

Довідник для парламентарів / Всесвітня цільова група з парламентської етики

**Вестмінстерський
Фонд за демократію (WFD)**

**Всесвітня цільова група
з парламентської етики (GORAC)**

**ПОСІБНИК З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕТИКИ І ПОВЕДІНКИ
ДОВІДНИК ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРІВ
ВСЕСВІТНЯ ЦІЛЬОВА ГРУПА З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕТИКИ
Голова: ҐАССАН МУКЕЙБЕР**

Автор: ҐРЕґ ПАУЕР

РОЗДІЛ 3

РОЗРОБКА ЗМІСТУ ЕТИКИ ТА РЕЖИМУ ПОВЕДІНКИ

Основа для побудови етики та режиму поведінки закладає угода про принципи парламентської поведінки.

Однак з причин загальності цих принципів їх можна інтерпретувати по-різному. Політики можуть і надалі по-різному розуміти, які дії є прийнятними, а які - незаконними. Тому парламенти мають потребу в досягненні взаєморозуміння та консенсусу щодо запровадження нових докладних правил.

Цей розділ розділений на три частини, в кожній з яких розглядається один з чинників розробки правил для кодексів поведінки.

- Перша частина - можливий конфлікт інтересів між державними обов'язками та приватними інтересами членів парламенту
- Друга частина - основні положення етичних норм, які, зокрема стосуються прозорості та розкриття інформації про інтереси
- Третя частина - як така більша відкритість узгоджується із захистом членів парламенту при виконанні ними своєї роботи

Частина 1 - Виявлення та усунення конфлікту інтересів

В основі більшої частини неетичної поведінки лежить поняття "конфлікту інтересів", - іншими словами, ситуації, коли приватні інтереси політика суперечить суспільним інтересам тих, кого вони були обрані представляти. У своїй крайній формі воно включає використання членом парламенту свого суспільного становища для особистої вигоди. Однак навіть заява про те, що на поведінку політика впливає конфлікт інтересів, може підірвати репутацію відповідної інституції.

Тому усунення конфлікту інтересів знаходиться в центрі уваги етичних режимів роботи майже всіх парламентів. Однак важливо розуміти неминучість наявності конфлікту інтересів - для політиків. Їх постійно запрошують виступати в якості посередників між різними інтересами, у тому числі пов'язаними з місцевістю, расою, статтю, релігією чи політичною партією. Конфлікт інтересів не співпадає з корупцією або неетичною поведінкою, проте необхідно розуміти наявність можливих труднощів та їхнього впливу на парламентаріїв.

Мета встановлення етичного режиму для парламентаріїв полягає у виявленні того, які саме конфлікти інтересів можуть вести - або, як здається, ведуть до їх неетичної поведінки.

Основне завдання у членів парламенту полягає у забезпеченні того, щоб вони завжди прагнули сприяти суспільному інтересу. Деякі конституції, такі, як в Руанді, чітко заявляють, що парламентарії не повинні займатися чимось іншим, крім представництва національних інтересів.

Однак "національні інтереси" - це суб'єктивна оцінка. Всі політичні діячі будуть стверджувати, що їхня партія проводить найкращу політику для досягнення національних інтересів, але всі ці політики, вірогідно, суттєво розходяться між собою.

Сприйняття конфлікту інтересів буде також залежати від таких ситуативних чинників, як культура та конституція. В багатьох країнах існує традиція дарування, яка і створює загальновідому частину політичної практики. Культура, однак, не повинна використовуватися як виправдання для хабарництва та купівлі прихильності. І тут слід керуватися такими міжнародними стандартами, що передбачені Конвенцією ООН проти корупції (UNCAC) або Всесвітньою організацією парламентаріїв проти корупції (GOPAC). Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) вказує, що хабарництво має місце в тому разі, коли подарунок (або навіть обіцянка подарунка) забезпечує конкретній особі надання невинуватого переваги з боку державної посадової особи або за рахунок будь-яких рішень, які вони можуть прийняти.

Трудність для всіх режимів етики полягає у встановленні того, що подарунок вплинув на відповідне рішення або може привести до отримання певної майбутньої вигоди. Тому, як

правило, в етичних нормах з метою орієнтування політиків наводяться приклади тих видів конфліктів, які можуть виникати.

Це, однак, часто дуже конкретні приклади, і неможливо охопити всі можливі ситуації в єдиному зводі правил. З цієї причини етика та режими поведінки, як правило, включають в себе загальні положення, які спонукають політиків бути обережними при прийнятті будь-яких подарунків. Наприклад, у канадському парламентському Кодексі поведінки говориться про те, що члени парламенту не повинні приймати "будь-який подарунок або вигоду, пов'язані з їхнім становищем, які можуть обґрунтовано поставити під сумнів їхні особисті рішення або чесність".

Інтерпретація правил також обумовлена конституційною системою, в якій вони працюють. У США законодавці Конгресу, як очікується, будуть лобіювати надання державою субсидій в інтересах своїх районів, а у системах Вестмінстерського типу члени парламенту, як правило, будуть позбавлені можливості брати участь у створенні безпосереднього тиску для отримання фінансових переваг – і тому їхня участь має розглядатися як створення неналежного впливу, та як така, що веде до перекручення більш широких суспільних інтересів.

Однак навіть там, де парламентарії позбавлені можливості займатися деякими видами лобіювання, існують так звані "сірі зони". Наприклад, від фермера, що займається виробництвом молока і обраний до парламенту по виборчому округу з великою кількістю молочних ферм, слід очікувати викладення їх інтересів в парламенті. Тому слід відрізнити представництво інтересів промисловості молочних ферм в цілому (що не буде вважатися конфліктом), і прагнення впливати на рішення, які вигідні тільки молочним фермам в даному виборчому окрузі (що було б конфліктом). (Див. Джеральд Карні (Gerald Carney), Конфлікт інтересів)

Резюме - Забезпечення репутації інституції

Ці декілька прикладів висвітлюють наявність певних труднощів у визначенні того, що становить собою конфлікт інтересів у конкретних обставинах. Зрештою, метою виявлення потенційних конфліктів є забезпечення суспільної довіри до політичної системи та уникнення виникнення враження, що члени парламенту використовують своє становище для особистої вигоди. Відчуття наявності зловживання владою може бути настільки ж шкідливим, як і фактичне зловживання владою.

Таким чином, один з основних принципів будь-якого режиму етики має полягати в тому, що члени парламенту не повинні вести себе таким чином, щоб було важко знайти цій поведінці публічне виправдання.

Зрештою, етика та режим поведінки не зможуть керувати поведінкою членів парламенту в будь-якій ситуації. Дотримання етичності поведінки має спиратися на розум та здоровий глузд парламентаріїв. Важливо, щоб вони розуміли і керувалися духом цих правил. З цієї причини процес консультацій з політиками – для забезпечення сприйняття та розуміння мети запровадження цих правил – не менш важливий, ніж сам результат.

Ключові питання

- Чи парламент десь наводить визначення конфлікту інтересів для парламентаріїв? Чи буде відповідна концепція конфліктувати з загальноприйнятими моделями поведінки?
- Чи існують конкретні галузі діяльності (наприклад, подарунки), які можуть бути спірними при визначенні конфлікту інтересів?
- Чи будуть правила етики включати конкретне визначення хабарництва?
- Настільки далеко ці правила заходять у чіткому визначенні обставин, які демонструють наявність потенційного конфлікту інтересів?

Частина 2 - Правила щодо прозорості та розкриття інформації

Хоч розкриття інформації та прозорість не обов'язково усувають конфлікт між приватними та суспільними інтересами, вони виявляють існування такого потенційного конфлікту. Цей підхід вимагає від членів парламенту декларувати свої приватні інтереси для їхньої реєстрації в парламенті, тим самим дозволяючи іншим – і, особливо, виборцям – вирішувати, чи могли їхні дії в якості парламентаріїв перебувати під впливом цих інтересів.

Однак визначення того, що підлягає реєстрації, ким і коли, змінюється від країни до країни.

У цьому розділі розглядаються:

- i) Форми і терміни розкриття інформації
- ii) Хто повинен реєструватися?
- iii) Що необхідно реєструвати?

Правила щодо поліпшення прозорості та розкриття інформації включають зазвичай три основних елементи.

i) Форми і терміни розкриття інформації

Форми розкриття інформації, як правило, належать до однієї з двох категорій - ad hoc (спеціальної) чи рутинної (звичайної).

Розкриття інформації ad hoc означає, що член парламенту повинен повідомити про відсутність зовнішнього інтересу до того, як брати участь у дебатах, комітетських слуханнях або голосуванні тоді, коли такий його інтерес буде, вірогідно, конфліктувати. Рутинне розкриття інформації означає, що члени парламенту повинні декларувати свої інтереси при вступі на посаду, а відтак через регулярні проміжки часу. Звичайно, ці дві форми розкриття інформації не виключають одна одну, і в багатьох випадках парламентарії, як очікується, будуть звертатися до них обох.

Мета розкриття інформації полягає у виявленні можливості конфлікту інтересів. У деяких випадках це може приводити до відсторонення певного члена парламенту від участі в обговоренні та голосуванні, або ж йому може бути достатньо просто оголосити про характер цих інтересів. Проте рутинна реєстрація інтересів є набагато більш досконалим і послідовним механізмом декларування. Вона означає створення реєстру інтересів усіх членів парламенту, який періодично оновлюється протягом терміну дії парламенту. Керівництву парламенту простіше управляти його роботою і встановлювати, коли члени парламенту не декларують свої інтереси.

Така реєстрація також може становити собою невід'ємний елемент розслідування і судового переслідування корупційних злочинів. Важливо, що будь-яка система рутинного розкриття інформації зобов'язує парламентаріїв заявляти про свої інтереси через регулярні проміжки часу, так щоб можна було пояснити будь-яке несподіване зростання їхніх доходів або активів. У таких випадках обвинувачений має взяти на себе тягар підтвердження своєї невинності і довести, що таке збагачення було законним.

ii) Хто повинен реєструватися?

Хоч здається очевидним, що реєстр повинен містити інформацію про інтереси законодавця, проте в багатьох країнах він включає також докладну фінансову інформацію про дружину та дітей члена парламенту. Частково так робиться для того, щоб члени парламенту не намагалися обійти правила шляхом передачі коштів іншим членам своєї сім'ї. Проте це викликало побоювання щодо пропонованого рівня конфіденційності для тих, хто, врешті-решт, не прагнув зайняття публічних посад, і не розумів, чому їхні особисті справи повинні оприлюднюватися. Це питання можна вирішувати багатьма способами - шляхом обмеження рівня деталізації інформації щодо інших членів родини, або ж шляхом запровадження колективної сімейної реєстрації, а не реєстрації окремих осіб.

У багатьох країнах існують обмеження щодо доступу до певних частин реєстру, причому часто обмежується доступ громадськості до сімейних подробиць. У Франції, наприклад, конфіденційність таких записів забезпечує комітет з фінансової прозорості в політиці, в той час як в Іспанії інформація про приватні активи законодавців залишається конфіденційною, проте інша частина реєстру відкрита для громадськості. У Південній

Африці відповідна фінансова звітність ділиться на конфіденційну та відкриту частини, і зміст кожної з них визначає Комітет з інтересів членів парламенту.

iii) Що необхідно реєструвати?

Саме в цій області існує найбільша відмінність між різними режимами етики стосовно того, що саме повинно бути публічно розкрито політиками. Це питання відображає важливість адаптації правил для конкретної парламентської інституції, забезпечення підтримки та згоди тих, хто підлягає під дію цих правил. Наприклад, в Нігерії в 1979 році, коли кілька тисяч державних службовців були зобов'язані декларувати свої приватні інтереси, тільки двоє так і зробили - новий Президент та його заступник.

Незважаючи на велику різноманітність, загалом кажучи, існує чотири категорії, до яких потрапляють інтереси, що підлягають декларуванню: а) активи, б) доходи, в) зобов'язання та г) подарунки (включаючи подорожі).

а) Активи

Активи, як правило, включають майно, акції, директорські посади, довірчу власність, партнерство та будь-які інші інвестиції. Додатково до розкриття інформації можуть висуватися подальші вимоги до деяких обраних посадових осіб. Наприклад, у США вони повинні передавати свої акції та інші активи в довірче управління або заявляти про їхню повну вартість. Аналогічні положення існують для міністрів у Великобританії, які вимагають передачі їхніх реальних активів в довірче управління для того, щоб уникнути будь-якого натяку на наявність неналежного впливу при прийнятті урядових рішень.

б) Доходи

У більшості країн існують обмеження на деякі форми зовнішньої (позапарламентської) зайнятості, не сумісні із займанням виборної посади (див. нижче). Однак лише в небагатьох країнах існує повна заборона на зовнішню зайнятість, і багато членів парламенту суміщають свою службову роль з професіями, які допускають часткову зайнятість – такими як журналістика, юриспруденція або медицина. Якщо це так, то парламентарії зобов'язані повідомити, де вони працюють і яку отримують винагороду. Також повинні бути включені й інші види доходів, такі як спонсорство або оплачувані посади (директорські або інші).

в) Зобов'язання

У багатьох відношеннях необхідність декларування зобов'язань не менш важлива, ніж декларування майна та доходів. Наприклад, мабуть, більш ймовірно, що політик з величезним боргом буде намагатися використати своє службове становище для отримання додаткових джерел фінансування. При внесенні до реєстру зобов'язань необхідно включати подробиці про те, скільки заборговано, кому, процентну ставку та причину заборгованості.

Різне: Будь-які відповідні інтереси, які не підпадають під одну із перерахованих вище категорій, проте все-таки підпадають під визначення основної мети Реєстру, що полягає у "наданні інформації про будь-який матеріальний інтерес або іншу матеріальну вигоду, які отримує член парламенту, що могли б обґрунтовано допускати думку інших осіб про наявність впливу на його/її дії, промови або голосування в парламенті, або на заходи, прийняті згідно з його/її компетенцією як члена парламенту", або які, як вважає член парламенту, можуть, на думку інших осіб, аналогічним чином впливати на його/її дії, хоч цей член парламенту і не отримує фінансової вигоди.

Палата громад Великобританії - Інтереси, що підлягають реєстрації, Стаття 10

г) Подарунки і подорожі

Обмеження на подарунки і подорожі включені в більшість правил етики. У деяких країнах, таких як Аргентина, існує пряма заборона на подарунки, безпосередньо пов'язані з посадою члена парламенту. В Австралії, навпаки, члени парламенту мають право приймати подарунки, якщо вони не являють собою прямий конфлікт інтересів. У

Великобританії подарунки допускаються і не підлягають розкриттю у тому разі, якщо вони не пов'язані з членством в парламенті. Але коли вони з цим пов'язані і мають ціну понад 1% від річного окладу депутата парламенту, то їх необхідно декларувати і вносити вартість до реєстру інтересів. У США виборна посадова особа не може приймати подарунки ціною понад \$100.

Як видно, в кожній з категорій зазвичай існує нижня межа, нижче якої інтереси не повинні декларуватися. Однак, як видно з деяких наведених прикладів, ці межі дуже змінюються залежно від місцевого контексту, і часто конкретні положення відображають спробу запобігти певного роду порушенням, що передусім і привели до впровадження етичних норм.

Тим, хто хоче розробити нову етику та режим поведінки, також слід включити в них "універсальну статтю", яка пропонує членам парламенту виявляти обережність і обирати розумне рішення. Наприклад, список інтересів, що підлягають реєстрації у Великобританії, включає в себе прикінцевий пункт, який закликає членів парламенту декларувати все, що як можуть вважати інші особи, могло б вплинути на їхні робочі рішення.

Резюме - Розкриття належних подробиць

Докладні правила етики та режиму поведінки необхідні для того, щоб охопити широкий діапазон можливих випадків. На самому базовому рівні це означає прийняття рішення щодо форми розкриття інформації, регулярності цього розкриття, і того, які категорії повинні бути включені до реєстру інтересів. Всі елементи системи мають бути взаємодоповнюючими, і наведені в кожному розділі подробиці визначатимуть, наскільки добре буде працювати вся система в цілому.

Ключові питання

- Яку форму розкриття інформації бажає прийняти парламент - рутинну, ad hoc, чи обидві?
- Якщо парламент використовує рутинну форму розкриття інформації, то як часто членам парламенту необхідно поновлювати свій список інтересів?
- Хто буде нести відповідальність за обслуговування реєстру – парламентський посадовець, парламентський комітет чи хтось інший?
- Чи буде реєстр повністю публічним документом, або чи будуть частини цього реєстру конфіденційними?
- Хто зобов'язаний зареєструвати свої інтереси? Чи будуть включені члени сім'ї? Якщо так, то які члени сім'ї?
- Що підлягає реєстрації? Наскільки докладними мають бути правила в визначенні різних активів, доходів, зобов'язань і подарунків, які підлягають декларуванню?
- На якому рівні слід встановити нижню межу для декларування цих інтересів? Які положення будуть прийняті щодо оновлення та зміни цих меж з плином часу?
- Чи повинні включатися до реєстру нематеріальні інтереси?

Частина 3 - Обмеження щодо "зовнішніх інтересів"

Мета розкриття інформації полягає в тому, щоб надати змогу іншим особам оцінити вірогідність існування конфлікту інтересів. Іншими словами, іноді буває достатньо знати про наявність інтересу без будь-яких подальших дій.

Однак в деяких випадках, коли характер зовнішнього інтересу безпосередньо пов'язаний з причетністю члена парламенту, може виникнути необхідність його відсторонення від подальшої участі у роботі, або ж у разі визнання судом порушення правил членом парламенту може виникнути потреба в застосуванні подальших санкцій. (Застосування санкцій докладно розглядається в Частині 4).

У цій частині описуються ситуації, за наявності яких політики мають бути відсторонені від участі у роботі парламенту, і як це необхідно збалансувати з їх депутатською недоторканністю.

Тим, хто розробляє етику та режим поведінки, необхідно вирішити, чи буде достатньо лише розкриття інформації. Цілком можливо, що в деяких випадках достатньо здійснення

моніторингу можливості виникнення конфлікту інтересів. Наприклад, члени парламенту можуть бути просто зобов'язані оголосити про свої інтереси на початку дебатів - з тим, щоб дати можливість іншим учасникам зрозуміти наявність цих інтересів у певному питанні.

За інших обставин парламент, можливо, побажає заборонити певні види діяльності членів парламенту з причини наявності у них інтересів. Парламентарій може бути позбавлений права виступати в певних дебатах і голосувати з конкретних питань, щодо яких їхні приватні інтереси, ймовірно, перебувають в конфлікті з громадськими обов'язками.

У більшості етик та режимів поведінки також існують обмеження для певних зовнішніх інтересів, які вважаються несумісними з членством у законодавчому органі. В багатьох парламентах існують правила "несумісності", що визначають категорії зовнішніх доходів і зайнятості, які вважаються невідповідними для роботи виборної посадової особи. Сюди зазвичай входить робота в таких делікатних професійних областях, як збройні сили, служба безпеки, державна служба або судочинство. Крім того, в деяких країнах існують обмеження на членство в парламенті духовенства. У всіх таких випадках парламентарії повинні звільнитися з такої роботи до того, як стати членами парламенту.

У деяких ситуаціях та країнах існують серйозні обмеження. Наприклад, у багатьох країнах, таких як Руанда, члени парламенту не можуть мати зовнішньої (позапарламентської) роботи в будь-якій формі. Мета такого обмеження полягає в збереженні незалежності політика й уникненні можливості того, щоб приватні бізнесові інтереси шкодили їхнім громадським обов'язкам. Ситуація у Великобританії відрізняється, і там діє той аргумент, що зовнішні інтереси дозволяють парламентаріям мати широку перспективу, яка допомагає в їхній законодавчій діяльності.

Обмеження після закінчення (парламентської) діяльності

Існують також обмеження на форми працевлаштування політиків після того, як вони пішли у відставку. Політики – і особливо міністри - мали привілейований доступ до основних осіб, що приймають рішення, та до інформації під час роботи на своєму посту, і, ймовірно, це з ними залишилося й після того, як вони залишили парламент. У цілому етика та режими поведінки, як правило, прагнуть до встановлення обмежень для політиків - і особливо для міністрів - стосовно використання цієї інформації з метою особистої вигоди після того, як вони залишили свою посаду.

Тому зазвичай міністри не повинні допускатися до роботи в ділових областях, за які вони раніше відповідали. Наприклад, міністр оборони може схилитися до надання переваги певним компаніям у тому разі, якщо знатиме, що буде працювати на них після залишення своєї посади.

Резюме - Пошук правильного балансу

Етика та режим поведінки мають забезпечувати узгодження, надаючи членам парламенту достатню свободу для виконання роботи при дотриманні ними очікуваних стандартів поведінки. Безсумнівно, існує певна напруженість між нормами етики та депутатською недоторканністю. У країнах з демократичним напрямком розвитку може бути так, що умови диктують необхідність наявності певних відхилень з боку захисту члена парламенту. Проте етику та режим поведінки також слід розглядати і як спосіб забезпечення відсутності зловживання системами депутатської недоторканності.

Ключові питання

- Розкриття інформації про інтереси, швидше за все, у підсумку веде до моніторингу, обмеження або заборони певних дій членів парламенту. Як здійснити вибір кожної з цих дій?
- Чи є в парламенті бажання заборонити парламентаріям будь-яку форму зовнішньої (позапарламентської) зайнятості? У випадку допущення можливості такої зовнішньої зайнятості, як будуть визначатися її відповідні форми? Які форми зайнятості будуть розглядатися як несумісні із займаною державною посадою?

- Чи буде етика та режим поведінки включати наявність обмежень після закінчення (парламентської) діяльності? Якщо так, то як довго триватиме цей період "визрівання"?

Обмеження для міністрів

Непідзвітна громадська посадова особа повинна, за винятком необхідності при здійсненні своїх посадових повноважень, обов'язків і функцій:

- а) Мати можливість отримати роботу або здійснювати професійну діяльність
- б) Здійснювати управління або керувати бізнесовою або торгівельною діяльністю
- в) Продовжувати діяльність або стати директором або посадовою особою в корпорації чи організації
- г) Займати посаду в профспілці або професійній асоціації
- д) Виступати в якості оплачуваного консультанта
- е) Бути активним партнером у товаристві

Закон про Конфлікт інтересів, Канада

Частина 4 - Парламентський імунітет

Аргументи проти розкриття інформації про інтереси та обмеження на діяльність членів парламенту, як правило, наводяться на тій підставі, що це обмежує можливості парламентарія здійснювати свою представницьку роль, і конкретніше, вступає в конфлікт з принципом парламентської недоторканності (імунітету). Це ще одна спірна область, проте існує мало істотних аргументів щодо того, чому етика та режим поведінки не може співіснувати з системою парламентського імунітету. Однак при розробці режиму поведінки необхідно враховувати, наскільки вона буде обмежувати недоторканність членів парламенту. Мета парламентської недоторканності полягає в забезпеченні парламентаріям достатньої свободи для того, щоб вони повною мірою виконували свої обов'язки щодо забезпечення відповідальності уряду, ретельного вивчення законодавства та представництва суспільства. Деякі з цих функцій будуть приводити їх до прямої конфронтації з різними державними інституціями, і парламентарії повинні мати змогу це робити без страху зазнати переслідувань, стати жертвами гоніння або переслідуватися владою в якийсь інший спосіб.

"Парламенти повинні створити функціональні системи парламентського імунітету, які забезпечують захист від необґрунтованих та політично вмотивованих переслідувань, і при цьому також гарантувати відповідальність парламентаріїв перед законом.

Всесвітня організація парламентаріїв проти корупції (GOPAC), Арушська декларація, 23 вересня 2006 року

Хоч подробиці положень різних схем парламентського імунітету і відрізняються, вони схильються або до британської моделі "не підзвітності", або ж до французької моделі "недоторканності".

Британська модель "не підзвітності" захищає свободу слова в прагненні забезпечити виконання членами парламенту своїх обов'язків. Це означає, що представницькі особи не можуть бути притягнуті до відповідальності за будь-які свої висловлені думки чи подані голоси в ході парламентської діяльності. Це право під час парламентських слухань часто поширюється і на свідків. У деяких випадках ця модель також охоплює діяльність за межами парламенту - таку, як робота в виборчому окрузі, якщо вона може бути визначена як "парламентська діяльність".

Французька система "недоторканності" користується набагато ширшим уявленням про імунітет, а це означає, що виборні представники не можуть бути притягнуті до відповідальності за протиправну діяльність, якщо тільки вони не були затримані під час такої діяльності. Обсяг недоторканності може відповідати трьом основним формам. В системах Вестмінстерського типу недоторканність забезпечується в дуже обмеженій формі, коли спікер просто повинен бути повідомлений про арешт будь-якого члена парламенту. У деяких країнах (Ліберія, Сьєрра-Леоне, Норвегія) члени парламенту не можуть бути заарештовані по дорозі в парламент або з нього. Однак у більшості інших країн члени парламенту не можуть бути притягнуті до відповідальності протягом строку дії їхнього депутатського мандата без згоди парламенту.

Концепція парламентського імунітету важлива і абсолютно необхідна для належного функціонування парламенту. В новостворених парламентах - і особливо в постконфліктних суспільствах - цей принцип може бути особливо важливим. Існує багато прикладів того, як виконавчі органи прагнули підірвати репутацію або переслідувати членів опозиційних партій шляхом зловживання законами або парламентською процедурою. Тому система забезпечення імунітету повинна бути достатньо сильною для того, щоб протистояти цій загрозі.

Однак в усьому світі діє тенденція переходу від широкого принципу "недоторканності" до більш обмеженої концепції "не підзвітності". У багатьох країнах бояться того, що, захищаючи членів парламенту від судового переслідування, система парламентського імунітету використовується як засіб для приховування корупції та зловживання владою. Керівний принцип для системи парламентського імунітету повинен полягати у тому, що право на недоторканність має бути невід'ємною частиною посади, а не особистості. Мета полягає у захисті недоторканності посади та інституції, але вона не повинна використовуватися як засіб захисту окремих осіб, які займаються очевидною злочинною діяльністю.

Ключові питання

- Як етика та режим поведінки взаємодіє з положеннями парламентської недоторканності?
- Як парламент може забезпечити, щоб парламентська недоторканність не використовувалася для ухиляння від виконання положень етики та режиму поведінки?

РОЗДІЛ 4

РЕГУЛЯТОРНІ МЕХАНІЗМИ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Зміст принципів і правил повинен служити посібником для виборних посадових осіб, проте етика та режим поведінки також мають включати системи правозастосування та санкції для стримування потенційних правопорушників.

У цьому розділі розглядаються три різні моделі правозастосування та регулювання, а саме: з внутрішніми регулятивними правилами парламенту, із зовнішнім регулюванням судовими органами, і зі створенням інституту спеціального уповноваженого, підзвітного парламентському комітету.

У другій половині цього розділу розглядаються можливі санкції, які могли б застосуватися парламентами для захисту етичної і доброї поведінки.

Три моделі регулювання етичних норм поведінки

Не дивно, що кількісне зростання в останні два десятиліття застосування у багатьох парламентах етики та режимів поведінки привело також і до прийняття нових механізмів парламентського контролю та забезпечення дотримання правил. У цілому існують три основні моделі. Перша модель – з повністю зовнішнім регулюванням – подібна тій, що використовується в Тайвані. Друга модель виключно полягає у регулюванні в рамках самого законодавства, як це практикується в США. В третій моделі застосовується поєднання зовнішнього спеціального уповноваженого з розслідуванням з парламентським комітетом для забезпечення накладення санкцій, і вона відповідає системі, прийнятій у Великобританії та Ірландії.

Перша модель передбачає створення судового або подібного до судового органу, який забезпечує контроль і дотримання правил членами парламенту. Труднощі, які виникають у цій моделі для багатьох парламентів, полягають у тому, що тут будь-які порушення правил приводять до відкриття кримінального провадження, і тому можуть порушуватися положення правил, що стосуються парламентської недоторканності. Але, крім того, як властиво для режиму зовнішнього примусу, існує незначне відчуття відношення положень принципів або правил до парламентаріїв. Якщо мета режиму полягає у створенні колективної сприйнятності його положень, то може бути більше сенсу в тому, щоб знайти більш прямий шлях його запровадження в парламентську культуру.

Друга модель спирається на саморегулювання парламенту. Ця система вимагає створення спеціального комітету з етики, який повинен працювати зі звітністю, розслідуваннями та накладенням санкцій на парламентаріїв, підозрюваних в порушенні правил. Однак ця модель зазнала серйозної критики, тому що вона перетворює законодавців у слідчих, суддів та присяжних замість того, щоб зберігати їх як орган для ратифікації рішень, винесених неупередженим суддею. Крім того, якщо мета полягає в забезпеченні або відновленні суспільної довіри до політиків, то модель, яка спирається на саморегулювання цих політиків, навряд чи збереже суспільну довіру.

Третя модель поєднує в собі елементи перших двох моделей. Ця модель передбачає створення незалежного регулятивного органу, який призначається та звітує перед парламентом. Цей регулятивний орган (уповноважений) бере на себе після цього відповідальність за розслідування справ та надання консультативної допомоги членам парламенту з питань застосування правил, а накладенням покарань в парламенті займається спеціально скликаний комітет. Ця модель діяла у Великобританії із середини 1990-х років, проте вона зазнала критики за надання занадто багато влади членам парламенту і свою подібність до саморегулювання. Стурбованість з приводу стандартів британського парламентаризму в 2009 році привела до того, що уряд запропонував нову, повністю незалежну форму регулювання.

Спільним фактором для всіх наведених моделей служить визначення того, яким чином справи передаються для проведення розслідування. У Південній Африці, наприклад, Комітет з етики може проводити власне розслідування стосовно членів парламенту. В інших системах, як, наприклад, у Великобританії до 2009 року, Уповноважений зі стандартів може лише розслідувати скарги, подані проти конкретних членів парламенту, проте ці скарги можуть бути подані іншими членами парламенту або представниками широкої громадськості.

Однак, як уже згадувалося, розробка етики та режимів поведінки розмиває відповідальність за певні аспекти парламентської поведінки, що виходять за межі суто етичних засад. Наприклад, конституція Сьєрра-Леоне надає Головуючій особі право передавати на розгляд справи у тих випадках, коли член парламенту когось обмовив, і Комітет з недоторканності визначає накладення на нього дисциплінарних санкцій. В інших парламентах Комітет з етики уповноважений визначати накладання санкцій при більш серйозних порушеннях парламентського протоколу.

Ключовий момент полягає в тому, що починає розмиватися різниця між традиційним розумінням етичних норм та більш загальними питаннями парламентської поведінки. Так частково відбувається тому, що правилами етики намагалися встановити загальні стандарти допустимої поведінки в усіх сферах суспільного життя. Це має очевидні наслідки для недавно створених парламентів, які прагнуть розробити стандарти парламентської поведінки.

Рухома шкала санкцій

Правила, що стосуються поведінки в парламенті, настільки різноманітні і специфічні для кожної конкретної установи, що важко охопити щось інше, крім найбільш загальних моментів у керівництві такого обсягу. Однак загальний огляд посилює усвідомлення того, що санкції за порушення етичних норм і погану поведінку в парламентських слуханнях взаємно накладаються та змішуються. У цьому розділі ми коротко розглянемо чотири категорії правил, які стосуються парламентських слухань, а потім три основні типи санкцій.*

* Цей розділ багато в чому спирається на роботу Ван-дер-Хальста (Van der Hulst), с. 112-119

і. Категорії правил

Перший комплект правил стосується заборони на застосування сили під час слухань, та явної або неявної заборони на носіння зброї. Другий комплект правил забороняє використання погроз, шантажу, провокацій і образ. Однак визначення того, що являє собою "непарламентська мова" може змінюватися залежно від інституцій. Визначення того, де пролягає межа, надається зазвичай Головуючій особі. Третій комплект можна визначити як правила щодо запобігання незаконному перешкоджанню проведенню

слухань. Іншими словами, це випадки, коли парламентарії відмовляються підпорядковуватися процедурним правилам і, тим самим, заважають продовженню слухань. Сюди можуть входити виступи без дозволу спікера, ігнорування заклику до порядку, чи відмова визнавати повноваження спікера якимось іншим чином. Останній комплект правил спрямований на збереження гідності парламенту. Такі правила часто пов'язані з мовою, проте вони також часто стосуються дрес-коду, особливо в країнах з британською парламентською традицією. В Конституції Сьєрра-Леоне передбачено, що члени парламенту завжди повинні берегти гідність та престиж парламенту.

ii. Три категорії санкцій

Зазначені вище види правил зазвичай застосовуються Головуючою особою, причому головним чином тому, що вони мають безпосередній стосунок до роботи в палаті. Однак у випадку більш серйозних правопорушень або тих, що стосуються неетичної поведінки, існує тенденція передавати відповідні справи до Комітету з етики (якщо такий існує), який потім визначає характер санкцій.

Однак санкції, що є в розпорядженні Головуючої особи або Комітету з етики, загалом підрозділяються на три категорії. Перша категорія, присутня у французькій парламентській традиції, це заклик до порядку, який супроводжується все більш серйозними кроками. Перше порушення просто тягне за собою заклик до порядку, другим етапом служить занесення заклику до порядку в парламентський протокол, і третім - позбавлення члена парламенту права на виступ, якщо він відмовляється дотримуватися розпоряджень спікера. Потім за цим йде офіційний "осуд" або "попередження", яке заноситься в протокол і може супроводжуватися тимчасовим видаленням з палати. Така санкція використовується у найбільш серйозних випадках, коли мали місце загроза застосування або застосування сили, або виклик главі держави. У Сенаті США це може супроводжуватися вирахуванням із заробітної плати на час такого виключення сенатора. Друга категорія санкцій пов'язана з британською традицією "називання" членів парламенту, що служить найбільш суворим покаранням, яке може накласти спікер. Воно зазвичай застосовується тільки після кількаразового попередження порушника та прохання залишити палату. Після називання члена парламенту палаті пропонується прийняти постанову, згідно з якою він чи вона можуть бути тимчасово відсторонені, і таке відсторонення діє протягом 5 днів засідань у першій інстанції.

Третя категорія належить до допоміжних санкцій, які пов'язані з наведеними вище етапами. Ці заходи можуть включати штраф або позбавлення заробітної плати, принесення примусового вибачення парламенту, або втрату посади - такої, як голова комітету, і пільг, які її супроводжують.

Як уже згадувалося, санкції та механізми правозастосування при порушеннях етики зазвичай потрапляють в однакові категорії. Але з тієї причини, що за визначенням такі випадки перебувають на більш серйозному кінці шкали, вони ведуть до застосування тимчасового відсторонення, видалення та штрафів за неналежну поведінку, або до утримання заробітної плати за відповідний період. Наприклад, порушення кодексу поведінки в Ірландії тягне за собою тимчасове відсторонення, штрафи або громадський осуд; у Франції існує тільки один варіант: заборона висування своєї кандидатури в майбутньому строком на один рік; а в Німеччині (де скарги розглядаються виключно Головуючою особою) він або вона розкриває будь-які порушення виборцям, дозволяючи їм визначати долю члена парламенту. І в усіх випадках найбільш серйозним стримуючим чинником слід вважати те підвищення прозорості, яке означає, що остаточний вердикт виносять виборці на виборчих дільницях.

Резюме - Пошук правильних механізмів та відповідних санкцій

Визначення правильних механізмів регулювання та відповідного типу покарання може бути здійснене лише в рамках політичної системи та конкретних провин. Але незалежно від вибору обом елементам системи повинна бути забезпечена парламентська та громадська підтримка. Для того, щоб зберегти цілісність інституції, систему слід розглядати як незалежну, законну та відповідну.

Ключові питання

- Чи бажає парламент створити зовнішню форму регулювання на чолі з судом, внутрішню форму регулювання на чолі з спікером або парламентською комісією, або з зовнішнім уповноваженим, підзвітним парламентському комітету?
- Якщо режим регулювання буде залежати від зовнішнього уповноваженого, то хто здійснить його призначення, як довго він працюватиме на цій посаді, кому він буде підзвітний в парламенті?
- Чи треба буде створити в парламенті додатковий комітет для забезпечення правозастосування правил, або ж чи буде це завдання покладене на існуючий комітет?
- Які санкції будуть застосовуватися до тих, хто порушує правила? Як вони будуть визначатися? Хто буде нести відповідальність за їхнє виконання?
- Хто буде мати право розпочинати розслідування, що стосується члена парламенту? Чи зможуть представники громадськості подавати скарги? Чи будуть комісія або уповноважений мати змогу самі вирішувати, коли розпочинати розслідування?
- Яка охорона повинна бути запроваджена для забезпечення того, щоб етика та режим поведінки не використовувалися просто з метою політичної або особистої помсти окремим членам парламенту?
- Чи будуть члени парламенту мати право на оскарження, якщо вони вважають, що до них несправедливо поставилися? Чи буде це звернення почуте уповноваженим, парламентським комітетом або пленарним засіданням всієї палати?