

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيد ليام لورانس سميث
كاتب تشريعات في مجلس العموم البريطاني

حول

"مدونة قواعد السلوك"

جلسة كيغالي

تشرين الأول/أكتوبر 2022

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية
كيغالي، رواندا 11-15 تشرين الأول/أكتوبر 2022
مجلس العموم البريطاني
مدونة قواعد السلوك
مداخلة من السيد ليام لورانس سميث، كاتب تشريعات

رئيس الوزراء ولجنة الامتيازات

في 21 نيسان/أبريل 2022، أشار مجلس العموم إلى المراجع التالية للجنة الامتيازات:
"أن هذا المجلس:

(1) يشير إلى أنه بالنظر إلى إصدار الشرطة إخطارات بغرامة ثابتة في ما يتعلق بالأحداث التي وقعت في المبنى 10 داوونينج ستريت ومكتب مجلس الوزراء، إن تصريحات سعادة السيد [بوريس جونسون] العضو في أوكسبريدج وساوث روسليب التي أدلى بها في قاعة المجلس حول شرعية الأنشطة في 10 شارع داوونينج ومكتب مجلس الوزراء بموجب أنظمة كوفيد، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر الإجابات التالية المقدمة في أسئلة رئيس الوزراء:

1 كانون الأول/ديسمبر 2021، أن "جميع الإرشادات اتبعت في الرقم 10"، التقرير الرسمي، المجلد 704، خانة 909؛

8 كانون الأول/ديسمبر 2021 "لقد تأكدت مراراً وتكراراً منذ ظهور هذه الادعاءات أنه لا يوجد طرف وأنه لم يتم انتهاك قواعد كوفيد"، التقرير الرسمي، المجلد 705، خانة 372؛
8 كانون الأول/ديسمبر 2021: "أشعر بصدمة كبيرة وإنني غاضب من ذلك، لكنني أكرر ما قلته له: لقد تأكدت مراراً وتكراراً من عدم انتهاك القواعد"، التقرير الرسمي، المجلد 705، خانة 372؛

8 كانون الأول/ديسمبر 2021 أن "التوجيه تم اتباعه وتم احترام القواعد في جميع الأوقات"، التقرير الرسمي المجلد 705، خانة 379،



يبدو أنها ترقى إلى تضليل المجلس؛

(2) ويأمر بإحالة هذه المسألة إلى لجنة الامتيازات للنظر في ما إذا كان سلوك سعادة السيد بوريس جونسون يرقى إلى مستوى ازدراء المجلس، لكن اللجنة لن تبدأ النظر الموضوعي في هذه المسألة حتى يتم الانتهاء من التحقيقات التي تجريها شرطة العاصمة حالياً.

وبما أن المجلس وافق على الإحالة، انتهت تحقيقات الشرطة في الانتهاكات المزعومة لأنظمة الإغلاق المتعلقة بالجائحة. استقال العضو البرلماني سعادة السيد بوريس جونسون من منصب رئيس الوزراء. وأشار البعض إلى أن تحقيق اللجنة لم يعد ضرورياً. ومع ذلك، فإن تحقيق اللجنة يتعلق بمسألة ما إذا قد تم تضليل المجلس، والتطورات السياسية ليست ذات صلة بذلك. كلف المجلس اللجنة بمهمة يتعين عليها الاستمرار فيها. على عكس اللجان الأخرى، لا تضع لجنة الامتيازات جدول أعمالها الخاص.

واستقال كريس براينت (حزب العمال)، الذي كان رئيساً لكل من لجنة المعايير ولجنة الامتيازات، من المنصب الأخير من أجل التنحي عن التحقيق، لأنه أدلى بتعليقات عامة حول صدق رئيس الوزراء المحافظ. شغلت منصبه كرئيسة (عادة ما يشغله أحد أعضاء المعارضة)، النائب العام السابق لحزب العمال، بصفتها عضو في البرلمان والتي تشغل أطول فترة خدمة مستمرة، هي الملقبة بـ"والدة المجلس".

وحددت لجنة الامتيازات نهجها المقترح للتحقيق في تقرير خاص بتاريخ 21 تموز/يوليو 2022. قبل أن يترك بوريس جونسون منصبه، طلبت الحكومة إصدار رأي قانوني مستقل بتكلفة حوالي 130 ألف جنيه إسترليني تم نشره (في انتهاك للبروتوكول العادي) على الموقع الإلكتروني للحكومة قبل أن تتلقاه لجنة الامتيازات. وانتقد الرأي القانوني طريقة التحقيق التي اقترحتها اللجنة باعتبارها غير عادلة.

ونشرت لجنة الامتيازات تقريراً خاصاً آخر في 26 أيلول/سبتمبر 2022 يدحض الرأي القانوني على أنه يستند إلى سوء فهم منهجي للعملية البرلمانية وتشابكات في غير موضعها مع القانون الجنائي.

ومن المتوقع أن تأخذ لجنة الامتيازات أدلة من الشهود، بما في ذلك رئيس الوزراء السابق، في وقت لاحق في العام 2022.



مدونة قواعد السلوك ولجنة المعايير

في سياق كل برلمان، تنظر لجنة المعايير في استعراض مدونة قواعد السلوك التي يضطلع بها المفوض البرلماني للمعايير. في تقريرها الأول للعام 2021-2022، المؤرخ 24 أيار/مايو 2022، دعت اللجنة إلى إبداء آراء حول مدونة منقحة تعزز القيم والمواقف والسلوك المناسب في البرلمان. في 4 تموز/يوليو 2022، نشرت اللجنة تقريرها الثاني حول البروتوكول الإجرائي الذي يتضمن معلومات مفصلة حول إجراءات معايير المجلس المدرجة في وثيقة واحدة، مكتوبة بشكل واضح وبطريقة ميسرة، لتنفيذ توصية في المراجعة الأخيرة من قبل القاضي السابق السير إرنست رايدر من الإنصاف والعدالة الطبيعية في نظام معايير المجلس. وفي اليوم نفسه، نشرت اللجنة مقترحاتها النهائية بشأن مدونة قواعد السلوك في تقريرها الثالث.

وفي أيلول/سبتمبر 2022، تم تأييد مقترحات اللجنة من قبل رد الحكومة على التقارير وذلك، على نطاق واسع. ولا تزال لدى الحكومة تحفظات بشأن ما إذا كان من المناسب تنظيم شروط عقود العمل بين أعضاء برلمانيين معينين وأصحاب العمل الخارجيين. تؤيد الحكومة القاعدة المقترحة التي تحظر على الأعضاء البرلمانيين القيام بأي عمل مدفوع الأجر لتقديم الخدمات كخبير استراتيجي أو مستشار أو مستشار برلماني وتنص على أن العمل الخارجي يجب أن يتم فقط ضمن "حدود معقولة".

ومن المتوقع إجراء مناقشة حول الموافقة على مدونة قواعد السلوك المنقحة ودليل القواعد مع البروتوكول الإجرائي الجديد قبل نهاية العام 2022.

قانون السلوك ومخطط الشكاوى والتظلمات المستقل

ينطبق قانون السلوك على كل من يزور البرلمان أو يعمل فيه في وستمنستر أو في أي مكان آخر. وتحدد المدونة مبادئ توجيهية بشأن كيفية معاملة الجميع، وكيفية معاملة الجميع للآخرين:

احترام وتقدير الجميع - لا يتم التسامح مع التنمر والتحرش وسوء السلوك الجنسي
إذا تعرضت للتنمر أو التحرش أو سوء السلوك الجنسي، يرجى الإبلاغ عنه و/أو طلب الدعم من خلال الاتصال بـ:

- خدمة المشورة المستقلة بشأن سوء السلوك الجنسي - <رقم الهاتف مجاني>
 - الخدمة المستقلة للإبلاغ عن التنمر والتحرش - <رقم الهاتف مجاني>
- أدرك قوتك أو نفوذك أو سلطتك ولا تسيء استخدامها
فكر في كيفية تأثير سلوكك على الآخرين واسعاً جاهداً لفهم وجهة نظرهم



تصرف بشكل احترافي تجاه الآخرين
اضمن وفاء البرلمان بأعلى المعايير الأخلاقية للنزاهة واللطف والاحترام المتبادل
تحدث عن أي سلوك غير مقبول تراه
سيتم التعامل مع السلوك غير المقبول بجدية واستقلالية وعقوبات فعالة.

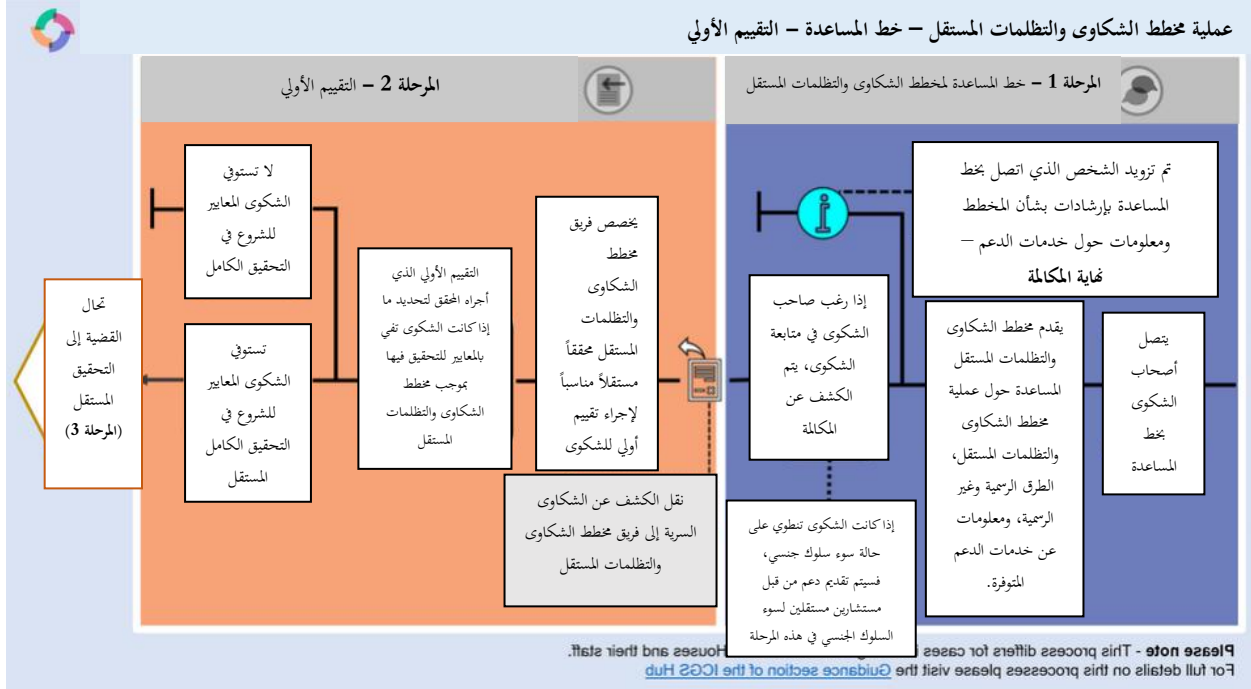
مخطط الشكاوى والتظلمات المستقل هو الآلية المستقلة للبرلمان للتعامل مع شكاوى التنمر أو التحرش أو سوء السلوك الجنسي.

ويقدم مخطط الشكاوى والتظلمات المستقل المشورة والدعم لجميع أعضاء المجتمع البرلماني، سواء اختاروا تقديم شكوى رسمية أم لا.

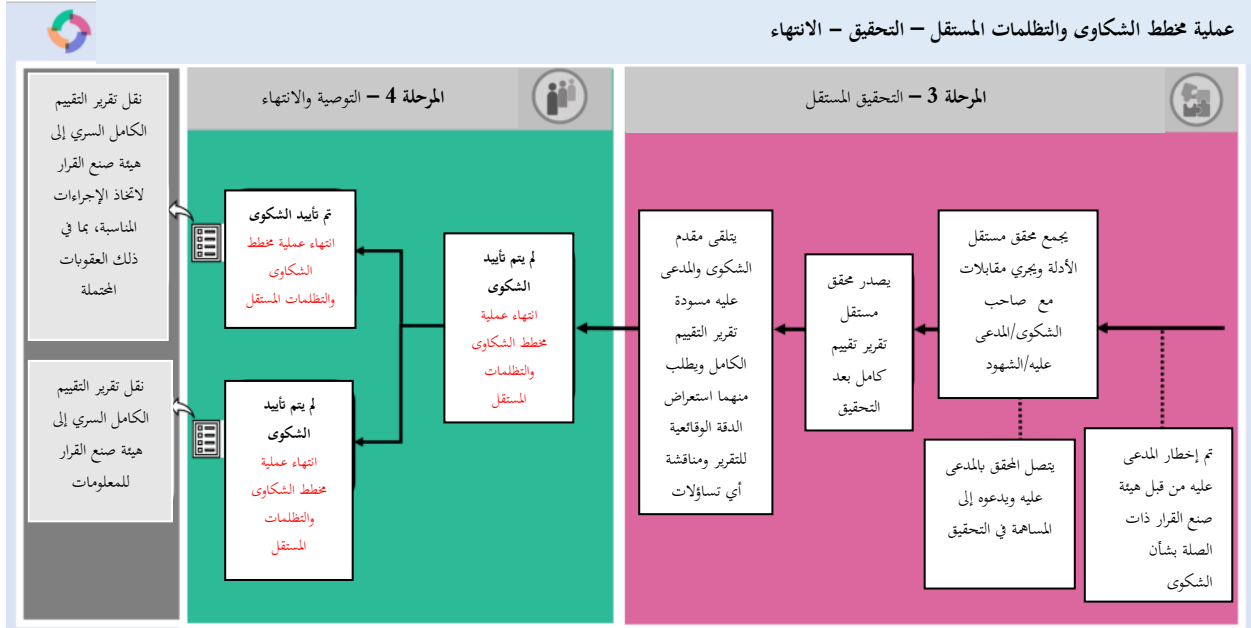
وإذا قرر شخص ما تقديم شكوى، فسيتم تقييمها من قبل **محقق مستقل**. إذا قرر المحقق أن الشكاوى تستوفي معايير مخطط الشكاوى والتظلمات المستقل، فإنها تنتقل إلى تحقيق كامل بما في ذلك استجواب الشهود، وينتهي بتقرير إلى الشخص المعني: المدير التنفيذي لموظفي المجلس، أو المفوض البرلماني للمعايير في حالة الشكاوى المتعلقة بأعضاء البرلمان. وفي حالة مجلس اللوردات، تُنقل التقارير حول أعضاء مجلس اللوردات أو موظفيهم الشخصيين إلى مفوض مجلس اللوردات للمعايير.



عملية مخطط الشكاوى والتظلمات المستقل - خط المساعدة - التقييم الأولي



عملية مخطط الشكاوى والتظلمات المستقل - التحقيق - الانتهاء



إن المفوض البرلماني للمعايير مسؤول عن التحقيق المستقل والنزيه في الانتهاكات المزعومة لمدونة قواعد السلوك لأعضاء مجلس العموم. ويشمل ذلك الإشراف على التحقيق في شكاوى المجتمع البرلماني بشأن التحرش أو التنمر أو التحرش الجنسي من قبل الأعضاء البرلمانيين وتقرير ما إذا كان ينبغي تأييد مثل هذه الشكاوى، وفرض عقوبات في الحالات الأقل خطورة.

ويحدد فريق الخبراء المستقلين الطعون والعقوبات في الحالات التي تم فيها تقديم شكاوى ضد أعضاء البرلمان من التنمر أو التحرش أو سوء السلوك الجنسي بموجب مخطط الشكاوى والتظلمات المستقل. والفريق مستقل تماماً، ولا يشارك الأعضاء البرلمانيين في قراراته. وافق الأعضاء البرلمانيين في مجلس العموم على إنشاء الفريق في 23 حزيران/يونيو 2020. تم تعيين أعضاء الفريق الحاليين في 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

وفي العام 2021، نشر الفريق قرارات بشأن 4 حالات سوء سلوك جنسي وثلاث حالات تنمر وتحرش. ست حالات تم تأييدها بعقوبات تتراوح من لا شيء (حيث استقال النائب منذ ذلك الحين من المجلس) إلى سحب تصاريح دخول الأعضاء السابقين، إلى تعليق لمدة ستة أسابيع لعضو حالي.

وفي العام 2022، نشر فريق الخبراء المستقلين 4 تقارير أخرى: يؤيد أحدهما استئناف العضو ضد قرار المفوض البرلماني للمعايير بتأييد شكوى ضدها بشأن سوء السلوك الجنسي؛ ويوصي أحدهما ببيان اعتذار شفوي وبتعليق لمدة يومين بسبب سوء السلوك الجنسي؛ ويوصي أحدهما باعتذار خطي وبتعليق لمدة يومين بسبب التنمر والتحرش؛ ويؤيد أحدهما النتائج التي توصل إليها المفوض البرلماني للمعايير بشأن شكوى التنمر والتحرش من قبل رئيس البرلمان السابق.

تأييد شكوى التنمر ضد رئيس مجلس النواب السابق

أُتّب فريق الخبراء المستقلين جون بيركو، رئيس مجلس العموم السابق، لخرقه سياسة التنمر والتحرش في البرلمان. وقرر فريق الخبراء المستقلين أن سلوكه خطير للغاية بحيث لا ينبغي السماح له قط بالتصريح بدخول مبنى البرلمان؛ وأنه لو كان لا يزال عضواً برلمانياً لكان قد أوصى بطرده من المجلس. أيّد المفوض البرلماني للمعايير 21 ادعاءً ضد السيد بيركو من ثلاثة مشتكين، جميعهم من موظفي المجلس في ذلك الوقت (بما في ذلك الكاتب السابق في المجلس السير روبرت روجرز كي سي بي، اللورد ليسفان الآن)، في ما يتعلق بالعام 2009 إلى العام 2014. رفض فريق الخبراء المستقلين استئناف السيد بيركو ضد تلك القرارات، وخلص في قضية واحدة إلى ما يلي:

"كان المدعى عليه [السيد بيركو] غير موثوق به على نطاق واسع وغير أمين بشكل متكرر في شهادته. لقد حاول هزيمة هذه الشكاوى باتهامات باطلة بالتواطؤ، وبتقديم الأكاذيب".



وجاء قرار فريق الخبراء المستقلين بشأن العقوبة ما يلي:

"تظهر النتائج التي توصل إليها المفوض البرلماني للمعايير، والتي أيدناها، أن المدعى عليه كان متممراً متسلسلاً [...]]

وُظهر أدلته في التحقيقات، ونتائج المفوض، وتقاريره إلينا، أن المدعى عليه كان كاذباً متسلسلاً.

وكان سلوكه أقل بكثير مما يحق للناس توقعه من أي عضو في البرلمان.

وكان سلوك المدعى عليه خطيراً لدرجة أنه لو كان لا يزال عضواً في البرلمان، لكننا قررنا أنه يجب طرده بقرار من المجلس.

كما هو الحال، نوصي بعدم السماح له أبداً بتصريح الدخول إلى مبنى البرلمان".



UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

by

Mr Liam LAURENCE SMYTH
Clerk of Legislation of the UK House of Commons

on

“Code of Conduct”

Kigali Session
October 2022

Association of Secretaries-General of Parliaments

Kigali, Rwanda 11-15 October 2022

United Kingdom House of Commons

Code of Conduct

Contribution from Liam Laurence Smyth, Clerk of Legislation

The Prime Minister and the Committee of Privileges

On 21 April 2022 the House of Commons made the following reference to the Committee of Privileges:

“That this House:

- (1) notes that, given the issue of fixed penalty notices by the police in relation to events in 10 Downing Street and the Cabinet Office, assertions the Rt hon Member for Uxbridge and South Ruislip [Boris Johnson] has made on the floor of the House about the legality of activities in 10 Downing Street and the Cabinet Office under Covid regulations, including but not limited to the following answers given at Prime Minister’s Questions:

1 December 2021, that “all guidance was followed in No. 10”, Official Report vol. 704, col. 909;

8 December 2021 that “I have been repeatedly assured since these allegations emerged that there was no party and that no Covid rules were broken”, Official Report vol. 705, col. 372;

8 December 2021 that “I am sickened myself and furious about that, but I repeat what I have said to him: I have been repeatedly assured that the rules were not broken”, Official Report vol. 705, col. 372; and

8 December 2021 that “the guidance was followed and the rules were followed at all times”, Official Report vol. 705, col. 379,

appear to amount to misleading the House; and

- (2) orders that this matter be referred to the Committee of Privileges to consider whether the Rt hon Member’s conduct amounted to a contempt of the House, but that the Committee shall not begin substantive consideration of the matter until the inquiries currently being conducted by the Metropolitan Police have been concluded.”

Since the House agreed the referral, the police inquiries into alleged breaches of pandemic lockdown regulations have concluded. Rt Hon Boris Johnson MP has resigned as Prime Minister. Some have suggested that the Committee’s inquiry is no longer necessary. The Committee’s inquiry, however, is into the question of whether the House was misled, and political developments are of no relevance to that. The House charged the Committee with a task with which it is obliged to continue. Unlike other Committees, the Committee of Privileges does not set its own agenda.

Chris Bryant (Labour) who was Chair of both the Committee on Standards and the Committee of Privileges, stepped down from the latter position in order to recuse himself

from the inquiry, since he had made public comments about the truthfulness of the Conservative Prime Minister. His place as Chair (normally held by an Opposition Member) was taken by a former Labour Solicitor General who as the woman MP with the longest continuous service is “Mother of the House”.

The Committee of Privileges set out its proposed approach to the inquiry in a Special Report of 21 July 2022. Before Boris Johnson left office the Government commissioned an independent legal opinion at the cost of some £130,000 which (in breach of normal protocol) was published on the Government website before it had been received by the Committee of Privileges. The legal opinion criticised the Committee proposed method of inquiry as unfair.

The Committee of Privileges published another Special Report on 26 September 2022 refuting the legal opinion as founded on a systemic misunderstanding of the parliamentary process and misplaced analogies with the criminal law.

The Committee of Privileges is expected to take evidence from witnesses, including the former Prime Minister, later in 2022.

The Code of Conduct and the Committee on Standards

In the course of each Parliament, the Committee on Standards considers a review of the code of conduct carried out by the Parliamentary Commissioner for Standards. In its First Report of 2021-22, dated 24 May 2022, the Committee invited views on a revised code promoting appropriate values, attitudes and behaviour in Parliament. On 4 July 2022 the Committee published its Second Report on a Procedural Protocol, containing detailed information about the House’s standards procedures incorporated in one document, plainly and accessibly written, to implement a recommendation in the recent review by a former judge Sir Ernest Ryder of fairness and natural justice in the House’s standards system. On the same day the Committee’s published its final proposals on the code of conduct in its Third Report.

In September 2022 the Government’s reply to the Reports broadly endorsed the Committee’s proposals. The Government continues to have reservations about whether it is appropriate to regulate the terms of employment contracts between individual MPs and outside employers. The Government supports the proposed rule prohibiting MPs from doing any paid work to provide services as a parliamentary strategist, adviser or consultant and providing that outside work should be undertaken only within “reasonable limits”.

A debate on approving the revised code of conduct and guide to the rules with the new procedural protocol is expected to take place before the end of 2022.

The Behaviour Code and the Independent Complaints and Grievance Scheme

The Behaviour Code applies to everyone visiting or working in Parliament at Westminster or elsewhere. The Code sets out guidelines how everyone should be treated, and how everyone should treat others:

Respect and value everyone – bullying, harassment and sexual misconduct are not tolerated

If you have experienced bullying, harassment or sexual misconduct, you are encouraged to report it and/or seek support by contacting:

- Independent Sexual Misconduct Advice Service – <free telephone number>
- Independent Bullying and Harassment Reporting Service – <free telephone number>

Recognise your power, influence or authority and don't abuse them

Think about how your behaviour affects others and strive to understand their perspective Act professionally towards others

Ensure Parliament meets the highest ethical standards of integrity, courtesy and mutual respect

Speak up about any unacceptable behaviour you see

Unacceptable behaviour will be dealt with seriously, independently and with effective sanctions.

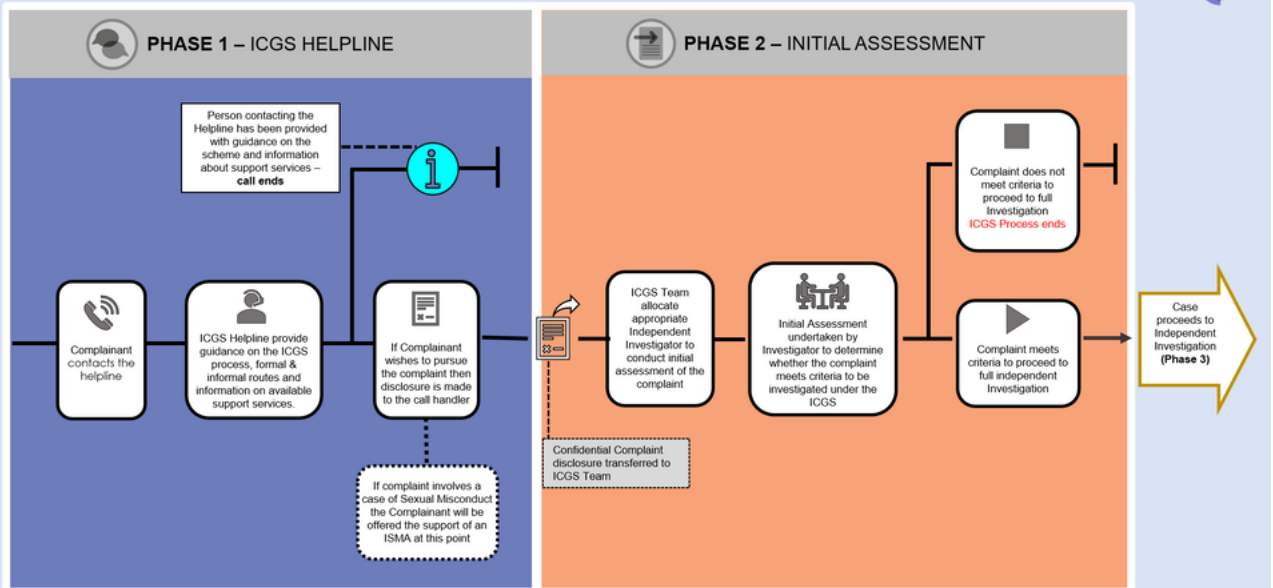
The **Independent Complaints and Grievance Scheme (IGCS)** is Parliament's independent mechanism for handling complaints of bullying, harassment or sexual misconduct.

The ICGS provides advice and support to all members of the parliamentary community, whether they choose to make a formal complaint or not.

If a person decides to make a complaint, it will be assessed by an **independent investigator**. If the investigator decides that the complaint meets the IGCS criteria, it proceeds to a full investigation including examination of witnesses, ending with a report to the relevant person: the line manager for staff of the House, or the Parliamentary Commissioner for Standards in the case of complaints about Members of Parliament.

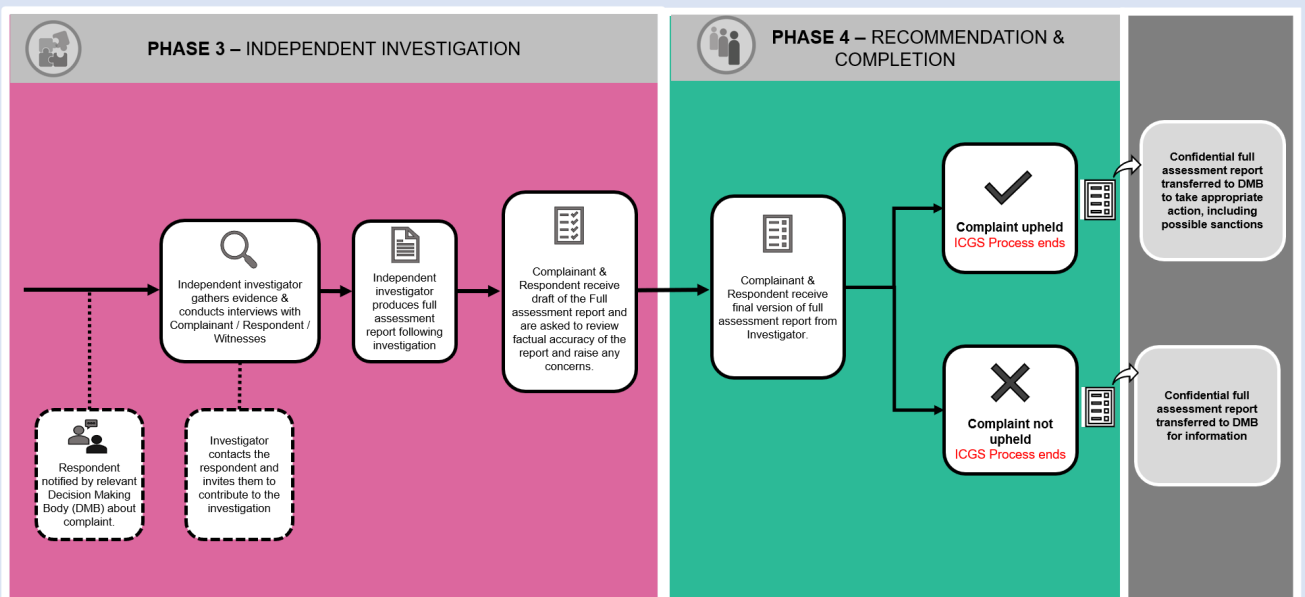
In the case of the House of Lords, reports about Members of the House of Lords or their personal staff go to the House of Lords Commissioner for Standards.

ICGS Process – Helpline – Initial assessment



Please note - This process differs for cases involving Members of both Houses and their staff. For full details on this processes please visit the [Guidance section of the ICGS Hub](#)

ICGS Process – Investigation - Completion



Please note - This process differs for cases involving Members of both Houses and their staff. For full details on this processes please visit the [Guidance section of the ICGS Hub](#)

The **Parliamentary Commissioner for Standards** is responsible for the independent and impartial investigation of alleged breaches of the House of Commons' Code of Conduct for Members. This includes overseeing the investigation of complaints from the parliamentary community about harassment, bullying or sexual harassment by MPs and deciding whether such complaints should be upheld, and imposing sanctions in less serious cases.

The **Independent Expert Panel** determines appeals and sanctions in cases where complaints have been brought against MPs of bullying, harassment or sexual misconduct under the

Independent Complaints and Grievance Scheme (ICGS). The Panel is entirely independent, with no MPs taking part in its decisions. The House of Commons MPs agreed to establish the Panel on 23 June 2020. The current Panel members were appointed on 25 November 2020.

In 2021 the Panel published decisions on 4 cases of sexual misconduct and three of bullying and harassment. Six cases were upheld with sanctions ranging from none (where the MP had since resigned from the House) to withdrawal of passes for former Members to suspension of six weeks for a sitting Member.

In 2022 the IEP has published 4 further reports: one upholding a Member's appeal against the decision of the Parliamentary Commissioner for Standards to uphold a complaint against her of sexual misconduct; one recommending a oral statement of apology and a two-day suspension for sexual misconduct; one recommending a written apology and a two-day suspension for bullying and harassment; and one upholding the findings of the Parliamentary Commissioner for Standards on complaint about bullying and harassment by the former Speaker.

Bullying complaint upheld against former Speaker

The Independent Expert Panel reprimanded John Bercow, the former Speaker of the House of Commons, for breaching Parliament's bullying and harassment policy. The IEP decided that his conduct was so serious that he should never be allowed a pass to the Parliamentary estate; and that if he were still a MP it would have recommended expelling him from the House. The Parliamentary Commissioner for Standards had upheld 21 allegations against Mr Bercow from three complainants, all House staff at the time (including former Clerk of the House Sir Robert Rogers KCB, now Lord Lisvane), relating to 2009 to 2014. The IEP dismissed Mr Bercow's appeals against those decisions, concluding in one case that:

“the respondent [Mr Bercow] has been widely unreliable and repeatedly dishonest in his evidence. He has attempted to defeat these complaints by false accusations of collusion and by advancing lies.”

The IEP decision on sanction said:

“The findings of the Parliamentary Commissioner for Standards, which we have upheld, show that the respondent has been a serial bully [...]

His evidence in the investigations, the findings of the Commissioner, and his submissions to us, show also that the respondent has been a serial liar.

His behaviour fell very far below that which the public has a right to expect from any Member of Parliament.

The respondent's conduct was so serious that, had he still been a Member of Parliament, we would have determined that he should be expelled by resolution of the House. As it is, we recommend that he should never be permitted a pass to the Parliamentary estate.”