2014

دليل مدوّنات قواعد السلوك
وتنظيم السلوك
لأعضاء مجلس النواب الليبي

Global Partners Governance

NDI
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

UNDP
Empowered lives.
Resilient nations.

المحتوى

مقدمة

الفصل الأول: مهام الإدارة البرلمانية

أولاً- تعريف عام بالإدارة البرلمانية

ثانياً- مهام الإدارة البرلمانية

ثالثاً- وظيفة ديوان مجلس النواب

الفصل الثاني: شروط إنجاز مهام الإدارة البرلمانية

أولاً- المبادئ الناظمة للإدارة البرلمانية

1-مبدأ الإستقلالية الإدارية
2-مبدأ الإستقلالية المالية
3-مبدأ الحيادية السياسية
4-مبدأ الشفافية الإدارية
5-مبدأ الفعالية الإدارية
6-مبدأ المرجعية الإدارية

ثانياً- تنظيم العلاقة بين الإدارة (الديوان) وهيئات مجلس النواب

1- العلاقة مع الرئيس
2- العلاقة مع هيئة المكتب
3- العلاقة مع اللجان النيابية
4- العلاقة مع الكتل البرلمانية
5- العلاقة مع الأعضاء
6- العلاقة مع مكتب الرئيس
7- العلاقة مع القوة الأمنية

الفصل الثالث: متطلبات وظائف البرلمان من الإدارة البرلمانية

أولاً- متطلبات وظائف البرلمان

1- متطبات الوظيفة التشريعية
2- متطلبات الوظيفة الرقابية

مقدمة

تتناول هذه الدراسة النقاط الأساسية التالية:

- هدف مدونة قواعد السلوك وأسباب وجودها؛
- ما هي الأحكام المعمول بها لتنظيم السلوك في قاعة البرلمان؟
- هل تشكّل هذه الأحكام جزءًا من مدوّنة ما؟
- ما هي آليات التنفيذ الفعّالة؟
- هل المدونات والأنظمة الداخلية فعّالة؟ ما هي التحديات؟

يتناول الجزء الأول من الدليل تطوّر مدونات قواعد السلوك ودورها في البرلمان أما الجزء الثاني يتطرّق إلى تنظيم سلوك النواب في القاعة وفي اللجان البرلمانية كما أنّه يدرس قيمة مدونة قواعد السلوك أو دليل للسلوك البرلماني، ويقدّم الملحق أمثلة عن مدونات ودلائل سلوك لعدد من المجالس البرلمانية.

الجزء الأول: مدونات قواعد السلوك

ما الهدف من وجود مدونة قواعد السلوك؟

لقد أصبحت مدونات قواعد السلوك شائعة في المجالس البرلمانية حول العالم خلال العقدين الماضيين. ويعود الجزء الأكبر من هذا التطور إلى خسارة الثقة في البرلمانيين وغيرهم من الشخصيات العامة. كانت المدونات ميزة خاصة تتمتع بها برلمانات الكومنولث والهيئات التشريعيّة القائمة على النمط الأمريكي حيث كان هنالك نقل للمعرفة بين البرلمانيين والمسؤولين. أما المجالس البرلمانية الأخرى في أوروبا والتي تتبع التقاليد النابوليونية فقد استغرقت وقتًا اطول لتعتمد هذه المدونات، فالبرلمان الأوروبي اعتمد مدونة قواعد سلوك في العام 2011 راضخًا لضغوطات المجتمع المدني.

تُعتبر مدونات قواعد السلوك محاولةً لتحديد الصفات الأساسية التي يجب أن يتحلّى بها أيّ برلماني في الهيئة التشريعية يعمل حسب ما يمليه عليه ضميره. وقد أعدّت برلمانات جديدة وناشئة في أوروبا الشرقية مجموعة جديدة من المدونات، ويشكّل ذلك في جزء منه وسيلةً لإقناع البلاد المانحة والاتحاد الأوروبي بأنّ الهيئات التشريعية الجديدة مختلفة عن الجمعيات القديمة التي كانت تهيمن عليها الشيوعية، كما أّن وجود مدونة قواعد السلوك يسعى لتوفير دليلٍ مبسّط للنواب الجدد يعرّفهم على السلوك البرلماني الصحيح الذي يجب أن يتحلوا به كمشرّعين. فنظراً لعدم تحديد قواعد اللعبة بعد وقوع الخلافات السابقة تبيّن أن مدونات قواعد السلوك مفيدة في تعزيز العملية البرلمانية.

وكنتيجة للربيع العربي، ظهر توجّه جديد يركز على تحويل وتغيير الهيئات التشريعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهذا سيؤدي على الأرجح إلى تطوير المزيد من مدونات قواعد السلوك. وتشكّل هذه المدونات في البلاد غير المعتادة على المؤسسات الديمقراطية وسيلةً لبناء تفاهمٍ مشترك يضمن عمل الهيئات التشريعية بشكلٍ فعّال.

منظمة الشفافية الدولية تلخّص قيمة مدونة قواعد السلوك

"تؤدي الهيئة التشريعية دورًا أساسيًا في تعزيز الحكم الرشيد ومكافحة الفساد والإدارة الضعيفة في جميع قطاعات المجتمع. ويتوقع المواطنون أن يقدم البرلمانيون خدماتهم استنادًا إلى اقتناعهم بالخير العام والتزامهم به وليس سعياً وراء السلطة والمكاسب الشخصية. وفي المقابل، قد أعطي البرلمانيون السلطة القانونيةالتي تخولهم اتخاذ القرارات التي تحدد ازدهار الدولة ومواطنيها.

وبالتالي لا يؤثر فشل البرلمانيين في تحقيق هذه التوقعات فقط سلبًا وبشكلٍ كبير على ثقة المواطنين في قدرة قادتهم المنتخبين على العمل من أجل المصلحة العامة ولكنه أيضًا يضعف شرعيّة الدولة ومؤسساتها...

لذا نحتاج إلى آليات توضّح للبرلمانيين ما هو متوقّع منهم وما الذي يشكّل مخالفة للأخلاقيات العامة. ومن الضروري

هنالك بعض الأسباب المهمة التي تدفع البرلمانيين في الهيئات التشريعية الحديثة المنشأ إلى تبني مدونة قواعد السلوك ومنها:

- تقديم دليل يسير للبرلمانيين حول معايير السلوك المقبولة في البرلمان؛
- المساعدة على بناء علاقات متينة بين البرلمانيين ذوي الخلفيات المتنوّعة والتوقّعات المختلفة؛
- استخدام المدونة كأداة أساسية للتدريب والتمهيد للنواب الجدد؛
- التبيان للمجتمع المدني المعايير التي يجب توقعها من البرلمانيين؛
- التبيان للمجتمع الدولي أنه من المتوقع التزام جميع البرلمانيين بمعايير عالية.

من المهم جداً وضع نظامٍ داخلي للبرلمان عند تأسيسه وقبل أن تتمكن الهيئة التشريعية من العمل. وتظهر مسائل السلوك الأخلاقي في مرحلة لاحقة من عمل البرلمان. غير أنّ إدخال مدونة قواعد السلوك غالبًا يوفّر فرصة لإعادة النظر بالسلوك المقبول في القاعة ولتعديل النظام الداخلي.

ولكن من الأرجح أن تظهر ظروف مباشرة تكون بمثابة الدافع لوجود مدونة لسلوك البرلمانيين مثل ما حدث في الهند حيث أدّت عقود من الخلل والتعطيل في عمل البرلمان الهندي (اللوك سابها) إلى انعدام الثقة بشكلٍ كبير من قبل جمهور المنتخبين.

وقد ينشأ دافع وضع مدونة قواعد السلوك من مصدرٍ خارجي. ففي المملكة المتحدة كانت أزمة الثقة في قدرة البرلمانيين على ضبط سلوك زملائهم الدافع وراء تأسيس هيئة مستقلة جديدة تُعرف بلجنة معايير الحياة العامة وهي التي وضعت معايير المدونة في عام 1994. أما في الولايات المتحدة، فأدت فضيحة ووترغايت إلى وضع قانون الأخلاقيات في الحكومة في عام 1978 وهو الذي فرض ضرورة تصريح أعضاء الكونغرس والموظفين والمسؤولين في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية عن أموالهم.

وفي النمسا تمّ إقرار "حزمة الشفافيّة" كقانون في عام 2012 لمعالجة مشاكل تمويل الأحزاب والرعاية وجماعات الضغط وقبول النواب للهدايا والعمل المدفوع. وعيّنت الجمعية الوطنية الفرنسية في عام 2012 مفوضًا مستقلاً (مستشارًا أخلاقيًا) بعد حدوث تغيير في الحكومة وأتى هذا التعيين بعد إنشاء مدونة قواعد السلوك في العام 2011.

غير أنّ اعتماد مدونة قواعد سلوك ليس عالميًا إذ بيّنت دراسة أجرتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في 2012 أنّ 13 برلمانًا في منطقة عمل المنظمة قد اعتمد مدونات قواعد السلوك والأخلاقيات حتى اليوم. وبالرغم من أنّ الرقم يبدو صغيرًا تمثل هذه المجالس البرلمانيّة 607.5 مليون نسمة، أي 50 في المائة من سكان منطقة عمل المنظمة. لكن هنالك توجه سيؤدي على الأرجح إلى اعتماد مدونات قواعد سلوك جديدة. أهمية مدونات قواعد السلوك تنتشر بفضل الشبكات الدولية مثل الكومنولث ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد البرلماني الدولي والاتحاد الأوروبي

أنواع مدونات قواعد السلوك

قد تكون مدونات قواعد السلوك مستندات قصيرة ملحقة بالنظام الداخلي وتتضمّن المبادئ العامة للسلوك أو قد تكون أكثر تفصيلاً وتشير في بعض الأماكن إلى الدستور أو النظام الداخلي كي تشكّل دليلاً يشمل جميع أشكال السلوك التشريعي. ويمكن اعتماد هذه المدونات بموجب قرار برلماني أو من خلال الحاقها إلى دستور الدولة. ويمكن أن تستند إلى القواعد فتشمل محظورات محددة أو تستند إلى المبادئ فتشمل الخصائص العامة للسلوك الجيد. ولا تستبعد كلّ من هاتين المقاربتين الأخرى إذ إنّ المدونات التي تتضمّن مجرد تطلعات نحو السلوك الجيد وحسب تكون غير فعّالة في أغلب الأحيان.

يجب أن تسعى مدونات قواعد السلوك إلى تحديد ما هو السلوك المقبول من البرلمانيين وأن تبيّن بوضوح المعايير المشتركة والمتعارف عليه للقواعد الأخلاقية. إذ تشكّل هذه المدونات بيانًا من المبادئ التوجيهية. ومن غير المرجّح أن تحلّ هذه المدونات مكان النظام الداخلي أو القوانين البرلمانية كلّها فغالبًا ما يتمّ إضافة القواعد المفصّلة كملحق للمبادئ الأساسية.

أمّا الطريقة المثلى فهي أن يضع البرلمانييون مدونة قواعد السلوك بأنفسهم، علمًا أن صياغتهم يجب أن تلبّي متطلبات المجتمع المدني. تقوم دول عدة بتضمين مدونات قواعد السلوك في قانون الدولة بينما تعتبر دول أخرى أنّه يجب على المدونة أن تكون أكثر طواعيّة وقابلة للتغيير بعد تطبيقها عمليّاً. ولكن ذلك يعتمد على سياق السلطة التشريعية الذي سيتم تطبيق المدونة فيه. وقد تظهر مخاوف من تلاعب الأحزاب التي تحظى بالاغلبية بالمدونات في حال إمكانية إعادة صياغة المدونات عند الرغبة. بيد أنّ تطبيق النظام الداخلي سيؤدي على الأرجح إلى ظهور طلبات بإجراء بعض التغييرات في الصياغة. وقد خضعت مدونة قواعد السلوك في مجلس العموم البريطاني الى ثلاث مراجعات كبيرة منذ اعتمادها في عام 1996.

مضمون مدونة قواعد السلوك

تتضمّن مدونات قواعد السلوك بشكل عام بيان يشمل الممارسات المثلى التي تخدم مصالح الدولة والشعب وتكون هذه المدونات طموحة في طبيعتها. وقد برهنت مدونة "المبادئ السبعة للحياة العامة" التي وضعتها لجنة معايير الحياة في عام 1994 أنّها ذات نفوذ وليس فقط في البلاد غير الناطقة بالإنجليزية. وتعزز هذه المبادئ السبعة قيمًا مثل الإيثار والصدق والموضوعية. وقد تطلب مدونات قواعد السلوك من البرلمانيين أن يدعموا البرلمان كهيئة جماعيّة، مما قد يكون نافعًا بشكلٍ خاص عند محاولة بناء ثقافة إيجابيّة داخل السلطة التشريعية الجديدة.

ولكن على مدونة قواعد السلوك أيضًا أن تتضمّن مبادئ معيّنة من أجل تحديد معايير أساسية يمكن مقارنة السلوك بموجبها. فمن الطبيعي مثلاً أن يشمل النظام الداخلي وبالتفصيل الآداب في القاعة وفي اللجنة ولكنه من المفيد أيضًا أن يتم تحديد بعض هذه الآداب أيضاً في مدونة قواعد السلوك. نذكر في ما يلي أمثلة من دليلٍ هندي للآداب في القاعة:

- تُمنع الإهانات الشخصية أو السلوك التهديدي
- يُمنع حمل الأعلام أو رفع الشعارات
- يجب الاستماع إلى الآخر
- يُمنع التهكم بصوت عالٍ كما تُمنع الهتافات
- يجب الجلوس دومًا بحسب ترتيبات المقاعد المحددة
- يجب احترام أحكام الرئيس.

يمضي البرلمانيون الوقت أيضًا في الساحة البرلمانية حيث يجتمعون ويتكلمون مع الموظفين ويدلون بالتصريحات الإعلامية. ويصبح من الصعب ضبط هذه الأماكن لأنها لا تخضع للمراقبة الدائمة. فهل يجب اتباع معايير أقلّ صرامة للسلوك في هذه الأماكن أو يجب اعتماد اجراءات تنفيذية أخرى فيها؟

من المعروف أنّ البرلمانيين يعملون لخدمة الخير العام وليس لمصالحهم الخاصة غير أنّ عدد متزايد من المجالس البرلمانية قد اعتمد قواعد محددة للشفافية بعد ظهور عدد من الفضائح. وقد تشمل هذه القواعد سجل المصالح المالية. ووضعت دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي في العام 2006 لائحة ذكرت أنواع السجلات الموجودة على شكل مجموعة من الأسئلة:

- **هل السجل إلزامي أو اختياري، فهو اختياري في البلدان الاسكندنافية؛**

- **هل يشمل الأصول والممتلكات فقط كما في معظم البلاد الفرنكوفونية أو يشمل مصالح ماليّة أخرى أيضًا؛**
- **هل يشمل التصريح عن الأصول زوج/زوجة النائب وأولادهما أو لا؛**
- **هل يتم نشر السجل بأكمله علناً أو يتم تقديم مجرد أجزاء منه إلى رئيس البرلمان أو أمين السجل بهدف حماية الخصوصية؛**
- **هل يقدم البرلمانيون تصريحاتهم في بداية ولايتهم وفي نهايتها فقط أو عليهم تحديثها كلّ سنة؛**
- **هل يتمّ الإعلان عن أيّ تضارب في المصالح عندما يكون للنائب علاقة في مسألة عمل معيّنة أو يتمّ منع النائب من المشاركة بأي عمل خارجي؛**
- **هل تراقب هيئة خارجية أو لجنة برلمانية السجلّ وتطبّقه أو يُعتمد مزيج من الاثنين؟**

ويمكن اعتماد مقاربة أخرى تمنع النواب من الحصول على وظيفة خارج المجلس أو تفرض عليهم الإعلان عن عوائدهم الضريبية وهي مقاربة شائعة في البلاد الاسكندنافية لكنها لا تُعتمد في أيّ منطقة أخرى.

وتتضمّن مدونات قواعد السوك عامةً شرط الشفافية والصراحة وتطلب من البرلمانيين أن يعلنوا عن أيّ مصلحة مالية في تصريحاتهم أو تقترح تعديلات على تشريع معيّن. ويقرر البرلمان والمجتمع المدني مدى التفاصيل المطلوبة في السجل. وتختار العديد من البلاد أن تبقي السجلات خاصة وألاّ تجعلها خاضعة للتحقيق العلني، وهذه مقاربة تقليدية في البلاد الفرنكوفونية مثل فرنسا وبلجيكا وإلى حدّ ما كندا.

تتطلّب بعض مدونات قواعد السلوك أيضًا أن يكون البرلمانيون صريحين ومستقيمين في حياتهم الشخصية، أي في الصفقات التجارية أو الحياة الخاصة أو المخالفات البسيطة على سبيل المثال. غير أنّه غالبًا ما يقاوم البرلمانيون هذا الشرط لأنهم يعتبرون أنّ ما يفعلونه خارج الحياة السياسية يبقى خاصًا بهم. لكنّ بعض المجالس البرلمانية قررت تنظيم أي سلوك لأعضائها يسيء بسمعة المؤسسة مثل المملكة المتحدة وليتوانيا.

حدّدت دراسة أجرتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في العام 2012 المحتويات الأساسية لمدونة قواعد السلوك:

الجدول الأول: العناصر الأساسية في نظام المعايير البرلمانية

المؤسسة	الوصف	الأهداف	نقاط يجب أخذها بعين الاعتبار
مدونة قواعد السلوك	لائحة مكتوبة تتضمن مبادئ و/أو قواعد توجّه السلوك	توفير الوضوح للنواب حول ما هو متوقع منهم. تسهيل عملية المساءلة.	التوافق مع القوانين القائمة؟ مبادئ أو قواعد؟ دليل مرافق لمدونة قواعد السلوك؟
سجلّ المصالح	لائحة مركزية تتضمن المصالح الخاصة للنواب	ضمان عدم تأثير المصالح	ما الذي يجب تسجيله؟ من سيصل إلى هذه

	التي قد تؤثر أو يبدو أنها تؤثر على قراراتهم	الخاصة على حكم النواب	المعلومات؟ ماذا عن الخصوصية؟
التصريح عن الأصول	بيان يتضمن مجموع الأصول لنائب معيّن	تجنب الفساد عبر السماح بالتدقيق في الأصول المكتسبة أثناء الخدمة في المنصب العام	كيف يتمّ تسجيل التصريحات (إلكترونيًا أو على الورق، إلخ)؟ هل يجب كشف هذه التصريحات للعلن؟ هل يتعين على أفراد العائلة أن يقوموا بالتصريح أيضًا؟ هل يمكن مقارنة التصريحات بالعوائد الضريبية؟
النفقات والمخصصات	قواعد تحدد النفقات المسموحة	ضمان عدم تبديد المال العام أو استخدامه لزيادة الدخل	هل يجب أن تختلف المخصصات بحسب اختلاف درجة النائب؟ هل يجب جعل نفقات النواب مركزية؟
السلوك في القاعة	قواعد حول السلوك في النقاشات، واحترام الزملاء، واللغة التي يجب استخدامها أو تجنبها، وقواعد اللباس	ضمان عمل البرلمان بشكل مهني وضمان قدرته على القيام بواجباته وضمان وجود جوّ من الاحترام تجاه الزملاء	هل يجب تنظيم السلوك؟ هل تعيق الممارسات غير الرسمية النقاش في القاعة؟ هل يتمّ احترام المساواة بين الجنسين وبين الخلفيات الاثنية؟
قواعد متعلقة بمجموعات الضغط	قواعد وقيود حول أنواع العلاقات التي يُسمح للنواب إقامتها مع جماعات الضغط وجماعات ذات المصالح	ضمان عدم استغلال النواب لمناصبهم وعدم استلامهم الأموال من جماعات الضغط مقابل الخدمات السياسية	ما المعلومات التي يجب توفيرها في سجلّ مجموعات الضغط؟ ما هو التوازن بين الضغط الحسن والضغط للحصول على التأثير السياسي غير الملائم؟

غالبًا ما تدرك مدونات قواعد السلوك هدف وجودها كما يبيّن المثل أدناه عن جنوب أفريقيا:

وضع

مقتطف من مدونة قواعد السلوك في جنوب أفريقيا

ما هو الهدف من مدونة قواعد السلوك؟

- **مساعدة النواب على التصرف بشكلٍ يتوافق مع مركزهم كممثلين للشعب**
- **تقديم توجيهات محددة تستند إلى مهام المنصب**
- **محاسبة النواب على ممارستهم للسلطة**
- **تحديد السلوك المقبول للنواب**

مدونة قواعد السلوك

من الأفضل أن يضع أعضاء الهيئة التشريعية مضمون مدونة قواعد السلوك من خلال اتفاق. لكن البديل هو فرض السلطة التنفيذية أو القضائية أو المجتمع المدني لهذه المدونة. وتؤدي الأحزاب السياسية دورًا أساسيًا في وضع المدونة نظرًا لتحملها مسؤولية البرلماني الذي يمثلها في المجلس، حيث تتحكم الأحزاب باختيار المرشحين، وهي مسؤولية تخضع لأي رقابة قانونية تفرضها اللجنة الانتخابية أو هيئة مكافحة الفساد أو المحاكم الدستورية.

تشمل دراسة أجرتها المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد/مؤسسة وستمنستر للديمقراطية في العام 2009 موادًا تتعلق بوضع مدونة قواعد السلوك. وتظهر المراحل التالية:

- إنشاء رغبة سياسية في الإصلاح
- الاتفاق أولاً على المبادئ الأخلاقية
- وضع قواعد مفصّلة
- تأسيس النظام التنظيمي وتدريب النواب

ويطرح الدليل أسئلة أساسية في هذا الشأن:

- **هل هنالك مصادر داخلية تحدد مبادئ حسن السلوك؟ على سبيل المثال، هل يجب على النواب الالتزام بالحفاظ على نزاهة المؤسسة عند استلامهم المنصب؟**
- **هل قيم المؤسسة مترسخة في دستورٍ ما أو في النظام الداخلي؟**

- **في حال غياب هذه القيم، هل يمكن استخدام كتب القوانين البرلمانية كنقطة انطلاق لوضع مجموعة من المبادئ؟**
- **هل الاختلاف حول مبادئ معيّنة أو قيم معيّنة محتمل؟ هل يتعلّق الأمر بسياسات الأحزاب أو بمصادر أخرى للاختلافات الثقافية/الإثنية/الدينية؟**
- **كيف ستؤثر الثقافة السياسية والسياق السياسي على النقاش حول القيم الجوهرية للمؤسسة؟**
- **هل تتوفر مبادئ تعمل بها مجالس برلمانية أخرى، أو معايير دولية يمكن استخدامها كأساسٍ مرجعي للمشاورة؟**

من الشائع تشكيل لجنة متخصصة في الهيئة التشريعية توكل إليها مهام وضع مدونة قواعد السلوك. أمّا البديل الأول لذلك فهو إنشاء مكتب برلماني كما فعلت الجمعية الوطنية الفرنسية. ومن الشائع أيضًا أن تطلب اللجنة الحصول على أمثلة مقارنة ولكن على كلّ مدونة أن تبقى فريدة وأن تكون مصممة لمعالجة المشاكل الخاصة ببرلمان معيّن. ومن الأرجح أن يتم إعداد نسخ عدّة للمدونة ولكن يجب اعتماد النسخة الأخيرة بموافقة الهيئة التشريعية. وإنّ المشاركة الفاعلة لرئيس البرلمان ودعمه ضروريان.

تؤدي الأحزاب السياسية الممثلة في المجلس دورًا مهمًا في ضمان عمل مدونة قواعد السلوك. وفي اليابان، يؤدي مراقبة الحكومة الشديدة لأعمال البرلمان الى ردّاً عنيفاً من قبل أحزاب المعارضة. ويجب أن يبيّن رؤساء الأحزاب ورؤساء الانضباط أنّهم يقبلون سلطة رئيس البرلمان عامةً بالرغم من أنهم قد لا يوافقون على جميع قراراته. وهذه من أصعب التحديات التي تواجهها الهيئات التشريعية الجديدة وليس من المفاجئ أن تستغرق هذه العملية عقودًا لتترسّخ.

ويمكن شمل شرط احترام مدونة قواعد السلوك في أيّ حلف يمين برلماني، ما يسمح للنائب أن يلتزم علناً بمعايير السلوك المتفق عليها. اعتمد مجلس الأعيان في المملكة المتحدة هذه المقاربة في العام 2010 بعد اكتشاف سوء استخدامٍ للمخصصات.

الدورة التعريفية للنواب الجدد ومدونة قواعد السلوك

تبدي العديد من البرلمانات الاهتمام في تنظيم دورة تعريفية مفصّلة للنواب الجدد، لا سيما في حالات التغيّرات الكبيرة في تشكيلة المجلس بعد إجراء انتخابات عامة. ويجب أن تشكّل مدونة قواعد السلوك وثيقة أساسية في الدورة التعريفية للنواب الجدد وومن المفيد إضافة مجموعة قصيرة ومبسّطة من الأسئلة الأكثر تكراراً. يتوفّر مثال على ذلك على الموقع الإلكتروني الخاص ببرلمان جنوب أفريقيا. وقد يؤدي التدريب البرلماني دورًا حاسمًا في نجاح المدونات عبر توضيح ما هي السلوكيات السيئة الخاضعة للمدونة وعبر تحديد سبل التخلص من سوء التصرّف. في الهند يتم عقد مؤتمرات حول الأخلاقيات ويشترك فيها رؤساء الانضباط في الأحزاب والقادة ورؤساء البرلمانات والرؤساء، فهذا مثال جدير أخذه بعين الاعتبار.

ولكي تصبح المدونة مترسخة في السلوك البرلماني، من الضروري اعتماد عملية تعلّيم مستمرّ للنواب. فوجود مصدر للخبرات لتفسيرالمتطلبات وتقدّيم المشورة السرية يضمن عدم وقوع المدونة طيّ النسيان عندما يباشر البرلمان عمله. يمكن أيضًا أن يوفّر البرلمان كتيبًا يشمل أمثلة وأن ينشره كي يطمئن المجتمع

المدني من أنّ القواعد تُؤخذ على محمل الجدّ. وقد يُطلب من البرلمانيين الأخذ بنصائح المسؤولين حول تسجيل المصالح كما هو الحال في مجلس النواب الألماني (بوندستاغ) والمكتب البرلماني الفرنسي. أمّا مجلس العموم الكندي فيضمّ مسؤولاً يجري مقابلات مدّتها 30 دقيقة مع كلّ نائب لضمان فهم هذا النائب التام للمصالح المالية التي يجب تسجيلها. وتبقى لاحقاً هذه المعلومات سريّة.

كيفيّة إنفاذ مدونة قواعد السلوك

تؤدّي آلية الإنفاذ دورًا مهمًا في ضمان التطبيق العملي والفعّال لمدونة قواعد السلوك كما ان العقوبات للمحافظة على الانتظام ومعاقبة تضارب المصالح تؤدي دورًا مماثلاً.

ويتطلّب الحفاظ على الانتظام فرض عقوبات فورية لوضع حد لعدم الانتظام بشكلٍ سريع، وهذا هو الدور الذي يؤديه عادةً رئيس البرلمان. غير أنّ الادعاءات المتعلقة بالسلوك الأخلاقي السيء غالبًا ما تتطلّب تحقيقًا كاملاً وقد أنشأت المجالس البرلمانية لجاناً متخصصة بأخلاقيات المهنة لهذه الغاية تمامًا. وقد تؤدي لجان أخلاقيات المهنة أيضًا دور في تحديد معايير السلوك في المجلس وفي اللجان.

ويشمل إنفاذ مدونة قواعد السلوك في نهاية المطاف عنصرًا من الرقابة الخارجية يوفّرها الإعلام أو المنظمات غير الحكومية التي تكافح الفساد والاستغلال. وتستخدم المنظمات غير الحكومية التقارير التقييميّة المنشورة في نهاية عمل البرلمان في المجالس البرلمانية في أوروبا الشرقية كفرصة لدراسة التقدّم المُحرز.

الشكل القانوني لمدونة قواعد السلوك

يجب أخذ الشكل القانوني لمدونة قواعد السلوك بعين الاعتبار. تعتبر المدونة صراحةً في تقاليد القانون العام دليلاً غير نظاميّ وغير ملزم في المحاكم بينما ينصّ القانون المدني على أنّ مصطلح "مدونة" يفترض وجوده في قانون. وهذه المسألة ذات صلة من حيث الحصانة القانونية للبرلمانيين.

يجب حماية المجالس البرلمانية من التدخّل غير المناسب للسلطتين التنفيذية والقضائية كي تستطيع المجالس البرلمانية القيام بدورها التمثيلي والتشريعي. وإنّ الحق في حرية التعبير أساسي حتى يؤدي البرلمانيون دورهم ويحمي دستور الدولة هذا الحق عادةً. وتقدّم بعض الدول مثل فرنسا وإيطاليا حصانة عامة أكبر للنواب فتعفيهم من المحاكمة الجنائية على الأعمال التي قاموا بها والتي ترتبط مباشرةً بالواجبات البرلمانية، أو بشكل عام تلك الأعمال التي قاموا بها وهم في مناصبهم، ما قد يمنع محاكمة الرشوة. وقد باتت هذه المسألة محور اهتمام في إيطاليا وجورجيا مؤخرًا. غير أنّ بعض المجالس البرلمانية لا تطبّق هذه الحصانة عندما يتمّ القبض على النائب بالجرم المشهود.

أنظمة الحصانة البرلمانية

يطال نظام "الحصانة" الفرنسي نطاقًا واسعًا من مفاهيم الحصانة أي لا يمكن محاكمة الممثلين المنتخبين بأيّ عمل جنائي إلا إذا ضُبطوا بالجرم المشهود. ويأخذ مدى الحصانة ثلاثة أشكال عادة. أمّا في الأنظمة التي تتبع تصميم وستمنستر فنجد شكلاً محدودًا جدًا من الحصانة حيث يجب إشعار رئيس المجلس بإلقاء القبض على نائبٍ ما. وفي بعض البلاد (مثل ليبيريا وسيراليون والنرويج)، لا يمكن إلقاء القبض على النواب وهم في طريقهم إلى البرلمان أو منه. غير أنّه لا يمكن في معظم البلاد محاكمة النواب أثناء ولايتهم البرلمانية من دون الحصول على موافقة البرلمان.

وقد يؤدي تضمين مدونة قواعد السلوك في قانون الدولة أو دستورها إلى محاكمة مخالفات قواعد المدونة. ويظهر خطر أن تهدد المحاكمات ذات الدوافع السياسية النواب الأفراد أو المجموعات الحزبية بحيث تثير محاكمة البرلمانيين مسائل صعبة تتعلق بالحصانة ولا يجدر لذلك استخدام مدونة قواعد السلوك كبديلٍ عن تشريعٍ فعّال لمكافحة الرشوة.

رئيس البرلمان

ينصّ النظام الداخلي المفصّل للبرلمان عادةً على أنّ الرئيس أو رئيس البرلمان أو رئيس المجلس يعمل على التنفيذ المباشر للنظام الداخلي. وإنّ المهارة والحكم الجيّد والحسم هي سمات أساسية يجب أن يتمتع بها رئيس البرلمان. ولكن يستغرق قبول رئيس البرلمان واكتساب المنصب للسلطة بعض الوقت. وغالبًا ما كانت المجالس البرلمانية الأولى بعد سقوط الشيوعية مليئة بالشغب في المجالس البرلمانية في أوروبا الشرقية إذ توجّب على رئيس البرلمان والنواب والأحزاب تعلّم كيفية التعامل مع بعضهم البعض. وكان مجلس النواب الألماني (بوندستاغ) بين العامين 1949 و1953 البرلمان الأكثر شغبًا في تاريخ ألمانيا التي كانت تكافح لإعادة ترسيخ الديمقراطية بعد الحرب العالمية الثانية. ولم تكن الأحزاب التي يتم تمثيلها في البرلمان تتقبل بالضرورة سلطة المجلس خاصة وأنّ تشكيل هذا المجلس كانت قد قررته بالأغلب دول الحلفاء المحتلّة.

وتسمح معظم الأنظمة الداخلية لرئيس البرلمان باتخاذ القرارات الفورية ثم يؤكّد عليها المجلس من خلال التصويت. وقد تظهر بعض الصعوبات إذا كانت القاعة فارغة بحيث لا يمكن إخضاع القرار للتصويت المباشر. وتروي مذكّرات مجلس العموم البريطاني التي نشرتها رئيسة مجلس النواب بيتي بوثرويد في العام 2001 كيف يمكن لمثل هذه الحالة أن تعيق المعاقبة بسبب غياب النصاب الضروري لدعم قرارٍ فوري يتعلق بعدم الانتظام.[i] وقد تتفاقم المشاكل إن تُركت من دون حلّ لليوم التالي فمن الأفضل التخلص من عدم

الانتظام بأقرب وقت ممكن من خلال منع النائب أو النواب من دخول الحرم البرلماني. وفي هذه الحالات تحرص بعض المجالس البرلمانية على توقيف النقل التلفزيوني في البرلمان مباشرةً كي لا يصبح عدم الانتظام محط اهتمام التغطية الإعلامية.

الشرطة البرلمانية

قد يحتاج رئيس البرلمان إلى قوة جسدية لضمان تنفيذ قراراته. وتتضمن مجالس البرلمان عادةً موظفين أمنيين واجبهم ضمان حفظ النظام في القاعة، سواء جاء عدم الانتظام من النواب أم من عامة الزوار. وتتضمن بعض المجالس البرلمانية أيضًا قوات شرطة خاصة بها كما في الولايات المتحدة. أمّا الأكثر شيوعًا فهو السماح للشرطة العادية بدخول البرلمان وتوقيف واعتقال المتظاهرين أو حتّى النواب أحيانًا. وقد يتطلّب هذا الأمر الاتفاق مع البرلمان على بروتوكول معيّن كي تكون الهيئة التشريعية، ويمثّلها رئيس المجلس عادةً، مستعدة لدخول رجال الشرطة وإلا يمكن ظهور بعض المشاكل في التفاوض المباشر مع الشرطة بحيث لا يكون واضحًا من له السلطة الأخيرة في البرلمان بين رئيس البرلمان والمكتب البرلماني واللجنة؟ وظهرت هذه المشاكل بالفعل في البرلمان البريطاني في العام 2008 عندما تمّ توقيف نائب من المعارضة في مكتبه البرلماني بتهمة ارتكاب مخالفات بحقّ تشريعات لحماية الأسرار الرسمية.

لجان الأخلاقيات

لا يعد رئيس البرلمان بالضرورة أفضل جهة مخولة باتخاذ القرارات حول مسائل الأخلاقيات أو الادعاءات الضعيفة حول تضارب المصالح إذ قد تكون هنالك حاجة لإجراء تحقيقات كاملة من أجل تحديد دقة الادعاءات. وللرئيس على الأرجح روابط مع حزبٍ معين ما يعطي صورة متحيّزة في ما يخصّ التحقيقات. ولهذا السبب أسست العديد من المجالس البرلمانية لجان أخلاقيات مؤلّفة من أحزاب متعددة كي تقود التحقيقات المفصلة. من الممكن أن تكون اللجنة موضوع تساؤلات حول الحيادية فيها ولكن يضمن تمثيل جميع الأحزاب الرئيسة في اللجنة حياديتها. غير أنّ هذا التمثيل قد يقود إلى تسريب المعلومات من اللجنة ما يقوّض التحقيقات.

وكانت هذه المشكلة إلى حدّ ما من الأسباب التي دفعت بعض المجالس البرلمانية التي تتبع تصميم وستمنستر إلى توظيف **محقق مستقلّ** يحيل تقاريره إلى لجنة الأخلاقيات أو إلى البرلمان مباشرةً. وقد وظّف كلّ مجلس في المملكة المتحدة **مفوضًا للمعايير البرلمانية**. ولا يعتبر هذا المفوض موظفًا عاديًا في البرلمان بل يمتلك دورًا مرموقًا شبيهًا بدور مدقق الدولة أو أمين المظالم ولا يمكن فصله. وينجح هذا المفوض بعمله أكثر الوقت عند وجود صلات وثيقة بينه وبين مسؤولٍ برلماني. وتعاملت السلطات التشريعية في أستراليا مع هيئات لمكافحة الفساد كانت عدوانية بحيث لم تفهم واقع الدور الذي يؤديه البرلماني، مما أدى إلى نشوء الخلافات من دون تحقيق أيّ تقدم في ما يخصّ المعايير الأخلاقية. ورأت كينيا أنّها تحتاج إلى هيئة خارجية، أي لجنة أخلاقيات ومكافحة الفساد، كي تتعامل مع المخالفات الجنائية التي يرتكبها النواب السابقون في ما يتعلق بالمخصصات الانتخابية. وباستثناء المشاكل الخطيرة ومستمرة من المهم أن يكون البرلمان هو المسؤول عن عمليّة التحقيق.

إيجابيات وسلبيات توظيف مسؤولٍ مستقل للتحقيقات البرلمانية

حجج داعمة

يكون الفرد محترمًا في المجتمع المدني ويعتبر مستقلّاً عن النواب؛

يكون مدربًا على إجراء التحقيقات وهو ينظم المقابلات ويبحث عن الأدلة على مستوى مهنيّ؛

يبين للمجتمع المدني أنّ البرلمان يأخذ ادعاءات سوء السلوك على محمل الجد؛

يمكن للمسؤول المستقل أن يساعد النواب الجدد على فهم قواعد السلوك فيوفّر لهم المواد والأمثلة.

غالبًا ما تؤدّي لجان الأخلاقيات دورًا مزدوجًا عبر تثقيف البرلمانيين على معايير السلوك المتفق عليها عمومًا في البرلمان كما تشير إلى أنّ المشرعين يأخذون الأخلاقيات على محمل الجد ففي البرلمان البولندي (السيجم)، راجعت لجان الأخلاقيات معايير السلوك العامة للنواب وحققت في نماذج مقارِنة ودعت بالتالي إلى اعتماد مدونة قواعد السلوك.

وقد يصعب إقناع البرلمانيين القدامى بالعمل في هذه اللجان بشكلٍ منتظم خاصة عندما يكون عليهم التحقيق ضدّ زملائهم البرلمانيين. وأتت المملكة المتحدة بابتكار جديد هو إضافة ثلاثة أعضاء من غير النواب إلى لجنة المعايير في مجلس العموم كي تضمن أخذ النتائج التي يتوصل إليها مفوض المعايير البرلمانية بعين الاعتبار بشكلٍ منصف. غير أنّ النواب لم يرحّبوا بهذه الخطوة وقد تدهورت سمعتهم عند الشعب بعد انكشاف فضيحة النفقات في العام 2009 وهي مسألة لم يتناولها مجلس العموم بفعالية.

لجنة أخلاقيات النواب في البرلمان البولندي (السيجم)

تعمل اللجنة على سدّ النقص في القواعد الأخلاقية للنواب وعلى تصحيحها ونشرها كما تدرس قضايا سلوك النواب الخاطئ وبيانات أملاك النواب بالإضافة إلى التحقيق في المسائل المتعلقة بسجلّ فوائد النواب وبيانات أملاكهم. تتألف اللجنة من خمسة أعضاء يمثّل كلّ منهم حزبًا بارزًا. وتستلم اللجنة الشكاوى من النواب حول مخالفات مفترضة للقواعد. ويتمّ تأليف اللجنة بشكلٍ "متوازن" بحيث تكون العضوية فيها نتيجة تفاهمٍ بين الأحزاب وتخضع إلى موافقة أغلبية النواب. أمّا منصب رئيس اللجنة ومنصب نائب رئيس اللجنة فيتناوب أعضاء اللجنة على استلامهما. ويتمّ تعيين ممثّل واحد من كلّ مجموعة برلمانية لينضم إلى اللجنة.

عملية الاستئناف

إنّ عملية الاستئناف من أصعب مجالات عملية التحقيق إذ من الأرجح أن يعارض النائب الذي يتمّ التحقيق في سلوكه الادعاءات المرفوعة ضدّه خاصةً إذا كانت هذه الادعاءات تتعلق بسوء السلوك المالي. وعلى المجالس البرلمانية الأوروبية أن تحافظ على معايير العدالة الطبيعية المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان كما يحقّ للمتهم أن يطلع على الادعاءات المرفوعة ضدّه وأن يعارضها. وقد تتوجب إحالة القضايا الصعبة إلى حكم خبيرٍ خارجي محترم.

العقوبات

من الضروري تطبيق مدونات قواعد السلوك كي يكون لها تأثير حقيقي ويجب لذلك أن يعالج رئيس البرلمان السلوك السيء في القاعة. ويتوفّر نطاق واسع من العقوبات غير أنّ العقوبات الأكثر شيوعًا هي القرارات التي تأمر بخروج النواب من القاعة لما تبقى من النهار أو تعلّق مشاركتهم لعدد من الأيام أو لما تبقى من الجلسة أو من السنة البرلمانية. ويترافق هذا التعليق عادةً مع خسارة الراتب أو دفع غرامة أو الإثنين معاً.

وتُطبّق عقوبات مماثلة في حالات سوء السلوك الأخلاقي. أمّا في حال توفّر دلائل عن الفساد فتُطبق عادةً قوانين الدولة بحسب نظام الحصانة البرلمانية المعمول به. وإنّ العقوبة الأخيرة هي الطرد من الهيئة التشريعية. غير أنّ الأبحاث قد أظهرت أنّ وجود مدونة قواعد السلوك ووجود عقوبات أهمّ من مدى صرامتها. ويجب الحذر عند تعليق مشاركة النائب ان كان من الأقلية التي ليس لها تمثيل مناسب وأنّ التعليق يأتي قبل تصويتٍ أساسي في البرلمان.

قد تعتبر خسارة الراتب وحدها عقوبة غير فعالة في حال كان النواب يتمتعون بمصدر مالي مستقل وكان الراتب البرلماني منخفضًا. ويجب ألاّ تؤثّر العقوبة على رواتب أومخصصات موظفي النائب كما يجب الانتباه إلى الدفع للموظفين بشكلٍ مستقل. ومن الممكن أيضًا أن يؤدّي التعليق إلى نتائج لم تكن في الحسبان إذ قد يمتنع النواب عن الحضور إلى القاعة وبالتالي ينقطعون عن المعلومات الجديدة. وغالبًا ما تستخدم بعض الأحزاب الغياب في البرلمان الهندي (اللوك سابها) لتسجيل موقفٍ سياسي معيّن. وعلى البرلمان في هذه الحالة أن يقرّر ما إذا كان الحضور شرطًا مسبقاً ضروريًا للانضمام إلى عضوية المجلس. وفي كندا على سبيل المثال، يعتبر الحضور شرطاً من أجل مكافحة استغلال المخصصات بالإضافة إلى أسباب أخرى.

وتؤدي المجموعات الحزبية دورًا كبيرًا في عزل النواب المخطئين وحرمانهم من النصاب ضمن الحزب. ولا يتمتع رؤساء البرلمان ولجان أخلاقيات المهنة والمفوضون المستقلون إلا بدور ضعيف في غياب استعداد المجموعات الحزبية على قبول قراراتهم وتنفيذها. وتبقى المجالس البرلمانية في الديمقراطيات الناشئة تكافح إلى أن تظهر أحزاب قويّة ومستقرّة وتزدهر. فعلى سبيل المثال، غالبًا ما وجدت المجالس في الأراضي ما بعد الاتحاد السوفياتي أنّ استقلالها محدود لأنّ التسييس الحزبي المنقسم يعيق تطوير روح الجماعة البرلمانية، علمًا أنّ رئيسًا قويًا يمسك بزمام السلطة التنفيذية.

وتقرر مجموعة حزبية في العديد من المجالس البرلمانية عدم المشاركة لأنها تشكك في شرعية الدولة. ففي الوقت الحاضر يمتنع خمسة نواب يمثلون حزب الشين فين (الحزب الجمهوري الإيرلندي) في البرلمان البريطاني عن حلف اليمين البرلمانية ولم يحضروا إلى القاعة أبدًا. وبالرغم من أنهم لا يعاقبون على عدم حضورهم، لا يمكنهم الحصول على راتبٍ برلماني. بيد أنهم يحصلون على مخصصات لتوظيف موظفين يساعدونهم في دورهم التمثيلي وموظفين يساعدونهم في دورهم السياسي. ويجدر الذكر أنّه تمّ إلغاء مخصصات حزب الشين فين في مرحلة معيّنة من عمليّة السلام مع إيرلندا الشمالية ومن ثمّ تمت إعادتها كجزءٍ من التفاوض السياسي. وقد تشكّل هذه الحادثة سابقة خطيرة لأنّ العقوبات لم تُربط بالسلوك في القاعة

وبذلك لم يؤدي البرلمان دورًا تنفيذيًا مستقلاً.

البرلمان في لاتفيا وضغط المنظمات غير الحكومية

قدّم مركز السياسة العامة "بروفيدوس" في العام 2004 في لاتفيا، وبناءً على طلب البرلمان، اقتراحًا لمسودة مدونة قواعد السلوك. وبالرغم من عدم شمل اقتراحات بروفيدوس بالكامل في الوثيقة النهائية، بقيت المنظمة غير الحكومية تؤدي دورًا مهمًا في مراقبة الامتثال بالمدونة. وذكر تقريرها في العام 2007 المبني على مراقبة النقاشات البرلمانية من السنة ذاتها ما يلي:

"لا يزال النواب يستخدمون لغة تتناقض والبندين 7 و8 من مدونة قواعد السلوك الخاصة بأعضاء مجلس النواب (سايما)[في ما يخصّ اللغة البرلمانية وعدم التمييز]. وقد خالف النواب عدة مرات هذين البندين في خلال الجلسات العامة. ويمكن تقسيم معظم المخالفات إلى ثلاث فئات هي: استخدام الكلام المبتذل لإضعاف تصريح الخصم، واستخدام اللغة المتحيزة أو التصاريح المتحيّزة (المتعصبة) للهدف نفسه، واستخدام الإساءات الشخصية تجاه المتحدث الآخر."

أمّا العقوبة الحقيقية للبرلمانيين فهي الإساءة إلى سمعتهم إذ من غير المرجح أن يغيّر النواب سلوكهم إن لم تتمّ تسميتهم وإلحاق العار بهم. يؤدي المجتمع المدني دورًا في توضيح استيائه تجاه سعي النواب وراء المصالح الخاصة عوضًا عن المصلحة العامة. وبالتالي من الضروري أن يتوفّر إعلام حرّ وصريح وأن تتواجد منظمات غير حكومية متطورة لا سيما في الأماكن التي ينتشر فيها الفساد.

التحقيقات المزدوجة

قد تحقق لجنة الأخلاقيات في سلوك نائبٍ ما بينما يحقق القضاء أيضًا بهذا السلوك. يجب توقع مثل هذه الحالات عند صياغة مدونة قواعد السلوك. وتشجع العديد من الدول مبدأ فصل السلطة التشريعية عن السلطة القضائية وبالتالي يتوجب على البرلمان انتظار انتهاء المحاكمة القضائية قبل بدء تحقيقه أو فرض العقوبات. ولكن غالبًا ما تكون العملية القضائية أكثر رسمية وأطول ما قد يسبب الإحباط عندما يظهر البرلمان على أنه غير قادر على اتخاذ الإجراءات اللازمة ضدّ برلماني مخالف.

ويمكن أيضًا دراسة التفاعل بين لجنة الأخلاقيات وهيئة مستقلّة تعمل ضدّ الفساد. أمّا السبيل نحو التقدم على هذا الصعيد فهو الاتفاق على بروتوكول يحدد ما هي الهيئة الأنسب للتحقيق قي مختلف الادعاءات. ونادرًا ما يكون البرلمان الخيار الأنسب في ما يخصّ الادعاءات التي تتطلب تحقيقات طويلة ومفصّلة.

التفاعل مع المجتمع المدني

إنّ العديد من المجالس البرلمانية التي أسست لجان أخلاقيات ومدونات قواعد السلوك لم تشجّع استلام الشكاوى من المجتمع المدني بل حاولت أن تحدّ الشكاوى بتلك المقدّمة من داخل الهيئة التشريعية. وهذا طبيعي نظرًا إلى أنّ الشكاوى الخارجية قد تأتي نتيجة دوافع انتقام سياسي. لكن من المهمّ أيضًا ضمان شفافية مدونة قواعد السلوك وعلم المجتمع المدني بها، لا سيما في البلاد التي تأسست فيها الديمقراطية منذ وقتٍ قصير.

يقبل مجلس العموم البريطاني استلام الشكاوى من الشعب ولكن لجنة المعايير تدقق في هذه الشكاوى فلا يتمّ التحقيق إلا بالشكاوى الجديّة. لكن لا تستطيع لجنة المعايير أن تبدأ أيّ تحقيق من دون شكوى.

خلاصات من الجزء الأول

نقدم بعض الخلاصات العامة حول قيمة مدونات قواعد السلوك وتأثيرها بعد فترة عقدين من استخدامها في عدد من المجالس البرلمانية حول العالم.

- مدونات قواعد السلوك لا تزيد بالضرورة من الثقة في البرلمان لكنها ذات قيمة بذاتها؛
- تشكّل هذه المدونات أداة قيّمة لتعريف البرلمانيين على معايير السلوك المقبولة والأخلاقيات؛
- يجب وضع المدونات بناء على استشارة كلّ المجموعات الكبرى في البرلمان من أجل تعزيز امتلاكها لمفهوم المدونة حتى لو أتى الضغط لوضع المدونة الأولى من الخارج؛

- من الأفضل استهلال العمل بمتطلبات السلوك المتفق عليها ومن ثمّ إضافة القواعد إلى المدونة مع ظهور مسائل أخرى؛
- يجب الاتفاق على التنفيذ والعقوبات قبل إصدار المدونة؛
- تحتاج المدونات ذات المبادئ العامة إلى شروط مفصّلة أيضًا حتّى لو جاءت في وثيقة مستقلة؛
- من الضروري أن يتوفر مصدر للمشورة والنشر داخل البرلمان وأن يتمتّع هذا المصدر بروابط وثيقة بالمجموعات الحزبيّة، مع الحفاظ على سمعته كهيئة حياديّة؛
- يجب مراجعة المدونات بانتظام إذ يتعلّم البرلمان من أخطائه.

أسئلة تؤخذ بعين الاعتبار عند صياغة مدونة قواعد السلوك

1) ما هي المبادئ التوجيهيّة الضرورية للسلوك الاخلاقي؟
2) هل على المدونة أن تحاول تحديد سوء السلوك؟
3) ما هي أنواع السلوك التي تقع في خانة سوء السلوك؟
4) هل يجب شمل مسائل تضارب المصالح؟
5) هل يجب أن تشمل المدونة قواعد عامة حول السلوك في القاعة؟
6) هل يجب على الهيئة التشريعية ان تتعامل مع المخالفات الجنائية التي يرتكبها النواب كسوء سلوك؟
7) أي نوع من أنواع آليات الإنفاذ يجب استخدامه؟
8) كيف يجب معاقبة سوء السلوك؟
9) هل يجب أن تشمل المدونة السلوك في محيط البرلمان أو سلوك الموظفين البرلمانيين؟

الجزء الثاني. تحسين سلوك البرلمانيين؛ دور مدونة قواعد السلوك

تؤدي مدونات قواعد السلوك دورًا في وضع معايير السلوك المقبولة لكنّها لا تعكس إلا جانباً واحداً من جوانب تشكيل برلمان فعّال.

إنشاء روح الجماعة البرلمانية

ان تشكيل ثقافة برلمانية إيجابية يضمن نجاح عمل مدونة قواعد السلوك ولكن هذه المهمة ليست سهلة سهلة وقد تستغرق عقوداً.

تساعد الرمزيّة والطقوس على تشجيع النواب على التفكير في دورهم الفريد. وإنّ حمل الصولجان الذي يشير إلى وقت جلوس النواب، وغيره من قواعد الإجراءات الرسمية هو تقليد في المجالس البرلمانية التي تتبع تصميم وستمنستر. أمّا الخيارات البديلة عن الصولجان فتشمل مسيرة رسمية عند الدخول أو صلوات دينية أو لحظات من التأمل كما في البرلمان الاسكتلندي. وقد وضعت هذه الإجراءات لتهدئة النواب وجعل سلوكهم أكثر رسمية. وعلّق اللورد ألديردايس، وهو رئيس البرلمان الأول لمجلس إيرلندا الشمالية الذي تأسس بعد ثلاثة عقود من النزاعات الأهلية، على دوره في تعزيز السلوك المحترم بين النواب وإنشاء ممارسة انحناء البرلمانيين أمام الرئيس في القاعة عند الدخول والخروج.

ومن الأرجح أن تتمتع المجالس البرلمانية التي يشكّلها في الأساس عدد من النواب ذوي الخبرة بنسبة نجاح مرتفعة في بناء ثقافة قويّة بالمقارنة مع المجالس التي يتغيّر فيها كامل الأعضاء تقريبًا في كلّ دورة انتخابية. وتمتلك العديد من الأحزاب نظامًا تعليميًا للنواب الجدد بحيث يقدم نائب ذو خبرة خدمته للنائب الجديد فيعرّفه على أساسيات الحياة البرلمانية. وقد تكون هذه الأنظمة أساسية في تعليم النواب الجدد عن أهمية أيّ مدونة وعن قواعد السلوك الأخلاقي. ومن القيّم أن يتوفّر مسؤول مستقل يقدّم التدريب والمعلومات ويفسّر الشروط المفصّلة في مدونة قواعد السلوك والنظام الداخلي.

الشروط الأساسية لبرلمان فاعل

ذكرت دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي في العام 2000 أنّ معظم المجالس البرلمانية تفرض حظورات قياسية على الخطابات أو السلوكيات التي تهين نائبًا آخر أو تهدده، ما يعرقل حرية النقاش أو التصويت، أو على الخطابات والسلوكيات التي تبيّن عن قلة احترام تجاه المؤسسة أو رئيس البرلمان. ويمكن تقسيم معايير السلوك المقبول كما يلي:

الأمن

الوصول الآمن إلى البرلمان- على النواب أن يتمكنوا من الوصول إلى القاعة بسلامة ومن دون أيّ عوائق.

الأمن داخل البرلمان- عدم تعرض النواب وموظفيهم إلى الإساءة أو الترهيب الجسدي، إلخ

الثقة بأنّ القوى الأمنية تحافظ على سلامة البرلمانيين في وجه التهديدات الخارجية والداخلية.

الانتظام

يتم اتباع الطقوس والتقاليد لإنشاء حسّ من الانتظام – يتم عرض رموز البرلمان والوطن واحترامها.

يحافظ رئيس البرلمان على الانتظام في الغرفة – لا تنشأ نزاعات جسدية ويبقى مستوى الإهانات ضمن حدود مقبولة.

يتمّ التعامل مع تشهير نائب بنائبٍ آخر عادةً بحسب الإجراءات التأديبية في البرلمان.

يجب احترام قرارات رئيس البرلمان وغيره من المسؤولين في البرلمان.

يجب ألاّ يتجمع النواب حول رئيس البرلمان أو مسؤوليه أو أن يحاولوا ترهيبهم.

يجب الحفاظ على الانتظام والهدوء في أرجاء البرلمان – يُمنع الإضراب عن الطعام ويُحافظ على الانضباط في أروقة البرلمان.

إمكانية الوصول والدخول بشكلٍ متساوي للبرلمان

تتوفّر قائمة متحدثين مفتوحة أو ينادي رئيس البرلمان النواب من جميع الأحزاب.

يجب أن يكون تسجيل المحضر دقيقًا.

يجب حماية النواب النساء أو ممثلي الأقليات من أيّ إساءة وعليهم التمتع بإمكانيّة الوصول إلى النقاش بشكلٍ متكافئ.

تتوفر خدمات الترجمة /الترجمة الفورية عند الحاجة.

تتوفّر المستندات التي تعدّها الأمانة حول الجلسة العامة أو اللجنة لدى جميع الأحزاب والمجموعات في البرلمان في الوقت نفسه.

الحضور

إنّ الحضور المنتظم للنواب ضروري لضمان عمل السلطة التشريعية الكامل.

أظهرت دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي في العام 2000 أنّ أغلب المجالس البرلمانية تنظّم حضور أعضائها في اللجان والجلسات العامة من خلال القوانين البرلمانية التي تفرض عادةً إعلام رئيس البرلمان عن أسباب الغياب.

يمكن مواجهة مقاطعة البرلمان من خلال الوساطة أو من خلال العقوبات.

أشكال عدم الانتظام

تعلّمت جميع أنواع المجالس أن تدير عدم الانتظام. وقد أعدّت الدكتورة الأكاديمية البريطانية فايث أرميتاج تصنيفًا مفيدًا تمّ تكييفه هنا لأسباب دوليّة:

شغب شخصي غير محتمل مثلاً شغب النواب الذي يؤدي إلى العقاب الرسمي من رئيس البرلمان عن طريق سلطة القوانين البرلمانية او النظام الداخلي	**شغب شخصي** مثلًا تهكّم نائب من الصفوف الثانويّة (أي يجلس على المقعد) بصوت عالٍ أو مقاطعته لحديث نائبٍ يدلي بخطابه.
شغب جماعي غير محتمل مثلاً في حالات الشغب الكبير في القاعة مما يدفع رئيس مجلس النواب إلى تعليق الجلسة أو تأجيلها.	**شغب جماعي محتمل** مثلاً تهكّم عدد من النواب بصوت عالٍ تجاه النائب المتحدّث كما نرى غالبًا خلال طرح الأسئلة على رئيس الوزراء في المملكة المتحدة.

قد يأتي عدم الانتظام على شكل فورة غضب عفوية صادرة عن فرد أو حزب ولكن تحدث في أغلب الأحيان عن سابق تخطيط وتدبير. وليس عدم الانتظام بالضرورة حدثًا سلبيًا بحيث يمكن أن يعبّر عن إحباطٍ تجاه التطورات السياسية ولكن يجب ضبطه من خلال القواعد الرسمية وإلا شكّل تهديدًا لوجود الهيئة التشريعيّة.

ومن المهمّ أخذ السياق الثقافي في عين الاعتبار عند دراسة عدم الانتظام فكما تشير الدكتورة أرميتاج، نجد ثقافة مترسّخة من الفظاظة في برلمان المملكة المتحدة حيث يُعتبر عدم الانتظام من خلال التهكم بصوت عالٍ والصراخ ومحاولة تضييع المتحدث عبر مضايقته تصرف محتمل وغير خاضعٍ لأيّ عقوبة. وغالبًا ما ينصدم النواب بمدى احتمال عدم الانتظام هذا عندما يلجأ النواب البريطانيون إلى الممارسات ذاتها في البرلمان الأوروبي أو في الجمعية العمومية لحلف شمال الأطلسي.

وقد تكون النتائج وخيمة للنواب الذين لا يتأقلمون مع هذه البيئة البرلمانية. لذلك، تتمّ إثارة قلق النواب الجدد عبر تخويفهم من أنّهم لن يأسروا اهتمام الموجودين في القاعة. وتواجه النواب النساء والنواب من أقلية إثنية

أو حزبية تحديات خاصة وتشير بعض الأدلة اليوم إلى أنّ وجود نسبة كبيرة من النواب النساء في قاعة مجلس العموم قد هدّأ السلوك فيها.

تتمتع المكسيك واليابان وكوريا الجنوبية وأوكرانيا وتايوان بسمعة سيّئة للغاية في ما يخصّ عدم الانتظام في مجالس برلمان كلّ منها. وتبدو بعض هذه الأمثلة مفاجئة. فإنّ اليابان على سبيل المثال دولة ديمقراطية فعّالة منذ 50 عامًا وتُعتبر من أكثر الثقافات رسميّةً واحترامًا لآداب السلوك العام. غير أنّ مجلسها القائم على الرقابة الحكومية الشديدة للأعمال يشير إلى عدم احترام حقوق المعارضة ويؤدي بالتالي إلى شغب جسدي مستمرّ.

وقد يتمّ توكيل مهندسون بالتخلّص من عدم الانتظام من خلال تصاميمهم التي يتم فيها تنظيم المقاعد بشكلٍ يعزز التناغم أو ضمان أن تكون القاعة على مرأى من الشعب. وتشير الخبرة في الهند إلى أهمية بناء فاصل واضح بين رئيس البرلمان وسائر الأعضاء إذ كان باستطاعة النواب في البرلمان الهندي أن يتجمهروا حول مقعد رئيس البرلمان. ويأخذ تصميم قاعة مجلس النواب العراقي الجديدة هذه الأهمية بعين الاعتبار بلا شكّ. أمّا تصميم مجلس العموم البريطاني فهو غير اعتيادي إذ تواجه الأحزاب الحاكمة والأحزاب المعارضة بعضها البعض وتفصلها في ما بينها مساحة في وسط القاعة تبلغ بحسب العادة طول سيفين. هذا يعني أنّ النواب من الجهتين المتعارضتين لا يستطيعون أن يهامجوا بعضهم البعض جسديًا من دون إمكانيّة الفصل في ما بينهم. وعندما تم الإعلان عن خطة إعادة بناء القاعة بعد الضرر الناتج عن انفجار وقع في الحرب العالمية الثانية، قال رئيس الوزراء آنذاك ونستن شيرشيل: "نحدد قالب مبانينا في البداية ومن ثمّ هي تحدد قوالبنا." وعنى بذلك أنّ تصميم القاعة يؤثّر على السياسة المعمول بها داخل البرلمان.

ولكن من الأرجح أن تحمل أساليب السلوك تأثيرًا أكبر على نوع النقاش. فتستخدم المملكة المتحدة منذ أجيال في البرلمان البريطاني نظامًا من الكياسة الرسمية بين النواب وتفرض عادةً التوجّه إلى الرئيس عوضًا عن التوجه إلى النواب الأفراد بهدف تقليص إمكانية ظهور النزاعات. وألغت مراجعة أجرتها لجنة تحديث مجلس العموم في العام 1998 بعض العادات القديمة ولكنها ثبّتت بعض العادات الأخرى التي تؤثر إيجابًا على السلوك في القاعة.

أنواع عدم الانتظام

قد تأتي الأعمال غير الانتظاميّة على أشكال عدّة منها:

- التأخير أو إلقاء خطابات طويلة تمتدّ لساعات كوسيلة لعرقلة الأعمال التشريعية؛
- السير ببطء وعن قصد من أجل تأخير عملية التصويت (في القاعات التي لا يتوفّر فيها التصويت الإلكتروني)؛
- التصويت الغيابي حيث يصوّت النواب بالنيابة عن زملائهم الغائبين من خلال سوء استخدام التصويت الالكتروني؛
- مقاطعة إجراءات المجلس أو اللجنة؛
- استخدام اللغة العدائية والإهانات ضدّ نائب آخر؛

- الخروج من القاعة في أثناء حضور الاجتماع للتأكيد على موقف الحزب؛
- التهديد الجسدي لرئيس البرلمان ولنوابه أو مسؤوليه؛
- دعم الاحتجاجات الخارجية التي تؤثر على العملية التشريعية. نعطي هنا مثال الإضراب عن الطعام في حرم البرلمان أو الاحتجاج في القاعة؛
- اللباس غير اللائق أو رفع الأعلام أو الرموز. نعطي هنا مثال القمصان التي تحمل الشعارات وهي مشكلة يواجهها البرلمان في جنوب أفريقيا.

تؤدي الأحزاب السياسية دورًا أساسيًا في تشجيع عدم الانتظام أو الحدّ منه وإنّ أهمية النقاش المنتظم بين الأحزاب جوهريّ بحيث يمكن معاقبة حزب معيّن في حال لم يبدِ استعدادًا للتعاون. غير أنّ هذه العقوبات قد تحمل آثارًا معاكسة إن لم تحول دون إعادة ظهور عدم الانتظام. وغالبًا ما تكون النقاشات بين الأحزاب هي الوسيلة المفضّلة لحلّ النزاع الذي يسبب عدم الانتظام. تدلّ أمثلة من إيرلندا الشمالية إلى أنّ حلّ الانقسامات أو قبول الاختلاف يمثّل خطوة نحو الأمام.

عدم الانتظام في مجلس النواب الألماني (بوندستاغ)

انطلقت تظاهرة في 16 يناير 2008 شارك فيها عدد من أعضاء مجموعة برلمانية ارتدوا قناعًا يحمل صورة رئيس مجلس وزراء ولاية ألمانية وله أنف كأنف بينوكيو فدعى رئيس المجلس هؤلاء الأعضاء إلى رفع الأقنعة أو مغادرة القاعة. وقعت حادثة إخلال بالنظام مرّة ثانية في جلسة البوندستاغ في 26 مارس 2009 عندما قام عدد من أعضاء المجموعة البرلمانية نفسها برفع اللافتات والأعلام أثناء النقاش. وصعب في هذه الحالة تحديد من هم الأعضاء إذ كانوا يرتدون الأقنعة. اتفقت الأحزاب الكبرى بعد هذه الحادثة على تعديل القواعد كي يبقى التعليق من حضور جلسة ما صالحًا للتطبيق قبل انعقاد الجلسة المقبلة إلا إذا أشار الرئيس بصراحة إلى خرق النظام في خلال الجلسة التي حصلت فيها المخالفة ويأخذ بنفسه قرار تعليق مشاركة الأعضاء المسؤولين.

ضبط عدم الانتظام

تتبع المجالس البرلمانية عادةً نظامًا داخليًا أو قوانين برلمانية لتحديد القواعد المفصّلة الهادفة إلى تنظيم السلوك في القاعة. وإنّ سلطة رئيس البرلمان أساسية في تنفيذ القواعد وتفسيرها كما أنّ الخبرة ضرورية لبناء الثقة في الاعتماد على التقدير الشخصي وفي اتخاذ القرارات بسرعة.

مقتطف من دراسة مقارِنة حول رئيس المجلس أجراها الاتحاد البرلماني الدولي في العام 1997

إنّ المجالس البرلمانية، وبصفتها المنتدى الأساسي للنقاش السياسي والتعبير عن الآراء والمواجهة وللنزاع السياسي بين ممثلي الشعب، لا تستطيع أن تضمن نقاشات منتظمة وذات معنى تحترم الحقّ القانوني للمعارضة بالتعبير عن آرائها وحقّ الأغلبية بضمان تبنّي برنامجها وأن تسمو فوق أيّ إجراءات للعرقلة إلاّ إذا توفّرت سلطة تنظيمية تعمل عمل الحكَم وتضمن عملها السلس. هذا هو سبب وجود رئيس المجلس إذ إنّ منصبه بمثابة استجابة

ولكن مهما كان مدى سلطة رئيس البرلمان، عليه أن يستجيب إلى الأحداث الفردية. انسحبت الحكومة الفرنسية في فبراير 2012 من جلسة برلمانية ردًا على إهانة مزعومة وجهها نائب من المعارضة إلى وزير الداخلية الفرنسي مشيرًا إلى تعليقات الوزير خلال اجتماع عام. وورد في التقارير أنّ النائب اتهم الوزير بـ"الاقتراب من الإديولوجية النازية."

وتفيد خبرة بعض المجالس البرلمانية في أوروبا الشرقية كمثلٍ للمقارنة حيث يبدأ العمل عادةً باعتماد نظامٍ داخلي جديد للسلطة التشريعية ما بعد الاتحاد السوفياتي حيث تنشأ نقاشات فعلية بين الأحزاب ويظهر احتمال قيام النزاعات. يتمّ بعد ذلك اختيار رئيس البرلمان من حزب الاغلبية أو الحزب الثاني كي يتمتّع بدعمٍ كبير في القاعة. وتصبح مسألة الانضباط أكثر سهولة بمجرد وضع اللمسات الأخيرة على النظام الداخلي وتطبيقه في المجالس البرلمانية الأولى. واستخدم عدد من الدول مدونة قواعد السلوك لتسليط الضوء على المتطلبات السلوكية.

مقتطفات من مدونة قواعد السلوك في جمهورية لاتفيا

7) **ينبغي على عضو البرلمان أن يمتنع عن استخدام الكلمات والإيماءات وغيرها من الأعمال التي قد تشكّل إهانة وألّا يستخدم التصريحات العدائية أو الغير اللائقة التي قد تسيء إلى سمعة السايما. يستند عضو البرلمان في قراراته إلى الوقائع وإلى تحليله العادل إلى جانب المناقشة المنطقية.**

8) **ينبغي على عضو البرلمان ألاّ يقوم بتصاريح وألاّ يدعم الأفعال التي قد تُعتبر أفعالًا تحرّض على الأنشطة الغير القانونية.**

على عضو البرلمان أن يحترم مبادئ حقوق الإنسان وألّا يشير إلى العرق أو النوع الاجتماعي أو لون البشرة أو الجنسية أو اللغة أو المعتقدات الدينية.

17) **يستمرّ عضو البرلمان في التعلّم وفي اكتساب المعلومات حول ثقافة الديمقراطية**

وشكّلت المجموعات الحزبية الأساس لبناء القيادة البرلمانية الداخلية في المجالس البرلمانية في أوروبا الشرقية. وبدأت لجان الأعمال تظهر على شكل هيئات توافقية لكن سرعان ما تبيّن أنّ سيطرة الأغلبية ضرورية من أجل اتخاذ القرارات. وتمتعت أكثر السلطات التشريعية نجاحًا بنظام حزبي مستقرّ ما أثّر سلبًا على المجالس البرلمانية التي أتت ما بعد الاتحاد السوفياتي لأنّ أنظمتها الحزبية انقسمت واختفت.

في هنغاريا مثلاً، بددت الإصلاحات التي طالت النظام الداخلي في العام 1994 التوتر الأولي حول السيطرة على البرلمان آنذاك بحيث أعطت المناقشات ما قبل جدول الأعمال للنواب فرصة التكلم عن بعض المسائل الملحّة لكن رئيس البرلمان كان يمتلك السلطة على رفض إعطاء النواب حقّ الكلام إذا ما بدأ النائب يخرج عن الموضوع.

وقد يعزز توفّر الكاميرات التلفزيونية في القاعة عدم الانتظام أو يقلّص منه. فقبل استهلال عملية البثّ المباشر من داخل مجلس العموم البريطاني في العام 1989 عبّر النواب عن قلقهم من عدم تصرف الأفراد على شجيتهم أمام الكاميرات وقدرة الشعب على مشاهدة الكثير من السلوك المشاغب في القاعة مثل التصفير والتهكم بصوت عالٍ. وأدّى تركيب الكاميرات في القاعة في الإجمال إلى هدوء السلوك السياسي خلال العقدين المنصرمين.

أمّا في أوضاع الأزمات السياسية، فقد يحمل البثّ المباشر تأثيرًا سلبيًا بحيث يتشجع النواب على التظاهر أو عرض الشعارات على لباسهم. ولذلك من الضروري تحديد قواعد اللياقة وأن يطبّقها رئيس البرلمان بسرعة.

مقتطفات من مدونة قواعد السلوك لأعضاء برلمان إيرلندا الشماليّة 2009 (معدّل)

تعزيز العلاقات الجيدة

يتوجّب على النواب أن يتصرفوا بشكلٍ يساهم في تعزيز العلاقات الجيّدة عبر تقديم مثالٍ إيجابي للمجتمع وان يتصرفوا بعدلٍ وأن يعززو ثقافة احترام القانون.

الاحترام

من المعروف أنّ تبادل الأفكار والآراء والسياسات قد يكون قويًا غير أنّه يجب الحفاظ على السياق في هذه الحال وعدم تعريض الأفراد إلى هجومٍ شخصي غير معقول ومفرط. ويتوجّب على النواب ألاّ ينسوا بأنّ التصرف الوقح والعدائي قد يقلّل من شأنهم في نظر الشعب ومن ثقة الشعب في النواب وفي البرلمان نفسه. لذلك على النواب إبداء الاحترام والاعتبار لغيرهم في جميع الأوقات.

علاقات عمل جيّدة

النواب في ما بينهم – على النواب العمل بمسؤوليّة مع غيرهم من النواب من أجل مصلحة المجتمع بأكمله. وعلى النواب معاملة غيرهم من النواب وموظفي غيرهم من النواب بكياسة واحترام، والالتزام بالقوانين البرلمانيّة، وتعزيز بيئة عمل فعّالة في البرلمان.

بين النواب وموظّفي البرلمان – على العلاقة بين النواب وموظفي البرلمان أن تبقى مهنيّة في جميع الأوقات وأن تتحلّى بالكياسة وتستند على الاحترام المتبادل. ينطبق ذلك على الموظفين المتعاقدين مع البرلمان.

على كافة الأعضاء أن يحترموا، وفي كل الأوقات، أي توجيهات وتعليمات يوافق عليها المجلس أو تصدرها لجان أو إدارات المجلس باسمه أو بناءً على سلطته، وأن ويلتزموا بها.

خلاصات من الجزء الثاني

يمكن جمع الملاحظات الكاملة المستخلصة من دراسة ما يزيد عن إثني عشرة مجلسًا برلمانيًا ودراسة قواعد الانضباط في هذه المجالس بالشكل التالي:

- تقل إمكانية حدوث أعمال شغب كبيرة في المجالس البرلمانية المترسخة التي تنتقل فيها السلطة بين الأحزاب السياسية بحيث يدرك الفاعلون الكبار أهمية القواعد التي تكون قد عُدلت على مرّ الزمان لمعالجة عدم الانتظام.
- يساعد توليد حسّ الانضباط والتقاليد في البرلمان بشكلٍ كبير على ترسيخ الاحترام والالتزام بقرارات الرئيس لا سيما عند النواب الجدد.
- تؤدي النزاعات دورها في البرلمان بحيث يمارس النواب وتمارس الأحزاب النيابية الحق الدستوري في المعارضة والتدقيق.
- يمتلك كلّ برلمان نظامًا داخليًا خاصًا به فيحدد هذا النظام الآداب والكياسة التي يجب التحلي بها في المجلس وفي اللجان.
- غالبًا ما تُستخدم لجان القواعد التي تتمثّل فيها كل الأحزاب لصياغة القواعد والاتفاق عليها ما بين الأحزاب.
- من الضروري أن يتوفّر كتيب شامل للقواعد يستخدمه رئيس مجلس النواب، كما أنّ الخبرة الشخصية في القاعة ضرورية لدى الرئيس.
- على الدورة التعريفية للنواب الجدد أن تتضمّن مستندات قصيرة تحدد معايير السلوك المقبولة بلغة واضحة وبسيطة.
- على المجالس البرلمانية أن تقبل أنه لا مفرّ من عدم الانتظام على بعض الأصعدة لا بل قد يكون هذا الشغب مرحبًا به بهدف السماح للجهات والأحزاب المختلفة أن تعبّر عن رأيها المخالف.
- يجب التمييز بين شغب النائب وعدم الانتظام الذي تتسبب به الأحزاب. وقد يكون من الضروري توفير آليات تنظيمية مختلفة للتعامل مع الأنواع المختلفة من عدم الانتظام .
- يجب السعي إلى إشراك كل الأحزاب الكبيرة الممثلة في البرلمان عند تحديد القواعد كي تشعر جميع عناصر البرلمان بأنّ رأيها مسموع. غالبًا ما يحدث عدم الانتظام عندما يرى حزب معيّن أنّه لا يتمتّع بالاحترام المتوجب له ويتمّ استقصاؤه من السلطة بشكلٍ دائم.
- إنّ رئيس البرلمان هو المفسّر الأساسي للقواعد وغالبًا ما يضطر إلى اتخاذ القرارات حول تطبيق القواعد بصرامة أو عقد اجتماعات مع البرلماني أو الحزب لتسوية المسألة بشكلٍ غير رسمي. قد يكون من الضروري اتباع المقاربتين لأحداث الشغب الخطيرة.
- بالإجمال، من الأفضل معالجة سوء التصرف الفردي بسرعة عبر إخراج النائب المسؤول عنه من القاعة قبل تدهور الوضع. قد تؤدي إحالة المسألة إلى لجنة الأخلاقيات إلى إطالة الوضع الراهن وإشراك الأحزاب السياسية فيه.

- تقدّم المجالس البرلمانية المترسّخة إلى رئيس البرلمان ومسؤولي الأمن مجموعة من البروتوكالات التي تمّ إصدارها في أوضاع عادية بالإضافة إلى نصوص معدّة فيتوفّر لهم جواب حاضر لأي نوع من عدم الانتظام قد يواجهونه. تكون أمانة المجلس هي المسؤولة عادةً عن إعداد هذه النصوص التي تفيد في حال ضعف سلطة رئيس البرلمان.
- يسهل فهم القواعد عند إصدار وثيقة مبسّطة تتضمّن معايير السلوك الأساسية بوضوح. قد تشكّل هذه الوثيقة جزءًا من مدونة قواعد السلوك التي يجب أن تسهّل ترسيخ أهمية القواعد في الثقافة التشريعية.

أسئلة للأخذ بعين الاعتبارعند وضع قواعد السلوك لضبط السلوكات

1) هل يجب وضع مدونة قواعد السلوك كجزءٍ من الدستور أو القانون الذي يحكم المجلس؟ تشترط العديد من الدول صياغة القواعد ولكن تترك تفاصيل العمليّة إلى السلطات التشريعية.
2) هل يجب أن يتوفّر نوع من التنظيم الخارجي الذي ترأسه المحاكم أو نوع من التنظيم الداخلي الذي يرأسه رئيس المجلس أو لجنة برلمانية؟
3) ما هو المنتدى الافضل أو اللجنة الفضلى لصياغة القواعد بشكلٍ تشارك فيه جميع الأحزاب في عملية الصياغة؟
4) هل يخضع النواب لشروط الحضور؟
5) هل تخضع الأحزاب إلى العقوبات في حال لم يلتزم أعضاؤها بالقواعد؟ إن كانت الإجابة نعم فأيّ نوع من العقوبات؟
6) إلى أيّ مدى يجب أن تنطبق القواعد على محيط البرلمان أو حرمه؟
7) هل يجب وضع قواعد تتطلب من النواب احترام موظفين البرلمان أو موظفيهم؟

المراجع

R Stapenhurst and Pelizzi World Bank Institute *Legislative Ethics and Codes of Conduct Working Paper* January 2006 http://wbi.worldbank.org/wbi/document/legislative-ethics-and-codes-conduct
http://www.osce.org/odihr/90913?download=true accessed 6 February 2013
OSCE ODIHR Background Study Professional and Ethical Standards for Parliamentarians Warsaw 2012 http://www.osce.org/odihr/98924?download=true
Lok Sabha Parliamentary Decorum and Etiquette undated, http://164.100.47.132/LssNew/abstract/parliamentary_decorum__and_etiqu.htm accessed 5 February 2013
IPU *Parliament and Democracy in the Twenty First Century: A Guide to Good Practice 2006* Chapter 5 A Parliament that is accountable http://www.ipu.org/dem-e/guide/guide-5.htm
Greg Power Global Task Force on Parliamentary Ethics/ Westminster Foundation for Democracy 2009 *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians*
South African Parliament *Frequently Asked Questions on the Code of Conduct for Members of Parliament* http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Item_ID=237 accessed 6 February 2013
Betty Boothroyd*: The Autobiography* 2001 London
United States Capitol Police Force. a federal law enforcement agency charged with protecting the United States Congress within the District of Columbia and throughout the United States United States and its territories..The USCP is the only full service federal law enforcement agency under the Legislative Branch of the U.S. Government.
UK Parliament Committee on Issues of Privilege (Police Searches of Parliamentary Estate) First Report March 2009-10 HC 62
Daily Nation Kenya 3 February 2013 Former MPs set to face off with Ethics team over CDF rot" http://www.nation.co.ke/News/Former-MPs-set-to-face-off-with-Ethics-team-over-CDF-rot/-/1056/1682962/-/wb4bd0/-/index.html accessed 5 February 2013
Accessed from Sejm parliamentary website 4 February 2013
OSCE ODIHR Background Study Professional and Ethical Standards for Parliamentarians Warsaw 2012 http://www.osce.org/odihr/98924?download=true
Lord Alderdice UK House of Commons Speaker's Lecture series 29 January 2013
Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate*, IPU, 2000, pp.107-12
Association of Secretaries General of Parliament (ASGP) *Demonstrations of members and visitors during sessions and rules of order* 2010 Dr Ulrich Scholer
Faith Armitage *Peace and Quiet in the British House of Commons 1990 to 2010*, forthcoming in *Democratization Journal* 2013 June 2013 Vol 20 (3)
Carole Spary *Legislative Protest as disruptive democratic practice* forthcoming *Democratization Journal* June 2013 Vol 20 (3)
C Gandrud *Two Sword Lengths: Losers Consent and Violence in National L*egislatures 2012 working paper, accessed 7 February 2013 and Gutmann and Thompson eds *Democracy and Disagreement*.Belnapp Press Cambridge 1996
UK House of Commons 28 October 1943, debate on rebuilding of the House of Commons
UK House of Commons Modernisation Select Committee Fourth Report 1997-98 *Conduct in the Chamber*
Association of Secretaries General of Parliament (ASGP) *Demonstrations of members and visitors during sessions and rules of order* 2010 Dr Ulrich Scholer http://www.asgp.info/en/publications/constitutional
Bergougnous, G. *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies: A World Comparative Study* 1997 (Inter-Parliamentary Union: Geneva).
The Guardian 'French Cabinet walks out of parliament over Nazi claim', , 7 February 2012, http://www.guardian.co.uk/world/2012/feb/07/french-cabinet-walkout-parliament cited by Spary
Journal of Legislative Studies *2008 Parliamentary Opposition in New and Old Democracies=*
OSCE ODIHR Background Study Professional and Ethical Standards for Parliamentarians Warsaw 2012 http://www.osce.org/odihr/98924?download=true
Christopher Gandrud *Two Swords Length Losers, Consent and Violence in National Legislators* 2012

UK House of Commons Standing Orders Public Business
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm
UK Parliament Parliamentary Information List *Members suspended from the House of Commons* Standard Note 2430 http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02430
Dr Faith Armitage *Peace and quiet in the House of Commons 1990-2010*,forthcoming *Democratization* June 2013.For earlier material see David Judge *Disruption in the Frustration Parliaments' of Thatcherite B*ritain" 1992 *Political Studies* p532-553
Association of Secretaries General of Parliament Demonstrations of Members and Visitors during sessions and the rules of order 2010 Dr Ulrich Scholer http://www.asgp.info/en/publications/constitutional
ECPRD *Codes of Conduct and Rules of Procedure in EU states in 2011* are available in a summary made by DICE of research by the European Centre for Parliamentary Research

http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Governance-and-Law/Corruption/codes-conduct-11/fileBinary/Codes-Conduct-11.pdf
Carole Spary *Managing Disruptions in the Indian Parliament*: Interview with Mr Ravindra Garimella, Officer at the Table Lok Sabha Secretariat, forthcoming in *Democratization* Journal June 2013
IPU website accessed 4 February 2013 Lok Sabha Rule 373 to 375
Disrupting Rituals of Debate in the Indian Parliament Journal of Legislative Studies September 2010 Vol 16 no 3 p338 351
Lok Sabha Secretariat (2010) *Directions by the Speaker Under the Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha*, Seventh Edition, New Delhi: Lok Sabha Secretariat, 2010, http://164.100.47.132/LssNew/direction/DIRECTION-2010-P-FINAL_1.pdf
Times of India 10 September 2007 http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2007-09-10/india/27984923_1_sabha-speaker-somnath-chatterjee-disruptions-bjp-members
Lok Sabha Secretariat (2010) *Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha*, Fourteenth Edition, New Delhi: Lok Sabha Secretariat, http://164.100.47.132/LssNew/abstract/parliamentary_decorum__and_etiqu.htm
Lok Sabha Secretariat (2012) *Resume of Work Done by Lok Sabha: Fifteenth Lok Sabha Eleventh Session*, New Delhi: Lok Sabha Secretariat, http://164.100.24.207/resumeofwork/XI/3185ls.pdf
Lok Sabha Secretariat (2008) *Second Report of the Committee to Inquire into Misconduct of Members of Lok Sabha on 'Various Facets Of Misconduct And Basic Attributes Of Standards Of Conduct/Behaviour Expected Of Members'*, New Delhi: Lok Sabha Secretariat,
The Table the Journal of the Society of Clerks at the Table http://www.societyofclerks.org/SCAT_Publish.asp
Victoria Hassan "*Rules and Rituals: the Case of South Africa's new Committee System" Journal of Legislative Studies* Vol 16 no 3 September 2010 pp 366-379
R Calland *The Good the Bad and Simply Irrelevant in R Calland ed Anatomy of South Africa: Who Holds the Power?* 2006 Cape Town Zebra Press
Robert A Schire "*Parliamentary Opposition after Apartheid*" *Journal of Legislative Studies* Vol 14 Nos 1 and 2 March/June 2008 pp 190-211
Democratic Alliance "Motion of no-confidence in President Zuma to be re-tabled following Supreme Court decision 7 February 2013 http://www.da.org.za/newsroom.htm?action=view-news-item&id=11796
Lok Sabha Secretariat (2008) *Second Report of the Committee to Inquire into Misconduct of Members of Lok Sabha on 'Various Facets Of Misconduct And Basic Attributes Of Standards Of Conduct/Behaviour Expected Of Members'*, New Delhi: Lok Sabha Secretariat,, para 32
Northern Ireland Assembly Standards and Privileges Committee **Mandate Report Number: Mandate 2011/2015 Third Report Complaints against Mr Jim Wells MLA 17 October 2012** http://www.niassembly.gov.uk/Assembly-Business/Committees/Standards-and-Privileges/Reports/Report-on-complaints-against-Mr-Jim-Wells-MLA-from-Ms-Caral-Ni-Chuilin-MLA-and-from-Ms-Mary-McArdle/
Inter Parliamentary Union Parline database Republic of Korea National Assembly accessed 5 February 2013
Wall Street Journal Asia "No Work No Pay- squabbling NFP politicians (mostly) agree on that" 20 June 2010; "Parliament lurches towards agreement on fights" 25 April 2012, http://blogs.wsj.com/korearealtime/2012/04/25/parliament-lurches-to-compromise-on-fights/ accessed 5 February 2013

Inter Parliamentary Union, Parline Database Japanese House of Representatives, accessed 5 February 2013