم محتمل؟ وهل لهذا علاقة بالأطراف السياسية أو غيرها من المصادر الثقافية/ العرقية/ الدينية المختلفة؟
  - كيف ستمكن الثقافة السياسية القائمة وإطارها من التأثير في النقاش حول القيم الأساسية للمؤسسة؟
  - هل من مبادئ تستخدمها برلمانات أخرى أو معايير دولية يمكن أن تستخدم كقاعدة للتشاور؟
- والمسؤولية بين موظفيها العامين، وينبغي أن تسعى لتطبيق "مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم في الوظائف العامة".
- تلتزم المنظمة العالمية للبرلمانين ضد الفساد ضمان وجوب تأدية البرلمانين دوراً قيادياً ناشطاً في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتآلف معها، والإشراف على تطبيقها. وتؤدي البرلمانات، على وجه الخصوص، دوراً مهماً في تكييف المعايير الدولية مع الظروف الإقليمية أو الوطنية، وفي ضمان الإشراف الفعال على أحكامها. ويوفر الدليل كذلك قائمة مرجعية للبرلمانين، تهدف إلى بناء الوعي والقدرات وإلى توافق الآراء داخل البرلمانات.

### خلاصة - تحديد المبادئ العالمية

نلاحظ أن هذه الأمثلة تتضمن مبادئ أساسية متشابهة، صُممت للحفاظ على سلامة المؤسسة ونزاهتها، وعلى ثقة الشعب بها، وحث الأعضاء على التصرف بطريقة لا تعرّض سمعة المؤسسة للسوء أو التشكيك. وعادة ما تكون هذه المبادئ عامة، حتى يتسنى أن تنال موافقة جميع أعضاء البرلمان؛ وهي تجسد القيم التي تُعد أساس المنظمة، وهي بذلك تصبح أمراً يتم التطلع إليه وليس إلزامياً.

باختصار، يُعد وضع المبادئ الأساسية خطوة أولى مهمة نحو بناء نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك، إلا أنها لا تكفي. فلكي تكتسب هذه الخطوة معنى ما، ولكي تطبق، لا بد للمؤسسة من أن تضع أحكاماً أكثر تفصيلاً. وتضع كذلك آلية لمراقبة القواعد وإنفاذها.

### أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- هل من مصادر داخلية تحدد مبادئ حسن السلوك؟ هل ينبغي مثلاً أن يلتزم البرلمانيون الحفاظ على سلامة المؤسسة ونزاهتها عند توليهم مناصبهم؟

---

## الفصل الثالث:

وضع محتوى نظام  
الأخلاقيات وقواعد  
السلوك

---

والتضارب في المصالح ليس كالفساد أو السلوكيات غير الأخلاقية، لكن النواب بحاجة إلى فهم الصعوبات المحتملة واستيعابها.

تنطوي مهمة النظام الأخلاقي الخاص بالبرلمانيين على تحديد حالات التضارب في المصالح التي قد تؤدي - أو يبدو أنها تؤدي - إلى حصول تصرف غير أخلاقي.

وتكمن مهمة النائب الأساسية في سعيه الدائم لتعزيز المصلحة العامة. تفيد بعض الدساتير صراحةً، مثل دستور رواندا، بأن النائب لا ينبغي أن يدين بالولاء إلى أي طرف آخر سوى تمثيل المصلحة الوطنية. لكن ما يُقصد بعبارة "المصلحة الوطنية" متروك للحكم الذاتي غير الموضوعي، إذ سيدعي جميع السياسيين أن لدى حزبهم أفضل السياسات لتحقيق المصلحة الوطنية، بيد أن هذه السياسات قد تتباين إلى حدٍ كبير.

إن تصوّر وجود تضارب في المصالح يتأثر أيضاً بالعوامل الظرفية مثل الثقافة والدستور. يسود في كثير من المجتمعات تقليد تقديم الهدايا الذي يمثل جزءاً مألوفاً من الممارسة السياسية. لكن لا ينبغي اللجوء إلى الثقافة كذريعة للرشوة ولشراء الخدمات. هنا تأتي المعايير الدولية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، لتوفر الإرشاد والتوجيه.

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن الرشوة تحدث حين يؤدي إعطاء هدية (أو حتى عرض هدية) إلى إعطاء ميزة غير مستحقة لشخص معين بوصفه موظفاً عاماً أو من أجل قرارات قد يتخذها.

تكمن الصعوبة بالنسبة إلى جميع الأنظمة الأخلاقية في التأكيد أن الهدية أثرت في قرار لاحق، أو قد تسفر عن

يوفر الاتفاق حول مبادئ السلوك البرلماني قاعدة يمكن الانطلاق منها لبناء نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك.

لكن، نظراً إلى أن هذه المبادئ هي مبادئ عامة، يمكن تفسيرها بطرائق مختلفة. قد يبقي السياسيون كل على فهمه المختلف للأنشطة المقبولة أو غير المشروعة منها. لذا على البرلمان أن تبني تفاهما وتوافقاً في الآراء حول قواعد تفصيلية جديدة.

تم تقسيم هذا القسم إلى ثلاثة أجزاء، يتناول كل منها عنصراً واحداً من أجل وضع قواعد لمدونات السلوك.

- أولاً، احتمال حصول تضارب في المصالح بين واجبات النائب العامة ومصالحه الخاصة.
- ثانياً، الأحكام الأساسية في القواعد الأخلاقية، وتحديد تلك المتعلقة بالشفافية والإفصاح عن المصالح.
- ثالثاً، كيف لهذا الانفتاح الكبير أن يتوافق مع حماية النواب خلال تأديتهم عملهم.

### أولاً - تحديد التضارب في المصالح ومعالجته

وراء معظم السلوكيات اللاأخلاقية، يكمن "التضارب في المصالح"؛ بعبارة أخرى، حيث تتضارب مصالح السياسي الخاصة مع المصالح العامة لهؤلاء الذين انتخبوه لتمثيلهم. أما أسوأ أوجه تضارب المصالح فيمكن في استغلال النواب مناصبهم من أجل مصالحهم الخاصة. ولكن حتى إذا تبين ظاهرياً أن التضارب في المصالح أثر في سلوك نائب ما، فقد يقوّض ذلك نزاهة المؤسسة.

لذا، تأتي معالجة تضارب المصالح في صلب جميع الأنظمة الأخلاقية البرلمانية تقريباً. لكن من المهم أن نفهم أن تضارب المصالح أمر لا مفر منه بالنسبة إلى السياسيين؛ إذ يُطلب منهم باستمرار التوسط بين مصالح مختلفة، بما في ذلك القائمة على أساس المكان أو العرق أو الجنس أو الدين أو الحزب السياسي.

### خلاصة - ضمان سلامة المؤسسة ونزاهتها

تسلط هذه الأمثلة القليلة الضوء على بعض الصعوبة في تحديد ما يمثل تضارباً في المصالح في أي سلسلة معينة من الظروف. وفي نهاية المطاف، إن الغرض من تحديد احتمال وجود تضارب هو ضمان ثقة الشعب بالنظام السياسي، وتجنب أي تلميح إلى استغلال النواب مناصبهم من أجل تحقيق مكاسب خاصة. قد يكون تصور وجود سوء استخدام للسلطة مضرًا بقدر سوء استخدام السلطة فعلياً.

لذلك، فإن أحد المبادئ الأساسية الكامنة وراء أي نظام أخلاقي هو وجوب عدم تصرف النواب بطريقة قد يجدون من الصعب تبريرها للعامة.

في نهاية المطاف، لا يمكن لنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك أن يحكم سلوك النواب في كل حالة. والتقييد به يجب أن يعتمد على نكاه النائب ومنطقه؛ فمن المهم أن يفهموا ويلتزموا بروح قواعد النظام. لهذا السبب، فإن عملية التشاور مع السياسيين - مع ضمان مشاركتهم في غرض هذه القواعد وفهمهم لها- لا تقل أهمية عن النتيجة.

### أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- هل يعرف البرلمان في أي مكان عن تضارب في المصالح متوجهاً إلى النواب؟ هل سيؤثر هذا المفهوم في أنماط السلوك الشائعة والمقبولة؟
- هل من أنشطة معينة (إعطاء هدية مثلاً) يمكن أن تثير خلافاً عند تعريف وجود تضارب في المصالح؟
- هل تتضمن القواعد الأخلاقية تعريفاً محدداً للرشوة؟
- إلى أي مدى ستسعى القواعد لتحديد الظروف الصريحة التي تنطوي على تضارب محتمل في المصالح؟

فائدة ما في المستقبل. لذلك، تميل القواعد الأخلاقية إلى ضم أمثلة عن أنواع التضارب التي قد تنشأ، من أجل توجيه السياسيين وإرشادهم.

لكن غالباً ما تكون القواعد الأخلاقية محددة جداً، ومن المستحيل تغطية كل حالة ممكنة في مجموعة واحدة من القواعد. لهذا السبب، تميل أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك إلى إدراج بند عام يحث السياسيين على توخي الحذر عند قبول أي شيء. على سبيل المثال، تفيد مدونة السلوك في البرلمان الكندي بأنه لا ينبغي على النواب قبول "أي هدية أو منفعة ترتبط بمنصبهم قد يُنظر إليها، منطقيًا، كمساومة على حكمهم الخاص أو على نزاهتهم".

سيكون تفسير القواعد مشروطاً أيضاً بالنظام الدستوري الذي يعملون ضمنه. يُتوقع من المشرعين في الكونغرس الأميركي الضغط على الحكومة لإعطاء المنح لمصلحة المناطق، في حين أن النواب في الأنظمة التي تتبع نمط وستمنستر، يُمنعون عادة من الاشتراك مباشرة في الضغط من أجل الحصول على المنافع المالية - إذ يُعد اشتراكهم كمحاولة في غير مكانها للتأثير، الأمر الذي سيشوّه المصلحة العامة برمتها.

ولكن، حتى حين يُمنع النواب من أنواع معينة من الضغط، يبقى هناك نواح رمادية. على سبيل المثال، يتوقع من انتخاب مزارع منتج للألبان عضواً في البرلمان، عن دائرة تضم عدداً كبيراً من المزارعين منتجي الألبان، أن يعبر عن مصالحهم في البرلمان. لذا يمكن التمييز بين تمثيل مصالح صناعة مزارع إنتاج الألبان ككل (وهذا لن ينظر إليه على أنه صراع)، وبين السعي للتأثير في القرارات التي قد تستفيد منها مزارع إنتاج الألبان في تلك الدائرة فقط (هذا قد يكون صراعاً) (أنظر: جيرالد كارني Gerald Carney، تضارب المصالح).

## ثانياً - قواعد الشفافية والإفصاح

إن الغرض من هذا الكشف هو تسليط الضوء على احتمال حدوث تضارب في المصالح. في بعض الحالات قد يؤدي هذا إلى منع النواب من المشاركة في مناقشة أو تصويت، أو قد يكفي أن يعلن النائب عن طبيعة المصلحة. لكن التسجيل الروتيني للمصالح هو آلية أكثر شمولية وتماشكاً للإعلان عن المصالح؛ فالمقصود هنا وجود سجل عن جميع مصالح النواب، يتم تقديمه وتحديثه دورياً وطوال مدة ولاية البرلمان. هكذا يصبح من الأسهل على السلطات البرلمانية أن تدير الأمور وأن تحدد الحالات التي يتخلف فيها النواب عن التصريح عن مصلحة ما.

كما يمكن أن يمثلّ السجل عنصراً لا غنى عنه في التحقيق والمقاضاة في جرائم الفساد؛ فمن المهم أن يُلزم أي نظام للكشف الروتيني النواب بالإعلان عن مصالحهم ضمن فترات منتظمة، بحيث يتسنى لهم تبرير أي زيادات غير متوقعة في الدخل أو الأصول. في مثل هذه الحالات، سيتحمل المتهمون عبء إثبات براءتهم وإعطاء برهان على أن هذا الثراء كان قانونياً.

ب- من الذي يسجل؟

على الرغم من أن وجوب احتواء السجل بيانات مصالح المشرّع يبدو أمراً بديهياً، فإن العديد من البلدان تدرج أيضاً التفاصيل المالية الخاصة بزوج/زوجة النائب وأولاده. وهذا إلى حد ما، كي لا يميل النواب إلى التحايل على القوانين عبر تحويل أصولهم إلى أفراد من أسرهم. لكن هذه المسألة أثارت مخاوف بشأن درجة الخصوصية التي سيحافظ عليها هؤلاء الذين لم يسعوا شخصياً وراء المناصب العامة، ولا يفهمون لماذا عليهم كشف شؤونهم الخاصة للعلن. ويمكن التعامل مع هذا الأمر بعدد من الطرائق، إما عن طريق الحد من مستوى التفاصيل الخاصة بأفراد الأسرة، أو من خلال إلزام الأسر بتسجيل جماعي وليس كأفراد.

على الرغم من أن الإفصاح والشفافية لا يعينان بالضرورة إزالة التعارض بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، فمهما يثيران إلى أن الصراع المحتمل موجود.

هذه المقاربة تتطلب من النواب التصريح عن مصالحهم الخاصة في سجل برلماني، الأمر الذي يسمح للآخرين - وبخاصة الناخبون - بالحكم لمعرفة ما إذا تأثرت أعمالهم كنواب بتلك المصالح. لكن تحديد ما يجب تسجيله، من سجله ومتى، يختلف من بلد إلى آخر.

يتناول هذا القسم:

أ. أوجه الإفصاح وتوقيته

ب. من الذي يسجل؟

ج. ما الذي يجب تسجيله؟

لقواعد تحسين الشفافية والإفصاح ثلاثة عناصر رئيسية:

أ- أوجه الإفصاح وتوقيته

تميل أشكال الإفصاح إلى الوقوع ضمن فئة من فئتين، إما خاصة وإما روتينية.

يُقصد بالكشف الخاص أنه ينبغي على النواب الإعلان عن مصلحة خارجية قبل أن يشاركوا في مناقشة، أو في جلسة استماع ضمن لجنة ما، أو في جلسة تصويت، إذ قد ينشأ تضارب بين هذه الأدوار وبين تلك المصلحة.

يقصد بالكشف الروتيني أنه ينبغي على النواب الإعلان عن مصالحهم عند تولي مناصبهم، وعلى نحو منتظم في فترات لاحقة. بطبيعة الحال، لا يبطل أحد الوجهين من الإفصاح الوجه الآخر، إذ في كثير من الحالات يتوقع من النواب القيام بهما معاً.

## 2- الدخل

في معظم الدول، تفرض قيود على أنواع معينة من الوظائف الخارجية، التي تُعد متعارضة مع تولي مناصب سياسية (انظر أدناه). لكن قليلة هي الدول التي تفرض حظراً تاماً على الوظائف الخارجية. ويحاول عدد من النواب الجمع بين دورهم في المنصب العام وبين مهنتهم التي يمكن متابعتها بدوام جزئي، مثل الصحافة أو القانون أو الطب. وفي هذه الحال، يصبح النواب ملزمين بالإعلان عن الجهة التي يعملون لحسابها وعن المبلغ الذي يتقاضونه. يجب أيضاً إدراج أنواع الدخل الأخرى مثل الكفالات أو المناصب بأجر (عضوية مجلس إدارة أو تعيينات أخرى).

## 3- الخصوم

في كثير من النواحي، إن الحاجة إلى الإعلان عن الخصوم لا تقل أهمية عن الإعلان عن الموجودات وعن الدخل. على سبيل المثال، رجل السياسة الغارق بالديون معرض أكثر من غيره لاستغلال منصبه الرسمي لتأمين مصادر تمويل إضافية. وإذا أضيفت الخصوم، يجب أن يضم السجل تفاصيل حول قيمة المستحقات، والمستحق له، ومعدل الفائدة وسبب الدين.

متفرقات: أي مصلحة ذات الصلة، لا تقع ضمن إحدى الفئات المذكورة أعلاه، التي تدرج مع ذلك ضمن تعريف الغرض الرئيسي من السجل، وهو "تقديم معلومات عن أي مصلحة مالية أو منفعة مادية أخرى يتلقاها العضو، وتجعل الآخرين يظنون منطقياً أنها تؤثر في قراراته أو خطابه أو تصويته في البرلمان، أو في أي إجراءات يتخذها بوصفه عضواً في البرلمان"، أو تجعل العضو يشك بأن الآخرين قد يظنون أنه قد تأثر بها عند اتخاذ قراراته بطريقة مماثلة، على الرغم من أنه لا يتلقى أي منافع مالية.

المملكة المتحدة، مجلس العموم المصالح القابلة للتسجيل، البند 10

في كثير من الدول، إن الحد من الوصول إلى أجزاء معينة من بيانات السجل كثيراً ما تحد من وصول الرأي العام إلى تفاصيل بيانات العائلة. ففي فرنسا مثلاً، تضمن لجنة الشفافية المالية في السياسة خصوصية السجلات، في حين تبقى أصول المشرعين الخاصة في إسبانيا مسألة خاصة، ولكن ما تبقى من بيانات السجل يمكن الاطلاع عليه من قبل الرأي العام. وفي جنوب إفريقيا، تقسم الكشوفات المالية إلى أجزاء سرية وأخرى علنية، وتحدد لجنة مصالح الأعضاء محتويات كل جزء.

## ج- ما الذي يجب تسجيله؟

في هذا المجال بالذات يوجد تنوع كبير بين مختلف النظم الأخلاقية حول ما ينبغي أن يعلن عنه السياسيون. يعكس هذا الأمر بعد ذاته مدى أهمية تكييف القواعد مع كل مؤسسة برلمانية، وضمان دعم وامتنال هؤلاء الذين تشملهم هذه القواعد. على سبيل المثال، في نيجيريا عام 1979، حين اضطر آلاف من الموظفين العموميين إلى التصريح عن مصالحهم الخاصة، امتثل بذلك فقط شخصان هما الرئيس الجديد ونائبه.

على الرغم من هذا التنوع، توجد أربع فئات واسعة يندرج ضمنها الإعلان عن المصالح، وهي: الأصول والدخل والخصوم والهدايا (بما في ذلك السفر).

## 1- الأصول

تتضمن الأصول عادةً الممتلكات، والأسهم، والعضوية في مجالس إدارة، وصناديق الائتمان، والشراكات، وأي استثمارات أخرى. إلى جانب الكشف والإفصاح، قد يفرض مزيد من المتطلبات على البعض من المسؤولين المنتخبين؛ ففي الولايات المتحدة الأميركية مثلاً، يطلب منهم إيداع الأسهم وغيرها من الأصول في صناديق ائتمانية عمياء أو الإعلان عن قيمتها كاملة. وتوجد أحكام مماثلة للوزراء في المملكة المتحدة تطلب منهم وضع أصول كبيرة في صناديق ائتمانية عمياء، وذلك لتجنب أي تلميح عن حصول تأثير في غير مكانه في قراراتهم الحكومية.



## 4- الهدايا والسفر

على القواعد التفصيلية لنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك أن تغطي مجموعة واسعة من الاحتمالات. عند المستوى الأدنى، هذا يعني اتخاذ قرار حول وجه الإفصاح، ومدى انتظام تقديم الكشوفات، إضافة إلى الفئات التي على سجل المصالح أن يغطيها. تحتاج جميع عناصر النظام إلى أن تكمل بعضها البعض الآخر، والتفصيل في كل قسم سيحدد مدى نجاح عمل هذا النظام بوجه عام.

## أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- ما هي أوجه الإفصاح التي يرغب البرلمان في اعتمادها: روتينية أم خاصة أم الاثنان معاً؟
- إذا كان البرلمان يستخدم نموذج الكشف الروتيني، فما هي الوتيرة التي على النواب اعتمادها لتحديث قائمة مصالحهم؟
- من الذي سيكون مسؤولاً عن صيانة السجل – مسؤول برلماني أم لجنة برلمانية أم جهة أخرى؟
- هل سيكون السجل وثيقة علنية بالكامل، أم ستبقى أجزاء منه خاصة وسرية؟
- من هم الملزمون بتسجيل مصالحهم؟ وهل سيتم إدراج أفراد الأسرة؟ وإذا كان الأمر كذلك، أي من الأفراد؟
- ما الذي يجب تسجيله؟ وإلى أي حد ستكون القواعد مفصلة عند تحديد مختلف الأصول والدخل والخصوم والهدايا التي يجب أن يصرّح عنها؟
- عند أي مستوى ينبغي تحديد الحد الأدنى للإعلان عن هذه المصالح؟ وما هي الأحكام التي ستعتمد لتغيير هذا الحد مع مرور الوقت؟
- هل سيتم إدراج المصالح غير المالية في السجل؟

إن القيود المفروضة على السفر والهدايا مدرجة في معظم القواعد الأخلاقية. في بعض البلدان، مثل الأرجنتين، يوجد حظر مباشر على الهدايا التي تتصل مباشرة بمنصب النائب. أما في أستراليا، على العكس، يسمح للنواب بقبول الهدايا، شريطة ألا تحدث تضارباً مباشراً في المصالح. وفي المملكة المتحدة تقبل الهدايا، من دون الكشف عنها بالضرورة إذالم تكن على علاقة بعضوية البرلمان. أما إذا كانت ذات صلة، وتتجاوز قيمتها واحد في المئة من راتب النائب السنوي، فيطلب من النواب حينئذ الإعلان عنها وعن قيمتها في سجل المصالح. وفي الولايات المتحدة الاميركية، لا يمكن للمسؤول المنتخب القبول بهدية تتخطى قيمتها الـ100 دولار أميركي.

كما نلاحظ، في كل فئة من الفئات يوجد عادة حد أدنى، ودونه لا ضرورة إلى التصريح عن المصالح. لكن كما أظهرت بعض الأمثلة، تختلف هذه المصالح كثيراً باختلاف الإطار المحلي؛ ففي كثير من الأحيان تعكس الأحكام المحددة محاولة لمنع نوع التجاوزات التي استدعت استحداث القواعد الأخلاقية في الأساس.

لهؤلاء الذين يسعون لوضع نظام جديد للأخلاقيات وقواعد السلوك، من الجدير أيضاً إدراج "بند إمساك كلي" (Catch-all Clause) يشير مرة أخرى إلى ضرورة أن يتوخى النواب الحذر وأن يصدروا الأحكام المنطقية. مثلاً، تتضمن قائمة المصالح القابلة للتسجيل الخاصة بالمملكة المتحدة، بنداً نهائياً يشجع النواب على الإعلان عن أي شيء قد يجعل الآخرين يشعرون أنه قد يؤثر في حكمهم خلال وجودهم في المنصب.

### ثالثاً - القيود المفروضة على المصالح الخارجية

إن الغرض من الإفصاح هو تمكين الآخرين من القول إن كان من المحتمل وجود تضارب في المصالح. بعبارة أخرى، في بعض الأحيان، يكفي الاطلاع على وجود مصلحة من غير اتخاذ أي إجراء آخر.

لكن في ظروف معينة حيث لطبيعة المصلحة الخارجية تأثير مباشر في تورط النواب، قد يكون من الضروري منع النائب من المشاركة بعد ذلك، أو حين يتهم النائب بكسر القواعد، يكون من الضروري فرض عقوبة إضافية (يتناول الجزء الرابع عملية انفاذ العقوبات بالتفصيل).

ويصف هذا الجزء الحالات التي ينبغي منع السياسيين من المشاركة فيها، وكيف يجب أن يتوازن ذلك مع الحصانة البرلمانية.

هؤلاء العاملين في مهن حساسة، مثل القوات المسلحة، أو الأجهزة الأمنية، أو موظفي الدولة، أو القضاة. إضافة إلى ذلك، تفرض بعض الدول قيوداً على رجال الدين. وفي مثل هذه الحالات، على النواب أن يستقيلوا من هذه المناصب قبل أن يصبحوا نواباً في البرلمان.

في بعض الحالات والدول، تكون القيود قاسية؛ ففي كثير من البلدان، مثل رومانيا، لا يجوز للنواب أن يمارسوا أي وظائف خارجية. والقصد من ذلك هو الحفاظ على استقلالية السياسيين، وتجنب أي تداخل بين أعمالهم الخاصة وواجباتهم العامة. أما في المملكة المتحدة، فيختلف الوضع، بحجة أن المصالح الخارجية تمكن النواب من الحصول على مجموعة متنوعة من وجهات النظر والتصورات التي تساعد في دورهم كمشرعين.

### القيود المفروضة في فترة ما بعد الوظيفة

توجد كذلك قيود على بعض أنواع الوظائف التي يمارسها السياسيون بعد تركهم مناصبهم؛ فالسياسيون - وخصوصاً الوزراء - كان لهم امتياز المشاركة في صنع القرار والوصول إلى المعلومات خلال توليهم مناصبهم، ومن المرجح أن يأخذوا الكثير من هذه المعلومات معهم عند مغادرتهم البرلمان. وبوجه عام، تميل أنظمة الأخلاقيات والسلوكيات إلى فرض قيود على السياسيين - وبخاصة الوزراء - لمنعهم من استخدام هذه المعلومات لتحقيق مكاسب خاصة بعد تركهم مناصبهم.

لذلك، من الشائع منع الوزراء من تولي وظائف في مجالات عمل كانوا مسؤولين عنها سابقاً. على سبيل المثال، قد يميل وزير الدفاع إلى منح الأفضلية لبعض الشركات لو عرف أنه قد يعمل معها بعد تركه منصبه.

على هؤلاء الذين يضعون نظاماً للأخلاقيات وقواعد السلوك أن يقرروا ما إذا كان الإفصاح كافياً. إن رصد احتمال وجود تضارب في المصالح يكون كافياً أحياناً. على سبيل المثال، قد يجبر النواب بكل بساطة على الإعلان عن مصالحهم في بداية مناقشة ما من أجل السماح للآخرين بإدراك مصلحتهم في المسألة.

في ظروف أخرى، قد يرغب مجلس النواب في حظر أوجه معينة من الأنشطة على النواب بسبب مصلحتهم الخاصة؛ فقد يُمنع النائب من التحدث في بعض المناقشات، أو التصويت على قضايا محددة حيث قد تتعارض مصالحهم الخاصة مع مسؤولياتهم العامة.

في معظم أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك توجد أيضاً قيود على بعض المصالح الخارجية التي تُعد غير مطابقة لعنوية الهيئة التشريعية. لدى الكثير من البرلمانات أحكام عن "عدم المطابقة" التي تحدد فئات من الأرباح والوظائف الخارجية التي تُعد غير متلائمة مع مهمة المسؤول العام المنتخب. وهي تتضمن عادةً

### خلاصة - إيجاد التوازن الصحيح

يجب أن تضمن أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك التوفيق بين إعطاء النواب الحرية الكافية لأداء مهمتهم، وبين الحرص على التزام جميع النواب معايير السلوك المتوقعة. لا شك في وجود توتر بين قواعد نظام الأخلاقيات وبين الحصانة البرلمانية. وفي الديمقراطيات الناشئة، قد تملئ الشروط نفسها الحاجة إلى الوقوف إلى جانب حماية النواب. لكن يجب أن يُنظر إلى نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك كوسيلة للتأكد من عدم الإفراط في استغلال أنظمة الحصانة البرلمانية.

### أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- من المرجح أن يؤدي الإفصاح عن المصالح إلى مراقبة أو تقييد أو حظر أنشطة معينة على النواب. كيف يمكن تحديد كل واحدة من هذه النقاط؟
- هل يرغب البرلمان في منع النواب من ممارسة أي نوع من أنواع العمل الخارجي؟ إذا سمح لهم بذلك، كيف ستعرف أنواع العمل هذه؟ وما هي أنواع العمل التي ستعد غير متطابقة مع شغل منصب عام؟
- هل سيشمل نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك قيود ما بعد الوظيفة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فإلى متى ستستمر فترة "الإقصاء" هذه؟

### رابعاً - الحصانة البرلمانية

إن الاعتراضات التي تساق ضد الإفصاح عن المصالح أو القيود المفروضة على نشاط النواب، عادةً ما تقوم على أساس أن هذا الإفصاح يحد من قدرة النائب على مواصلة أداء دوره التمثيلي، وبصورة أكثر تحديداً، يتعارض مع مبدأ الحصانة البرلمانية. هذا مجال آخر للخلاف. لكن قليلة هي الحجج الجوهرية لمعرفة سبب عدم قدرة تعاليم نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك مع نظام يخص الحصانة البرلمانية. لذا، عند وضع النظام، يجب التفكير إلى أي مدى سيحد من حصانة النواب.

إن الغرض من الحصانة البرلمانية هو ضمان تمتع النواب بالحرية الكافية للاضطلاع بواجباتهم كاملة في محاسبة الحكومة ومراقبة التشريعات وتمثيل الشعب. بعض هذه الوظائف ستضعهم في مواجهة مباشرة مع مختلف مؤسسات الدولة، ويجب أن يتمكنوا من القيام بذلك من دون أن يخافوا الملاحقة القضائية، أو يخشوا تحويلهم إلى ضحايا، أو أن يكونوا بطريقة أخرى مستهدفين من قبل السلطات.

"على البرلمان اعتماد نظم عملية للحصانة البرلمانية، توفر الحماية من المحاكمات غير المبررة وذات الدوافع السياسية، وعليها أن تضمن أيضاً مساءلة النواب أمام القانون".

المنظمة العالمية لبرلمانين ضد الفساد (GOPAC)،  
إعلان أروشا، 23 أيلول/سبتمبر 2006

على الرغم من اختلاف مخططات الأحكام التفصيلية للحصانة البرلمانية، فهي تميل إلى اتباع إما النموذج البريطاني القائم على "عدم المساءلة" وإما النموذج الفرنسي القائم على "الحرمة".

### القيود المفروضة على الوزراء

- لا يجوز لأي موظف عام، في خلال ممارسة وظيفته، ما لم تفرض عليه ذلك سلطاته، وواجباته، ووظائفه الرسمية، أ. الالتزام بوظيفة أو ممارسة مهنة ما
- ب. إدارة أو تشغيل عمل أو نشاط تجاري
- ج. الاستمرار، أو البدء بشغل منصب مدير أو موظف في شركة أو منظمة
- د. شغل منصب في نقابة أو في جمعية مهنية
- هـ. العمل كمستشار بأجر
- و. أن يكون شريكا فاعلا في شراكة ما

قانون تضارب المصالح، كندا

لكن الاتجاه العالمي بعيد كل البعد من مبدأ "الحرمة" الواسع النطاق وهو يذهب نحو مفهوم "عدم المساءلة" الأكثر محدودية. يخشى الكثير من الدول أن تؤدي حماية النواب من الملاحقة القضائية إلى استخدام نظام الحصانة كوسيلة لإخفاء الفساد وإساءة استغلال السلطة.

يقضي المبدأ التوجيهي لنظام الحصانة البرلمانية بأن يكون الحق بالنزاهة جزءاً لا يتجزأ من المنصب، وليس من الفرد. والغرض من ذلك هو حماية نزاهة المنصب والمؤسسة، إلا أنه لا يجوز استخدامه كوسيلة لحماية الأفراد الذين يشاركون في أنشطة إجرامية واضحة.

#### أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- كيف سيتفاعل نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك مع أحكام الحصانة البرلمانية؟
- كيف سيضمن البرلمان عدم استخدام الحصانة البرلمانية من أجل تجنب الأحكام الواردة في نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك؟

يحمي النموذج البريطاني القائم على عدم المساءلة حرية التعبير خلال سعي النواب لتأدية واجباتهم. وهذا يعني أنه لا يمكن مقاضاة النواب بسبب آراء عبّروا عنها، أو بسبب تصويت أدلوا به في سياق الأعمال البرلمانية. وكثيراً ما يمتد هذا الحق إلى الشهود في جلسات الاستماع البرلمانية، وفي بعض الحالات، إلى النشاط خارج البرلمان، كالعامل في الدوائر الانتخابية، شرط أن يُعد "عملاً برلمانياً".

يُعد نظام "الحرمة" الفرنسي مفهوماً أوسع للحصانة، إذ يعني أن الممثلين المنتخبين لا يمكن مقاضاتهم عن أي نشاط إجرامي، إلا إذا قبض عليهم بالجرم المشهود. ويميل مفهوم الحرمة إلى اتخاذ ثلاثة أشكال رئيسية: في الأنظمة التي تتبع نمط وستمنستر، يوجد شكل محدود للحرمة، إذ يتم وببساطة، إخطار رئيس المجلس، عقب إلقاء القبض على عضو في البرلمان. وفي بعض الدول (ليبيريا، وسيراليون، والنرويج) لا يمكن القبض على الأعضاء إذا كانوا في طريقهم من البرلمان أو إليه. لكن في معظم الدول الأخرى، لا يمكن محاكمة النواب خلال مدة ولايتهم البرلمانية، من دون موافقة البرلمان.

يكتسب مفهوم الحصانة البرلمانية أهمية كبرى، وهو ضروري بصورة محسومة لحسن سير عمل البرلمان. في البرلمانات الناشئة حديثاً - وبخاصة في المجتمعات الخارجة من نزاع - قد يكتسب هذا المبدأ أهمية خاصة. والأمثلة كثيرة عن الهيئات التنفيذية التي تسعى لتقويض أو تحويل أعضاء أحزاب المعارضة إلى ضحايا، عن طريق إساءة استخدام القوانين أو الإجراءات البرلمانية. لذلك يجب أن يكون نظام الحصانة قوياً بما يكفي لمواجهة هذا التهديد.



---

## الفصل الرابع: آليات التنظيم القانوني والإنفاذ

---

وبالتالي قد تتداخل مع أحكام أي قواعد تتعلق بالحصانة البرلمانية. ولكن، كون هذا النظام مفروضاً من الخارج، فمن غير المنطقي أن يعتنق البرلمانيون أحكام المبادئ أو القواعد كملكية خاصة بهم. إذا كان القصد من هذا النظام بناء بعض القبول الجماعي لأحكامه، فقد يكون من المنطقي أكثر إيجاد طريقة مباشرة أكثر لبنائه كجزء من الثقافة البرلمانية.

ويعتمد النموذج الثاني على التنظيم القانوني الذاتي للبرلمان. يتطلب هذا النظام إنشاء لجنة خاصة للأخلاقيات، تتناول تقديم التقارير والتحقيق ومعاينة النواب الذين يُزعم أنهم انتهكوا القواعد. لكن هذا النموذج قد تعرض لانتقادات كثيرة، لأنه حولَ المشرعين إلى محققين وقضاة ومحلفين، بدلاً من بقائهم كهيئة تصادق على حكم توصلت إليه هيئة تحكيم محايدة. إضافة إلى ذلك، إذا كانت النية ضمان ثقة الجمهور بالسياسيين أو استعادتها، فإن النموذج الذي يعتمد على تنظيم السياسيين أنفسهم بأنفسهم لن يحظى على الأرجح بمصداقية الرأي العام.

أما النموذج الثالث فيجمع عناصر من النموذجين الأولين. يشتمل هذا النموذج على إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة يعيّنها البرلمان وترفع إليه التقارير. وتكون الهيئة التنظيمية مسؤولة عن التحقيق في القضايا، وهي تقدم المشورة إلى الأعضاء بشأن تطبيق القواعد. ولكن القرار بفرض العقوبات يُترك للبرلمان وتحديدًا للجنة تعقد خصيصاً لذلك. يسود هذا النموذج في المملكة المتحدة منذ منتصف التسعينات، لكنه تعرض للانتقادات بسبب إعطائه قدرًا كبيراً من السلطة للنواب، ولأنه يشبه التنظيم الذاتي كثيراً. ودفع القلق بشأن المعايير البرلمانية البريطانية عام 2009 بالحكومة إلى اقتراح نموذج تنظيم جديد ومستقل كلياً.

سيقدم محتوى المبادئ والقواعد التوجيه والإرشاد إلى لمسؤولين المنتخبين، ولكن يجب على نظام الأخلاقيات والسلوكيات أن يتضمن أيضاً أنظمة للتطبيق وعقوبات من أجل ردع المجرمين المحتملين.

يبحث هذا القسم في ثلاثة نماذج مختلفة من التطبيق والتنظيم القانوني، وتحديدًا التنظيم القانوني الداخلي من قبل البرلمان، والتنظيم القانوني الخارجي من قبل هيئة قضائية، وإنشاء منصب المفوض المستقل الذي يكون مسؤولاً تجاه لجنة برلمانية.

يعرض النصف الثاني من هذا القسم العقوبات المحتملة التي قد تسعى البرلمانات لتطبيقها عند تسكها وترويجها للتصرف الأخلاقي والسلوك الجيد.

### ثلاثة نماذج لتنظيم السلوك الأخلاقي

ليس من المستغرب أن يكون تنامي عدد أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك في الكثير من البرلمانات في العقدين الماضيين، قد أسفر أيضاً عن اعتماد آليات جديدة للإشراف على القوانين التنظيمية وإنفاذها.

بوجه عام، توجد ثلاثة نماذج رئيسية: الأول، هو التنظيم القانوني الخارجي بصورة مطلقة، كذاك المستعمل في تايوان؛ والثاني، هو الاعتماد على التنظيم القانوني فقط ضمن المجلس التشريعي نفسه، كالذي يمارس في الولايات المتحدة الأميركية. والثالث هو الجمع بين مفوض تحقيق خارجي ولجنة برلمانية لإنفاذ العقوبات، وهو النظام المعتمد في المملكة المتحدة وإيرلندا.

ينطوي النموذج الأول على إنشاء هيئة قضائية أو شبه قضائية للإشراف على القوانين التنظيمية وإنفاذها على أعضاء البرلمان. الصعوبة في هذا النموذج، بالنسبة إلى عدد من البرلمانات، هي أنها تُخضع أي انتهاك للأنظمة القانونية للإجراءات الجنائية،

بعضها مع البعض الآخر. ينظر هذا القسم باقتضاب في أربع فئات من القواعد المتصلة بالإجراءات البرلمانية، ومن ثم في الأنواع الثلاثة الرئيسية من العقوبات<sup>2</sup>.

#### أ - فئات القواعد

تتعلق المجموعة الأولى من القواعد بمنع استخدام القوة خلال الإجراءات، وبفرض حظر صريح أو ضمني على حمل السلاح، في حين تحظر المجموعة الثانية التهديدات والترهيب والاستفزاز والشتائم. لكن تعريف ما يؤلف "اللغة غير البرلمانية" يتفاوت بين مؤسسة وأخرى؛ وعلى الرئيس المسؤول أن يحكم ويقرر أين تكمن حدود ذلك. أما المجموعة الثالثة فيمكن تصنيفها على أنها القواعد التي تحول دون عرقلة الإجراءات بطرائق غير قانونية، أي في الحالات حيث يرفض البرلمانيون الانصياع للنظام الداخلي، وبذلك يحولون دون استكمال العمل. وقد يشمل ذلك أخذ الكلمة من دون إذن من رئيس المجلس، أو تجاهل الدعوة إلى المحافظة على النظام، أو رفض الاعتراف بسلطة الرئيس بطريقة أو بأخرى. أما المجموعة الأخيرة من القواعد، فقد صممت للحفاظ على كرامة البرلمان. وتشير مثل هذه القواعد في كثير من الأحيان إلى اللغة، وكذلك إلى اللباس المعتمد، وخصوصاً في البلدان التي تتبع التقاليد البرلمانية البريطانية. في سيراليون، ينص الدستور على أنه من واجب النواب الحفاظ على كرامة البرلمان وصورته في كل الأوقات.

#### ب - ثلاث فئات من العقوبات

إن الرئيس المسؤول هو من يعمد إلى إنفاذ أنواع القواعد آنفة الذكر، وذلك بسبب اتصالها المباشر بالإجراءات المتبعة في المجلس. لكن، في الحالات حيث الجنب هي أكثر خطورة أو تتعلق بالسلوك اللاأخلاقي، قد تحال

يوجد عامل مشترك بين جميع النماذج يحدد سبل إحالة القضايا إلى التحقيق؛ ففي جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، يمكن للجنة الأخلاقيات أن تطلق تحقيقاتها الخاصة بحق النواب. وفي أنظمة أخرى، كما في المملكة المتحدة حتى عام 2009، كان يحق لمفوض المعايير التحقيق فقط في الشكاوى المقدمة ضد نواب محددين، ولكن قد يرفع تلك الشكاوى نواب آخرون أو أفراد من عامة الشعب.

لكن وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك أدى، كما ذكر سابقاً، إلى طمس المسؤولية بشأن جوانب من السلوك البرلماني التي تتخطى الاعتبارات الأخلاقية المحضة؛ فعلى سبيل المثال، يخول دستور سيراليون الرئيس المسؤول إحالة القضايا حيث قام أحد الأعضاء بالتشهير بشخص ما، أما لجنة الامتيازات فتحدد العقوبات التأديبية. وفي البرلمانات الأخرى، تكلف لجنة الأخلاقيات تحديد العقوبات بشأن انتهاكات أكثر خطورة على البروتوكول البرلماني.

تبقى النقطة الرئيسية أن التمييز بين الفهم التقليدي للقواعد الأخلاقية وبين قضايا عامة أخرى خاصة بقواعد السلوك البرلماني، بدأ يُطمس. وهذا، جزئياً، لأن القواعد الأخلاقية سعت لوضع معايير واسعة للسلوك المقبول في جميع جوانب الحياة العامة. وهذا له آثار واضحة في البرلمانات المنشأة حديثاً، التي تسعى لوضع معايير للسلوك البرلماني.

#### مقياس متفاوت للعقوبات

إن القواعد المتعلقة بالسلوك داخل البرلمان متنوعة جداً وخاصة بكل مؤسسة، بحيث يصعب، في حدود كتيب بهذا الحجم، استخلاص أي شيء سوى النقاط العامة. لكن إجراء مراجعة عامة من شأنها أن تعزز الشعور بأن العقوبات المفروضة نتيجة انتهاك القواعد الأخلاقية والسلوك السيئ في الإجراءات البرلمانية، تتداخل ويمتزج

<sup>2</sup> ينظر هذا القسم إلى حد كبير من كتابات Van der Hulst.



السلوك، أو حجب الرواتب لفترة. تؤدي انتهاكات مدونة السلوك في إيرلندا مثلاً إلى التعليق من الوظيفة، وفرض الغرامات أو الاستهجان العام؛ وفي فرنسا الخيار واحد، وهو منع تقديم الترشيح لمدة سنة؛ وفي ألمانيا (حيث الرئيس المسؤول هو الذي يعالج الشكاوى المقدمة) يُفصح للناخبين عن أي انتهاكات، ويُسمح لهم بتقرير مصير النواب. وفي جميع الحالات، أهم رادع هو أن الشفافية القصوى تعني أن الحكم النهائي هو القرار المفروض من قبل الناخبين في صناديق الاقتراع.

#### خلاصة: إيجاد الآليات الصحيحة والعقوبات المناسبة

يمكن تحديد الآليات الصحيحة للتنظيم القانوني ونوع العقوبات المناسبة فقط في سياق النظام السياسي والجنح المحددة. لكن مهما كان الخيار، على عنصر النظام أن يضمن الدعم البرلماني والدعم العام. ولضمان نزاهة المؤسسة، يجب أن يُنظر إلى النظام على أنه مستقل وشرعي ومتناسب.

#### أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- هل يرغب البرلمان في إنشاء إطار خارجي من التنظيم القانوني ترأسه المحاكم؛ أم إطار داخلي من التنظيم القانوني يتولاه رئيس المجلس أو لجنة برلمانية؛ أم تعيين مفوض خارجي يكون مسؤولاً تجاه لجنة برلمانية؟
- إذا كان النظام يعتمد على مفوض خارجي، من سيقوم بالتعيين، وكما ستدوم فترة الولاية، وتجاه من يكون مسؤولاً في البرلمان؟
- هل سيحتاج البرلمان إلى إنشاء لجنة إضافية لإنفاذ القواعد، أم ستوكل المهمة إلى لجنة قائمة أصلاً؟
- ما هو نوع العقوبات التي سيتم فرضها على أولئك الذين ينتهكون القواعد؛ وكيف سيتم تحديدها؛ ومن سيكون مسؤولاً عن تنفيذها؟

المسائل إلى لجنة الأخلاقيات (إن وجدت) التي تحدد بدورها طبيعة العقوبة. تنقسم بشكل عام العقوبات المتاحة أمام كل من الرئيس المسؤول أو لجنة الأخلاقيات إلى ثلاث فئات: الأولى، ونجدها في التقاليد البرلمانية الفرنسية، هي الدعوة إلى حفظ النظام، تليها خطوات تتزايد درجة قساوتها. ينتج من أول مخالفة الدعوة إلى حفظ النظام، والمرحلة الثانية هي تدوين الدعوة إلى حفظ النظام في السجل البرلماني، والثالثة هي حرمان العضو الحق في الكلام إذا لم يمثل لحكم رئيس المجلس. يلي هذا "لوم" أو "توبيخ" رسمي، يتم إدخاله في السجل، وقد يصحبه طرد مؤقت من المجلس. وهذا يستخدم في أكثر الحالات خطورة، حيث تم اللجوء إلى التهديد أو استخدام العنف أو تم تحدي رئيس الدولة. في مجلس الشيوخ الأميركي، قد يترافق ذلك مع حسم من الراتب خلال فترة طرد السناتور.

وتدور الفئة الثانية حول التقليد البريطاني بـ"تسمية" الأعضاء، وهي أشد عقوبة قد يفرضها رئيس المجلس. لا يتم إنفاذ هذه العقوبة إلا بعد توجيه عدة إنذارات إلى المذنب، وبعد الطلب إليه مغادرة المجلس. حين تجري تسمية العضو، تتم دعوة المجلس إلى الموافقة على اقتراح تعليق عمل المذنب، ويستمر هذا التعليق لمدة خمسة أيام مشاركة في المجلس في المرحلة الأولى.

وتشمل الفئة الثالثة العقوبات الفرعية التي ترتبط بالمراحل السابقة، كفرض غرامة أو خسارة الراتب، أو الاعتذار القسري من البرلمان، أو فقدان الأقدمية، مثل رئاسة اللجنة والامتيازات الملحقة.

كما ذكر سابقاً، تميل العقوبات وآليات الإنفاذ المرفقة بالانتهاكات الأخلاقية إلى الدخول ضمن نطاق الفئات نفسها. لكن، وبحكم التعريف، تميل مثل هذه الحالات إلى أن تكون في آخر سلم العقوبات الشديدة، إذ تشمل التعليق من الوظيفة، والطرده، والغرامات بسبب سوء

- من يحق له فتح تحقيق ضد نائب ما؟ وهل سيتمكن أفراد من عامة الشعب من تقديم الشكاوى؟ وهل باستطاعة اللجنة أو المفوض اتخاذ القرار في التحقيق من تلقاء ذاتهما؟
- ما هي الضمانات التي سيتم وضعها للحرص على ألا يتم اللجوء إلى نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك لمجرد الثأر السياسي أو الشخصي في حق نواب معينين؟
- هل سيكون للنواب الحق في الاستئناف إذا رأوا فعلاً أنهم تعرضوا لمعاملة غير عادلة؟ وهل سيستمع إلى ذلك المفوض، أو لجنة برلمانية، أو جلسة عامة لجميع أعضاء المجلس؟



---

## الفصل الخامس:

### بناء ثقافة حول نظام الأخلاقيات - التوعية والتدريب

---

إضافة إلى ذلك، على نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك أن يضمن وجود دعم فعال من جانب اللاعبين الفاعلين البارزين في البرلمان، كي تكون القواعد والمبادئ في موضع قبول وفهم من قبل النواب. في هذا الصدد، يؤدي الرئيس المسؤول دوراً مهماً في تحديد اللهجة داخل المؤسسة. على أي نظام جديد للأخلاقيات وقواعد السلوك أن يواكب المبادئ العامة للإجراءات البرلمانية، ويكون لرئيس مجلس النواب دوراً رئيسياً في وضع النظام.

من حيث الاستشارة و تثقيف الأعضاء، سيكون دور الأحزاب السياسية حاسماً أيضاً؛ ففي داخل الأحزاب يتعلم النواب أكثر ما يتعلمون عن المهارات والمعايير اللازمة من أجل أداء واجباتهم. وينبغي أن تضم عملية وضع النظام شخصيات حزبية بارزة في مرحلة مبكرة لضمان دعمهم لهذه العملية، وحرصاً أيضاً على أن تؤدي هذه الشخصيات دوراً في تثقيف الأعضاء على ما هو متوقع منها.

إن تجربة مجلس النواب الهندي مثيرة للاهتمام في هذا الصدد؛ فضمن قرار وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك خاص بالأعضاء، أوصت لجنة الأخلاقيات أيضاً بـ "ضرورة تضافر الجهود من أجل غرس القيم الأساسية للأخلاق بين المشرعين [...] لا بد من تطوير ثقافة للأخلاقيات، كما يجب أن يأتي حس الانضباط والمسؤولية من الداخل". ولتحقيق هذه الغاية، أوصت اللجنة البرلمان بعقد ندوة حول "العمل الراهن للبرلمان - تحليل استبطاني"، تشمل رؤساء الأحزاب ونوابهم، وأمناء السر، وأمناء الصندوق، وكذلك رئيس وأعضاء لجنة الأخلاقيات، والأمين العام. ومن المتوقع أن تلي الندوة سلسلة من أربع أو خمس ندوات لجميع أعضاء مجلس النواب الهندي.

ينبغي أن يكون القصد من نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك هو الحؤول دون العقاب قدر المستطاع. ويبلغ النظام ذروة فاعليته حين يفهم النواب قواعده ويلتزمون بها.

على نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك أن يحدد الطريق الصحيح لسلوكه النواب، إضافة إلى ائارة سبلهم ليسهل عليهم سلوكها.

يجب أن يشمل نظام القوانين التنظيمية والإنفاذ عمليات تدريب النواب وتوعيتهم، مع تقديم المشورة المستمرة والتوجيه والإرشاد في شأن طرائق تفسير القواعد وتطبيقها.

ينظر هذا القسم في الخيارات من أجل بناء ثقافة حول نظام الأخلاقيات.

### الخيارات

تمثل عملية وضع وتطبيق نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك جزءاً لا يتجزأ من خلق ثقافة حيث تكون المعايير الواضحة مفهومة أولاً، ثم يجب أن تُعد مشروعة من قبل هؤلاء الذين يتعين عليهم الالتزام بها.

لو أنّ ثقافة من المعايير الأخلاقية العليا تفرض هيمنتها، لاستطاعت أن تردع الجناة المحتملين أكثر من أي مجموعة مفصلة من القواعد - فرأي زميل واحد من النواب قادر على أن يكون أهم رادع لأنواع شتى من السلوك.

لهذا السبب، من المهم أن يشارك النواب في كل مرحلة من مراحل وضع محتويات نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك. هذا لا يعني أن وجهة نظرهم يجب أن تهيمن في جميع الحالات، بل إن عملية وضع النظام ينبغي أن تكفل للنواب النظر إلى هذه الأحكام على أنها عادة وواقعية، وأن لديهم بالتالي مصلحة في نجاح النظام.

في النهاية، من المستحيل وضع نظام جديد قادر على تنظيم سلوك النواب في كل ظرف أو حالة؛ ففي معظم الوقت، سوف يُتوقع من النواب أن يقرروا بأنفسهم المسار السلوكي الصحيح. هذا يعني أن الطريقة التي تثقف المؤسسة أعضائها وتدريبهم بها، بحيث يفهمون النظام ويقبلونه، يجب أن تمثل جزءاً أساسياً من أي إطار جديد.

### أبرز الأسئلة التي يجب طرحها

- ما هي الأحكام التي ستوضع لضمان فهم النواب لنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك؟
- إلى أي مدى ستشارك الشخصيات البارزة داخل المؤسسة في وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك؟
- إلى أي مدى سترسم الأحزاب السياسية محتوى النظام وإلى أي مدى سيتم اللجوء إليها لكي تغرس قيمه الأساسية؟ وهل يمكن الاستعانة بهذه الأحزاب من أجل توفير التدريب للأعضاء؟
- هل سيمثل التدريب على النظام الجديد جزءاً من البرنامج التوجيهي لجميع الأعضاء؟
- أين سيتمكن النواب من الحصول على مشورة حيادية وموثوق فيها عن القواعد والأنظمة؟

"ليس من مجموعة قواعد تستطيع أن تلزم هؤلاء الذين ليسوا على استعداد للاحتكام للمنطق، كما لا يمكن لأي قانون التنبؤ بكل الاحتمالات الممكنة التي قد تنشأ أو قد يستنبطها العقل البشري.

وضعت مدونة السلوك هذه بأسلوب بسيط ومباشر قدر المستطاع. يتوقف نجاحها أولاً وأخيراً على النزاهة والمنطق لدى هؤلاء الذين تطبق عليهم.

لذلك، حين يوجد أي شك بشأن النطاق، أو التطبيق، أو معنى أي جانب من جوانب هذا القانون، يصبح حسن نية العضو المعنى هو المبدأ التوجيهي".

جنوب أفريقيا، الجمعية الوطنية، مدونة قواعد السلوك

على البرلمانات أن تنظر في مجموعة متنوعة من أدوات وفرص التوعية. فدمج نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك في المصادر التي يتم الرجوع إليها غالباً، مثل المنشورات الموجودة أو المواقع الإلكترونية هو أحد الخيارات. أما توفير الكتيبات التي تفسر وقع وأثار المبادئ والقواعد على الورق أو إلكترونياً، فقد تكون مفيدة أيضاً.

لكن السياسيين سيحتاجون أيضاً إلى تدريب خاص عند إطلاق النظام الجديد، وفي بداية كل ولاية تشريعية جديدة. ويجب أن يُدرج التثقيف حول أحكام النظام في أي برنامج توجيهي لجميع أعضاء البرلمان الجدد. أما غرس القيم الأساسية وفهم قواعد النظام في بداية كل برلمان، فقد يساهم في رسم الثقافة المهيمنة.

أما العنصر الأخير لضمان فهم نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك، فهو وضع مصدر توجيه ومشورة رسمي ودائم للأعضاء. وكون القواعد قد تكون معقدة، وفي بعض الحالات، عرضة للتأويل، سيحتاج الأعضاء إلى مصادر المشورة من ذوي الخبرة. هذا الدور عادة ما تؤديه لجنة - كما هو الحال في جنوب إفريقيا، حيث اللجنة الخاصة بمصالح الأعضاء تفسر مدونة السلوك وتطلع الأعضاء على مضمونها - أو المفوض البرلماني للمعايير الذي يعمل بوصفه حارس المدونة والمصدر الرئيسي لتقديم المشورة إلى أعضاء البرلمان الذين لديهم استفسارات عن أحد جوانب قواعد النظام.

### خلاصة - التأثير في السلوك البرلماني

إن نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك وحده لن يغير السلوك البرلماني؛ فلا بد من استنباط هذا السلوك من الديناميات الداخلية للمؤسسة التي يجب أن تنعكس فيه. وسيمثل وضع نظام جديد عنصراً مهماً في هذه العملية. ببساطة، قد يكون وضع نظام للأخلاقيات وقواعد السلوك بمنزلة حافز ومحرك لوضع معايير سلوكية معينة.



---

## الفصل السادس: الخاتمة

---



- ثالثاً، إن عملية وضع النظام الجديد لا تقل أهمية عن المحتوى الذي ينشأ. ولا ينبغي أن يكون وضع مجموعة من القواعد المفصلة الهدف الوحيد. لو أُريد للقواعد أن تكون فعالة، يجب إشراك النواب أيضاً في العملية لبناء مجموعة من القيم المؤسسية الأساسية.
- رابعاً، لا يستطيع نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك وحده حل جميع المشاكل التي تواجهها المؤسسة. ويجب النظر إلى المبادئ والقواعد والقوانين التنظيمية على أنها جزء واحد من جهد أوسع وأشمل لتحسين أداء المؤسسة.

أخيراً، يكتفي هذا الدليل في تقديم اقتراحات حول سبل الوصول إلى هذه القواعد. أما التطبيق فيعود إلى السياسيين أنفسهم.

لا يوجد مخطط لنظام شامل للأخلاقيات وقواعد السلوك يلائم كل برلمان، كما لا توجد طريقة سليمة ودقيقة لوضع نظام جديد؛ فنظام الأخلاقيات وقواعد السلوك هو في النهاية وثيقة سياسية.

ولا يكمن نجاح المخطط في مضمونه وحسب، بل في الطريقة التي يفهم بها هذا المضمون ويُحترم ويُطبق. وعليه، فإن عملية وضع نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك لا تقل أهمية عن مضامينه.

هذه عملية سياسية إلى حد كبير، تريد أن تضمن أن أعضاء البرلمان ينظرون إلى الوثيقة النهائية على أنها مشروعة وقانونية. وحتى لو لم يتفقوا مع جميع أحكامها، عليهم احترام سلطتها.

إن الغرض من هذا الدليل هو توفير نظرة عامة عن مراحل وضع نظام الأخلاقيات وقواعد السلوك؛ فعملية تحديد المشكلة التي يسعى النظام الجديد لمعالجتها من خلال وضع المبادئ، والقواعد التفصيلية، ونظام إنفاذ فعال، تعني التفاوض على اعتراضات كثيرة. وهذه العملية ستصنعها الظروف السياسية القائمة، والقيم الثقافية داخل المؤسسة، ومواقف الشخصيات البرلمانية البارزة.

لكن من الجدير التأكيد على المبادئ الأربعة الأساسية التي ينبغي أن يتمحور حولها بناء النظام:

- أولاً، تعتمد فاعلية البرلمان على مواقف أعضائه، وسلوكهم، بقدر ما تعتمد على صلاحياته الدستورية. وبالتالي، على النظام الجديد أن يركز على تغيير السلوك بقدر تغيير القواعد.
- ثانياً، أي نظام جديد يسعى للتأثير في السلوك يجب أن ينبثق من الظروف البرلمانية الخاصة حيث يسعى ليكون فعالاً. ويجب أن يشعر النواب بشيء من تملك هذه القواعد، لو أرادوا أن يروا فيها الطابع القانوني والرسمي.

## المصادر

- Brien, A., (1999) *A Code of Conduct for Parliamentarians? Research Paper 2*, Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia
- Carney, G., (1997) *Working Paper: Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Transparency International
- Davies, M., 'Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest Fostering Transparency and Preventing Corruption in Jamaica', quoted in PIMS/IDASA, (2004), *Government Ethics in Post-Apartheid South Africa*
- Gay, O. & Leopold, P., (2004), *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*, London: Politico's
- Global Organisation of Parliamentarians Against Corruption, Arusha Declaration, 23rd September 2006
- IPU/UNDP, (2006), *Parliamentary Immunity: Background Paper, UNDP Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery*
- Mancuso, M., (1995), *The Ethical World of British MPs*, Quebec: McGill Queen University Press
- NDI, (1999), *Legislative Ethics: A Comparative Analysis*, Legislative Research Series Paper 4
- Pelizzo, R., (2006), 'A Code of Conduct for Indonesia: Problems and Perspectives', *SMU Social Sciences & Humanities Working Paper Series, Paper no 11*
- Stapenhurst, R. & Pelizzo, R., (2004), *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, World Bank Institute
- Toornstra, D., (2001), *Rules on Parliamentary Immunity in the European Union Parliament and the Member States of the EU*, Brussels: ECPRD
- Toornstra, D., (2001), *Parliamentary Codes of Conduct in Europe: An Overview*, Brussels: ECPRD
- UN Office on Drugs and Crime, (2004), *United Nations Convention Against Corruption*, available at: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UN-CAC/Publications/Convention/o8-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UN-CAC/Publications/Convention/o8-50026_E.pdf)
- UN Office on Drugs and Crime, (2004), *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption*, available at: [http://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC\\_LegislativeGuide.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf)
- USAID, (2006), *Parliamentary Immunity Brief: A summary of case studies of Armenia, Ukraine and Guatemala*
- Van Der Hulst, M., (2000), *The Parliamentary Mandate*, Geneva: IPU
- Wigley, S., (2003), "Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?" *Journal of Political Philosophy* 11, no. 1, pp. 23-41.



