



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

برلمانيون عـرب
ضد الفساد
arab parliamentarians
Against Corruption



عرض للأحكام التشريعية المتعلقة بالأخلاقيات السياسية للنواب والوزراء في العالم العربي

المحتويات

مقدمة

الفصل الأول: القواعد القانونية الناظمة للسلوك والأخلاقيات السياسية

أولاً - تضارب المصالح

ثانياً - الذمة المالية

ثالثاً - القيود المفروضة على نشاطات أعضاء المجلس النيابي والوزراء

رابعاً - الحصانة البرلمانية

خامساً - السلوكيات الواردة في الأنظمة الداخلية

سادساً - التثقيف والتدريب

الفصل الثاني: التوصيات

أولاً - تضارب المصالح

ثانياً - الذمة المالية «الأفصح»

ثالثاً - القيود المفروضة على نشاطات أعضاء المجلس النيابي والوزراء

رابعاً - الحصانة البرلمانية

خامساً - السلوكيات الواردة في الأنظمة الداخلية

سادساً - التثقيف والتدريب

مقدمة

جرى صوغ التقرير منهجياً بحسب الموضوعات وليس الدول بهدف إيجاد مقارنة ما بين الدول العربية الثمانية المشاركة في التقرير في جميع الموضوعات الخاصة بالأخلاقيات السياسية. كما تم تقسيم هذا التقرير الى فصلين: الأول يعرض الأحكام التشريعية المتعلقة بالسلوك والأخلاقيات السياسية للنواب والوزراء. والثاني خصص للتوصيات.

نأمل ان يشكل هذا التقرير الاولي انطلاقة لتقييم الواقع، على ان يبادر برلمانيون الى تطوير مشاريع في كل بلد من البلدان المعنية في هذا التقرير وفي غيرها وصولاً الى صياغة نظام اخلاقيات متكامل، يكون متفقاً مع المعايير والارشادات الواردة في دليل المنظمة، وفعالاً في تأدية الاهداف السامية المرجاة منه.

وفي النهاية، نقدم بالشكر الى كل من ساهم في كتابة واخراج هذا التقرير ونخص بالشكر الأستاذ جهاد حرب الذي صاغ النسخة النهائية للتقرير ونخص بالشكر أيضاً «مؤسسة وستمنستر للديمقراطية» التي دعمت «منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد» في مشروع الاخلاقيات البرلمانية وقواعد السلوك».

النائب غسان مخيبر

رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

يشير البيان الختامي للمؤتمر العالمي الثالث للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد¹ إلى ازدياد عدد البرلمانات التي اعتمدت مدونات سلوك في نظامها في السنوات الأخيرة، استجابةً وتوجيهاً للسلوك غير الأخلاقي الصادر عن البرلمانيين، أو بسبب الرغبة في معالجة الهوموم والشكوك التي تساور الناس حول تدني مستوى الصدق والنزاهة في ممثليهم المنتخبين.

ينطلق هذا التقرير من الاقتناع بأنه يجب على البرلمانيين أن يظلموا بأدوارهم البرلمانية بفاعلية وصدق لمصلحة المواطنين بطريقة تتوافق مع التوقعات الاجتماعية للتصرفات الأخلاقية. وأن يضمنوا، كذلك، أن المعايير البرلمانية التي تضبط التصرفات تعكس المعايير الدولية والتقاليد المحلية المؤتلفة معها والقيم الأخلاقية في الدول التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

يهدف التقرير إلى تبيان القواعد الدستورية والقانونية المحددة لقواعد السلوك للنواب والوزراء في ثماني دول عربية تنشط فيها منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد وهي، الأردن والبحرين والجزائر وفلسطين والكويت ولبنان والمغرب واليمن، والى تحليل الواقع التشريعي للأخلاقيات السياسية في محاولة لوضع "مدونة سلوك" يتقيد بها النواب والوزراء.

ووفقاً للشروط المرجعية التي وضعتها منظمة برلمانيين عرب ضد الفساد لهذا التقرير المتعلق بالأخلاقيات السياسية تحصر مجالها بالاطار الدستوري والقانوني للسلوك والاخلاقيات للنواب والوزراء (أي الوسائل التشريعية التي تحكم عمل النواب والوزراء في مجالات تضارب المصالح والافصاح والشفافية) من دون التطرق إلى الممارسات المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد.

¹ المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، "المؤتمر العالمي الثالث للبرلمانيين ضد الفساد: برلمانيون يقودون برنامجاً لمكافحة الفساد"، الجلسة الختامية للمؤتمر: المواقف المبدئية، التوصيات والإعلان الختامي، الكويت، 19 تشرين الثاني / نوفمبر 2008.

والبحرين⁷ والكويت⁸. كما أن قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي في فلسطين يمنع النواب من تولي عضوية أي مجلس استشاري أو إشرافي أو إداري لأي من المؤسسات التابعة للدولة. وفي لبنان يمنع قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي لعام 2000 النواب من عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة أو وظيفة عامة، أو أي وظيفة في المؤسسات العامة المستقلة والشركات ذات الامتياز والبلديات، وأي وظيفة دينية يتناول صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزانة الدولة. أما مملكة البحرين فتتضمن المادة 98 من الدستور على أنه «لا يجوز لعضو مجلس الشورى أو مجلس النواب أثناء مدة العضوية أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدتها الحكومة أو المؤسسات العامة». وتنص المادة 120 من دستور دولة الكويت على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور، وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتبات الوظيفة ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى». كما تنص المادة ١٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه «لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيه، سواء كان التعيين أو التجديد من قبل الحكومة أو غيرها».

ولم تتضمن أيًا من النصوص القانونية، في كل من فلسطين ولبنان والأردن واليمن والجزائر، عقوبات لمن يخالف هذه القاعدة القانونية، على الرغم من أن قانون الانتخابات في الجزائر ينص على «تنافي صفة العضوية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مع ممارسة أية عهدة انتخابية أخرى أو الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى» أما في لبنان، فينص قانون الانتخابات على أنه «كل مخالفة لأحكام هذا القانون لا يشملها قانون العقوبات وفي الأخص المواد 329 إلى 334 يعاقب مرتكبها بالغرامة من ثلاثة ملايين إلى خمسة ملايين ليرة لبنانية». أما في الكويت فإن أحكام المادة 14 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تشير بوضوح إلى تنافي حالة الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة عامة «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 مختاراً لأحدهما». بينما لا يوجد في المغرب نصوص قانونية في التشريعات المنظمة لعمل النواب تنص على مبدأ فصل السلطات، أي عدم الجمع بين عضوية البرلمان وتقلد أي وظائف أخرى في السلطة التنفيذية.

(ب) استخدام المعلومات

يقصد باستخدام المعلومات أي قيام النائب باستخدام المعلومات السرية وغير السرية التي حصل عليها بصفته نائباً في غير عمله البرلماني، لا توجد نصوص قانونية في الدول المشاركة في التقرير فيما عدا فلسطين (المادة 3 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس

الفصل الأول: القواعد القانونية الناظمة للسوك والأخلاقيات السياسية

يعرض هذا الفصل الأحكام التشريعية للسلوك والأخلاقيات السياسية وفقاً لما ورد في استمارات الدول الثمانية المشاركة في هذا التقرير، وهي الدول التي تنشط بها فروع «منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد».

أولاً: تضارب المصالح

تتعارض المصالح حين تتأثر موضوعية واستقلالية قرار السياسي (النواب والوزراء) بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة هو شخصياً أو تهم أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين، أو حين يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارها شخصية مباشرة أو غير مباشرة. السياسيون يتحملون مسؤولية ضمان عدم وجود أي تضارب للمصالح في الأعمال التي يؤدونها. ففي العديد من الحالات لا يكون تعارض المصالح ظاهراً للعيان، أو معروفاً في المجتمع المحيط بالسياسيين، وكفي أن تكشف قضية واحدة لتهز ثقة المواطنين، ليس بالسياسي ومؤسسته فحسب، بل بالدولة كلها.

يمكن تعريف تضارب المصالح على أنه تعارض بين وظيفة عامة وبين مصالح خاصة لموظف أو قائم بخدمة عامة، أو بين مصالح خاصة لأحد أقربائه أو أفراد عائلته، سواء كانت مالية أم غير مالية والتي من شأنها التأثير في طريقة أدائه لواجباته ومسؤولياته. وبما أن تضارب المصالح له صور عدة، فإننا سنتناول أشكاله المختلفة في التشريعات الصادرة في الدول الثمانية المشاركة في التقرير، مقسمين لها على النحو التالي:

1- تضارب المصالح الخاص بالنواب

(أ) الجمع بين عضوية البرلمان والسلطة التنفيذية

تنص بعض الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية على مبدأ فصل السلطات أي عدم الجمع بين عضوية البرلمان وأية وظيفة في السلطة التنفيذية فيما عدا منصب الوزير (أي عضوية مجلس الوزراء) في كل من فلسطين² والأردن³ والجزائر⁴ واليمن⁵ ولبنان⁶

² المادة (9) قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004.

³ المادة (76) من الدستور الأردني الصادر في 1952/1/8.

⁴ المادة (105) من الدستور الجزائري الصادر في عام 1996.

⁵ المادة (80) من الدستور اليمني.

⁶ قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي لسنة 2000

⁷ المادة (97) من دستور مملكة البحرين.

⁸ المادة (120) من دستور دولة الكويت، والمادة 12 من اللائحة الداخلية

لمجلس الأمة.

أجر». بينما في الجزائر فتتص المادة ١٠٥ من الدستور على أن «مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية وقابلية للتجديد ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى». فيما لم تنص تشريعات كل من الأردن والبحرين واليمن والمغرب ولبنان والكويت على منع العمل مقابل أجر.

(ز) العضوية في مجالس إدارة شركات خاصة

لم تنص تشريعات الدول المشاركة في التقرير (فلسطين والأردن ولبنان والمغرب واليمن والجزائر والكويت) على تولي النائب عضوية مجلس إدارة شركات عامة أو خاصة (القطاع الخاص)، فيما عدا كل من البحرين، «على عضو المجلس فور إعلان انتخابه أن لا يقبل التعيين في إحدى الشركات الأجنبية وأن لا يقبل عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة أو مجالس المراقبة في شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة وعليه إخطار رئيس المجلس ببيان عضويته في الشركات سائلة الذكر»، وفي دولة الكويت فبحسب المادة 12 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة «لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يجدد تعيينه فيه، سواء كان التعيين أو التجديد من قبل الحكومة أو غيرها».

(ح) العمل المهني

يمنع الدستور الجزائري (المادة 105) النواب من ممارسة أية وظيفة أو مهام خلال مدة عضوية النائب في الجمعية الوطنية أو مجلس الأمة. فيما يفرض القانون التنظيمي لمجلس النواب المغربي على كل نائب أن يصرح «بعدم» خلال مدة انتدابه لمكتب المجلس بكل نشاط مهني جديد يزعم ممارسته. فيما لم تنص تشريعات الدول الأخرى (فلسطين ولبنان واليمن والبحرين والأردن والكويت) على منع النواب من ممارسة أي نشاط مهني أو إلزامهم بالإبلاغ أو الإعلام أو الإفصاح عن أعمالهم المهنية خلال مدة ولاية البرلمان.

(ط) إبلاغ البرلمان عند وجود مصلحة شخصية للنائب

لم تشر أيًا من الأنظمة الداخلية للبرلمانات أو القوانين النازمة لها في الدول المشاركة في التقرير على وجوبية إبلاغ نائب المجلس أو رئاسته عند مناقشته لموضوع معين عن وجود مصلحة شخصية له فيه. لكن المادة 190 مرسوم بقانون رقم (54) لعام 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، توجب على عضو مجلس النواب عند مناقشة أي موضوع معروض على المجلس وله مصلحة شخصية فيه أو لأحد أقرابه حتى الدرجة الرابعة أو لأحد موكله أن يخطر المجلس بذلك قبل مناقشته.

2- تضارب المصالح الخاص بالوزراء

تشير دساتير بعض الدول المشاركة (فلسطين والبحرين الأردن واليمن) في هذا التقرير إلى وجود نصوص قانونية تتعلق بتضارب المصالح للوزراء، فيما لا توجد نصوص قانونية خاصة بتضارب المصالح للوزراء في كل من لبنان والمغرب والجزائر والكويت.

التشريعي) تتعلق بمنع النواب من استخدام المعلومات التي يحصلون عليها، سواء كانت سرية أو غير سرية، في غير عملهم البرلماني. لكن لم يورد القانون الفلسطيني أية عقوبات لمن يخالف هذا النص.

(ج) التعاقد مع الدولة

يتشابه النص القانوني في كل من فلسطين (المادة 4 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي) والكويت (المادة 121 من الدستور) والبحرين (المادة 98 من الدستور) فيما يتعلق بالتعاقد مع الدولة، بحيث يمنع على النائب شراء أو إستئجار شيئاً من أموال الدولة أو تأجيرها أو بيعها شيئاً من أمواله أو مقايضتها أو إبرام عقداً معها بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً إلا إذا تم التعاقد طبقاً لقواعد عامة تسري على الجميع، وفي كل الأحوال عليه ألا يستغل صفته في الحصول على مزايا ومكاسب خاصة بغير وجه حق. أما في الأردن فإن (وفقاً لأحكام المادة 75 الفقرة «و» من الدستور) عضوية مجلس النواب تسقط في حال وجود «منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأموال ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص». وينص قانون أعضاء المجلس النيابي اللبناني لعام 2000 أنه «لا يجوز أن يعطي امتياز أو التزام لنائب». فيما لا تنص تشريعات كل من الجزائر واليمن والمغرب على أية محددات لتعاقد أعضاء البرلمان مع الدولة.

(د) تمثيل الحكومة بأجر

لا تنص تشريعات أغلب الدول المشاركة في التقرير (البحرين واليمن والمغرب والأردن والكويت) على منع تمثيل الحكومة بأجر فيما عدا كل من فلسطين، بحيث ينص قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي (المادة 5) على أنه «لا يجوز للعضو أن يمثل الحكومة أو أن يتفاوض عنها مقابل أجر». أما في لبنان فإن المادة 29 من قانون أعضاء المجلس النيابي اللبناني لعام 2000 تنص على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوكالة القانونية عن الدولة أو إحدى مصالحها أو مؤسساتها العامة المستقلة أو البلديات». فيما تنص بشكل غير مباشر أحكام المادة 105 من الدستور الجزائري على منع تمثيل الحكومة «مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية وقابلية للتجديد ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى».

(هـ) مخاصمة الدولة

لا تنص تشريعات الدول المشاركة في التقرير، على منع النائب من أن يكون وكيلاً في قضية تكون الدولة خصماً فيها، ما عدا فلسطين حيث ينص قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي لعام 2004 في المادة 6 منه على أنه «لا يجوز للعضو أن يكون وكيلاً في قضية تكون السلطة الوطنية خصماً فيها».

(و) العمل مقابل أجر

تمنع تشريعات كل من فلسطين (المادة 8 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي) تنص على أنه «لا يجوز للعضو تولي أية أعمال وظيفية أو استشارية لدى أية جهة كانت مقابل

(أ) التعاقد مع الدولة

القضائية. ويهدف هذا النظام إلى مكافحة كل سبيل غير شرعية تسلكها هذه الطغمة يزيد في ثروتها من دون جهد يقره القانون، فهي بهذه الحالة تكون قد استغلت مركزها أو الصفة التي تتمتع بها لتحقيق مآرب ومطامع شخصية لا يقرها القانون.

1- من يجب أن يصرح عن ثروته؟

تشير النصوص القانونية في كل من فلسطين¹⁰ ولبنان¹¹ والأردن¹² واليمن¹³ على وجوب التصريح عن الذمة المالية لكل من رئيس الوزراء والوزراء وأعضاء البرلمان وزوجاتهم وأبنائهم القصر، فيما من غير الواضح تقديم الذمة المالية عن الزوجات والأبناء القصر للوزراء والنواب والمستشارين في المغرب¹⁴، والزوج في الجزائر¹⁵. بينما لا توجد نصوص تنظم أحكام الذمة المالية في مملكة البحرين ودولة الكويت.

(ب) ممارسة التجارة والأعمال المهنية

2- الأجال القانونية لتقديم الذمة المالية

(أ) تقديم الذمة المالية في المرة الأولى

تختلف نصوص التشريعات المنظمة للأجال القانونية لتقديم الذمة المالية، ففي كل من لبنان والمغرب والأردن خلال ثلاثة أشهر (تسعين يوماً) من التعيين أو الانتخاب، أما اليمن فخلال ستين يوماً، والجزائر خلال شهر من استلام المنصب أو الانتخاب. لكن في فلسطين لم يحدد القانون فترة زمنية لتقديم الوزراء والنواب إقرار الذمة المالية.

(ب) تقديم الذمة المالية دورياً

لم تشر القوانين الناظمة في كل من فلسطين ولبنان والمغرب والجزائر إلى ضرورة تقديم إقرار الذمة المالية بصورة دورية، فيما يفرض قانون إقرار الذمة المالية الأردني وقانون الإقرار بالذمة المالية اليمني على كل من يخضع لهما في البلدين (الوزراء والنواب) أن يقدموا إقراراً بالذمة المالية كل سنتين.

(ج) تقديم الذمة المالية نهاية الخدمة

تحدد القوانين الناظمة لإقرار الذمة المالية في الدول العربية أجلاً مختلفة لتقديم الوزراء والنواب عند انتهاء توليهم المنصب والمدة النيابية لإقراراتهم، ففي كل من لبنان والمغرب خلال تسعين يوماً (ثلاثة أشهر)، والجزائر خلال شهر، واليمن يقدم إقراراً قبل شهرين من التاريخ المحدد لانتهاء خدمته أو انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون في الأحوال الأخرى، وإذا ما انتهت خدمته أو خضوعه

تشير المادة 80 من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية على أنه «لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية». كما تمنع المادة 48 من الدستور الوزير حين توليه منصبه «أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزاة العلني أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايعها» كما «لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدتها الحكومة أو المؤسسات العامة». أما الأردن فيبشده نص المادة 44 من الدستور على أنه «لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان في المزاة العلني».

يمنع الدستور البحريني (المادة 48) الوزير «أثناء توليه الوزارة أن يتولى أية وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً». كما تنص المادة 80 من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية على أنه يمنع «رئيس الوزراء أو أي وزير طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن». وتمنع المادة 44 من الدستور الأردني الوزراء من القيام بأي عمل تجاري أو مالي.

(ج) الحصول على مكافآت أو منح

تنص المادة 80 من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية على أنه يمنع رئيس الوزراء أو أي وزير طوال مدة وزارته أن يتقاضى راتباً آخر، أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته. وتمنع المادة 44 من الدستور الأردني الوزراء من تقاضي راتباً من أي شركة.

(د) عضوية مجالس إدارة شركات القطاع الخاص

تمنع أحكام المادة 48 من دستور مملكة البحرين الوزراء من الجمع بين الوزارة والعضوية في أي مجلس إدارة شركة أخرى إلا كمثل للحكومة ومن دون مقابل. كما تمنع المادة 44 من الدستور الأردني الوزير، أثناء توليه وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما،

ثانياً: الذمة المالية

الذمة المالية هي مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات مالية، وتشكل الحقوق الجانب الإيجابي من الذمة المالية، أما الالتزامات فتشكل الجانب السلبي منها، فإذا زادت الحقوق على الالتزامات كانت الذمة المالية دائنة، وإذا كان العكس كانت الذمة المالية مدينة⁹.

يستهدف نظام الإقرار بالذمة المالية أصحاب المراكز الهامة والحساسية في الدولة، ما يلزمهم بتقديم إقراراً بالذمة المالية الخاصة بهم، بحيث تحفظ هذه الإقرارات لدى جهة عليا في السلطة

⁹ اسماعيل الخلفي، شرح قانون الكسب غير المشروع المصري، أوردها عصام عابدين، في: دراسة حول الذمة المالية في نطاق الكسب غير المشروع، (رام الله: وحدة البحوث البرلمانية، 2001)، ص.1.

¹⁰ المواد 54 و80 من القانون الأساسي المعدل، والمادة 12 من قانون

واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004.

¹¹ المادة (4) قانون الإثراء غير المشروع، رقم 154، الصادر بتاريخ

1999/11/27.

¹² قانون إقرار الذمة المالية رقم (54) الصادر في 1/11/2006.

¹³ قانون الإقرار بالذمة المالية.

¹⁴ ظهير شريف (دستور ملكي) رقم 1.08.72 صادر في 20 شوال 1429/20

تشرين الأول / أكتوبر 2008، وظهير شريف رقم 1.08.70 الصادر في 20

أكتوبر 2008، وظهير شريف رقم 1.08.71 الصادر في 20 أكتوبر 2008.

¹⁵ صدر قانون خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته بتاريخ 20 شباط /

فبراير 2006 تحت رقم 06-01.

ثالثاً: القيود المفروضة على نشاطات أعضاء المجلس والوزراء

1- الأعمال الممنوعة

يشمل تعريف الموظف العام في التشريعات الجنائية للدول العربية المشاركة في التقريرين النواب والوزراء بحيث تتضمن قوانين العقوبات في كل من لبنان وفلسطين والأردن والجزائر واليمن ما يلي:

(أ) الهدايا

تشير قوانين العقوبات في كل من لبنان وفلسطين والأردن والجزائر واليمن إلى تجريم الموظف (وفقاً لقانون العقوبات يشمل تعريف الموظف الوزراء والبرلمانيين) عند طلب أو قبول هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليؤدي عملاً شريعياً بحكم وظيفته لنفسه أو لغيره. فيما لم تتوافر معلومات من المغرب والبحرين والكويت حول عقوبة هذا الجرم. ويعاقب القانون في فلسطين والأردن بالسجن من ستة أشهر إلى سنتين، وفي لبنان من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات، والجزائر من سنتين إلى عشر سنوات، واليمن لا تزيد مدة العقوبة عن عشر سنوات. وفرضت كل منها غرامة مالية إضافية إلى عقوبة الحبس.

(ب) الرشوة

تجرم قوانين العقوبات في كل من لبنان وفلسطين والأردن والجزائر واليمن والمغرب الموظف العام عند طلب رشوة ليؤدي عملاً مخالفاً لوظيفته. فيما لم تتوافر معلومات من كل من البحرين والكويت. ويعاقب القانون في فلسطين والأردن بالسجن من سنة إلى ثلاثة سنوات، وفي لبنان من شهرين إلى سنتين، والجزائر من عشر سنوات إلى عشرين سنة، واليمن لا تزيد مدة العقوبة عن سبع سنوات، فيما لم تتوافر معلومات من المغرب تتعلق بالعقوبات المفروضة على هذا الجرم.

(ج) استثمار الوظيفة

تشير قوانين العقوبات في كل من لبنان وفلسطين والجزائر واليمن إلى تجريم كل موظف عمومي أضر في مصالح الدولة لتحقيق مكاسب شخصية من جراء عقد صفقة في المقاولات أو التوريدات. فيما لم تتوافر معلومات من كل من المغرب والبحرين والكويت حول عقوبة هذا الجرم. ويعاقب القانون في فلسطين بالأشغال الشاقة المؤقتة (من ثلاث سنوات إلى خمسة عشر سنة). وفي لبنان من ثلاثة أشهر إلى سنتين، والجزائر من عشر سنوات إلى عشرين سنة، واليمن لا تزيد مدة العقوبة عن عشر سنوات. وفرضت كل الدول ما عدا فلسطين غرامة مالية فضلاً عن عقوبة السجن.

(د) استخدام الوساطة

يجرم قانون العقوبات الساري المفعول في فلسطين رقم 59 لسنة 1953 «كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباته نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه وتزيد على خمسمائة جنيه». فيما لم تتوافر معلومات من الدول الأخرى المشاركة في التقرير.

لأحكام هذا القانون قبل تقديم إقراره وجب عليه تقديمه خلال شهرين من تاريخ تركه العمل لأي سبب. أما في الأردن فلم تحد المدة واكتفى القانون عند تركه الخدمة أو زوال الصفة عنه. فيما لم يطلب القانون الفلسطيني من النواب والوزراء تقديم إقرار الذمة المالية عند انتهاء مدة توليهم مناصبهم أو المدة النيابية.

(د) جهة ايداع الذمة المالية للنواب والوزراء

تختلف التشريعات في الدول المشاركة في التقرير في الجهة التي تودع لديها إقرارات الذمة المالية للنواب والوزراء، ففي لبنان تودع لدى رئاسة المجلس الدستوري، وفي الأردن لدى دائرة الإشراف في وزارة العدل، وفي اليمن لدى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد. وفي الجزائر يودع التصريح لدى لجنة التصريح بالامتلاك المنشأة بموجب قانون التصريح بالامتلاك. أما كل من فلسطين والمغرب فيتم التمييز بين إقرارات الوزراء والنواب بما يتعلق بجهة الايداع، ففي فلسطين يتم ايداع إقرارات الذمة المتعلقة بالوزراء لدى رئيس السلطة الفلسطينية، أما إقرارات النواب فتودع لدى محكمة العدل العليا (المحكمة الادارية). وفي المغرب يودع تصريح الوزراء لدى كتابة ضبط المجلس الأعلى للحسابات، أما النواب يودعون التصريح لدى هيئة خاصة بالمجلس الأعلى للحسابات.

(هـ) المصرح عنه في إقرار الذمة المالية

تتفق النصوص القانونية في كافة الدول على أن إقرار الذمة المالية يتضمن كامل الأموال المنقولة وغير المنقولة والالتزامات المالية على المصرح، فيما تضيف الأردن في قانونها «أي منفعة أو حق منفعة يحصل عليها لنفسه أو لغيره». كما يفضل القانون المغربي هذه المعلومات المتعلقة بما يفصح عنه «تتكون الممتلكات الواجب التصريح بها من جميع العقارات والأموال المنقولة. ويدخل في عداد الأموال المنقولة على الخصوص الأصول التجارية والودائع في حسابات بنكية والسندات والحصص والأسهم في الشركات والقيم المنقولة الأخرى والممتلكات المحصل عليها عن طريق الإرث والإقتراضات والتحف الفنية والأثرية والحلي والمجوهرات».

(و) اطلاق الجمهور على اقرار الذمة المالية

تشير نصوص التشريعات في الدول كافة إلى الطابع السري لمحتويات التصريح «إقرار الذمة المالية»، فيما عدا الجزائر الذي يسمح قانون التصريح بالامتلاك لعام 1997 بنشر محتويات اقرار الذمة المالية للخاصين لأحكام القانون، بمن فيهم رئيس الدولة والوزراء والنواب خلال سنتين يوماً من تاريخ توليهم مناصبهم.

كما أن النصوص القانونية في كل من فلسطين والمغرب تفرض الحصول على قرار من المحكمة لفحص محتويات اقرار الذمة المالية. أما في لبنان فيعود للمرجع القضائي حق الاطلاع على التصاريح في حال حصول ملاحقة قانونية للمصرح. وفي الأردن فإن رئيس محكمة التمييز له الحق بمعرفة حوى الإقرار في حال وجود شكوى معززة بالوثائق. وفي اليمن ينحصر حق الاطلاع على إقرارات الذمة المالية والبيانات والايضاحات والوثائق واجراءات الدراسة والفحص بالهيئة والجهات المختصة بالتحقيق.

2- العمل بعد انتهاء فترة الوظيفة

لم تحدد أيًا من القوانين المطبقة في الدول المشاركة في التقرير (فلسطين والأردن ولبنان والمغرب والجزائر والبحرين واليمن والكويت) أية مهل أو فترات زمنية يمنع النواب أو الوزراء خلالها عن ممارسة وظائف سواء في القطاع العام أو الخاص، بعد انتهاء مدة عضويتهم في البرلمان أو انتهاء مناصبهم في الحكومة.

رابعاً: الحصانة البرلمانية

الغاية من الحصانة البرلمانية هي ضمان أن يتمتع النواب بحرية كافية للاضطلاع بواجباتهم كاملة في رقابة أداء الحكومة ومحاسبتها، وفي مناقشة التشريعات وتمثيل المواطنين. هذه الوظائف تضع النواب في مواجهة مباشرة مع مختلف مؤسسات الدولة، لذا يجب أن يكون النواب قادرين على القيام بأعمالهم البرلمانية من دون خوف من الملاحقة القضائية. وضماناً لاستقلال أعضاء البرلمان وحماية لهم ضد أنواع التهديد والانتقام، وبخاصة من قبل السلطة التنفيذية.

تتضمن دساتير معظم بلدان العالم نصوصاً تتعلق بالحصانة البرلمانية وهي نوعان: حصانة موضوعية وحصانة إجرائية. والحصانة الموضوعية تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال أو الأفكار والآراء التي تصدر منهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية، ولهذا يطلق عليها الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية. أما الحصانة الإجرائية فتعني عدم جواز اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد أي من أعضاء البرلمان في غير حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود)، إلا بعد الحصول على إذن المجلس التابع له، ولهذا يطلق عليها الحصانة ضد الإجراءات الجنائية. الحصانة البرلمانية سواء أكانت موضوعية أو إجرائية تمثل استثناءً من القانون العام، اقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية بمنأى عن اعتداءات السلطات الأخرى، ولحفظ كيان التمثيل النيابي وصونه ضد أي اعتداء.¹⁶

1- الحصانة الخاصة بالنواب

(أ) مساءلة النواب جزائياً بسبب أعمالهم البرلمانية

تشير النصوص الدستورية في كل من فلسطين (المادة 53)، ولبنان (المادة 39)، والجزائر (المادة 109) والكويت (المادة 108) والمادة 19 من القوانين الداخلية لمجلس الأمة، إلى عدم جواز مساءلة النواب جزائياً بسبب الآراء التي يبديونها، أو الوقائع التي يوردونها أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس أو في أعمال اللجان. وفي فلسطين تضيف المادة 53 من القانون الأساسي (لأي عمل يقومون به خارج المجلس من أجل تمكينهم من أداء مهامهم). فيما تضع النصوص الدستورية في كل من المغرب (المادة 39) والبحرين (المادة 89) شرطاً يتعلق بعدم المساس بالعقيدة أو وحدة الشعب أو احترام الملك أو القذف في الحياة الخاصة للأشخاص. وينظم هذا النوع من الحصانة في اليمن أحكام المادة 203 من القوانين الداخلية لمجلس النواب. فيما لم يذكر هذا النوع من الحصانة في الدستور الأردني سواء كان لأعضاء مجلس النواب أو مجلس الأعيان.

(ب) مباشرة الإجراءات الجزائية

تمنع النصوص الدستورية، في كل من فلسطين (المادة 53) والمغرب (المادة 39) ولبنان (40) والأردن (المادة 86) والبحرين (المادة 89) والجزائر (المادة 110)، والكويت (المادة 111)، اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان، في أثناء دور الانعقاد، أو إلقاء القبض عليه إذا اقترب جرمًا جزائياً إلا بإذن من البرلمان ما خلا حالة التلبس بالجريمة. وينظم هذا النوع من الإجراءات في اليمن أحكام المادة 204 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(ج) الجهة التي تنظر في طلب رفع الحصانة (غريبة الشكاوى)

تقديم طلب رفع الحصانة: يقدم طلب رفع الحصانة إلى رئاسة المجلس مرفقاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية بحق النائب من قبل وزير العدل في كل من المغرب (المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس النواب)، والكويت (المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة)، ولبنان (المادة 91 من النظام الداخلي للمجلس النيابي)، والبحرين (المادة 178 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب)، والجزائر (المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني)، واليمن (المادة 205 من قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب).

أما في فلسطين يقدم الطلب من قبل النائب العام (المادة 26 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي)، للجنة المختصة في المجلس: يحيل رئيس المجلس النيابي مهمة البحث في المذكرة في كل من الكويت وفلسطين والأردن والبحرين والجزائر واليمن إلى اللجنة القانونية (التشريع والدستور)، وفي المغرب إلى لجنة الحصانة البرلمانية التي تؤلف في بداية الفترة التشريعية من 13 عضواً على أساس التمثيل النسبي، أما في لبنان فيتولى النظر في المذكرة كل من هيئة المكتب ولجنة الإدارة والعدل في اجتماع مشترك (المادة 92 من النظام الداخلي للمجلس النيابي). الأغلبية المطلوبة لرفع الحصانة: يأخذ المجلس قراره برفع الحصانة بأغلبية الثلثين في فلسطين (المادة 26 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي)، وبأغلبية أعضاء المجلس في كل من الجزائر (المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني)، واليمن (المادة 206 من قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب). وبالأغلبية النسبية في كل من الكويت ولبنان (المادة 96 من النظام الداخلي للمجلس النيابي)، والمغرب (لم تذكر المواد الخاصة برفع الحصانة الأغلبية، لكن تشير المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس النواب إلى أنه تتم المصادقة على القضايا المعروضة للتصويت إذا توفرت على أغلبية الأصوات المعبر عنها، باستثناء الأحوال التي ينص فيها الدستور على أغلبية معينة). والأغلبية المطلقة للحاضرين في كل من البحرين (لم تذكر المواد الخاصة برفع الحصانة الأغلبية، لكن تشير المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب إلى أن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة للحاضرين ما لم يرد نص خاص)، والأردن (المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب).

2- الحصانة الخاصة بالوزراء

(أ) الإحالة إلى التحقيق

لم تشر أغلب النصوص القانونية في الدول المشاركة في التقرير إلى حصانة خاصة بالوزراء بما قد ينسب إليهم من جرائم أثناء تأديتهم واجباتهم (المغرب، لبنان، الأردن، البحرين، الجزائر، واليمن). فيما تمنح المادة 75 من القانون الأساسي حقاً حصرياً لرئيس السلطة الفلسطينية بإحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق، وكذلك منح رئيس الحكومة حق إحالة الوزراء إلى التحقيق. كما يمنح القانون الداخلي لمجلس النواب اليمني الحق للمجلس في إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها. ويمنح الدستور الأردني الحق لمجلس النواب في اتهام الوزراء أمام المجلس العالي لمحاكمة الوزراء.

(ب) المحكمة صاحبة الاختصاص بمحاكمة الوزراء

تشير النصوص القانونية إلى أن الوزراء يخضعون إلى محكمة خاصة في كل من المغرب (المحكمة العليا عن الجرائم الوظيفية)، ولبنان (المجلس الأعلى عن الجرائم الوظيفية)، والأردن (المجلس العالي لمحاكمة الوزراء)، أما الجزائر فإن المادة 158 من الدستور تنص على أن رئيس الدولة ورئيس الوزراء يحاكمون أمام محكمة عليا للدولة، وفي الكويت توجد محكمة خاصة بموجب قانون محاكمة الوزراء رقم 88 لعام 1995، فيما لا يذكر القانون المحكمة المختصة لمحاكمة الوزراء في كل من فلسطين واليمن والبحرين، الأمر الذي يشير إلى اختصاص المحاكم العادية بمحاكمتهم.

خامساً: السلوكيات الواردة في الأنظمة الداخلية

يضع النظام الداخلي القواعد التي تنظم وتضبط عمل البرلمان، بهدف تسهيل أعماله وتمكين أعضائه من ممارسة دورهم البرلماني بشكل فردي أو جماعي، وتنظيم العلاقة بين أفرادهم وهيئاتهم وتحديد حقوقهم واجباتهم البرلمانية. وبالتالي فإن تنظيم الأعمال وتصنيفها التي يقرها النظام تؤثر في مردود العمل النيابي وكيفية أداء النواب لأعمالهم والقيام بوظائفهم التشريعية والرقابية وغيرها.

1- المجالس النيابية

(أ) واجب حضور جلسات المجلس

تشير النصوص القانونية في الدول المشاركة في التقرير إلى إلزامية حضور النواب اجتماعات لجان المجلس. كما تفرض عقوبات على النواب المتغيبين تتراوح ما بين عدم دفع المكافآت الخاصة باجتماعات اللجان، والتنبيه في الجلسة العامة، والإعلان في الجريدة الرسمية، والحسم من المكافأة الشهرية للنائب. ففي فلسطين والأردن ولبنان (إذا تغيب أحد أعضاء أي لجنة ثلاث جلسات متتالية في الدورة الواحدة دون إجازة أو عذر مقبول اعتبر مستقلاً من عضوية اللجنة)، وفي المغرب (يتم الاقتطاع من مبلغ التعويضات الشهرية الممنوحة للنائب بحسب عدد الأيام التي وقع خلالها التغيب بدون عذر مقبول، ويعلن رئيس المجلس عن هذا الإجراء في جلسة عمومية وينشر في النشرة الداخلية للمجلس والجريدة الرسمية). وفي البحرين (يسقط حقه في المكافأة عن مدة الغياب)، أما في اليمن والجزائر فلم يحدد النظام الداخلي أية عقوبات تفرض على عدم حضور اجتماعات لجان المجلس.

(ج) الاشتراك في لجان المجلس

لم تتوافر معلومات من الدول المشاركة في التقرير ما عدا كل من فلسطين (توجب المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي «على العضو أن يشترك في إحدى لجان المجلس ويجوز له أن يشترك في لجنة ثانية فقط»)، ولبنان (تنص المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس النيابي على أنه «لا يجوز للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجتين من لجان المجلس الدائمة، إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الإنسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات»)، والكويت (تشير المادة 45 من اللائحة الداخلية إلى أنه «ينبغي أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في لجنة على الأقل، ولا يجوز له الاشتراك في أكثر من لجتين دائمتين، ولا يعتبر مكتب المجلس لجنة في تطبيق هذا الحكم. فإذا لم تكتمل عضوية

(ج)الكلام في جلسات مجلس الوزراء

تنص المادة 21 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الفلسطيني على حق رئيس مجلس الوزراء بمنح الإذن للوزراء في مناقشة المواضيع بحسب ترتيب طلب الكلام. كما تمنح المادة نفسها رئيس الوزراء حق الطلب من الوزير إجمال أفكاره، أو لفت نظر الوزير المتكلم عند خروجه عن موضوع النقاش وسحب حق التكلم منه إذا تكرر ذلك.

سادساً: التثقيف والتدريب

لا توجد مؤسسات تعنى بتثقيف النواب والوزراء وتدريبهم على السلوك الجيد داخل المجالس وخارجها في كل من فلسطين والأردن ولبنان والمغرب واليمن، فيما توجد مؤسسات تعنى بتثقيف وتدريب أعضاء المجالس البرلمانية في كل من الجزائر (معهد التكوين والدراسات التشريعية) والبحرين (معهد البحرين للتنمية السياسية). وتتضمن برامج التدريب الموجهة للنواب الجوانب الدستورية والصياغة التشريعية إضافة إلى اللغات والإعلام.

اللجان الدائمة وتبين أن بعض الأعضاء لم يشترك في عضوية أي منها، أو لم يشترك إلا في عضوية لجنة واحدة، يتم شغل الأماكن الشاغرة من بين هؤلاء بطريق القرعة بدءاً بالأعضاء الذين لم يشتركوا في عضوية أي لجنة».

(د)حيادية رئاسة المجلس

لم تتوافر معلومات من الدول المشاركة في التقرير ما عدا فلسطين بحيث تنص المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن «رئيس المجلس يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لإرادته. لرئيس المجلس أن يشترك في المناقشات وعندئذ يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه حتى تنتهي المناقشة».

(ه)الكلام في الجلسة والإخلال في النظام

تشير جميع نصوص الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية للدول المشاركة في التقرير إلى تنظيم حق النواب في المشاركة في المناقشة أثناء جلسات المجلس، وتمنح هذه النصوص رؤساء المجالس صلاحيات الحفاظ على النظام وعدم التشويش على أعمال الجلسة. وفي سبيل هذا تشير الأنظمة الداخلية إلى عقوبات متدرجة يتخذها رئيس المجلس والمجلس تبدأ من التنبيه إلى منع الكلام (إيقاف المتحدث عن الكلام) إلى الإخراج من الجلسة لمدة محددة أو المنع من حضور كامل الجلسة وصولاً إلى حرمان النائب من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة قد تصل إلى أسبوعين.

2- مجلس الوزراء

لا يوجد لوائح داخلية تنظم عمل مجلس الوزراء في كل من المغرب ولبنان والأردن والبحرين والجزائر واليمن، فيما لم تتوافر معلومات من الكويت. أما في فلسطين فلدَى مجلس الوزراء لائحة داخلية تحدد آليات العمل والسلوكيات المحددة للوزراء.

(أ)حضور جلسات مجلس الوزراء

تنص المادة 9 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الفلسطيني «حضور جلسات مجلس الوزراء إجباري لجميع أعضائه، ولا يجوز الغياب إلا في حالات طارئة» أما المادة 5 من اللائحة فتوجب الوزراء بإبلاغ رئيس الوزراء بذلك خطياً قبل موعد الاجتماع بثلاثة أيام عمل على الأقل، إلا في الحالات الطارئة. لكن اللائحة لا تفرض عقوبات على مخالفة هذا النص.

(ب)الإتابة في حضور جلسات مجلس الوزراء

تنص المادة 4 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الفلسطيني على أنه «لا يجوز للوزير أن ينيب شخصاً لحضور جلسات المجلس بدلا عنه». لكن اللائحة لا تفرض عقوبات على مخالفة هذا النص.

الفصل الثاني: التوصيات

- عليها بصفتهم الوظيفية في غير أعمالهم البرلمانية.
- يجب تبني نصوص قانونية تحدد عمل النواب عند تعاقد أعضاء البرلمان مع الدولة في كل من الجزائر واليمن والمغرب.
- ينبغي إدراج نص قانوني يتعلق بمنع النواب من تمثيل الحكومة بأجر في كل من البحرين واليمن والمغرب والأردن والكويت.
- ينبغي النص في التشريعات في الدول المشاركة في التقرير على منع النائب من أن يكون وكيلاً في قضية تكون الدولة خصماً فيها.
- يتوجب النص على منع النائب من العمل مقابل أجر أو تولي عضوية شركات في كل من الأردن والبحرين واليمن والمغرب ولبنان والكويت.
- ينبغي النص في القانون الناظم لعمل النواب في الدول الثمانية المشاركة في التقرير على تشريع يلزم كل نائب إخطار رئيس المجلس ببيان عضويته في مجالس إدارة الشركات المساهم بها. وأن يرفض التعيين في إحدى الشركات الأجنبية، وأن لا يقبل عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة أو لجان الاشراف في شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة.
- ينبغي النص على وجوب الإفصاح عن الأعمال المهنية للنواب خلال مدة ولاية البرلمان في كل من فلسطين ولبنان واليمن والجزائر والبحرين والأردن.
- يتوجب النص في القانون الناظم لعمل النواب في الدول الثمانية المشاركة (ما عدا البحرين) على أن يخطر كل نائب عند مناقشة أي موضوع معروض على المجلس يتعلق بمصلحة شخصية له أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو لأحد موكله أن يخطر المجلس بذلك قبل مناقشته.
- ينبغي تطبيق جميع قواعد منع تضارب المصالح المنصوص عليها للنواب ضمن التشريعات المنظمة لعمل الوزراء في الدول المشاركة في التقرير.

ثانياً: الذمة المالية «الإفصاح»

- ينبغي إصدار قانون الذمة المالية في كل من البحرين والكويت، أو النص في التشريعات الناظمة لعمل البرلمانين على الإفصاح، أو ايداع الذمة المالية لكل نائب وزوجاته وأبنائه القصر. فيما ينبغي استكمال النص في كل من المغرب فيما يتعلق بالزوجة والأبناء القصر.
- يتوجب تعديل النص القانوني في فلسطين المتعلق بتقديم اقرار الذمة المالية لتحديد الفترة الزمنية التي يجب أن يقدم الوزراء والنواب فيها إقرار الذمة المالية لأول مرة. وكذلك يتوجب أخذ هذا الأمر في الاعتبار عند اصدار القانون أو تعديل التشريعات في كل من الكويت والبحرين.
- ينبغي أن تنص القوانين الناظمة لآلية تقديم الذمة المالية في كل من فلسطين ولبنان والمغرب والجزائر على تقديم اقرار الذمة المالية بشكل دوري (مرة كل سنتين على الأقل). كما ينبغي أخذ هذا الأمر في الاعتبار عند اصدار القانون أو تعديل التشريعات في كل من الكويت والبحرين.
- يتوجب وضع نص قانوني في فلسطين يتعلق بتقديم الوزراء والنواب اقرار الذمة المالية عند انتهاء توليهم المنصب والمدة النيابية بمدة لا تتجاوز الستين يوماً. كما يجب توضيح المدة

تشير النصوص التشريعية، في الدول الثمانية المشاركة في التقرير، المتعلقة بالسلوك والاخلاقيات السياسية إلى تلائم هذه النصوص مع الحصانة البرلمانية للنواب. لكن القواعد المتعلقة بتضارب المصالح والإفصاح (إقرار الذمة المالية) تشير إلى اختلاف كبير في النصوص بين الدول. ويبدو أن التجربة المحلية لكل بلد هيمنت على النصوص التشريعية، ففي دول الخليج العربي البحرين والكويت مثلاً هيمنت مسألة عضوية مجالس الادارة في الشركات الأجنبية والشركات المساهمة العامة بما يتعلق بقواعد تضارب المصالح، فيما هيمنت في بلدان المشرق العربي مسألة تولي وظائف «عضوية» في السلطة التنفيذية. كما أن حداثة النصوص الدستورية في بعض الدول منحتها القدرة على ادراج بعض القواعد المتعلقة بمنع تضارب المصالح والإفصاح والتي تنسجم «إلى حد ما» مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد.

توصية عامة

تطوير وثيقة نموذجية للأخلاقيات السياسية للنواب والوزراء في العالم العربي على شكل: (1) نظام «مدونة» نموذجي للأخلاقيات السياسية للبرلماني العربي. و/ أو (2) إعداد قانون السلطة التشريعية (النظام/ اللائحة الداخلية للبرلمانات العربية) نموذجي. تتضمن قواعد السلوك والأخلاقيات السياسية «مبادئ الشفافية والنزاهة وعدم تضارب المصالح» بالإضافة إلى وسائل الرقابة واجراءات التشريع وقواعد إدارة تنظيم أعمال البرلمان وآليات العلاقة ما بين السلطات: في سبيل تكامل النصوص القانونية، خاصة أن هذه القواعد مبعثرة في عدة تشريعات تحكم عمل النائب، وتيسير الوصول إلى الأحكام التشريعية الخاصة بالنزاهة والشفافية والمساءلة.

أولاً: تضارب المصالح

- ما زالت القوانين والتشريعات المتعلقة بالحد من الفساد في العالم العربي قاصرة عن تحديد بعض أشكال تضارب المصالح وهي: توظيف الأقارب والأصدقاء، ومنح العقود لأصدقاء أو لشركات يمتلكها أقارب أو أصدقاء.
- ينبغي سن قانون خاص يمنع الجمع بين العضوية في البرلمان وممارسة الوظيفة العامة أو عضوية مجلس إدارة شركة تابعة للقطاع العام، وفي حال وجدت منح النائب فترة زمنية محددة للاختيار بينهما، وإلا اعتبرت عضويته في البرلمان منتهية حكماً. يطبق هذا النص في المغرب، أما عقوبة المخالفة فتنتطبق على الدول كافة ما عدا الكويت.
- ينبغي وضع نص قانوني في تشريعات الدول المشاركة في التقرير يمنع النواب من استخدام المعلومات التي يحصلون

خامساً: السلوكيات الواردة في الأنظمة الداخلية

- ينبغي النص في التشريع المنظم لعمل النواب في الجزائر على عقوبات محددة في حال الغياب عن جلسات الجمعية الوطنية.
- يتوجب تحديد عقوبات في التشريع المنظم لعمل النواب من اليمن والجزائر في حال عدم حضور النواب اجتماعات لجان المجلس.
- ينبغي إصدار تشريع ينظم عمل مجلس الوزراء في كل من المغرب ولبنان والأردن والبحرين والجزائر واليمن.

سادساً: التثقيف والتدريب

- ينبغي على برلمانات فلسطين والأردن ولبنان والمغرب واليمن والكويت انشاء مؤسسات أو التعاقد مع مؤسسات تعنى بتثقيف وتدريب النواب والوزراء على السلوك الجيد داخل المجالس وخارجها، على غرار ما هو موجود في كل من الجزائر والبحرين.
- يجب أن تركز البرامج والدورات التدريبية على قواعد العمل واجراءات تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية في العمل الحكومي.

- في الأردن لتقديم اقرار الذمة المالية عند انتهاء تولي المنصب أو المدة النيابة، وكذلك يتوجب أخذ هذا الأمر في الاعتبار عند اصدار القانون أو تعديل التشريعات في كل من الكويت والبحرين.
- ينبغي وضع اقرار الذمة المالية في الدول المشاركة في التقرير لدى جهة قضائية أو الهيئة / المؤسسة المعنية بمكافحة الفساد، سواء كان الإقرار متعلق بالوزراء أو النواب.
- ينبغي أن يشمل إقرار الذمة المالية، إضافة الى الممتلكات «الأموال المنقولة وغير المنقولة» والالتزامات المالية، الهدايا. كما ينبغي أن تحدد التشريعات في الدول الثمانية سقف الهدايا المسموح بها وتلك التي يفصح عنها أو لا يفصح عنها النائب.
- ينبغي نشر محتويات إقرار الذمة المالية لرئيس الدولة والوزراء والنواب في الجريدة الرسمية، وفقاً لآجال تقديم الذمة المالية عند توليهم مناصبهم المحددة في القانون الخاص بكل دولة.

ثالثاً: القيود المفروضة على نشاطات أعضاء المجلس والوزراء

- لم تتوافر معلومات من ثلاثة دول مشاركة في التقرير فيما يتعلق بالأعمال الممنوعة والتي يعاقب عليها قانون العقوبات (القانون الجنائي)، والتي تشمل الهدايا والرشوة واستغلال الوظيفة واستخدام الوساطة.
- ينبغي أن تحدد القوانين المطبقة في الدول المشاركة في التقرير (فلسطين والأردن ولبنان والمغرب والجزائر والبحرين واليمن والكويت) مهل أو فترات زمنية لمنع النواب والوزراء عن ممارسة وظائف في القطاع الخاص بعد انتهاء مدة عضويتهم في البرلمان أو انتهاء مناصبهم في الحكومة.

رابعاً: الحصانة البرلمانية

- تشير النصوص الدستورية والقانونية في الدول الثمانية المشاركة في التقرير إلى تمتع النواب بالحصانة البرلمانية، وأنه يتوجب لبدء الإجراءات الجزائية/ الجنائية، في غير حالة التلبس، من قبل السلطات المعنية أخذ إذن البرلمان صاحب الاختصاص في هذا المجال. كما تتشابه آلية النظر في طلب رفع الحصانة عن النواب داخل البرلمانات الثمانية.
- ينبغي النص في القانون الأردني على عدم جواز مساءلة النواب جزائياً بسبب الآراء التي يبديونها، أو الوقائع التي يوردونها أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس أو في أعمال اللجان، أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس من أجل تمكينهم من أداء مهامهم.
- يجب عدم وضع قيود على حرية ابداء الآراء والأفكار للنواب كتلك الموجودة في كل من المغرب والبحرين (شرطاً يتعلق بعدم المساس بالعقيدة أو وحدة الشعب أو احترام الملك أو القذف في الحياة الخاصة للأشخاص).
- ينبغي منح البرلمان «مجلس النواب» حق إحالة الوزراء الى التحقيق الجنائي، وفقاً لطبيعة النظام القانوني المتبع في الاجراءات الجزائية، في حال توافرت لدى البرلمان أدلة تشير الى التورط في جرائم أثناء تأدية أعمال ووظائفهم أو بسببها، أو الحق في اتهام الوزراء أمام المحكمة المختصة.