GOPAC
GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION
ORGANIZATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

برلمانيون عرب ضد الفساد
arab parliamentarians Against Corruption

دليل قواعد وأخلاقيات العمل السياسي

للبرلمانيين والوزراء في العالم العربي و التشريعات ذات العلاقة

آفاق للنشر
AAFAQ

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

دليل قواعد وأخلاقيات العمل السياسي
للبرلمانيين والوزراء في العالم العربي و التشريعات ذات العلاقة

آفاق للنشر
AAFAQ

دليل قواعد وأخلاقيات العمل السِّياسي
للبرلمانيين والوزراء في العالم العربي
والتَّشريعات ذات العلاقة

دليل قواعد وأخلاقيات العمل السِّياسي للبرلمانيين والوزراء في العالم العربي والتَّشريعات ذات العلاقة

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

آفاق للنشر
AFAQ PUBLISHING

آفـاق للنشر 2023 م

دليل قواعد وأخلاقيات العمل السياسي للبرلمانيين والوزراء في العالم العربي
والتشريعات ذات العلاقة / منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد
الطبعة الثانية: 1444هـ - 2023م
64 ص، 17 × 24 سم
ردمك: 0 - 545 - 78752 - 1 - 978

جميع الحقوق محفوظة للناشر

Mob.:+965 51000197
info@aafaqpublishing.com
www.aafaqpublishing.com

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو نقله في أي شكل أو واسطة، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير بالنسخ «فوتوكوبي» أو التسجيل، أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من الناشر.

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأي **آفـاق للنشر**

المحتويات

لماذا هذا الدليل؟ 7

مقدمة النسخة الثانية 9

مقدمة النسخة الأولى 11

المحور الأول: قواعد السلوك وأخلاقيات العمل السياسي 13

أولًا: الأهداف والغايات 15

ثانيًا: المبادئ الأساسية لأخلاقيات العمل السياسي 21

ثالثًا: الأجهزة الخاصَّة بالتطبيق والرقابة على الالتزام بقواعد وأخلاقيات العمل السياسي 22

المحور الثاني: الأحكام التشريعية الناظمة لأخلاقيات العمل السياسي لدى البرلمانيين والوزراء في العالم العربي 25

أولًا: واجب الإفصاح عن حالات تضارب المصالح 27

ثانيًا: تقديم الذمة المالية والإفصاح عنها 41

ثالثًا: السلوكيات المقيدة والسلوكيات الواجبة للسياسيين (برلمانيين ووزراء) 47

رابعًا: الحصانات الخاصة بالسياسيين (برلمانيين ووزراء) 52

المحور الثالث: ما العمل لتعزيز قواعد وأخلاقيات العمل السياسي لدى البرلمانيين والوزراء؟ 57

الاتجاه الأول: تعزيز النصوص القانونية 60

الاتجاه الثاني: مواثيق ومدونات قواعد وأخلاقيات العمل السياسي 62

مصادر الدليل 63

لماذا هذا الدَّليل؟

يـأتي هذا الدَّليـل في إطار جهـود منظمة برلمانيون عرب ضد الفسـاد؛ للمسـاهمة في دعـم التوجهـات الخاصَّة بتبني قواعـد أخلاقيات العمل السـياسي للبرلمانيين والوزراء وهـو ما يُعَدُّ أمـرًا ضروريًّا؛ لتعزيز جهـود الإصلاح والنزاهة السياسـية وثقة المواطنين بعمل المؤسسـات السياسية والنظام السـياسي عمومًا. كما يأتي هذا الجهد في إطار تطبيق مـا نصَّـت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسـاد في المـادة (8) منها والتي تدعو إلى تبني مدونات السُّلوك للعاملين في إدارة الشأن العام.

يُقـدِّم هذا الدَّليـل للبرلمانيين والوزراء بعض الإرشـادات حول القواعد الأساسـية المتعلِّقة بأخلاقيات العمل السـياسي كما يسـتعرض آليات ونـماذج تطبيق هذه القواعد، ويقـدم عرضًا؛ لإبـرز الأحكام المتعلِّقة بأخلاقيات العمل السـياسي لأعضاء البرلمانات والـوزراء الـواردة في التشريعات العربية وتحديدًا في الاقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

مقدمة النُّسخة الثانية

تمَّ إعداد هذا الدليل كنسخة منقحة للكتيب الذي صدر عن منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في عام 2009 بعنوان عرض للأحكام التشريعية المتعلِّقة بالأخلاقيات السياسية للنواب والوزراء في العالم العربي.

ويأتي هذا الدليل في إطار جهود منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد في تحديث مجموعة من أدلة العمل البرلماني التي صدرت عن المنظمة قبل عقد أو يزيد من الزمن، وذلك لمواكبة الأحداث والتطوُّرات المتسارعة التي تشهدها المنطقة العربية والتطوُّرات التي تبرز بشكل مستمرٍّ في آليات وأدوات العمل البرلماني، وبهدف دعم وتعزيز دور البرلمانيين العرب في أداء مهامهم.

إن تبني قواعد أخلاقيات العمل السياسي للبرلمانيين والوزراء يُعَدُّ أمرًا ضروريًّا؛ لتعزيز جهود الإصلاح والنزاهة السياسية وثقة المواطنين بعمل المؤسسات السياسية والنظام السياسي عموما. كما يُسهم في تطبيق ما نصَّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (8) منها والتي تدعو إلى تبني مدونات السلوك للعاملين في إدارة الشأن العام.

يُقدِّم هذا الدليل للبرلمانيين والوزراء بعض الإرشادات حول القواعد الأساسية المتعلِّقة بأخلاقيات العمل السياسي كما يستعرض آليات ونماذج تطبيق هذه القواعد، مع الأخذ بالاعتبار آخر التطوُّرات المتعلِّقة بأخلاقيات العمل السياسي الواردة في التشريعات العربية وتحديدًا في الأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب

ضد الفساد وهي الأردن وفلسطين ومصر ولبنان والعراق والكويت والبحرين وقطر واليمن وليبيا وتونس والجزائر والمغرب.

ولا يفوتنا أن نتوجه بالشكر للدكتور أحمد أبو دية من فلسطين لجهوده في تحديث محتوى الدليل والسيد يوسف شريف لجهوده في التنسيق والمتابعة.

كما نشكر أيضاً مؤسسة وستمنستر للديمقراطية لمساعدتنا بالمراجعة.

د. ناصر جاسم الصَّانع

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

مارس 2023

مقدمة النُّسخة الأولى

يشـير البيان الختامـي للمؤتمر العالمي الثالث للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفسـاد إلى ازدياد عدد البرلمانات التي اعتمدت مدونات السُّلوك في السنوات الأخيرة استجابة وتوجيهًا للسلوك غير الأخلاقي الصَّادر عن البرلمانيين أو بسبب الرغبة في معالجة الهموم والشكوك التي تساور الناس حول تدني مستوى الصدق والنزاهة في ممثليهم المنتخبين.

ينطلق هذا التقرير من الاقتناع بأنه يجب على البرلمانيين أن يطَّلعوا بأدوارهم البرلمانية بفعاليـة وصـدق لمصلحة المواطنين بطريقة تتوافق مع التوقعـات الاجتماعية للتصرفات الأخلاقية وأن يضمنوا كذلك أن المعايير البرلمانية التي تضبط التصرُّفات تعكس المعايير الدوليـة والتقاليـد المحلية المؤتلفة معهـا والقيم الأخلاقية في الـدول التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

يهـدف التقريـر إلى تبيـان القواعـد الدسـتورية والقانونيـة المحددة لقواعد السـلوك للنـواب والـوزراء في ثـماني دول عربيـة وهـي: الأردن والبحريـن والجزائر وفلسـطين والكويت ولبنان والمغرب واليمن، وإلى تحليل الواقع التشريعي للأخلاقيات السياسية في محاولة لوضع مدونة سلوك يتقيد بها النُّواب والوزراء.

ووفقًا للشروط المرجعية التي وضعتها منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد لهذا التقرير المتعلِّـق بالأخلاقيـات السياسـية تحصر مجالهـا بالاطار الدسـتوري والقانوني للسـلوك والأخلاقيات للنواب والوزراء: (أي الوسائل التشريعية التي تحكم النواب والوزراء في مجالات تضارب المصالح والإفصاح والشـفافية) من دون التطرُّق للممارسـات المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد.

جرى صوغ التقرير منهجيًّا بحسب الموضوعات وليس الدول بهدف إيجاد مقارنة ما بين الدول العربية العربية المشاركة في التقرير في جميع الموضوعات الخاصة بالأخلاقيات السياسية، كما تمَّ تقسيم هذا التقرير إلى فصلين: **الأول**: يعرض الأحكام التشريعية المتعلِّقة بالسلوك والأخلاقيات السياسية للنواب والوزراء و**الثاني**: خصص للتوصيات.

نأمل أن يُشكِّل هذا التقرير الاولى انطلاقه لتقييم الواقع، على أن يبادر برلمانيون إلى تطوير مشاريع في كل بلد من البلدان المعنية في هذا التقرير وفي غيرها وصولًا إلى صياغة نظام أخلاقيات متكامل يكون متفقًا مع المعايير والإرشادات الواردة في دليل المنظمة وفاعلًا في تأدية الأهداف السامية المرتجاة منه.

وفي النهاية نتقدَّم بالشكر إلى كُلِّ من ساهم في كتابة وإخراج هذا التقرير ونخص بالشكر الأستاذ جهاد حرب الذي صاغ النسخة النهائية للتقرير ونخص بالشكر أيضًا مؤسسة وستمنستر للديمقراطية التي دعمت برلمانيون عرب ضد الفساد في مشروع الأخلاقيات البرلمانية وقواعد السلوك.

النائب غسان مخيبر

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

المحور الأول

قواعد السُّلوك وأخلاقيات العمل السياسي

الأهداف والغايات، المبادئ الأساسية، آليات المتابعة والرقابة

أولًا: الأهداف والغايات

بات تطوير وتعزيز قواعد وأخلاقيات العمل السياسي أمرًا ضروريًّا في المؤسسات السياسية العربية وعلى وجه الخصوص في البرلمانات والوزارات، لما لذلك من أهمية في تعزيز ثقة الجمهور بالطبقة السياسية من البرلمانيين والوزراء وفي النظام السياسي عمومًا في ظلِّ التقلبات وحالة عدم الاستقرار التي تشهدها المنطقة العربية. إنَّ العاملين في المجال السياسي وخاصَّة البرلمانيين والوزراء ينبغي أن يكون عملهم محكومًا بمجموعة من القيم والقواعد الأخلاقية التي تجعل العمل من أجل الصَّالح العام المعيار الأساسي الذي يوجه عملهم وسلوكياتهم، ذلك أن استغلال المنصب السياسي؛ لتحقيق مصالح شخصية يخلُّ بشرعية الولاية والتمثيل الذي يعمل بموجبه السياسيين من البرلمانيين والوزراء ومن في حكمهم.

إن تبني قواعد وأخلاقيات العمل السياسي من شأنه أن يحقق العديد من الأهداف منها: معالجة المخالفات التي قد تقع من قِبَل السياسيين أثناء أداء مهامهم والتخفيف من قلق الجمهور من الممارسات المنافية لاخلاقيات العمل السياسي التي قد يقع فيها البعض والتي تؤثِّر على ثقة هؤلاء بهم وبالمؤسسة السياسية التي يمثلونها، كما أنه قد يأتي لانفاذ اللوائح والأنظمة الداخلية الخاصَّة بتنظيم عمل مؤسسة البرلمان أو مجلس الوزراء، ولتعزيز فهم النُّخب السياسية من برلمانيين ووزراء لدورهم وآليات العمل بالبرلمان والوزارة خاصَّة إذا كانوا من المنتخبين أو المكلفين للمرة الأولى. كذلك فإن وجود قواعد وأخلاقيات العمل السياسي من شأنه أن يعزز معرفة السياسيين من البرلمانيين والوزراء بالقيم والسلوكيات الواجب التحلي بها في إطار قيامهم بمهامهم وبذات القدر فهي تعزز معرفة المواطنين بما يجب أن يتحلَّى به ممثليهم من قيم وسلوكيات.[1]

(1) المدونة الأوروبية لقواعد السلوك المتعلقة بالنزاهة السياسية لدى المنتخبين: المحليين والإقليميين، مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية التابع لمجلس أوروبا، https://rm.coe.int/code-de-conduite-eu-ropeen-relatif-a-l-integrite-politique-des-elus-loc/168078759e ، ص 6-7.

أهداف إعداد نظام لقواعد السلوك وأخلاقيات العمل البرلماني:

- السماح لأعضاء البرلمان بإظهار أعلى درجات الأخلاق التي تتوافق مع الدور المهم الذي يؤدونه من أجل المصلحة العامة، ولاسيما في ما يخص مساءلة السلطة التنفيذية.
- ردع ومعاقبة حالات محددة من السلوك غير الأخلاقي من جانب البرلمانيين ضمن السياق العام؛ لمنع الفساد ومكافحته.
- تعزيز مستوى ثقة الجمهور بالنظام السياسي الديمقراطي بوجه عام، وبالبرلمانات وأعضائها بوجه خاص.
- تطبيق أحكام المادة (8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على وضع «مدونات سلوك» لموظفي الدولة.

غريغ باور، دليل البرلمانيين حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية، ص5.

وتلعب قواعد وأخلاقيات العمل السياسي دورًا بارزًا في تعزيز النزاهة السياسية بما تتضمنه من قيم يجب الالتزام بها ومحظورات ينبغي تجنبها فهي تعكس قيم الصدق والنزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة مظاهر الفساد، والإفصاح عن حالات تضارب المصالح وتقديم إقرارات الذمة المالية، والانضباط في أداء المهام، كما تدعو؛ لتعزيز العلاقة مع الجمهور والانفتاح عليه وصولًا إلى الحكم الرشيد، وتحظر بالمقابل على البرلمانيين والوزراء استغلال الصلاحيات التي يملكونها لأجل مصالح خاصَّة لهم ولأقربائهم ومعارفهم، وممارسة أي من مظاهر الفساد كقبول الرشوة أو ممارسة الواسطة والمحاباة.[1]

(1) المدونة الأوروبية لقواعد السُّلوك، مصدر سابق، ص7-8.

نماذج مدونات السُّلوك وقواعد أخلاقيات العمل السياسي

إن وجـود مدونات السُّـلوك وأخلاقيات العمل السـياسي تُشـكِّل الحـدَّ الأدنى من المعايير التي تحكم قيم وسلوك العمل التي ينبغي أن يتحلى بها البرلمانيون والوزراء والتي يمكـن أن يتـم تضمينهـا في العديد مـن الوثائق الناظمـة لعمل البرلمانات والمؤسسـات الوزارية وفي مقدمتها الدسـاتير والقوانين الأساسـية للـدول، فالنص على هذه القواعد دسـتوريًّا يُشـكِّل ضمانة مهمـة لمراعاتها والالتزام بهـا، وتضمينها لاحقًـا في التشريعات الأُخـرى كالقوانين والأنظمة واللوائح التنظيمية. وتُشـكِّل تشريعات مكافحة الفسـاد والأنظمـة واللوائـح الداخليـة للبرلمانـات ومؤسسـة مجلس الـوزراء والـوزارات أبرز الوثائق التي يُمكن أن تتضمن قواعد وأخلاقيات العمل السياسي.

وبالرغـم مـن أهمية تضمـين الوثائق القانونيـة لقواعد وأخلاقيات العمل السـياسي إِلَّا أَنَّ التوجـه العـام هو نحو اعتماد البرلمانات ومجالس الوزراء لمدونات سـلوك خاصَّة بأعضائهـا، كما هو الحال في البرلمان الألماني وبرلمان مالطا ولتوانيا وكذلك برلمان ومجلس وزراء المملكة الأردنية الهاشـمية ومجلس النواب للمملكة المغربية، وتعتبر المدونة جزءًا من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وفقا للمادة 177 من النظام، كما تُشكِّل الجزء التاسـع من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي وهي كذلك جزءًا من النظام الداخلي للبوندستاغ مجلس النواب الألماني وفقًا للقاعدة 18 من النظام.

ويشـمل نطـاق تطبيق قواعد أخلاقيات العمل السـياسي جميع نواحـي الحياة العامة للسياسـيين ولا تتصـل بالـضرورة فيما يتعلق بشـؤونهم الخاصَّـة، وهي غالبًـا ما تكون متكاملة مع القواعد القانونية والإجرائية الناظمة لعمل المؤسسـات السياسية كمؤسسة البرلمان ومجلس الوزراء.[1]

(1) مدونة السلوك لمجلس العموم البريطاني، في ورشة عمل الإطار القانوني والأخلاقي للنهوض بأداء مجلس النواب: «النظام الداخلي ومدونة السلوك» عَمَّان 2010، ص2.

نماذج من التشريعات العربية التي تتضمن قواعد للسلوك وأخلاقيات العمل السياسي[1]

القطر	التشريعات والوثائق
الأردن	الدستور الأردني 1952 وتعديلاته. قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014. قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006. النظام الداخلي لمجلس النواب 2019 وتعديلاته. ميثاق شرف لقواعد السُّلوك والإفصاح عن تضارب المصالح لمجلس الوزراء. مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب لسنة 2015.
الكويت	الدستور الكويتي لسنة 1962. قانون رقم 12 لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.
مصر	الدستور المصري المعدل 2019. قانون رقم 62 بشأن الكسب غير المشروع. قانون رقم 1 لسنة 2016 باصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(1) المصدر: من إعداد الباحث، انظر أيضًا المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في العالم العربي، http://www.undp-aciac.org/arabic/resources/ac/legal.aspx?lc=1

لبنان	الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته. قانون رقم 175 لسنة 2020 بشان مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. قانون رقم 189 لسنة 2020 حول التصريح بالذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني رقم 52 لسنة 2013.
المغرب	دستور المملكة المغربية لسنة 2011. قانون رقم 26-19 لسنة 2021 عن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 17/ 65/ 2017. دليل مدونة السلوك والأخلاقيات البرلمانية (الجزء التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب).
فلسطين	القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته. قانون مكافحة الفساد المعدَّل رقم 1 لسنة 2010. النظام الداخلي للمجلس التشريعي. قرار مجلس الوزراء رقم 5 بشان اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020 م بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح. قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019 م بنظام الهدايا.

الجزائر	الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته. قانون رقم 06-01 يتعلّق بالوقاية من الفساد و مكافحته.
قطر	الدستور القطري لعام 2004. قرار أميري رقم (6) لسنة 2015 بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية.
البحرين	الدستور البحريني لعام 2002. اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني 2018.
تونس	الدستور الجمهورية التونسية 2014. قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017 يتعلّق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. النظام الداخلي لمجلس النواب 2015.
اليمن	الدستور اليمني لعام 1991 وتعديلاته. قانون مكافحة الفساد – رقم 39. قانون رقم (1) لسنة 2006م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب. قانون رقم(3) لسنة 2004م بشأن مجلس الوزراء.
ليبيا	الدستور الليبي لعام 2016. قانون رقم 11 لسنة 2014 بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

ثانيًا: المبادئ العامة لأخلاقيات العمل السياسي

تكاد معظم الوثائق ومدونات السلوك الخاصة بالعاملين في إدارة الشأن العام ومنهم على وجه الخصوص السياسيين المنتخبين أو المعينين كالبرلمانيين والوزراء تجمع على عدد من المبادئ العامة لقواعد السلوك السياسي، وهي تتعلق بقيم النزاهة والمساءلة والانفتاح والقيادة والإيثار ونكران الذات والاستقلالية والمسؤلية... إلخ، ويمكن إجمال أبرز هذه المبادئ المتضمنة بمدونات السلوك الخاصة بالبرلمانيين والوزراء على النحو التالي:

المبادئ العامة لقواعد السلوك السياسي:

- **المبدأ الأول: الإيثار ونكران الذات:** فمن يشغل منصب سياسي ينبغي أن تكون المصلحة العامة مقدَّمة على أي سعي؛ لتحقيق مصلحة أو مكاسب خاصَّة له أو لأي من معارفه.
- **المبدأ الثاني: النزاهة:** وذلك بعدم الخضوع لمصالح أو تاثير أية جهات أو أفراد أو مؤسسات تجارية أو مالية أو غير ذلك أو التبعية لأية جهة تحول بين السياسي وبينأداء واجباته بأمنه وإخلاص.
- **المبدأ الثالث: الموضوعية:** الالتزام بمبدأ الجدارة والكفاءة عند الاختيار أو اتخاذ القرارات العامة خاصَّةً ما يتعلق منها بالتعيينات أو منح العقود أو التوجيه للحصول على منافع عامة لأفراد أو جهات معينة.
- **المبدأ الرابع: المساءلة:** وتعني وجود الاستعداد لدى السياسيين بحكم طبيعة عملهم للخضوع لمساءلة العامة عن قراراتهم وأعمالهم وتقبل أي تدقيق عليها.

- **المبـدأ الخامس: الانفتاح**: إدارك السياسـيين للقرارات والإجراءات التي يتخذونها وانفتاحهم على الجمهور.
- **المبدأ السـادس: الأمانة والاسـتقامة**: إعلان السياسـيين عـن أية مصالح خاصة مرتبطة بواجباتهم العامة وتسـوية النزاعات الناشـئة عنها بما يخدم المصلحة العامة.
- **المبدأ السابع: القيادة**: يجب أن يُشكِّل أصحاب المناصب السياسية القدوة في الامتثال للقواعد الأخلاقية وبما يدعم هذه المبادئ.

المصدر: غريغ باور، دليل البرلمانيين حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية، ص17-18.

ثالثًا: الأجهزة الخاصة بالتطبيق والرقابة على الالتزام بقواعد وأخلاقيات العمل السياسي

تختلف آليات متابعة تطبيق قواعد وأخلاقيات العمل السياسي والالتزام بها وفرض العقوبـات عنـد مخالفـة أحكامها بين قطر وآخـر، فقد يتـولَّى هذه المهمة أحـد الأجهزة الداخليـة للمؤسسـة وقد تتولَّاها جهـات خارجية مُكلَّفـة بحكم مهامها بهذا الشـأن، وقـد تتـوزع المهام بين أجهـزة داخلية وأُخرى خارجيـة، كأن تتولَّى الأجهـزة الداخلية متابعـة تطبيـق هـذه القواعـد والالتزام بها بينـما تتولَّى جهـات خارجية قضايـا التحقيق وإيقـاع العقوبـات بشـأن المخالفين. ويُمكن اسـتعراض بعـض النماذج في هذا الشـأن كما يلـي:

نماذج عربية ودولية من الأجهزة الخاصّة بمتابعة تطبيق قواعد أخلاقيات العمل البرلماني والالتزام بها

القطر	الآلية المتبعة
مصر	لجنة القيم في مجلس النواب.
الأردن	اللجنة القانونية ولجنة النظام والسلوك في مجلس النواب.
فلسطين	لجنة شؤون المجلس في المجلس التشريعي.
بلجيكا	اللجنة المشتركة لغرفتي: مجلسي النواب والشيوخ في البرلمان.
بلغاريا	لجنة مكافحة الفساد وتضارب المصالح والأخلاق البرلمانية في البرلمان.
قبرص	رئيس المجلس.
فرنسا	المجلس الدستوري.
أيرلندا	لجنة مصالح الأعضاء في البرلمان.
لتوانيا	لجنة الإجراءات والأخلاقيات في البرلمان.
هولندا	لجنة النزاهة في البرلمان.

المصدر: الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية في الأردن ومصر وفلسطين، ومدونة السلوك للبرلمانيين الأوروبين، مصدر سابق.

المحور الثاني

الأحكام التشريعية الناظمة لأخلاقيات العمل السياسي لدى البرلمانيين والوزراء في العالم العربي

الإفصاح عن تضارب المصالح.

تقديم إقرارات الذمة المالية.

القيود المفروضة على النشاطات.

الالتزام بأداء المهام.

حصانات السياسيين (برلمانيين ووزراء).

مقدمة[1]

تتضمـن الأحـكام الدسـتورية والنصـوص القانونيـة في الأقطار العربيـة وخاصَّة تلـك المتعلقة بتشريعات مكافحة الفسـاد وتعزيـز النزاهة وكذلـك الأنظمة الداخلية للبرلمانـات ومجالس الوزراء العديد من قواعد السـلوك وأخلاقيات العمل السـياسي وهـي تمثـل ضوابط على سـلوك البرلمانيـين والوزراء كما تسـتند لها مدونات السـلوك التي تُعَدُّ للسياسـيين، وتشـمل هذه الأحكام والنصوص القانونية العديد من القضايا المتعلِّقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة وغيرها من المبادئ العامة المتعلقة بسلوك أعضاء البرلمانات والوزراء كالإفصاح عن وجود تضارب المصالح والكشف عن الذمم المالية والقيود والضوابط على السـلوك للنواب والوزراء وحقوقهم وواجباتهم والحصانات التـي يتمتعون بها وحدود هذه الحصانات، وفيما يلي اسـتعراضًا لهذه القواعد والمبادئ الواردة في التشريعات لبعض الأقطار العربية.

أولًا: واجب الإفصاح عن حالات تضارب المصالح

أكـدت المـادة رقم 7 فقـرة 4 من اتفاقية الأمـم المتحدة لمكافحة الفسـاد على ضرورة سـعي الدول الأطـراف في إطار نظامها القانـوني إلى نظم تعزِّز الشـفافية ومنع تضارب المصالـح، وكذلك المادة 8 فقرة 5 عـلى وضع تدابير تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح

(1) يستند هذا الجزء من الدليل بشكل أساسي على التقرير الذي أعدته منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بعنوان عرض للأحكام التشريعية المتعلقة بالأخلاقيات السياسية للنواب والوزراء في العالم العربي.

عـن أية أنشـطة خارجيـة أو عمل وظيفـي أو اسـتثمارات وهبات ومنافع قـد تفضي إلى تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.[1]

تتعـارض المصالـح عندما تتأثر موضوعية واسـتقلالية قرار السـياسي من البرلمانيين والـوزراء بمصلحـة شـخصية ماديـة أو معنوية تهمـه شـخصيًّا أو تهم أحـد معارفه أو أصدقائه، أو حين يتأثر أداؤه لوظيفته العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، ويتحمل السياسيون من البرلمانيين والوزراء مسؤولية عدم وجود تضارب للمصالح في الأعـمال التي يؤدونها خاصَّـة إذا كان تعارض المصالح غير ظاهـر للعيان، لما لذلك من أهمية في تعزيز ثقة الجمهور بالمؤسسة وأعضائها وفي النظام السياسي عمومًا.[2]

تعريف تضارب المصالح

يُمكـن تعريـف تضارب المصالـح، على أنـه: أي وضع تنحرف فيـه المصلحة الشـخصيَّة للشخص، أو مصالح أقربائه، أو أشخاص آخرين تربطه بهم مصالح شـخصية أو تجارية، عن مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشـغله؛ بحيث يُمكن أن يؤثِّـر على القرار الـذي يتَّخذه حتى دون ملاحظة هذا التأثير، وبما يؤدي إلى خلق انطباع لدى الآخرين بعدم نزاهة هذا الشَّخص واستقامته.

المصـدر: الائتـلاف مـن أجـل النزاهـة والمسـاءلة أمـان، تضـارب المصالـح في السـلطة الفلسطينية، رام الله، 2007، ص2.

(1) الأمم المتحدة، المكتب المعني بالمخدرات الجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك 2004.

(2) هديل قزاز، تعارض المصالح والمحاباة، في كتاب، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، ص201 .

صور وحالات تضارب المصالح لدى السياسيين (البرلمانيين والوزراء)

تتعدد صور وأشكال تضارب المصالح التي قد يقع فيها السياسيين من برلمانيين ووزراء والتي أشارت لها التشريعات الناظمة لعملهم في الأقطار العربية ويمكن إجمالها على النحو التالي:

- الجمع بين عضوية البرلمان والسلطة التنفيذية فيما عدا منصب الوزير وذلك في إطار الفصل بين السلطات ولعدم جواز الجمع بين مكافآت البرلمانيين والوزراء ومرتبات الوظيفة العامة بمعنى الحصول على أكثر من راتب من الخزينة العامة.
- استخدام المعلومات التي يحصل عليها السياسيون بحكم وظائفهم سواء كانت سرية أو غير سرية في غير المهام المحدَّدة لهم وبما يخدم أغراض خاصة.
- التعاقد مع الدولة بالبيع أو الشراء أو أي عمل آخر حتى لا يتمُّ استغلال البرلمانيين والوزراء لصفتهم في الحصول على مزايا ومكاسب بغير وجه حق.
- تمثيل الحكومة أو التفاوض عنها مقابل أجر أو مخاصمة الدولة بأن يكون وكيلًا في قضية الدولة طرفًا فيها.
- العضوية في مجالس إدارة الشركات الخاصة تحديدًا حتى لا يستغلَّ البرلمانيون والوزراء مواقعهم للحصول على مزايا ومكاسب لهذه الشركات دون وجه حق.
- عدم إفصاح السياسيين من البرلمانيين والوزراء عن حالات تضارب المصالح أثناء ممارستهم لمهامهم.

- العمل في وظيفة أُخرى أو ممارسة التِّجارة إلى جانب الوظيفة السياسية حتى يتفرغ البرلمانيين والوزراء للمهام الموكولة لهم وحتى لا يتمُّ استغلال مواقعهم؛ لخدمة اغراض خاصة بعملهم.
- الحصول على مكافآت أو منح من غير الخزينة العامة حتى لا يصبح البرلمانيين والوزراء في قراراتهم وأعمالهم تحت تأثير الجهات التي تقدم هذه المنح والهبات.

الأحكام الواردة في التشريعات العربية بخصوص تضارب المصالح لدى البرلمانيين والوزراء

تضمنت معظم دساتير الأقطار العربية نصوصًا وأحكامًا تحظر على البرلمانيين والوزراء الوقوع في تضارب المصالح وذلك على النحو التالي:

1 – الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة من جهة وأية وظيفة أُخرى في السلطة التنفيذية غير الوزارة

جاء النص على عدم الجمع بين عضوية البرلمان وأُية وظيفة أُخرى في السلطة التنفيذية عدى منصب الوزير في معظم الدساتير والتشريعات العربية ومنها المادة 76 من الدستور الأردني، والمادة 120 من الدستور الكويتي، والمادة 90 من الدستور التونسي، والمادة 49 من الدستور العراقي، والمادة 122 من الدستور الجزائري، والمادة 80 من الدستور اليمني، والمادة 107 من الدستور البحريني، والمادة 114 من الدستور القطري، والمادة 212 من الدستور الليبي، والمادة 9 من قانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، كذلك تحظر المادة 8 من قانون الانتخابات اللبناني لعام 2017 على من يشغل وظيفة عامة الترشح لعضوية المنصب النيابي إلَّا بعد تقديم

استقالته، وتتشابه معظم النصوص الواردة في هذه التشريعات العربية. في حين نصَّت المادة 103 من الدستور المصري على تفرُّغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقًا للقانون، ونظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016 موضوع الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس النواب في المادة 353 بحظر الجمع فقط بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة أو عضوية المجالس المحلية او منصب المحافظ أو نائب المحافظ أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلَّة والأجهزة الرقابية أو عضويتها أو عضوية العمد والمشايخ .

نماذج من النصوص الدستورية الخاصة بحظر الجمع بين الوظائف

المادة 76 مع مراعاة أحكام المادة (52) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب.

الدستور الأردني الصادر عام 1952 وتعديلاته 2011.

مادة 97 لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس النُّواب ، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين وتولِّي الوظائف العامة ويعين القانون حالات عدم الجمع الأُخرى.

دستور مملكة البحرين الصَّادر في عام 2002

مادة 80 لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلي أو أي وظيفة عامة، ويجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء.

دستور الجمهورية اليمنية الصَّادر في عام 1991 وتعديلاته في عام 2015

مـادة 114 لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشـورى وتولي الوظائف العامة وذلك في ما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقًا للدستور.

الدستور القطري الصادر عام 2004

الفصل 90 يُمنع الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس نواب الشـعب. ويضبـط القانـون الانتخابي كيفية سـدّ الشـغور. ولا يجوز لرئيـس الحكومة ولا لأعضائها ممارسة أية مهنة أُخرى.

الدستور التونسي الصادر عام 2014

مـادة 120 لا يجـوز الجمع بـين عضوية مجلس الأمـة وتولِّي الوظائـف العامة وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقًا للدستور ، وفي هذه الحالات لا يجـوز الجمع بـين مكافأة العضوية ومرتبات الوظيفـة . ويعين القانون حالات عدم الجمع الأُخرى .

دستور دولة الكويت الصادر عام 1962

مـادة 212 لا يجـوز لأعضـاء مجلـس الشـورى ولرئيـس الجمهوريـة ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجالس المحلية والهيئات الدسـتورية المستقلّة ممارسة أي وظائـف عامة أُخرى أو مزاولة أي نشـاط آخر قد يعـود عليهم بعوائد مالية. وأي هدايا نقدية أو عينية يتلقونها بالذات أو بالواسطة بسبب المنصب أو بمناسبته تؤول ملكيتها للخزانة العامة للدولة.

الدستور الليبي الصَّادر عام 2016

وبالرغم من النصوص القانونية السابقة الذكر إِلَّا أَنَّ العديد منها خلا من النص على عقوبات محدَّدة في حال مخالفة القاعدة القانونية بعدم الجمع بين الوظيفة البرلمانية وأية وظيفة عامة أُخرى عدا منصب الوزير، كما هو الحال في فلسطين والأردن ولبنان ومع ذلك فقد أكد الفصل 36 من الدستور المغربي على أن القانون يعاقب على المخالفات المتعلِّقة بحالات تنازع المصالح وعلى استغلال التسريبات المخلِّة بالتنافس النزيه وكل مخالفة ذات طبيعة مالية، بينما ينصُّ قانون الانتخابات في الجزائر على تنافي صفة العضوية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مع ممارسة أي عهدة انتخابية أُخرى أو الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى، وفي الكويت تنصُّ المادة 14 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه إذا وجد العضو في حالة من حالات عدم الجمع المنصوص عليها في المادتين السابقتين وجب عليه أن يحدد في خلال الثمانية الأيام التالية لقيام حالة الجمع أي الأمرين يختار، فإن لم يفعل اعتبر مختارا لأحدثهما. وفي حالة الطعن في صحة العضوية لا تعتبر حالة الجمع قائمة إلا من تاريخ صدور القرار النهائي برفض الطَّعن. ووفقا للائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني في المادة 194 فقرة 4 يُعَدُّ الجمع بين عضوية مجلس النواب والوظيفة العامة باستثناء عضوية مجلس الوزراء إخلالا جسيمًا بواجبات العضوية التي تستوجب من المجلس إسقاط عضوية النائب.

ووفقا للمادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري من بين مهام لجنة الشؤون الدستورية والتشريعة النظر في أحوال عدم الجمع وإسقاط العضوية. ووفقًا للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة 15 يعد عضو المجلس الذي يصبح عضوا في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقيلًا من المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية.

2 - إساءة استخدام المعلومات

ويقصد بذلك استخدام السياسيين من برلمانيين ووزراء للمعلومات التي يتمُّ الحصول عليها بصفتهم الوظيفية في غير أداء المهام الموكولة لهم ولخدمة أغراض ومصالح خاصة، وقد ورد القليل من الأحكام القانونية المتعلِّقة بهذا الشأن في التشريعات العربية، فقد أكَّدت المادة 3 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني على منع استخدام عضو المجلس للمعلومات التي يحصل عليها سواء كانت سرية أم غير سرية في غير العمل البرلماني، وورد في ميثاق شرف لقواعد السلوك والإفصاح عن تضارب المصالح لمجلس الوزراء الأردني وفي بند الشفافية والافصاح عن تضارب المصالح التأكيد على عدم استخدام الوزير للمنصب العام؛ لتحقيق مصلحة خاصة بما في ذلك استخدام أي معلومات يحصل عليها في سياق ممارسته لواجباته الرسمية؛ لتحقيق أي مكاسب شخصية له أو لمنفعة أي شخص آخر، كما يلتزم الوزير بعد تركه لمنصبه بعدم تحقيق أي مصلحة شخصية من المعلومات التي حصل عليها أثناء خدمته في ذلك المنصب والتي لم تكن متاحة له قبل تولِّي لمنصبه.[1] أما مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب الأردني فقد أكَّدت على المحافظة على سرية المعلومات المتعلِّقة بقضايا المواطنين وخصوصياتهم وشؤونهم الشخصية التي يطلع عليها النائب من خلال أدائه لمهامه.[2] ونصت المادة 363 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي والتي تأتي في إطار مدونة السلوك المتضمنة في النظام على أنه لا يحق للنواب استعمال أو تسريب المعلومات التي توجد بحوزتهم بصفة حصرية حصلوا عليها بمناسبة ممارسة مهامهم النيابية بهدف تحقيق مصلحة شخصية أو مصالح فئوية معينة. وتنصُّ المادة 13 من قانون رقم 1 لسنة

(1) وثيقة الشرف لقواعد السلوك / مجلس الوزراء الأردني http://www.pm.gov.jo/upload/code-of-conduct.pdf

(2) مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب الأردني https://representatives.jo/Ar/pages

2001 بشـأن النظـام الأسـاسي لعضو البرلمان الليبـي على أَنْ يحتفظ عضـو البرلمان بسر مدولات اللجنة التي هو عضو فيها.

3 – التعاقد مع الدولة

تتشابه النصوص القانونية في التشريعات العربية المتعلِّقة بعدم جواز التعاقد مع الدولة لأعضـاء البرلمانات والوزراء، فقد نصَّت مادة (80) من القانون الأسـاسي الفلسـطيني عـلى أنـه لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشـتري أو يسـتأجر شـيئًا مـــن أمـــلاك الدولة، أو أحد الأشـخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقـد مـن العقود التي تبرمها الجهات الحكوميـة أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مـدة وزارته أن يكون عضوا في مجلـس إدارة أي شركة أو أن يُمارس التجارة أو أي مهنة مـن المهـن أو أن يتقاضى راتبًـا آخرًا أو أي مكافآت أو منح من أي شـخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحـدد للوزير ومخصصاته. وذات النصِّ ورد في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني بالنسبة لأعضاء المجلس.

وكذلك جاء النص متشابها في المادة 44 من الدستور الأردني بالنسبة للوزراء، والمادة 75 بالنسـبة لأعضاء مجلس النواب والأعيان والمادة 121 من الدستور الكويتي، والمادة 36 من الدسـتور اليمني، والمادة 98 من الدسـتور البحريني، والمادة 109 من الدسـتور المصري فيما يتعلق بأعضاء مجلس النُّواب والمادة 166 فيما يتعلق بالوزراء، كما ورد ذات النص في النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 71 . وجاء النص على حظر التعاقد مع الدولـة في تونس في إطـار الفصل 25 من النظام الداخلي لمجلس النواب. والمادة 19 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

مـادة 75 يمتنـع عـلى كل عضـو من أعضـاء مجلسي: الأعيـان والنـواب أثناء مـدة عضويتـه التعاقد مع الحكومة أو المؤسسـات الرسـمية العامـة أو الشركات التـي تملكهـا أو تسـيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسـة رسـمية عامة سـواء كان هـذا التعاقـد بطريقة مبـاشرة أو غير مباشرة باسـتثناء ما كان من عقود اسـتئجار الأراضي والأملاك ومن كان مساهمًا في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص .إذا حدثـت أي حالـة من حالات عـدم الأهلية المنصوص عليهـا في الفقرة (1) مـن هذه المـادة لأي عضو من أعضاء مجلسي: الأعيان والنـواب أثناء عضويته أو ظهـرت بعد انتخابه أو خالـف أحكام الفقرة (2) من هذه المادة تسـقط عضويته حكمًا ويصبح محله شـاغرًا على أن يرفع القـرار إذا كان صادرًا من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره.

الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته

4 – تمثيل الحكومة بأجر أو مخاصمة الدولة من قِبَل عضو البرلمان:

لم تـرد نصوصًا كثـيرة ومباشرة في التشريعات العربية بخصـوص قيام عضو البرلمان بتمثيـل الحكومة أو التفاوض عنها مقابل أجر أو أن يكون النائب وكيلًا في قضية تكون الدولة خصمًا فيها باستثناء ما تضمنه قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2004 في المادة 5 التي نصت صراحة على عدم جواز قيام عضو المجلس بتمثيـل الحكومـة أو التفاوض عنهـا مقابل أجر، والمـادة 6 التي نصَّت عـلى أنه لا يجوز للعضـو أن يكون وكيلًا في قضية تكون السُّـلطة الوطنية خصـمًا فيها، ونص الفصل 25 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي على أنه يحجر على أي محامي أو عدل منفذ أو خبـير لدى المحاكم عضوًا بمجلس نواب الشـعب القيـام ضمن مهامه المهنية بأي عمل أو إجـراء ضـد الدولة، وبطريقة غير مباشرة نصَّ القانـون الخاص بعضو البرلمان الليبي

في المـادة 3 منـه بأن مهمة عضـو البرلمان ذات طابع وطني قابـل للتجديد ويُوضع عضو البرلمان في حالة انتداب قانوني ويتفرغ كُليًّا للمهام: التشريعية والرقابية.

5 – العضوية في مجالس إدارة الشركات الخاصة أو ممارسة مهنة بأجر أو الحصول على مكافآت أو منح.

تضمـنَّ العديد مـن التشريعات العربية نصوصًا تتعلَّق بعدم جواز عضوية النائب أو الوزيـر في مجالـس إدارة الشركات الخاصة، فقد نصَّت المادة 98 من الدسـتور البحريني عـلى أنـه لا يجوز لعضو مجلس الشـورى أو مجلس النواب أثناء مـدة عضويته أن يعيَّن في مجلس إدارة شركة وهو ما أكدته المادة 198 من النظام الداخلي لمجلس النواب البحريني حيـث نصَّـت عـلى أنه لا يجـوز للعضو فور إعـلان انتخابـه أن يقبل التعيـين فى إحدى الـشركات الأجنبيـة ، ولا أن يقبـل عضوية مجالـس إدارة الشركات المسـاهمة أو مجالس المراقبة فى شركات التوصية بالأسـهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة ، إلَّا إذا كان أحد المؤسسين ، أو مالكًا لعشرة فى المائة على الأقل من أسهم رأس مال الشركة، أو كان قد سـبق له شـغل عضوية هذه المجالس قبل إعلان انتخابه، تحظر المادة 48 من الدستور البحريني كذلك على الوزراء أثناء توليهم الوزارة مزاولة أي مهنة حرة أو عملًا صناعيًّا أو تجاريًّا أو ماليًّا، وتحظر المادة 131 من الدستور الكويتي على أي وزير أن يكون عضوًا في مجلـس إدارة أي شركـة أو يـزاول ولـو بطريقـة غير مبـاشرة أي مهنة حـرة أو عمل: صناعي أو تجاري أو مالي. وكذلك المادة 121 التي تحظر على عضو مجلس الأمة أن يعين في مجلس إدارة شركة. ونصَّت المادة 80 من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه لا يجوز لرئيس الوزراء أو الوزير طوال مدة وزارته أن يكون عضوًا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يُمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبًـا آخرًا أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحـدد للوزير ومخصصاته. وتنصُّ المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي على أنه لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يُعيَّن في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيه، سـواء كان

التعيين أو التجديد من قِبَل الحكومة أو غيرها، وهو ما نصَّت عليه كذلك المادة 44 من الدستور الأردني على أنه لا يجوز للوزير أثناء وزارته أن يكون عضوًا في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتبًا من أية شركة.

نموذج من التشريع المصري خاص بمعالجة عضوية النائب في مجالس إدارة الشركات الخاصة

مادة 372 لا يجوز للعضو فور إعلان انتخابه أو تعيينه أن يعين فى وظائف الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو الشركات المصرية أو الأجنبية أو المنظمات الدولية أثناء مدة عضويته إلَّا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أُخرى أو كان بحكم قضائى أوبناءً على قانون ،كما لا يجوز للعضو أن يقبل عضوية مجالس إدارة الشَّركات المساهمة أو مجالس المراقبة فى شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة.

مادة 373 على عضو مجلس النواب فور اكتسابه العضوية أن يتخذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته فى أسهم أوحصص الشَّركات عن إدارة هذه الشركات، وذلك خلال مدة لا تجاوز مائة وعشرين يومًا من أدائه اليمين، ووفقا للضوابط والإجراءات المنصوص عليها فى المواد التالية من هذه اللائحة، وإلَّا تعين عليه التصرف فى تلك الأسهم أو الحصص خلال المدة ذاتها طبقًا لقواعد تحديد السِّعر العادل المشار إليه فى المادة 376 من هذه اللائحة.

مادة 374 يكون فصل ملكية الأسهم والحصص عن إدارتها، عن طريق قيام عضو مجلس النواب بإبرام عقد لإدارة هذه الأصول مع شخص اعتبارى مستقل، أو شخص طبيعى من غير أقاربه حتى الدرجة الرابعة، ما لم يكن من شركائه فى النشاط التجاري، ويجب عليه الامتناع عن التدخُّل فى قرارات إدارة تلك الأصول إلَّا ما يتعلَّق منها

بالموافقة على التصرف بالبيع أوالتنازل. ويلتزم العضو بإخطار مكتب المجلس بعقد إدارة الأصول المشار إليه، وكل تعديل أو تغيير يطرأ عليه، وعلى عضو مجلس النواب أن يُخطر مكتب المجلس بالأسهم والحصص التى عَهد بإدارتها إلى الغيروفقًا لأحكام هذه المادة وببيانات من عُهد إليه بالإدارة وصلاحياته، وأن يقدم له تقريرًا سنويًّا فى نهاية السنة المالية للشركة عن نتائج أعمال تلك الإدارة موقعًا عليه منه وممن عهد إليه بإدارة تلك الأصول.

مادة 375 مع مراعاة أحكام المادة 371 من هذه اللائحة، لا يجوز لعضو مجلس النواب طوال مدة عضويته أن يشترى بشكل مباشر أو غير مباشر أسهمًا أو حصصًا فى شركات أو زيادة حصته فيها، إلا فى الحالتين التاليتين:

أ. المشاركة فى زيادة رأسمال مشروع أو شركة قد ساهم فى أيهما قبل اكتساب العضوية على أن تكون الزيادة مطروحة لكافة الشركاء أو المساهمين وأن يشارك فيها بما يحفظ نسبته من النقصان دون زيادتها.

ب. الاكتتاب فى صناديق استثمار مصرية أو سندات حكومية مطروحة للاكتتاب العام، وفى جميع الأحوال يكون الشراء بالسعر العادل على النحو المبين فى هذه اللائحة.

النظام الداخلي لمجلس النواب المصري

6 - إفصاح البرلمانيين والوزراء عن حالات تضارب المصالح

نصَّ عددٌ من التشريعات العربية على ضرورة إفصاح البرلمانيين والوزراء عن حالات تضارب المصالح أثناء أداء مهامهم فقد جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب المصري في المادة 379 أن على العضو عند مناقشة أى موضوع معروض على المجلس أو على إحدى لجانه، يتعلق بمصلحة شخصية له أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة، أن يخطر

المجلس أو اللجنة بذلك قبل الاشـتراك فى المناقشة أو فى إبداء الرأى، ويُقرِّر المجلس أو اللجنة مشـاركته فى المناقشـة أو التصويت بناء على ذلك الإفصاح كما أكَّدت المادة 380 عـلى تخصيص وحدة في الأمانة العامة للمجلس تُسـمَّى وحدة تجنُّب تعارض المصالح، تتكـون من عنـاصر قانونية وفنية ومالية مناسـبة، تتـولَّى تقديم المشـورة لأعضاء مجلس النـواب فى هذا الشـأن، وجاء النص مشـابها في مـادة 362 من النظـام الداخلي لمجلس النـواب المغـربي بالنـص على كل نائبة أو نائـب لها مصلحة شـخصية ترتبط بمشروع أو مقترح قانون أو لجنة نيابية؛ لتقصي الحقائق، أو مهمة اسـتطلاعية مؤقتة، يوجد في حالة تضارب المصالح قد يؤثِّر على تجرده أو استقلاليته، يخبر بذلك رئيس مجلس النُّواب قبل الشروع في مناقشـة مشروع أو مقترح قانـون أو القيام بمهمة البحث والتقصير أو مهمة اسـتطلاعية أو طرح القضايـا المرتبطة بتضارب المصالح. كذلك جـاء في المادة 200 من النظام الداخلي لمجلس النواب البحريني 2018 أن على العضو عند مناقشة أى موضوع معـروض عـلى المجلـس أو مكتبه أو عـلى إحدى لجانـه يتعلَّق بمصلحة شـخصية له أو لأحـد أقاربـه حتى الدرجـة الرابعة أو لأحـد موكليـه، أن يخطر المجلـس أو المكتب أو اللجنة بذلك قبل المناقشة .

بند ب الشَّفافية والافصاح عن تضارب المصالح والعلاقات المهنية والتجارية السابقة

على رئيس الوزراء الكشف والإعلان وبشكل فوري لمجلس الوزراء عن أي تضارب ينشـأ بـين المصلحة الشَّـخصية والمصلحـة العامة وعلى الوزيـر أيضًا الكشـف والإعلان بشـكل فـوري لرئيس الـوزراء عن أي تضارب ينشـأ بين المصلحة الشـخصية والمصلحة العامـة وفق النموذج المعدَّ لهذه الغاية ولمجلس الوزراء أو لرئيس الوزراء حسـب مقتضى الحال اتخاذ القرار المناسـب حيالها أو إحالتها إلى مجلس الوزراء أو إلى لجنة قواعد السـلوك المنصوص عليها في هذا الميثاق.

ميثاق شرف لقواعد السلوك والإفصاح عن تضارب المصالح لمجلس الوزراء الأردني

ثانيًا: تقديم الذمة المالية والإفصاح عنها

يُعَدُّ تطبيق إقرار الذمة المالية للمسؤولين السياسيين من البرلمانيين والوزراء من الأدوات المهمة في مكافحة الفساد، ولذا يحرصُ الكثير من الدول على تطبيق هذا الإجراء، وتتعدد التعريفات الخاصة بمفهوم إقرارات الذمة المالية أو الإفصاح عن الممتلكات، ولكنها تجتمع على عامل أساسي واحد وهو إفصاح المكلف عن ذمته المالية من أموال منقولة أو غير منقولة وفي هذا المجال يعرف البنك الدولي إقرار الذمة المالية بأنه الإفصاح المالي من قبل الموظفين العموميين عن مصادر الدخل وأنشطتهم التجارية والعقارية بشكل دوري.[1] أما منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد؛ فتعرف الذمة المالية بأنها مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات مالية ويعتمد مصطلح الذمة المالية نظرًا لشموليته، جميع الجوانب الإيجابية والسلبية (المكاسب والديون) وهو ما يعطي صورة أدق للحالة المادية للمكلف به وبشكل قابلٍ للتحليل والفحص والمقارنة خلال فترات زمنية مختلفة.[2]

نصَّت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 52 فقرة 5 منها على ضرورة إنشاء كل دولة أنظمة لإقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين وفقًا لقانونها الداخلي، كما تَنُصُّ على فرض عقوبات على عدم الامتثال لذلك وتفرض الاتفاقية على سلطات الدول المختصة تقاسم المعلومات مع السلطات المختصة في الدول الأطراف الأخرى عندما يكون ذلك ضروريا للتحقيق في العائدات المتأتية عن أفعال الفساد المجرمة.

(1) البنك الدولي: htt.p//web.worldbank.org

(2) واقع النزاهة ومكافحة الفساد في العالم العربي، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت، 2010.

ويستهدف نظام الإفصاح عن الذِّمة المالية أصحاب المراكز المهمَّة والحساسة بالدولة ويهدف إلى مكافحة كُلِّ السُّبل غير الشرعية؛ لزيادة الثروة من خلال استغلال المنصب السياسي في الحصول على المال العام بشكل مخالف للقانون.

الذمة المالية للبرلمانيين والوزراء في التَّشريعات العربية

ورد الكثير من النصوص في التشريعات العربية النَّاظمة لاحكام إقرارات الذمة المالية من حيث الجهات المكلفة بتقديمها وما يتمُّ التصريح به من خلالها وجهة إيداعها ونشرها واطلاع الجمهور عليها وذلك على النحو التالي:

نماذج من النصوص القانونية المتعلقة بالذمة المالية في الأقطار العربية

القطر	الذمة المالية للبرلمانيين	الذمة المالية للوزراء
الدستور المصري **مادة 109** **النظام الداخلي لمجلس النواب** **مادة 371**	يتعيَّن على عضو مجلس النواب تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام.	يتعيَّن على رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة تقديم إقرار ذمة مالية عند توليهم وعند تركهم مناصبهم، وفي نهاية كل عام، ويُنشَر في الجريدة الرسمية.
الدستور المغربي **مادة 158** **تشمل الوزراء والنواب** **النظام الداخلي لمجلس النواب** **مادة 6**	يجب على كل شخص، منتخبًا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقًا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحًا كتابيًّا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها وعند انتهائها. يجب على كل نائبة أو نائب أن يودع لدى الأمانة العامة للهيئة المختصة بالمجلس الأعلى للحسابات تصريحًا كتابيًّا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة طبقًا للقوانين الجاري بها العمل.	✓

الدستور التونسي فصل 11	على كُلِّ من يتولَّى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية المستقلة أو أي وظيفة عُليا أن يصرح بمكاسبه وفق ما يضبطه القانون.	✓
اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني مادة 153 **اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء اليمني مادة 10/ ج** **القانون رقم 30 لسنة 2006 بشأن الإقرار بالذمة المالية مادة 4 والمادة 15.**	تسري أحكام هذا القانون على كافة العاملين في وحدات الخدمة العامة على النحو التالي: رئيس واعضاء هيئة رئاسة مجلس النواب واعضاء المجلس.	على رئيس مجلس الوزراء عند تقديم برنامج حكومته إلى المجلس أن يرفق ببرنامجه بيانًا يتضمن معلومات واضحة عن وزراء حكومته وتحديد الذِّمة المالية لكُلِّ واحدٍ منهم وفقًا لأحكام القانون. رئيس الوزراء ونوابه وأعضاء مجلس الوزراء ونوابهم ومن في مستواهم.

الدستور الليبي 2016 مادة Z14	يجب على أعضاء مجلس الشورى ورئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجالس المحلية والهيئات الدستورية المستقلة خلال الشهر الأول من أدائهم القسم وتوليهم مهام مناصبهم تقديم إقرار بالذمة المالية لهم شخصيًّا ولأزواجهم ولأولادهم القُصَّر وفق ما ينظمه القانون. وتحفظ الإقرارات لدى المحكمة الدستورية.	✓
القانون الأساسي الفلسطيني مادة 54 والمادة 80 المادة 12 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي، مادة 8 والمادة 16 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005	قيام كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي بتقديم اقرارًا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر مفصلًا فيه كل ما يملكون من ثروة عقارًا ومنقولًا في داخل فلسطين وخارجها وما عليهم من ديون، وتحفظُّ هذه الإقرارات مغلقة وسرية لدى محكمة العدل العُليا ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذنٍ من المحكمة.	يقدم أعضاء مجلس الوزراء إقرارات الذمة المالية إلى رئيس السُّلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن المحكمة العليا عند الاقتضاء.

قانون إشهار الذمة المالية الاردني رقم 54 لسنة 2006 مادة 2	تطبق أحكام هذا القانون على رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب وأعضاء المجلسين.	تسري أحكام هذا القانون على رئيس الوزراء والوزراء.
قانون الإثراء غير المشروع اللبناني رقم 154 لسنة 1999	ينطبق القانون على كل من أسند إليه خدمة عامة، بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارة... إلخ.	✓
قانون رقم 06 – 01 لسنة 2006 المعدل بشأن الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر مادة 4	قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح عن ممتلكاته. يقوم الموظف العمومي بكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهدته الانتخابية ويجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تمَّ بها التَّصريح الأول. كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة.	✓

نصت غالبية التشريعات العربية المتعلقة بالافصاح عن الذمة المالية على ضرورة قيام السياسيين من الوزراء والبرلمانيين ومن في حكمهم بتقديم إقرارات الذمة المالية، وحدِّدت معظمها كذلك الأجيال القانونية؛ لتقديم هذه الاقرارات ودوريتها، وحرصت على أن يجري تقديمها بعد تولي المهام وبعد الانتهاء منها ، وهي تكاد تتشابه كذلك في النصوص المتعلِّقة بمضمون هذه الإقرارات وما يجب الكشف عنه من الممتلكات، إلَّا أنها تتفاوت بشكل واضح في النصوص المتعلقة بنشر هذه الإقرارات للجمهور وحقه في الاطلاع عليها إذًا تنصُّ معظم التشريعات العربية على حفظها والتعامل معها بسرية.

ثالثًا: السلوكيات المقيدة والسلوكيات الواجبة للسياسيين (برلمانيين ووزراء).

تتضمن التشريعات العربية خاصَّة الدساتير والأنظمة الداخلية الناظمة لعمل البرلمانات ومجالس الوزراء العديد من القواعد التي تضبط عمل هذه المؤسسات وأعضائها وتنظِّم العلاقة في إطارها الداخلي من جهة وبينها وبين غيرها من المؤسسات والجمهور من جهة أُخرى، كما تحدَّد حقوق وواجبات الأعضاء مما يؤثر إيجابًا على العمل البرلماني والسياسي، حيث تقيد التشريعات العربية في إطار قواعد وأخلاقيات العمل السياسي العديد من السلوكيات التي لا ينبغي للبرلمانيين والوزراء ممارستها كما توجب على الأعضاء الالتزام ببعض السُّلوكيات والمهام.

السلوكيات المقيدة والسلوكيات الواجبة على السياسيين (برلمانين ووزراء)

السلوكيات المقيدة والمحظورة	السلوكيات والأعمال الواجبة
▪ قبول الهدايا.	▪ التفرغ للعمل وحضور جلسات المجلس واللجان.
▪ استغلال النفوذ لتحقيق مصالح خاصة.	▪ العمل لخدمة الصالح العام.
▪ قبول الرشوة.	▪ قبول التعددية السياسية واحترام آراء ووجهات النظر السياسية للآخرين.
▪ تقبل الواسطة والمحاباة.	▪ تقبل ودعم مشاركة المراة في العمل السياسي.
▪ الحصول على مكافات أو امتيازات من أي جهة غير تلك المقررة قانونًا.	▪ التواصل مع المجتمع المدني وإقامة علاقات التعاون معه.
▪ التدخل في أي من أعمال السلطتين: التنفيذية والقضائية في غير الأدوار المحددة قانونًا.	▪ الالتزام بنصوص الدستور وقوانين الدولة المعمول بها والنظام الداخلي للمجلس.
▪ استخدام النائب لاسمه في كل إشهار يتعلق بمشاريع تجارية أو مالية.	▪ حق التعبير عن رأي أو موقف سياسي وفقًا للقانون.
▪ استخدام الألفاظ النابية والمهينة أثناء الكلام في اجتماعات المجلس واللجان.	▪ المحافظة على سرية المعلومات المتعلقة بقضايا المواطنين وخصوصياتهم وشؤونهم الشخصية التي يطلع عليها من خلال أدائه لمهامه.

نماذج من النصوص القانونية المقيدة لسلوك البرلمانيين والوزراء في الأقطار العربية

- الدستور المصري مادة 109: إذا تلقى عضو مجلس النواب هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية أو بمناسبتها، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة.
- اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء اليمني مادة 11: لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم قبول الهدايا والهبات من الأفراد والمؤسسات.
- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي مادة 4: يُمنع على كل نائبة أو نائب أن يستعمل أو يُسمح باستعمال اسمه، مشفوعًا ببيان صفته النيابية في كل إشهار، كيفما كانت طبيعته وصيغته، يتعلَّق بمنتوج أو سلعة أو خدمة لفائدة شركة أو مقاولة كيفما كانت طبيعة نشاطها.
- النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي فصل 25: يحجر على كل عضو بمجلس نواب الشعب أن يستعمل صفته في أي إشهاريتعلَّق بمشاريع مالية أو صناعية أوتجارية أومهنية.
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي مادة 26: لا يجوز للعضو أن يستعمل أو يسمح باستعمال صفته النيابية في أي عمل مالي أو صناعي أو تجاري.
- ميثاق شرف لقواعد السُّلوك والإفصاح عن تضارب المصالح لمجلس الوزراء الأردني: على الوزير عدم استغلال منصبه أو نفوذه في التأثير على

الآخرين أوتحصيل منافع شخصية له أو لأي فرد من أفراد عائلته أو أي جهة له علاقة مباشرة أو غير مباشرة بها.

- النظـام الداخـلي لمجلس النـواب العراقي مـادة 43: للمتحـدث التعبير عن راية مع وجوب المحافظة على احترام المؤسسـات الدستورية للدولة وهيبتهـا واحـترام مجلـس النواب ورئاسـته وأعضائه ولا يـأتي بأمر مُخِلٍّ بالنظام والوقار الواجب في الجلسة.

نـماذج مـن النصوص القانونية للسـلوكيات الواجبة للسياسـيين مـن البرلمانيين والوزراء في الأقطار العربية

- الدسـتور المـصري مادة 103: يتفـرغ عضو مجلس النواب لمهـام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقًا للقانون.
- الدسـتور المغـربي الفصـل 10: ممارسـة السُّـلطة عـن طريـق التنـاوب الديمقراطـي، محليًّـا وجهويًا ووطنيًّا، في نطاق أحكام الدسـتور. يجب على فرق المعارضة المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعَّالة وبناءة.
- النظـام الداخـلي لمجلس النواب الأردني مـادة 115: على كل عضو حضور الاجتماعات المقررة لجلسات المجلس في مواعيدها المحددة.
- اللائحـة الداخليـة لمجلـس الوزراء الفلسـطيني مادة 9: حضور جلسـات مجلـس الوزراء إجباري لجميـع الأعضاء ولا يجوز الغيـاب إِلَّا في حالات طارئة.
- اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء اليمني مادة 8: عضو مجلس النواب يُمثِّل الشعب بأكمله ويُراعي المصلحة العامة.

- الدستور التونسي فصل 46: تسعى الدولة إلى تحقيق التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة.
- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي فصل 75: دعم وتقوية المكتسبات النسائية في كل المجالات وتعزيزها على مستوى التشريع ومراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية والدبلوماسية البرلمانية وعلى مستوى مراكز اتخاذ القرارداخل المجلس.

تنصُّ اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على وجوب حضور أعضاء البرلمان لجلسات المجلس ولجانه.

مادة 24 لا يجوز للعضو أن يتغيب عن إحدى الجلسات إلا إذا أخطر الرئيس بأسباب ذلك، فإذا أراد الغياب لأكثر من شهر وجب استئذان رئيس المجلس. ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة. كما لا يجوز للعضو الذي حضر الجلسة الانصراف منها نهائيًّا قبل ختامها إِلَّا بإذنٍ من الرئيس.

مادة 25 إذا تغيب العضو دون عذر مقبول أو انصرف نهائيًّا من الجلسة دون إذن من رئيسها ، ينشر أمر غيابه أو انصرافه في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين على نفقته . وإذا تكرر غيابه في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية ، ينشر أمر غيابه بذات الطريقة السابقة وتقطع مخصصاته عن المدَّة التي يغيبها العضو دون عذر مقبول وينذر الرئيس العضو بهذه الأحكام قبل الجلسة التي يترتَّب على الغياب فيها تطبيق الأحكام السابقة. وإذا تكَّرر الغياب بدون عذر بعد ذلك عرض أمره على المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم اعتباره مستقيلًا.

اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي

ويشير الواقع البرلماني فيما يتعلَّق بضرورة حضور البرلمانيين لجلسات البرلمانات واللجان ورغم التشديد على ذلك إلَّا أنَّ العقوبات في حالة المخالفة وفي معظم الحالات لا تتعدى الاقتطاع من التعويضات أو المكافآت الخاصَّة بحضور الجلسات من النائب المتغيب وهو إجراء لا يطبق في الكثير من الحالات مما يجعل النواب غير متأثرين بهذه العقوبات كما هو الحال في المغرب على سبيل المثال.

رابعًا: الحصانات الخاصة بالسياسيين (برلمانيين ووزراء)

ركَّزت معظم التشريعات العربية في موضوع الحصانات على حصانة أعضاء البرلمان ولم تمنح الوزراء حصانة من الملاحقة القضائية، والغاية من الحصانة البرلمانية هي ضمان تمتع أعضاء البرلمان بحرية الاضطلاع بواجباتهم من رقابة على أداء السلطة التنفيذية ومحاسبتها ومناقشة التشريعات وتمثيل المواطنين، فهذه المهام تضع أعضاء البرلمانات في مواجهة مباشرة مع مؤسسات الدولة الأخرى وتحديدًا السلطة التنفيذية، لذا جاءت الحصانات البرلمانية حتى يكون أعضاء البرلمانات قادرين على القيام بمهامهم البرلمانية دون خوفٍ من التضييق أو الملاحقة وضمانًا لاستقلاليتهم وحماية لهم ضد كافة أشكال التهديد.

أنواع الحصانات البرلمانية

تتضمن التشريعات العربية وتحديدًا الدساتير والقوانين واللوائح الناظمة لعمل البرلمانات نصوصًا تتعلَّق بالحصانة البرلمانية سواء كانت حصانة موضوعية أو ضد المسؤولية البرلمانية بمعنى عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال والأفكار والآراء التي تصدر عنهم أثناء ممارستهم لواجباتهم البرلمانية أو حصانة إجرائية أو ضد الإجراءات الجنائية بمعنى عدم جواز اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد أعضاء البرلمان في غير حالة التلبس بالجريمة إلَّا بعد الحصول على إذن البرلمان، والحصانة البرلمانية هي استثناء اقتضته ضرورة العمل البرلماني؛ لتكون بمنأى عن مسِّ السُّلطات الأُخرى ولحفظ كيان التمثيل البرلماني من أي اعتداء.

تتضمن دساتير الأقطار العربية وخاصَّة القانون الأساسي الفلسطيني المادة 53 والدستور اللبناني المادتين: 39 و40 والدستور الجزائري المادتين: 109 و110 والدستور الكويتي المادتين: 110 و111 والمادة 86 من الدستور الأردني، والمادتين: 112 و113 من الدستور المصري، والفصل 68 من الدستور التونسي، والمادة 63 من الدستور العراقي، والمادة 98 من الدستور الليبي والمادتين: 81 و82 من الدستور اليمني، نصوصًا متشابهة تتعلَّق بحصانات أعضاء البرلمان وهو لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، وعدم اتخاذ أي إجراءات جنائية بحق عضو البرلمان في غير حالات التلبُّس بالجرم إلَّا بعد أخذ إذن المجلس بذلك، وتضيف بعض الدساتير العربية إلى هذا النص بعض الاستثناءات أو القيود، كما هو الحال في الدستور المغربي الفصل 64 الذي ينصُّ على لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان، ولا البحث عنه، ولا إلقاء القبض عليه، ولا اعتقاله ولا محاكمته، بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه، ما عدا إذا كان الرأي المعبر

عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي، أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك، وكذلك الحال في الدستور البحريني في المادة 89 التي تنصُّ على لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، إلَّا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصَّة لأي شخص كان.

وما يجب الإشارة له أن معظم النصوص الدستورية السابقة تمنح البرلمانيين الحصانة عمَّا يتعلق بعملهم البرلماني من إبداء رأي أو تصويت أو اتخاذ موقف معين تجاه موضوعات النقاش إلى غير ذلك إلَّا أن النصوص المتعلقة بحصانة البرلمانيين تمنع استغلال البرلمانيين لهذه الحصانات للإفلات من المحاسبة والعقاب في حال ارتكابهم للمخالفات. وتؤكد اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية في معظم الحالات على النصوص الدستورية المتعلقة بحصانات أعضائها كما تنظم الإجراءات المتعلقة برفع الحصانة عنهم في حال ارتكاب الجرائم التي تستدعي اتخاذ إجراءات قضائية بحقهم.

حصانة الوزراء

لم تـشر معظم التشريعات العربية إلى تمتُّع الـوزراء بحصانات كما هو الحال في حصانـات أعضاء البرلمانات إلَّا أنه وبالرغم مـن تضمين معظم هذه التشريعات نصوصًـا تأديبيـة بحق الموظفين العموميـين في حالات ارتـكاب المخالفات أثناء أدائهـم لمهامهـم إلَّا أنها خلت في الغالب من نصوص مشـابهة بالنسـبة للوزراء، ومـع ذلك فإن العديد من النصوص الدسـتورية العربية تناولت إجراءات إحالة رئيس الوزراء أو الوزراء إلى النيابة العامة والقضاء فيما قد ينسب إليهم من جرائم أثنـاء تأديتهم واجباتهـم، وغالبًا ما يتمُّ إحالة رئيس الـوزراء إلى التحقيق الجنائي في حال ارتكابه الجريمة من رئيس السُّلطة التنفيذية (رئيس جمهورية أو الملك أو الأمـير) أو مـن قِبَل البرلمان ، وغالبًا ما يحال الوزير فيما ينسـب لـه من جرائم إلى القضاء بقرار من رئيس الوزراء.

المحور الثالث

ما العمل لتعزيز قواعد وأخلاقيات العمل السياسي لدى البرلمانيين والوزراء؟

تعزيز النصوص القانونية.

تبني مواثيق ومدونات السلوك.

خلاصة

شهدت التشريعات النَّاظمة لقواعد السلوك وأخلاقيات العمل السياسي في معظم الأقطار العربية وتحديدًا الدول الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد تطورا ملحوظًا في السنوات القليلة الماضية نظرًا لاعتماد بعض هذه الأقطار دساتير جديدة: (العراق، تونس، المغرب، اليمن، مصر، ليبيا) وقيام البعض الآخر بإدخال تعديلات على دساتيرها (الأردن، الجزائر) وقد راعت معظم الدَّساتير الجديدة والمعدَّلة العديد من الأحكام المتعلِّقة بقواعد أخلاقيات العمل السياسي للبرلمانيين والوزراء وهو ما انعكس أيضًا على التشريعات الأخرى ذات العلاقة مثل: قوانين تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد واللوائح الداخلية النَّاظمة لعمل مؤسستي: البرلمان ومجلس الوزراء، بل إنَّ بعض الأقطار العربية: (الأردن، العراق، المغرب) أعدَّت مواثيق ومدونات سلوك خاصة بالسياسيين من برلمانيين ووزراء وتمَّ تضمينها في إطار اللوائح الداخلية لبرلماناتها: (الأردن، المغرب).

وبالرغم من التطور المذكور إلَّا أنَّ بعض التشريعات في الأقطار العربية ما زالت تفتقر إلى بعض الأحكام المتعلِّقة بقواعد السُّلوك وأخلاقيات العمل السياسي، ولذا فإن السؤال المطروح هو ما العمل؛ لتجاوز هذا النَّقص والوصول إلى إطار قانوني شامل لقواعد أخلاقيات العمل الخاصة بالبرلمانيين والوزراء في الأقطار العربية؟

إن الإجابة عن السُّؤال المذكور أعلاه تتطلَّب العمل في اتجاهين متكاملين على النحو التالي:

- الاتجاه الأول: العمل على استكمال بعض النصوص والأحكام القانونية المتعلقة بأخلاقيات العمل السياسي التي تتضمنها تشريعات بعض الأقطار العربية وغير متوفرة في البعض الآخر والتي يُمكن إجمالها على النحو التالي:

1- فيما يتعلق بأحكام تضارب المصلح

- النصُّ الذي يحظر على السياسيين من برلمانيين ووزراء استخدام المعلومات التي يتمُّ الحصول عليها بحكم عملهم في غير المهام الموكولة لهم سواء في أثناء إشغال المنصب أو بعد مغادرته.
- النصُّ الذي يوجب على البرلمانيين والوزراء الإفصاح مسبقًا عن أي تعارض للمصالح عند نقاش القضايا في جلسات البرلمانات ومجالس الوزراء ولجانها أو قد يبرز في أي وقت طيلة فترة إشغال المنصب السياسي والإجراءات المطلوبة لمعالجته.
- النصُّ الذي يحظر على البرلمانيين تمثيل الحكومة بأجر.
- النصُّ الذي يحظر على البرلماني أو الوزير أن يكون وكيلًا في قضية تكون الدولة خصمًا فيها.
- النصُّ الذي يحظر على البرلماني والوزير العمل مقابل أجر أو أن يكون عضوًا في مجلس إدارة الشركات الخاصة أو الشركات الأجنبية طيلة فترة إشغاله للمنصب.
- ضرورة النص على عدم استغلال البرلمانيين؛ لنفوذهم في إقرار امتيازات لهم من رواتب ومكافآت، ووجوب النص على عدم انطباق آية قرارات في هذا الشأن تصدر من البرلمانات على الدورة البرلمانية القائمة؛ لتجنب الوقوع في تضارب المصالح واستغلال النفوذ.

2- فيما يتعلق بأحكام إقرارات الذمة المالية:

- النـص على تقديم البرلمانيين والـوزراء لإقرارات الذمـة المالية حال توليهم المنصـب وبشـكلٍ دوري كل سـنتين عـلى الأقل وعنـد انتهاء المهـام وترك المنصب.
- النـص صراحـة على الجهـة التي يجب أن يحفـظ لديها إقـرارات الذمة المالية للبرلمانيين والوزراء ويفضِّل أن تكون جهة قضائية أو الهيئات المكلفة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.
- النصُّ على نشر محتويـات إقرارات الذمة المالية الخاصة بالبرلمانيين والوزراء لاطلاع الجمهور أو على الأقل نشرها في الجريدة الرسمية.

3- فيما يتعلق بسلوكيات البرلمانيين والوزراء

- النصُّ على ضرورة التفرُّغ الكامل للعمل البرلماني والسياسي.
- النـصُّ عـلى وجـوب حضـور الجلسـات والاجتماعـات الخاصَّـة بالبرلمان ومجلس الوزراء ولجانهما وعدم التغيب عنها إِلَّا في الظَّروف القاهرة وفرض عقوبات رادعة على المخالفين.
- النـصُّ على حظر قبـول البرلمانيين والوزراء للهدايا ماديـة كانت أم عينية أو وضع نظام خاص يبين آلية التَّعامل مع هذه الهدايا من حيث سـقف القيمة المقبولـة وطبيعتها وتسـجيلها وما يتمُّ الاحتفاظ بـه منها وما يجب أن يكون ملكًا للمؤسسة.

4- فيما يتعلق بالحصانات

- النص على حظر مساءلة النواب بسبب الآراء والمواقف التي يبدونها أو الوقائع التي يوردونها أو تصويتهم على نحو معين في الجلسات وذلك دون أي استثناءات من أجل تمكينهم من أداء مهامهم.
- النص على منح البرلمانات حق إحالة رئيس الوزراء والوزراء إلى التحقيق الجنائي في حال توفر أدلة بوجود شبهات؛ لتورطهم في جرائم معينة خاصَّة جرائم الفساد أثناء أداء مهامهم.
- تسهيل إجراءات رفع الحصانة البرلمانية عند توفر دلائل على شبهات بارتكاب عضو البرلمان لجرائم الفساد.

- الاتجاه الثاني: مواثيق ومدونات قواعد واخلاقيات العمل السياسي

العمل على إعداد نموذج ميثاق أو مدونة قواعد أخلاقيات العمل السياسي لكل من البرلمانيين والوزراء العرب كل على حدة والعمل على تعميمها على البرلمانات ومجالس الوزراء لمناقشتها وتبنيها وتضمينها في إطار اللوائح الداخلية الناظمة لعملها، ويُمكن في هذا الإطار الاستفادة من التجارب لبعض الأقطار العربية: (المغرب، الأردن، العراق) والتجارب الدولية: (مدونة السلوك للبرلمان الأوروبي).

مصادر الدليل

استند إعداد هذا الدليل على مجموعة من المصادر وهي:

- الدساتير الخاصة بالأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.
- الأنظمة واللوائح الداخلية لبرلمانات الأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.
- الأنظمة واللوائح الخاصة بمجالس الوزراء في الأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.
- قوانين النزاهة ومكافحة الفساد في بعض الأقطار العربية الأعضاء في منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.
- عرض للأحكام التشريعية المتعلِّقة بالأخلاقيات السياسية للنوَّاب والوزراء في العالم العربي، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الأمم المتحدة، المكتب المعني بالمخدرات الجريمة، نيويورك 2004.
- غريغ باور، دليل البرلمانيين حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلمانية، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية.
- المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في العالم العربي، http:// www.undp-aciac.org/arabic/resources/ac/legal.aspx?lc=1

- تضارب المصالح في السلطة الفلسطينية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، 2007.
- هديل قزاز، تعارض المصالح والمحاباة، في كتاب، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشَّفافية الدولية.
- وثيقة الشرف لقواعد السلوك http://www.pm.gov.jo/upload/code-of-conduct.pdf
- مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب الأردني .https://representatives.jo/Ar/pages
- البنك الدولي https://web.worldbank.org
- واقع النزاهة ومكافحة الفساد في العالم العربي، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت، 2010.
- المدونة الأوروبية لقواعد السلوك المتعلِّقة بالنزاهة السياسية لدى المنتخبين المحليين والإقليميين، مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية التابع لمجلس أوروبا، https://rm.coe.int/code-de-conduite-europeen-relatif-a-l-integrite-politique-des-elus-loc/168078759e
- مدونة السلوك لمجلس العموم البريطاني، في ورشة عمل الإطار القانوني والأخلاقي للنهوض بأداء مجلس النواب: «النظام الداخلي ومدونة السلوك» عمان 2010.

هذا الدَّليل

يساهمُ هذا الدليل الصَّادر عن منظمة برلمانيون عرب ضدَ الفساد (ARPAC) وهي الفرع العربي للمنظمةِ العالمية للبرلمانيين ضدَ الفسادِ (GOPAC)، في دعم التَّوجهات الخاصَّة بتبني قواعد أخلاقيات العملِ السياسي للبرلمانيين والوزراء، وهوَ ما يعد أمرًا ضروريًّا؛ لتعزيز جهود الإصلاح والنَّزاهة السياسيَّة وثقة المواطنين بعمل المؤسساتِ السياسيَّة والنظام السياسي عمومًا.

ويقدِّم الدليل عرضًا لأبرز الأحكام المتعلِّقة بأخلاقياتِ العمل السياسي لأعضاءِ البرلمانات والوزراء الواردةِ في التشريعات العربية، وآليات ونماذج تطبيق لهذه القواعدِ في الأقطار العربيَّة الأعضاء في منظمةِ "برلمانيون عرب ضد الفساد".

مَنْ نحنُ:

منظمة برلمانيون عرب ضد الفسادِ (ARPAC) هي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضدَ الفساد (GOPAC) وهي منظمة غير حكوميَّة، لا تبغي الرِّبحَ تهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين والناشطين بالشأن العام، وتقوية قدراتِهم في مكافحة الفسادِ وتعزيز المساءلةِ والشفافية وحكم القانون.

تأسَّست المنظمةُ في مؤتمر برلماني إقليمي عُقِدَ في بيروت في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٤ بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدولِ العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR).

ويرأس منظمة برلمانيون عرب ضدَ الفساد العضو السَّابق في مجلس الأمةِ الكويتيِّ، وعضو اللجنة التنفيذية للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الدكتور ناصر جاسم الصَّانع، وتتخذُ المنظمة من بيروت مقرًّا لها، وقد تمَّ حتى هذا التاريخ إنشاء ثمانية فروعٍ وطنيَّة للمنظمةِ.

ISBN: 978-1-78752-545-0

Mob:+965-51000197
info@aafaqpublishing.com
www.aafaqpublishing.com