

هيئة مكافحة الفساد
المملكة الأردنية الهاشمية

المكتب الإقليمي للدول العربية

تحت رعاية دولة رئيس الوزراء في المملكة الأردنية الهاشمية

السيد سمير الرفاعي

ورشة عمل إقليمية

"هيئات مكافحة الفساد في ضوء المعايير الدولية والتجارب الفعلية"

عمان، المملكة الأردنية الهاشمية

28 تشرين الأول/أكتوبر 2010

البرنامج

قائمة المحتويات

I. الخلفية..... 2
II. الموضوع 4
III. الأهداف 4
IV. المشاركون والمحاضرون 5
V. المنهجية والوثائق 5
VI. جدول الأعمال 6

I. الخلفية

1. يُنظر إلى الفساد على أنّه مشكلة رئيسة في المنطقة العربية من شأنها تقويض الجهود التي تبذلها بلدان المنطقة من أجل تحقيق مستويات أفضل من التنمية البشرية وتطوير مؤسسات إدارة حكم أكثر تمثيلاً للناس واستجابةً لمتطلّباتهم. ظلّ الفساد حتى الأمس القريب، يعدّ من المحرَمات التي يكاد يحظر التطرق إليها عند مناقشة السياسات العامة، ويتم تجنبها في عمليات إصلاح إدارة الحكم. لقد أسهم هذا الوضع في تعميق الانقسام حول هذا الموضوع تبعاً لاختلاف المواقع السياسية، مما أدى إلى إبطاء تقدم مسيرة الوقاية من الفساد ومعالجته بشكل موضوعي يستند إلى الأدلة والبراهين ويتوافق مع واقع البلدان العربية ويعبّر عن إرادة مكوّناتها الداخلية.

2. ظهور إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) وبروز التوافق بشأن ضرورة تكثيف جهود مكافحة الفساد مؤخّراً دفعا بمعظم البلدان العربية إلى المشاركة في الحوار الدولي القائم بشأن الآليات القانونية والمؤسسية والإجرائية اللازمة لمعالجة تحديات الفساد. ومن أبرز جوانب هذا الحوار هو موضوع جهات مكافحة الفساد المتخصصة، أو ما يطلق عليه عادةً إسم "هيئات مكافحة الفساد"، حيث تتركز النقاشات على ماهية القيمة المضافة الحقيقية لهذه الجهات ومدى فعاليتها، مع وجود اتجاه يدعو إلى التركيز على تعزيز المؤسسات التقليدية المعنية بمكافحة الفساد مثل ديوان المظالم وجهات الرقابة الإدارية والمالية، والنيابة العامة والشرطة وغيرها، عوضاً عن إنشاء مثل هذه الهيئات.

3. يعود إنشاء هيئات مكافحة الفساد إلى خمسينيات القرن الماضي مع تأسيس مكتب التحقيق في ممارسات الفساد (CPIB) في سنغافورة سنة 1952، ثمّ لجنة مكافحة الفساد الماليزية (MACC) سنة 1967، واللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ (ICAC) سنة 1974. ولم تتحول هيئات مكافحة الفساد إلى ظاهرة عالمية تدعو إليها

الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف إلا مع إنشاء إدارة مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية (DCEC) في بوتسوانا سنة 1994. إستناداً إلى هيكل لجنة هونغ كونغ، وحجمها، وإستراتيجيتها ذات الفروع الثلاث، وهي التحقيق، والوقاية، والتثقيف والتوعية، وفي ضوء النجاح الظاهر لإدارة مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية البوتسوانية، اقتنعت الجهات المانحة بامكانية إعادة هذه التجارب وتكييفها لتكون أداة فاعلة ومقبولة دولياً لمكافحة الفساد.

4. أسهم دخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز النفاذ سنة 2005 في إذكاء النقاش الدائر بشأن هيئات مكافحة الفساد، وما إذا كانت هذه الهيئات تشكّل مطلباً مؤسسياً إلزامياً بموجب الاتفاقية أم لا. المادة 6 من الإتفاقية تدعو الدول الأطراف إلى أن تكفل وجود "*هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد...*"، بينما تدعو المادة 36 إلى "*هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون...*". إنطلاقاً من هذين النصّين، يعتبر عدد كبير من المعنيين أن وجود مثل هذه الهيئات شرط أساسي من شروط إنجاح تنفيذ الاتفاقية، خصوصاً في البلدان التي يُعدّ فيها الفساد من التحديات الكبرى، في حين يبرز اتجاه آخر يعتبر بأن هذه الهيئات ليست من المؤسسات الإلزامية بموجب الإتفاقية، وإن كان واضحاً أنّ عدداً من البلدان قد وجد فعلاً فائدةً مؤسسيةً في إنشاء هيئة مركزية واحدة لمكافحة الفساد.

5. قبل سنة 2006، لم تظهر البلدان العربية اهتماماً كبيراً بإنشاء جهات متخصصة بموضوع مكافحة الفساد، مع وجود بعض الاستثناءات القليلة، ففي سيتينيات القرن الماضي، أنشأ المغرب محكمة خاصة لمكافحة الفساد، ألغيت لاحقاً في التسعينيات، وأنشأ لبنان لجنة وطنية عليا لمكافحة الفساد في أواخر التسعينيات، وهي لا تزال موجودة على الورق ولكن ليس في الواقع. كما أنشأ الأردن وحدة مكافحة الفساد في دائرة المخابرات العامة، سنة 1996. هذا لا يعني أن البلدان العربية لا تملك مؤسسات تعمل على مكافحة الفساد. في الواقع، بعض هذه البلدان كما هو حال مصر مثلاً، لديها عدد كبير جداً من المؤسسات التي تقوم بمختلف وظائف مكافحة الفساد. بل ما يعنيه ذلك هو أن الميل إلى إنشاء هيئة متخصصة كان بعيداً عن ذهن صانع القرار حتى وقت قريب عندما بدأ هذا الوضع يتغير، مدفوعاً بشكل رئيسي بظهور إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، وتنامي المطالبات الداخلية والخارجية بتحقيق انجازات ملموسة في مجال مكافحة الفساد. حتى تاريخه، اتخذ كل من مصر والعراق الأردن والمغرب والسلطة الوطنية الفلسطينية وقطر واليمن قرارات بانشاء جهات متخصصة لمكافحة الفساد، مع اختلافها في شكلها ومضمونها،[1] في وقت تقوم فيه بلدان عربية أخرى بدراسة مدى الحاجة إلى إقامة مثل هذه الجهات مع وجود إقتراحي قانون قيد التداول في مجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب اللبناني.

[1] تأسست هيئة النزاهة في العراق بموجب الأمر رقم 55 الصادر عن سلطة الإئتلاف المؤقتة الممنوحة بشأن تفويض السلطة فيما يتعلق بالمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة لسنة 2004 http://www.nazaha.iq/en_news2.asp?page_namper=e2. تأسست هيئة مكافحة الفساد في الأردن بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006 http://www.jacc.gov.jo/en/Aboutus.aspx. لجنة الشفافية والنزاهة في مصر أنشئت بموجب قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (86) لسنة 2007. تأسست الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في المغرب بموجب المرسوم

II. الموضوع

6. في الآونة الأخيرة، بدأ موضوع هيئات مكافحة الفساد يجذب انتباه الرأي العام في عدد من البلدان العربية ويثير اهتمام واضعي السياسات بشكل متزايد، فقد أعرب العديد من الجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية عن رغبتها بالتعرف على المزيد عن المفاهيم والتجارب ذات الصلة. وفي حين أن بعض المعنيين لا يزالون حذرين بشأن الحاجة إلى إنشاء جهات متخصصة لمكافحة الفساد، يقوم آخرون بالدعوة إلى إنشائها بشكل قوي وواضح. بغض النظر عن هذا الجدال القائم، هناك توافق في الآراء على مستوى المنطقة العربية بشأن الحاجة إلى دعم الهيئات المنشأة حديثاً من أجل تعظيم إمكانات نجاحها. وقد وضعت الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد (ACINET)[2] التي تم تأسيسها سنة 2008، موضوع "تنمية قدرات هيئات مكافحة الفساد المتخصصة " من ضمن أولوياتها لبرنامج عملها السنوي الثاني (2010–2011). وكانت قد طلبت في وقت سابق سنة 2009، من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أن يقوم بتحضير دراسة من شأنها أن تسهم في النقاش الدائر حول هيئات مكافحة الفساد في المنطقة العربية، وهو على وشك الإنتهاء منها تمهيداً لإصدارها قبل نهاية سنة 2010.

7. تركّز الورشة الإقليمية على المعايير الدولية والتجارب العملية المرتبطة بهيئات مكافحة الفساد. يتبعها عدد من الأنشطة ذات الصلة على الصعيدين الإقليمي والوطني خلال سنتي 2010 و2011، بهدف مساعدة صانعي القرار في البلدان العربية على استكشاف أفضل المقاربات فيما يتعلق بالترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد في بلدانهم، بما في ذلك التحديات والفرص المرتبطة بإنشاء هيئات مكافحة الفساد.

III. الأهداف

8. الغاية العامة من هذه الورشة هي إطلاق حوار إقليمي تفاعلي وتشاركي بشأن الترتيبات المؤسسية المتعلقة بمكافحة الفساد بدءاص من تحديد المفاهيم والممارسات المرتبطة بالجهات المتخصصة بمكافحة الفساد، أو ما يشار إليه بهيئات مكافحة الفساد. وبشكل أكثر تحديداً، تهدف الورشة إلى تمكين المشاركين من:

- التعرف على تجارب هيئات مكافحة الفساد في سياقات مختلفة وإتاحة المجال أمام مناقشة تفاعلية للدروس المستفادة.

رقم 2.05.1228 لسنة 2007. تأسست هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 www.pacc.pna.ps. أنشئت اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية في قطر بموجب القرار الأميري رقم 84 لسنة 2007. الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن، تأسست بموجب القانون رقم 39 لسنة 2006 www.snaccyemen.org/.

[2] لمزيد من المعلومات عن الشبكة العربية، يرجى زيارة www.undp-pogar.org/acinet، أو المراسلة على info@arabacinet.org.

- بحث المعايير الموضوعية للترتيبات المؤسسية التي تنص عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاستجابات المختلفة التي اعتمدتها الدول الأطراف، وذلك بغية تعزيز نقاش مركّز بشأن تنفيذ المادتين 6 و36 من الاتفاقية.
- تبادل المعرفة بشكل تفاعلي بشأن تجارب البلدان العربية في إنشاء هيئات مكافحة الفساد، وتحديد المقاربات البديلة الممكنة لتعزيز الترتيبات المؤسسية ذات الصلة في سياق البلدان العربية.

IV. المشاركون والمحاضرون

9. يشارك في ورشة العمل الإقليمية ممثلون عن الجهات الرسمية المتخصصة بمكافحة الفساد في البلدان العربية والبلدان الشريكة، بالإضافة إلى جهات رئيسة فاعلة في الحوارات الوطنية بشأن القيمة المضافة لهيئات مكافحة الفساد ومدى فعاليتها، بما في ذلك كبار المسوولين الحكوميين والبرلمانيين وممثلي عن منظمات المجتمع المدني. أما المحاضرون، فهم من كبار الخبراء الإقليميين والدوليين وممثلي المنظمات المتعددة الأطراف والوكالات المانحة التي شاركت في دعم هيئات مكافحة الفساد في المنطقة وخارجها.

V. المنهجية والوثائق

10. تقتصر ورشة العمل على يوم واحد، وتشمل ثلاث حلقات نقاشية. لغات العمل هي العربية والانجليزية والفرنسية مع توفر الترجمة الفورية باللغات الثلاثة.

11. سيتم توفير الوثائق التالية للمشاركين في ورشة عمل:
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ووثائق ذات صلة.
- الترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد : دراسة مقارنة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).
- ورقة U4 حول "الترتيبات المؤسسية للوقاية من الفساد: اعتبارات لتنفيذ المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- ورقة U4 حول "استثناء عن القاعدة؟ لماذا لجنة مكافحة الفساد في اندونيسيا تنجح حيث لم ينجح آخرون – مقارنة مع ديوان المظالم في الفيليبين.
- وثائق الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في الدول العربية – البروشور، الوثائق التأسيسية، التقرير الأول عن تقدّم العمل.
- مواد أخرى يقدّمها المشاركون. (لتقديم المواد يرجى الإتصال بالمنظمين بواسطة البريد الإلكتروني على العنوان التالي anti-corruption@undp-pogar.org).

VI. جدول الأعمال

الخميس في 28 تشرين الأول/أكتوبر 2010	
09.00 – 08.30	التسجيل.
11.00 – 09.00	**المائدة المستديرة الأولى:** **هيئات مكافحة الفساد: التعلم من التجارب الدولية** ***هدف الجلسة:*** *تبادل المعرفة المعمقة بشأن تجارب هيئات مكافحة الفساد في سياقات مختلفة وإتاحة المجال أمام مناقشة تفاعلية للدروس المستفادة.* *ينسق الحوار السيد روبرت وليامز، مستشار مستقل، أستاذ فخري في شؤون الإدارة الحكومية، جامعة دورهام.*

- **ملاحظات افتتاحية وعرض جدول الأعمال.**

السيد أركان السبلاني، الإختصاصي القانوني في برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.

- **مراجعة التجارب الدولية المتعلقة بهيئات مكافحة الفساد.**

السيد روبرت وليامز، مستشار مستقل، أستاذ فخري في شؤون الإدارة الحكومية، جامعة دورهام.

- **دراسة حالة: هيئة مكافحة الفساد، ماليزيا**

السيد حاجي مصطفار حاجي علي، مدير التحقيقات، هيئة مكافحة الفساد، ماليزيا.

- **مناقشة عامة تتركّز على تجارب هيئات مكافحة الفساد في البلدان العربية بالمقارنة مع نظيراتها في أنحاء العالم.**

11.30 – 11.00	استراحة.

13.30 – 11.30	**المائدة المستديرة الثانية:** **هيئات مكافحة الفساد في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: المتطلبات والاستجابات.** **هدف الجلسة:** *بحث المعايير الموضوعية للترتيبات المؤسسية التي تنص عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاستجابات المختلفة التي اعتمدتها الدول الأطراف، وذلك بغية تعزيز نقاش مركّز بشأن تنفيذ المادتين 6 و36 من الاتفاقية.* *ينسّق الحوار السيد آلان دويغ، خبير بشؤون مكافحة الفساد.*

- **المتطلبات المؤسسية بموجب الاتفاقية.**

السيد أركان السبلاني، الإختصاصي القانوني في برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.

- **استكشاف المادة 6 في إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد وبعض التطبيقات ذات الصلة في بلدان مختارة.**

السيدة كارن هاوسمان، مستشارة مستقلة، خبيرة بشؤون السياسات العامة.

- **استكشاف المادة 36 في إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد وعلاقتها بالمادة 6 وبعض التطبيقات ذات الصلة في بلدان مختارة.**

السيد آلان دويغ، خبير بشؤون مكافحة الفساد.

- **مناقشة عامة تتركّز على تطبيقات البلدان العربية للتدابير المؤسسية المطلوبة في إطار إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد.**

15.00 – 13.30	**الغداء.**
17.00 – 15.00	**المائدة المستديرة الثالثة:** **الترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد في البلدان العربية: المقاربات الممكنة والآثار ذات الصلة.** **هدف الجلسة:** *تعزيز التبادل التفاعلي بشأن تجارب البلدان العربية في إنشاء هيئات مكافحة*

الفساد، وتحديد المقاربات البديلة الممكنة لتعزيز الترتيبات المؤسسية ذات الصلة في سياق البلدان العربية، والمفاعيل المترتبة على ذلك بما فيها تلك المتعلّقة بالهياكل التنظيمية، وتوفير الموارد وتحديات الأداء.

- **لمحة عامة عن الترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد في عدد مختار من البلدان العربية.**

الدكتور أحمد صقر عاشور، خبير بشؤون الحكم ومكافحة الفساد، أستاذ في جامعة الإسكندرية.

- **المقاربات المعتمدة في بلدان منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بشأن الترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد.**

السيدة إلودي بيث، مسؤولة في قطاع النزاهة، شعبة إصلاح القطاع العام، مديرية إدارة الحكم والتنمية، منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية.

- **تحديات متابعة مهام إنفاذ القانون في إطار الترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد.**

السيد جفري كول، الملحق القضائي الإقليمي، وزارة العدل، الولايات المتّحدة الأميركية.

- **مناقشة عامة بشأن القيمة المضافة لهيئات مكافحة الفساد في إطار البلدان العربية والمقاربات البديلة لتعزيز الترتيبات المؤسسية لمكافحة الفساد.**