

بيان موقف



ضرورة تفادي مأساة المشاعات

استخدم عالم الاقتصاد غاريت هاردين عبارة ”مأساة المشاعات“ ليصف وضعاً تستهلك فيه مجموعات المصلحة الخاصة بشكل مفرط مورداً ما يكون في آنٍ محدوداً ومتوفراً للعامة أو يسهل النفاذ اليه. فعندما تتخطى المصالح الخاصة المصلحة العامة، يميل هذا المورد الى النضوب.

يُعتبر المشرعون في حقل السياسة ”مشاعاً مؤسسياً“، بمعنى أن وظيفتهم ومنصبهم داخل البرلمان - الذي هو مؤسسة عامة- يساويان مورداً عاماً محدوداً. فوقتهم وانتباههم محدودان وقد يؤدي استغلالهما المفرط لمصالح خاصة الى المساس بالمصلحة العامة بمعناها الواسع.

تقضي المسؤولية القصوى للمشرعين بتمثيل ناخبهم داخل البرلمان. ويمكن أن يشاركوا أيضاً في لجان وأعمال برلمانية أخرى توسع دورهم ليغطي مصالح المواطنين على مستوى أوسع. ويخضع المشرعون للمساءلة بغية صون الصالح العام. في بعض الاختصاصات، يمكن تعيين المشرعين وهم بالتالي لا يمثلون بصورة مباشرة هيئة ناخبة محلية، غير أنهم يساءلون أيضاً على صونهم للصالح العام. وبغض النظر عن الطريقة التي وصلوا من خلالها الى منصبهم، يقضي واجبهم بالسعي لتحقيق الصالح العام والاعتراف به واحترامه، حتى وإن لم يكن دائماً جلياً أو محدداً بوضوح.

يتعرض الصالح العام للتهديد متى قام أفراد أو مجموعات مصلحة بتحويل انتباه المشرعين عن دورهم الرئيس. فالجمع ما بين المسؤوليات التشريعية والواجبات الإثمانية لإدارة شركة تبغى الربح مقابل أجر ما يهدد هذا الصالح العام وينطوي على التناقض. ويفضي الجمع ما بين هذين الدورين الى المساس بالثقة العامة بالمؤسسات الديمقراطية وبعرقلة النضال ضد الفساد. وبالتالي، لتفادي ”مأساة المشاعات“ في البرلمان، لا بد من توفّر قواعد واضحة بشأن تضارب المصالح في أنظمة السلوك والأخلاقيات البرلمانية.

تحث المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد البرلمانيين الى اعتبار النظام البرلماني ”مشاعاً“ واعتبار دورهم في هذا الإطار الذي يقضي بالترويج للصالح العام وحمايته أهم من المصالح الخاصة. ويتعين على البرلمانيين أن يؤديوا دوراً ناشطاً في تطوير أنظمة سلوك وأخلاقيات تعكس وجهة النظر هذه والتقيّد بها.

تضارب المصالح والفصل بين السلطات

لا تقتصر المساءلة على الشفافية بل تذهب الى أبعد منها. فهي تنطوي على نزاهة التصرف بشكلٍ يستفيد في إطاره الناخبون الذي يمثلهم البرلمان من عملية اتخاذ القرارات. وتمثل المؤسسات العامة والخاصة مصالح المواطنين بصورة غير مباشرة ويجب بالتالي عدم اعتبارها هيئات ناخبة للمشرعين. غير أنه يتعين على المشرعين، بصورة غير مباشرة، أن يتنبهوا الى قوة المؤسسات وقطاعات محددة من الاقتصاد وأن يعتبروها محركاً للازدهار ومستوى معيشة أعلى. ولكن مشاركة المشرعين بصورة مباشرة في شؤون شركات تبغي الربح، وشغلهم لمنصب مدير تنفيذي أو غير تنفيذي، يثير خطر نشوب تضارب المصالح. تبرز هذه المسألة جزئياً لأن العضوية في مجلس الإدارة تشتمل على واجب انتمائي يقضي باتخاذ قرارات تصب في مصلحة الشركة، ما يتضارب مع الواجبات التي يضطلع بها المشرعون تجاه ناخبهم.

يرتبط الفصل بين السلطات ارتباطاً وثيقاً بتفادي تضارب المصالح، لا سيما في الديمقراطيات التي ما زالت تؤدي فيها الدولة دوراً مباشراً ورئيساً في الاقتصاد. ويصح ذلك بشكل خاص في الحالات التي يُعين فيها المشرعون بصورة افتراضية كأعضاء في مجالس إدارة مؤسسات تملكها الملكة أو الدولة.

معروف أن وظائف المشرعين تشمل تقصي الحقائق ووضع السياسات العامة وتخصيص الأموال. إنها لأدوار منفصلة ومستقلة عن دور السلطة التنفيذية الذي يتمحور بصورة رئيسة حول التنفيذ. ومتى كان البرلمانيون أعضاء في مجالس إدارة مؤسسات تملكها الملكة أو الدولة، لا تعد وظائفهم محددة بوضوح ويبرز خطر أن يتركز النفوذ بين أيدي المؤسسة ذات الصلة وأن يتوقف البرلمانيون عن تأدية دورهم الرقابي بفعالية.

التأويل ممكن: المبادئ تنطبق

ينبغي ألا يُسمح للمشرعين بالقبول بمنصب مدير مقابل أجر أو بشغل منصب مدير مجلس إدارة شركة تبغي الربح. غير أنه لا بد من السماح للمشرعين بأن يكونوا أعضاء في مجالس إدارة منظمات لا تبغي الربح، على أن يكون دورهم مجانياً واستشارياً بطبيعته. في هذه الحالة، لا بد أن تنطبق المبادئ أو القواعد التالية: الشفافية، والاستعراض المستمر، والطابع غير التجاري. وتحول القاعدة الأخيرة دون العضوية في مجلس إدارة جمعيات صناعية. وينبغي أن يحرص المشرعون في كل الأوقات على تفادي تضارب المصالح الفعلي والمتصور.

تتماشى الشفافية مع وصول الجمهور الى تقارير تنقل أي ارتباط أو التزام رسمي بين مشرعين ومجموعة مصلحة خاصة خارج البرلمان. ويجب على البرلمان أن يوفر هذه المعلومات علناً. ويشير الاستعراض المستمر الى عادة تقضي باستشارة مفوض أخلاقيات لكي يقرر ما إذا كان أي نشاط محدد يتم الاضطلاع به لدعم منظمة غير تجارية لا تبغي الربح قد يتسبب بتضارب المصالح لأحد أعضاء البرلمان. ويستطيع البرلمان، على ضوء هذه المبادئ، أن يستمر في تقديم دعم مباشر لمنظمات لا تبغي الربح داخل دائرته الانتخابية أو خارجها. ويضطلع بهذه الطريقة بواجب مدني.

تتمحور ورقة الموقف هذه حول مسألة العضوية في مجالس الإدارة. وتُعد مسألة عمل برلمانيين بدوام جزئي خارج البرلمان مسألة لا تغطيها هذه الورقة. غير أننا نعتبر أن البرلمانين بدوام جزئي يستطيعون ممارسة مهنة أو شغل منصب بحيث يكونوا موظفين في شركة أو مالكين لمؤسسات فردية أو شراكة محدودة. غير أنه ينبغي ألا يشغل البرلمانيون منصب مدير أو منصباً تنفيذياً في شركة تبغي الربح وتضم في بنية الحوكمة الخاصة بها مجلس إدارة له مهام إنتمائية. ويستطيع بالتالي البرلمانيون بدوام جزئي أن يملكوا عملاً تجارياً صغيراً وأن يديروه طالما أن مفوض أخلاقيات قد استبعد تماماً احتمال حصول تضارب مصالح محتمل أو متصور. ونحن نعتقد كذلك أن وجود برلمانيين بدوام جزئي ليس النظام المثالي للحكومة الديمقراطية.

الى جانب ذلك، وعلى ضوء لجوء عدد من الاختصاصات الى اعتماد تشريعات تعتبر أن مسؤولين في الشركات، كمدراء مثلاً، يتحملون مسؤولية أي ممارسات فادسة داخل المنظمات التي يمثّلونها، مثل قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (الولايات المتحدة) وقانون فساد المسؤولين العامين الأجانب (كندا)، يجب أن يبعد المشرّعون عن أنفسهم أي احتمال باعتبارهم مذنبين بصورة غير مباشرة.

برلمانيون سابقون أعضاء في مجالس الإدارة

على الرغم من الخطر الذي يحدق بالديمقراطية متى سُمح للمشرّعين أن يكونوا أعضاء في مجالس إدارة مؤسسات خلال ولايتهم، تبرز الفائدة من الترويج للدور المحتمل الذي يستطيع أن يؤديه برلمانيون سابقون كأعضاء في مجالس إدارة مؤسسات تبغي الربح أو منظمات لا تبغي الربح. وتأتي المنفعة الرئيسة من استمرارهم في تأدية دورهم الإشرافي واستخدام المعرفة والقدرات المكتسبة في حقل "الرقابة". فالبرلمانيون في موقع رائد يتيح لهم اكتساب مهارات الرقابة والعناية اللازمة. ولا بدّ من الإشارة في هذا الصدد الى أن مجالس الإدارة تسعى الى استقطاب أعضاء يتمتّعون بهذه المهارات وتبرز بالتالي المنفعة المتبادلة الناتجة عن الاستعانة ببرلمانيين سابقين.

في عدد من الاختصاصات، تنصّ أنظمة الأخلاقيات والسلوك على أنه لا يستطيع البرلمانيون السابقون أن يشغلوا وظيفة ترتبط بصورة مباشرة بالشؤون الرسمية التي كانوا يعملون عليها خلال ولايتهم البرلمانية لفترة زمنية محدّدة. ولكن حتى هذه القواعد تستثني في بعض الاختصاصات التعيين في مجالس الإدارة. ولا بدّ من التنبّه في هذا الصدد الى نقطة أساسية مفادها أنه متى انتهت الوظائف التشريعية للبرلمانيين، يجب أن يكونوا أحراراً في تسويق مهاراتهم في حقل الرقابة في كل من القطاع الخاص وقطاع المؤسسات التي لا تبغي الربح. فمشاركة برلمانيين سابقين في إدارة مؤسسات يمكن أن يؤدي الى تعزيز الحوكمة خارج المؤسسات العامة والبرلمان.

تجربة شخصية يدلي بها برلماني سابق

بصفتي برلماني سابق، أتاحت لي العضوية في مجلس الإدارة فرصة وضع مهارات مختلفة في تصرّف المؤسسة، بدءاً من الرقابة على الميزانية وصولاً الى تطوير السياسات.

يتمحور دورنا الأهم كبرلمانيين حول ممارسة الرقابة على الموازنة. وتقضي إحدى الوظائف الهامة لصانعي السياسات بتقييم النفقات المقترحة وبطرح أسئلة أساسية على الوزراء المعنيين. بصورة مماثلة، متى كان المرء عضواً في مجلس الإدارة، من الأساسي مساءلة المدراء التنفيذيين على النفقات وتقييم الخطط الاستراتيجية القصيرة والطويلة الأمد بواسطة معايير مقارنة قابلة للقياس.

ويستطيع البرلمانيون الاستناد الى خبراتهم في اللجان وفي تقييم التشريع والتفاعل مع مختلف الجمعيات ومجموعات المصالح لتأمين مقارنة متكاملة بغية التعاطي مع الموظّفين وأعضاء مجلس الإدارة الآخرين في آنٍ.

ويستطيع البرلمانيون أن يضعوا في تصرّف مجالس الإدارة كنزاً من المعارف بشأن الإجراءات البرلمانية والقواعد التي تسري على الاجتماعات، وهي تُعدّ مفيدة أحياناً للتعاطي مع الاقتراحات والبنود المُدرّجة على جدول الأعمال. ويُعتبر تعزيز نموذج الحوكمة مهماً لكلّ من المؤسسة وأصحاب المصلحة. فالحكماء المصالح أساس في أي منظمة ويمكن أن يؤدي البرلمانيون دوراً فريداً من نوعه وإيجابياً من خلال المساهمة في بناء أسس صلبة للمنظمة.

كعضو في مجالس إدارة مختلفة تابعة لمؤسسات لا تبغي الربح، يهتمّ زملائي كثيراً بالخبرات التي أضعها في تصرّفهم من أجل المساهمة في التركيز على نقاط محدّدة أو تأمين أمثلة مفيدة عند التعاطي مع مسألة محدّدة.

كتب ورقة الموقف هذه جان- بيار شابو، مستشار برنامج فريق العمل العالمي للأخلاقيات والسلوك البرلماني، بالتعاون مع أعضاء فريق العمل.

شكر خاص لسعادة السيد برايون ويلفريت على مساهمته.

للمزيد من المعلومات حول ورقة الموقف أو فريق العمل، الرجاء الاتصال بـ:

lesley.burns@gopacnetwork.org

فيما يلي قائمة أعضاؤنا في الفريق العمل الدولي حول الأخلاقيات والسلوك البرلماني:

يوسف زينل

رئيس مجموعة العمل العالمية الخاصة بالأخلاقيات السياسية مجلس النواب البحريني، البحرين

سعادة غسان مخير

نائب برلماني، لبنان

دان أوغالو

نائب برلماني، أوغندا

هيرنان لارين

سيناتور، شيلي

فاطمة مستغفر

نائبة برلمانية، المغرب

العميد إس. ك. أبو بكر

نائب برلماني، بنغلاديش

توصيات

- يجب أن يمتنع كل المشرعين عن السعي الى شغل مناصب مدراء مجالس إدارة شركات تبغي الربح في حين يظلمون بواجبات تشريعية والقبول بها.
- يجب أن يطالب البرلمانيون بإصلاح أنظمة الأخلاقيات والسلوك لكي تُعتبر العضوية في مجالس إدارة مؤسسات تبغي الربح أثناء الولاية انتهاكاً لروحية هكذا معايير وحرقيتها.
- يجب أن يسعى البرلمانيون في البلدان التي لا يتوفّر فيها حالياً مفوض أخلاقيات أو هيئة مستقلة شبيهة داخل البرلمان الى اعتماد تشريع يستحدث هكذا مكتباً في البرلمان.
- إتاحة وصول الجمهور الى بيانات برلمانية لكي تُطرح معايير المساءلة والشفافية ويحتفظ البرلمانيون عل ثقة كل من المواطنين والناخبين، علماً أن هذه الثقة تتوافق مع النزاهة.
- يجب أن يتجنّب البرلمانيون تضارب المصالح "الفعلي" و"المتصور" كمعيار يصون ثقة المواطنين في العملية الديمقراطية والمؤسسات العامة.
- يجب أن يعتبر البرلمانيون السابقون أن القدرات في مجال الحكم الرشيد التي اكتسبها خلال ولايتهم في البرلمان هي قدرات قابلة للنقل ويمكن استخدامها في العضوية في مجالس الإدارة، بعد انتهاء الولاية في البرلمان.
- يجب أن يطالب كل البرلمانيين باعتماد إصلاحات ديمقراطية تحول دون وجود حالات يُرغم فيها برلمانيون بدوام جزئي على القيام بعمل مأجور آخر فيما يظلمون بواجبات عامة.

ما هو تضارب المصالح؟

يُسجّل تضارب المصالح عندما تتضارب مصالح وواجبات الشخصية لأحدهم مع مسؤوليات وظيفته أو منصبه. وهذا يعني أنه بالامكان التشكيك في استقلاليته، أو موضوعيته، أو حياده. ويمكن أن يكون تضارب المصالح:

- فعلياً: حيث الصراع موجود بالفعل،
 - محتملاً: متى كان تضارب المصالح على وشك الحدوث أو يمكن أن يحدث، أو
 - متصوراً: متى كان أشخاص آخرون يظنون أن هذا الشخص متورط.
- يُشار في هذا الصدد الى أن أي تضارب مصالح "متصور" ومُدار بشكل سيء يمكن أن يكون مضرّاً تماماً كتضارب مصالح "فعلي" أُسيئت إدارته.

<https://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/suppliers/quick-guide-conflicts-of-interest.pdf>

(متوفر فقط باللغة الإنكليزية)



إنّ المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد عبارة عن تحالف عالمي من البرلمانيين الذين يعملون معاً لمحاربة الفساد، وتعزيز الحكم الرشيد، والحفاظ على سيادة القانون. إن المقرّ الرئيسي للمنظمة هو أوتاوا، كندا، ولدى المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد 53 فرعاً وطنياً في 6 قارات. تقوم المنظمة بدعم جهود أعضائها من خلال الأبحاث الأساسية، وبناء قدراتهم في مجال مكافحة الفساد على المستوى الدولي، ودعم أفرانهم على المستوى الدولي.

GOPAC, Global Secretariat
904-255 Albert Street
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6A9
Tel: +1-613-336-3164
Fax: +1-613-421-7061

twitter.com/GOPAC_Eng

facebook.com/gopacnetwork

gopacnetwork.org/ar